

**Polityka gospodarcza
jako gra w wyzwania i odpowiedzi rozwojowe**

Praca zbiorowa pod redakcją
Janusza Stacewicza

Rada Programowa

Maria Drozdowicz-Bieć (przewodnicząca), Joanna Klimkowska (sekretarz),
Marco Malgarini, Gernot Nerb, Ataman Ozyildirim, Janusz Stacewicz, István János Tóth

Komitety Redakcyjny i adres Redakcji:

Elżbieta Adamowicz (Redaktor Naczelny)
Janusz Stacewicz
Konrad Walczyk

ul. Rakowiecka 22, 02-521 Warszawa
<http://www.sgh.waw.pl/irg/>

Artykuły zawarte w publikacji zostały zrecenzowane zgodnie z wytycznymi MNiSW

Wydanie I

Wersja papierowa czasopisma jest wersją pierwotną
<http://www.sgh.waw.pl/instituty/irg/publikacje/pimirg/>

©Copyright by Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2014

Wszelkie prawa zastrzeżone. Kopiowanie, przedrukowanie i rozpowszechnianie całości
lub fragmentów niniejszej publikacji bez zgody wydawcy zabronione.

Wydawnictwo:

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie – Oficyna Wydawnicza
02-554 Warszawa, al. Niepodległości 162
e-mail: wydawnictwo@sgh.waw.pl, www.sgh.waw.pl/wydawnictwo/

ISSN 0866-9503

Nr rej. PR 18413

Druk i oprawa
QUICK-DRUK s.c.
tel. 42 639 52 92
e-mail: quick@druk.pdi.pl

Nakład 200 egz.
Zamówienie 73/V/14

Spis treści

Wprowadzenie	5
I. KRYZYSOWE WYZWANIA ROZWOJOWE	
1. Przyczyny niestabilności krajów po-socjalistycznych po kryzysie finansowym <i>Maria Lissowska</i>	11
2. Globalny kryzys finansowy i gospodarczy jako wyzwanie dla polityki gospodarczej i teorii ekonomii <i>Tomasz Przybyciński</i>	41
3. Przemiany obrazu człowieka we współczesnej ekonomii <i>Anna Horodecka</i>	75
II. PIENIĄDZ I PRZEMIANY SEKTORA BANKOWEGO	
4. Pieniądz w modelach cykli koniunkturalnych <i>Ryszard Barczyk</i>	103
5. Zarażenie w systemie bankowym – przyczyny i mechanizmy <i>Marek Lubiński</i>	129
6. Regulacje sektora bankowego <i>Witold Małecki</i>	153
III. ŚRODKI UNIJNE A EWOLUCJA STRATEGII ROZWOJU	
7. Cele edukacyjne Strategii Europa 2020 a Polska <i>Małgorzata Sulmicka</i>	185
8. Fundusze unijne a rozwój regionalny w Polsce <i>Anna Tomaszewicz</i>	209
9. Nowe uwarunkowania trzeciej generacji strategii rozwoju regionalnego w Polsce <i>Jacek Szlachta</i>	243
IV. NOWE KONCEPCJE W POLITYCE I ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ	
10. Instytucjonalne uwarunkowania politycznego cyklu koniunkturalnego <i>Przemysław Pacześ</i>	271
11. Reguły polityki przemysłowej i warunki ich stosowania <i>Witold Jakóbiak</i>	297
12. Governace w funkcjonowaniu administracji publicznej <i>Danuta Makulska</i>	319
13. Programowanie rozwoju zintegrowane z budżetowaniem zadaniowym <i>Artur Bartoszewicz</i>	339

Wprowadzenie

Koncepcja „gry w wyzwania i odpowiedzi rozwojowe”, którą Arnold J. Toynbee sformułował w ubiegłym stuleciu próbując wyjaśnić przyczyny upadku wielkich historycznych cywilizacji, wydaje się użyteczna także w odniesieniu do polityki gospodarczej we współczesnych warunkach.¹ Aktualne „wyzwania” wiążą się przede wszystkim z konsekwencjami trwającego kryzysu globalnego, natomiast „odpowiedzi” dotyczą priorytetów, reguł, rozwiązań instytucjonalnych oraz podstaw teoretycznych realizowanej polityki gospodarczej zarówno w jej wymiarze stabilizacyjnym, jak też rozwojowym.

Niniejszy tom Prac i Materiałów Instytutu Rozwoju Gospodarczego SGH, będący rezultatem badań prowadzonych w Katedrze Ekonomii Rozwoju i Polityki Ekonomicznej SGH w obrębie długofalowego projektu badawczego „Polityka gospodarcza w warunkach przemian rozwojowych”, stanowi próbę zmierzenia się z tą problematyką.² Składa się on z czternastu rozdziałów podzielonych na cztery części poświęcone kolejno identyfikacji kryzysowych wyzwań rozwojowych, konsekwencjom tych wyzwań dla sektora bankowego i sposobu formułowania strategii rozwoju oraz nowym koncepcjom w polityce i administracji publicznej.

Trzy pierwsze rozdziały podejmują kwestię kryzysowych wyzwań rozwojowych. W rozdziale pierwszym Maria Lissowska analizuje endogeniczne przyczyny kryzysu w krajach po-socjalistycznych, które przyczyniły się do wzmocnienia wpływów zewnętrznych, w postaci gwałtownego pogorszenia koniunktury w gospodarce światowej i związanego z tym zahamowania napływu zagranicznych źródeł finansowania. Wybuch globalnego kryzysu finansowego i gospodarczego był, zdaniem Tomasza Przybycińskiego, podejmującego ten problem w rozdziale drugim, rezultatem prowadzenia niewłaściwej polityki gospodarczej, a wyjaśnienie jego przebiegu i skutków wymaga wyjścia poza ekonomię ortodoksyjną i uwzględnienia dorobku

¹ Por. J. Stacewicz, *Megatrendy a strategia i polityka rozwoju*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 1996, s. 44 i nast.

² Efektem realizacji tego projektu jest m.in. seria prac zbiorowych pod redakcją naukową J. Stacewicza: *Polityka gospodarcza. Teoria i realia*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2008; *Polityka gospodarcza w warunkach integracji z Unią Europejską*, „Prace i Materiały IRG” SGH, nr 82, Warszawa 2009; *Polityka gospodarcza: wyzwania, dylematy, priorytety*, „Prace i Materiały IRG” SGH, nr 83, Warszawa 2010; *Polityka gospodarcza w świetle kryzysowych doświadczeń*, „Prace i Materiały IRG” SGH, nr 85, Warszawa 2011; *Pomiędzy polityką stabilizacyjną i polityką rozwoju*, „Prace i Materiały IRG” SGH, nr 88, Warszawa 2012; *Polityka gospodarcza w poszukiwaniu nowego paradygmatu*, „Prace i Materiały IRG” SGH, nr 92, Warszawa 2013.

ekonomii heterodoksyjnej. Próbując, w rozdziale trzecim, odpowiedzieć na pytanie dokąd w tej sytuacji zmierza ekonomia, Anna Horodecka sugeruje, że odpowiedź zależy od sposobu pojmowania człowieka w ekonomii, co oddziałuje zarówno na sposób rozumienia ekonomii, jak też stosowane przez nią metody badawcze.

Trzy kolejne rozdziały poświęcone są sytuacji w sektorze bankowym. W rozdziale czwartym Ryszard Barczyk pisze, że kryzys w sektorze bankowym, który przez transmisję rozprzestrzenił się w gospodarce światowej, spowodował zmianę źródeł współczesnego cyklu wahań koniunkturalnych, co wymaga rozważenia przydatności istniejących modeli teoretycznych. Marek Lubiński analizuje w rozdziale piątym przyczyny i mechanizmy zarażenia w systemie bankowym, uwzględniając w analizie trzy rodzaje szoków, a mianowicie panikę bankową, dostosowania w bilansach banków oraz rozprzestrzenianie się zarażenia za pośrednictwem łączących banki sieci. W rozdziale szóstym Witold Małecki rozpatruje dwie tendencje dające się zaobserwować w zakresie regulacji bankowych, a mianowicie ulegającą odwróceniu tendencję do pogłębienia deregulacji i liberalizacji oraz dążenie do harmonizacji regulacji w skali międzynarodowej, będące konsekwencją postępującej globalizacji finansowej.

Kolejne trzy rozdziały dotyczą wykorzystania środków unijnych oraz ewolucji sposobu podejścia do strategii rozwoju. Małgorzata Sulmicka przedstawia w rozdziale siódmym pozycję Polski w dziedzinie edukacji na tle innych krajów członkowskich UE, trendy w tym obszarze oraz ocenę trafności i realizmu przyjętych, w ramach nowej strategii rozwoju „Europa 2020”, wskaźników edukacyjnych. W rozdziale ósmym Anna Tomaszewicz analizuje wpływ funduszy unijnych na rozwój regionalny w Polsce, biorąc pod uwagę proces dostosowywania polskiej polityki regionalnej do wymogów unijnych oraz rosnącą rolę lokalnych czynników politycznych, ekonomicznych i instytucjonalnych. Jacek Szlachta w rozdziale dziewiątym prezentuje aktualne rozwiązania w dziedzinie programowania rozwoju regionalnego w Polsce na poziomie województw, po reformie administracyjnej, wskazując na wyzwania związane ze stopniowym przechodzeniem do finansowania polityki regionalnej ze źródeł krajowych.

Ostatnia część pracy obejmuje rozdziały poświęcone nowym koncepcjom w polityce i administracji publicznej. W rozdziale dziesiątym Przemysław Pacześ dokonuje przeglądu dotychczasowych doświadczeń w zakresie funkcjonowania reguł fiskalnych w UE, poświęcając szczególną uwagę niezależnym instytucjom fiskalnym, których funkcjonowanie mogłoby ograniczyć pokusę prowadzenia przez polityków nieefektywnej polityki gospodarczej. Witold Jakóbiak w rozdziale jedenastym

przedstawia koncepcję, instrumenty oraz możliwe podejścia badawcze do polityki przemysłowej formułując tezę, że może być ona użyteczna, lecz jej skuteczność zależy od rozstrzygnięcia, jaki typ polityki i w jakich uwarunkowaniach zostanie zastosowany. W rozdziale dwunastym Danuta Makulska podejmuje kwestię decentralizacji władzy publicznej oraz związanej z nią reformy samorządu terytorialnego i sfery finansów publicznych, będących wyrazem nowego sposobu koordynacji i sprawowania władzy oraz nowego paradygmatu rozwoju regionalnego. W ostatnim, trzynastym rozdziale, Artur Bartoszewicz, na podstawie analizy metod budżetowania w sektorze publicznym oraz doświadczeń krajów OECD w tej dziedzinie, przedstawia koncepcję włączenia budżetu zadaniowego w system planowania i programowania wieloletniego.

Janusz Stacewicz

I

KRYZYSOWE WYZWANIA ROZWOJOWE

Maria Lissowska¹

1. Przyczyny niestabilności krajów po-socjalistycznych po kryzysie finansowym²

Streszczenie

Autorka zajmuje się przyczynami kryzysu finansowego poprzedniej dekady, w konkretnym przypadku krajów po-socjalistycznych. W szczególności analizuje przyczyny endogeniczne kryzysu w tych krajach, które przyczyniły się dodatkowo do silnego wpływu przyczyn zewnętrznych, w postaci gwałtownego pogorszenia koniunktury w gospodarce światowej i związanego z tym zahamowania napływu zagranicznych źródeł finansowania. Jako okoliczność endogeniczną został zanalizowany wpływ opóźnionego i nieegalitarnego wzrostu dobrobytu po transformacji do gospodarki rynkowej. W sytuacji nacisku konsumeryzmu i dostępności kredytu wpłynęło to na bardzo szybki wzrost zadłużenia gospodarstw domowych. Umożliwiło to szybki wzrost konsumpcji w okresie przed kryzysem, ale stało się przyczyną jej ograniczenia i silnych fluktuacji w okresie pokryzysowym, kiedy wystąpiła konieczność spłaty kredytów, a zewnętrzne środki finansowe były znacznie mniej dostępne. Szczególny przypadek Polski był, jak się wydaje, spowodowany znacznie mniejszą skłonnością do zadłużania się ze strony przedsiębiorstw i, częściowo, gospodarstw domowych, oraz z hamującej roli nadzoru finansowego. Cechy te, występujące mimo rozwarstwienia dochodowego ludności, spowodowały mniejszą zależność od napływu kredytów zagranicznych.

Kody JEL: I38, J48, P51

Słowa kluczowe: dobrobyt; kraje po-socjalistyczne; kryzys; stabilność

¹ SGH i Komisja Europejska; poglądy wyrażone w tym opracowaniu są wyłącznie poglądami autorki i w żadnej mierze nie reprezentują poglądów Komisji Europejskiej.

² Fragmenty artykułu zostały opublikowane na stronie:

<http://www.economics-ejournal.org/economics/discussionpapers/2012-65>

The reasons of instability of post-socialist countries after the financial crisis

Abstract

The text discusses the reasons of financial crisis of the last decade in the particular case of post-socialist countries. It analyses in particular the endogenous reasons of crisis in those countries, which contributed to particularly strong shock due to external factors, being the sudden deterioration of economic climate and the resulting stop of foreign financial flows. As endogenous cause, the impact of delayed and differentiated growth of welfare after transition to the market economy was indicated. Under consumerism and availability of credits this brought about rapid growth of debt of households. It made available rapid growth of consumption before the crisis, but led to its limitation and fluctuations in post-crisis period, when the debts had to be reimbursed and the foreign financial sources were much less available. It seems that the particular case of Poland was underpinned by lower propensity to borrow of the companies and, partly, of the households, and by the control by the financial supervisor. Those features which were present in spite of income differentiation of the population, were at the origin of lower dependence of inflow of foreign credits.

JEL codes: I38, J48, P51

Key words: welfare; post-transition countries; crisis; stability

Wstęp

Przez wiele lat kraje po-socjalistyczne, które weszły na drogę gospodarki rynkowej były stawiane za przykład sukcesu gospodarki wolnorynkowej, która wyzwoliła inicjatywę i pozwoliła rozwijać się w tempie znacznie wyższym, niż pozostałe kraje europejskie. Tę wizję sukcesu w rekordowym tempie wprowadzonej zmiany instytucjonalnej zakłóciło zachowanie tych krajów w okresie kryzysu finansowego, kiedy większość z nich nie tylko odczuła ten kryzys, ale wręcz gospodarka ich skurczyła się w stopniu znacznie większym, niż inne kraje europejskie.

Przyczyny takiego stanu rzeczy były wielokrotnie analizowane przez różne ośrodki naukowe i organizacje międzynarodowe. Wskazywano, że aczkolwiek szybka integracja handlowa i finansowa (w tym napływ inwestycji zagranicznych) pomogły osiągnąć szybkie tempo wzrostu w okresie przedkryzysowym, to taki stopień integracji również był przyczyną znacznego zwiększenia wrażliwości krajów po-socjalistycznych na wszelkie zaburzenia w gospodarce światowej. Warto podkreślić, że wśród ośrodków opowiadających się za takim wytłumaczeniem głębokości kryzysu w krajach

po-socjalistycznych znalazły się też organizacje, które albo aktywnie promowały natychmiastowe wprowadzenie gospodarki rynkowej w tych krajach i ich integrację z gospodarką światową, jak IMF, albo też aktywnie je propagowały, jak EBRD.

Jednak, obok standardowej interpretacji przyczyn niedawnego kryzysu finansowego, jako wyniku nadmiernego rozwoju działalności bankowej związanego z sekurytyzacją, rozwinął się też kierunek, poszukujący głębszych źródeł kryzysu. Autorzy z kręgu ekonomii post-keynesowskiej³ i ekonomii komparatywnej⁴ zwracają uwagę na rolę opóźnionego i nierównego wzrostu dobrobytu społeczeństwa jako dodatkowej, endogenicznej przyczyny kryzysu. Tłumaczą oni, że w sytuacji konfliktu pomiędzy promowanym rozwojem opartym na kapitale i zyskach (i w związku z tym strategicznym hamowaniem wzrostu płac), a faktyczną potrzebą wzrostu konsumpcji dla urzeczywistnienia tego rozwoju, musiało dojść do nierównowagi i światowego kryzysu.

W niniejszym tekście stawiam hipotezę, że opóźniony i nieegalitarny wzrost dochodów w krajach po-socjalistycznych, wraz z naciskiem konsumeryzmu i dostępnością kredytu ze źródeł zagranicznych, wywołał endogeniczny proces wzrostu konsumpcji, którego podłożem było rosnące zadłużenie gospodarstw domowych. Tenże wzrost konsumpcji i możliwość uzyskiwania wysokich stóp zysku zachęcił do wzrostu inwestycji, często ze źródeł zagranicznych (poprzez bezpośrednie inwestycje zagraniczne lub z kredytów zagranicznych). Zarówno kredytowany wzrost konsumpcji, jak i wyjątkowo szybki (i też kredytowany) wzrost inwestycji był silnie narażony na spadek w przypadku zahamowania dopływu kredytów zagranicznych. W końcu, silny wzrost konsumpcji wymagał wzrostu importu, co w przypadku większości krajów po-socjalistycznych nie będących silnymi eksporterami (i dodatkowo nastawionymi na rynek radziecki) powodowało powstanie dodatkowego czynnika niestabilności w postaci deficytu bilansu handlowego. Uwarunkowania te spowodowały wysoką wrażliwość krajów po-socjalistycznych na pogorszenie warunków w gospodarce światowej.

Tematem poruszonym w końcowej części tekstu jest próba odpowiedzi na pytanie „czy Polska jest inna?”. Wiadomo, że Polska była jednym z dwóch krajów po-socjalistycznych, które nie doświadczyły negatywnych skutków światowego kryzysu finansowego. Nie podejmując całości problematyki odmienności struktury i charakteru

³ M. Lavoie, E. Stockhammer, *Wage-led growth: Concept, theories and policies*, “ILO Working Papers Conditions of Work and Employment Series” 2012, No. 41.

⁴ P. Tridico, *Financial crisis and global imbalances: its labour market origins and the aftermath*, “Cambridge Journal of Economics” 2012, No. 36, s. 17- 42.

rozwoju gospodarki polskiej postaram się wskazać, czy Polska była inna w odniesieniu do znaczenia kredytu jako sposobu finansowania konsumpcji, czy też różnice tkwiły w innych elementach rozwoju.

W pracy wykorzystuję głównie dane pochodzące z publicznie dostępnej bazy Eurostatu (łącznie z bazą SILC –Statistics on Income and Living Conditions). Zapewnia to, w maksymalnym możliwym stopniu, porównywalność danych. Tym niemniej, ponieważ dane z bazy Eurostat nie są na ogół dostępne dla krajów post-socjalistycznych przed 1995 r., dodatkowo posługuję się danymi dla lat wcześniejszych z baz Banku Światowego i Międzynarodowej Organizacji Pracy, które nie są w pełni porównywalne z danymi Eurostatu.

Podstawowe analizowane okresy to 1995-2008 (okres przedkryzysowy) i 2009-2011 (okres kryzysu i recesji). Niekiedy, z powodu braku danych, szereg czasowy rozpoczyna się w 2000 r., a drugi kończy na 2010. Sytuacja w krajach post-socjalistycznych jest porównywana z sytuacją w 15 państwach Unii Europejskiej według jej stanu przed rozszerzeniem w 2004 r. (EU15).

Zastosowałam metodologię identyfikowania zależności logicznych między zjawiskami i poszukiwania ich weryfikacji poprzez znajdowanie konfiguracji zmiennych w poszczególnych krajach (odpowiednik korelacji, której nie można było zastosować z uwagi na zbyt małą liczbę krajów). Z powodu braku kompletnych danych nie zastosowałam formalnych metod weryfikacji.

1. Rzut oka na wzrost i recesję

Do połowy pierwszej dekady XXI stulecia uważano kraje Europy Środkowej i Wschodniej, które wstąpiły do Unii Europejskiej, za chlubny przykład sukcesu ekonomicznego. Aż do 2008 r. ich wzrost znacznie przekraczał wskaźniki wzrostu krajów „starej” Unii Europejskiej. Szybko postępowało doganianie poziomu dochodu narodowego, a także konsumpcji na mieszkańca dotychczasowych krajów Unii Europejskiej.

Twierdzono wówczas, że szybki wzrost krajów post-socjalistycznych potwierdził słuszność transformacji do gospodarki rynkowej, która umożliwiła ujawnienie się przedsiębiorczości, szybką integrację z gospodarką światową (a w szczególności z gospodarkami Unii Europejskiej), napływ inwestycji zagranicznych (por. dyskusja na ten temat zreferowana w książce Myanta i Drahoukoupila⁵).

⁵ M.Myant, J. Drahoukoupil, *Transition Economies: Political Economy in Russia, Eastern Europe, and Central Asia*, John Wiley & Sons 2011, s. 299-312.

Tablica 1. Wzrost dochodu narodowego i konsumpcji oraz ich relacja do poziomu UE15

Kraj	Skumulowany wzrost dochodu narodowego 2008/1995	Dochód narodowy na mieszkańca, w PPS, jako procent EU15		Konsumpcja na mieszkańca, jako procent EU15	
		1995	2008	1995	2008
EU15	1,334	100,00%	100,0%	100,0%	100,0%
Bułgaria	1,543	27,6%	39,4%	7,6%	18,8%
Republika Czeska	1,560	65,9%	72,9%	21,0%	43,6%
Estonia	2,227	31,2%	62,5%	10,5%	40,0%
Łotwa	2,254	27,1%	50,9%	9,5%	40,0%
Litwa	2,395	30,6%	55,6%	8,6%	40,6%
Węgry	1,489	44,1%	57,8%	17,1%	34,5%
Polska	1,805	37,1%	50,9%	16,2%	35,8%
Rumunia	1,581	b.d.	42,2%	8,6%	25,5%
Słowenia	1,729	64,1%	81,9%	45,7%	58,8%
Słowacja	1,903	41,2%	65,3%	13,3%	41,2%

x/ 1996

Źródło: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=nama_gdp_k&lang=en,
http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=nama_gdp_c&lang=en

Tablica 2. Wzrost/spadek dochodu narodowego w latach 2009-2011

Kraj	Skumulowana zmiana dochodu narodowego w %
EU 15	-0,9
Bułgaria	-3,5
Republika Czeska	-0,5
Estonia	-5,7
Łotwa	-13,4
Litwa	-8,5
Węgry	-4,0
Polska	+10,1
Rumunia	-5,8
Słowenia	-6,9
Słowacja	+2,4

Źródło: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=nama_gdp_k&lang=en

Tym niemniej, okres szybkiego wzrostu w 2008 zakończył się w większości krajów po-socjalistycznych (poza Polską i Słowacją) spektakularnym kryzysem i recesją.

Blizsze przyjrzenie się sukcesom, jakie odnotowały kraje po-socjalistyczne przed 2008 r. pokazuje, że były na nich cienie. Jednym z nich była rozbieżność między wzrostem konsumpcji a wzrostem wynagrodzeń. Wskazują na to poniższe dane, gdzie dokonane zostało porównanie między krajami po-socjalistycznymi (dla których takie dane były dostępne) a Holandią⁶. Wynika z nich, że kraje po-socjalistyczne zbliżyły się do krajów „starej” Unii Europejskiej znacznie bardziej pod względem konsumpcji na mieszkańca, niż pod względem zarobków.

Tablica 3. Konsumpcja na mieszkańca i średnie zarobki w krajach po-socjalistycznych, jako procent wielkości dla Holandii

Kraj	Roczne zarobki brutto		Konsumpcja na mieszkańca	
	2008	2010	2008	2010
Bułgaria	8,4%	9,7%	18,9%	18,6%
Łotwa	20,1%	17,9%	40,2%	33,5%
Węgry	23,6%	21,2%	34,8%	31,7%
Rumunia	n.a.	12,7%	25,6%	23,0%
Słowacja	21,9%	23,2%	41,5%	44,1%

Źródło: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=nama_gdp_c&lang=en,
http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=earn_gr_nace2&lang=en

Rozbieżność taka mogła wynikać z różnych przyczyn. Jedną z nich mogło być rozpowszechnienie zatrudnienia „na czarno”, znacznie większe w krajach po-socjalistycznych niż w pozostałej części Unii Europejskiej. Tym niemniej, jak wynika z badań przeprowadzonych w Polsce⁷, dochody w strefie nierejestrowanej są znacznie niższe niż przeciętne zarobki, choć np. dodatkowe dochody niektórych grup ludności (zwłaszcza lekarzy) mogą być wyższe, ale ich znaczenie jest niewielkie. W pewnym stopniu rozbieżność między konsumpcją a zarobkami mogą tłumaczyć transfery od osób pracujących zagranicą. Jeśli chodzi o dochody pozapłacowe (transfery socjalne) to, jak wynika z tablicy poniżej, ich relacja do dochodu narodowego w krajach po-socjalistycznych jest niższa niż w innych krajach europejskich, więc nie mogą one

⁶ Wybór Holandii wynika z tego, że dane dla EU15 nie były dostępne, a Holandia znajduje się pod względem konsumpcji na mieszkańca niemal dokładnie na poziomie średniej EU15 (rozbieżność nie przekracza 2%).

⁷ GUS dwukrotnie przeprowadzał badania na temat pracy nierejestrowanej (*Praca nierejestrowana w Polsce w 2004 r.* (2005), GUS, Warszawa, *Praca nierejestrowana w Polsce w 2010 r.* (2011), GUS, Warszawa 2011).

wpływać na silniejsze wyrównywanie poziomu konsumpcji do krajów EU15 niż poziomu zarobków.

Tablica 4. Wydatki na opiekę społeczną jako procent dochodu narodowego

Kraj	1995	2000	2008	2010
EU15	20,9	19,3	18,4	20,2
Bułgaria	:	12,7	11,2	13,5
Republika Czeska	16,0	18,0	12,5	13,7
Estonia	10,8	11,0	11,6	14,6
Łotwa	12,7	12,5	9,6	13,8
Litwa	n .a.	12,0	12,3	14,5
Węgry	17,6	15,4	17,8	17,8
Polska	b.d.	b.d.	15,6	16,9
Rumunia	10,2	10,5	12,4	14,9
Słowenia	n .a.	17,9	15,9	18,7
Słowacja	14,4	16,0	10,2	12,3

Źródło: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_a_exp&lang=en

W dalszej części tekstu postaram się wskazać na czynniki strukturalne które wpłynęły na wyjątkowo szybko przebiegający wzrost konsumpcji w krajach po-socjalistycznych. Pokaże również, że te przyczyny strukturalne miały wpływ na niestabilność wzrostu krajów po-socjalistycznych.

2. Przegląd literatury na temat przyczyn kryzysu w krajach po-socjalistycznych

Analizy kryzysu, który miał miejsce w krajach po-socjalistycznych podkreślają, że jego korzenie tkwiły we wrażliwości (*vulnerability*), która powstała (lub utrwaliła się) w okresie szybkiego wzrostu po przejściu do gospodarki rynkowej. Spadek wartości PKB w tych krajach przypisuje się czynnikom zewnętrznym, które doprowadziły do zniknięcia poprzednich pozytywnych uwarunkowań szybkiego wzrostu. Na przykład analiza przeprowadzona przez Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju wskazuje, że nagły spadek dochodu w czwartym kwartale 2008 r. był skutkiem kryzysu w krajach wyżej rozwiniętych⁸. Integracja krajów po-socjalistycznych z gospodarką światową (poprzez handel, przepływy finansowe, migracje i transfery z tego wynikające) pozwoliła przyspieszyć wzrost w okresie poprzedzającym kryzys finansowy, lecz również stworzyła znaczne uzależnienie od tych zewnętrznych czynników.

⁸ *Transition Report 2009. Transition in crisis?*, EBRD, London 2010.

Twierdzenie, że rodzaj i szybkość wzrostu krajów po-socjalistycznych w końcu lat 90. i początku dekady 2000 wpłynęły na ich niestabilność występuje często w analizach kryzysu w tych krajach. Już raport Międzynarodowego Funduszu Walutowego z 2009 r. wskazuje na uzależnienie tego wzrostu od kredytów pochodzących z zagranicy, udzielanych często w walucie obcej, i od zagranicznych przepływów kapitału, co powodowało uzależnienie od zatrzymania tego finansowania⁹. Późniejsza analiza Gardo i Martina zidentyfikowała dodatkowe słabości ujawniające się w fazie szybkiego wzrostu we wszystkich lub w większości krajów po-socjalistycznych: gwałtowny wzrost relacji kredytów do depozytów w bankach, wzrost deficytów bilansu handlowego, w niektórych krajach również zwężenie pola manewru polityki w związku z przyjęciem stałego kursu waluty¹⁰. Stan bilansu obrotów handlowych został również wskazany jako istotny czynnik różnicujący wpływ kryzysu na kraje Europy Środkowej i Wschodniej, równoległe do stwierdzenia, że skala wzrostu (a niekoniecznie wartość) kredytu była podstawowym czynnikiem tego wpływu, co mogło być pogłębiane przez system stałego kursu¹¹.

Jest jednak inny kierunek literatury, wskazujący na wpływ zmian na rynku pracy i proporcji pomiędzy przychodami z pracy i z kapitału na mechanizm globalnego kryzysu.

Wiadomo z danych statystycznych, że poczynając od lat 80-tych ubiegłego wieku na całym świecie udział płac w wartości dodanej zmniejszał się. Tendencja ta była wyjaśniana jako efekt przyspieszenia postępu technicznego w latach 80., co wymagało bardziej elastycznego dostosowania zatrudnienia, i wynikającej z tego pogarszającej się pozycji negocjacyjnej zatrudnionych¹². Dodatkowym czynnikiem wpływającym na relację pomiędzy płacami a zyskami była globalizacja, która umożliwiła wykorzystanie taniej pracy z krajów rozwijających się. Czynnik ten, w powiązaniu z naciskiem konkurencyjnym taniego importu z tych krajów i imigracją, oraz ze zmianami strukturalnymi w kierunku dziedzin o niskim zapotrzebowaniu na pracę, jak finanse,

⁹ *Global Financial Stability Report. Responding to the Financial Crisis and Measuring Systemic Risks*, International Monetary Fund, Washington D.C. 2009.

¹⁰ Gardo S. and Martin R. *The Impact of Global Economic Crisis on Central, Eastern and South-Eastern Europe. A Stock Taking Exercise*. "ECB Occasional Paper Series" 2010, 114, Frankfurt/ European Central Bank.

¹¹ Becker T. et al. *Whither growth in Central and Eastern Europe. Policy lessons from an integrated Europe*. "Bruegel Blueprint Series" 2010, Vol. XI, Bruegel, Brussels.

¹² Ellis L. and Smith K., *The Global Upward Trend in the Profit Share*. "BIS Working Papers" 2007, 231, Bank for International Settlements, Basel.

czyniło kapitał względnie rzadkim¹³. Inne prace wskazują na silny wpływ ograniczenia idei państwa dobrobytu, spadającego znaczenia związków zawodowych i wzrostu sfery finansowej, a ponad wszystko rosnącej popularności ideologii liberalnej na spadek udziału płac w wartości dodanej¹⁴.

Jak wynika z tablicy 5, tendencja spadającego udziału płac w wartości dodanej miała miejsce w Europie jako całości w dekadzie poprzedzającej kryzys i pojawiła się ponownie wraz z restrykcyjną polityką gospodarczą w 2011.

Rosnący udział zysków kapitałowych powinien, zgodnie z niektórymi poglądami, przynieść długookresowe pozytywne skutki w postaci wysokich inwestycji i tworzenia miejsca pracy, a więc zmniejszenia bezrobocia¹⁵. Inne prace podkreślają jednak, że wpływ zmian proporcji pomiędzy zyskami z pracy i z kapitału na wielkość i charakter popytu nie jest oczywisty¹⁶.

Tridico dodał nowy element do wyjaśnienia malejącego udziału płac w wartości dodanej. Twierdził on mianowicie, że wzrost finansjalizacji (mierzonej jako relacja pomiędzy kapitalizacją giełdy a dochodem narodowym) wywarł nacisk w kierunku liberalizacji, co spowodowało ograniczenie wzrostu płac i rosnące uelastycznienie rynku pracy¹⁷.

Konsekwencje pro-kapitałowej polityki ekonomicznej (preferującej zyski na niekorzyść płac) były analizowane przez autorów kierunku post-keynesowskiego¹⁸. Twierdzili oni, że podział dochodów jest istotny dla wzrostu, z powodu wpływu na popyt, a także na podaż (poprzez wpływ na wydajność pracy). Wskazali, posługując

¹³ Guscina A., *Effects of Globalisation on Labor's Share in National Income.* IMF Working Paper 2006, WP/06/294, International Monetary Fund, Washington D.C.

¹⁴ Jayadev A., *Capital account openness and the labour share of income.* "Cambridge Journal of Economics", 2007, No. 31, s. 423-443, "World of Work Report", *Income inequalities in the age of financial globalization.* (2008), International Labour Organisation, Geneva, Stockhammer (2012). Decline in wage share: causes and prospects. Paper written for the project: *New perspectives for wages and economic growth: the potentials for wage-led growth?* "ILO Working Papers", (forthcoming).

¹⁵ De Serres A., Scarpetta S., De la Maisonneuve C., *Falling Wage Shares in Europe and in United States: how Important is Aggregation Bias?*, "Empirica" 2001, (4).

¹⁶ Naastepad, C.W.M., *Technology, demand and distribution: a cumulative growth model with an application to the Dutch productivity growth slowdown.* "Cambridge Journal of Economics", 2006. No. 30, s. 403-434.

¹⁷ Tridico, P., Financial crisis and global imbalances: its labour market origins and the aftermath. "Cambridge Journal of Economics" 2012, No. 36, s. 17-42.

¹⁸ Lavoie M. and Stockhammer E., *Wage-led growth: Concept, theories and policies.* "ILO Working Papers Conditions of Work and Employment" 2012, Series 41, International Labour Organisation, Geneva.

się wynikami analiz ekonometrycznych, że w większości krajów wzrost w istocie rzeczy zależy głównie od płac. Stąd, w warunkach polityki pro-kapitałowej, pozytywne wyniki mogą być zapewnione tylko poprzez kredyt, wspierający konsumpcję, lub poprzez eksport, wspierający ogólny popyt. W ich opinii obecna gospodarka światowa jest oparta na symbiozie krajów uzależnionych od kredytu (jak USA), które czerpią finansowanie z krajów o silnie rozwiniętym eksporcie (jak Chiny). Jednak taka sytuacja, w której polityka gospodarcza jest w konflikcie z rzeczywistym typem wzrostu, jest niestabilna.

Tridico w poprzednio cytowanej pracy podkreśla wpływ zmniejszającego się udziału płac na niestabilność wzrostu, a także na pojawienie się kryzysu finansowego w ubiegłej dekadzie. Mianowicie niestabilność zatrudnienia i słabo rosnące płace w warunkach konsumeryzmu (silnego w USA, ale też obecnego w Europie) skłaniały gospodarstwa domowe do zadłużania się¹⁹. Wspierało to wzrost konsumpcji, lecz kosztem jego niestabilności. Tridico podaje nie tylko wysoki poziom zadłużenia amerykańskich gospodarstw domowych, ale także fakt, że nierówności wydatków konsumpcyjnych były znacznie mniejsze, niż nierówności dochodowe. Kredyt pozwalał więc ograniczyć skalę nierówności dochodowych. Nie mająca stabilnych podstaw konsumpcja napędzana kredytem musiała doprowadzić do kryzysu finansowego. W Europie presja firm na uelastycznienie rynku pracy zwiększyła wydatki rządowe na zasiłki dla bezrobotnych²⁰.

Wymienione analizy (Tridico i Lavoie i Stockhammera) pozwalają powiązać logicznie sposób, w jaki wzrastały dochody gospodarstw domowych z ich zadłużeniem i rosnącym uzależnieniem od zewnętrznego finansowania. W tym tekście chciałabym zilustrować to powiązanie na przykładzie krajów po-socjalistycznych. Jest to szczególnie wyraźny przykład, biorąc pod uwagę szybkość wzrostu i skalę recesji która po nim nastąpiła. Pokażę, że endogeniczne zmiany polegające na opóźnionym wzroście dochodów i ich rosnącym zróżnicowaniu wpłynęły na niestabilność konsumpcji, naspędzanej przez kredyt. Pokażę też wpływ opóźnionych korzyści pracowników i silnego wzrostu konsumpcji jako dodatkowych czynników narażających gospodarkę tych krajów na niestabilność.

¹⁹Nie można zapominać, że szereg innych czynników wpłynęło na wzrost zadłużenia gospodarstw domowych: dostępność kredytów bankowych dzięki sekurytyzacji (Shin, H. S., *Securitisation and financial stability*. „The Economic Journal” 2009, No. 119, s. 309-332), ich niska cena w związku z ogólnym spadkiem stóp procentowych, polityka państwa promująca własność nieruchomości.

²⁰ Tridico (2012) wskazuje na inne jeszcze czynniki osłabiające wzrost gospodarczy, jak niskie inwestycje i spekulacja finansowa w celu osiągnięcia wysokich zysków.

3. Cechy wzrostu dobrobytu w krajach po-socjalistycznych

Cechą, która rzuca światło na ograniczone doganianie przeciętnych dochodów Unii Europejskiej przez kraje po-socjalistyczne jest niski i malejący udział płac w wartości dodanej. Jak napisałam wyżej, jest to tendencja ogólnoświatowa i występowała ona w krajach europejskich na długo przed kryzysem finansowym. Tym niemniej, jak pokazuje tablica 5, udział płac w krajach po-socjalistycznych (z wyjątkiem Słowenii) był niższy niż w 15 krajach „starej” Unii Europejskiej przez cały okres po transformacji. Tablica pokazuje też, że we wszystkich krajach, dla których były dostępne dane udział płac zmalał pomiędzy 1995 a 2000 rokiem (lub przed 2005 r., w przypadku Słowacji). Natomiast w okresie 2000-2008 udział płac zwiększył się we wszystkich tych krajach poza Polską. Do 2000 r. pracownicy mieli więc systematycznie niższy udział w efektach wzrostu i wzrost dochodów był opóźniony w stosunku do wzrostu wartości dodanej. Oznacza to również, że udział zysków był w krajach po-socjalistycznych wyższy niż w krajach EU15 i miał on tendencję do wzrostu. Należy przy tym podkreślić niższe opodatkowanie zysków korporacyjnych, zwłaszcza w krajach bałtyckich.

Dodatkową ilustrację wzrostu wyników produkcyjnych i dochodów zatrudnionych przedstawia tablica 6²¹. Aż do początku kryzysu wydajność pracy w krajach po-socjalistycznych rosła bardzo szybko, znacznie szybciej niż w krajach EU15. Wzrost ten został spowolniony lub zamienił się w spadek dopiero z nastaniem kryzysu. Jeśli chodzi o zmiany realnych kosztów pracy (zdefiniowanych jako zmiana wynagrodzeń pracowników przewyższająca zmianę wydajności pracy), były to na ogół spadki w krajach po-socjalistycznych, co oznacza, że koszty pracy tylko częściowo pokrywały wzrost jej wydajności. Podobna tendencja występowała w krajach EU15, jednak w krajach po-socjalistycznych była ona przed 2008 szczególnie silna. Wyjątkiem była Republika Czeska i kraje bałtyckie w przedkryzysowej części pierwszej dekady XXI wieku. W innych krajach po-socjalistycznych wzrost wynagrodzeń pracowników był opóźniony w stosunku do wyników ich pracy, co było z wyraźną korzyścią dla pracodawców. Luka pomiędzy tempem wzrostu wydajności pracy i kosztów pracy była w niektórych krajach (Bułgaria, Polska, Rumunia, Słowenia) znacznie wyższa niż w krajach EU 15 w okresie poprzedzającym kryzys. Poza konsekwencjami dla ograniczenia wzrostu dobrobytu, tworzyło to korzystny klimat inwestycyjny.

²¹ Dane są dostępne tylko dla okresu poczynając od 1996 roku.

Tabela 5. Udział wynagrodzeń pracowników w wartości dodanej

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
EU15						56,60%	56,59%	56,41%	56,15%	55,57%	55,46%	55,10%	54,74%	55,24%	56,79%	56,14%	56,06%
Bułgaria					42,31%	41,38%	41,18%	40,54%	40,00%	40,91%	40,00%	41,07%	40,91%	42,11%	44,16%	44,44%	
Republika Czeska	44,48%	45,61%	46,49%	44,57%	44,22%	44,33%	44,29%	45,26%	45,59%	45,81%	46,25%	45,91%	45,80%	46,45%	46,47%	46,31%	46,75%
Estonia	58,82%	59,09%	53,57%	53,13%	51,43%	50,00%	50,00%	49,02%	49,12%	50,79%	50,68%	50,57%	52,38%	56,48%	59,55%	54,84%	53,85%
Łotwa						44,44%	45,00%	40,91%	45,83%	44,83%	45,71%	48,84%	52,63%	56,25%	51,92%	47,06%	47,54%
Litwa						44,44%	42,40%	43,28%	43,24%	43,98%	44,79%	47,51%	47,73%	49,50%	50,00%	46,15%	44,07%
Węgry	54,60%	53,08%	51,88%	51,68%	50,85%	52,73%	52,50%	52,57%	54,04%	53,87%	54,21%	53,33%	54,66%	54,49%	54,93%	51,70%	51,85%
Polska						45,09%	46,15%	44,39%	43,08%	40,93%	40,53%	40,57%	40,74%	42,66%	41,53%	42,20%	
Rumunia														47,42%	45,24%	44,09%	
Słowenia	64,44%	61,54%	60,00%	59,09%	58,90%	59,26%	59,34%	58,42%	58,18%	57,98%	57,94%	57,35%	56,67%	58,02%	60,93%	62,00%	60,93%
Słowacja	43,75%	47,22%	47,50%	48,84%	44,68%	47,06%	43,86%	43,55%	42,65%	41,33%	41,98%	40,22%	39,81%	40,18%	42,86%	41,82%	41,74%

Źródło: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=nama_gdp_c&lang=en

Tablica 6. Skumulowana zmiana wydajności pracy i kosztów pracy (rok początkowy =1)

Kraj	2000/ 1995	2008/ 2000	2011/ 2008	2000/ 1995	2008/ 2000	2011/ 2008
	Realna wydajność pracy na zatrudnionego			Realne koszty pracy		
EU15	1,087	1,087	1,011	0,983	0,975	1,012
Bulgaria	1,065	1,070	1,008	0,902	0,946	1,090
Republika Czeska	1,098	1,333	1,078	1,036	1,052	1,032
Estonia	1,152	1,330	1,022	0,886	1,107	0,918
Łotwa	1,531	1,425	1,049	0,951	1,154	0,817
Litwa	1,345	1,460	1,131	1,066	1,024	0,881
Węgry	1,328	1,633	1,015	0,961	0,978	0,948
Polska	1,095	1,315	0,973	0,978	0,873	0,962
Rumunia	1,326	1,281	1,081	n.a.	0,837	0,884
Słowenia	1,248	1,276	0,993	0,917	0,974	1,046
Słowacja	1,230	1,449	1,043	1,045	0,951	1,034

Źródło: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=nama_aux_lp&lang=en
http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=nama_aux_ulc&lang=en

Zastanawiając się nad powyżej przedstawioną zmieniającą się relacją pomiędzy wynikami i opłacaniem pracy w krajach po-socjalistycznych warto wziąć pod uwagę dramatyczne zmiany, jakie zaszły na rynku pracy tych krajów. W okresie gospodarki centralnie planowanej rynek ten był ściśle regulowany. Bezrobocia oficjalnie nie było, a prawo do pracy było prawem każdego obywatela. Zapotrzebowanie na pracę i rozdysponowanie jej zasobów było planowane, stosownie do potrzeb produkcyjnych. Wynikała z tego sztywność podaży pracy i brak jej rezerw poza przedsiębiorstwami, w wyniku której każdy wzrost zapotrzebowania na pracę był trudny do zaspokojenia. Wynikał z tego pozorny niedobór pracy i tendencja do tworzenia rezerw wewnątrz przedsiębiorstw. Był to jeden z elementów niedoboru, powszechnego w gospodarce centralnie planowanej²².

Z powodów politycznych (prawo obywateli do pracy) i ekonomicznych (niedobór) pracownicy byli silnie chronieni przez istniejące regulacje rynku pracy.

Transformacja do gospodarki rynkowej spowodowała bardzo szybko dramatyczny wzrost bezrobocia. Nie przytaczając całej dyskusji nad przyczynami tego zjawiska,

²² J.Kornai (1985), *Niedobór w gospodarce*, PWE Warszawa.

można wskazać ujawnianie się ukrytego bezrobocia (rezerw pracy utrzymywanych w przedsiębiorstwach) w postaci bezrobocia jawnego i skutki restrukturyzacji gospodarki (upadanie niektórych przedsiębiorstw, tworzenie nowych miejsc pracy, ale wymagających mniejszych jej nakładów).

Tablica 7. Stopa bezrobocia

Kraj	1998	2000	2005	2008	2009	2010	2011
EU15	9,5	7,9	8,3	7,2	9,2	9,6	9,7
Bułgaria	b.d.	16,4	10,1	5,6	6,8	10,3	11,3
Republika Czeska	6,5	8,8	7,9	4,4	6,7	7,3	6,7
Estonia	b.d.	13,6	7,9	5,5	13,8	16,9	12,5
Węgry	14,3	13,7	9,6	8,0	18,2	19,8	16,2
Łotwa	13,2	16,4	8,0	5,3	13,6	18,0	15,3
Litwa	8,7	6,3	7,2	7,8	10,0	11,2	10,9
Polska	10,2	16,1	17,9	7,1	8,1	9,7	9,7
Rumunia	5,4	6,8	7,2	5,8	6,9	7,3	7,4
Słowacja	7,4	6,7	6,5	4,4	5,9	7,3	8,2
Słowenia	12,7	18,9	16,4	9,6	12,1	14,5	13,6

Źródło: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=une_rt_a&lang=en

Wzrost bezrobocia i ogólna liberalizacja gospodarki spowodowały nacisk pracodawców na ograniczenie ochrony pracowników, umożliwiające bardziej elastyczne funkcjonowanie rynku pracy. W rezultacie, w okresie transformacji rynek pracy został silnie, aczkolwiek często z pewnym opóźnieniem, zliberalizowany²³.

Ogólny stan ochrony pracowników obrazują wskaźniki EPL (Employment Protection Legislation indicators – im wyższy wskaźnik, tym wyższy poziom ochrony pracowników). Są one publikowane przez OECD, ale tylko dla krajów należących do tej organizacji, a więc tylko dla niektórych krajów po-socjalistycznych i od momentu ich wstąpienia do OECD. Dla lat wcześniejszych wskaźniki te zostały oszacowane przez Międzynarodową Organizację Pracy (ILO) Wskaźniki te są szacowane metoda ekspercką i zawierają pewien margines błędu.

Poniższe dane ILO pokazują, że pomiędzy końcem lat 90-tych a 2003 rokiem nastąpiła znaczna liberalizacja rynku pracy w większości krajów po-

²³Por. M. Lissowska, *Evolution of the Institutions Governing the Labour Market. The Case of Poland*, „Rivista Dell'Associazione Rossi-Doria” 2010, No. 4, s. 33-61.

socjalistycznych²⁴. Proces ten jednak przebiegał w różnych tempie i z różnym natężeniem w poszczególnych krajach.

Tablica 8. Wskaźniki ochrony pracowników (Employment Protection Legislation - EPL)

Kraj	Koniec lat 90-tych	2003
Bulgaria	2,8	2,0
Republika Czeska	2,2	1,8
Estonia	2,4	2,3
Węgry	1,8	1,6
Litwa	b.d.	2,8
Polska	2,0	2,1
Słowacja	2,3	2,8
Słowenia	3,3	2,4

Źródło: Szacunek ILO wg pracy Cazes S., Nesporova A.(eds.) (2007), *Flexicurity. A relevant approach in Central and Eastern Europe*, International Labour Office, Geneva

Dane OECD dla wszystkich krajów po-socjalistycznych, które należały w końcu ubiegłej dekady do tej organizacji wykazują, że dla wszystkich z nich poza Słowenią ochrona pracowników była słabsza niż w Niemczech (w których poziom ochrony pracowników obniżył się znacznie w poprzedzającym dziesięcioleciu).

Tablica 9. Wskaźniki ochrony pracowników (EPL)

Kraj	2008
Niemcy	2,12
Republika Czeska	1,96
Węgry	1,65
Polska	1,9
Słowacja	1,34
Słowenia	2,51

Źródło:

<http://www.oecd.org/employment/emp/oecdindicatorsofemploymentprotection.htm#data>

Słaba ochrona pracowników przez prawo mogła być przyczyną nacisku pracodawców na wysoką wydajność pracy i jej niepełne opłacanie, czego wynikiem był niski udział wynagrodzeń pracowniczych w wartości dodanej

²⁴ Dane dla lat wcześniejszych nie są dostępne. Poziom ochrony pracowników w latach 80-tych był w krajach socjalistycznych niewątpliwie znacznie wyższy.

Tablica 10. Zmiana współczynnika Giniego w krajach po-socjalistycznych w latach 90-tych

Kraj	1989	1993	1998
Bułgaria	23,4	24,3 b/	26,4 d/
Republika Czeska	19,4 a/	26,6	
Estonia	23 a/	39,5	37,6
Węgry	25,1	27,9	24,9
Łotwa	22,5 a/	27	33,5
Litwa	22,5 a/	33,6	30,2
Polska	26,9	32,3	32,9
Rumunia	23,3	28,2 b/	29,4
Słowacja	19,5 a/		25,8 c/
Słowenia	n.a.	29,2 b/	28,4

a/ 1988; b/1994 c/1996 d/1997

Źródło : <http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI>**Tablica 11.** Wskaźniki nierówności i ubóstwa w latach 2000-2010

	Poziom wskaźnika Giniego							Ludność w strefie ryzyka ubóstwa			
	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2005	2008	2010	2011
EU15	29	29,9	29,5	30,2	30,7	30,4	30,5	21,5	21,4	21,7	22,5
Nowe Państwa Członkowskie (12)	:	33,2	33	31,8	31,3	30,7	30,3	41,0	31,7	30,8	30,6
Bułgaria	25	25	31,2	35,3	35,9	33,4	33,2	:	44,8	49,2	49,1
Republika Czeska	25 a/	26	25,3	25,3	24,7	25,1	24,9	19,6	15,3	14,4	15,3
Estonia	36	34,1	33,1	33,4	30,9	31,4	31,3	25,9	21,8	21,7	23,1
Łotwa	34	36,1	39,2	35,4	37,7	37,4	36,1	45,8	33,8	38,1	40,4
Litwa	31	36,3	35	33,8	34	35,5	36,9	41,0	27,6	33,4	33,4
Węgry	26	27,6	33,3	25,6	25,2	24,7	24,1	32,1	28,2	29,9	31,0
Polska	30	35,6	33,3	32,2	32	31,4	31,1	45,3	30,5	27,8	27,2
Rumunia	29	31	33	37,8	36	34,9	33,3	:	44,2	41,4	40,3
Słowenia	22	23,8	23,7	23,2	23,4	22,7	23,8	18,5	18,5	18,3	19,3
Słowacja	:	26,2	28,1	24,5	23,7	24,8	25,9	32,0	20,6	20,6	20,6

a/ 2001

Źródło: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_di12&lang=enhttp://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_peps01&lang=en

Cechą dochodów w krajach po-socjalistycznych, związaną z liberalizacją gospodarki (w tym szczególnie rynku pracy) i dużym bezrobociem było ich rosnące

zróżnicowanie. Jak wynika z bazy danych Banku Światowego²⁵, społeczeństwa tych krajów były przed transformacją do gospodarki rynkowej bardzo egalitarne, współczynnik Giniego nie przekraczał 20. W ciągu 10 następnych lat ten współczynnik wzrósł do 30, o 10 punktów więcej. W ciągu stosunkowo krótkiego czasu kraje te osiągnęły więc poziom zróżnicowania dochodów taki, jak Europa Zachodnia uzyskała w wyniku wielowiekowej historii.

Zgodnie z danymi Eurostatu dla późniejszego okresu (połowa pierwszego dziesięciolecia XXI wieku), zróżnicowanie dochodowe było systematycznie wyższe w tzw. nowych krajach członkowskich Unii Europejskiej (których przeważającą większość stanowią kraje po-socjalistyczne) niż w krajach EU15. Tym niemniej poziom zróżnicowania dochodowego ustabilizował się (a nawet spadł w niektórych krajach po-socjalistycznych) w ciągu pierwszej dekady XXI wieku, a zwłaszcza po nadejściu kryzysu finansowego. Zróżnicowanie dochodowe było szczególnie silne w krajach bałtyckich, Bułgarii, Rumunii i Polsce. Wysokie zróżnicowanie dochodów silnie podniosło udział społeczeństwa pozostającego w strefie ryzyka ubóstwa²⁶. O ile w „starych” krajach Unii Europejskiej udział tej grupy ludności nie przekracza 20%, to w nowych krajach Unii Europejskiej jej udział w 2005 r. wyniósł 40%, przy szczególnie wysokich udziałach w krajach bałtyckich, Bułgarii, Rumunii i Polsce. Tym niemniej ta miara zróżnicowania dochodowego była bardzo zróżnicowana pomiędzy poszczególnymi krajami po-socjalistycznymi (przy szczególnie niskim poziomie w Republice Czeskiej i Słowenii) i jej poziom zmniejszył się w wielu krajach na przestrzeni dekady lat 2000-2010, a zwłaszcza po kryzysie finansowym.

Jak z tego wynika, wzrost dochodów gospodarstw domowych w krajach po-socjalistycznych był niższy niż tempo wzrostu gospodarczego i w dodatku dochody były coraz bardziej zróżnicowane. Ubóstwo dużej części społeczeństwa nie mogło być wyrównane przez transfery socjalne gdyż, jak pokazałam poprzednio, ich proporcja w krajach po-socjalistycznych była niższa niż w Unii Europejskiej sprzed rozszerzenia w 2004 r. i w większości krajów socjalistycznych ten udział obniżył się w ubiegłej dekadzie, w każdym razie przed nadejściem kryzysu.

²⁵ Dane na temat zróżnicowania dochodów nie są dostępne w bazie Eurostatu dla nowych państw członkowskich przed 2000 rokiem. Z tego powodu zostały użyte dane Banku Światowego. Nie są one w pełni porównywalne z danymi Eurostatu po 2000 r., ale dostatecznie dobrze pokazują ewolucję nierówności.

²⁶ Granica strefy ryzyka ubóstwa jest definiowana jako 60% mediany wyrównanego dochodu w danej gospodarce

4. Bezpośrednie konsekwencje opóźnionego i zróżnicowanego wzrostu dochodów

Przed transformacją społeczeństwa krajów socjalistycznych spodziewały się, że poziom ich dobrobytu zdecydowanie się poprawi. Brak realizacji takiego oczekiwania spowodował frustrację społeczną. Innym czynnikiem powodującym frustrację była nagła dostępność dóbr konsumpcyjnych, co kontrastowało z poprzednią sytuacją ostrych niedoborów dóbr²⁷. Frustrację powodowało nie tylko nie spełnienie poprzednich oczekiwań, ale także pogłębiające się ubożenie części społeczeństwa²⁸.

Zmieniała się także struktura potrzeb. Jedną z przyczyn tego było wycofanie się państwa (i przedsiębiorstw państwowych) ze świadczenia niektórych usług, w szczególności dostępnego mieszkalnictwa. W związku z tym młode małżeństwa musiały dokonywać prywatnych inwestycji mieszkaniowych.

Tablica 12. Napływ netto kredytów zagranicznych jako odsetek PKB

Kraj	Średnia w latach 1995-2008	Odchylenie standardowe 1995-2008	Wskaźnik zmienności 1995-2008	Średnia 2009-2011
Bułgaria	5%	6%	108%	-2%
Republika Czeska	3%	3%	114%	0%
Estonia	9%	7%	75%	-6%
Łotwa	15%	10%	67%	-3%
Litwa	6%	4%	72%	-6%
Węgry	4%	6%	134%	1%
Polska	2%	2%	131%	2%
Rumunia	4%	3%	75%	3%
Słowenia	7%	7%	102%	-7%
Słowacja	4%	6%	162%	5%

Współczynnik zmienności został wyliczony jako relacja odchylenia standardowego do średniej

Źródło : http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=bop_q_c&lang=en

http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=nama_gdp_c&lang=en

Rzeczywisty i subiektywnie odczuwany brak zaspokojenia potrzeb zarówno biednych, jak i zamożniejszych grup społeczeństwa ujawnił się równolegle

²⁷ J. Kornai, *Niedobór w gospodarce*, op.cit.

²⁸ *Trzy Polski : potencjał i bariery integracji z Unią Europejską* (red. J. Hausner i M. Marody), Fundacja Ericha Brosta przy Fundacji Friedricha Eberta, Warszawa 1999.

z dostępnością środków na globalnych rynkach finansowych, które poszukiwały możliwości ich zainwestowania. Te środki napływały do krajów po-socjalistycznych poszukując możliwości udzielenia kredytów lub bezpośredniego zainwestowania.

Jak wynika z powyższej tablicy, w latach 1995-2008, przed kryzysem finansowym, napływ kredytów zagranicznych do krajów po-socjalistycznych wynosił powyżej 5% dochodu narodowego (z wyjątkiem Republiki Czeskiej i Polski). Oczywiście tylko część tych kredytów została skierowana do gospodarstw domowych, jednak na pewno dostępność kredytów zwiększyła możliwości zaspokojenia potrzeb ograniczonego przez opóźnienie uzyskiwania dochodów, ubóstwo lub brak mieszkań. Należy wspomnieć, że w tym okresie stosowano agresywne praktyki kredytowania (zarówno w odniesieniu do kredytów konsumenckich, jak i hipotecznych) i kredytodawcy nie badali szczegółowo zdolności kredytowej swych klientów. Należy również przyznać, że obywatele krajów po-socjalistycznych nie mieli wystarczającej edukacji finansowej i doświadczenia w zarządzaniu swymi finansami, przez co mogli nie orientować się co do swoich rzeczywistych możliwości spłaty kredytów.

Istnieją pewne dowody statystyczne, że nierówności dochodowe podnoszą skłonność do brania kredytów. Jak wynika z badania dla krajów strefy euro, uboższe gospodarstwa domowe są w znacznie większym stopniu obciążone kredytami konsumenckimi, a zwłaszcza mają znacznie większy relatywny poziom obsługi długu niż gospodarstwa bogatsze²⁹. Wydaje się, że uboższe gospodarstwa domowe starają się wypełnić lukę pomiędzy swoimi możliwościami finansowymi a potrzebami (lub zachciankami) konsumpcyjnymi poprzez kredyt. W przypadku krajów po-socjalistycznych ta luka mogła być szczególnie szeroka z powodu gwałtownie rosnących nierówności dochodowych (i skali bezrobocia), spodziewanego wzrostu dobrobytu zapowiadanego przez autorów transformacji i agresywnego marketingu dóbr konsumpcyjnych. Transformacja spowodowała znaczne zmiany ekonomiczne i kulturowe i mogła prowadzić do nadmiernej konsumpcji i nieracjonalnego zadłużania się.

Badanie przeprowadzone na polskich gospodarstwach domowych miało w zasadzie na celu określenie zmian w zachowaniach kredytobiorców po transformacji. Jednak potwierdza ono wpływ presji potrzeb na zadłużanie się. Stwierdzono, że nadmierne zadłużenie jest częstsze w gospodarstwach najuboższych i rośnie wraz z wielkością gospodarstwa domowego (ilością osób). Gospodarstwa te biorą kredyty, by zaspokoić

²⁹ S. Gomez-Salvador, A. Lojschova, T. Westermann, *Household sector borrowing in the euro area. A micro data perspective*. "ECB Occasional Paper Series" 2011, No. 125, European Central Bank, Frankfurt.

swoje codzienne potrzeby, nie związane z inwestycjami mieszkaniowymi. Mogą to być potrzeby najbardziej podstawowe (jedzenie i ubranie), opłata kosztów stałych (jak czynsz), czy też refinansowanie poprzednio zaciągniętych kredytów. Bogatsze i młodsze gospodarstwa domowe częściej zaciągają kredyty hipoteczne, by zaspokoić swoje potrzeby mieszkaniowe³⁰. Tak więc zarówno wyższe zróżnicowanie dochodowe, jak i opóźniony wzrost dochodów mogą prowadzić do decyzji o zaciągnięciu kredytu. Taki kredyt może mieć różne przyczyny w uboższych i bogatszych warstwach społeczeństwa: zaspokojenie podstawowych potrzeb przez kredyt konsumencki w warstwach ubogich, zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych i kredyt hipoteczny w warstwach bogatszych (z powodu niezaspokojenia potrzeb mieszkaniowych lub niskiej jakości zasobu mieszkaniowego z okresu przed transformacją).

Wynikiem tego była skłonność do finansowania konsumpcji i inwestycji mieszkaniowych kredytem. Dane statystyczne wskazują na gwałtowny wzrost zadłużenia gospodarstw domowych (rozumianego jako suma kredytów konsumenckich i mieszkaniowych) w krajach po-socjalistycznych.

Tablica 13. Zadłużenie gospodarstw domowych – dług w stosunku do dochodu do dyspozycji

Kraj	2001	2008	2010
Strefa euro (17 krajów)	75,09	95,06	99,03
Republika Czeska	14,22	49,65	52,54
Estonia	18,85	91,91	96,77
Łotwa	9,69	70,79	75,12
Litwa	2,71	44,89	43,11
Węgry	12,65	62,24	67,28
Polska	11,79	48,03	52,23
Słowenia	23,30 a/	41,95	46,77
Słowacja	9,25	35,37	39,15

a/ 2002

Źródło: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tec00104>, accessed on 29/04/2013

³⁰ P. Białowolski, *Patterns of Credit Ownership in Poland - A Multi-group Latent Class Approach*. 2012. URL: <http://www.bis.org/ifc/events/6ifcconf/bialowolski.pdf>

Uwagę zwraca nie tyle sama wysokość zadłużenia w stosunku do dochodów (ta, w końcu okresu, była nie wyższa niż przeciętnie w strefie euro), lecz drastyczny wzrost tej relacji. Wobec braku danych dla Bułgarii i Rumunii szybkość wzrostu zadłużenia w stosunku do dochodów gospodarstw domowych (najwyższa w krajach bałtyckich i na Węgrzech) jest skorelowana z poprzednio pokazanym odsetkiem ludności w strefie ryzyka ubóstwa. Sugeruje to, że istniał związek pomiędzy nierównością dochodową i ubóstwem a zadłużaniem się.

Wydaje się, że wzrost zadłużenia gospodarstw domowych był istotną przyczyną różnicy pomiędzy (słabszą) konwergencją zarobków a (wyższą) konwergencją konsumpcji w krajach po-socjalistycznych do poziomu Unii Europejskiej. Niewątpliwie nie była to jednak jedyna przyczyna tej różnicy: pewną rolę odgrywały w niej zarobki z szarej strefy i przekazy z zagranicy.

Tablica 14. Cechy wzrostu konsumpcji w krajach po-socjalistycznych

Kraj	1996-2008			Współczynnik zmienności wzrostu PKB	2009-2011
	Konsumpcja				Przeciętny wzrost konsumpcji (%)
	Przeciętny wzrost (%)	Odchylenie standardowe (%)	Współczynnik zmienności a/		
EU15	2,1	0,87	0,406	0,441	-0,1
Bułgaria	4,9	5,06	1,023	1,376	-2,0
Republika Czeska	3,1	2,03	0,660	0,659	0,6
Estonia	7,6	4,81	0,635	0,624	-4,6
Łotwa	7,7	6,27	0,814	0,561	-5,1
Litwa	7,6	2,92	0,386	0,460	-5,4
Węgry	3,2	3,17	0,997	0,500	-3,0
Polska	4,6	1,95	0,422	0,378	2,6
Rumunia	7,0	5,81	0,835	1,078	-3,1
Słowenia	3,2	1,53	0,480	0,261	0,8
Słowacja	5,1	2,32	0,458	0,513	-0,3

a/ Współczynnik zmienności został wyliczony jako relacja odchylenia standardowego do średniej

Source: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=nama_gdp_k&lang=en

Co więcej, zadłużenie, narażone na fluktuacje w związku ze zmienną dostępnością funduszy i zmianami restrykcyjności praktyk kredytowania, było czynnikiem wpływającym na niestabilność konsumpcji w niektórych krajach Europy Środkowej

i Wschodniej. Niewątpliwie niestabilność wzrostu gospodarczego była podstawową przyczyną tej niestabilności. Jednak, nagłe pojawienie się dostępnego kredytu umożliwiło konsumowanie ponad możliwości wynikające z dochodów. Z drugiej strony, zależność od zadłużenia i konieczność spłaty kredytu wymuszała okresowe ograniczanie konsumpcji, zwłaszcza w okresie kryzysu i ograniczenia dostępności kredytu. Poza Bułgarią i Rumunią, dla których dane o zadłużeniu nie są dostępne, niestabilność wzrostu konsumpcji (najwyższa w przypadku Węgier i krajów bałtyckich) koreluje z szybkością wzrostu zadłużenia gospodarstw domowych. Również kraje o najszybszym wzroście konsumpcji (częściowo dokonywanej na kredyt) odczuły w późniejszym okresie najsilniejsze jej spadki.

5. Niestabilność inwestycji jako pośredni skutek cech wzrostu konsumpcji

W dużej mierze kredytowany wzrost konsumpcji równoległe z ograniczonym wzrostem płac miał szersze konsekwencje dla wrażliwości (*vulnerability*) wzrostu gospodarczego w krajach po-socjalistycznych. Jednak ta wrażliwość zależała również do innych cech, takich jak struktura danej gospodarki, jej poprzednio rozwinięte związki z gospodarką globalną, wielkość i struktura inwestycji, skala dostępnego finansowania z zagranicy, polityka gospodarcza, specyfika decyzji podmiotów gospodarczych. Cechy wzrostu konsumpcji były tylko częściową przyczyną ogólnej niestabilności gospodarek tych krajów.

Wzrost konsumpcji (i popytu mieszkaniowego) oraz oczekiwania dalszego wzrostu gospodarczego zwiększyły skłonność do inwestowania w krajach po-socjalistycznych. Innym czynnikiem sprzyjającym podejmowaniu inwestycji był bardzo wysoki wzrost wydajności pracy (tylko częściowo opłacany przez wzrost kosztów pracy) i wysoki udział wynagrodzenia kapitału w wartości dodanej, co oznaczało możliwości osiągnięcia wysokich stóp zysku. Dostępność finansowania z zagranicy miała ogromne znaczenie dla podejmowania inwestycji po zidentyfikowaniu możliwości. Jednak wysoki wzrost inwestycji był połączony z ich niestabilnością.

Niewątpliwie wzrost dochodu narodowego, popyt inwestycyjny i możliwości eksportowe wpłynęły na skłonność do podejmowania inwestycji. Nie można jednak zaprzeczyć, że spodziewany wzrost konsumpcji również wpłynął na tę skłonność do inwestycji³¹.

³¹Nie będę tutaj wdawać się w dyskusję, czy w krajach po-socjalistycznych wzrost był powodowany przez inwestycje, czy przez konsumpcję, co jest znacznie szerszym tematem.

Tablica 15. Cechy wzrostu inwestycji w krajach posocjalistycznych

Kraj	1995-2008			2009-2011
	Przeciętny wzrost (%)	Odchylenie standardowe (%)	Współczynnik zmienności	Przeciętny wzrost (%)
EU15	3,02	2,60	0,86	-3,8
Bułgaria	12,72	16,19	1,27	-15,2
Republika Czeska	3,62	4,86	1,35	-4,2
Estonia	12,06	12,77	1,06	-6,7
Łotwa	15,58	17,05	1,09	-8,3
Litwa	12,15	10,35	0,85	-7,1
Węgry	4,93	3,61	0,73	-8,7
Polska	7,98	9,30	1,17	2,3
Rumunia	9,66	8,99	0,93	-8,0
Słowenia	7,42	4,56	0,61	-14,1
Słowacja	6,18	11,46	1,85	-0,5

Źródło: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=nama_gdp_k&lang=en

Tablica 16. Względna wielkość BIZ (1995-2008)

Kraj	BIZ jako procent PKB			BIZ jako procent inwestycji brutto		
	Średnia (%)	Odchylenie standardowe (%)	Współczynnik zmienności	Średnia (%)	Odchylenie standardowe (%)	Współczynnik zmienności
Bułgaria	9,98%	8,29%	0,830	44,63%	16,45%	0,369
Republika Czeska	5,78%	3,02%	0,522	20,86%	12,48%	0,598
Estonia	8,37%	4,27%	0,510	27,66%	14,30%	0,517
Łotwa	5,30%	2,10%	0,396	23,39%	15,57%	0,666
Litwa	3,85%	1,88%	0,489	16,92%	8,76%	0,518
Węgry	5,39%	1,89%	0,350	23,94%	9,59%	0,401
Polska	3,92%	1,45%	0,370	19,43%	6,71%	0,346
Rumunia	5,45%	3,47%	0,636	23,89%	17,67%	0,740
Słowenia	1,98%	1,66%	0,838	7,88%	7,91%	1,004
Słowacja	5,53%	3,99%	0,721	20,77%	17,55%	0,845

Źródło: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=nama_gdp_c&lang=en

http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=bop_q_c&lang=en

Ważnym źródłem finansowania inwestycji były inwestycje bezpośrednie napływające z zagranicy. Poniższa tablica (obrazująca relację BIZ do wartości inwestycji brutto i do dochodu narodowego) wskazuje na duże znaczenie inwestycji zagranicznych w krajach po-socjalistycznych (poza Słowenią), a także na ich znaczne

fluktuacje. Inwestycje zagraniczne stanowiły dużą część ogółu inwestycji, stąd ich fluktuacje miały niewątpliwie wpływ na fluktuacje inwestycji pokazane w poprzedniej tabeli. Wpływ ten jest widoczny w korelacji pomiędzy skalą fluktuacji inwestycji a fluktuacjami BIZ w Bułgarii, Republice Czeskiej, krajach bałtyckich i Słowacji.

Wzrost BIZ w krajach po-socjalistycznych miał oczywiście różne przyczyny w każdym kraju i w różnych okresach czasu. Badania przeprowadzane na początku lat 90-tych wskazywały na znaczenie czynnika niezaspokojonych rynków lokalnych³². Później wskazywano, że inwestorzy poszukiwali efektywnych dróg eksportowania, w związku z czym znaczenia nabrały obfite i tanie zasoby czynników wytwórczych. Miały znaczenie również warunki instytucjonalne w danym kraju oraz efekt aglomeracji (masa krytyczna inwestorów przyciągająca następnych)³³

Niektóre z wyżej wymienionych czynników mogły być związane z poprzednio opisanymi cechami wzrostu dobrobytu w krajach po-socjalistycznych: spadkiem realnych kosztów pracy w związku ze spadkiem wynagrodzeń pracowników w wartości dodanej (i związanymi z tym większymi możliwościami uzyskania zysków), dobrymi perspektywami zbytu w wyniku napędzanego kredytem wzrostu konsumpcji.

Kraje o najwyższym udziale BIZ w okresie przed kryzysem to: Bułgaria, Estonia Łotwa, Węgry i Rumunia. Kraje te (poza Węgrami) były w grupie o najwyższym wzroście konsumpcji. Tym niemniej szybki wzrost konsumpcji charakteryzował też inne kraje (Litwę i Polskę) w których udział BIZ był niższy.

Statystyka absolutnych godzinowych kosztów pracy jest dostępna tylko dla niektórych krajów i tylko dla końca dekady 2000 - 2010. Biorąc znowu pod uwagę Holandię jako punkt odniesienia³⁴, można stwierdzić, że w 2010 roku koszty te w Słowenii były dwukrotnie niższe, w Republice Czeskiej i Słowacji 3-4 krotnie niższe, 6-krotnie niższe na Litwie, Łotwie i w Rumunii, a 10-krotnie niższe w Bułgarii. Najprawdopodobniej duża część tej różnicy wynikała z odmienności struktury wytwarzania (wymagającej niższych kwalifikacji, a więc niżej opłacanych pracowników), nie można jednak zaprzeczyć, że niższy poziom porównywalnych kosztów pracy odegrał istotną rolę w przyciągnięciu BIZ do regionu Europy Środkowej i Wschodniej.

³² P.Lankes, A.Venables, *Foreign direct investment in economic transition: The changing pattern of investments.* "Economics of Transition" 1996, No. 4, s. 331-347.

³³ N. F.Campos, Y. Kinoshita, *Why does FDI go where it goes? New evidence from the transition countries.* "IMF Working Paper" 2003, WP/03/228., International Monetary Fund, Washington D.C.

³⁴ Holandia, jak wskazano powyżej, dobrze reprezentuje średnią europejską.

Co więcej, jak pokazano poprzednio (tablica 6), wydajność pracy wzrastała w krajach po-socjalistycznych bardzo szybko, szybciej niż wynagrodzenia pracowników. W okresie przedkryzysowym ta różnica była, według średniej, najwyższa w Rumunii, Słowacji, Polsce, i Bułgarii. Czynniki te występują równolegle z intensywnym napływem BIZ do Bułgarii, Rumunii i Słowacji. Jednak wydaje się, że inne czynniki (wyższy poziom techniczny) sprzyjały napływowi BIZ do Estonii, a także do Republiki Czeskiej i na Węgry, gdzie korzyści wynikające z niskiego wzrostu kosztów pracy nie były tak wysokie.

Tablica 17. Wielkość zewnętrznych przepływów dóbr i usług i saldo rachunku obrotów bieżących

Kraj	Przeciętny wzrost importu w latach 1996-2008 (%)	Przeciętne saldo rachunku obrotów bieżących jako procent PKB (1995-2008)
Bułgaria	11,5	-7,31%
Republika Czeska	8,7	-3,91%
Estonia	10,8	-9,38%
Łotwa	10,8	-10,01%
Litwa	12,2	-8,93%
Węgry	12,3	-6,51%
Polska	11,6	-3,96%
Rumunia	15,5	-7,09%
Słowenia	8,1	-1,68%
Słowacja	9,9	-6,67%

Źródło : http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=bop_q_c&lang=en
http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=nama_gdp_k&lang=en
http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=nama_gdp_c&lang=en

Również niewątpliwie napływ kredytów zagranicznych, pokazany w tablicy 9, był czynnikiem umożliwiającym szybki wzrost inwestycji (a również konsumpcji). Napływ ten był bardzo znaczny (pewnych latach dochodzący do 30% PKB) i o silnych fluktuacjach. Należy zauważyć, że napływ ten był najsilniejszy w krajach o najszybszym wzroście konsumpcji (Łotwa, Estonia, Litwa). Jednak w końcu badanego okresu, po kryzysie finansowym, przepływy finansowe odwróciły się. Wykazało to niestabilność tego źródła finansowania. Należy zwrócić uwagę na niski

napływ kredytów zagranicznych do Polski związany z relatywnie małą skłonnością do finansowania inwestycji kredytem.³⁵

Wewnętrzna podaż dóbr i usług okazała się niewystarczająca do zaspokojenia rosnącego popytu konsumpcyjnego (i inwestycyjnego), chociażby w związku z zapotrzebowaniem na zróżnicowaną ofertę. W związku z tym szybko rósł import, a w większości krajów po-socjalistycznych również deficyt bilansu handlowego. Wzrost importu przejawiał się znowu najsilniej w krajach o najszybszym wzroście konsumpcji (kraje bałtyckie, Rumunia, Słowacja, Polska). Jednak trzeba zauważyć, że w Polsce wzrost importu był pokrywany dużym eksportem, w związku z tym nie doprowadził do poważnego deficytu bilansu handlowego.

6. Dlaczego Polska jest inna?

Polska na pewno jest inna pod tym względem, że w przeciwieństwie do innych krajów po-socjalistycznych nie popadła w głęboką recesję na skutek kryzysu. Powstaje pytanie, czy spowodowały to czynniki analizowane w tym opracowaniu, czy też inne.

Popatrzmy najpierw na kraje, od których Polska się różni pod względem odporności na kryzys. Oto najsilniej uderzył on w takie kraje jak Łotwa, Litwa, Estonia, Rumunia i Słowenia. Kraje te cechowały się bardzo wysokim wzrostem dochodu narodowego w okresie przedkryzysowym, jak również dużym lub bardzo dużym (Łotwa – 15%) napływem kredytów zagranicznych w stosunku do dochodu narodowego. Kraje te cechowały się wysokim udziałem bezpośrednich inwestycji zagranicznych w dochodzie narodowym i inwestycjach ogółem, choć nie we wszystkich z nich można stwierdzić, że napływ ten był związany ze spadkiem realnych kosztów pracy (taka sytuacja nie miała miejsca w krajach bałtyckich w pierwszej dekadzie XXI wieku). Motywem inwestycji zagranicznych w tych krajach mogło być raczej zaspokojenie rosnących potrzeb rynkowych. W większości tych krajów (poza Rumunią, dla której brak danych, i Słowenią, gdzie sytuacja była inna) zadłużenie gospodarstw domowych przed kryzysem wzrosło od 5 do 20 razy. Były to kraje o współczynniku Giniego w 2008 powyżej 30 (a często powyżej 35) – poza Słowenią. Kraje te (znowu poza Słowenią) miały wysokie ujemne saldo rachunku obrotów bieżących.

Można więc stwierdzić, że kraje, w które najmocniej uderzył kryzys utraciły swoją odporność już w okresie niesłychanie szybkiego wzrostu w okresie przedkryzysowym. Wzrost ten był w bardzo silnym stopniu napędzany napływem kredytów zagranicznych

³⁵ Por. P.Boguszewski, M.Lissowska, *Low reliance on credit of Polish firms – blessing in financial crisis?* "Gospodarka Narodowa" 2012, nr 7-8, s. 1 -25.

i bezpośrednich inwestycji. Podłożem tego napływu była między innymi silna skłonność gospodarstw domowych do zadłużania się, związana z naciskiem konsumeryzmu, ale też z rzeczywistym rozwarstwianiem się dochodowym społeczeństwa. Wzrost konsumpcji (i, w niektórych krajach, niskie i rosnące wolniej niż wydajność koszty pracy) sprzyjały szybkiemu inwestowaniu i wzrostowi.

Czy, z punktu widzenia danych statystycznych, Polska wygląda inaczej? Wydaje się, że tak. Mimo szybkiego wzrostu, jej wzrost w okresie przedkryzysowym nie był najszybszy. Wzrost inwestycji można określić, na tle innych krajów, jako niski, podobnie jak udział bezpośrednich inwestycji zagranicznych w PKB, mimo permanentnie wyższego tempa wzrostu wydajności niż kosztów pracy. Najbardziej uderzający jest bardzo niski napływ kredytów zagranicznych, najniższy wśród krajów po-socjalistycznych, a także niskie (choć ujemne) saldo bilansu handlowego. Wzrost zadłużenia gospodarstw domowych (czterokrotny przed kryzysem) był niższy niż w innych krajach mimo wysokich nierówności dochodowych (współczynnik Giniego w 2008 r. wynosił 32).

Wydaje się, że tym, co odróżnia Polskę w procesie wchodzenia w stan szybkiego wzrostu (który skończył się głęboką recesją w innych krajach) jest stosunek do kredytu. Napływ kredytów zagranicznych do Polski nie dlatego był mniejszy, że takich środków na rynkach światowych nie było (płynęły przecież one szerokim strumieniem do innych krajów), ale dlatego, że w Polsce było na nie mniejsze zapotrzebowanie. Warto przypomnieć, że, jak wynika z danych systematycznie publikowanych przez NBP, aż do 2007 r. polskie (choć w dużej mierze z kapitałem zagranicznym) banki pożyczają z lokalnych środków depozytowych (danego banku lub pożyczonych od innych). Wynikało to, jak się wydaje, z relatywnie większej ostrożności polskich banków w udzielaniu kredytów hipotecznych i konsumenckich. W odniesieniu do obu tych typów kredytów miała znaczenie podstawa Komisji Nadzoru Finansowego, która wcześniej zareagowała na boom kredytowy rekomendacjami mającymi na celu uspokojenie tego boomu. W odniesieniu do kredytów mieszkaniowych hamująco wpływał na ich udzielanie opóźniony wzrost podaży mieszkań³⁶. Należy wspomnieć jeszcze o takiej okoliczności, jak wyraźna niechęć polskich przedsiębiorstw (zwłaszcza dużych) do zadłużania się. Zamiast tego przedsiębiorstwa preferowały środki własne

³⁶ M. Lissowska, J. Szulfer, *Cykl mieszkaniowy a system bankowy – przypadek Polski*, w: *Pomiędzy polityką stabilizacyjną a polityką rozwoju*. „Prace i Materiały IRG” 2012, nr 88, red. J. Stacewicz, Oficyna Wydawnicza SGH, s. 85-119.

i dostosowywały inwestowanie do ich wartości³⁷. Wyraźne w wyżej przywołanych danych statystycznych względne ograniczenie wzrostu inwestycji było zresztą częstym powodem krytyki politycznej.

Polska i polskie podmioty gospodarcze (przedsiębiorstwa, banki, w pewnej mierze gospodarstwa domowe) jawią się więc jako ostrożniejsze od ich odpowiedników w innych krajach po-socjalistycznych. Ta ostrożność, spowodowana być może większym udziałem sektora prywatnego przed transformacją i dłuższą tradycją własnej administracji gospodarczej niż zwłaszcza w krajach bałtyckich, na pewno wpłynęła na ograniczenie skali wzrostu „napędzanego przez kredyt” w Polsce w przeciwieństwie do innych krajów po-socjalistycznych.

Miało to miejsce mimo znacznego rozwarstwienia dochodowego ludności i opóźnienia uzyskiwania dochodów w stosunku do wyników produkcyjnych (czyli kosztów pracy w stosunku do jej wydajności). Wobec tego Polska jest inna gdyż do niej w mniejszym stopniu przystaje teza tego referatu.

Były jeszcze inne powody mniejszego narażenia polskiej gospodarki na kryzys. Jest to gospodarka wielokrotnie większa niż innych krajów po-socjalistycznych, a więc dysponująca większym wewnętrznym rynkiem zbytu i różnorodnością produkcji. Powodowało to mniejszą potrzebę importowania (a więc niższe saldo handlowe) oraz mniejszą zależność od eksportu w okresie gorszej koniunktury. Tym niemniej sama wielkość gospodarki nie chroni przed utratą stabilności, jak wykazuje przykład porównywalnej gospodarki hiszpańskiej czy znacznie większej amerykańskiej.

* * *

Niniejsze opracowanie uzupełnia dyskusję na temat przyczyn silnej recesji, która nastąpiła w krajach po-socjalistycznych po światowym kryzysie finansowym. Nie neguje ono wpływu silnych powiązań z gospodarką światową (a zwłaszcza napływu środków finansowych) najpierw na przyspieszenie wzrostu, ale w dalszej kolejności na jego duże uwrażliwienie na wahania w dopływie tych środków. Pod tym względem całkowicie zgadza się z analizami IMF i EBRD.

Uzupełnia jednak tę dyskusję w tym sensie, że wskazuje na endogeniczne czynniki które przyczyniły się do skłonności do korzystania z tego zewnętrznego finansowania. Jednym z nich było rosnące zapotrzebowanie gospodarstw domowych na kredyt. Jego

³⁷ P. Boguszewski, M. Lissowska, *Low reliance on credit of Polish firms – blessing in financial crisis?* “Gospodarka Narodowa” op.cit.

przyczyną było rozwarstwienie dochodowe społeczeństwa, którego część zubożała i potrzebowała kredytu na pokrycie podstawowych potrzeb, a inna wzbogaciła się i stać ją było na zaciągnięcie kredytu hipotecznego. Obfitość dostępnych dóbr, często proponowanych wraz z kredytem, tworzyła presję na konsumowanie. Bardzo szybki wzrost zadłużenia gospodarstw domowych oczywiście rozszerzył ich możliwości konsumpcyjne, lecz przyczynił się do pogłębienia recesji kiedy trzeba było zacząć spłacać długi.

Dodatkowo, silny wzrost konsumpcji zachęcał inwestorów zagranicznych. Dodatkowym bodźcem dla nich był wzrost dochodów pracowniczych wolniejszy niż wydajności pracy. Te przyczyny inwestowania okazały się jednak nieistotne wraz z nadejściem kryzysu finansowego. Natomiast wzrost konsumpcji spowodował pogłębienie ujemnego salda handlu zagranicznego, co było powodem dodatkowych trudności w okresie kryzysu finansowego.

Na tym tle Polska wyróżnia się względną stabilnością swej gospodarki. Nie wynikało to z większej egalitarności dochodowej lub ze wzrostu dochodów bardziej współmiernego do wzrostu wyników gospodarczych. Na pewno jej wielkość i stabilna pozycja jako eksportera miały wpływ na większą odporność na skutki światowego kryzysu. Wydaje się jednak, że podstawową przyczyną tej względnej stabilności było dużo mniejsze uzależnienie od napływu kredytów zagranicznych, co wynikało z bardziej ostrożnego podejścia do zaciągania kredytów przez przedsiębiorstwa i, w pewnej mierze, gospodarstwa domowe oraz z ostrożniejszego ich udzielania przez banki pod wpływem Komisji Nadzoru Finansowego.

Literatura cytowana

- Becker T. et al., *Whither growth in Central and Eastern Europe. Policy lessons from an integrated Europe*, "Bruegel Blueprint Series" 2010, Vol. XI, Brussels.
- Białowolski P., *Patterns of Credit Ownership in Poland - A Multi-group Latent Class Approach*, 2012, <http://www.bis.org/ifc/events/6ifcconf/bialowolski.pdf>
- Boguszewski, P., Lissowska M., *Low reliance on credit of Polish firms – blessing in financial crisis?*, "Gospodarka Narodowa" 2012, nr 7-8.
- Cazes S., Nesporova A.(eds.), *Flexicurity. A relevant approach in Central and Eastern Europe*, International Labour Office, Geneva 2007.
- De Serres A., Scarpetta S., De la Maisonnette C., *Faling Wage Shares in Europe and in United States : how Important is Aggregation Bias ?* "Empirica" 2001, No. 4.
- EBRD, *Transition Report 2009. Transition in crisis?*, EBRD, London 2010.
- Ellis L., Smith K., *The Global Upward Trend in the Profit Share*, "BIS Working Papers" 2007, No. 231, Basel.

- Gardo S., Martin R., *The Impact of Global Economic Crisis on Central, Eastern and South-Eastern Europe. A Stock Taking Exercise*, "ECB Occasional Paper Series" 2010, No. 114, European Central Bank, Frankfurt.
- Gomez-Salvador S., Lojschova A.; Westermann T. *Household sector borrowing in the euro area. A micro data perspective*, "ECB Occasional Paper Series" 2011, No. 125, European Central Bank, Frankfurt.
- Guscina A., *Effects of Globalisation on Labor's Share in National Income*, "IMF Working Paper" 2006, No. 294, International Monetary Fund, Washington D.C.
- ILO (2008) *World of Work Report 2008. Income inequalities in the age of financial globalization*, International Labour Organisation, Geneva.
- Jayadev A. *Capital account openness and the labour share of income*, "Cambridge Journal of Economics" 2007, No. 31.
- Kinoshita Y., Campos N.F. *Why does FDI go where it goes? New evidence from the transition countries*, "William Davidson Institute Working Paper" 2003, No. 573.
- Kornai J., *Niedobór w gospodarce*, PWE, Warszawa 1985.
- Lankes P., Venables A., *Foreign direct investment in economic transition: The changing pattern of investments*, "Economics of Transition" 1996, No. 4.
- Lavoie M., Stockhammer E., *Wage-led growth: Concept, theories and policies*, "ILO Working Papers Conditions of Work and Employment Series" 2012, No. 41.
- Lissowska M., *Evolution of the institutions governing the Labour Market. The Case of Poland*, „Rivista Dell'Associazione Rossi-Doria" 2010, No. 4.
- Lissowska M., Szulfer J., *Cykl mieszkaniowy a system bankowy – przypadek Polski*, w: *Pomiędzy polityką stabilizacyjną a polityką rozwoju*. "Prace i Materiały IRG", red. J. Stacewicz, Oficyna Wydawnicza SGH 2012, nr 88, s. 85-119.
- Myant M., Drahokoupil J., *Transition Economies: Political Economy in Russia, Eastern Europe, and Central Asia*, John Wiley & Sons, 2011.
- Naastepad, C.W.M., *Technology, demand and distribution: a cumulative growth model with an application to the Dutch productivity growth slowdown*, "Cambridge Journal of Economics" 2006, No. 30.
- Praca nierejestrowana w Polsce w 2004 r.* (2005), GUS, Warszawa.
- Praca nierejestrowana w Polsce w 2010 r.* (2011), GUS, Warszawa.
- Shin, H.S., *Securitisation and financial stability*, "The Economic Journal" 2009, No.119.
- Stockhammer, *Decline in wage share: causes and prospects. Paper written for the project: New perspectives for wages and economic growth: the potentials for wage-led growth?*, "ILO Working Papers" 2012, (forthcoming).
- Trzy Polski : potencjał i bariery integracji z Unią Europejską*, (red. J. Hausner i M. Marody), Fundacja Ericha Brosta przy Fundacji Friedricha Eberta, Warszawa 1999.
- Tridico P., *Financial crisis and global imbalances: its labour market origins and the aftermath*, "Cambridge Journal of Economics" 2012, No. 36

Tomasz Przybyciński

2. Globalny kryzys finansowy i gospodarczy jako wyzwanie dla polityki gospodarczej i teorii ekonomii

Streszczenie

Wybuch globalnego kryzysu finansowego i gospodarczego pod koniec pierwszej dekady XXI wieku był w dużej mierze rezultatem prowadzenia niewłaściwej polityki gospodarczej, zarówno w USA, jak i w UGiW. Miała ona autorski charakter i nie była oparta na dorobku myśli ekonomicznej. Próbuąc wyjaśnić przyczyny, przebieg i skutki globalnego kryzysu finansowego i gospodarczego, należy wyjść poza ekonomię ortodoksyjną i uwzględnić dorobek ekonomii heterodoksyjnej.

Słowa kluczowe: globalny kryzys finansowy i gospodarczy, polityka gospodarcza, teoria ekonomii, moralny hazard

The Global Financial and Economic Crisis as a Challenge to Improve Economic Policy and Theory

Abstract

Harmful economic policy adopted in the United States of America and in the European Economic and Monetary Union caused the outbreak of the financial and economic crisis at the end of the first decade of the 21st century. This original policy had no real foundation in economic theory. In order to explain the reasons and to follow the course and consequences of the global financial and economic crisis, it is necessary to study not only orthodox economics, but also heterodox economics.

Key words: global financial and economic crisis, economic policy, economic theory, moral hazard

Wstęp

Globalny kryzys finansowy i gospodarczy, który wybuchł pod koniec pierwszej dekady XXI wieku, okazał się wielkim wyzwaniem. Zaskoczył on nie tylko zwykłych ludzi, ale również wielu polityków i ekonomistów, w tym także osoby pracujące w sektorze finansowym. Działania, jakie podejmowano w celu przezwyciężenia globalnego kryzysu finansowego i gospodarczego, miały nierzadko doraźny charakter. Przede wszystkim starano się zapobiec zapaści, której skutki mogłyby okazać się

katastrofalne. Obawiano się bowiem głębokiego spadku produkcji i zatrudnienia, porównywalnego z załamaniem w trakcie Wielkiego Kryzysu, który rozpoczął się pod koniec 1929 roku i trwał aż do 1933 roku¹.

Jednakże Wielki Kryzys z przełomu lat 20. i 30. XX wieku był nie tylko klęską gospodarczą. Spadek produkcji, rosnące bezrobocie i głód destabilizowały wówczas życie społeczne i polityczne. Tak stało się w szczególności w Niemczech, gdzie władzę przejął A. Hitler, co przyczyniło się do wybuchu drugiej wojny światowej.

Globalny kryzys finansowy i gospodarczy, który wystąpił pod koniec pierwszej dekady XXI wieku, mógł mieć dramatyczne reperkusje. Dlatego też wiele przedsięwzięć z zakresu polityki gospodarczej realizowano nie tylko pod presją czasu, ale wskutek nacisków silnych grup interesów. Teoretyczne uzasadnienie tych działań od początku budziło liczne wątpliwości. Nie dziwi zatem, że długookresowe skutki polityki gospodarczej bywały inne niż te, których oczekiwano.

W tym kontekście warto przeanalizować zarówno politykę gospodarczą prowadzoną w krajach wysoko rozwiniętych, jak i stan rozwoju współczesnej teorii ekonomii. Trzeba odpowiedzieć na pytanie o zdolność do postawienia trafnej diagnozy i podjęcia odpowiedniej terapii w odniesieniu do globalnego kryzysu finansowego i gospodarczego. Chodzi zatem nie tylko o analizę konkretnych działań podejmowanych w ramach polityki gospodarczej w USA oraz krajach strefy euro w związku z globalnym kryzysem finansowym i gospodarczym. Ważna jest również ich weryfikacja pod kątem zgodności z zaleceniami formułowanymi przez współczesną myśl ekonomiczną. Należy dążyć do ujawnienia prawdziwej motywacji polityków, weryfikacji argumentów, jakimi się posługiwali w debacie publicznej, i pokazania skutków podejmowanych przez nich decyzji.

1. Geneza i przebieg globalnego kryzysu finansowego i gospodarczego

Zanim doszło do wybuchu globalnego kryzysu finansowego, w gospodarce krajów wysoko rozwiniętych dokonały się duże przeobrażenia². W USA na rynku nieruchomości stopniowo uformowała się spekulacyjna bańka. Do powstania spekulacyjnego bąbla przyczyniły się zarówno niewłaściwe regulacje prawne, jak

¹ P. Krugman, *Powrót recesji. Kryzys roku 2008*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 173–176.

² E. Polak, *Globalizacja a zróżnicowanie społeczno-ekonomiczne*, Difin, Warszawa 2009; A. Zielińska-Głębocka, *Współczesna gospodarka światowa. Przemiany, innowacje, kryzysy, rozwiązania regionalne*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012.

i zbyt silna ekspansja kredytowa, stymulowana przez łagodną politykę pieniężną amerykańskiego banku centralnego³.

Można powiedzieć, że korzenie globalnego kryzysu finansowego tkwiły w sposobie funkcjonowania sektora finansowego. Po załamaniu w latach 70. XX wieku systemu z Bretton Woods, opartego na stałych kursach walutowych, i przejściu na kursy płynne wiele krajów zliberalizowało również przepływy kapitałowe, zarówno o charakterze krótkoterminowym, jak i długoterminowym. Bankom, które stanowiły bardzo ważny element sektora finansowego, dano znacznie więcej swobody w prowadzeniu działalności gospodarczej. Dzięki temu mogły one oferować szeroki zakres produktów i usług finansowych. W efekcie w zderegulowanym sektorze finansowym wprowadzano na coraz większą skalę innowacje finansowe, w tym zwłaszcza tzw. instrumenty pochodne (derywaty).

Rynki finansowe, które wcześniej postrzegano jako lustrzane odbicie sfery realnej, stopniowo się autonomizowały i odrywały od realnej gospodarki. Instrumenty pochodne, służące początkowo ochronie interesów przedsiębiorstw przed różnymi rodzajami ryzyka, były wykorzystywane na coraz większą skalę w celach spekulacyjnych. Traktowano je jako ważne źródło dodatkowych zysków o charakterze spekulacyjnym. Banki stały się wielkimi graczami na rynku derywatów. W pogoni za oczekiwanymi zyskami nadużywano dźwigni finansowej. Wielokrotne lewarowanie przy użyciu instrumentów pochodnych umożliwiała tworzenie kontraktów o dużej wartości przy angażowaniu relatywnie niewielkich środków pieniężnych.

Na różnych rynkach cząstkowych, w tym także na rynkach finansowych, w gospodarkach rynkowych występowały od czasu do czasu spekulacyjne bąble. Były one zazwyczaj postrzegane jako przejawy irracjonalnego optymizmu. Euforia inwestycyjna ogarniała określone grupy podmiotów gospodarczych, co prowadziło do gwałtownego wzrostu cen określonych dóbr i usług. Później ceny znacznie spadały, a część inwestorów – zamiast osiągnięcia spodziewanych zysków – ponosiła dotkliwie straty. To z kolei powodowało irracjonalny pesymizm i szukanie winnych⁴.

W tym kontekście pojawiały się oskarżenia o manipulowanie rynkiem oraz – w ostatnich latach – o błędnie przeprowadzoną liberalizację i deregulację. Liberalizacja

³ J.E. Stiglitz, *Freefall. Jazda bez trzymanki*, PTE, Warszawa 2010, s. 7–14; T. Przybyciński, *Kształtowanie rynkowego ładu gospodarczego w Polsce w warunkach globalnego kryzysu finansowego i gospodarczego*, w: *Polityka gospodarcza w świetle kryzysowych doświadczeń*, red. J. Stacewicz, „Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego SGH” nr 85, SGH, Warszawa 2011, s. 242.

⁴ Ch.P. Kindleberger, *Szałeństwo, panika, strach. Historia kryzysów finansowych*, WIG-Press, Warszawa 1999.

i deregulacja są elementami składowymi polityki promocji konkurencji. Oznaczają między innymi: uwolnienie cen spod kontroli administracyjnej, łagodzenie warunków dostępu do rynku (barier wejścia na rynek) i warunków opuszczenia rynku (barier wyjścia z rynku) oraz towarzyszące im zmiany przepisów prawa⁵.

Właściwie przeprowadzona liberalizacja i deregulacja stymulują rozwój zdrowej konkurencji. Jednakże źle przeprowadzona liberalizacja i deregulacja mogą zdeformować rozwój konkurencji i przyczynić się do uruchomienia procesów gospodarczych o dużym potencjale destrukcji.

Wiele spekulacyjnych baniek powstało dzięki niewłaściwym regulacjom prawnym. Dopiero po pęknięciu spekulacyjnych bąbli i ujawnieniu ich niszczyielskiej siły podejmowano odpowiednie działania legislacyjne o charakterze korekcyjnym.

Zdarzało się jednak, że ze złych doświadczeń nie wyciągano żadnych wniosków. Na przykład, w 2001 roku pękł spekulacyjny bąbel na rynku finansowym, wywołany nadmiernie rozbudzonymi oczekiwaniami wobec spółek internetowych, czyli tzw. dotcomów. Niektóre banki wprowadzały takie spółki na giełdę w atmosferze euforii inwestycyjnej, podbijając ceny akcji i tworząc sztuczny popyt. Inwestorzy, mamieni perspektywą wielkich długookresowych zysków, byli zapraszani do włączenia się w gonitwę za rosnącymi cenami. W ten sposób zwabiano ich w pułapkę przypominającą piramidę finansową, w której wpłaty kolejnych inwestorów finansowały wypłaty poprzednim inwestorom. Z podobnym zjawiskiem mieliśmy do czynienia na rynku nieruchomości w USA w pierwszej dekadzie XXI wieku.

Uczestnictwo w piramidzie finansowej jest racjonalne jedynie na wczesnych etapach jej budowania. Wówczas bowiem wielu uczestników nie zdaje sobie sprawy z tego, że uczestniczy w oszustwie. Bez zwiększającego się zasilenia finansowego euforia inwestycyjna szybko by się skończyła. Również spekulacje nieruchomościami mogą doprowadzić do euforii inwestycyjnej tylko dzięki ekspansji kredytowej. Czynniki monetarne odgrywają w tym przypadku zasadniczą rolę⁶.

Deregulacja otwierała perspektywę pomnażania zysków sektora finansowego. Nie dziwi zatem, że często twierdzono, iż liberalizacja i deregulacja były absolutnie konieczne. Jednakże zmian legislacyjnych dokonywano nierzadko pod presją grup interesów, zainteresowanych uzyskaniem jak największej swobody działania. Grupy nacisku dążyły do osiągnięcia własnych celów, przy czym nierzadko odbywało się to

⁵ T. Przybyciński, *Konkurencja i ład rynkowy – przyczynek do teorii i polityki konkurencji*, SGH, Warszawa 2005, s. 100.

⁶ H. Zadora, T. Zieliński, *Pieniądz współczesny a kryzysy finansowe*, Difin, Warszawa 2012, s. 212–230.

ze szkodą dla dobra wspólnego. Stąd rezultaty liberalizacji i deregulacji nie zawsze były takie, jakich się spodziewano.

Szczególnie niebezpiecznym zjawiskiem była niewłaściwa regulacja sektora finansowego. Zbyt ostre przepisy prawa i nadmierny nadzór państwowy blokowały rozwój silnej konkurencji, co prowadziło do wzrostu cen produktów i usług finansowych oraz szkodziło konsumentom. Z kolei zbyt łagodne przepisy prawa i niedostateczny nadzór państwowy zachęcały podmioty gospodarcze do podejmowania nieodpowiedzialnych działań na rynku finansowym.

Niektóre podmioty liczyły po prostu na to, że skutki ich działalności będzie musiało ponieść państwo, a więc w ostatecznym rachunku podatnicy. W tym kontekście mówi się o pokusie nadużycia albo problemie moralnego ryzyka (*moral hazard problem*). Zjawisko to jest szczególnie groźne właśnie w przypadku podmiotów działających w sektorze finansowym, czyli firm finansowych⁷.

Sektor finansowy ma swoją specyfikę. Podmioty, które w nim działają, w tym między innymi banki, dokonują alokacji kapitału, czyli przekształcają oszczędności w inwestycje. Gromadzą one środki finansowe, a następnie udostępniają je takim podmiotom, które przeznaczają je na inwestycje w kapitał produkcyjny lub na konsumpcję. Dlatego też firmy finansowe odgrywają istotną rolę w rozwoju gospodarczym. Ponadto banki zapewniają sprawne przeprowadzanie rozliczeń oraz znacząco wpływają na podaż pieniądza⁸.

Aby sektor finansowy właściwie wypełniał swoje funkcje, muszą być spełnione określone warunki. Nie jest przypadkiem, że sektor finansowy jest nazywany sektorem zaufania publicznego. Bankructwo jednego podmiotu finansowego może bowiem podważać zaufanie do innych firm finansowych. To z kolei jest w stanie doprowadzić do reakcji łańcuchowej, zwanej także efektem domina, i paniki finansowej. W jej trakcie podmioty gospodarcze próbują wycofać środki finansowe, co w praktyce uniemożliwia prawidłowe funkcjonowanie firm finansowych. Destabilizacja sektora finansowego może prowadzić do paraliżu całej gospodarki, co zazwyczaj nie zdarza się w przypadku innych sektorów⁹.

Biorąc pod uwagę, że zapobieganie panikom finansowym jest bardzo ważne nie tylko dla sektora finansowego, ale również dla całej gospodarki, warto podkreślić znaczenie odpowiedniej polityki państwa. Powinno ono swoimi działaniami wymuszać

⁷ T. Przybyciński, *Konkurencja a sektor bankowy w Polsce. Wybrane zagadnienia teorii i polityki konkurencji*, „Monografie i Opracowania” 471, SGH, Warszawa 2000, s. 88.

⁸ Ibid., s. 74–75.

⁹ Ibid., s. 88–89.

odpowiedzialne zachowania firm finansowych i w ten sposób zapobiegać panikom finansowym. Zdarza się jednak, że państwo toleruje nieodpowiedzialne zachowania firm finansowych albo wręcz do nich zachęca, co w pewnym momencie musi prowadzić do wybuchu paniki finansowej.

Na początku lat 90. XX wieku w USA zdano sobie sprawę, że rosnąca liczba Amerykanów doświadcza stagnacji lub nawet spadku dochodów. Najważniejszą przyczyną tego zjawiska był nierówny dostęp do edukacji o wysokiej jakości. Choć edukacja uniwersytecka w USA znajdowała się na bardzo wysokim poziomie, to jednak jej koszty na prywatnych uczelniach przekraczały możliwości wielu rodzin, w tym nawet z klasy średniej. Poważnym problemem było również zjawisko porzucania szkoły średniej przed jej ukończeniem. Z kolei wśród osób kończących szkoły średnie wielu było nieprzygotowanych do rygorów edukacji akademickiej. Tymczasem zapotrzebowanie na wykwalifikowanych pracowników rosło. Zwiększały się dochody osób posiadających dyplom licencjacki i magisterski. W przypadku osób z dyplomem licencjackim podaż nie nadążała za popytem. Amerykański optymizm i elastyczność w poszukiwaniu szans okazywały się niewystarczające, aby poprawić byt wielu rodzin. W tej sytuacji wizja USA jako kraju o nieograniczonych możliwościach, oferującego wszystkim szanse na wzbogacenie się, przechodziła powoli do historii. Można powiedzieć, że wielu Amerykanów, a zwłaszcza Afroamerykanów i obywateli pochodzenia latynoskiego, znalazło się w potrzasku z powodu niedostatków w swoim wykształceniu. Brak szans na awans społeczny sprawił, że patrzyli oni z narastającą niechęcią na sukcesy lepiej wykształconych członków społeczeństwa. Wcześniej duże szanse na mobilność pionową łączyły się z poparciem dla wolności ekonomicznej. Zablokowanie mobilności pionowej oznaczało, że społeczne poparcie dla wolności gospodarczej w USA stawało się coraz bardziej zagrożone. Zamiast uporać się z problemem ilościowej i jakościowej niewydolności systemu edukacji w USA, co z pewnością nie było łatwym zadaniem, amerykańscy politycy zajęli się czymś innym¹⁰.

Reakcją amerykańskich polityków na pogorszenie warunków życia było szukanie takiego sposobu pomocy osobom pozostającym w tyle, którego efekty byłyby szybko odczuwalne. Od początku lat 80. XX wieku bardzo kuszącym rozwiązaniem wydawał się łatwiejszy kredyt. Kredyt, który był dotowany przez państwo, umożliwiał osiągnięcie kilku celów jednocześnie. Przyczyniał się do: wzrostu cen nieruchomości, zwiększenia poczucia zamożności, wzrostu konsumpcji oraz zwiększenia zysków i zatrudnienia

¹⁰ R.G. Rajan, *Linie uskoku. Ukryte rysy, które wciąż zagrażają światowej gospodarce*, Kurhaus Publishing Kurhaus Media, Warszawa 2012, s. 47–63.

w sektorze finansowym, a także w handlu nieruchomościami i budownictwie mieszkaniowym. Poparcie opinii publicznej dla tanich kredytów mieszkaniowych było bardzo duże¹¹.

W tej sytuacji w 1992 roku uchwalono przepisy, które ułatwiły zakup domów przez ludzi o niskich dochodach i grupy mniejszościowe. Rozszerzenie własności mieszkań było ważnym celem administracji Billa Clintona, który oczekiwał, że wzmocni ono amerykańskie rodziny oraz gospodarkę, a także poszerzy klasę średnią. Podobną politykę prowadził kolejny prezydent USA – George W. Bush, który popierał tworzenie społeczeństwa właścicieli. Właśnie za czasów jego administracji pojawiły się symptomy boomu mieszkaniowego, napędzanego w dużym stopniu przez państwowe pieniądze lub pieniądze pozyskane z namowy rządu¹².

Zarówno Bill Clinton, jak i George W. Bush zdawali sobie sprawę, że mimo wzrostu gospodarczego sytuacja dużych grup ludności nie poprawiała się. Wydawało się im, że rozszerzenie własności mieszkaniowej pomoże uboższej części społeczeństwa i nie zaszkodzi amerykańskiej gospodarce. Jednakże obaj prezydenci nie wzięli pod uwagę skali ekspansji kredytowej, do której wywołania się przyczynili, oraz zaangażowania ludności o niskich dochodach i małej zdolności kredytowej. Tymczasem motywacje podmiotów gospodarczych oraz działalność kredytowa sektora finansowego zostały w znacznym stopniu wypaczone, a ceny domów – zdeformowane¹³.

W tym kontekście warto zadać pytanie o kwalifikacje i kompetencje polityków, którzy przyczynili się do powstania spekulacyjnego bąbla na rynku nieruchomości w USA. Jeżeli nie potrafiliby oni przewidzieć skutków swoich działań, a zwłaszcza wybuchu kryzysu finansowego, to wówczas mielibyśmy do czynienia z powierzeniem władzy osobom, które nie posiadały do jej sprawowania wystarczających kwalifikacji i kompetencji. Z kolei w przypadku działania z premedytacją mielibyśmy do czynienia z celowym szkodzeniem amerykańskiej gospodarce (w długim okresie) przez osoby dysponujące władzą, jak również odpowiednimi kwalifikacjami i kompetencjami.

W połowie pierwszej dekady XXI wieku w USA na rynku nieruchomości obserwowano już zjawisko euforii inwestycyjnej. Wierzono wtedy, że inwestycje w nieruchomości, do których zachęcały przepisy prawne, zapewnią zarówno klientom, jak i podmiotom finansowym wielkie korzyści. Nie brano pod uwagę doświadczeń zebranych w czasie funkcjonowania gospodarki rynkowej, które wskazywały na jej

¹¹ Ibid., s. 62–64.

¹² Ibid., s. 69–79.

¹³ Ibid., s. 69–86.

cykliczny rozwój. Powoływano się na modele finansowe, dzięki którym rzekomo można było prawidłowo szacować ryzyko inwestycyjne. Przyjmowano założenie, że ceny domów w USA będą rosnąć w nieskończoność. Wprawdzie było to sprzeczne ze zdrowym rozsądkiem, ale modele finansowe stosowano bezkrytycznie. Przy bardziej rygorystycznych regulacjach i ostrzejszym nadzorze nad podmiotami finansowymi takie zachowania nie byłyby akceptowane i prawdopodobnie zostałyby szybko ukrócone. Jednakże nadzór państwowy nie reagował adekwatnie w obliczu hossy na rynku nieruchomości. Tymczasem część firm finansowych i kredytobiorców, dążących do wzbogacenia się za wszelką cenę, zachowywała się po prostu nieodpowiedzialnie.

Sytuację pogorszyło to, że podmioty, które udzielały kredytów na rynku nieruchomości w USA, nie trzymały ich, ale sprzedawały dwóm organizacjom: Freddie Mac i Fannie Mae. Właśnie one były narzędziami realizacji polityki zwiększania dostępności mieszkań i domów dla uboższej części społeczeństwa i miały uprzywilejowaną pozycję na rynku. Chociaż nie posiadały żadnych formalnych gwarancji państwowych, to jednak gwarancje nieformalne istniały. Prowadziło to do pokusy nadużycia i psucia mechanizmu rynkowego. Kredyty hipoteczne łączono bowiem w pakiety w procesie tzw. sekurytyzacji i na ich podstawie emitowano papiery wartościowe. Po uzyskaniu od agencji ratingowych wysokich ocen papiery wartościowe sprzedawano różnym podmiotom na całym świecie. Wiele z nich trafiło do funduszy emerytalnych, towarzystw ubezpieczeniowych i banków¹⁴.

Po wybuchu globalnego kryzysu finansowego i gospodarczego okazało się, że nie były to wartościowe aktywa, ale wysoce toksyczne papiery wartościowe, czyli toksyczne aktywa. Ich szkodliwość była tak duża, że nierzadko stanowiła zagrożenie dla samego istnienia podmiotów, które je posiadały.

Łączne efekty działalności polityków, prywatnych firm wspieranych finansowo przez państwo oraz uległego wobec nacisków politycznych nadzoru finansowego okazały się katastrofalne dla gospodarki USA. Wprawdzie boom mieszkaniowy, wywołany niskimi stopami procentowymi obserwowano również w innych krajach, w tym zwłaszcza w Irlandii, Hiszpanii i Wielkiej Brytanii, jednakże w USA ceny domów osiągnęły szczególnie wysoki poziom. Ponadto w USA wzrost cen domów dla mało zarabiającego segmentu populacji był silniejszy niż w przypadku segmentów

¹⁴ P. Dobrowolski, A. Kondratowicz, *Zawodne rynki, źli ekonomiści i dobrzy politycy. Źródła kryzysu finansowego w USA 2007–2009*, w: *Ekonomia i polityka w kryzysie. Kierunki zmian w teoriach*, red. M. Guzek, Uczelnia Łazarskiego, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2012, s. 173–190; B. Podolski, *Skąd się biorą kryzysy*, Fijorr Publishing Company, Warszawa 2010, s. 136–145.

populacji uzyskujących wyższe dochody. W trakcie krachu, który nastąpił po tym boomie, spadek cen domów w USA okazał się większy w przypadku osób mało zarabiających. W USA zarówno boom, jak i krach dotyczyły przede wszystkim rynku mieszkań dla osób o niskich dochodach¹⁵.

Z perspektywy czasu widać, że USA wybrały ryzykowną strategię finansowania wydatków z powiększającego się długu, w tym także długu zagranicznego. Zadłużały się nie tylko gospodarstwa domowe, w tym zwłaszcza ich uboższa część, ale również państwo.

Wprawdzie w okresie prezydentury Billa Clintona sytuacja finansów publicznych USA poprawiła się i w budżecie federalnym pojawiły się nawet nadwyżki, ale w okresie prezydentury George'a W. Busha znowu wystąpiły duże deficyty budżetowe. Chociaż przez pewien czas taka strategia rozwoju mogła być realizowana, to jednak miała ona istotne słabości. Jedną z nich było niebezpieczeństwo wpadnięcia w pułapkę zadłużenia publicznego. Ponadto zwiększający się deficyt budżetowy i rosnący dług publiczny USA uzależniały ten kraj od napływu kapitału zagranicznego.

Tymczasem w pułapkę zadłużenia prywatnego wpadały przede wszystkim ubogie gospodarstwa domowe. To z kolei musiało negatywnie wpłynąć na kondycję sektora finansowego. W skrajnym przypadku ciężar ewentualnej sanacji sektora finansowego musiałyby wziąć na siebie państwo, co pogorszyłoby sytuację finansów publicznych.

Wzrost powinien być bardziej zrównoważony. Strategia życia na kredyt, a więc finansowania wydatków z powiększającego się długu, wystawiała amerykańską gospodarkę na znaczne niebezpieczeństwo. W pewnym momencie należało ją skorygować. W przeciwnym razie wcześniej czy później musiało dojść do krachu.

Polityka makroekonomiczna, a zwłaszcza polityka pieniężna, stworzyła środowisko, które sprzyjało narastaniu patologicznych zjawisk w sektorze finansowym. Od połowy lat 80. XX wieku w krajach wysoko rozwiniętych fluktuacje koniunktury gospodarczej zmniejszyły się. Przez dwadzieścia lat udało się utrzymać wzrost gospodarczy, któremu nie towarzyszyło przyspieszenie inflacji. Taka sytuacja była interpretowana jako dowód skuteczności polityki pieniężnej. Właściwa polityka pieniężna powinna przecież odpowiednio dawkować ilość pieniędzy, utrzymywać w ryzach inflację i przeciwstawiać się nadmiernym wahaniom koniunktury gospodarczej. Tymczasem okazało się, że wielkie uspokojenie było jedynie ciszą przed burzą. Niskie stopy procentowe i rosnąca podaż pieniądza w USA nie przekładały się na rosnącą inflację mierzoną wskaźnikiem cen dóbr i usług konsumpcyjnych,

¹⁵ R.G. Rajan, *Linie uskoku...*, op.cit., s. 64, 70, 80–81 oraz 218.

ponieważ pieniądź przepływał z rynku towarów i usług na rynki nieruchomości, akcji i obligacji. Ceny tych aktywów rosły, osiągając bardzo wysokie poziomy¹⁶.

Już w 1996 roku amerykański bank centralny (Rezerwa Federalna, Fed) dostrzegł problem irracjonalnej euforii na rynku akcji w USA. Jednakże nie podniósł stóp procentowych, aby przeciwdziałać temu zjawisku. Ówczesny przewodniczący Rezerwy Federalnej A. Greenspan zdawał sobie sprawę z niebezpieczeństw towarzyszących tworzeniu się i pękaniu spekulacyjnych baniek. Wiedział, że efektem będzie spustoszenie, ponieważ ubożające gospodarstwa domowe ograniczą konsumpcję, a osłabione przedsiębiorstwa zmniejszą inwestycje. Bank centralny powinien stabilizować gospodarkę. Gdyby nie udało się stopniowo zlikwidować spekulacyjnego bąbla, to wówczas istniało realne niebezpieczeństwo załamania koniunktury gospodarczej. Problem dotyczył tego, w jaki sposób powinien działać Fed, aby zlikwidować spekulacyjną banię i jednocześnie nie wywołać katastrofalnych skutków ubocznych. Podniesienie stóp procentowych miałyby wpływ na całą gospodarkę, a nie tylko na giełdę. Alternatywę mogły stanowić wypowiedzi przewodniczącego Rezerwy Federalnej. Jego słowa – gdyby zostały właściwie zinterpretowane – stymulowałyby odpowiednie reakcje podmiotów gospodarczych, doprowadzając do wystarczającej korekty na rynku. Takie rozwiązanie byłoby znacznie mniej kosztowne w porównaniu ze zmianami stóp procentowych. Rzeczywisty przebieg wydarzeń pokazał, że A. Greenspan przeceniał swoje możliwości werbalnego oddziaływania¹⁷.

Podczas boomu spółek internetowych Rezerwa Federalna przyglądała się wzrostowi cen akcji, które oderwały się od swoich ekonomicznych fundamentów. Jednakże obniżyła stopy procentowe w 1998 roku, gdy Rosja nie spłaciła długów oraz upadł fundusz hedgingowy Long-Term Capital Management. Gdy ceny akcji dotcomów załamały się, zdecydowane działania amerykańskiego banku centralnego złagodziły skutki tego krachu. W 2002 roku A. Greenspan w jednym z przemówień wyjaśnił, że wprawdzie Rezerwa Federalna nie jest w stanie rozpoznać boomu aktywów i zapobiegać temu zjawisku, ale może złagodzić skutki krachu, kiedy ten faktycznie nastąpi, a także ułatwić przejście do następnej ekspansji¹⁸.

¹⁶ W.M. Orłowski, *Świat do przeróbki. Spekulanci, bankruci, giganci i ich rywale*, Agora SA, Warszawa 2011, s. 40–41.

¹⁷ J.E. Stiglitz, *Szalone lata dziewięćdziesiąte. Nowa historia najświetniejszej dekady w dziejach świata*, WN PWN, Warszawa 2006, s. 86–89.

¹⁸ R.G. Rajan, *Linie...*, op.cit., s. 192.

Takie podejście do polityki pieniężnej miało doniosłe konsekwencje. W polityce monetarnej ujawniła się bowiem głęboka nierównowaga. Z jednej strony polegała ona na tolerowaniu irracjonalnego entuzjazmu w odniesieniu do aktywów i braku podwyżek stóp procentowych, które mogłyby powstrzymać wzrost cen aktywów. Z drugiej strony Rezerwa Federalna sygnalizowała gotowość podejmowania działań ratunkowych w sytuacji krachu lub zagrożenia istnienia podmiotów finansowych. Stąd wynikał wniosek, że amerykański bank centralny nie tylko nie dążył do ograniczenia ryzykownych operacji podmiotów finansowych, ale wręcz do nich zachęcał. Był bowiem gotów przychodzić z pomocą i neutralizować konsekwencje nietrafionych inwestycji podmiotów finansowych. Taka postawa umożliwiła stosowanie dźwigni finansowej na wielką skalę¹⁹.

Wsparcie dla rynku nieruchomości w USA oferował zarówno rząd federalny, jak i bank centralny. W tych warunkach podejmowanie normalnego, ograniczonego ryzyka przyczyniało się jedynie do zmniejszenia szans na osiągnięcie wysokich zysków i mogło się wydawać po prostu działaniem nieracjonalnym. Znacznie bardziej pociągające stało się podejmowanie coraz wyższego, a nawet nieograniczonego ryzyka. Jeżeli bowiem prawie zawsze można było liczyć na ratunek państwa, to ryzyko bankructwa było niewielkie. Przyjmowano niemal za pewnik, że do takiej sytuacji nie dojdzie. Gdyby jednak wystąpiło jakieś bankructwo i wybuchła panika, to wówczas presja na państwo zmusiłaby w końcu polityków do interwencji. W tej sytuacji część banków dążyła do maksymalizacji zysków, zwiększając ekspozycję na ryzyko. Tej pokusie uległy banki, w których prowadzono agresywną politykę płacową. Można było odnieść wrażenie, że ludzie kierowali się chciwością, czyli żądzą zysku za wszelką cenę. Niektóre podmioty finansowe oparły się pokusie agresywnego inwestowania „na ogonie rozkładu” i prowadziły konserwatywną politykę inwestycyjną. Były to jednak chlubne wyjątki. Inne firmy finansowe uczestniczyły w owczym pędzie ku katastrofie na rynku nieruchomości w USA i tworzyły spekulacyjny bąbel²⁰.

Oslabianie dyscypliny rynkowej i pobudzanie ryzykownych działań podmiotów gospodarczych należały do fundamentalnych błędów polityki gospodarczej, jakie popełniono w USA. Polityka ta była przyczyną narastania pokusy nadużycia. Zjawisko hazardu moralnego przybrało wielką skalę. Teoria ekonomii, zbudowana na podstawie analizy doświadczeń historycznych, jednoznacznie wskazuje, że skutki

¹⁹ Ibid., s. 191–193.

²⁰ Ibid., s. 203–256.

nieodpowiedzialnych działań podmiotów gospodarczych są długookresowe i bardzo kosztowne.

Jeżeli podmioty gospodarcze dowiadują się, że nie poniosą kary za swoje nieodpowiedzialne zachowania, to wówczas niektóre spośród nich, zwłaszcza najbardziej zdemoralizowane, zaczynają zachowywać się coraz bardziej agresywnie i ryzykownie. Świadomie wybierają strategię „szarżowania”, która zazwyczaj jest drogą do samozagłady, i zmierzają w stronę bankructwa. Jednakże liczą, że w ostatnim momencie zostaną uratowane przez państwo. W końcu dominują reakcje stadne i owczy pęd. Jeżeli państwo rzeczywiście przychodzi z pomocą takim przedsiębiorstwom lub gospodarstwom domowym, to demoralizacja podmiotów gospodarczych pogłębia się i zatacza coraz szersze kręgi. Zjawiska patologiczne nasilają się, a ich skutki ponoszą uczeni podatnicy, czyli ci, którzy postępują odpowiedzialnie.

Właśnie w ten sposób zachowuje się państwo dobrobytu. Oferuje ono w wielu przypadkach hojną, bezwarunkową i bezterminową pomoc. Dzięki temu koszty działań oportunistycznych maleją, a korzyści, jakie takie działania przynoszą, rosną. Rachunek korzyści i kosztów rozmaitych przedsięwzięć ulega zasadniczej zmianie. Strategia „permanentnej dezercji” staje się znacznie bardziej opłacalna. Zmiany relacji opłacalności różnych przedsięwzięć sprawiają, że zachowania znacznej części społeczeństwa ewoluują w niebezpiecznym kierunku. Coraz częściej obserwuje się rozmywanie odpowiedzialności lub nawet świadomą rezygnację z odpowiedzialności za własne czyny, przy czym nierzadko utrzymuje się przeciwne pozory²¹.

W przypadku gospodarki USA łatwo dostrzec ewolucję w bardzo niebezpiecznym kierunku. Podejmując interwencje w procesy gospodarcze poprzez wsparcie dla rynku nieruchomości, państwo osłabiało w sposób systematyczny dyscyplinę rynku i stymulowało coraz bardziej nieodpowiedzialne zachowania firm finansowych oraz ich klientów. Dlatego zjawisko hazardu moralnego rozprzestrzeniło się na wielką skalę, przyjmując kształt spekulacyjnego bąbla.

Pod koniec pierwszej dekady XXI wieku jeszcze raz okazało się, iż hazard moralny jest szczególnie niebezpieczny zarówno w przypadku podmiotów sektora finansowego, jak i jego klientów. Wystąpienie paniki finansowej, a w szczególności paniki bankowej, zagroziło istnieniu banków, a więc również prawidłowemu funkcjonowaniu systemu rozliczeń. Zablokowało także przekształcanie oszczędności w inwestycje nie

²¹ K. Tarchalski, *Hazard moralny jako problem w gospodarce. Protekcja gospodarki czy protekcja kultury?*, UJ, Kraków 1999, s. 29–30.

tylko w USA, ale w skali globalnej. Oprócz tego przed nabywcami nieruchomości pojawiła się perspektywa ich utraty.

Tymczasem sektor finansowy jest sektorem zaufania publicznego. Podważenie tego zaufania uniemożliwiłoby prawidłowe funkcjonowanie całej gospodarki i prowadziłyby do jej paraliżu. W rezultacie politycy znaleźli się pod wielką presją, aby spełnić oczekiwania opinii publicznej i szybko przywrócić w miarę normalne funkcjonowanie gospodarki. Można to było zrobić, ratując zagrożone podmioty finansowe. Tak też w wielu przypadkach się stało. Jeszcze raz problemy sektora finansowego zostały rozwiązane kosztem podatników.

Problemy na rynku nieruchomości w USA pojawiły się już w 2007 roku, kiedy zaczęły spadać ceny nieruchomości i wystąpiły duże straty z inwestycji w obligacje, które oparto na dochodach z kredytów hipotecznych *subprime* (o obniżonej jakości). Gdy 15 września 2008 roku bankructwo ogłosił Lehman Brothers, jeden z największych banków inwestycyjnych w USA, świadomość zagrożeń stała się niemal powszechna. Wobec groźby upadku wielu banków działających na skalę globalną doszło do paraliżu rynku międzybankowego. Perspektywa utraty płynności sektora finansowego, masowych bankructw firm finansowych i zablokowania akcji kredytowej skłoniła główne banki centralne świata i rządy do podjęcia działań o charakterze sanacyjnym. Z jednej strony banki centralne zwiększyły podaż pieniądza. Z drugiej strony rządy dokonały ogromnych zastrzyków kapitału w zagrożone banki i/lub odkupywały od nich toksyczne aktywa. Dzięki temu bilanse banków poprawiły się. Jednakże dokonano tego, doprowadzając w wielu krajach do znacznego zwiększenia deficytu budżetowego i długu publicznego²².

Skoordynowane działania sanacyjne głównych banków centralnych świata i rządów ograniczyły skalę zjawisk kryzysowych. W rezultacie światowy PKB zmniejszył się tylko w 2009 roku. Spadek ten wynosił 0,5%. W krajach wysoko rozwiniętych PKB obniżył się o 3,4%. PKB w krajach rozwijających się zwiększył się o 2,7%²³.

Wspólna polityka antyrecesyjna została uzgodniona w trakcie szczytu grupy G-20 w Waszyngtonie w listopadzie 2008 roku. Polegała ona na obniżaniu stóp procentowych i zwiększaniu deficytów budżetowych. Były to środki zalecane tradycyjnie przez ekonomię strony popytowej, wywodzące się z tradycji ekonomii

²² W.M. Orłowski, *Świat...*, op.cit., s. 22–25; *Polityka makroekonomiczna w warunkach kryzysu i jej wpływ na gospodarkę. Teoria i praktyka*, red. Z. Dach, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011; P. Bałtyn, *Modelowe ujęcie polityki monetarnej w warunkach kryzysu*, w: *Współczesny system bankowy. Ujęcie instytucjonalne*, red. J. Świdorska, Difin, Warszawa 2013, s. 264–310.

²³ W.M. Orłowski, *Świat...*, op.cit., s. 26.

keynesowskiej. Dzięki nim udało się uniknąć długotrwałego i głębokiego kryzysu gospodarczego. Jednakże znaczne pogorszenie sytuacji finansów publicznych w niektórych krajach strefy euro zmusiło państwa grupy G-20 do zasadniczej zmiany kierunku polityki gospodarczej. W trakcie szczytu grupy G-20 w Toronto w czerwcu 2010 roku położono nacisk na redukcję wydatków rządowych i zmniejszenie długu publicznego²⁴.

Wybuch globalnego kryzysu finansowego i gospodarczego przyczynił się do zwiększenia zainteresowania ekonomią keynesowską²⁵. Jednakże groźba wybuchu kryzysu zadłużeniowego uświadomiła wielu ludziom trudności związane ze zwalczaniem globalnego kryzysu finansowego i gospodarczego. W tej sytuacji zaczęto kwestionować efektywność stymulowania gospodarki za pomocą zwiększonego popytu w oparciu o założenia ekonomii keynesowskiej. Pole manewru polityki gospodarczej, w tym zwłaszcza polityki makroekonomicznej, zostało bowiem znacznie ograniczone. Polityka fiskalna doszła niemal do kresu możliwości, jeżeli chodzi o stymulowanie gospodarki, i znalazła się swoistym impasie. Dotyczyło to głównie niektórych krajów strefy euro. Były one przytłoczone długami publicznymi i zagrożone niewypłacalnością. Chodziło tutaj przede wszystkim o Grecję, ale również o: Irlandię, Portugalię, Włochy i Hiszpanię²⁶.

W tym kontekście pojawiły się pytania o stabilność i przyszłość Unii Europejskiej, a zwłaszcza Unii Gospodarczej i Walutowej (UGiW), czyli właśnie strefy euro. Innym trudnym problemem była reforma międzynarodowych rynków finansowych, w tym między innymi objęcie regulacjami nowych instrumentów finansowych, czemu sprzeciwiali się wielcy gracze finansowi²⁷.

UGiW postrzegano jako ważny projekt o charakterze zarówno ekonomicznym, jak i politycznym. Z jednej strony stanowiła ona istotny krok w kierunku pełnej integracji

²⁴ N. Wapshott, *Keynes kontra Hayek. Spór, który zdefiniował współczesną ekonomię*, Wyd. Studio EMKA, Warszawa 2013, s. 330–331.

²⁵ R. Skidelsky, *Keynes. Powrót mistrza*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2012.

²⁶ *Kryzys finansów publicznych: przyczyny, mechanizm, drogi wyjścia*, red. L. Oręziak, D.K. Rosati, Uczelnia Łazarskiego, Warszawa 2013; A. Paździor, *Kryzys finansowy i jego skutki dla gospodarki Polski i świata*, Difin, Warszawa 2013, s. 140–153.

²⁷ E. Chrabonszczewska, S. Miklaszewicz, K. Sum, A. Waszkiewicz, *Międzynarodowe rynki finansowe po kryzysie*, SGH, Warszawa 2012; J.W. Bossak, *Konkurencja i współpraca międzynarodowa*, Difin, Warszawa 2013, s. 293–300; The High-Level Group on the Financial Supervision in the EU Chaired by Jacques de Larosière, *Report*, Brussels 2009; L. Pawłowicz, *Wyzwania dla polityki stabilności płynące z mechanizmu współczesnego kryzysu finansowego*, w: *Współczesne finanse. Stan i perspektywy rozwoju bankowości*, red. L. Dziawgo, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Toruń 2008, s. 77–89.

gospodarczej Europy. Z drugiej strony był to doniosły etap działań zmierzających do politycznego zjednoczenia Europy. Fundamentem integracji europejskiej był sojusz niemiecko-francuski. Dzięki niemu Niemcom udało się gospodarczo zdominować strefę euro, a Francji – monitorować ambicje swojego sąsiada.

Jednakże UGiW od początku nie spełniała ważnych kryteriów jednolitego obszaru walutowego²⁸. Teoria optymalnego obszaru walutowego wskazuje, że wprowadzenie na jakimś terytorium jednej waluty musi być poprzedzone osiągnięciem realnej zbieżności (konwergencji). Chodzi tutaj między innymi o: wysoką mobilność czynników produkcji, silną integrację oraz podobieństwo struktur gospodarek narodowych. Kraje, które są słabo zintegrowane, mają odmienne struktury gospodarcze i charakteryzują się niską mobilnością czynników produkcji, powinny zachować narodowe waluty. Elastyczne kursy walutowe ułatwiają bowiem w ich przypadku procesy dostosowawcze, rekompensując brak realnej konwergencji.

W skład UGiW weszły gospodarki narodowe o zróżnicowanym poziomie rozwoju, odmiennej konkurencyjności, a także rozmaitej skłonności do inflacji. Niektóre kraje członkowskie prowadziły bardziej zdyscyplinowaną politykę fiskalną, a inne politykę znacznie łagodniejszą²⁹.

Z tych względów zarysował się podział na „twardy rdzeń” UGiW, obejmujący Niemcy, Francję, kraje Beneluksu, Austrię i Finlandię, oraz kraje o charakterze peryferyjnym. Państwa tworzące „twardy rdzeń” UGiW miały zbliżony poziom rozwoju gospodarczego i prowadziły bardziej zdyscyplinowaną politykę fiskalną. Ich gospodarki były bardziej konkurencyjne i zintegrowane, a cykle koniunkturalne cechowały się wysokim stopniem zsynchronizowania. Kraje peryferyjne były słabiej rozwinięte i mniej zintegrowane gospodarczo. Miały problemy z dyscypliną fiskalną, inflacją i synchronizacją cykli koniunkturalnych³⁰.

Wprowadzenie wspólnej waluty w krajach strefy euro, mających odmienne poziomy rozwoju gospodarczego, skutkowało zróżnicowaniem realnych stóp procentowych. Od wprowadzenia euro na całym obszarze UGiW obowiązywała jednolita, nominalna stopa procentowa. Jednakże realna stopa procentowa ukształtowała się na różnych poziomach w krajach peryferyjnych oraz w krajach należących do „twardego rdzenia” strefy euro. W krajach peryferyjnych była ona

²⁸ S.I. Bukowski, *Unia monetarna. Teoria i polityka*, Difin, Warszawa 2007; H. Gronkiewicz-Waltz, *Europejska Unia Gospodarcza i Walutowa*, LexisNexis, Warszawa 2009.

²⁹ S.I. Bukowski, *Kryzys fiskalny w strefie euro a rynki finansowe*, w: *Ekonomia i polityka w kryzysie...*, op.cit., s. 290–291.

³⁰ Ibid.

relatywnie niska, a w krajach tworzących „twardy rdzeń” strefy euro relatywnie wysoka. To z kolei wzbudziło boom rozwojowy w krajach peryferyjnych (Irlandia, Hiszpania, Portugalia, Grecja). W miarę upływu czasu obserwowano jego wypaczenie, zwłaszcza na rynku nieruchomości. Pod wpływem euforii na rynku nieruchomości w USA oraz wskutek entuzjazmu związanego z postępami integracji europejskiej doszło również w Europie do utworzenia spekulacyjnego bąbla. Był on finansowany przez lokalne banki, zasilane napływającym kapitałem z innych krajów strefy euro³¹.

Początkowo zakładano, że wejście do strefy euro będzie możliwe tylko wówczas, gdy zainteresowane tym państwa spełnią warunek trwałej zbieżności w wysokim stopniu. Wysoki stopień zbieżności wiązał się z osiągnięciem kryteriów nominalnej zbieżności (konwergencji). Określono je w traktacie z Maastricht, powołującym Unię Europejską. Kryteria nominalnej zbieżności dotyczyły: stabilności cen i stóp procentowych, eliminacji nadmiernego deficytu budżetowego i długu publicznego, a także ograniczenia skali wahań kursowych. Przez trwałość rozumiano spełnienie tych warunków nie tylko w momencie samej oceny, ale również potem³².

Z perspektywy czasu widać, że kryteria nominalnej zbieżności nie spełniły nadziei, które z nimi wiązano. Zmiany w krajach strefy euro okazały się bowiem nietrwałe. Wśród państw, które znalazły się w UGiW, było wiele takich, które po wejściu do strefy euro przekraczały wartości referencyjne dotyczące deficytu budżetowego i długu publicznego. Kryteria stabilizacji fiskalnej łamano zatem notorycznie, a koordynacja polityk fiskalnych krajów strefy euro często zawodziła³³.

Kuriozalnym przypadkiem była Grecja. Weszła ona do strefy euro, chociaż nie powinna się tam znaleźć. Później kontynuowała nieodpowiedzialną politykę finansową, co w konsekwencji doprowadziło ją do kryzysu zadłużeniowego. Z kolei kryzys zadłużeniowy Grecji uruchomił reakcję łańcuchową. Infekcja rozprzestrzeniła się bowiem – poprzez mechanizm zarażania (*contagion effect*) – na niektóre inne kraje strefy euro. Przywódcy unijni nie potrafili na te zjawiska właściwie reagować. Ich działania były spóźnione i nieadekwatne w stosunku do pojawiających się zagrożeń.

³¹ K. Lutkowski, *Kryzys strefy euro i jego teoretyczne implikacje*, w: *Eseje o stabilności finansowej*, red. A. Alińska, CeDeWu, Warszawa 2012, s. 177–194.

³² T. Przybyciński, *Ordoliberalizm a kształtowanie rynkowego ładu gospodarczego w Polsce*, SGH, Warszawa 2009, s. 199; T. Przybyciński, *Konkurencja i ład rynkowy...*, op.cit., s. 159–160.

³³ S.I. Bukowski, *Kryzys...*, op.cit., s. 291–292.

2. Ewolucja współczesnej myśli ekonomicznej a globalny kryzys finansowy i gospodarczy

W celu ustalenia odpowiedzialności współczesnej myśli ekonomicznej za globalny kryzys finansowy i gospodarczy należy przeanalizować ewolucję teorii ekonomii w okresie poprzedzającym to załamanie. Na współczesną myśl ekonomiczną wielki wpływ miały dwie rewolucje intelektualne.

Pierwsza rewolucja intelektualna dokonała się w połowie lat 30. XX wieku za sprawą J.M. Keynesa i jego pracy *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, opublikowanej w 1936 roku. Książka ta była odpowiedzią na Wielki Kryzys z przełomu lat 20. i 30. XX wieku. Stała się ona fundamentem ekonomii keynesowskiej, która akcentuje konieczność interwencji państwa, w tym między innymi oddziaływania na gospodarkę poprzez wpływanie na zagregowany popyt³⁴.

Wielki Kryzys był katastrofą na bezprecedensową skalę. Wiązał się z głębokim załamaniem produkcji, olbrzymim bezrobociem i zagrożeniem podstaw egzystencji wielkich rzesz ludzkich. Przekonał on opinię publiczną, że kapitalizm jest systemem niestabilnym, któremu zagrażają poważne kryzysy³⁵.

W tej sytuacji znacznie wzrosło poparcie dla silnej interwencji państwa w życie gospodarcze. Odrzucono również ortodoksyjną teorię ekonomii.

Ekonomia neoklasyczna, która dominowała w myśli ekonomicznej na początku XX wieku, popierała wolną konkurencję i sprzeciwiała się silnej ingerencji państwa w życie gospodarcze. Opierała się na założeniu, że gospodarka – dzięki konkurencji – znajduje równowagę przy pełnym zatrudnieniu. Analizowano wprawdzie sytuacje, w których mogą występować chwilowe niedobory popytu, zarówno w skali całej gospodarki, jak i na poszczególnych rynkach, ale twierdzono, że zjawiska mają przejściowy charakter.

Ekonomia neoklasyczna akceptowała prawo rynków, które sformułował J.B. Say. Twierdził on, że podaż stwarza odpowiedni popyt, ponieważ wypłacone dochody są w całości wydawane, a oszczędności przekształcają się w inwestycje. W tej sytuacji wzrost gospodarczy zależał od czynników podażowych.

J.M. Keynes odrzucił prawo rynków. Doszedł bowiem do wniosku, że gospodarka może osiągnąć równowagę przy niepełnym zatrudnieniu, a więc również w warunkach wysokiego bezrobocia. Do takiej sytuacji prowadzi w szczególności załamanie prywatnych wydatków inwestycyjnych.

³⁴ J.M. Keynes, *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, PWN, Warszawa 1985.

³⁵ M. Friedman, R. Friedman, *Wolny wybór*, Wyd. PANTA, Sosnowiec 1996, s. 66.

Prywatne wydatki inwestycyjne są, według J.M. Keynesa, silnie uzależnione od zmiennych nastrojów społecznych. Gdy dominuje optymizm, prywatne wydatki inwestycyjne są wysokie, a gospodarka osiąga równowagę przy pełnym zatrudnieniu. Gdy dominuje pesymizm, pojawia się niedobór popytu. W takim przypadku nie można liczyć na skuteczne działanie „niewidzialnej ręki” rynku, która przekształciłaby oszczędności w inwestycje.

J.M. Keynes argumentował, że równowaga przy niepełnym zatrudnieniu może być stabilna i długotrwała. Niskie stopy procentowe nie wystarczają bowiem do zwiększenia wydatków inwestycyjnych. Z powodu nadmiaru zdolności produkcyjnych i braku perspektyw na osiągnięcie zysków podmioty gospodarcze zwiększają oszczędności. Ponadto dążą do posiadania płynnych aktywów. Pojawia się zatem zjawisko preferencji płynności, z którym polityka pieniężna nie potrafi skutecznie walczyć³⁶.

W tej sytuacji zadaniem państwa powinno być podjęcie innych działań w celu podtrzymania popytu i zatrudnienia. W szczególności chodziło tutaj o politykę fiskalną. Należało zwiększyć wydatki na inwestycje, świadomie decydując się na przejściowy deficyt budżetowy. Rząd pożyczylby pieniądze od podmiotów gospodarczych, przejmując oszczędności sektora prywatnego, a następnie wydatkowałby je na cele publiczne. Dzięki temu poprawiłaby się koniunktura gospodarcza. Następnie ożywienie gospodarcze doprowadziłoby do likwidacji deficytu budżetowego, a może nawet do uzyskania przejściowej nadwyżki. W rezultacie problem narastającego długu publicznego w ogóle nie musiałby się pojawić.

Szkoła myśli ekonomicznej stworzona przez J.M. Keynesa, zwana keynesizmem, szybko zyskała wielu zwolenników i od lat 40. do lat 60. XX wieku miała dominującą pozycję w ekonomii. Stała się również teoretyczną podstawą polityki gospodarczej wielu krajów wysoko rozwiniętych, która polegała na mnożeniu interwencji państwa w gospodarkę rynkową, zwiększaniu wydatków budżetowych i podnoszeniu podatków. Keynesizm dostarczył argumentów zwolennikom państwa dobrobytu oraz idei sprawiedliwości społecznej, a także walki z bezrobociem.

Keynesowską politykę gospodarczą realizowano z mniejszą lub większą konsekwencją do lat 70. XX wieku, kiedy okazało się, że bezrobocie i inflacja mogą ze sobą współistnieć. Była to tzw. stagflacja. Stagflacja przeczyła analizom i rozwiązaniom keynesowskim. Ekonomia keynesowska nie potrafiła wytłumaczyć

³⁶ J.K. Galbraith, *Ekonomia w perspektywie. Krytyka historyczna*, PWE, Warszawa 1991, s. 246–249.

tego zjawiska. Nie była również w stanie sformułować jasnych zaleceń dla polityki gospodarczej, które pozwoliłyby uporać się z wysoką inflacją i dużym bezrobociem³⁷.

Ekonomiści keynesowscy stanęli przed wielkim wyzwaniem pogłębienia swoich rozważań, zarówno o charakterze teoretycznym, jak i praktycznym. Chodziło o znalezienie odpowiedzi na najważniejsze problemy gospodarcze współczesności. Tymczasem ekonomia keynesowska była głęboko podzielona. Wcześniej wyodrębniły się w niej bowiem dwa główne kierunki: neokeynesizm i postkeynesizm.

Neokeynesizm powstał wskutek połączenia elementów keynesizmu z elementami ekonomii neoklasycznej. Rezultatem była tzw. synteza neoklasyczna, integrująca keynesowską makroekonomię z neoklasyczną mikroekonomią. Jej twórcami byli między innymi: J. Hicks, A. Hansen, P. Samuelson, F. Modigliani, L. Klein oraz D. Patinkin³⁸.

W opozycji do neokeynesizmu uformował się postkeynesizm. Tworzyli go między innymi: J. Robinson, R. Harrod, R. Kahn, N. Kaldor, P. Sraffa oraz L. Pasinetti. Zwraca uwagę obecność w tej grupie bliskich współpracowników J.M. Keynesa, którzy nie zaakceptowali prób łączenia keynesowskiej makroekonomii z neoklasyczną mikroekonomią³⁹.

Pod wpływem gwałtownej krytyki ekonomii keynesowskiej w latach 70. XX wieku współczesna ekonomia neokeynesowska skoncentrowała się na poszukiwaniu mikroekonomicznych podstaw keynesowskiej makroekonomii. Ekspozuje ona niedoskonałości konkurencji, które sprawiają, że dostosowania rynkowe przebiegają powoli, powodując wahania produkcji i zatrudnienia. Dopiero w długim okresie gospodarka znajduje równowagę, dochodząc do siebie po szokach, które zakłócają jej prawidłowe funkcjonowanie. W takich warunkach polityka gospodarcza państwa nie może ograniczać się do sterowania popytem, ale musi również stymulować podaż⁴⁰.

Tymczasem ekonomia postkeynesowska oderwała się od statycznego modelu równowagi ogólnej i skupiła się na analizie dynamicznej oraz wzroście gospodarczym. Akcentowała również znaczenie dostosowań dochodowych oraz problemy niepewności i niestabilności w gospodarce rynkowej⁴¹.

³⁷ S. Czaja, A. Becla, *Rozwój współczesnej ekonomii keynesowskiej i pokeynesowskiej*, w: S. Czaja, A. Becla, J. Włodarczyk, T. Poskrobko, *Wyzwania współczesnej ekonomii. Wybrane problemy*, Difin, Warszawa 2012, s. 61–67.

³⁸ Ibid., s. 68–69.

³⁹ Ibid., s. 69.

⁴⁰ Ibid., s. 68–69.

⁴¹ Ibid., s. 69–71.

Postkeynesiści podkreślali, że wielu ekonomistów, określających się jako zwolennicy rewolucji keynesowskiej, w rzeczywistości nie rozumiało podejścia analitycznego, które stosował J.M. Keynes. Zdaniem postkeynesistów, ludzie ci nie odczytali prawdziwego przesłania Keynesa, który przyczyny bezrobocia wiązał z funkcjonowaniem rynków finansowych i dążeniem do utrzymywania płynnych aktywów. Dlatego postkeynesiści zachęcali do ponownego rozważenia idei Keynesa. Proponowali odrzucenie syntezy neoklasycznej i rozwiązywanie problemów współczesności w oparciu o oryginalną analizę Keynesa⁴².

W tym kontekście trzeba widzieć drugą rewolucję intelektualną, która dokonała się w latach 80. i 90. XX wieku. W stosunku do wcześniejszej rewolucji keynesowskiej była to kontrrewolucja o neoliberalnym charakterze. Zmieniła ona kierunek rozwoju współczesnej myśli ekonomicznej. Z jednej strony doprowadziła do osłabienia ekonomii keynesowskiej. Z drugiej strony przyczyniła się do znacznego wzmocnienia głównego nurtu myśli neoliberalnej, który obejmował: tradycyjny leseferystyczny liberalizm, monetaryzm oraz ekonomię podażową.

Wyraźne symptomy neoliberalnej kontrrewolucji pojawiły się już w latach 70. XX wieku. W 1974 roku laureatem Nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii został – ku zaskoczeniu keynesistów – F.A. Hayek, zwolennik tradycyjnego liberalizmu leseferystycznego oraz wybitny przedstawiciel szkoły austriackiej, wywodzącej się z ekonomii neoklasycznej⁴³.

F.A. Hayek był konsekwentnym krytykiem ekonomii keynesowskiej. Polemizował on z keynesowską interpretacją Wielkiego Kryzysu, wskazując, że do wadliwej alokacji czynników produkcji doszło w trakcie boomu, który poprzedzał załamanie koniunktury. Sztuczny boom musiał skończyć się kryzysem. Zwiększanie podaży pieniądza i przejściowy spadek stóp procentowych doprowadziły bowiem do uruchomienia wielu inwestycji, które później – po wzroście stóp procentowych – okazały się po prostu nieopłacalne. Dzięki bankructwom powinno się zatem dokonać swoiste oczyszczenie rynku z nieefektywnych podmiotów gospodarczych.

⁴² P. Davidson, *Rozwiązanie Keynesa. Droga do globalnej koniunktury gospodarczej*, PTE, Warszawa 2012, s. 157–174.

⁴³ J. Godłów-Legiędź, *Doktryna społeczno-ekonomiczna Friedricha von Hayeka*, WN PWN, Warszawa 1992; J. Huerta de Soto, *Szkoła austriacka. Ład rynkowy, wolna wymiana i przedsiębiorczość*, Fijorr Publishing Company, Warszawa 2010.

W 1976 roku Nagrodę Nobla w dziedzinie ekonomii otrzymał M. Friedman, twórca monetaryzmu⁴⁴. Zdaniem M. Friedmana, odpowiedzialnością za głębokość i przewlekłość Wielkiego Kryzysu należało obarczyć amerykański bank centralny, a nie prywatną przedsiębiorczość. Fed poprzez restrykcyjną politykę pieniężną doprowadził bowiem do pogłębienia zjawisk kryzysowych i przyczynił się do wywołania wielu panik bankowych. Jednakże opinia publiczna nie miała o tym pojęcia, ponieważ wprowadzono ją w błąd, podając nieprawdziwe informacje o działaniach Rezerwy Federalnej⁴⁵.

Monetaryści nawiązywali do ekonomii neoklasycznej i koncentrowali uwagę na polityce pieniężnej. Podkreślali konieczność walki z inflacją, którą traktowali jako zjawisko pieniężne, wywołane przez ekspansywną politykę monetarną banku centralnego⁴⁶. Twierdzili, że w długim okresie w gospodarce rynkowej utrzymuje się naturalna stopa bezrobocia. Jej obniżenie za pomocą zwiększania ilości pieniądza w obiegu jest niemożliwe. Stąd wynikał postulat utrzymania tempa wzrostu podaży pieniądza na stałym poziomie (*monetary rule*). W miarę upływu czasu w obrębie ekonomii monetarystycznej pojawiły się istotne różnice w kwestii kształtowania się oczekiwań inflacyjnych.

Zwolennicy teorii oczekiwań adaptacyjnych, w tym M. Friedman, twierdzili, że podmioty gospodarcze formują je na podstawie doświadczeń z przeszłości. W takim przypadku ekspansywna polityka pieniężna mogłaby przejściowo przyczynić się do zwiększenia produkcji i spadku bezrobocia.

Tymczasem zwolennicy teorii racjonalnych oczekiwań, w tym R. Lucas, zakładali, że podmioty gospodarcze zbierają wszelkie dostępne informacje, następnie je analizują i dopiero na tej podstawie formują oczekiwania inflacyjne. W takim przypadku ekspansywna polityka pieniężna zostałaby wzięta pod uwagę przez podmioty gospodarcze. Nie udałoby się ich wprowadzić w błąd. Dlatego ani produkcja, ani bezrobocie nie uległyby zmianie. Ekspansywna polityka pieniężna okazałaby się nieskuteczna.

Ekonomia podaży ukształtowała się w USA w połowie lat 70. XX wieku. Jej twórcami byli między innymi A. Laffer i G. Gilder. Ich uwaga koncentrowała się

⁴⁴ M. Belka, *Doktryna ekonomiczno-społeczna Milтона Friedmana*, PWN, Warszawa 1986; P. Ptak, *Ile państwa w gospodarce? Milton Friedman o ekonomicznej roli państwa*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2008.

⁴⁵ M. Friedman, R. Friedman, *Wolny...*, op.cit., s. 66–85.

⁴⁶ M. Friedman, A.J. Schwartz, *A Monetary History of the United States, 1867–1960*, NBER Study, Princeton University Press, Princeton (N. Y.) 1963.

przede wszystkim na polityce podatkowej, którą konsekwentnie krytykowali. Polityka wysokich krańcowych stóp podatkowych, mająca swoje korzenie w ekonomii keynesowskiej oraz w ekonomii dobrobytu, hamowała bowiem aktywność gospodarczą.

O ile ekonomia keynesowska analizowała krótkookresowe wahania koniunktury gospodarczej, o tyle ekonomia podaży badała problem długookresowego wzrostu gospodarczego. O ile ekonomia dobrobytu skupiała się na podziale wytworzonych dóbr i usług, o tyle ekonomia podaży koncentrowała się na zwiększaniu produkcji. Właśnie dlatego zwolennicy ekonomii podaży podkreślali znaczenie oszczędzania i inwestowania⁴⁷.

Ogólnie można powiedzieć, że ekonomia neoliberalna eksponowała przede wszystkim niekorzystne skutki rosnącej ingerencji państwa w życie gospodarcze, których ekonomia keynesowska zdawała się nie dostrzegać. Okazało się, że polityka nakręcania koniunktury za pomocą deficytu budżetowego sprzyjała zwiększeniu inflacji oraz znacznemu wzrostowi wydatków publicznych. Towarzyszyło temu również stopniowe zwiększanie podatków i obciążeń parapodatkowych, a także wprowadzanie przepisów utrudniających prowadzenie działalności gospodarczej, co w długim okresie działało antymotywacyjnie i prowadziło do osłabienia albo nawet zaniku wzrostu gospodarczego oraz wzrostu bezrobocia. Deficyt budżetowy, który – zgodnie z założeniami keynesizmu – miał być zjawiskiem koniunkturalnym, nabrał w wielu krajach charakteru strukturalnego. Stało się tak, ponieważ wydatków, które raz zwiększono, później w wielu przypadkach nie udawało się zmniejszyć. W szczególności dotyczyło to wydatków socjalnych. W ciągu kilku dziesięcioleci realizowania takiej polityki gospodarczej i społecznej – przede wszystkim przez partie socjaldemokratyczne – państwo stało się duże i drogie.

Tymczasem ekonomiści neoliberalni głosili konieczność powrotu do państwa małego i taniego. Domagali się znacznego ograniczenia roli państwa w życiu gospodarczym oraz złamania potęgi związków zawodowych, które utrudniały prawidłowe działanie rynku i konkurencji. Chodziło tutaj w szczególności o: redukcję wydatków publicznych, ograniczenie redystrybucji fiskalnej i zniesienie przepisów utrudniających prowadzenie działalności gospodarczej. Bardzo ważna była także walka z nasilającą się inflacją, podkopującą fundamenty ładu rynkowego, nawet kosztem znacznego, przejściowego wzrostu bezrobocia.

⁴⁷ L. Filipowicz, *Amerykańska ekonomia podaży*, Poltext, Warszawa 1992; J. Gilder, *Bogactwo i ubóstwo*, Oficyna Liberałów, Warszawa 1988.

W ten sposób przedstawiciele ekonomii neoliberalnej przeszli z głębokiej defensywy, w której znaleźli się wskutek Wielkiego Kryzysu, do zdecydowanej ofensywy. W sporze pomiędzy keynesistami i neoliberalami przewagę zaczęli zyskiwać ci drudzy.

Zainteresowanie ekonomią neoliberalną, a zwłaszcza koncepcjami F.A. Hayeka i M. Friedmana, stopniowo wzrastało, w tym także wśród tych polityków w krajach wysoko rozwiniętych, którzy reprezentowali poglądy konserwatywne. Właśnie dlatego ekonomia neoliberalna wywarła znaczny wpływ na politykę gospodarczą Wielkiej Brytanii w latach 1979–1990, kiedy premierem była M. Thatcher. Doprowadziła ona do złamania potęgi związków zawodowych i demontażu brytyjskiego państwa dobrobytu. Podobną politykę prowadzono także w USA w latach 1981–1989, kiedy prezydentem był R. Reagan. Jej osobliwością było jednak znaczne zwiększenie rozmiarów deficytu budżetowego i długu publicznego, spowodowane bardzo dużymi wydatkami związanymi z wyścigiem zbrojeń i wywieraniem silnej presji politycznej, gospodarczej i militarnej na ZSRR. Właśnie dlatego wskazywano na obecność elementów keynesizmu w neoliberalnej polityce gospodarczej administracji R. Reagana.

Thatcherizm oraz reagonomika wyznaczyły nowe standardy polityki gospodarczej. Polegała ona na redukcji roli państwa w życiu gospodarczym, przywróceniu równowagi makroekonomicznej, poprawie efektywności funkcjonowania i zwiększeniu konkurencyjności przedsiębiorstw, zmniejszeniu wydatków publicznych, ograniczeniu redystrybucji fiskalnej, a także deregulacji⁴⁸.

Thatcherizm oraz reagonomika doprowadziły do wypracowania tzw. konsensusu waszyngtońskiego. Pierwotnie konsensus waszyngtoński zawierał zalecenia dla polityki gospodarczej w krajach Ameryki Łacińskiej, które w latach 80. XX wieku wpadły w poważne kłopoty. Były one spowodowane między innymi narastającym zadłużeniem zagranicznym. Autorem zaleceń był J. Williamson, ale zostały one zaakceptowane przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Bank Światowy jako podstawa reform gospodarczych wspieranych ich pomocą finansową. Stosowano je także w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, które w latach 90. XX wieku przechodziły transformację ustrojową, oraz w Azji i Afryce⁴⁹.

⁴⁸ G.W. Kołodko, *Dokąd zmierza świat. Ekonomia polityczna przyszłości*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2013, s. 132.

⁴⁹ S. Bukowski, Ł. Zięba, *Konsensus Waszyngtoński a stabilizacja makroekonomiczna i wzrost gospodarczy*, w: *Modele rozwoju gospodarczego dla Polski w dobie integracji europejskiej i globalizacji*, red. M. Noga, M.K. Stawicka, CeDeWu, Warszawa 2009, s. 23–30.

Kontrola przepływów kapitału stanowiła ważny element polityki gospodarczej prowadzonej po zakończeniu II wojny światowej, która była osadzona w tradycji keynesowskiej. Po 1971 roku międzynarodowy system walutowy, w którym kluczową rolę odgrywały państwa, został zastąpiony przez system, w którym główną rolę odgrywał rynek. Liberalizacja i deregulacja rynków finansowych, zapoczątkowane w latach 70. XX wieku, były kontynuowane w kolejnych dekadach. Sprzyjały im rozwój technologii informatycznych i telekomunikacyjnych oraz inżynierii finansowej, w tym między innymi tworzenie instrumentów pochodnych. Działania te służyły interesom firm finansowych, które propagowały koncepcję pełnej liberalizacji przepływów kapitału i rynków finansowych⁵⁰.

Liberalizacja i deregulacja rynków finansowych dynamizowały rozwój sektora finansowego. W rezultacie sektor finansowy rozwijał się znacznie szybciej niż sektor realny gospodarki. W literaturze przedmiotu zjawisko to zostało nazwane finansyzacją. Jeszcze w 1980 roku wartość aktywów finansowych na świecie wyniosła tylko 12 bln USD i była o ok. 19% większa od globalnego PKB. W 1990 roku aktywa finansowe osiągnęły ponad 220% globalnego PKB, a w 2007 roku nawet ponad 340% globalnego PKB⁵¹.

Neoliberalna polityka gospodarcza mogła stymulować rozwój konkurencji w sektorze finansowym, zmuszając podmioty finansowe do większego wysiłku. Mogła jednak również stwarzać nowe okazje do pomnażania zysków. Firmy finansowe, dostosowując się do nowej sytuacji, usiłowały aktywnie kształtować swoje otoczenie. Próbowaly osłabić kontrolę ze strony regulatorów, a nawet się z niej wyzwolić. Dzięki temu mogły bowiem realizować bardziej agresywne strategie biznesowe i maksymalizować zyski. Podmioty finansowe nie brały jednak pod uwagę pełnego rachunku korzyści i kosztów, wynikających z liberalizacji i deregulacji rynków finansowych.

Tymczasem liberalizacja i deregulacja rynków finansowych – oprócz korzyści – wiązały się również z poważnymi zagrożeniami. Dotyczyły one większej podatności gospodarek na wahania koniunkturalne i rosnącego ryzyka destabilizacji sektora finansowego. Przez stabilność finansową rozumie się zazwyczaj brak zagrożenia, że mogą wystąpić poważne zakłócenia w funkcjonowaniu sektora finansowego, prowadzące do paraliżu całej gospodarki lub jej newralgicznych części. Stabilność

⁵⁰ K. Jędrzejowska, *Gospodarka światowa wobec nadmiernej liberalizacji rynków finansowych*, w: *Ekonomia i polityka w kryzysie...*, op.cit., s. 106–110.

⁵¹ J. Godłów-Legiędź, *Od dominującej metodologii ekonomicznej do kryzysu*, w: *Ekonomia i polityka w kryzysie...*, op.cit., s. 83.

finansową wspierają systemy nadzoru nad podmiotami finansowymi oraz normy, które regulują funkcjonowanie firm finansowych. Chodzi bowiem o to, aby podmioty finansowe nie podejmowały ryzyka, na którego pokrycie nie mają wystarczającego kapitału⁵².

Nadmierna liberalizacja i deregulacja rynków finansowych stymulowały: agresywne korzystanie z dźwigni finansowej, nadmierną kreację kredytu oraz bańki spekulacyjne, co prowadziło do tworzenia się złych aktywów. Nie jest zatem przypadkiem, że po kryzysie zadłużeniowym w krajach rozwijających się, który wystąpił w latach 80. XX wieku, fala wzrostu aktywności kredytowej objęła w latach 1990–1997 rynki wschodzące, na których pojawił się kapitał zagraniczny. Fala ta została przerwana serią kryzysów finansowych w: Meksyku, Azji Południowo-Wschodniej, Rosji i Argentynie⁵³.

Następna fala wzrostu aktywności kredytowej objęła w pierwszej dekadzie XXI wieku kraje wysoko rozwinięte, a w szczególności rynki nieruchomości. Została ona przerwana globalnym kryzysem finansowym i gospodarczym pod koniec pierwszej dekady XXI wieku.

Niektórzy ekonomiści twierdzili, że u podstaw globalnego kryzysu finansowego i gospodarczego leżały ideologia neoliberalna i związana z nią ekonomia głównego nurtu. Według tej interpretacji, stworzyły one pożywkę dla błędnej polityki instytucjonalnej. Polegała ona na nietrafnej deregulacji oraz postępującej liberalizacji przy braku odpowiedniego nadzoru nad podmiotami finansowymi. Firmy finansowe autonomizowały się, prowadząc coraz bardziej ryzykowne operacje⁵⁴.

Globalny kryzys finansowy i gospodarczy nie był kryzysem systemu kapitalistycznego jako takiego. Po upadku gospodarki centralnie planowanej nie istniała bowiem dla niego alternatywa. Dlatego wskazywano na jego fundamentalny charakter, podkreślając, że mamy do czynienia bez mała z upadkiem neoliberalnego modelu gospodarki rynkowej⁵⁵.

W tym kontekście wskazywano również na niewłaściwe posługiwanie się skomplikowanymi modelami do zarządzania ryzykiem portfeli aktywów finansowych.

⁵² K. Jędrzejowska, *Gospodarka światowa...*, op.cit., s. 113.

⁵³ Ibid., s. 113–121.

⁵⁴ W. Jakóbiak, *Neoliberalizm a światowy kryzys gospodarczy*, w: *Pomiędzy polityką stabilizacyjną i polityką rozwoju*, red. J. Stacewicz, „Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego SGH” nr 88, SGH, Warszawa 2012, s. 41–62.

⁵⁵ G.W. Kołodko, *Światowy kryzys i jego implikacje dla Polski*, „Master of Business Administration”, Akademia Leona Koźmińskiego, Warszawa, lipiec–sierpień 2009, nr 4 (96), s. 4.

Opierały się one na statystycznej analizie danych historycznych. Stosując je, milcząco przyjmowano, że ryzyko obliczone na podstawie danych historycznych nie różni się od ryzyka w przyszłości. Dzięki temu ekonomistom wydawało się, że są w stanie trafnie prognozować przyszłość. Nieokiełznana spekulacja była legitymizowana matematyką i komputerami oraz modelami wyceny, ryzyka i jakości. Prawdopodobieństwa zdarzeń przyszłych, obliczone na podstawie danych historycznych, okazały się jednak błędne. Właśnie dlatego podmioty finansowe zostały zaskoczone wybuchem globalnego kryzysu finansowego i gospodarczego. Można powiedzieć, że ślepa wiara w ekonomię i matematykę w połączeniu z chciwością i nieodpowiedzialnością stworzyły specyficzną, toksyczną mieszankę, która spustoszyła gospodarkę⁵⁶.

Jednakże wydaje się, że krytykując ekonomię neoliberalną i obarczając ją główną winą za niewłaściwą politykę gospodarczą, zbyt często pomijano wiele ważnych faktów, w tym między innymi działania polityków i różnych grup interesów. W szczególności wnikliwa analiza działań administracji Billa Clintona i George'a W. Busha nie potwierdza, że w USA konsekwentnie stosowano zalecenia ekonomii neoliberalnej. Dotyczy to między innymi dwóch newralgicznych obszarów z punktu widzenia genezy globalnego kryzysu finansowego i gospodarczego: mieszkalnictwa i polityki pieniężnej.

Pogłębiona analiza wskazuje, że wielu wpływowych polityków amerykańskich, reprezentujących różne opcje polityczne, dążyło do wspierania przez państwo rozwoju mieszkalnictwa. Był to ważny element ich ideologii i polityki wyborczej. To właśnie specjalne wsparcie państwa sprzyjało narastaniu pokusy nadużycia i psuciu mechanizmu rynkowego. Lekceważąc względy ostrożnościowe, administracje Billa Clintona i George'a W. Busha doprowadziły do tego, że cele społeczne w polityce mieszkaniowej stały się ważniejsze niż prowadzenie rozsądnej polityki gospodarczej⁵⁷.

W tym kontekście trzeba również postrzegać rolę polityki pieniężnej. Wspierała ona tworzenie spekulacyjnego bąbla na rynku nieruchomości w USA, który wcześniej czy później musiał pęknąć.

Ekonomia neoliberalna stworzyła sprzyjający klimat intelektualny dla nadmiernej liberalizacji i deregulacji rynków finansowych. Jednakże wydaje się, że obarczanie winą za wybuch globalnego kryzysu finansowego i gospodarczego zawodnych rynków i „złych” (neoliberalnych) ekonomistów skutecznie odwracało uwagę od osób, które podejmowały kluczowe decyzje gospodarcze. Chodzi tutaj przede wszystkim

⁵⁶ P. Davidson, *Rozwiązanie Keynesa...*, op.cit., s. 34–38.

⁵⁷ P. Dobrowolski, A. Kondratowicz, *Zawodne rynki, źli ekonomiści i dobrzy politycy...*, op.cit., s. 174–175 oraz 184–189.

o „dobrych” polityków, którzy wcześniej rozbudzali oczekiwania elektoratu, a później uciekali od odpowiedzialności za skutki swoich działań.

Ekonomia keynesowska stworzyła sprzyjający klimat intelektualny dla zwiększania wydatków budżetowych, świadomego utrzymywania deficytu budżetowego i wiary w skuteczność antycyklicznej polityki gospodarczej. Zachęcała ona do interwencji w procesy rynkowe, co bywało wykorzystywane jako usprawiedliwienie dla terapii, polegającej na ratowaniu nieefektywnych podmiotów gospodarczych i zwiększaniu rozmiarów długu publicznego. Jednakże wydaje się, że obarczanie winą za problemy krajów zadłużonych „złych” (keynesowskich) ekonomistów skutecznie odwracało uwagę od polityków, którzy najpierw pozwalali na prywatyzowanie zysków, a później podejmowali decyzje w sprawie nacjonalizacji strat potencjalnych bankrutów.

Analizując polityczne uwarunkowania zjawisk ekonomicznych, trzeba przede wszystkim dostrzegać różnice między deklaracjami i działaniami decydentów. Szczytne deklaracje polityków nie zawsze były realizowane. Niekiedy stanowiły jedynie swoistą zasłonę dymną, mającą ukryć niezbyt chwalebne czyny. Dotyczyło to zresztą nie tylko polityków amerykańskich. W podobny sposób jak politycy amerykańscy postępowali bowiem również inni politycy, w tym także politycy w niektórych krajach członkowskich UE. W polityce gospodarczej nierzadko działo się tak, że decydenci obiecywali społeczeństwu zapewnienie dobrobytu, ale ich działania nie prowadziły do osiągnięcia tego celu.

Podobnie było z teoretycznym uzasadnieniem realizowanej polityki gospodarczej za pomocą ekonomii neoliberalnej czy ekonomii keynesowskiej. W praktyce często stosowano podejście eklektyczne, korzystając z dorobku różnych ekonomistów, a powoływanie się na autorytety naukowe bywało wykorzystywane do legitymizacji określonych działań. Niektórzy politycy wykazywali w tym zakresie godną podziwu elastyczność.

Chociaż politycy deklarowali, że kierowali się dobrem publicznym, to jednak wydaje się, że w praktyce – zarówno przed wybuchem globalnego kryzysu finansowego i gospodarczego, jak i po tym wydarzeniu – duża ich część dążyła przede wszystkim do realizacji własnych interesów, czyli zdobycia władzy i utrzymania jej w swoim posiadaniu. Ludzie ci ulegali również wpływom grup nacisku, z którymi musieli się liczyć, sprawując władzę. Taka motywacja pozwala wyjaśnić, dlaczego wielu polityków amerykańskich najpierw zaangażowało się we wspieranie uboższej części społeczeństwa za pośrednictwem hojnej polityki mieszkaniowej, a następnie starało się ratować zagrożone bankructwem podmioty finansowe. Koszty

tych operacji obciążęły podatników, a nie polityków, którzy podejmowali najważniejsze decyzje w tych sprawach.

Również część polityków unijnych zachowywała się w sposób mało odpowiedzialny. Dążąc do realizacji trudnego projektu integracji europejskiej, zdecydowano się bowiem na stworzenie UGiW, która od początku nie spełniała ważnych kryteriów jednolitego obszaru walutowego. Taka polityka doprowadziła do powstania spekulacyjnego bąbla na rynku nieruchomości w peryferyjnych krajach strefy euro. Jego pęknięcie obnażyło z kolei słabość unijnego sektora bankowego, co skłoniło decydentów do ratowania potencjalnych bankrutów pieniędzmi podatników oraz podtrzymywania koniunktury za pośrednictwem ekspansywnej polityki fiskalnej. W efekcie deficyty budżetowe i zadłużenie publiczne w wielu państwach strefy euro niebezpiecznie wzrosły, co groziło wybuchem kryzysu zadłużeniowego w UGiW. W ten sposób globalny kryzys finansowy i gospodarczy obnażył słabości strefy euro.

Zagrożenia, związane z nieodpowiedzialnymi działaniami polityków, zostały wyeksponowane przez ekonomiczną teorię polityki, którą określa się również jako teorię wyboru publicznego (*public choice*), nową ekonomię polityczną lub nową ekonomię instytucjonalną. Ekonomiczna teoria polityki nie postrzega polityków jako altruistów, ale jako racjonalne jednostki, dążące do zdobycia i utrzymania władzy, a także czerpania związanych z tym korzyści⁵⁸.

Z czysto ekonomicznego punktu widzenia jest oczywiste, że wywoływanie sztucznego boomu, a następnie podsycanie go, musi wcześniej czy później doprowadzić do załamania całej gospodarki lub jej części. Jednakże politycy mogą oczekiwać, że związane z tym olbrzymie koszty, w tym także koszty polityczne, związane z utratą zaufania wyborców, będą odłożone w czasie.

Dla polityków, myślących zazwyczaj krótkookresowo, perspektywa zapewnienia długookresowego, stabilnego i zrównoważonego rozwoju gospodarczego wcale nie musi wydawać się atrakcyjna. Mogą bowiem zyskać znacznie więcej, czerpiąc korzyści ze sztucznego stymulowania koniunktury. Jest bardzo prawdopodobne, że koszty ewentualnego kryzysu poniosą w odległej przyszłości ich następcy. Winą za kryzys można zresztą obarczyć, na przykład, wolny rynek, kapitalizm i ludzką

⁵⁸ *Teoria wyboru publicznego. Główne nurty i zastosowania*, red. J. Wilkin, Wyd. Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2012; J. Miklaszewska, *Filozofia a ekonomia. W kręgu teorii wyboru publicznego*, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2001; L. Filipowicz, K. Opawski, *Teoria wyboru publicznego: wybrane koncepcje badawcze*, „Ekonomista” 1992, nr 3.

chciwość. Z tego punktu widzenia łatwo dostrzec atrakcyjność ekonomii keynesowskiej⁵⁹.

Dodatковым problemem może być brak wystarczających kwalifikacji i kompetencji wśród polityków. W państwie demokratycznym sprawowanie władzy nie jest możliwe bez zgody tych, którzy jej podlegają. Władza dostaje się w ręce tych, którzy wygrywają wybory. W trakcie wyborów politycy i partie polityczne, które ich grupują, walczą o głosy wyborców. Odwołują się przy tym zarówno do argumentów ideologicznych, jak i pragmatycznych. W tym kontekście pojawia się również kwestia marketingu politycznego⁶⁰.

Nierzadko wyborcy są manipulowani przez polityków. Politycy pozyskują ich bowiem obietnicami, które wymagają zwiększania wydatków budżetowych. Aby je sfinansować należałoby również podnieść podatki lub zwiększyć obciążenia o charakterze parapodatkowym, co jest bardzo trudne z politycznego punktu widzenia. Chociaż wyborcy chcą uzyskiwać określone korzyści, proponowane przez polityków, to jednak nie są skłonni do ponoszenia związanych z tym kosztów.

Politykom znacznie łatwiej przychodzi zwiększanie wydatków państwowych niż podnoszenie podatków lub obciążeń o charakterze parapodatkowym. Właśnie dlatego obietnice wyborcze są często formułowane, a następnie realizowane w sposób nieodpowiedzialny. W rezultacie dochodzi do powstania strukturalnego deficytu budżetowego, niebezpiecznego narastania długu publicznego, a nawet do wybuchu kryzysu zadłużeniowego. Również forsując obniżanie podatków za wszelką cenę, można doprowadzić do zapaści finansów publicznych⁶¹.

Politycy, którzy sprawują władzę, niezbyt chętnie informują elektorat o skutkach swoich działań dla finansów państwa. Z tego powodu wyborcy często nie są właściwie poinformowani o rzeczywistej sytuacji finansów publicznych. Ich dramatyczny stan poznają dopiero wówczas, gdy wybuchu kryzys zadłużeniowy.

⁵⁹ F. Karsten, K. Beckman, *Mity i grzechy demokracji*, Fijorr Publishing Company, Warszawa 2012, s. 30–32; M. Skousen, *Narodziny współczesnej ekonomii. Żywoty i idee wielkich myślicieli*, Fijorr Publishing Company, Warszawa 2012, s. 437–438.

⁶⁰ M. Mazur, *Marketing polityczny*, WN PWN, Warszawa 2002; *Marketing polityczny w teorii i praktyce*, red. A.W. Jabłoński, L. Sobkowiak, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002; W. Ferenc, R. Mrówka, S. Wilkos, *Komunikacja polityczna. Jak wygrać wybory?*, Wyd. LTW, Warszawa 2004.

⁶¹ D. Millet, É. Toussaint, *Kryzys zadłużenia i jak z niego wyjść. Audyt. Anulowanie. Alternatywa polityczna*, Instytut Wydawniczy Książka i Prasa, Warszawa 2012.

* * *

Globalny kryzys finansowy i gospodarczy może stać się impulsem do pogłębionej refleksji nad jakością prowadzonej polityki gospodarczej w krajach wysoko rozwiniętych i stanem rozwoju współczesnej teorii ekonomii. Wnikliwa analiza polityki gospodarczej prowadzonej w USA oraz strefie euro prowadzi bowiem do wniosku, że w znacznym stopniu przyczyniła się ona do wykreowania sztucznego boomu na rynku nieruchomości, zarówno w USA, jak i w peryferyjnych krajach UGiW, co wcześniej czy później musiało się źle skończyć. Wybuch globalnego kryzysu finansowego i gospodarczego pod koniec pierwszej dekady XXI wieku był zatem w dużej mierze rezultatem prowadzenia niewłaściwej polityki gospodarczej.

Teoretyczne podstawy polityki gospodarczej, która doprowadziła do wybuchu globalnego kryzysu finansowego i gospodarczego, były wyjątkowo słabe. Polityka ta nie miała solidnego oparcia w dorobku współczesnej myśli ekonomicznej. Sztuczne stymulowanie rozwoju mieszkalnictwa służyło przede wszystkim realizowaniu interesów polityków, którzy najpierw dążyli do zdobycia władzy, a następnie chcieli ją utrzymać w swoim posiadaniu.

Ekonomia neoliberalna stworzyła klimat intelektualny, który sprzyjał nadmiernej liberalizacji i deregulacji rynków finansowych. Z kolei ekonomia keynesowska stworzyła klimat intelektualny, który sprzyjał ratowaniu nieefektywnych podmiotów gospodarczych i zwiększaniu rozmiarów długu publicznego.

Jednakże politycy nie stosowali się konsekwentnie do zaleceń ani ekonomii neoliberalnej, ani ekonomii keynesowskiej. Polityka gospodarcza, prowadzona w USA oraz w UGiW, miała autorski charakter. Polityka pieniężna amerykańskiego banku centralnego w połączeniu z hojną polityką mieszkaniową państwa sprzyjała narastaniu pokusy nadużycia i psuła mechanizm rynkowy w USA. Również politycy unijni nie realizowali dojrzałej koncepcji integracji ekonomicznej w Europie. UGiW okazała się projektem obciążonym poważnymi wadami. Strefa euro od początku nie spełniała ważnych kryteriów jednolitego obszaru walutowego. Globalny kryzys finansowy i gospodarczy ujawnił tylko wcześniej skrywane słabości i ułomność UGiW.

Próbując wyjaśnić przyczyny, przebieg i skutki globalnego kryzysu finansowego i gospodarczego, nie wystarczy korzystać z dorobku głównego nurtu współczesnej myśli ekonomicznej. W tym celu należy wyjść poza ekonomię ortodoksyjną i uwzględnić dorobek ekonomii heterodoksyjnej. Szczególnie wartościowy wydaje się tutaj wkład ekonomicznej teorii polityki, którą określa się również jako teorię wyboru publicznego (*public choice*), nową ekonomię polityczną lub nową ekonomię instytucjonalną. Ekonomiczna teoria polityki nie postrzega polityków jako altruistów,

ale jako racjonalne jednostki, dążące do zdobycia i utrzymania władzy, a także czerpania związanych z tym korzyści.

Ekonomiczna teoria polityki umożliwia zrozumienie sposobu funkcjonowania rynku politycznego w demokracji. Właśnie ten obszar został wyraźnie zaniedbany przez ekonomistów należących do głównego nurtu współczesnej myśli ekonomicznej. Dlatego ich zalecenia miały ograniczoną wartość aplikacyjną. Nie brały pod uwagę, że politycy często formułowali obietnice wyborcze, a następnie realizowali je w sposób nieodpowiedzialny. W rezultacie dochodziło do powstania w niektórych krajach strukturalnego deficytu budżetowego, niebezpiecznego narastania długu publicznego, a nawet do wybuchu kryzysu zadłużeniowego.

Literatura cytowana

- Baltyn P., *Modelowe ujęcie polityki monetarnej w warunkach kryzysu*, w: *Współczesny system bankowy. Ujęcie instytucjonalne*, red. J. Świdorska, Difin, Warszawa 2013.
- Belka M., *Doktryna ekonomiczno-społeczna Milтона Friedmana*, PWN, Warszawa 1986.
- Bossak J.W., *Konkurencja i współpraca międzynarodowa*, Difin, Warszawa 2013.
- Bukowski S.I., *Unia monetarna. Teoria i polityka*, Difin, Warszawa 2007.
- Bukowski S., Zięba Ł., *Konsensus Waszyngtoński a stabilizacja makroekonomiczna i wzrost gospodarczy*, w: *Modele rozwoju gospodarczego dla Polski w dobie integracji europejskiej i globalizacji*, red. M. Noga, M.K. Stawicka, CeDeWu, Warszawa 2009.
- Chrabonszczewska E., Miklaszewicz S., Sum K., Waszkiewicz A., *Międzynarodowe rynki finansowe po kryzysie*, SGH, Warszawa 2012.
- Czaja S., Becla A., *Rozwój współczesnej ekonomii keynesowskiej i pokeynesowskiej*, w: S. Czaja, A. Becla, J. Włodarczyk, T. Poskrobko, *Wyzwania współczesnej ekonomii. Wybrane problemy*, Difin, Warszawa 2012.
- Davidson P., *Rozwiązanie Keynesa. Droga do globalnej koniunktury gospodarczej*, PTE, Warszawa 2012.
- Ekonomia i polityka w kryzysie. Kierunki zmian w teoriach*, red. M. Guzek, Uczelnia Łazarskiego, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2012.
- Ferenc W., Mrówka R., Wilkos S., *Komunikacja polityczna. Jak wygrać wybory?*, Wyd. LTW, Warszawa 2004.
- Filipowicz L., *Amerykańska ekonomia podaży*, Poltext, Warszawa 1992.
- Filipowicz L., Opawski K., *Teoria wyboru publicznego: wybrane koncepcje badawcze*, „*Ekonomista*” 1992, nr 3.
- Friedman M., Friedman R., *Wolny wybór*, Wyd. PANTA, Sosnowiec 1996.
- Friedman M., Schwartz A.J., *A Monetary History of the United States, 1867–1960*, NBER Study, Princeton University Press, Princeton (N. Y.) 1963.
- Galbraith J.K., *Ekonomia w perspektywie. Krytyka historyczna*, PWE, Warszawa 1991.
- Gilder J., *Bogactwo i ubóstwo*, Oficyna Liberalistów, Warszawa 1988.
- Godłów-Legiędź J., *Doktryna społeczno-ekonomiczna Friedricha von Hayeka*, WN PWN, Warszawa 1992.

- Gronkiewicz-Waltz H., *Europejska Unia Gospodarcza i Walutowa*, LexisNexis, Warszawa 2009.
- Huerta de Soto J., *Szkoła austriacka. Ład rynkowy, wolna wymiana i przedsiębiorczość*, Fijorr Publishing Company, Warszawa 2010.
- Jakóbiak W., *Neoliberalizm a światowy kryzys gospodarczy*, w: *Pomiędzy polityką stabilizacyjną i polityką rozwoju*, red. J. Stacewicz, „Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego SGH” nr 88, SGH, Warszawa 2012.
- Karsten F., Beckman K., *Mity i grzechy demokracji*, Fijorr Publishing Company, Warszawa 2012.
- Keynes J.M., *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, PWN, Warszawa 1985.
- Kindleberger Ch.P., *Szaleństwo, panika, strach. Historia kryzysów finansowych*, WIG-Press, Warszawa 1999.
- Kołodko G.W., *Dokąd zmierza świat. Ekonomia polityczna przyszłości*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2013.
- Kołodko G.W., *Światowy kryzys i jego implikacje dla Polski*, „Master of Business Administration”, Akademia Leona Koźmińskiego, Warszawa, lipiec–sierpień 2009, nr 4 (96).
- Krugman P., *Pwrót recesji. Kryzys roku 2008*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012.
- Kryzys finansów publicznych: przyczyny, mechanizm, drogi wyjścia*, red. L. Oręziak, D.K. Rosati, Uczelnia Łazarskiego, Warszawa 2013.
- Lutkowski K., *Kryzys strefy euro i jego teoretyczne implikacje*, w: *Eseje o stabilności finansowej*, red. A. Alińska, CeDeWu, Warszawa 2012.
- Marketing polityczny w teorii i praktyce*, red. A.W. Jabłoński, L. Sobkowiak, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002.
- Mazur M., *Marketing polityczny*, WN PWN, Warszawa 2002.
- Miklaszewska J., *Filozofia a ekonomia. W kręgu teorii wyboru publicznego*, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2001.
- Millet D., Toussaint É., *Kryzys zadłużenia i jak z niego wyjść. Audyt. Anulowanie. Alternatywa polityczna*, Instytut Wydawniczy Książka i Prasa, Warszawa 2012.
- Orłowski W.M., *Świat do przeróbki. Spekulanci, bankruci, giganci i ich rywale*, Agora SA, Warszawa 2011.
- Pawłowicz L., *Wyzwania dla polityki stabilności płynące z mechanizmu współczesnego kryzysu finansowego*, w: *Współczesne finanse. Stan i perspektywy rozwoju bankowości*, red. L. Dziawgo, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Toruń 2008.
- Paździor A., *Kryzys finansowy i jego skutki dla gospodarki Polski i świata*, Difin, Warszawa 2013.
- Podolski B., *Skąd się biorą kryzysy*, Fijorr Publishing Company, Warszawa 2010.
- Polak E., *Globalizacja a zróżnicowanie społeczno-ekonomiczne*, Difin, Warszawa 2009.
- Polityka makroekonomiczna w warunkach kryzysu i jej wpływ na gospodarkę. Teoria i praktyka*, red. Z. Dach, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011.
- Przybyciński T., *Konkurencja a sektor bankowy w Polsce. Wybrane zagadnienia teorii i polityki konkurencji*, „Monografie i Opracowania” 471, SGH, Warszawa 2000.
- Przybyciński T., *Konkurencja i ład rynkowy – przyczynek do teorii i polityki konkurencji*, SGH, Warszawa 2005.

- Przybyciński T., *Kształtowanie rynkowego ładu gospodarczego w Polsce w warunkach globalnego kryzysu finansowego i gospodarczego*, w: *Polityka gospodarcza w świetle kryzysowych doświadczeń*, red. J. Stacewicz, „Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego SGH” nr 85, SGH, Warszawa 2011.
- Przybyciński T., *Ordoliberalizm a kształtowanie rynkowego ładu gospodarczego w Polsce*, SGH, Warszawa 2009.
- Ptak P., *Ile państwa w gospodarce? Milton Friedman o ekonomicznej roli państwa*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2008.
- Rajan R.G., *Linie uskoku. Ukryte rysy, które wciąż zagrażają światowej gospodarce*, Kurhaus Publishing Kurhaus Media, Warszawa 2012.
- Skidelsky R., *Keynes. Powrót mistrza*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2012.
- Skousen M., *Narodziny współczesnej ekonomii. Żywoty i idee wielkich myślicieli*, Fijorr Publishing Company, Warszawa 2012.
- Stiglitz J.E., *Freefall. Jazda bez trzymanki*, PTE, Warszawa 2010.
- Stiglitz J.E., *Szalone lata dziewięćdziesiąte. Nowa historia najświetniejszej dekady w dziejach świata*, WN PWN, Warszawa 2006.
- Tarchalski K., *Hazard moralny jako problem w gospodarce. Protekcja gospodarki czy protekcja kultury?*, UJ, Kraków 1999.
- Teoria wyboru publicznego. Główne nurty i zastosowania*, red. J. Wilkin, Wyd. Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2012.
- The High-Level Group on the Financial Supervision in the EU Chaired by Jacques de Larosière, *Report*, Brussels 2009.
- Wapshott N., *Keynes kontra Hayek. Spór, który zdefiniował współczesną ekonomię*, Wyd. Studio EMKA, Warszawa 2013.
- Zadora H., Zieliński T., *Pieniądz współczesny a kryzysy finansowe*, Difin, Warszawa 2012.
- Zielińska-Głębocka A., *Współczesna gospodarka światowa. Przemiany, innowacje, kryzysy, rozwiązania regionalne*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012.

Anna Horodecka

3. Przemiany obrazu człowieka we współczesnej ekonomii

Streszczenie

„Dokąd zmierza ekonomia”? - jest pytaniem, które stawiają sobie już nie tylko ekonomiści. Głównym przesłaniem tego opracowania jest zwrócenie uwagi na to, że chcąc odpowiedzieć na pytanie dokąd zmierza ekonomia, musimy sięgnąć głębiej i udzielić odpowiedzi na bardziej fundamentalne pytanie – „jak postrzegamy człowieka?”, który jest nie tylko przedmiotem ale i podmiotem ekonomii. Od tego sposobu postrzegania człowieka (obrazu człowieka) zależy bowiem nasz sposób rozumienia ekonomii, sposób jej definiowania, stosowane przez nią metody badawcze. Z kolei sam obraz człowieka zmienia się w zależności od wiedzy jaką ekonomiści mają nt. człowieka, aktualnych zmian zachodzących w świecie i sposobu ich wyjaśniania. Zmiany zachodzące w tym obrazie mają fundamentalne znaczenia dla zmian w samej ekonomii. Śledząc zatem aktualne zmiany obrazu człowieka, możemy odpowiedzieć na pytanie o kształt przyszłej ekonomii.

Słowa kluczowe: obraz człowieka, koncepcje człowieka, szczęście, dobrobyt, ekonomia heterodoksyjna, homo economicus, homo reciprocans, homo cooperativus, homo sustinens, Platon, Arystoteles.

Changes in the concept of human nature in contemporary economics

Abstract

"Where is the economics going"? – this is a question formulated by not only economists. The main intention of this paper is to draw attention to the fact that in order to answer the question of „where is going the economics”, we need to dig deeper and answer the more fundamental question - "how we perceive the human?", who is not only the object but also the subject of economics. The perception of the human being influences our understanding of the economics, and the way it is defined, and methods it applies. The image of man varies depending on the knowledge the economists have about the human nature, the current changes taking place in the world and how they explain. Changes in this picture are of fundamental importance for the changes in the economy itself. Therefore by tracking the current changes to the human being, we can answer the question about the future shape of the economics.

Key words: image of man, concepts of human nature, happiness, prosperity, heterodox economics, homo economicus, homo reciprocans, homo cooperativus, homo sustinens, Plato, Aristotle

Wstęp

Ekonomia jest dla ludzi i ludziom powinna służyć, aby dać im szansę na osiągnięcie szczęścia. Szczęście natomiast jest postrzegane przez większość ludzi jako cel, do którego dążą. Wskazują na to nie tylko badania empiryczne prowadzone w ramach różnych dyscyplin naukowych, jak też ich teoretyczne rozważania¹, ale także ojcowie filozofii, na której opiera się nasza cywilizacja. Zwłaszcza Arystoteles uznawany za twórcę podstaw nauki i systemu naukowego (stworzył m.in. podział nauk i zajmował się ich systematyzacją) uważał szczęście (eudajmonię – gr. εὐδαιμονία) jako cel, do którego człowiek dąży *nonens volens*. Jest to cel, wpisany w istotę bycia człowiekiem, od którego człowiek nie może się uwolnić nie tracąc zarazem swojego człowieczeństwa. Warto przy tym pamiętać, że wg Arystotelesa człowiek może osiągnąć swój cel życiowy, szczęście jedynie w państwie. Jest to związane z naturą człowieka i stanowi jego trwałą cechę. Dlatego też dla Arystotelesa człowiek jest „zoon politikon” (gr. ζῷον πολιτικόν). Choć od tego czasu pojawiło się wielu filozofów, którzy różnie patrzyli na tę kwestię, czasem próbując oddzielić los pojedynczego człowieka od losu innych, wielu wracało do myśli Arystotelesa, ujmując w innych słowach jedynie istotę jego przekazu² – człowiek dąży do szczęścia, ale do tego potrzebuje innych i to nie innych jako bezładnej grupy, ale innych jako uporządkowanego społeczeństwa, rządzonego w sposób sprawny i efektywny.

1. Szczęście i dobrobyt

Słuchając nauki płynącej z mądrości starożytnej, przyjrzyjmy się temu, co składa się na to szczęście w rozumieniu filozofii klasycznej. Platon i Arystoteles różnie ujmują to zagadnienie. O ile dla Platona szczęście to osiągnięcie dobra najwyższego,

¹ Psychologia rozumie inaczej szczęście niż filozofia – koncentrując się w zgodzie ze swoim paradygmatem naukowym (odnoszeniem wszystkich aspektów, które opisuje do wrażeń, które człowiek może odczuwać) na aspektach odczuwania stanu szczęśliwości.

² Jak napisał Whitehead: Najbezpieczniejszą ogólną charakterystyką europejskiej tradycji filozoficznej jest ta, że składa się ona z serii przypisów do Platona (własne tłumaczenie z angielskiego oryginału "The safest general characterization of the European philosophical tradition is that it consists of a series of footnotes to Plato" (A. N. Whitehead, *Process and Reality*, Free Press, New York 1978, s. 39).

absolutnego (idei dobra), to dla Arystotelesa szczęście wiąże się z osiągnięciem dobra zakorzenionego w świecie realnym, które polega na postępowaniu w zgodzie z zasadą złotego środka. Są jednak w tych koncepcjach wspólne cechy: u Platona człowiek musi potrafić zapanować przy pomocy rozumu nad ciągnącymi go w dół skłonnościami cielesnymi (zmysłowymi)³, u Arystotelesa natomiast – zapanować nad wszelkimi skrajnościami, które odciągają człowieka od „złotego środka”. U Platona zatem człowiek dochodzi do szczęścia (posługując się metaforą opisaną przez Platona w *Fajdroście*⁴), poprzez opanowanie „czarnego konia” przez woźnicę (duszę rozumną) – uosobienie duszy zmysłowej ciągnącego go w dół. Takie działanie umożliwia dotarcie do celu – szczęścia rozumianego jako zjednoczenie się ze światem idei: prawdy, dobra, piękna. Podobnie jest w innej metaforze duszy zarysowanej w „*Państwie*”. Również tutaj dobro jest osiąganym poprzez podporządkowanie niższych części duszy wyższemu, oraz poprzez zaprowadzenie ładu w każdej z nich. Dusza jest tu również podzielona na trzy części, ale w inny sposób. Platon odwołuje się tu do metafory ciała ludzkiego i poszczególnych jego części od najniższych (brzuch – cnota wstrzemięźliwości), przez środkowe (klatka piersiowa – cnota męstwa), do najwyższych (głowa – rozum)⁵. W świetle wspomnianej postulowanej konieczności umiejscowienia ekonomii w szerszym kontekście, ciekawe się wyda, że i dla Platona miejsce ekonomii jest w duszy najniższej – odpowiedzialnej za zaspokojenie podstawowych żądz⁶. Harmonia wewnątrz tej części polega na tym, że rządzi nią cnota wstrzemięźliwości, polegająca na umiejętności „ograniczenia się” (jakże aktualna wskazówka dla ekonomii dzisiejszej). Jednocześnie ta część duszy, podobnie jak środkowa podlega części

³ Inna część duszy - szlachetna i dobra o pochodzeniu boskim jest mu bowiem posłuszna. Jest to nawiązanie do obrazu duszy przedstawionym w *Fajdroście*. Przytoczony tu zostaje (ustami Sokratesa) mit, w którym dusza jest podzielona na trzy części. Sokrates w dialogu Platona mówi: „...Tak jak to na początku tego mitu podzieliłem każdą duszę na trzy części, na dwie postaci przypominające rumaki i na trzecią – woźnicę...”, S. Witwicki, *Platona Fajdros*, Lwów 1918; Platon, *Fajdros (przełożył, wstępem, komentarzem i skorowidzem opatrzył Leopold Regner)*, PWN, Warszawa 2004.

⁴ Platon, *Fajdros (przełożył, wstępem, komentarzem i skorowidzem opatrzył Leopold Regner)*, PWN, Warszawa 2004.

⁵ Dusza składa się z trzech części: (1) *logistikón* – duszy rozumnej z siedzibą w umyśle, (2) *thymoeidēs* – duszy odważnej z siedzibą w piersi, i (3) *epithymētikón* - *pożądliwej* z siedzibą w podbrzuszu, por. Platon, *Państwo*, Antyk, Kęty 2003. Obie te koncepcje duszy nie są wcale sprzeczne – ale się uzupełniają. Woźnica karety może być przyrównany do duszy rozumnej, a koń biały szlachetny do duszy męskiej, natomiast rumak czarny – do duszy pożądliwej, najtrudniejszej do okiełznania.

⁶ Trzeba pamiętać, że Arystoteles jako pierwszy określił zakres badawczy ekonomii (po Ksenofenesie).

rozumnej, którą kieruje cnota „rozumu”. Najwyższą zasadą jest jednak zasada i cnota sprawiedliwości – jej są podległe inne części duszy. Wniosek dla ekonomii byłby taki: ekonomia powinna kierować się umiarem, jak też zdolnością samoograniczenia się oraz być podporządkowana zasadom rozumu i sprawiedliwości. Podobne rozumowanie znajdziemy u Arystotelesa. Wyróżnione przez niego części duszy: wegetatywna i zmysłowa, powinny być podporządkowane części rozumnej, gdyż jedynie ta wyróżnia człowieka od reszty istot. Zatem być człowiekiem – oznacza, żyć według praw przede wszystkim duszy rozumnej. Dla człowieka życie zgodnie z naturą – to życie rozumne i takie prowadzi do szczęścia. Szczęście – wg Arystotelesa to εὐδαιμόνια⁷ - życie poddane zasadzie dobra (kierowane przez dobrego demona). Szczęście łączy zatem w sobie dwa aspekty: z jednej strony jest to **cnota** (ἀρετή) ex definitionem pojmowana jako stan równowagi, złotego środka między dwoma skrajnościami, z drugiej natomiast **dobrobyt materialny**, który ma za zadanie ułatwić pielęgnowanie tejże cnoty. Człowiek nie mający zapewnionego minimalnego choć dobrobytu nie jest w stanie wystarczająco zajmować się rozwojem własnego umysłu⁸, gdyż wszystkie siły poświęca walce o przetrwanie. Podsumowując te filozoficzne rozważania, zwróćmy uwagę na ich doniosły przekaz dla ekonomii. Ekonomia i jej miejsce zależą od tego, jak patrzymy na człowieka i co uznajemy za jego cel. U obu filozofów były to wartości wyższe – dobro u Platona jako źródło szczęścia oraz szczęście u Arystotelesa. U obu jego osiągnięcie zależało od zdolności człowieka od powściągnięcia popędów (walka z czarnym rumakiem w „Faidrosie”, czy zapanowanie rozumem nad częścią zmysłową duszy w „Państwie”), zachowania umiaru. Ekonomia zarówno dla Platona, jak i Arystotelesa musi być podporządkowana rozumowi, oraz opierać się na zasadzie umiaru (skłonność do bogacenia się jest wyraźnie zdyskredytowana zarówno u idealisty Platona, jak też u przyrodnika - Arystotelesa w jego koncepcji ekonomii). Dobrobyt materialny jest u obu filozofów pożądanym elementem rozwoju człowieka, który może być lub nawet powinien być osiągnięty w ramach państwa.

⁷ Eudajmonia tłumaczona jest jako szczęście, dosłownie oznacza jednak „być napędzanym przez dobrego demona”, wiąże się więc bardziej nie z celem, będącym na zewnątrz człowieka, ale ze stanem, w którym się on znajduje. Zależy zatem w wysokiej mierze od cnoty człowieka. Cnota ta w dużym uproszczeniu może być porównana do charakteru człowieka – zdolności jego do zachowywania się w pewnych sytuacjach w określony sposób, niezależnie od kierujących człowiekiem popędów.

⁸ Starożytni mówili w tym kontekście o zajmowaniu się filozofią – a więc o umiłowaniu mądrości „φιλοσοφία”; φιλό – lubę i σοφία – mądrość.

Jednak dobrobyt materialny sam sobą nie zapewnia szczęścia o czym zapewniają nas zarówno wspomniani wyżej filozofowie, jak i aktualne badania prowadzone w wysoko rozwiniętych krajach np. OECD. Pokazują one m.in., że dalszy wzrost dobrobytu nie przekłada się na szczęście, zarówno ujmując kwestię globalnie (używając wielkości makroekonomicznych) jak i badając poszczególne grupy. Oznacza to zatem, że dalszy wzrost dobrobytu mierzony taką wielkością jak PKB per capita nie pociąga za sobą dalszego przyrostu szczęścia (wskazują na to liczne badania używające do pomiaru szczęścia specjalnie skonstruowanych mierników - tzw. Happiness Index). Dzieje się tak zarówno, jeżeli chodzi o pomiar dobrobytu w obrębie pewnej grupy, jak i dla jednostki. Ma to wiele przyczyn, które szerzej tłumaczy psychologia i stworzone w jej obrębie teorie⁹. W efekcie zarówno jednostka jak i grupa szybko wracają do uprzedniego poziomu szczęśliwości, niezależnie od tego, jak wielka była „zmiana na lepsze”¹⁰ i co gorsze – coraz trudniej zwiększyć stan ich zadowolenia przez dalszą poprawę dobrobytu. Dalsze zwiększanie dobrobytu jawi się zatem jak napełnianie wodą pełnego naczynia; wlewanie dodatkowych porcji wody jest bezużyteczne, woda wylewa się bowiem z naczynia. Napełnianie naczynia ma jedynie sens, kiedy jest ono w dużej mierze puste – każda kropla jest przyjmowana wtedy z wdzięcznością – przyczynia się do wzrostu szczęścia. Odpowiada to sytuacji krajów bardzo ubogich, w których ze wzrostem dobrobytu materialnego poprawia się wzrost szczęśliwości.

⁹ Mechanizm ten wyjaśnia psychologia poprzez tzw. teorię homeostatyczną. Do ekonomii dotarł ten proces rozumowania za sprawą Kahnemana i Tverskiego (choć tylko Kahnemann dostał nagrodę Nobla, gdyż Tversky wtedy już nie żył, (w odczuciu Kahnemana była to nagroda dla obu – jak dał temu wyraz w wywiadzie). Wyjaśnili oni różne mechanizmy, heurystyki stosowane w procesie dokonywania wyborów, dalekie od metod optymalizacji i dążenia do maksymalizacji. Mechanizm zakotwiczenia wyjaśnia przykładowo, w jaki sposób człowiek dokonuje wyboru – porównując kolejne możliwości wyboru, jakie mu się jawią z tymi, z którymi się zetknął po raz pierwszy. Podobnie w aspekcie użyteczności czy szczęśliwości odczuwanej z powodu posiadanego bogactwa: porównuje do tego co ma, jak ma więcej – przyzwyczajają się do tego szybciej i co bardzo interesujące aby uzyskać podobny poziom użyteczności potrzebuje dużo większego przyrostu bogactwa niż wcześniej, bo odnosi go do uprzedniego stanu – wyjaśnia to szerzej psychologia i ekonomia behawioralna. Wniosek stąd jest taki, że potrzebowalibyśmy wciąż coraz większego przyrostu bogactwa, aby nasza szczęśliwość rosła, chyba że zamiast działać „na ślepo”, zmienimy coś w naszym nastawieniu – czyli wrócimy do ujęcia szczęścia tak jak to rozumiał Arystoteles, któremu nie chodziło o pomnażanie bogactwa w nieskończoność, ale o pewien jego zadowalający poziom.

¹⁰ Badania empiryczne wykazują, że stan szczęścia osób, które wzbogaciły się przykładowo poprzez wygraną w totolotka, wcale się trwale nie zwiększa.

Oznacza to, że sama koncentracja na wroście materialnym, czyli tzw. dobrobycie materialnym (zwłaszcza w krajach wysoko rozwiniętych!) jest sztuką dla sztuki, i nie przekłada się na to, co dla człowieka jest najważniejsze (potwierdzają to liczne opracowania). Wzrost dobrobytu materialnego jest częścią szczęścia, ale nie należy zapominać, że jest wielkością pomocniczą a nie absolutną! Ma zatem swoje znaczenie, o tyle o ile przyczynia się do wzrostu szczęścia, a nie gdy sam w sobie rośnie. Powinien zatem być zawsze rozważany w kontekście szczęścia.

2. Ekonomia, szczęście a obraz człowieka

Oparcie zatem ekonomii na zasadzie maksymalizacji dobrobytu mijają się z celem - dobrobyt jest bowiem jedynie kategorią pomocniczą a nie absolutną. Także **koszty** takiego przedsięwzięcia są bardzo duże. Do tych kosztów można zaliczyć obciążenie środowiska, psychologiczne konsekwencje nadmiaru, nierówność społeczną (rośnie ona najczęściej w krajach, w których ścieżka wzrostu jest wyjątkowo wysoka¹¹). Wiąże się to z tym, że wzrost gospodarczy pociąga za sobą zwiększone zużycie materiałów, a ich pozyskanie, wykorzystanie i utylizacja jest silnym obciążeniem dla środowiska.

Ekonomia dostrzega te problemy i zaczyna poświęcać im swoją uwagę włączając je w swoje rozważania (ekonomia instytucjonalna, behawioralna, eksperymentalna), nie zmienia jednak przy tym swojej **perspektywy patrzenia**, raczej szuka nadal rozwiązania **problemu maksymalizacji** przy różnych ograniczeniach. Oznacza to, że **cel** pozostaje wciąż ten sam: zwiększenie, wzrost, maksymalizacja, zmieniają się tylko warunki, przy jakich ten problem jest rozwiązywany. Ograniczeniami lub wsparciem w procesach decyzyjnych stają się tu przykładowo wartości, dobre praktyki zakorzenione w instytucjach (ekonomia instytucjonalna). Co to oznacza? Przykładowo przy rozwiązywaniu problemu maksymalizacji dobrobytu, uwzględnia się obok kosztów tradycyjnych inne czynniki, jak np. istniejące w danej kulturze wartości i antywartości przejawiające się w pewnych zwyczajach (instytucje nieformalne), które

¹¹ Statystyki prowadzone przez OECD zwracają uwagę na ten fakt. Jednocześnie jednak efekt ten działa jak bumerang – wzrost nierówności prowadzi ostatecznie do spadku PKB per capita, por. M. Doepke, D. de la Croix, *Inequality and Growth: Why Differential Fertility Matters*, "The American Economic Review", 2003, Vol. 93, nr 4, 1091-1113. Szybkie ścieżki wzrostu w jednych regionach, a w innych niskie – nierówność między regionami - są zjawiskiem negatywnym. Dobrym przykładem mogą tu być Chiny, kraj o bardzo szybkiej ścieżce wzrostu ale z dużymi różnicami międzyregionalnymi, por. J.-T. Huang, C.-C. Kuo, A.-P. Kao, *The Inequality of Regional Economic Development in China between 1991 and 2001*, "Journal of Chinese Economic and Business Studies", 2003, Vol. 1, nr 3, 273-285.

obniżają koszty transakcyjne (pozytywne wartości) lub je zwiększają (nieefektywne instytucje).

Ale może powinno być odwrotnie! – może to ekonomia powinna służyć pewnym wartościom o fundamentalnym znaczeniu dla społeczeństwa. Trudno zanegować fakt istnienia takich wspólnych wartości (np. sprawiedliwość, fairness etc.) korzystnych dla społeczeństwa, gdyż od wieków odwołują się do nich najróżniejsze formy organizacji.

To, że ekonomia powinna służyć ludziom, a więc być zakorzeniona w szerszej rozumianym systemie społecznym (społeczno – polityczno - kulturowym), wydaje się oczywiste zarówno osobom spoza ekonomii, ale też działającym w jej obrębie (wspominając choćby ostatnich autorów „nawracających” ekonomię z powrotem do człowieka i tego, co jest mu bliskie – dobra, wartości, sprawiedliwości (Sedlacek, Stiglitz, Kołodko¹²). Coraz częściej ten problem dostrzegają organizacje (zarówno przedsiębiorstwa jak i non-profit) starając się go rozwiązać stosując różne strategie etyczne, ekologiczne, wykorzystując swoje zakorzenienie w społeczeństwie i reprezentowanie jego wartości. Przykładem dla takich strategii jest przykładowo tzw. społeczna odpowiedzialność biznesu (ang. Corporate Social Responsibility), jak też podejście uwzględniające „stakeholder” jako konieczne uzupełnienie strategii rozwoju skupiającej się jedynie na zwiększeniu zysku dla akcjonariuszy – „shareholder” lub „stockholder”.

Ekonomia jednak wciąż nie odwraca swojej perspektywy patrzenia i uznaje **społeczne komponenty jako warunki raczej ograniczające** centralny problem optymalizacyjny, względnie maksymalizacyjny – czyli zysk. Warunki ograniczające mogą działać zarówno w sposób negatywny tj. powodując koszty (koszty transakcyjne), lub pozytywnie - zmniejszając te koszty (instytucje wspierające otoczenie etc.). Nawet gdy osoba dokonująca wyboru ekonomicznego nie kieruje się sugerowaną jej motywacją, problem wyboru będzie wciąż postrzegany jako „rachunek optymalizacyjny”. Można tu powiedzieć w nawiązaniu do filozofii, że to od rodzaju „okularów” (czyli Kantowskich kategorii) zależy nasze postrzeganie rzeczywistości. To od założeń, wyobrażeń jakie przyjmujemy o świecie i człowieku zależy nasz

¹² T. Sedláček, *Ekonomia dobra i zła*, Wydawnictwo EMKA, Warszawa 2012; G. W. Kołodko, *Wędrujący świat*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2008; J. Stiglitz, *Globalizacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004; Inne publikacje zajmujące się takimi fundamentalnymi zmianami w obrębie ekonomii to np. J. Stacewicz, *W kierunku metaekonomii*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2003; J. Stacewicz, *Ekonomia na rozdrożu*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich. Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk, Wrocław 1991; jak też np. K. Sosenko, *Ekonomia w perspektywie aksjologicznej*, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 1998.

sposób patrzenia na rzeczywistość. W omawianym przypadku patrzenie na zachowania jednostek przez pryzmat „maksymalizatorów użyteczności”, może prowadzić do skrajności, np. interpretowania działań „Gandich” i „Matek Teres” tego świata jako „rachunków optymalizacyjnych”. Wiele organizacji non-profit, akcji pomocy, wolontariatu, wymyka się jednak takiej generalizacji, choć nie ustają próby postrzegania nawet takich akcji przez wspomniany wyżej punkt widzenia. **Czyniąc tak, patrzymy na wszystkich ludzi w taki sam sposób, przez pryzmat nałożonych soczewek noszących miano „homo oeconomicus”.**

Patrząc za pomocą takiego konstruktów poznawczego, widzimy, to co chcemy zobaczyć, bo inne obserwacje nie trafiają w ognisko soczewki i co więcej często znajdujemy potwierdzenie naszych obserwacji. Czy zawsze? Właśnie że nie – wiele zjawisk i problemów pozostaje niewyjaśnionych i woła niejako o zmianę paradygmatu. Należą do nich pojawiające się kryzysy ekonomiczne, rozrost sektora finansowego, spekulacje, rosnąca nierówność w społeczeństwie a także problemy z zanieczyszczeniem środowiska, wirtualizacją życia, przedmiotowym patrzaniem na człowieka. Tu pojawia się oczywiście problem metodologiczny. Badając wszystkie fenomeny gospodarcze i społeczne¹³ i dopuszczając tylko jeden motyw wyjaśniający ludzkie zachowania popadamy w pułapkę, którą można określić jako „samospełniająca się przepowiednię”. Jak to należy zrozumieć? Po pierwsze, przypisując wszystkim taki egoistyczny motyw działania, postępujemy metodologicznie niewłaściwie - formułujemy hipotezę, którą traktujemy jako przesłankę. Zwróćmy uwagę, że hipoteza alternatywna – „człowiek nie maksymalizuje swojej użyteczności” jest niemożliwa do wykazania empirycznie. Twórcy i obrońcy „homo oeconomicusa” nie wskazują na możliwy eksperyment, który mógłby podważyć prawdziwość naszej hipotezy. Po drugie, „samospełniająca się przepowiednia” popełniana jest dwukrotnie:

- przy tworzeniu teorii: naukowiec zakładając taki motyw działania, nie dostrzega innych, a co zatem idzie, znajduje potwierdzenie dla postawionej przez siebie hipotezy;
- poprzez oddziaływanie na podmioty gospodarcze: podmioty gospodarcze przejmują ten sposób patrzenia na siebie i innych, nagradzając „zachowania optymalizujące”.

Podsumowując; soczewki, przez jakie patrzymy na świat, czyli nasz obraz człowieka, może determinować zachowania nie tylko naukowców tworzących teorię,

¹³ Także społeczne – bo mamy do czynienia w obecnych czasach z tzw. ekspansjonizmem ekonomii, czyli ekonomicznym patrzaniem na problemy natury społecznej, nie rozpatrywane wcześniej przez ekonomię.

ale też przedmiotu badawczego – osób, których zachowania są opisywane przez teorię. Jednocześnie jednak w świetle wcześniejszych rozważań takie „optymalizacyjne zachowania”, wcale nie zawsze są dla gospodarki korzystne i mogą być odpowiedzialne za wiele problemów (społecznych – silne różnice w dochodach, ekologicznych – zagrożenie środowiska, emocjonalnych – rozpad więzi społecznych i międzyludzkich, dla których altruizm jest nieodzownym składnikiem spinającym społeczeństwo). W tym kontekście rodzi się istotne pytanie: **jak ekonomia ma podolać wspomnianym problemom i co powinna w sobie zmienić, co może być kluczem do jej przemian**. Dlaczego jej dotychczasowe podstawy nie umożliwiają rozwiązania istniejących problemów?

Wydaje się, że kluczem może być tutaj **właśnie obraz (koncepcja) człowieka, na jakiej ekonomia się opiera**. Ten obraz człowieka jest tu rozumiany jako przyjmowany przez ekonomię sposób postrzegania człowieka. Jest on pewnym uproszczeniem rzeczywistości, pewną heurystyką ograniczającą horyzont poznawczy ekonomii o cechach normatywnych, wpływającą na naukowców zajmujących się ekonomią jak i inne podmioty praktycznie zajmujące się ekonomią. Zmiany obrazu człowieka odbijają się na zmianach w obrębie samej ekonomii. Można to prześledzić, analizując zmiany zachodzące **zarówno w samym „homo oeconomicus”**, ale także w **innych obrazach człowieka obecnych w ekonomii** – zwłaszcza heterodoksyjnej, wywodzącej się często od innych modeli człowieka.

Zauważalny jest istotny rozdział między koncepcjami człowieka rysowanymi na tle obrazu. Kryterium rozdziału jest tutaj stopień odejścia od człowieka ekonomicznego (*homo oeconomicus*). Inaczej mówiąc można by wyróżnić koncepcje człowieka jedynie lekko modyfikujące założenia, na których opiera się obraz człowieka ekonomicznego i te silnie go różnicujące. Efektem są silniejsze lub słabsze różnice w teorii, rozwijanej przez ekonomistów.

Wydaje się, że wiele teorii jak np. instytucjonalna i inne poszły na kompromis z ekonomią głównego nurtu. Kompromis ekonomii instytucjonalnej polega na tym, że zachowuje ona podstawowe założenie o człowieku maksymalizującym swoją użyteczność. Modyfikacja polega jedynie na tym, że podmiot dokonujący wyboru uwzględnia także koszty transakcyjne, których wysokość zależy od instytucji.

Z pewnością tzw. ekonomia buddyjska, humanistyczna czy feministyczna i ekologiczna, jak też ewolucyjna wychodzą (każda w inny sposób) od innego podejścia do człowieka i świata w którym się człowiek znajduje (obraz człowieka jest bowiem silnie powiązany z obrazem świata). Zmiany obrazu człowieka w ekonomii są zatem faktem, co jednocześnie jednak rodzi pytanie o przyczyny tychże przemian.

3. Z czego wynikają zmiany w obrazie człowieka?

Zmiany obrazu człowieka oraz zmiany obrazu świata wynikają z potrzeb powstających w świecie, przemian cywilizacyjnych, rosnącej złożoności zjawisk, postępu w nauce oraz kontaktu z innymi kulturami i religiami. Wywołują one zmiany ogólnego rozumienia tego, czym jest człowiek, a w konsekwencji także w obrazie człowieka leżącym u podstaw ekonomii. To przejście od potocznego, indywidualnego obrazu człowieka do obrazu naukowego nie jest bezpośrednio, wpływ na to mają autorytety osób działających w ekonomii. Proces ten przebiega w kilku etapach.

Etap 1: Tworzenie **potocznego obrazu człowieka**. Powstawanie tego potocznego obrazu zależy od kontekstu społecznego, w jakim człowiek się znajduje (rodziny, wychowania, pierwszej pracy, kolegów, ról społecznych). Powstający potoczny obraz człowieka jest konstruktem poznawczym, powstającym wg badań prowadzonych w ramach psychologii (np. Oerter¹⁴) już u dziecka i ulegający uzupełnieniom i modyfikacjom czyniącym go coraz bardziej złożonym. Obraz ten pozwala człowiekowi funkcjonować w świecie, nawiązywać kontakty z innymi, planować swoje działanie, wyjaśniać sobie zjawiska, które go dotyczą.

Etap 2: Zetknięcie się **potocznego obrazu człowieka z ekonomicznym obrazem człowieka** - obrazem człowieka panującym w danej dyscyplinie (tu: ekonomii). Ekonomista na ogół przechodzi przez proces edukacji ekonomicznej na studiach i potem podczas pracy na uczelni, poprzez kontakty z innymi ekonomistami podczas konferencji etc. Niezależnie od obrazu człowieka jaki posiada przyszły ekonomista, konfrontuje on ten obraz z modelem człowieka towarzyszącym mu przez cały okres studiów, za pomocą którego tłumaczone są najróżniejsze zjawiska ekonomiczne.

Etap 3: Proces integracji tych obrazów w ramach studiów, umacnianie się ich pod wpływem istniejących autorytetów, uczenie się interpretacji zjawisk i procesów zachodzących w świecie i problemów naukowych w oparciu o ten obraz. Proces integracji polega na tym, że podejmując studia ekonomiczne człowiek z reguły ma już pewien ukształtowany sposób patrzenia na świat i ludzi. Będąc skonfrontowanym z nowym obrazem człowieka, może starać się próbować je połączyć, zintegrować. Nie zawsze zachodzi to zupełnie świadomie. Obrazy człowieka jakie kształtujemy, są często nie w pełni uświadomione. Liczne procesy psychologiczne mogą opisywać ten proces integracji.

Etap 4: W kolejnym etapie możliwe są następujące reakcje:

¹⁴ R. Oerter (red.), *Menschenbilder in der modernen Gesellschaft*, Ferdinand Enke Verlag, Stuttgart 1999.

- Dalsze umacnianie się dotychczasowego obrazu przez znajdowanie potwierdzeń dla takiego obrazu, względnie szukanie takich problemów naukowych, które na to pozwalają. Konsekwencją może być tu „ucieczka w teorię”. W rezultacie naukowiec pozostaje w obrębie ortodoksyjnego ujęcia ekonomii i w obrębie niego definiuje swoje obszary badawcze.
- Dostrzeganie słabości istniejącej koncepcji człowieka (np. poprzez krytyczną autorefleksję, kontakty z innymi dyscyplinami nauki. Znajdowanie niedostatków istniejącej koncepcji w rozwiązywaniu problemów, którymi ekonomia się zajmuje. Wówczas możliwe jest:
 - uzupełnianie tego modelu człowieka (obrazu, koncepcji) o dodatkowe założenia, które wydają się bardziej zgodne z wiedzą potoczną (obserwacją codzienną) i nauką o człowieku. Przykładowo kontakt ekonomii z psychologią „otwiera oczy” na inne sposoby podejmowania decyzji niż optymalizacyjne. Przykładem może być tu podejmowanie ich np. za pomocą heurystyk. Opis takich sposobów ich podejmowania zawdzięczamy psychologowi i jednocześnie nobliście ekonomii – Kahnemanowi. Wyróżnił on wiele mechanizmów zdecydowanie odbiegających od założeń, jakie przyjmuje się w ekonomii klasycznej dotyczących sposobu podejmowania decyzji. Opisane przez niego i Tverskiego mechanizmy to przykładowo: teoria perspektywy, mechanizm zakotwiczenia i inne. Z kolei kontakty z **socjologią** (lecz także z psychologią społeczną) wskazują na to jak silnie człowiek w swoich wyborach zależy od innych osób - od społeczeństwa, jego zwyczajów, zakorzenionej kultury i wychowania. Taki kontakt z osiągnięciami socjologii może prowadzić do uwzględnienia roli instytucji przy dokonywaniu wyborów (ekonomia instytucjonalna), wartości niematerialnych w funkcji użyteczności oraz uwzględnienia innych mechanizmów podejmowania decyzji (ekonomia behawioralna);
 - szukanie akceptacji środowisk ortodoksyjnych dla istniejących zmian poprzez uczynienie „gorzkiej pigułki” (niezdatności istniejącej koncepcji) słodką, a więc poprzez ubranie tego problemu w język i sposób myślenia ekonomii tradycyjnej. W zależności od zrozumiałości tego „dopasowania” oraz możliwości jego integracji z ogólnym modelem, ekonomiści są akceptowani przez swoje środowisko;
 - próba koncepcji zupełnie nowego modelu człowieka i świata – jak w ekonomii buddyjskiej czy humanistycznej, gdy pojawia się człowiek samorealizujący się, gdzie od jego wewnętrznego rozwoju, percepcji zjawisk,

zależy kształt jego działań. Celem tego człowieka przestaje być maksymalizacja użyteczności. Akceptacja konsekwencji takiego myślenia oznacza często tworzenie i działanie poza głównym nurtem ekonomii i skazanie na „interdyscyplinarność”.

- W zależności od wyboru drogi przez ekonomistę, obraz człowieka ulega zmianie.

Kontakty między naukowcami np. podczas konferencji naukowych (i wymiana poglądów), zdobywanie uznania przez np. wyróżnienia przyznawane różnym ekonomistom i nie-ekonomistom za dokonane osiągnięcia w obrębie ekonomii, jak np. nagroda Nobla, prowadzą lub właściwie mają dużą szansę do doprowadzenia do **wspólnego obrazu człowieka w ekonomii**. Coraz więcej organizowanych jest interdyscyplinarnych konferencji, jest coraz więcej zespołów skupiających naukowców z różnych dyscyplin. Także przyglądając się nagrodom Nobla przyznanym w obrębie ekonomii, można zauważyć, że przyznawane są one coraz częściej naukowcom spoza nurtu ortodoksyjnego ekonomii, a nawet naukowcom spoza ekonomii.

Przyjmowanie nowych idei implikujących odmienną od panującej koncepcję człowieka dokonuje się dzięki tendencji grup społecznych do przejmowania przekonań i idei autorytetów¹⁵. Szczególną rolę odgrywają tutaj wspomniane nagrody Nobla. W sytuacji, gdy reprezentanci sił odśrodkowych w ekonomii, a również i naukowcy pracujący jedynie na obrzeżach ekonomii (jak Amartya Sen – laureat nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii za wkład do ekonomii dobrobytu), bądź będący nawet spoza ekonomii zostają wyróżnieni za swoje osiągnięcia, środowisko ekonomistów głównego nurtu zwraca silniejszą uwagę na nowe idee. Wydaje się, że do silniejszego zainteresowania ekonomią behawioralną (i stopniowym wprowadzaniem jej w program nauczania na uniwersytetach) odpowiedzialny jest m.in. również Nobel w zakresie psychologii ekonomicznej, naświetlającej problemy z zakresu podejmowania decyzji ekonomicznych w warunkach niepewności, zdobyty w 2002 r. przez Daniela Kahnemana („Maps of bounded rationality” – „Mapa granic racjonalności”)¹⁶ „za zintegrowanie wniosków z badań psychologicznych do nauk

¹⁵ Można to wyjaśnić posługując się teoriami psychologicznymi, por. R. J. Gerrig, P. G. Zimbardo, *Psychologia i życie: (eng. Psychology and life)*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.

¹⁶ D. Kahneman, *Maps of bounded rationality: Psychology for behavioral economics*, "The American economic review", 2003, Vol. 93, nr 5, 1449-1475; A. Tversky, D. Kahneman, *Judgment under uncertainty: Heuristics and biases*, Cambridge University Press, Cambridge 1982; D. Kahneman, *Attention and effort*, Prentice Hall, Englewood Cliffs 1973; D. Kahneman, *Judgment under uncertainty: Heuristics and biases*, Cambridge University Press, Cambridge

ekonomicznych, szczególnie dotyczących ludzkich osądów i podejmowania decyzji w warunkach niepewności”. I tak przykładowo teoria perspektywy (sformułowana przez Daniela Kahnemana i Amosa Tverskiego¹⁷) tłumacząca **proces podejmowania decyzji w sytuacji ryzyka** stoi w konflikcie z **teorią użyteczności oczekiwanej** (ang. *expected utility hypothesis*) obecnej w ekonomii głównego nurtu. Według teorii perspektywy człowiek nie maksymalizuje zatem swojej oczekiwanej funkcji użyteczności, bo silniej odczuwa straty niż korzyści, a więc ta teoria nie neguje, że to nieoczekiwana użyteczność decyduje w pełni o zachowaniach człowieka. Również Nobel dla V. Smitha, który jest notabene założycielem i prezydentem Międzynarodowej Fundacji na rzecz badań w zakresie ekonomii eksperymentalnej („International Foundation for Research in Experimental Economics”)¹⁸ rzucił światło na prace powstające w ramach ekonomii nie tylko behawioralnej ale i eksperymentalnej. Nobel przyznany A. Senowi nagroził ekonomistę, który krytycznie ustosunkowuje się do samych podstaw ekonomii, nie tylko związanych z obrazem ale poprzez niego z samą metodologią. W jednym ze swoich artykułów¹⁹ Amartya Sen krytykuje sposób patrzenia na człowieka jako na maksymalizatora (czegokolwiek), sugerując także, że podstawy sformułowane dla nauk przyrodniczych nie mają bezpośredniego, a może w ogóle przełożenia na świat nauk społecznych, dlatego że w nich w odróżnieniu od świata przyrodniczego występuje osoba która maksymalizuje, której obecność wymaga zupełnie innego podejścia²⁰.

Kolejną przyczyną zmian obrazu człowieka w ekonomii jest silny rozwój ekonomii heterodoksyjnej spowodowany rosnącym zapotrzebowaniem na nowy obraz człowieka biorących się z krytyki podejścia opartego na modelu „homo oeconomicus”. Zmiany w podejściu do ekonomii mogą ułatwić adaptację nowego sposobu patrzenia na człowieka. Rysują się tendencje do holistycznego, interdyscyplinarnego a zarazem heterogenicznego podejścia w ekonomii. Takie wyzwanie stawia ekonomię w punkcie zwrotnym. Podstawowa trudność polega jednak na tym, że mimo iż nowe pomysły

2001; D. Kahneman, A. Tversky, *Choices, values, and frames*, w: N. J. Smelser, D. R. Gerstein (red.), *Behavioral and Social Science: Fifty Years of Discovery*, National Academy Press, Washington, DC 1986.

¹⁷ D. Kahneman, A. Tversky, *Prospect theory: An analysis of decision under risk*, "Econometrica: Journal of the Econometric Society" 1979, Vol. 47, nr 2, s. 263-291.

¹⁸ <http://www.ifreeweb>.

¹⁹ A. Sen, *Maximization and the Act of Choice*, "Econometrica: Journal of the Econometric Society" 1997, Vol. 65, nr 4, s. 745-779.

²⁰ Już wcześniej Nobel dla Arrowa (1972 r.) był świadectwem dostrzeżenia wysiłków krytycznego ustosunkowania się do pewnych kluczowych przekonań panujących w ekonomii.

i aspekty poruszane w obrębie ekonomii (poprzez zwrócenie na nie uwagi m.in. przez szkoły heterodoksyjne) rosną „jak grzyby po deszczu”, to trzon ekonomii – jej metoda i założenia pozostają te same. Można powiedzieć, że ekonomistów cechuje zatem otwartość na nowe idee przy jednoczesnej małej podatności na zmianę metodologii. Mimo to, zwłaszcza w kierunkach heterodoksyjnych pojawiają się obok nowych rozwiązań teoretycznych także propozycje nowych metod²¹. Czy takie „kosmetyczne” zmiany wystarczą, aby odpowiedzieć na podstawowe problemy ekonomii? Wydaje się, że nie są one jeszcze wystarczające, aby w pełni utorować drogę „bardziej ludzkiemu” spojrzeniu na człowieka, ale z pewnością pociągają za sobą pewne zmiany w ortodoksyjnym obrazie człowieka.

Inną przyczyną powstawania alternatywnych obrazów człowieka jest dokonujący się **przełom cywilizacyjny**. Pociąga on również potrzebę zmiany myślenia o świecie i człowieku. Zmieniające się idee ekonomiczne mają dla tych zmian kapitalne znaczenie, ponieważ są głęboko osadzone w intelektualnej tkance społeczeństw, ich wpływ na nasze indywidualne wybory dotyczy szerokiej gamy problemów: rodzaju zaciąganego kredytu hipotetycznego, sposobu inwestowania w przyszłą emeryturę, czy też głosowania na określoną partię polityczną. Obrazy te tworzą pewne ramy, na podstawie których przywódcy polityczni i biznesu podejmują dotyczące nas wszystkich decyzje²².

Wreszcie aktualne **kryzysy** i nieumiejętność poradzenia sobie z nimi dotychczasowej ekonomii wywołują z licznych stron krytykę neoliberalizmu²³ oraz obrazu człowieka leżącego u jego podstaw i wołają o nowy obraz człowieka, bardziej zbliżony do rzeczywistości (gdyż obraz człowieka, który nie odpowiada rzeczywistości prowadzi do nieproduktywnego działania).

²¹ Elita badaczy eksploruje takie obszary jak teoria złożoności i symulacje komputerowe do przededefiniowania sposobu budowania modeli w makroekonomii. Ewolucyjna teoria gier redefiniuje sposób włączania instytucji do analizy, ekonomia ekologiczna rozpatruje zależność między przyrodą a gospodarką, ekonomia psychologiczna zmienia sposób rozumienia racjonalności, a badania ekonometryczne nad ograniczeniami klasycznej statystyki zmieniają sposób myślenia ekonomistów o istocie dowodu empirycznego. Dynamika nieliniowa i teoria złożoności oferują nowe podejście do równowagi ogólnej, symulacje komputerowe oferują nowy sposób rozumienia modeli i ich wykorzystania, a wreszcie ekonomia eksperymentalna zmienia sposób myślenia ekonomistów o badaniach empirycznych, D. Colander, R. Holt, B. Rosser, *The Changing Face of Mainstream Economics*, "Review of Political Economy, Taylor and Francis Journals" 2004, Vol. 16, nr 4, s. 485-499.

²² E. D. Beinhocker, *The Origin of Wealth: Evolution, Complexity, and the Radical Remaking of Economics*, Harvard Business School Press, Boston 2006.

²³ P. Krugman, *The Return of Depression Economics and the Crisis of 2008*, WW.Norton & Co, London 2008.

Podsumowując, można powiedzieć, że wielostronna krytyka koncepcji „homo oeconomicus” jako podstawy ekonomii, jak i globalne przemiany dokonujące się w społeczeństwie, nowe odkrycia naukowe, wzrost złożoności procesów gospodarczych, narodziny gospodarki opartej na wiedzy, wirtualizacja życia, problemy ekologiczne, kryzysy ekonomiczne owocują powstaniem alternatywnych obrazów człowieka a wraz z nimi całych kierunków ekonomicznych, które się na nich opierają.

4. Zmiany w obrazie człowieka jako efekt zmian zachodzących w otoczeniu

Zastanawiając się nad przyczynami aktualnych postulatów modyfikacji „homo oeconomicusa” możemy dojść do wniosku, że są one związane przede wszystkim z jednej strony z postępem wiedzy naukowej na temat człowieka, z drugiej zmianami w otoczeniu – procesem globalizacji i związanych z nim zjawiskami (wielokulturowość, różne rozwiązania instytucjonalne).

Postęp w wiedzy o człowieku sprawił, że zauważono iż człowiek nie kieruje się racjonalnymi wyborami (por. Kahnemann & Tversky²⁴), ale upraszczającymi rzeczywistość **heurystykami**, których stosowanie daje inny rezultat. Modyfikuje się tym samym założenie o maksymalizacji użyteczności, wprowadzając pojęcie wyboru suboptymalnego i tzw. racjonalności ograniczonej (ang. bounded rationality). Mechanizmy wyboru stosowane w miejsce wyboru optymalnego opisywane są przez Kahnemana i jest to przykładowo teoria perspektywy, mechanizm zakotwiczenia, etc.²⁵.

Dzięki postępowi w wiedzy psychologicznej wykazano poza tym, że człowiek nie lubi ryzyka i tym samym go unika²⁶. Można to wyjaśnić tym, że strata jest o wiele bardziej negatywnie odczuwana, niż przyrost nagrody – pozytywnie. Wyrażając to w kategoriach użyteczności można powiedzieć, że ta sama porcja zasobów, która jednostka straci powoduje większy spadek użyteczności, niż wzrost tejże użyteczności spowodowany przyrostem o tą samą ilość zasobów.

²⁴ D. Kahneman, *Judgment under uncertainty: Heuristics and biases*, Cambridge University Press, Cambridge 2001; D. Kahneman, *Attention and effort*, Prentice Hall, Englewood Cliffs 1973.

²⁵ Szerzej opisane w: D. Kahneman, *Remarks on Neuroeconomics*, w: A. Caplin, A. Schotter (red.), *The Foundations of Positive and Normative Economics: A Handbook*, Oxford University Press, London 2008.

²⁶ D. Kahneman, A. Tversky, Prospect theory: An analysis of decision under risk, "Econometrica: Journal of the Econometric Society" 1979, Vol. 47, nr 2, s. 263-291.

Rozwój **psychologii ewolucyjnej**²⁷ dostarczył wyjaśnień wielu zachowań człowieka (bez potrzeby wchodzenia w subiektywne doświadczenia jednostki, ale przez obserwację socjologiczną), wskazujących na to, że motywacją człowieka nie jest jedynie zapewnienie sobie przeżycia czy dobrobytu, ale także spokrewnionym osobom, z którymi dzieli swój gen (skłonność do zachowań altruistycznych wg równania Williama jest wprost proporcjonalna do stopnia pokrewieństwa, czy inaczej mówiąc procentu materiału genetycznego).

Zauważono też, że wybory są determinowane przez **instytucje**, co dało podstawę do integrowania ekonomii instytucjonalnej w ramach nowej ekonomii instytucjonalnej z ekonomią neoklasyczną. Wprowadza się tu kategorie kosztów transakcyjnych, które powodują, że jednostka nie wybiera rozwiązania pozornie optymalnego tzn. takiego, które by było optymalne, gdyby tych kosztów transakcyjnych, nieuwzględnianych w standardowej analizie nie było. W ostateczności jednak, mimo uwzględnienia w obrazie świata tzw. społecznego i instytucjonalnego zakorzenienia człowieka, motywacja się nie zmienia – jednostka nadal zmierza do maksymalizacji użyteczności, uwzględnia po prostu jedynie nowe kategorie kosztów.

Globalizacja wpłynęła nie tylko na zmianę obrazu świata, ale jest kolejnym czynnikiem wywołującym zmiany w obrazie człowieka. Uwzględnienie w obrazie świata różnic **kulturowych** otworzyło oczy na fakt, że ekonomiczny obraz człowieka jest wytworem cywilizacji zachodnioeuropejskiej, natomiast może być zupełnie obcy innym kulturom, które mogą go nie tylko nie zaakceptować ale nawet nie w pełni zrozumieć.

Zmiany te spowodowały zatem z jednej strony (1) **uzupełnienie istniejącej koncepcji człowieka w ekonomii przez wymiary** opisane poniżej, (2) względnie jego **silniejszą modyfikację**, którą możemy widzieć w ekonomii ewolucyjnej i feministycznej, lub (3) **całkowitą jego zmianę** prowadzącą w konsekwencji do stworzenia nowego modelu człowieka przez tych ekonomistów, dla których drobny retusz obrazu człowieka nie był wystarczającym zabiegiem.

(1) Uzupełnienie koncepcji człowieka o nowe wymiary polegało na zwróceniu uwagi na nowe aspekty warunkujące jego zachowanie lub motywację. Uzupełniony obraz człowieka zakłada, że:

- człowiek jest istotą zakorzenioną instytucjonalnie (ekonomia instytucjonalna),

²⁷ np. R. Wright, *The moral animal: Why we are, the way we are: The new science of evolutionary psychology*, Random House Digital, New York 2010; D. M. Buss, *Evolutionary Psychology: The New Science Of The Mind*, Pearson Education, Boston, MA 2009.

- człowiek jest istotą nie lubiącą ryzyka, podejmującą decyzje suboptymalne (ekonomia behawioralna),
 - człowiek jest osobą zmieniającą swoje potrzeby w czasie - uwzględnienie wieku przed i poprodukcyjnego w dokonywanych wyborach (funkcje podaży pracy i popytu rozłożone na przestrzeni całego życia),
 - człowiek jest osobą, która czasem potrafi się zachować altruistycznie, jednakże tłumaczone jest to w kategorii pobudek egoistycznych i wzrostu własnej użyteczności, zabezpieczenia na starość (dzieci jako inwestycja na starość).
- (2) Modyfikacja obrazu człowieka oznacza, że pewne podstawowe założenia „homo oeconomicus” ulegają modyfikacji (jak przykładowo motywacja i cel działania):
- człowiek jest istotą dążącą do zapewnienia dobrobytu nie dla siebie, ale dla swojego genu (ekonomia ewolucyjna²⁸),
 - uwzględnienie perspektywy „gender” i wprowadzenie kobiecego obrazu człowieka do ekonomii, który opiera się na innych motywach i sposobach działań, niż męski obraz człowieka.
- (3) Całkowita zmiana obrazu człowieka polega na stworzeniu nowego obrazu człowieka, kwestionującego założenia, na których opierał się „homo oeconomicus”.
- zaspakajanie potrzeb nie przyczynia się do zwiększenia dobrobytu ani człowieka ani społeczeństwa. Jednostka, aby wybrać co jest dla niej dobre, potrzebuje rozeznania, czyli wiedzy o tym, co dla człowieka jest dobre oraz zdolności dokonania tego wyboru. Odpowiada ono zatem temu co przywykliśmy określać jako charakter (ekonomia buddyjska/humanistyczna²⁹),
 - ciągły wzrost produkcji nie jest możliwy ani pożądany, gdyż prowadzi do przerostu systemu gospodarczego nad ekologicznym, a w efekcie do zagłady systemu ekologicznego, a tym samym człowieka, zależnego od tego systemu. Wzrost produkcji jest konsekwencją nieopanowanego zaspokajania „złudnych” często potrzeb (ekonomia ekologiczna³⁰).

²⁸ G. M. Hodgson, *Evolutionary and Institutional Economics as the New Mainstream?*, "Evolutionary and Institutional Economics Review", 2007, Vol. 4, nr 1, 7-25; K. Dopfer, *Evolutionary Economics: Framework for Analysis*, w: K. Dopfer (red.), *Evolutionary economics*, Kluwer Acad. Publ., Boston 2001.

²⁹ M. A. Lutz, K. Lux, *The challenge of humanistic economics*, Benjamin/Cummings Pub. Co., Menlo Park, CA 1979; M. A. Lutz, K. Lux, *Humanistic economics: the new challenge*, Bootstrap Press, New York, NY 1988; E. F. Schumacher, *Small is beautiful: a study of economics as if people mattered*, Blond and Briggs, London 1973.

³⁰ Np. H. E. Daly, J. Farley, *Ecological Economics: Principles and Applications*, Island Press, Washington, DC 2010.

Podsumowując można zauważyć, że współczesny obraz człowieka w ekonomii na skutek zmian opisanych w poprzednim podrozdziale, ulega zmianom. Zmiany te mogą być jedynie powierzchowne (uzupełnienie o nowe elementy bez modyfikacji podstawowych założeń), bądź modyfikujące podstawowe założenia, bądź fundamentalne – odrzucające zdecydowanie podstawowe założenia na jakich opiera się ekonomia.

5. Zmiany w ekonomii jako konsekwencja zmian w obrazie człowieka

Za zmianą obrazu człowieka w ekonomii podążają zmiany dokonujące się w jej obrębie, a pewne jej działy do tej pory zaniedbane zaczynają się rozwijać. Pozostaje oczywiście wciąż grupa „ceniących bezpieczeństwo” badaczy, która bada wąsko zdefiniowane tematy, broniąc swoich wyników wskazując na dane empiryczne – np. ekonometria³¹, lub czysto teoretyczne problemy, lub zajmująca się eksperymentami (ekonomia eksperymentalna). Zadowolają się cząstkowymi wynikami swoich badań, bez aspiracji stworzenia podstaw teoretycznych dla ekonomii.

Zmiana obrazu człowieka w społeczeństwie, uwrażliwienie na istniejące zagrożenia cywilizacyjne, zdrowotne, społeczne, moralne, będą prowokować do **dopasowania koncepcji człowieka w ekonomii do rzeczywistości**. Odkrywanie, że pewne sposoby postrzegania rzeczywistości pozwalają człowiekowi, organizacji i państwu lepiej funkcjonować, może sprawić że obraz człowieka w ekonomii będzie spełniał również swoją funkcję normatywną. Przedsiębiorstwo i organizacja, zamiast wychodzić od koncepcji człowieka, który chce tylko maksymalizacji użyteczności, może wyjść (i często już wychodzi) od człowieka, odpowiedzialnego za siebie, współpracowników, środowisko, klientów, społeczeństwo (angażowanie się w problemy lokalnych społeczności, w których przedsiębiorstwo istnieje, w ramach tzw. CSR), odbiorców, produkt (coraz większa kontrola zdrowotna, społeczna produkcji).

Okazuje się ponadto, że często taki obraz człowieka jest znacznie efektywniejszym instrumentem oddziaływania na człowieka. Wskazują na to często empiryczne badania. Pokazują też, że to jak patrzymy na innych zależy od tego jak inni, ważne dla nas osoby (autorytety, etc.) patrzą na innych. To jak na innych patrzymy nie jest wielkością stałą, ale zmienną i może w drodze działalności poszczególnych organizacji, również państwa (np. inne rozumienie funkcji przywódczych, sprawiedliwość organizacyjna etc.) ulegać zmianom, ewoluować.

³¹ Pojawia się tu jednak problem tzw. „data mining”, polegający na tym, że zależności między zmiennymi często nie są wyjaśniane przez jakąkolwiek spójną teorię.

Zmiany te dotyczą także samej ekonomii. **Przyjęcie innego obrazu człowieka jest bowiem odpowiedzialne często za zmiany w obrębie samej teorii ekonomicznej i prowadzi do różnego ujmowania celu, zadań i zakresu ekonomii** a tym samym do wyodrębnienia w niej nowych kierunków.

W opozycji do neoklasycznego obrazu człowieka jako opozycyjny ukształtował się **obraz człowieka w ekonomii keynesowskiej**. Człowiek w tym modelu ma problemy z podejmowaniem decyzji w przeciwieństwie do „homo oeconomicus”. Problemy te wynikają z okoliczności działań - należą tu sztywne płace, jak też ograniczenia w zakresie wiedzy, trafności przewidywań i stanu zaufania do gospodarki. Dlatego też Keynes zwraca uwagę na rolę czynników psychospołecznych (np. skłonności podmiotu)³² w podejmowaniu decyzji.

Ekonomia instytucjonalna poszła dwiema drogami. Reprezentant starego instytucjonalizmu Veblen³³ ostro krytykował „homo oeconomicus”, zwłaszcza jego hedonistyczną i atomistyczną koncepcją natury ludzkiej. Postulował szersze uwzględnienie osiągnięć psychologii społecznej w kreśleniu obrazu człowieka – według niego czyny ludzkie są zdeterminowane przez nawyki myślowe i konwencjonalne zachowania, a te są odzwierciedlone w instytucjach, rozumianych jako przyjęte schematy działań. Korzystanie z tych instytucji - schematów myślowych, doświadczeń i instynktów związane jest z wysokimi kosztami ponoszonymi w procesie maksymalizowania celu. Obraz człowieka w instytucjonalizmie nabiera zatem cech „**homo sociologicus**”³⁴, który kieruje się nawykami, emocjami, wartościami, a te są zakorzenione w określonym otoczeniu.

Nowy instytucjonalizm również podkreśla rolę otoczenia instytucjonalnego dla zrozumienia zjawisk. Zarówno jednostka jak i grupa działają w otoczeniu, a ono wywiera wpływ na formułowanie celów gospodarczych, na wiedzę jaką te jednostki dysponują jak i na konkretne działania. Instytucje są rozumiane jako "formalne reguły, nieformalne przymusy, sposoby ich narzucania i egzekwowania"³⁵. Operuje się tu

³² J. M. Keynes, *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, PWN, Warszawa 1956; B. Stępień, K. Szarzec, *Ewolucja poglądów teorii ekonomii na temat koncepcji człowieka gospodarującego*, "Ekonomista", 2007, nr 1, 13-35.

³³ Np. T. Veblen, *The Limitations of Marginal Utility*, "The Journal of Political Economy", 1909, Vol. 17, Wg niego: przyjęcie tego modelu prowadzi do analizy zachowań człowieka pozbawionego cech człowieczych.

³⁴ R. Dahrendorf, *Homo Sociologicus: Ein Versuch zur Geschichte, Bedeutung und Kritik der Kategorie der sozialen Rolle*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2006.

³⁵ D. C. North, *Structure and Change in Economic History*, Norton, New York 1981. Natomiast teoretycy wyboru publicznego określają je jako „okrzeple upodobania“, por. W. H. Riker,

pojęciem racjonalności ograniczonej która wg D. Northa jest ograniczona wielkością rynku³⁶, sprawnością aparatu egzekucyjnego, która eliminuje skłonność do oszustwa (zwiększa się prawdopodobieństwo, że oszust poniesie konsekwencje oportunistycznego działania) postawami ideologicznymi³⁷.

Ekonomia złożoności wychodzi od obrazu człowieka w którym modelowane jednostki wykorzystują indukcyjne "reguły kciuka" w podejmowaniu decyzji, dysponując niepełną informacją, będąc podatnymi na błędy i tendencyjne nastawienie, uczą się i adaptują z upływem czasu. Kwestionuje się dlatego tradycyjny sposób opisu równowagi i działania systemów gospodarczych³⁸ w ekonomii.

Wreszcie w **ekonomii behawioralnej**³⁹ wprowadza się koncepcję „Animal Spirits”. Jest ona wynikiem połączenia teorii keynesowskiej z osiągnięciami innych dyscyplin naukowych tj. socjologii, psychologii społecznej, pedagogiki, neurologii i antropologii; jest ona związana z odwróceniem tzw. przewrotu paretowskiego i oparciem ekonomii na psychologii a nie jak chciał Pareto – na racjonalnym wyborze⁴⁰. Ekonomia znana pod nazwą **"care economics"**⁴¹ wychodzi od obrazu człowieka opartego na wyróżnionej charakterystyce człowieka - jego zdolności do troszczenia się o innych. Odnosi się do zaniedbanej przez wieki, słabo nagradzanej cechy człowieka, głównie

Implications from the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions, "The American Political Science Review", 1980, Vol. 774, nr 2, 432-446.

³⁶ Wzrost wielkości rynku zwiększa prawdopodobieństwo anonimowej wymiany i jej kosztów, nie istnieje już bowiem kontakt personalny, zanika osobista więź, zaufanie, lojalność wobec partnera transakcji, wraz z wzrostem rynku zwiększa się skłonność do oszustwa.

³⁷ Percepcja zachowań uczestników wymiany, ideologiczne wyobrażenie co do tego jak się zachowuje, czy się oszukuje etc, czy będzie się tak zachowywał w przyszłości.

³⁸ A. Wojtyna, *Współczesna ekonomia - kontynuacja czy poszukiwanie paradygmatu?*, "Ekonomista", 2008, nr 1, 9-32.

³⁹ Klasyfikacja poglądów (1) Herbert Simon i szkoła z Carnegie, 2) George Ktona i szkoła Michogan, 3) ekonomia psychologiczna (C. Camerer, E.Fehr, D.Kahlneman, D.Laibson, G.Loewenstein, M.Rabin, R.Thaler. Harvey Leibenstein i teoria efektywności; 5. George Akerlof i behawioralna makroekonomia; 6) Richard Nelson, Sidney Winter i ekonomia ewolucyjna; 7) finanse behawioralne, 8) Vernon Smith i ekonomia eksperymentalna, por. A. Wojtyna, *Współczesna ekonomia - kontynuacja czy poszukiwanie paradygmatu?*, "Ekonomista" 2008, nr 1, 9-32.

⁴⁰ Camerer i Loewenstein uważają, że na dłuższą metę modele oparte na założeniu ścisłej racjonalności zostaną stopniowo zastąpione przez modele behawioralne, C. Camerer, G. Loewenstein, D. Prelec, *Neuroeconomics: How Neuroscience Can Inform Economics*, w: S. Maital (red.), *Recent Developments in Behavioral Economics*, Elgar Reference Collection. International Library of Critical Writings in Economics, vol. 204. Cheltenham, U.K. and Northampton, Mass.: Elgar, 2007.

⁴¹ S. Vogel, *Why should we care about care?: Care-Ökonomie als Paradigma in den Wirtschafts-und Sozialwissenschaften*, City 2007.

widocznej u kobiet. Takie ujęcie człowieka wpływa na charakter problemów, którymi się zajmuje - są to głównie kwestie społeczne i ekologiczne, odpowiedzialność państwa, zagadnienia pracy świadczonej nieodpłatnie (opieka nad dziećmi, osobami starszymi, prowadzenie domu etc.).

Kolejny kierunek ekonomii - **ekonomia eksperymentalna** ukształtował się w efekcie zmiany założeń co do zachowania człowieka. U jej podstaw leży koncepcja **homo reciprocans**⁴², obraz, która odnosi się do typów zachowań człowieka, które mogą być potwierdzone eksperymentalnie. Wnioski wynikające z tych eksperymentów prowadzą do zarysowania się następującego obrazu człowieka: jest to istota poszukująca fairness, kierująca się zasadą „tit for tat”, posiadającą tendencję do eskalacji zarówno pozytywnych jak i negatywnych zachowań. Ważnym założeniem jest powtarzalność wyników. Im dłużej prowadzone są gry eksperymentalne, tym do lepszych wyników się dochodzi. Natomiast grający w gry „homo oeconomicus” osiąga zły wynik.

Powiązana z tym modelem jest koncepcja człowieka „**homo cooperativus**”⁴³, ujmująca zaobserwowaną u ludzi tendencję do kooperacji, wywodząca się zatem z doświadczenia sympatii między ludźmi, wzajemnej pomocy i tendencji do odrzucania władzy sprawowanej za pomocą systemów autorytarnych. Stała się ona podstawą dla **ekonomii ekologicznej**, jak i **ekonomii zrównoważonego rozwoju**⁴⁴. Koncepcja składa się z dwóch elementów - samoodpowiedzialności (tendencji do decentralności i negacji systemu autorytarnego) oraz wzajemnej pomocy (symbiozy i kooperacji)⁴⁵. Strategie kooperacji są przyjmowane przez ludzi spontanicznie

⁴² Por. A. Falk, *Homo Oeconomicus Versus Homo Reciprocans: Ansätze für ein Neues Wirtschaftspolitiches Leitbild?*, "Perspektiven der Wirtschaftspolitik" 2001, Vol. 4, s. 141-172.

⁴³ Koncepcja bazuje na ideach rozwiniętych przez: H. Rogall, *Vom Homo oeconomicus zum Homo cooperativus : zur Notwendigkeit einer Transformation der traditionellen Ökonomie*, "Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik", 2009, Vol. 48, nr 1, 93-105; por. też O. Schröder, *Wohin wollen wir gehen?: Homo oeconomicus und Homo cooperativus-tragfähige Konzepte für die Zukunft?*, AG-SPAK-Bücher, Neu-Ulm 2007.

⁴⁴ Jest wg. Rogalla nowym paradygmatem ekonomicznym, jej celem jest określenie takich warunków gospodarowania, które zapewnią trwały rozwój gospodarce, postrzeganej jako część systemu ekologicznego z jednej strony, z drugiej zaś silnie zakorzenioną w kulturze i wartościach (H. Rogall, *Vom Homo oeconomicus zum Homo cooperativus : zur Notwendigkeit einer Transformation der traditionellen Ökonomie*, "Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik", 2009, Vol. 48, nr 1, 93-105; H. Rogall, *Neue Umweltökonomie - ökologische Ökonomie*, Leske & Budrich, Opladen 2002).

⁴⁵ Początkowo zwrócono uwagę na zachowania kooperacyjne wewnątrz przedsiębiorstwa, a potem między przedsiębiorstwami. W wyniku badań prowadzonych m.in. przez Roberta

(powtarzają oni często współpracę) i są bardziej efektywne - tj. przynoszące więcej korzyści obu partnerom, niż strategię homo oeconomicus, przegrywające na samym starcie w znanym powszechnie dylemacie więźnia. Homo cooperativus jest modelem człowieka wynikającym ze świadomości wzajemnych powiązań. Powiązany z ideą homo cooperativus jest obraz człowieka „homo sustinens”, który przez Siebenhünnera⁴⁶ uważany jest za przyszłość ekonomii. Jest to model człowieka ujmujący perspektywę długookresową (troskę o przyszłe pokolenia), wartości oraz uwarunkowania społeczne.

Przedstawione przemiany zachodzące w ekonomii związane z przyjęciem określonego obrazu człowieka są oczywiście jedynie wybranymi przykładami i nie pretendują do całościowego ujęcia tej problematyki. Widać z nich jednak, że wiele z tych zmian ma charakter jedynie częściowy, nie ujmujący problematyki podmiotu gospodarującego w tak pełny sposób, odnoszący się do podstawowych wymiarów jego działania, jak to czynili Platon i Arystoteles. Nawet jednak w takim skromnym ujęciu można dostrzec silne powiązania tego co ekonomia sądzi o człowieku z zakresem jej badań i często z ich metodą. Powstaje oczywiście pytanie, jak bardziej fundamentalne zmiany w postrzeganiu człowieka, mogłyby wpłynąć na zmiany ekonomii.

* * *

W opracowaniu skupiono się na odpowiedzi na pytanie dlaczego i w jaki sposób przemiany obrazu człowieka mają tak fundamentalne znaczenie dla ekonomii. Skupiono się tu przede wszystkim na kwestiach teoretycznych, a więc roli tych obrazów człowieka, przyczynach zmian obrazu człowieka w ekonomii, oraz na wskazaniu zarysu konkretnych zmian tego obrazu dla różnych kierunków ekonomii (ortodoksyjnych i wybranych heterodoksyjnych), jak też na wyróżnieniu konsekwencji

Axelroda w latach 70-tych opisane zostały różne strategie kooperacji, wybierane przez człowieka i opłacalne dla niego (R. Axelrod, *Die Evolution der Kooperation*, Oldenbourg, München 2005). Wyniki badań zostały ujęte w postaci zaleceń dla uczestników strategii zmierzających do osiągnięcia jak najlepszego wyniku, które można ująć następująco: uprzejmość (kooperuj jako pierwszy), daj się sprowokować (strategia braku współpracy za brak współpracy), nie mścij się (gdy ktoś chce się pogodzić przyjmij to), nie bądź zazdrosny (nie staraj się być pierwszy), dbaj o powodzenie gry (są one podstawą dla normatywnego obrazu człowieka). Na ich podstawie tworzone są zalecenia dla UNO, Banku Światowego czy Pentagonu.

⁴⁶ B. Siebenhüner, *Homo sustinens – Auf dem Weg zu einem Menschenbild der Nachhaltigkeit*, Metropolis-Verlag, Marburg 2001; B. Siebenhüner, *Homo sustinens — towards a new conception of humans for the science of sustainability*, "Ecological Economics" 2000, Vol. 32, s. 15–25.

tychże zmian dla teorii ekonomii (podjęcie nowych zagadnień, zmiany w ujęciu celu ekonomii etc.).

Oczywiście wiele problemów wymagałoby jeszcze przebadania. I tak przykładowo ważne by było odkrycie kierunku tych zmian w praktyce, a więc tego, jak ludzie patrzą na innych i jak przekłada się to na efektywność ich działań (mierzoną nie tylko wielkością produkcji i jej jakością, ale też satysfakcją z relacji z innymi w procesie produkcji, zadowolenia, poczucia sensu z dokonanej pracy, samorozwoju mierzonego nie tylko w kompetencjach intelektualnych, ale emocjonalnych, duchowych i innych). Może to być podstawą innych badań.

Ekonomia potrzebuje bowiem podjęcia zagadnień, które pozwolą człowiekowi (nie tylko człowiekowi jako jednostce, ale całemu społeczeństwu) na bycie bardziej szczęśliwym (czy osiągnięcie szczęścia). A wynika to poniekąd ze zmiany sposobu patrzenia na człowieka – nie jak na zimnego egoistę (ewentualnie pionka, który takiego ma grać dla dobra ludzkości, bo z jego egoizmu wyrośnie automatycznie powszechne dobro), ale na człowieka wyposażonego w emocje i z pragnieniem znalezienia poczucia sensu. Kierunek ekonomii zarysowany przez filozofów starożytnych (jak Platon i Arystoteles) próbujących odpowiedzieć na pytanie kim jest człowiek (przez stworzenie koncepcji „duszy”, a więc próby ujęcia istoty człowieka, zakreślenia jego obrazu), został ograniczony przez ekonomię do pytań i problemów cząstkowych, gubiąc po drodze pełny obraz człowieka i zastępując go jedynie „kadłubem”. Czy ekonomia zdobędzie się na powrót do swoich korzeni przy jednoczesnym uwzględnieniu swojej dotychczasowej wiedzy i podjęcie urwany ślad swych wielkich twórców pozostaje kwestią otwartą.

Literatura cytowana

- Axelrod, R., *Die Evolution der Kooperation*, Oldenbourg, München 2005.
- Beinhocker, E. D., *The Origin of Wealth: Evolution, Complexity, and the Radical Remaking of Economics*, Harvard Business School Press, Boston 2006.
- Buss, D. M., *Evolutionary Psychology: The New Science Of The Mind*, Pearson Education, Boston, MA 2009.
- Camerer, C., G. Loewenstein, D. Prelec, *Neuroeconomics: How Neuroscience Can Inform Economics*, w: *Recent Developments in Behavioral Economics*, S. Maital (red.), Elgar Reference Collection. International Library of Critical Writings in Economics, Vol. 204. Cheltenham, U.K. and Northampton, Mass.: Elgar, 2007.
- Colander, D., R. Holt, B. Rosser, *The Changing Face of Mainstream Economics*, "Review of Political Economy, Taylor and Francis Journals" 2004, Vol. 16, nr 4.
- Dahrendorf, R., *Homo Sociologicus: Ein Versuch zur Geschichte, Bedeutung und Kritik der Kategorie der sozialen Rolle*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2006.

- Daly, H. E., J. Farley, *Ecological Economics: Principles and Applications*, Island Press, Washington, DC 2010.
- Doepke, M., D. de la Croix, *Inequality and Growth: Why Differential Fertility Matters*, "The American Economic Review" 2003, Vol. 93, nr 4.
- Dopfer, K., *Evolutionary Economics: Framework for Analysis*, w: *Evolutionary economics*, K. Dopfer (red.), Kluwer Acad. Publ., Boston 2001.
- Falk, A., *Homo Oeconomicus Versus Homo Reciprocans: Ansätze für ein Neues Wirtschaftspolitisches Leitbild?*, "Perspektiven der Wirtschaftspolitik", 2001, Vol. 4.
- Gerrig, R. J., P. G. Zimbardo, *Psychologia i życie: (eng. Psychology and life)*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Hodgson, G. M., *Evolutionary and Institutional Economics as the New Mainstream?*, "Evolutionary and Institutional Economics Review" 2007, Vol. 4, nr 1.
- Huang, J.-T., C.-C. Kuo, A.-P. Kao, *The Inequality of Regional Economic Development in China between 1991 and 2001*, "Journal of Chinese Economic and Business Studies " 2003, Vol. 1, nr 3.
- Kahneman, D., *Attention and effort*, Prentice Hall, Englewood Cliffs 1973.
- Kahneman, D., *Judgment under uncertainty: Heuristics and biases*, Cambridge University Press, Cambridge 2001.
- Kahneman, D., *Maps of bounded rationality: Psychology for behavioral economics*, "The American economic review" 2003, Vol. 93, nr 5.
- Kahneman, D., *Remarks on Neuroeconomics*, w: *The Foundations of Positive and Normative Economics: A Handbook*, A. Caplin, A. Schotter (red.), Oxford University Press, London 2008.
- Kahneman, D., A. Tversky, *Prospect theory: An analysis of decision under risk*, "Econometrica: Journal of the Econometric Society" 1979, Vol. 47, nr 2.
- Kahneman, D., A. Tversky, *Choices, values, and frames*, w: *Behavioral and Social Science: Fifty Years of Discovery*, N. J. Smelser, D. R. Gerstein (red.), National Academy Press, Washington, DC 1986.
- Keynes, J. M., *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, PWN, Warszawa 1956.
- Kołodko, G. W., *Wędrujący świat*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2008.
- Krugman, P., *The Return of Depression Economics and the Crisis of 2008*, WW.Norton & Co, London 2008.
- Lutz, M. A., K. Lux, *The challenge of humanistic economics*, Benjamin/Cummings Pub. Co., Menlo Park, CA 1979.
- Lutz, M. A., K. Lux, *Humanistic economics: the new challenge*, Bootstrap Press, New York, NY 1988.
- North, D. C., *Structure and Change in Economic History*, Norton, New York 1981.
- Oerter, R. (red.), *Menschenbilder in der modernen Gesellschaft*, Ferdinand Enke Verlag, Stuttgart 1999.
- Platon, *Państwo*, Antyk, Kęty 2003.
- Platon, *Faidros (przełożył, wstępem, komentarzem i skorowidzem opatrzył Leopold Regner)*, PWN, Warszawa 2004.
- Riker, W. H., *Implications from the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions*, "The American Political Science Review" 1980, Vol. 74, nr 2.

- Rogall, H., *Neue Umweltökonomie - ökologische Ökonomie*, Leske & Budrich, Opladen 2002.
- Rogall, H., *Vom Homo oeconomicus zum Homo cooperativus : zur Notwendigkeit einer Transformation der traditionellen Ökonomie*, "Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik" 2009, Vol. 48, nr 1.
- Schräder, O., *Wohin wollen wir gehen?: Homo oeconomicus und Homo cooperativus-tragfähige Konzepte für die Zukunft?*, AG-SPAK-Bücher, Neu-Ulm 2007.
- Schumacher, E. F., *Small is beautiful: a study of economics as if people mattered*, Blond and Briggs, London 1973.
- Sedláček, T., *Ekonomia dobra i zła*, Wydawnictwo EMKA, Warszawa 2012.
- Sen, A., *Maximization and the Act of Choice*, "Econometrica: Journal of the Econometric Society" 1997, Vol. 65, nr 4.
- Siebenhüner, B., *Homo sustinens — towards a new conception of humans for the science of sustainability*, "Ecological Economics" 2000, Vol. 32.
- Siebenhüner, B., *Homo sustinens – Auf dem Weg zu einem Menschenbild der Nachhaltigkeit*, Metropolis-Verlag, Marburg 2001.
- Sosenko, K., *Ekonomia w perspektywie aksjologicznej*, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 1998.
- Stacewicz, J., *Ekonomia na rozdrożu*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich. Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk, Wrocław 1991.
- Stacewicz, J., *W kierunku metaekonomii*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2003.
- Stępień, B., K. Szarzec, *Ewolucja poglądów teorii ekonomii na temat koncepcji człowieka gospodarującego*, "Ekonomista" 2007, nr 1.
- Stiglitz, J., *Globalizacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- Tversky, A., D. Kahneman, *Judgment under uncertainty: Heuristics and biases*, Cambridge University Press, Cambridge 1982.
- Veblen, T., *The Limitations of Marginal Utility*, "The Journal of Political Economy" 1909, Vol. 17.
- Vogel, S., *Why should we care about care?: Care-Ökonomie als Paradigma in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*, Basel 2007.
- Whitehead, A. N., *Process and Reality*, Free Press, New York 1978.
- Witwicki, S., *Platona Fajdros*, Lwów 1918.
- Wojtyna, A., *Współczesna ekonomia - kontynuacja czy poszukiwanie paradygmatu?*, "Ekonomista" 2008, nr 1.
- Wright, R., *The moral animal: Why we are, the way we are: The new science of evolutionary psychology*, Random House Digital, New York 2010.

II

PIENIĄDZ I PRZEMIANY SEKTORA BANKOWEGO

Ryszard Barczyk¹

4. Pieniądz w modelach cykli koniunkturalnych²

Streszczenie

Załamanie aktywności gospodarczej w sferze realnej, które wystąpiło w ostatnich latach w systemach rynkowych było spowodowane przez różnorodne zaburzenia w sferze nominalnej. Kryzys w sektorze bankowym, który poprzez kanały transmisji impulsów pieniężnych rozprzestrzenił się w gospodarce światowej, spowodował m.in. zmianę genetyki współczesnego cyklu koniunkturalnego. W tych warunkach jest niezbędnym określenie możliwości wykorzystania istniejących modeli teoretycznych współczesnych cykli koniunkturalnych do wyjaśnienia ich genetyki i właściwości morfologicznych.

Celem poniższej pracy jest zbadanie kierunków ewolucji głównych nurtów teoretycznych, istniejących w koniunkturze gospodarczej do wyjaśnienia genetyki i przebiegu współczesnego cyklu koniunkturalnego. W rozważaniach tych uwaga zostanie skoncentrowana na analizie najważniejszych kierunków badań cykli, które występują w literaturze przedmiotu.

Opracowanie składa się z dwóch części. W pierwszej zostaną omówione pieniężno-kredytowe koncepcje cykli koniunkturalnych, które powstały na przełomie XIX i XX wieku. W części drugiej zostaną przedstawione hipotezy ukazujące wpływ pieniądza bankowego na powstawanie wahań koniunkturalnych, istniejące w szkole austriackiej, keynesizmie, monetaryzmie, nowej klasycznej makroekonomii, w teorii realnego cyklu koniunkturalnego oraz w syntezie neoklasycznej.

Klasyfikacja JEL:E32, E43

Słowa kluczowe : cykle koniunkturalne, keynesizm, monetaryzm, nowa klasyczna makroekonomia, stopy procentowe

¹ Autor jest pracownikiem Katedry Koniunktury Gospodarczej Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu.

² Artykuł jest zmienioną wersją opracowania przygotowanego w ramach projektu "Banki a cykle koniunkturalne" finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2011/01/B/HS4/06216.

Money in models of business cycles

Abstract

Breakdown of economic activity which occurred in the real sphere of the market systems in the last few years was caused by various disturbances in the nominal sphere. Crisis in the banking sector (which through the channels of monetary impulses transmission spread over the world economy) caused, among others, changes in the origin of the modern business cycle. Under such conditions it is necessary to determine the possibilities of using the existing theoretical models of contemporary business cycles to explain their origin and describe their morphological features.

The aim of this article is to examine directions of evolution in the main theoretical schools of business activity which try to explain the sources and the course of a contemporary business cycle. In these considerations attention will be focused on the analysis of the most important directions in the studies of business cycles described in the related literature.

The article consists of two parts. The first one presents money and credit concepts of business cycles elaborated at the turn of the 19th and the 20th century. The second part describes hypotheses showing the influence of bank money on the origin of business fluctuations, presented by the Austrian school, Keynesism, monetarism, by the new classical macroeconomics, theory of the real business cycle and neoclassical synthesis.

Classification: JEL:E32, E43

Key words: business cycles, Keynesism, monetarism, new classical macroeconomics, interest rates

Wstęp

Głęboka recesja, która wystąpiła w ostatnich latach w większości gospodarek rynkowych, została wywołana zaburzeniami w sektorze bankowym. Wpływ sfery pieniężnej na zmiany aktywności w sferze realnej spowodował konieczność ponownej interpretacji roli pieniądza bankowego w generowaniu wahań koniunkturalnych. W tych warunkach niezbędne jest określenie możliwości wykorzystania teorii cyklu koniunkturalnego do wyjaśnienia tych zależności.

Celem pracy jest analiza hipotez teoretycznych dotyczących roli pieniądza w procesie generowania krótko- i średniookresowych zmian aktywności gospodarczej.

Opracowanie składa się z dwóch części. W pierwszej zostaną omówione pieniężno-kredytowe koncepcje cykli koniunkturalnych, które powstały w końcu XIX i na początku XX wieku. Część druga to prezentacja głównych nurtów w ekonomii, które ukazują rolę pieniądza w powstawaniu wahań koniunkturalnych w warunkach współczesnych, tj. w okresie po II wojnie światowej. W tym przypadku uwaga zostanie skoncentrowana na dorobku głównych nurtów ekonomii, tj. na hipotezach dotyczących wpływu pieniądza na powstawanie wahań koniunkturalnych sformułowanych w szkole austriackiej, keynesiźmie, monetaryźmie, nowej klasycznej makroekonomii, w koncepcji realnego cyklu koniunkturalnego oraz w tzw. syntezie neoklasycznej.

1. Pieniężno-kredytowe koncepcje cykli koniunkturalnych z przełomu XIX i XX w.

Problem relacji między sferą pieniężną i realną w przebiegu cyklu koniunkturalnego pojawił się już w momencie powstania teorii koniunktury gospodarczej jako nauki. W literaturze przyjmuje się, że pierwszy kryzys gospodarczy, obejmujący swym zasięgiem całą Europę i Amerykę, wybuchł w 1857 r.³ Wówczas też w 1862 r. ukazała się praca pt.: „Kryzysy handlowe i ich nawrót periodyczny we Francji, w Anglii i w Stanach Zjednoczonych”, której autorem był J.C. Juglar, który powszechnie jest uważany nie tylko za ojca teorii wahań koniunkturalnych, ale jest traktowany jako twórca pieniężno-kredytowych koncepcji wahań koniunkturalnych. Zdaniem J.C. Juglara w okresie poprawy aktywności gospodarczej nasila się działalność kredytowa banków, która prowadzi do wzrostu cen i rozszerzenia rynków zbytu. Wraz z poprawą aktywności, w obawie przed pogłębianiem się rozpiętości między zobowiązaniami a możliwością wywiązania się z nich, banki komercyjne poprzez wzrost stopy procentowej ograniczają udzielanie nowych kredytów. Może to prowadzić do spadku aktywności gospodarczej.

Czołowym przedstawicielem teorii monetarno-kredytowych, powstałych na początku XX w., jest Ralf George Hawtrey. W swej pracy „Trade and Credit” wydanej w 1928 r. rozwija on tezę, że geneza cykli koniunkturalnych wynika z elastyczności pieniądza, tj. ze zdolności do powiększania lub zmniejszania jego ilości przez system bankowy w zależności od zmian popytu rynkowego. Wzrost dochodów społeczeństwa oraz wzrost produkcji może być generowany działalnością banków, które tworzą nowy pieniądz. Prowadzi to do powiększenia popytu efektywnego, zwłaszcza na dobra

³ J. Górski, W. Sierpiński, *Historia powszechnej myśli ekonomicznej 1870 - 1950*, PWN Warszawa 1975, s. 375.

inwestycyjne, co powoduje powstanie nierównowagi popytowej na rynku i nasilenie się procesów inflacyjnych. Po okresie ekspansji kredytowej następuje pogorszenie płynności banków i spadek aktywności gospodarczej, gdyż malejącej podaży pieniądza towarzyszy niedobór popytu w stosunku do podaży rynkowej. niesprzedane produkty powiększają zapasy, rośnie bezrobocie oraz nasilają się procesy deflacyjne. Efektem tych mechanizmów jest pogorszenie koniunktury i powstanie dwufazowego cyklu koniunkturalnego⁴.

Istotną rolę w procesie wyjaśniania wahań koniunkturalnych, poprzez pryzmat relacji między sferą realną i nominalną, odegrała szkoła szwedzka, a w szczególności teoria przeinwestowania stworzona przez Gustawa Cassela oraz przez Knuta Wicksella. G. Cassel w pracy „The Theory of Social Economy” (1918 r.) podkreślał, że ekspansja inwestycyjna jest determinowana przez postęp techniczny i występuje w końcowym okresie depresji, kiedy stopy procentowe są stosunkowo niskie⁵. Wzrost nakładów inwestycyjnych prowadzi do nasilenia ożywienia, które jest hamowane przez kryzys nadprodukcji. G. Cassel odrzuca jednak tezę zwolenników teorii niedostatecznej konsumpcji, że przyczyną nierównowagi podażowej jest zbyt mały popyt na dobra konsumpcyjne, twierdząc, że przyczyną tą są zbyt małe oszczędności. Wraz ze wzrostem inwestycji rośnie na nie popyt, ale nie zwiększają się one dostatecznie szybko (czynnikiem ograniczającym ich przyrost jest wzrost płac pracowników, który zmniejsza zyski będące głównym źródłem oszczędności). Wzrost popytu na kredyt bankowy prowadzi do wzrostu stopy procentowej, a brak oszczędności uniemożliwia zakończenie rozpoczętych inwestycji. Trudności te mogą być ograniczone przez system bankowy, który może doprowadzić do wzrostu podaży pieniądza. W okresie spadku cen dóbr kapitałowych, wskutek zmniejszenia inwestycji, banki pesymistycznie oceniają możliwości dalszego wzrostu produkcji i wprowadzają restrykcje kredytowe. Gwałtowny spadek wielkości realnego kapitału na rynku daje początek kryzysowi, który wynika ze zbyt małych oszczędności. Przesłanką, która może doprowadzić do ożywienia może być ponowny wzrost inwestycji, który może być spowodowany spadkiem kosztów produkcji (obniżka wynagrodzeń, spadek cen surowców oraz stóp procentowych) oraz postępem technicznym.

K. Wicksell podkreślał, że przyczyną krótko- i średniookresowej nierównowagi, która przejawia się poprzez wahania koniunkturalne, jest przeinwestowanie, związane

⁴ Na ten temat zob.: R. Bartkowiak, *Historia myśli ekonomicznej*, PWE Warszawa 2003, s. 154-155.

⁵ J. Górski. W. Sierpiński, *Historia powszechnej ...*, op. cit., s. 377-379.

z naturalną (realną) stopą procentową⁶. Stopa ta warunkuje zmiany wielkości rzeczywistych, a w szczególności inwestycji i produkcji. Wytworzone produkty są sprzedawane na rynku przynosząc efekty zależne od stopy rynkowej, warunkowanej masą pieniądza i wielkością popytu rynkowego. Oznacza to, że w gospodarce występuje podwójna zależność: stopa naturalna zależy od czynników realnych (inwestycji), a stopa rynkowa od czynników pieniężnych. Relacje te określają jednocześnie zależności między sferą realną i pieniężną. Jeżeli stopy naturalna i rynkowa są równe, wówczas występuje stabilizacja cen i brak jest bodźców do zmiany struktury popytu i podaży. W przypadku gdy rynkowa stopa procentowa jest niższa od naturalnej rośnie popyt na kredyt, zwiększają się inwestycje i gospodarka wchodzi w fazę pomyślnej koniunktury. Faza ta trwa do momentu wzrostu stopy rynkowej, efektem której będzie spadek popytu na kredyt, ograniczenie inwestycji oraz dynamiki produkcji.

2. Transmisja impulsów pieniężnych do sfery realnej w teoriach współczesnych cykli koniunkturalnych

W tej części pracy zostaną przedstawione najważniejsze nurty teoretyczne, ukazujące rolę pieniądza bankowego w procesie powstawania współczesnego cyklu koniunkturalnego. Wśród nich najważniejszą rolę odgrywa dorobek szkoły austriackiej, ekonomia keynesowska, monetaryzm, nowa klasyczna makroekonomia, koncepcja realnego cyklu koniunkturalnego oraz tzw. synteza neoklasyczna.

2.1. Szkoła austriacka

Głównymi twórcami teorii wahań koniunkturalnych, powstałej w szkole austriackiej, byli L. Mises oraz F.A. Hayek. L. Mises w pracy „The Theory of Money and Credit”, wydanej po raz pierwszy w 1912 r., stworzył wstępny zarys koncepcji, jednocześnie dążąc do połączenia elementów pieniężnych z ogólną koncepcją systemu gospodarczego. Rozważania te zostały rozwinięte i uzupełnione przez F.A. Hayeka w dwóch pracach „Monetary Theory and the Trade Cycle” (1929) oraz „Prices and Production” (1931), przy czym pierwsza z tych publikacji koncentruje się na pieniężnej genezie wahań koniunkturalnych, a druga analizuje zmiany w sferze realnej jako element oscylacji koniunkturalnych.

⁶ Przedstawione tezy sformułowane przez K. Wicksella powstały w latach 1893-1898. Na ten temat zob. R. Bartkowiak, *Historia myśli ...*, op. cit., s. 156-158.

Najważniejszymi źródłami inspiracji L. Misesa i F.A. Hayeka w teoretycznej analizie wahań koniunkturalnych były prace K. Mengera, K. Wicksella i E. Böhm-Bawerka⁷:

Istotą austriackiej teorii cyklu koniunkturalnego jest analiza dysproporcji między podażą dóbr konsumpcyjnych i inwestycyjnych a wielkością popytu na nie, w warunkach zakłóceń w sektorze pieniężnym i realnym, które oddziałują na siebie wzajemnie. Zmiany podaży pieniądza oraz kanały jego przepływu determinują zmienne realne, stąd też pieniądź nigdy nie jest neutralny. Wpływa on na względne ceny i zmiany produkcji w czasie, powoduje przemieszczenia zasobów z produkcji dóbr konsumpcyjnych w kierunku dóbr inwestycyjnych⁸. W sytuacji gdy nie występują jednoznaczne zmiany preferencji konsumentów może to doprowadzić do powstania dysproporcji rynkowych.

W rozważaniach szkoły austriackiej centralne znaczenie odgrywa, pochodzące z dorobku K. Wicksella, rozróżnienie między stopą procentową naturalną i rynkową, przy czym stopa naturalna jest wyznaczana przez przychód z kapitału, a rynkowa jest równa kosztowi uzyskania kredytu. W sytuacji gdy stopa naturalna i rynkowa są równe w gospodarce występuje równowaga między produkcją dóbr inwestycyjnych i konsumpcyjnych, a inwestycje są finansowane z dobrowolnych oszczędności.

Zakłócenia koniunkturalne występują gdy stopa naturalna jest wyższa aniżeli rynkowa, tj. gdy następuje wzrost podaży pieniądza na rynku⁹. Wówczas rosną inwestycje i przewyższają one dobrowolne oszczędności, pojawia się również dysproporcja między produkcją dóbr inwestycyjnych i konsumpcyjnych¹⁰. Inwestycje te są w części finansowane przez oszczędności dobrowolne, a w części przez oszczędności przymusowe. Pojawienie się oszczędności przymusowych będzie oznaczało niedobrowolne ograniczenie faktycznie dostępnej konsumpcji, która będzie niższa od pożądanej. Wzrost akumulacji odbywa się kosztem konsumpcji, gdyż spadek ogólnej wartości pieniądza zmniejsza siłę nabywczą konsumentów a jednocześnie

⁷ B. Snowdon, H. Vane, P. Wynarczyk, *Współczesne nurty teorii makroekonomii*, WN PWN Warszawa 1998, s. 373-374.

⁸ Por. J.H. de Soto, *Pieniądz, kredyt bankowy i cykle koniunkturalne*, Instytut L. von Misesa Warszawa 2009, s. 274-291.

⁹ Na ten temat zob.: P. Marszałek, *Pieniądz w teoriach szkoły austriackiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, rok LXXIII, Vol. 4/2011, s. 136-138.

¹⁰ Graficzna analiza zależności między stopą naturalną i rynkową i ich konsekwencje dla kształtowania się wahań koniunkturalnych znajduje się w pracy: R.W. Garrison, *Austrian Macroeconomics: A Diagrammatical Exposition*, w: *New Directions in Austrian Economics*, red. L.M. Spadero, Kansas City 1978.

umożliwia producentom wykorzystanie zasobów, zwolnionych przez proces inflacyjny. W sytuacji, gdy rynkowa stopa procentowa jest niższa aniżeli naturalna wzrost popytu na dobra inwestycyjne będzie możliwy jedynie dzięki powiększeniu dobrowolnych oszczędności, powstałych w wyniku powstrzymywania się od konsumpcji. Gospodarstwa domowe będą jednak podejmowały próby przywrócenia utraconego poziomu konsumpcji, co w ostateczności doprowadzi do nieukończenia podjętych inwestycji.

Wzrost kredytów sektora bankowego powoduje spadek rynkowej stopy procentowej poniżej naturalnej. W tych warunkach przedsiębiorcy, mylnie interpretując ten sygnał cenowy, dokonują przesunięcia zasobów z produkcji dóbr konsumpcyjnych do produkcji dóbr inwestycyjnych. Produkcja dóbr konsumpcyjnych zmniejsza się, a ponieważ preferencje konsumentów nie uległy zmianom, rosną ceny dóbr konsumpcyjnych w stosunku do dóbr produkcyjnych. Dopóki pieniądz kredytowy napływa do podmiotów konsumpcja zmniejsza się wskutek wzrostu przymusowych oszczędności. Przyrost udzielanych kredytów i związany z tym wzrost rynkowej stopy procentowej będzie jednak hamowany przez banki, gdyż będą one chciały utrzymać stan swojej płynności.

Wzrost cen dóbr konsumpcyjnych będzie stwarzał problemy z powrotem gospodarki do stanu równowagi, gdyż w tych warunkach będą występowały zmiany struktury produkcji oraz zmniejszenie kapitału i stopnia jego zużycia. Pobudzanie systemu poprzez wzrost konsumpcji może doprowadzić nie do poprawy aktywności lecz do dalszego jej pogorszenia, gdyż w dalszym ciągu będzie zmniejszana produkcja, będzie następował wzrost bezrobocia i niepewności. W działaniach w tym zakresie szczególną uwagę zwracano na system waluty złotej oraz utrzymywanie stałych kursów walutowych¹¹.

Model cyklu koniunkturalnego L. Misesa, F.A. Hayeka był w okresie międzywojennym traktowany jako pewna alternatywa dla rozważań J.M. Keynesa i był on uważany za właściwy sposób interpretacji kryzysu lat 30¹².

Pewien powrót do koncepcji F.A. Hayeka wystąpił na przełomie lat 60. i 70. ubiegłego wieku, w okresie gdy pojawił się problem jednoczesnego występowania inflacji i bezrobocia. W tym czasie F.A. Hayek konsekwentnie podkreślał, że procesy inflacyjne negatywnie wpływają na akumulację czynników produkcji, dlatego też

¹¹ B. Snowden, H. Vane, P. Wynarczyk, *Współczesne nurty ...*, op. cit., s. 380.

¹² Ibidem, s. 381-382.

należy je wyeliminować z systemu gospodarczego, nawet kosztem przejściowego wzrostu bezrobocia¹³.

2.2. Ekonomia keynesowska

Intensywny rozwój teorii koniunktury w okresie bezpośrednio po II wojnie światowej był możliwy przede wszystkim dzięki osiągnięciom J.M. Keynesa. Na tej bazie J.R. Hicks sformułował tezę, że w systemie rynkowym występują wewnętrzne mechanizmy, których efektem są permanentnie powtarzające się zakłócenia równowagi. Bezpośrednią konsekwencją tych poglądów było zbudowanie przez J.R. Hicksa teoretycznej koncepcji wyjaśniającej proces wahań koniunkturalnych za pomocą połączonych mechanizmów mnożnika inwestycyjnego i akceleratora.

J.M. Keynes w swych pracach analizował siły i mechanizm określający wielkość zatrudnienia. Jego wywody były prowadzone przy przyjęciu założeń o niepełnym, wykorzystaniu pracy i kapitału, stałym poziomie techniki i technologii produkcji, jednorodnym stopniu konkurencji i o ustabilizowanych zwyczajach konsumentów. Tym samym rozważania te miały charakter statyczny. W tej sytuacji centralnym problemem teoretycznym był dla J.M. Keynesa poziom agregatowego popytu, który determinuje nie tylko zatrudnienie lecz także wykorzystanie aparatu produkcyjnego.

W teoretycznych rozważaniach J.M. Keynesa, w opozycji do analiz neoklasycznych, istotną rolę odgrywa pieniądź i stopa procentowa. Jego zdaniem, przedsiębiorstwo podejmuje działalność inwestycyjną wówczas, gdy krańcowa rentowność kapitału przewyższy stopę procentową¹⁴. Tym samym J.M. Keynes odrzucił klasyczną dychotomię, w której pieniądź nie wpływał na zmiany wielkości realnych. Uważał on, że pieniądź wpływa na zmiany zatrudnienia i dochodu narodowego poprzez zmiany stopy procentowej i rozmiarów inwestycji, przy czym im niższa stopa procentowa tym większe są inwestycje i zatrudnienie¹⁵.

W analizach J.M. Keynesa wielkość dochodu narodowego była przedstawiona w dwojaki sposób. Z jednej strony jako sumę konsumpcji i oszczędności, a z drugiej jako sumę konsumpcji i inwestycji. Dlatego warunkiem wystąpienia równowagi makroekonomicznej było zrównanie oszczędności i inwestycji. W sytuacji gdy ex ante inwestycje będą mniejsze aniżeli oszczędności w gospodarce pojawia się recesja (luka deflacyjna). Może ona być powodowana przez: przewidywaną obniżkę rentowności

¹³ Ibidem, s. 383-384.

¹⁴ J.M. Keynes, *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, Wyd. PWN Warszawa 2003.

¹⁵ J. Bludnik, *Keynes i powojenny keynesizm*, w: *Współczesne teorie ekonomiczne*, red. M. Ratajczak, WUE Poznań 2012, s. 34.

kapitału, spadek krańcowej skłonności do konsumpcji lub wzrost stopy procentowej¹⁶. Spadek produkcji w tym okresie może być hamowany przez: spadek krańcowej skłonności do konsumpcji (wraz ze zmniejszeniem dochodu narodowego), podejmowanie inwestycji, zapobiegających całkowitej dekapitalizacji majątku lub spadek stopy procentowej. Czynniki te mogą doprowadzić do szybszego spadku oszczędności aniżeli inwestycji i do powstania równowagi w warunkach niskiego dochodu narodowego, wysokiego bezrobocia i wysokiego stopnia niewykorzystania zdolności wytwórczych. W przypadku gdy inwestycje będą wyższe aniżeli oszczędności powstaje luka inflacyjna, tj. faza ożywienia, w okresie której rośnie popyt na dobra inwestycyjne (czynnik aktywny), który prowadzi do wzrostu oszczędności (czynnik pasywny). W tych warunkach inwestycje zrównają się z rosnącymi oszczędnościami i powstaje równowaga makroekonomiczna, przy wysokim zatrudnieniu i wykorzystaniu zdolności wytwórczych. Faza ta będzie trwała do momentu pełnego wykorzystania zdolności wytwórczych, a dalszy wzrost popytu w stosunku do podaży może generować procesy inflacyjne.

Pod koniec lat 30. ubiegłego wieku pojawił się pierwszy esej R.F. Harroda poświęcony zagadnieniom dynamiki gospodarczej, w którym próbował on przewyżyć istniejące ograniczenia dorobku J.M. Keynesa¹⁷. Konsekwencją tej pracy były koncepcje teoretyczne P.A. Samuelsona, E.D. Domara i J.R. Hicksa¹⁸. Ten kierunek badań wyjaśniał wahania koniunkturalne za pomocą połączonych mechanizmów mnożnika i akceleratora. Teoria mnożnika opisuje mechanizmy generowane wskutek autonomicznych zmian jednego z elementów popytu globalnego, których efektem jest wielokrotnie silniejszy wzrost lub spadek popytu globalnego. W procesie wyjaśniania wzrostu gospodarczego i wahań koniunkturalnych najważniejsze znaczenie odgrywa mnożnik inwestycyjny, który ukazuje wpływ zmian inwestycji autonomicznych na zmiany dochodu narodowego (popytu efektywnego),

¹⁶ Ibidem, s. 33.

¹⁷ Podstawowe elementy modelu R.F. Harroda zostały zawarte w pracach: R.F. Harrod, *The Trade Cycle*, Oxford 1936; R.F. Harrod, *An Essay in Dynamic Theory*, „The Economic Journal”, Vol. 49/1939, s. 14-33. Zasadnicze znaczenie posiadają prace: R.F. Harrod, *Towards a Dynamic Economics. Lecture three*, London 1963; R.F. Harrod, *Second Essay in Dynamic Theory*, „The Economic Journal”, Vol. 70/1960, s. 277-293.

¹⁸ P.A. Samuelson, *Interactions between the Multiplier and the Principle of Acceleration*, „The Review of Economic Statistics”, Vol. 21/1939, s. 75-78; J.R. Hicks, *Contribution to the Theory of Trade Cycle*, Oxford 1950; E.D. Domar, *Szkice z teorii wzrostu gospodarczego*, PWN Warszawa 1962.

przy danym poziomie konsumpcji i oszczędności¹⁹. Zasada akceleracji lub przyspieszenia przedstawia relacje, w wyniku których następują zmiany w poziomie wydatków inwestycyjnych netto, ponoszonych na inwestycje w nowe maszyny i urządzenia lub na przyrost zapasów, które są powodowane zmianami wydatków pierwotnych²⁰. Zgodnie z tym mechanizmem relatywne zmiany inwestycji pobudzonych są silniejsze aniżeli zmiany indukujących elementów popytu. Modele oscylacji koniunkturalnych uwzględniające popytowe czynniki w procesie generowania wahań koniunkturalnych podlegały w czasie modyfikacjom, które polegały na uwzględnieniu dodatkowych założeń, które wzbogacały dotychczasowe rozważania²¹.

Na przełomie lat 50. i 60. ubiegłego wieku w ekonomii keynesowskiej sformułowano poglądy teoretyczne, określane jako synteza neoklasyczna, których geneza wynikała z chęci pogodzenia rozbieżności między ekonomią neoklasyczną a tezami keynesizmu. W rozważaniach tych podejmowano próby wykazania, iż dorobek J.M. Keynesa można wykorzystać do interpretacji krótko- i średnio-okresowych zmian aktywności gospodarczej, natomiast w okresie długim, przyjmując warunek równowagi ogólnej, należy koncentrować się na zmianach produkcji i zatrudnienia²².

W nurcie tym interpretowano dorobek J.M. Keynesa jako szczególny przypadek teorii klasycznej, a tezy L. Warlasy dotyczące równowagi jako aktualne, przy czym twierdzono, że równowaga ta może występować w warunkach niepełnego zatrudnienia. Zaakceptowano również pogląd, że wskutek nieelastycznych cen i płac mechanizm rynkowy nie prowadzi do równowagi makroekonomicznej. W tych warunkach w okresie krótkim i średnim istnieje konieczność prowadzenia polityki stabilizacji, głównie za pomocą narzędzi polityki fiskalnej.

Powstanie i wprowadzenie do teorii ekonomii koncepcji racjonalnych oczekiwań doprowadziło do ewolucji koncepcji keynesowskiej i do powstania w połowie lat 70. neokeynesizmu. Dla teorii koniunktury oznaczało to powstanie przekonania, że zmiany

¹⁹ A.E. Ott, *Einführung in die dynamische Wirtschaftstheorie. Grundriß der Sozialwissenschaft*, Göttingen 1963, s. 155-185.

²⁰ S. Schilcher, *Multiplikator und Akzelerator*, w: *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, Bd. VII, Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1961, s. 475.

²¹ Na ten temat zob.: R. Barczyk, *Główne teorie współczesnych wahań koniunkturalnych*, AE Poznań 1997, s. 40-88.

²² J. Bludnik, *Keynes i powojenny*, op.cit.,s.41.

aktywności gospodarczej są konsekwencją niesprawności rynku²³. Najważniejszą z nich, według keynesistów, jest tzw. lepkość cen, która oznacza, że ceny nie zmieniają się lub zmieniają się z opóźnieniem w stosunku do zmian popytu, co w konsekwencji uniemożliwia osiągnięcie równowagi rynkowej. Ponieważ już w latach 60. w keynesizmie stwierdzono pewną niespójność polegającą na zbyt słabym osadzeniu tez makroekonomicznych w rozważaniach mikroekonomicznych doprowadziło to do powstania tzw. makroekonomii neokeynesistowskiej, określanej także jako makroekonomia nierównowagi lub teoria równowagi krótkookresowej przy ograniczeniach ilościowych²⁴. Podstawą teoretyczną tego kierunku była sformułowana w końcu lat 60. przez R.W. Clowera hipoteza decyzji dualnych²⁵. Można ją wykorzystywać w warunkach nierównowagi, a jej ważnym elementem jest rozróżnianie między planowanymi i zrealizowanymi wielkościami sprzedaży i zakupu²⁶. Decyzje podmiotów gospodarczych w sytuacji nierównowagi są podejmowane w dwóch etapach. W pierwszym uczestnicy rynku planują przy danych cenach i płacach optymalne wielkości popytu i podaży. Transakcje rynkowe są zawierane po cenach równowagi, a system gospodarczy będzie zrównoważony. W rzeczywistości wielkości popytu, podaży i cen nie są optymalne dlatego w etapie drugim są podejmowane próby korygowania wielkości zrealizowanych z uwzględnieniem ograniczeń zewnętrznych. Brak sprawnego mechanizmu przepływu informacji, wysokie koszty ich uzyskania prowadzą do zakłóceń w koordynacji zachowań poszczególnych uczestników i do nierównowagi na rynku pracy i dóbr²⁷. R.W. Clower przyjmuje, że w nierównowadze rośnie znaczenie ograniczeń zewnętrznych, a zmiany popytu, podaży czy zatrudnienia występują szybciej aniżeli zmiany relatywnie sztywnych cen²⁸. W tej sytuacji głównym zadaniem państwa jest dostarczenie wiarygodnych informacji dotyczących systemu gospodarczego, co będzie prowadziło do pełnej koordynacji planów poszczególnych podmiotów.

²³ M. Belka, *Główne nurty współczesnej teorii ekonomii*, „Ekonomista” nr 3/1992, s. 347; M. Belka, *Neutralność pieniądza-ewolucja poglądów*, „Bank i Kredyt”, Vol. XXIV, nr 56/1993, s. 3.

²⁴ M. Belka, *Główne nurty ...*, op. cit. s. 347.

²⁵ R.W. Clower, *Foundation of Monetary Theory*, w: *Monetary Theory. Selected Readings*, red. R.W. Clower, Harmondsworth 1968.

²⁶ I. Bludnik, Neokeynesizm, w: *Współczesne teorie ekonomiczne*, red. M. Ratajczak, WUE Poznań 2012, s. 45.

²⁷ Ibidem, s. 45.

²⁸ M. Belka, *Główne nurty ...*, op. cit. s. 348.

Kwestie niedoskonałej elastyczności cen w warunkach współczesnych były także przedmiotem analiz w połowie lat 80. ubiegłego wieku. N.G. Mankiw sformułował tezę, że w warunkach niedoskonałej konkurencji przedsiębiorstwa unikają zmian cen, ponieważ chcą uniknąć tzw. small menu costs, tj. kosztu druku cenników, ich rozprowadzania a także kosztów niezadowolenia klientów²⁹. Z kolei B. Greenwald i G. Stiglitz podkreślają, że przedsiębiorstwa unikając ryzyka podejmują przede wszystkim decyzje o mniejszym ryzyku³⁰. Dotyczą one głównie zmian produkcji i ewentualnie kosztów. Decyzje o zmianach cen są bardziej niepewne, gdyż reakcje uczestników rynków w konkurencji niedoskonałej są trudniejsze do przewidzenia i dlatego ceny są relatywnie bardziej sztywne aniżeli zmiany „ilości”.

Podejmując próbę oceny nurtu keynesowskiego w interpretacji wahań koniunkturalnych można stwierdzić, że w koncepcji tej w niewielkim stopniu uwzględnia się rolę pieniądza w generowaniu i kształtowaniu procesu cyklicznego. W rozważaniach tych uwzględnia się przede wszystkim ograniczenia popytowe, a podstawą analiz jest mnożnik inwestycyjny i akcelerator, tj. zależności techniczno-produkcyjne, generowane zmianami inwestycji autonomicznych i indukowanych. Elementy nominalne występują nie tyle w modelach teoretycznych cykli co raczej w interpretacji celów, narzędzi i skuteczności polityki antycyklicznej. Szczególna rola w tym przypadku przypada modelowi IS-LM oraz koncepcji krzywej Phillipsa. Od końca ubiegłego wieku w keynesizmie podkreśla się, że przyczyną krótko- i średnio-okresowych zmian aktywności gospodarczej jest sztywność cen i wynikająca z nich niesprawność działania mechanizmu rynkowego.

2.3. Monetyaryzm

Powstanie i rozwój monetyaryzmu jest związane z nazwiskiem Milтона Friedmana i stworzoną przez niego Szkołą Chicago. Na powstanie tej doktryny ekonomicznej istotny wpływ mieli analizowani wcześniej w ramach nurtu austriackiego L. Mises, a przede wszystkim F. Hayek. Głównym przedmiotem badań w monetyaryzmie są problemy pieniężne, a wśród nich procesy inflacyjne. Zagadnienia wahań koniunkturalnych były analizowane na marginesie kwestii pieniężnych i były one interpretowane jako krótko- i średniookresowe procesy dostosowań nominalnego i realnego dochodu narodowego oraz cen do warunków równowagi. W rozważaniach

²⁹ N.G. Mankiw, *Small Menu Costs and Large Business Cycles: A Macroeconomic Model of Monopoly*, „Quarterly Journal of Economics”, May 1985.

³⁰ B. Greenwald, J. Stiglitz, *Toward a Theory of Rigidities*, „NBER Working Paper”, 1989, No. 2938.

tych najważniejszą rolę odgrywała ilościowa teoria pieniądza, która w tradycyjnym ujęciu była koncepcją przedstawiającą zależności między podażą pieniądza i ogólnym poziomem cen. W interpretacji M. Friedmana jest ona wykorzystywana przede wszystkim do analizy popytu na pieniądz.

U podstaw analiz współczesnych fluktuacji koniunkturalnych, prowadzonych na gruncie monetaryzmu, leży założenie o równowadze rynkowej w badanym systemie. Oscylacje są natomiast wynikiem zewnętrznych szoków pieniężnych, powstających łącznie z błędnymi, budowanymi na podstawie zmieniających się w przeszłości warunków, oczekiwaniami podmiotów gospodarczych. Teoria ta wyjaśnia cykliczne zmiany zarówno nominalnego, jak i realnego dochodu narodowego. Koniunkturalne wahania nominalnego dochodu były przedmiotem prac M. Friedmana i bazują one na jego nowej interpretacji ilościowej teorii pieniądza³¹. Ujęcie to jest oparte na koncepcji inwestycji portfelowych, w której pieniądz jest jedną z form kapitału. Popyt na pieniądz wynika z optymalnego kształtowania portfela, u podstaw którego leży kształtowanie się przychodów, przy uwzględnieniu kosztów alternatywnych. Wskaźnikiem mierzącym wielkość kapitału jest dochód, natomiast zmiany kosztów alternatywnych są odzwierciedlane przez zmiany stopy procentowej i stopy inflacji. Przyjmując ponadto założenie, że podmioty gospodarcze podejmują decyzje na bazie zmian wielkości realnych można stwierdzić, że zmiany realnego popytu na pieniądz następują zgodnie ze zmianami realnego dochodu. Na podstawie wyników analiz empirycznych założył on również, że popyt na pieniądz jest nieelastyczny względem stopy procentowej (tym samym można ją pominąć w rozważaniach). W tych warunkach można stwierdzić związek przyczynowy między zmianami dochodu i ilością pieniądza na rynku.

Na podstawie rozważań M. Friedmana nie można bez przyjęcia dodatkowych założeń wyjaśnić dalszego kształtowania się nominalnego dochodu narodowego. Na podstawie wniosków empirycznych wyklucza on jedynie niezrównoważony wzrost gospodarczy. Analizy te prowadzone przy założeniu o zrównoważonym systemie gospodarczym nie umożliwiają także wyjaśnienia okresowo powtarzających się fluktuacji. M. Friedman zdając sobie sprawę z tego mankamentu usuwa go poprzez założenie, że kolejne, przypadkowe zmiany stopy wzrostu ilości pieniądza wzbudzają nowe wahania nominalnego dochodu narodowego³². Chociaż M. Friedman jest

³¹ M. Friedman, *Die Quantitätstheorie des Geldes: eine Neuformulierung*, w: *Die optimale Geldmenge und andere Essays*, red. M. Friedman, München 1970, s. 77-99.

³² Na ten temat zob.: M. Friedman, A.J. Schwartz, *Money and Business Cycles*, „Review of Economics and Statistics”, Vol. XLV 1963, s. 32-72.

świadomy tego, że oscylacje nominalnego dochodu narodowego występują częściowo w zmianach dochodu realnego, a częściowo w zmianach cen i chociaż nie analizuje on przyczyn zmian dochodu realnego, to jednak w dalszym ciągu nie wyjaśnia, jakie skutki posiada przedstawiony powyżej proces dla stopy zmian realnego dochodu narodowego³³.

Te ograniczenia istniejące w rozważaniach M. Friedmana próbuje przezwyciężyć D. Laidler. W modelu, który jest próbą sformalizowania podstawowych założeń monetarystów, podejmuje on zagadnienie wpływu zmian podaży pieniądza na realny dochód narodowy i na poziom cen³⁴. Model cyklu koniunkturalnego D. Laidlera składa się z trzech części. Pierwsza dotyczy wielkości realnych, druga monetarnych, a trzecia krzywa Phillipsa łączy w sobie dwie pierwsze części³⁵. Realna część modelu jest charakteryzowana przez stopień wykorzystania zdolności wytwórczych, który zależy od różnicy między rzeczywistym dochodem narodowym i dochodem wytworzonym przy pełnym wykorzystaniu czynnika pracy, tj. w warunkach naturalnej stopy bezrobocia. Część monetarna modelu odzwierciedla rynek pieniądza, na którym występuje określony popyt i podaż pieniądza. Podaż pieniądza i jej zmiany są determinowane przez czynniki zewnętrzne, a popyt na pieniądz zależy od poziomu cen i realnego dochodu, a jego zmiany są funkcją tych czynników. Zmodyfikowana krzywa Phillipsa ukazuje zmiany cen w zależności od oczekiwań inflacyjnych i sytuacji w zakresie zatrudnienia. Przyjęto, że podmioty gospodarcze korygują swoje oczekiwania o przyszłych wartościach zmiennych tylko wówczas, gdy występują odchylenia wartości rzeczywistych od oczekiwanych.

Model D. Laidlera, najbardziej reprezentatywny dla monetaryzmu, nie pokazuje procesu absorpcji przez sektor realny nieregularnych szoków podaży pieniądza. Tym samym na jego podstawie nie jest możliwe pokazanie roli dodatkowych czynników wzmacniających lub osłabiających wahania koniunkturalne³⁶.

2.4. Nowa klasyczna makroekonomia

Nowe sformułowane założenia i hipotezy, składające się na tzw. klasyczną makroekonomię, miały, zdaniem jej twórców, przezwyciężyć ograniczoną moc

³³ Analiza przyczyn wahań realnego dochodu narodowego znajduje się w pracy: M. Friedman, *The Role of Monetary Policy*, „American Economic Review”, Vol. LVIII, nr 1/1968, s. 1-17.

³⁴ D. Laidler, *An Elementary Monetarist Model of Simultaneous Fluctuations in Prices and Output*, w: *Inflation in Small Countries*, Ed. H. Frish, Berlin 1976, s. 75-89.

³⁵ Por. J. Heubes, *Konjunktur und Wachstum*, München 1991, s. 87-88.

³⁶ J. Kromphardt, *Konjunkturtheorie heute: Ein Überblick*, „Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften“, Jg. 109/1989, s. 211-212.

wyjaśniającą teorii keynesowskiej, zwłaszcza w analizie zjawisk koniunkturalnych. Teoretyczny fundament tych rozważań zasadniczo składa się z trzech elementów:³⁷

- zbudowanej przez J.F. Mutha teoretycznej hipotezy racjonalnych oczekiwań, głoszącej, iż wszystkie podmioty gospodarcze (prywatne i państwowe) w momencie podejmowania decyzji gospodarczych posiadają wszystkie niezbędne im informacje o dokonującym się procesie gospodarowania, włączając w to parametry istniejących modeli teoretycznych³⁸;
- makroekonomicznej funkcji produkcji o stopniu homogeniczności równym zeru, pozbawionej iluzji pieniądza, zawierającej w przypadku badania kształtowania się w krótkim okresie wielkości podaży zmienne objaśniające względne: rzeczywisty poziom cen danego okresu i oczekiwany poziom cen dla tego momentu. Odchylenia rzeczywistych wartości produkcji lub bezrobocia od wielkości naturalnych są powodowane przez nieoczekiwane zmiany poziomu płac lub cen.
- występujący system cen powoduje, że gospodarka jest w stanie krótko- i długo-okresowej równowagi.

Na podstawie założeń nowej klasycznej makroekonomii, a także hipotez monetaryzmu dotyczących inflacji powstały teoretyczne modele, wyjaśniające mechanizm cyklu koniunkturalnego. Twórcą pierwszych tego typu koncepcji był R.E. Lucas. Transponując tytuł jego pierwszej pracy w tym zakresie („An Equilibrium Model of the Business Cycles”) w literaturze przedmiotu przyjęło się nazywać ogół rozważań należących do tego kierunku jako teorię zrównoważonych cykli koniunkturalnych („Equilibrium Theory of Business Cycles”)³⁹.

³⁷ K. Jaeger, *Die Konjunkturtheorie der neuen klassischen Makroökonomik*, w: *Perspektiven der Konjunkturforschung*, Tübingen 1984, s. 25-60.

³⁸ Podstawowe hipotezy teorii racjonalnych oczekiwań sformułowanych przez J.F. Mutha są następujące:

- przeciętne oczekiwania powstałe w przemyśle są bardziej adekwatne aniżeli oczekiwania wynikające z modeli teoretycznych i są one stosunkowo dokładne, mimo iż składają się z przekrojowo różnych opinii poszczególnych podmiotów gospodarczych;
- na ogół oczekiwania te nie doceniają rozmiarów zmian aktualnie dokonujących się procesów gospodarczych.

J.F. Muth, *Rational Expectations and the Theory of Price Movements*, „Econometrica”, Vol. 29 nr 3/1961, s. 315-335. W literaturze polskiej na temat hipotezy racjonalnych oczekiwań zob.: m.in. T. Kowalski, *Nowa klasyczna makroekonomia a polityka stabilizacji gospodarczej w kapitalizmie*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, Vol. 49 nr 2/1987, s. 173-187.

³⁹ R.E. Lucas, *An Equilibrium Model of the Business Cycles*, w: *Studies in Business Cycle Theory*, Oxford 1981, s. 179-214.

Teoria zrównoważonych cykli koniunkturalnych przyjęła założenia nowej klasycznej makroekonomii. Najważniejsze z nich można sformułować następująco⁴⁰:

- gospodarka znajduje się stale na zagregowanej funkcji produkcji. Na wszystkich rynkach wskutek panującego systemu cen panuje stale równowaga, a same ceny są doskonale elastyczne;
- zgodnie z teorią racjonalnych oczekiwań podmioty gospodarcze dysponują nie tylko pełną informacją o sytuacji rynkowej, ale także doskonale znają cele, środki i skuteczność polityki gospodarczej oraz wartość ogółu parametrów szacowanych modeli teoretycznych;
- prywatne podmioty posiadając równe co do wartości informacje mają także identyczne możliwości podejmowania działań, przy czym opóźnienie w czasie, w którym reagują one na wszelkie zmiany informacji, nie jest dłuższe aniżeli opóźnienie w reakcji podmiotów realizujących politykę gospodarczą. W oparciu o posiadaną ilość i jakość informacji poszczególne podmioty gospodarcze mogą budować racjonalne oczekiwania dotyczące przyszłego procesu gospodarowania⁴¹.

Oprócz powyższych założeń, twórcy teorii zrównoważonych cykli koniunkturalnych R.E. Lucas i Th. J. Sargent w pełni zaakceptowali także zbudowaną przez E.S. Phelps'a tzw. alegorię wyspy⁴².

Teorie zrównoważonych cykli nie tworzą jednolitego systemu. Są one jedynie konglomeratem rozmaitych hipotez dotyczących racjonalnych oczekiwań i zachowań

⁴⁰ K. Jaeger, *Die Konjunkturtheorie ...*, op. cit., s. 26-29. Na ten temat zob. także: R.J. Barro, *The Equilibrium Approach to Business Cycle*, w: *Money, Expectations and Business Cycles. Essays in Macroeconomics*, New York 1981, s. 41.

⁴¹ Przyjmując powyższe założenia, a także w oparciu o hipotezy nowej klasycznej makroekonomii można stwierdzić, iż systematycznie prowadzona polityka gospodarcza (pieniężna lub/i fiskalna) nie może determinować zmian realnej wielkości produkcji bądź zatrudnienia. Koncepcja tak rozumianej nieefektywności polityki gospodarczej („Politikineffektivität”), określana często w literaturze jako postulat LSW (skrót pochodzący od pierwszych liter nazwisk twórców: R.E. Lucas, Th. J. Sargent, N. Wallace) była i jest wysoce kontrowersyjna. Poprzez modyfikację szczególnie założeń dotyczących mechanizmu współczesnego cyklu koniunkturalnego spowodowało to, iż powstały nowe, alternatywne modele, w których w warunkach istnienia wszystkich głównych założeń wykazywano skuteczność prowadzonej polityki pieniężnej. Szerzej na temat postulatu LSW zob.: R.E. Lucas, *An Equilibrium Model of the Business ...*, op. cit.,; Th. J. Sargent, N. Wallace, *Rational Expectations, the Optimal Monetary Instrument and the optimal Money Supply Rule*, „Journal of Political Economy”, Vol. 83/1975, s. 241-254.

⁴² E.S. Phelps, *Introduction: The New Microeconomics in Employment and Inflation Theory*, w: *Microeconomic. Foundation of Employment and Inflation Theory*, New York 1970, s. 1-26.

decyzyjnych podmiotów gospodarczych, budowanych w oparciu o posiadane informacje bieżące bądź opóźnione. Ogół tych rozważań można podzielić, w zależności od charakteru wykorzystywanej informacji, na dwie grupy. Pierwsza z nich wynika z tezy, że informacje bieżące (nieopóźnione) zawierają treści niepełne, które determinują decyzje podmiotów gospodarczych. Implikuje to, że racjonalne oczekiwania w stosunku do odpowiednich zmiennych nie są pewne i są bądź mogą być uwarunkowane przez bieżące, przypadkowe zakłócenia. Wszystkie bez wyjątku modele należące do tej wyróżnionej grupy charakteryzują się tym, że oczekiwane i nieoczekiwane zmiany polityki pieniężnej, szczególnie zaś zmiany podaży pieniądza determinują w warunkach racjonalnych oczekiwań realne wielkości ekonomiczne. Oddziaływanie to następuje w ten sposób, że spodziewane w przyszłości środki polityki pieniężnej wpływają w bieżącym czasie i w okresach następnym po wprowadzeniu tych zmian na przewidywane kształtowanie się cen⁴³.

Drugi nurt rozważań uwzględnia racjonalne oczekiwania podmiotów gospodarczych, tworzone na podstawie informacji opóźnionych o jeden okres, które w przeciwieństwie do informacji bieżących zawierają pełny zasób niezbędnych wiadomości. Oznacza to, że dla okresu badanego t , jak i dla wszystkich okresów przyszłych $t + 1$ ($t = 0, 1, 2, \dots$) racjonalne oczekiwania podmiotów gospodarczych są determinowane przez informacje z okresu $t - 1$. Na oczekiwania te w stosunkowo mniejszym stopniu wpływają bieżące zdarzenia przypadkowe⁴⁴. Modele zrównoważonych cykli koniunkturalnych należące do drugiej grupy odwołują się do opóźnionych o jeden okres informacji, które z założenia są pełne. W ramach tej grupy wydzielić można dalej modele, które nie wyjaśniają wewnętrznych zmian poziomu kapitału (zapasów) oraz modele, które takie wyjaśnienia zawierają.

Istniejące zgodnie z tezami nowej klasycznej makroekonomii, w warunkach pełnej lub niepełnej informacji, doskonale elastycznych cen i permanentnego stanu równowagi rynkowej wahania koniunkturalne są wywoływane przez zdarzenia będące oczekiwanymi bądź nieoczekiwanymi konsekwencjami prowadzonej przez państwo polityki pieniężnej. Proces kształtowania i rozprzestrzeniania się tych wahań jest determinowany bądź opóźnionymi zmianami popytu, które indukują zmiany działalności inwestycyjnej, bądź też dostosowaniem kosztów do zmian zatrudnienia lub do zmian zapasów. Prywatne podmioty gospodarcze, oczekując wprowadzenia

⁴³ K. Jaeger, *Die Konjunkturtheorie...*, op.cit., s.42.

⁴⁴ Szerzej na temat problemów klasyfikacji jak i samych wyodrębnionych podgrup teoretycznych modeli zrównoważonych cykli koniunkturalnych zob.: K. Jaeger, *Die Konjunkturtheorie ...*, op. cit., s. 29 i 48-50.

w życie poszczególnych środków polityki gospodarczej podejmują próby przystosowania się do spodziewanych konsekwencji. Wskutek tego w gospodarce występują czysto nominalne efekty, związane przede wszystkim z mechanizmem cenowym. Ponieważ jednocześnie podmioty te nie są w stanie odróżnić zmian cen absolutnych i względnych, a także zmian mających charakter długo i krótkookresowy, prowadzi to do określonych efektów realnych, polegających na zmianach kapitału oraz do związanych z nimi zmian zatrudnienia i dochodu narodowego. Fluktuacje realnych wielkości gospodarczych mają jedynie charakter krótkookresowy. Występować one będą dopiero wówczas, gdy analizowane podmioty będą fałszywie interpretować efekty działania czynników monetarnych tzn. będą one błędnie reagować na pewne oczekiwane zdarzenia związane przede wszystkim z mechanizmem cenowym. Długość występowania tych fluktuacji będzie zależała tylko i wyłącznie od charakteru zdarzeń przypadkowych.

Uwagi krytyczne, jakie można sformułować w stosunku do tej teorii, dotyczą przede wszystkim samej hipotezy racjonalnych oczekiwań. Jak wykazał J. Tobin koncepcja ta jako przybliżony opis rzeczywistych, zorientowanych na krótki i średni okres oczekiwań jest w wysokim stopniu dyskusyjna⁴⁵. W szczególności nie może być mowy o tym, że stosowane pojęcie „racjonalne oczekiwania” właściwie oddaje jego prawdziwy sens, tj. optymalność w odniesieniu do określonej funkcji celu⁴⁶. Spowodowane jest to przede wszystkim tym, iż podmioty gospodarcze nie są w stanie uzyskać wszystkich informacji, niezbędnych dla kształtowania racjonalnych oczekiwań, gdyż poznanie ludzkie jest ograniczone, a jednocześnie w wysokim stopniu błędne. Podobnie nie można przyjąć, że kształtowanie oczekiwań poszczególnych podmiotów następuje według jednego przyjętego modelu strukturalnego. Tym samym teoria racjonalnych oczekiwań nie jest w żadnym stopniu adekwatnym wyjaśnieniem zachowań podmiotów gospodarczych, gdyż przyjęte przez nią założenia nie są ilościowo ani jakościowo dostateczne dla wyprowadzenia takich zachowań⁴⁷.

Kolejnym wysoce dyskusyjnym założeniem, które jest przyjmowane przez nową klasyczną makroekonomię, a które może spowodować jej dyskwalifikację, jest warunek o permanentnej równowadze rynkowej i związana z nim hipoteza o elastycznych cenach. Współczesna gospodarka rynkowa jest systemem, w którym

⁴⁵ J. Tobin, *Asset Accumulation and Economic Activity*, Oxford 1980, s. 20-48.

⁴⁶ H.J. Ramser, *Stand und Entwicklungsperspektiven der Konjunkturtheorie*, w: *Nationalökonomie Morgen*, red. Timmermann, Stuttgart 1981, s.44

⁴⁷ M. Tietzel, *Was kann man von der „Theorie rationaler Erwartungen“ rationalerweise erwarten?* „Kredit und Kapital“, Vol. 15, nr 3/1982, s. 510-511.

stan równowagi rynkowej praktycznie nie występuje. Obok dysproporcji podażowej (nie zrealizowane zapasy, rosnąca podaź niewykorzystanej siły roboczej) na rynku dóbr i usług, jak i na rynku siły roboczej występują także pewne elementy nierównowagi popytowej, przy czym mają one najczęściej charakter strukturalny (nie zrealizowane zamówienia, wolne miejsca pracy). Współczesny mechanizm cenowy nie może także w żadnym razie być utożsamiany z wolnokonkurencyjnym. Większość cen jest w stosunkowo niskim stopniu wynikiem gry popytu i podaży, a są to przede wszystkim ceny administrowane, kształtowane na podstawie kosztów. Możliwość kształtowania racjonalnych oczekiwań dotyczących cen w danym momencie lub w okresach przyszłych jest tym samym bardzo ograniczona. Podobnie ustalenie o dodatnich zależnościach między poziomem cen w okresie badanym i oczekiwaniami z okresu $t - 1$ a poziomem dochodu narodowego w okresie t jest oparte o arbitralnie przyjęte założenie dotyczące odwrotnej zależności między decyzjami o kupnie i sprzedaży danych dóbr⁴⁸.

Funkcja produkcji będąca fundamentem nowej klasycznej makroekonomii zawiera w sobie także pewną sprzeczność⁴⁹. Ponieważ popyt (ewentualnie także podaź) na każdym rynku lokalnym, w każdym okresie będzie pośrednio kształtowany przez zachowania konsumentów i producentów z innych rynków (w przeciwnym razie nie interesowałiby się oni ogólnym poziomem cen), muszą oni zatem znać nie tylko ceny absolutne, ale także ceny względne. W przypadku, gdy popyt (podaź) na danym rynku lokalnym nie będzie optymalny z punktu widzenia równowagi, powstanie problem, w jaki sposób i jakie czynniki będą określały ceny równowagi i samą równowagę na analizowanym rynku.

W wyjaśnieniu wahań koniunkturalnych, które w nowej klasycznej makroekonomii najczęściej są utożsamiane z wahaniami produkcji i zatrudnienia, trzeba przyjąć także dodatkowe założenia, na których specyficzny charakter zwrócił uwagę J. Tobin⁵⁰. Po pierwsze, należałoby przyjąć określone, powtarzające się periodycznie, wewnętrzne wahania popytu i podaży w warunkach racjonalnych zachowań podmiotów gospodarczych. Jest to jednakże sprzeczne z jedną z podstawowych tez tego kierunku, iż wszystkie wahania są generowane przez zewnętrzne, przypadkowe szoki. Po drugie, należałoby założyć, że zarówno konsumenci, jak i producenci są właściwie informowani o przyczynach wahań i dalej zgodnie z warunkami popytowo-

⁴⁸ J. Tobin, *Asset Accumulation ...*, op. cit. s. 35-44.

⁴⁹ G. Bull, R. Frydman, *The Derivation and Interpretation of the Lucas Supply Function*, „Journal of Money, Credit and Banking”, Vol. 15/1983, s. 82-95.

⁵⁰ J. Tobin, *Asset Accumulation...* op. cit., s. 41.

podażowymi podejmują oni określone, wspólne decyzje dotyczące wielkości realnych. Decyzje te będą odzwierciedlane na rynku w postaci danych cen równowagi.

2.5. Koncepcja realnego cyklu koniunkturalnego

Jedną z głównych słabości teorii zrównoważonych cykli koniunkturalnych jest założenie o strukturze informacji, dotyczącej zagregowanych wielkości nominalnych, która jest niezbędna do wyjaśnienia wpływu szoków pieniężnych na wielkości realne. Ograniczenie to można przezwyciężyć w dwojaki sposób: poprzez stworzenie rzeczywistych mechanizmów rozprzestrzeniania się zakłóceń monetarnych w sferze realnej lub poprzez odwrócenie zależności przyczynowej między wielkościami nominalnymi i realnymi, tj. poprzez przyjęcie założenia, że wielkości realne determinują zmiany pieniężne⁵¹. To drugie rozwiązanie zaaprobowwała tzw. teoria realnych cykli koniunkturalnych, zgodnie z którą instytucje pieniężne, instrumenty polityki pieniężnej, a tym samym zakłócenia na rynku pieniądza nie odgrywają istotnej roli w procesie wyjaśniania mechanizmu kształtowania się wahań koniunkturalnych. Oscylacje te są generowane przez zdarzenia ze sfery realnej.

Powstała w latach 80. teoria realnych cykli koniunkturalnych jest zatem pewnym kierunkiem nowej klasycznej makroekonomii, a jej początek jest związany z opublikowaniem pracy przez F.E. Kydlanda i E.C. Prescottta⁵². W rozważaniach tych przyjęto, że przyczynami wahań są niezależne od podmiotów stochastyczne zmiany technologii, a czynnikami wzmacniającymi oscylacje są opóźnienia czasowe związane z uruchomieniem nowych maszyn i urządzeń. Pełniejszą analizę realnych cykli koniunkturalnych przedstawili J.B. Long, i Ch.I. Plosser, gdyż w ich rozważaniach oscylacje są wywoływane przez ponadczasowe procesy alokacji czasu pracy i wypoczynku w wyniku zmian technologii produkcji i preferencji konsumenta⁵³. Inne przyczyny, należące do zdarzeń z zakresu wielkości realnych, które zdaniem zwolenników tego kierunku generują wahania, to np.: wzrost lub spadek wydatków państwa na zakup dóbr i usług, zmiany systemu podatkowego, zmiany krańcowej

⁵¹ H.J. Ramser, *Neuere Beiträge zur Konjunkturtheorie: ein Überblick*, „IFO-Studien. Zeitschrift für Empirische Wirtschaftsforschung“, Jg. 34, No. 1-4/1988, s. 97.

⁵² F.E. Kydland, E.C. Prescott, *Time to build and Aggregate Fluctuations*, „Econometrica”, Vol. 50, nr 60/1983, s. 1345-1370.

⁵³ J.B. Long Jr., Ch.I. Plosser, *Real Business Cycles*, „Journal of Political Economy”, Vol. 91, nr 1/1983, s. 39-69.

efektywności inwestycji, przemiany strukturalne na rynku wysoko wykwalifikowanej siły roboczej, szoki cenowe na rynku surowców energetycznych itd.⁵⁴.

Generalnie można stwierdzić, że wszystkie rozważania należące do teorii realnych cykli koniunkturalnych są wariantem neoklasycznych modeli wzrostu gospodarczego, w których w warunkach niepewności są podejmowane przez gospodarstwa domowe optymalne decyzje⁵⁵. Najbardziej ogólną strukturę formalną prac należących do tej grupy można przedstawić za pomocą uproszczonego przez R. Lucasa modelu F.E. Kydlanda i E.C. Prescottta⁵⁶.

Struktura zależności składających się na ogólny model realnych cykli koniunkturalnych określa zmiany istotnych dla przebiegu wahań zmiennych, przy czym ich kształtowanie, zdaniem F.E. Kydlanda i E.C. Prescottta, wykazuje nadspodziewanie wysoką zgodność z rzeczywistymi zmianami tych szeregów czasowych. Tym niemniej jest wątpliwe np. czy obserwowane w rzeczywistości szoki technologiczne są wystarczająco mocne, aby móc generować fluktuacje koniunkturalne. W rozważaniach tych brakuje również analizy czynników wzmacniających procesy koniunkturalne. Jak się wydaje, moc wyjaśniającą tych analiz można byłoby podnieść poprzez przyjęcie założenia, że szoki technologiczne powodują zmiany w międzysektorowej alokacji zasobów, które następnie wywołują fluktuacje produkcji czy zatrudnienia⁵⁷.

Jedną z pierwszych prac, powstałych w nurcie teorii realnych cykli koniunkturalnych, która możliwie całościowo przedstawia proces koniunkturalny, jest model zbudowany przez J.B. Longa i Ch.I. Plossera⁵⁸. Traktują oni gospodarkę jako system, który składa się z jednego podmiotu nie ulegającego likwidacji⁵⁹. Jednostka ta rozporządza pewnym zasobem środków i podejmuje decyzje dotyczące optymalnego

⁵⁴ Czynniki te jako przyczyny realnych cykli koniunkturalnych są analizowane w następujących pracach; R. King, Ch.I. Plosser, Money, *Credit and Prices in a Real Business Cycle*, „The American Economic Review”, Vol. 74/1984, s. 363-380; J. Greenwood i in., *Investment, Capacity Utilization and the Real Business Cycle*, „The American Economic Review”, vol. 78/1988, s. 402-417; S. Davis, Allocative Disturbances and Specific Capital in Real Business Cycle Theory, „The American Economic Review”, Vol. 77/1987, s. 326-332; J. Hamilton, A Neoclassical Model of Unemployment and the Business Cycle, „Journal of Political Economy”, Vol. 96/1988, s. 593-617.

⁵⁵ Por. H.J. Ramser, *Neuere Beiträge...*, op. cit., s. 98.

⁵⁶ R. Lucas, *Model of Business Cycles*, Oxford 1987.

⁵⁷ H.J. Ramser, *Neuere Beiträge...*, op. cit., 100-101.

⁵⁸ J.B. Long, Jr., Ch.I. Plosser, *Real Business Cycles...*, op. cit., 39-69.

⁵⁹ Założenie to można również interpretować w ten sposób, że badana gospodarka składa się ze stałej liczby identycznych podmiotów.

planu między konsumpcją i produkcją. W tym celu dokonuje ona w okresie $t = 0$ wyboru między dobrami konsumpcyjnymi a czasem wolnym w taki sposób, aby wartość oczekiwanych korzyści była maksymalna⁶⁰.

3. Kanały transmisji impulsów pieniężnych do sfery realnej w teorii cyklu koniunkturalnego

Analiza hipotez teoretycznych, ukazujących rolę pieniądza w generowaniu i kształtowaniu wahań koniunkturalnych, wskazuje na ich ewolucję w czasie. Dotyczy ona zarówno nominalnych determinant oscylacji koniunkturalnych, jak i sposobu i charakteru badania zależności.

W pierwszym przypadku można stwierdzić, że w rozważaniach prowadzonych na przełomie XIX i XX wieku podkreślano rolę pojedynczych elementów ze sfery nominalnej w generowaniu zmian aktywności gospodarczej sfery realnej. J.C. Juglar w procesie tym akcentował działalność kredytową banków, zależną od zmian stopy procentowej. R.G. Hawtrey uzasadniał tezę, że przyczyną cykli koniunkturalnych jest elastyczność pieniądza, zależna od zmian popytu rynkowego. Przedstawiciel szkoły szwedzkiej G. Cassel twierdził, iż fluktuacje inwestycji są powodowane przez zbyt małe oszczędności w gospodarce. Z kolei K. Wicksell podkreślał, że przyczyną krótko- i średniookresowej nierównowagi, prowadzącej do wahań koniunkturalnych jest przeinwestowanie, wynikające ze zmian relacji między naturalną i rynkową stopą procentową. Twórcy szkoły austriackiej w teorii koniunktury L. Mises oraz F.A. Hayek uważali, że istotą cykli koniunkturalnych są dysproporcje między podażą dóbr konsumpcyjnych i inwestycyjnych, istniejące w warunkach gdy naturalna stopa procentowa jest wyższa aniżeli stopa rynkowa.

W modelach cykli koniunkturalnych powstałych w pierwszej połowie XX wieku nominalne przyczyny oscylacji były interpretowane znacznie szerzej. W analizach tych podkreślano nie tylko rolę stóp procentowych lub innych pojedynczych czynników, ale przede wszystkim badano zmianę podaży pieniądza i jej makroekonomiczne konsekwencje. W modelach keynesowskich uwzględniono m.in. krańcową rentowność kapitału i jej związek ze stopą procentową w generowaniu wahań. Elementy pieniężne odgrywały również ważne znaczenie w analizach proponowanej polityki stabilizacji makroekonomicznej, skierowanej na zmiany popytu efektywnego. W ekonomii neokeynesowskiej, powstałej w drugiej połowie ubiegłego wieku, podkreśla się, że

⁶⁰ J.B. Long Jr., Ch.I. Plosser, Real Business Cycles..., op. cit., s. 44.

zmiany aktywności gospodarczej są konsekwencją niesprawności rynku, a w szczególności lepkości cen, która uniemożliwia powstanie równowagi rynkowej.

W rozważaniach teoretycznych monetaryzmu uwaga została skoncentrowana na kwestiach pieniężnych, a w szczególności na procesach inflacyjnych. Cykle koniunkturalne były analizowane na marginesie zagadnień pieniężnych i były one interpretowane jako krótko- i średniookresowe dostosowania nominalnego lub realnego dochodu narodowego oraz cen do warunków równowagi. Rola zmian podaży, popytu i cen pieniądza w generowaniu wahań koniunkturalnych jest widoczna zwłaszcza w modelu D. Laidlera.

Zwolennicy nowej klasycznej makroekonomii podkreślali rolę rzeczywistych i oczekiwanych zmian cen w procesie powstawania fluktuacji koniunkturalnych w sferze realnej. Występujące zakłócenia (szoki) na rynku pieniądza, poprzez kanały propagacji, prowadziły do występowania tzw. zrównoważonych cykli koniunkturalnych. W wyjaśnieniach tych zmiany podaży pieniądza, poprzez wpływ na zjawiska inflacyjne, determinowały wahania koniunkturalne w sferze realnej.

Powstała w latach 80. teoria realnych cykli koniunkturalnych twierdzi, że głównymi przyczynami oscylacji są niezależne od podmiotów gospodarczych, stochastyczne zmiany technologii. W nurcie tym dopuszcza się jednak tezę, iż jednym z czynników ze sfery pieniężnej, wpływających na powstawanie oscylacji są szoki cenowe np. na rynku surowców energetycznych.

Druga płaszczyzna, która ukazuje ewolucję roli pieniądza w generowaniu i kształtowaniu współczesnych cykli koniunkturalnych to sposób i charakter prowadzonych rozważań. Analizy teoretyczne na przełomie XIX i XX wieku miały charakter jakościowy. Interpretowały one związki między przyjętymi kategoriami i ich właściwościami bez próby ich kwantyfikacji. W modelach powstałych po II wojnie światowej podejmowano próby mierzenia badanych zależności. W tym celu budowane były związki przyczynowo-skutkowe oraz czasowe między zmiennymi. Zastosowanie narzędzi matematycznych miało umożliwić pełniejsze wyjaśnienie analizowanych relacji. Modele teoretyczne koncentrują się jednak na ukazaniu związków między sferą pieniężną i realną występujących w danym systemie gospodarczym. W analizach tych, jak do tej pory, w zbyt ograniczonym stopniu podejmuje się próby uwzględnienia czynników zewnętrznych, nie należących do badanej gospodarki i ukazania ich znaczenia w krótko- i średniookresowych relacjach między sferą nominalną i realną. Oznacza to, że w ograniczonym zakresie są badane kanały transmisji impulsów pieniężnych w skali międzynarodowej.

* * *

Na podstawie powyższych wniosków można stwierdzić, że możliwości wykorzystania, pieniężnych modeli teoretycznych cykli koniunkturalnych do wyjaśnienia genezy i mechanizmu recesji koniunkturalnej lat 2007-2009 są w wysokim stopniu ograniczone⁶¹. Jest to spowodowane tym, że gwałtowne pogorszenie aktywności gospodarczej było spowodowane nie tylko przez system bankowy, działający w danym kraju ale także przez inne elementy sektora finansowego. Występowało ono w skali gospodarki światowej, a impulsy koniunkturalne były transmitowane przez różnorodne kanały.

Literatura cytowana

- Barczyk R., *Główne teorie współczesnych wahań koniunkturalnych*, AE Poznań 1997.
- Barczyk R., *Pojęcie i geneza współczesnego kryzysu finansowego w świetle teorii cyklu koniunkturalnego*, w: *Nauki ekonomiczne wobec wyzwań współczesnej gospodarki światowej*, UE Kraków 2010.
- Barro R.J., *The Equilibrium Approach to Business Cycle*, w: *Money, Expectations and Business Cycles. Essays in Macroeconomics*, New York 1991.
- Bartkowiak R., *Historia myśli ekonomicznej*, PWE Warszawa 2003.
- Belka M., *Główne nurty współczesnej teorii ekonomii*, „*Ekonomista*” nr 3, 1992.
- Belka M., *Neutralność pieniądza-ewolucja poglądów*, „*Bank i Kredyt*” 1993, Vol. XXIV, nr 56.
- Bludnik J., *Keynes i powojenny keynesizm*, w: *Współczesne teorie ekonomiczne*, red. M. Ratajczak, WUE Poznań 2012.
- Bludnik I., *Neokkeynesizm*, w: *Współczesne teorie ekonomiczne*, red. M. Ratajczak, WUE Poznań 2012.
- Bull G., Frydman R., *The Derivation and Interpretation of the Lucas Supply Function*, „*Journal of Money, Credit and Banking*”, Vol. 15, 1983.
- Clower R.W., *Foundation of Monetary Theory*, w: *Monetary Theory. Selected Readings*, red. R.W. Clower, Harmondsworth 1968.
- Davis S., *Allocative Disturbances and Specific Capital in Real Business Cycle Theory*, „*The American Economic Review*” 1987, Vol. 77.
- Domar E.D., *Szkice z teorii wzrostu gospodarczego*, PWN Warszawa 1962.
- Friedman M., *The Role of Monetary Policy*, „*American Economic Review*”, Vol. LVIII, nr 1, 1968.

⁶¹ Por. R. Barczyk, *Pojęcie i geneza współczesnego kryzysu finansowego w świetle teorii cyklu koniunkturalnego*, w: *Nauki ekonomiczne wobec wyzwań współczesnej gospodarki światowej*, UE Kraków 2010, s. 87-104.

- Friedman M., *Die Quantitätstheorie des Geldes: eine Neuformulierung*, w: *Die optimale Geldmenge und andere Essays*, red. M. Friedman, München 1970.
- Friedman M., Schwartz A.J., *Money and Business Cycles*, „Review of Economics and Statistics” 1963, Vol. XLV.
- Garrison R.W., *Austrian Macroeconomics: A Diagrammatical Exposition*, w: *New Directions in Austrian Economics*, red. L.M. Spadero, Kansas City 1978.
- Górski J., Sierpiński W., *Historia powszechnej myśli ekonomicznej 1870 - 1950*, PWN Warszawa 1975.
- Greenwald B., Stiglitz J., *Toward a Theory of Rigidities*, „NBER Working Paper” 1989, nr 2938.
- Greenwood J. i in., *Investment, Capacity Utilization and the real Business Cycle*, “The American Economic Review” 1988, Vol. 78.
- Hamilton J., *A Neoclassical Model of Unemployment and the Business Cycle*, “Journal of Political Economy” 1988, Vol. 96.
- Harrord R.F., *An Essay in Dynamic Theory*, “The Economic Journal” 1939, Vol. 49.
- Harrord R.F., *Second Essay in Dynamic Theory*, “The Economic Journal” 1960, Vol. 70.
- Harrod R.F., *The Trade Cycle*, Oxford 1936.
- Harrord R.F., *Towards a Dynamic Economics*. Lecture three, London 1963.
- Heubes J., *Konjunktur und Wachstum*, München 1991.
- Hicks J.R., *Contribution to the Theory of Trade Cycle*, Oxford 1950.
- Jaeger K., *Die Konjunkturtheorie der neuen klassischen Makroökonomik*, w: *Perspektiven der Konjunkturforschung*, Tübingen 1984.
- Keynes J.M., *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, Wyd. PWN, Warszawa 2003.
- King R., Plosser Ch.I., *Money, Credit and Prices in a Real Business Cycle*, „The American Economic Review” 1984, Vol. 74.
- Kowalski T., *Nowa klasyczna makroekonomia a polityka stabilizacji gospodarczej w kapitalizmie*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1987, Vol. 49, nr 2.
- Kromphardt J., *Konjunkturtheorie heute: Ein Überblick*, „Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften” 1989, Jg. 109.
- Kydland F.E., Prescott E.C., *Time to build and Aggregate Fluctuations*, „Econometrica” 1983, Vol. 50 nr 60.
- Laidler D., *An Elementary Monetarist Model of Simultaneous Fluctuations in Prices and Output*, w: *Inflation in Small Countries*, Ed. H. Frish, Berlin 1976.
- Long J.B. Jr., Plosser Ch.I., *Real Business Cycles*, “Journal of Political Economy”, Vol. 91, nr 1, 1983.
- Lucas R.E., *An Equilibrium Model of the Business Cycles*, w: *Studies in Business Cycle Theory*, Oxford 1987.
- Mankiw N.G., *Small Menu Costs and Large Business Cycles: A Macroeconomic Model of Monopoly*, „Quarterly Journal of Economics”, May 1985.
- Marszałek P., *Pieniądz w teoriach szkoły austriackiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, rok LXXIII, Vol. 4, 2011.
- Muth J.F., *Rational Expectations and the Theory of Price Movements*, „Econometrica”, Vol. 29, nr 3, 1961.

- Ott A.E., *Einführung in die dynamische Wirtschaftstheorie. Grundriß der Sozialwissenschaft*, Göttingen 1963.
- Phelps E.S., *Introduction: The New Microeconomics in Employment and Inflation Theory*, w: *Microeconomic Foundation of Employment and Inflation Theory*, New York 1970.
- Ramser H.J., *Neuere Beiträge zur Konjunkturtheorie: ein Überblick*, „IFO-Studien. Zeitschrift für Empirische Wirtschaftsforschung“ 1988, Jg. 34, No. 1-4.
- Ramser H.J., *Stand und Entwicklungsperspektiven der Konjunkturtheorie*, w: *Nationalökonomie Morgen*, red. M. Timermann, Stuttgart 1981.
- Samuelson P.A., *Interactions between the Multiplier and the Principle of Acceleration*, „The Review of Economic Statistics“ 1939, Vol. 21.
- Sargent Th. J., Wallace N., *Rational Expectations, the Optimal Monetary Instrument and the Optimal Money Supply Rule*, „Journal of Political Economy“, Vol. 83, 1975.
- Schilcher S., *Multiplikator und Akzelerator*, w: *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, Bd. VII, Stuttgart–Tübingen–Göttingen 1961.
- Snowdon B., Vane H., Wynarczyk P., *Współczesne nurty teorii makroekonomii*, WN PWN Warszawa 1998.
- Soto de J.H., *Pieniądz, kredyt bankowy i cykle koniunkturalne*, Instytut L. von Misesa Warszawa 2009.
- Tietzel M., *Was kann man von der „Theorie rationaler Erwartungen“ rationalerweise erwarten?* „Kredit und Kapital“ 1982, Vol. 15, No. 3.
- Tobin J., *Asset Accumulation and Economic Activity*, Oxford 1980.

Marek Lubiński

5. Zarażenie w systemie bankowym – przyczyny i mechanizmy

Streszczenie

Celem opracowania jest analiza przyczyn i mechanizmów zarażenia w systemie bankowym. Uwzględnione zostały trzy rodzaje szoków. Pierwszym z nich jest panika bankowa, spowodowana zarówno przez zdarzenia losowe, jak i wyrastająca z czynników fundamentalnych. Pokazano, dlaczego tego typu zakłócenia rozprzestrzeniają się następnie w systemie i od czego zależy jego wrażliwość. Drugi typ szoków związany jest z dostosowaniami w bilansach banków. Wzajemne powiązanie portfeli banków prowadzi do zarażenia. I w końcu zarażenie powstaje na międzybankowym rynku pieniężnym i rozprzestrzenia się za pośrednictwem łączących banki sieci. O sile zarażenia w znacznej mierze decyduje charakter tych powiązań.

Słowa kluczowe: zarażenie, banki, panika bankowa, bilanse banków, sieci.

Contagion in banking system – causes and mechanism

Abstract

The text analyzes the causes and mechanism of contagion in banking system. Three kinds of shocks are considered. First of them is banking panics caused by random shocks as well by fundamental factors. It has been shown why this kind of disturbances is then dispersed across the whole system. The second kind of shocks is closely linked to adjustments of bank balance sheets. The interconnection of bank portfolios lead to contagion. And last but not least contagion is created in the interbank money market. The reliance of banks on short –term wholesale funds is among the possible sources of financial linkages which create networks. Character of this networks determines the sensitivity of the whole system on the disturbing factors.

Key words: contagion, banks, banking panic, bank's balance sheet, network.

Wstęp

Zarażenie w systemie bankowym oznacza transmisję na cały sektor szoku asymetrycznego, który dotyka części jednej lub rzadziej grupy banków. Zarażenie wyrasta z urzeczywistnienia się dwóch rodzajów ryzyka: zagrożenia szokiem, którego

doświadcza przynajmniej jeden podmiot oraz groźby, że zakłócenie rozpowszechni się w systemie (efekt domina).¹

Źródłem zarażenia są trzy podstawowe rodzaje szoków. Pierwszym jest panika bankowa, kiedy to indywidualni deponenci i inwestorzy starają się wycofać środki, początkowo z jednego uznanego za zagrożony banku, a następnie pozostałych, powodując załamanie systemu. W drugiej sytuacji upadek jednego, dostatecznie dużego banku prowadzi do spadku cen posiadanych przezeń aktywów i wpływa na wypłacalność innych, które mają aktywa tego samego rodzaju. Do zarażenia w każdej z tych sytuacji dochodzi nawet, jeżeli banki nie utrzymują między sobą żadnych relacji lub związki są stosunkowo słabe. W odróżnieniu od tego trzecim powodem zarażenia są powiązania między instytucjami finansowymi za pośrednictwem pożyczek międzybankowych, co z jednej strony stwarza sieć wzajemnego bezpieczeństwa, ale jednocześnie kreuje potencjalne zagrożenie.²

Zakłócenie wywołane którymś z wymienionych impulsów rozprzestrzenia się poprzez kanał informacyjny, kiedy na przykład wiadomość o stracie poniesionej przy szczególnie ryzykownej inwestycji przez jeden bank niekorzystnie wpływa na ocenę pozostałych, które mogą nie mieć z nim nic wspólnego. Podobnie bankructwo jednego banku traktowane jest jako sygnał złej kondycji innych o zbliżonej strukturze aktywów i zobowiązań i tym samym podatnych na analogiczne szoki makroekonomiczne. W świecie niekompletnej informacji run na inne banki może być wywołany przez postrzegane, ale niekoniecznie rzeczywiste podobieństwa między nimi.³

1. Panika bankowa

W literaturze spotykane jest rozróżnienie między runem, skierowanym do pojedynczego banku i paniką, w efekcie zarażenia dotyczącą jednocześnie wielu banków.⁴ Modele runu na banki dzielą się na dwie kategorie. W pierwszej powodowany jest on przez niezależne od fundamentów zdarzenia losowe w wyniku niedostatków koordynacji. W drugiej run wyzwalany jest słabością fundamentów.

¹ H. Degryse, G. Nguyen, *Interbank Exposures: An Empirical Examination of Contagion Risk in the Belgian Banking System*, „Tilburg Law and Economic Center Discussion Paper” 2006, No. 2006-016.

² G. Iori, S. Jafarey, F. Padilla, *Systemic Risk on the Interbank Market*, „Journal of Economic Behavior and Organization” 2006, No. 4.

³ J. Aharony, I. Swary, *Contagion Effects of Bank Failures: Evidence from Capital Markets*, „Journal of Business” 1983, No. 3.

⁴ S. Bhattacharya, A. V. Thakor, *Contemporary Bankig Theory*, „Journal of Financial Intermediation” 1993, No. 1.

Kluczowym elementem tych modeli jest interakcja między deponentami, w wyniku której wypłata każdego z nich w kategoriach teorii gier zależy od zachowania pozostałych.

Modele paniki bankowej pierwszej generacji, których przykładem jest koncepcja Diamonda-Dybwiga, wiązały ją z losowym wycofywaniem depozytów na cele konsumpcji, współistniejące z pozbawionymi ryzyka, ale mniej płynnymi niż depozyty inwestycjami kredytowanymi przez banki z wkładów gospodarstw domowych. Depozyty gospodarstw domowych wcześniej lub później wykorzystywane są na sfinansowanie konsumpcji, przy czym nigdy zawczasu nie wiadomo kiedy to nastąpi. Depozyty mogą być również wycofywane w obawie przed wypłacalnością banku. Dla obserwatora z zewnątrz motywy te są niemożliwe do odróżnienia.

Jeżeli uznają oni, że depozyty służą sfinansowaniu konsumpcji nic złego się nie wydarzy. Jeżeli natomiast ich zdaniem wycofywanie depozytów jest wynikiem obaw o wypłacalność banku także będą wycofywali środki i zgodnie z zasadą „kto pierwszy, ten lepszy” pospieszą do okienek kasowych. W tej sytuacji panika bankowa jest wynikiem zmiany oczekiwań. Model dopuszcza zarówno równowagę dobrą, jak i złą zależnie od reakcji deponentów. Jeżeli oczekują oni, że inni wycofają depozyty, sami postąpią identycznie. Prawdopodobieństwo przyłączenia się deponentów do runu jest rosnącą funkcją liczby innych ludzi, którzy ulegli panice.⁵

Taka zależność, traktowana czasem jako nieracjonalna, ma głębokie uzasadnienie. Deponenci wiedzą, że w wyniku szoków niektóre banki staną się niewypłacalne, ale nie wiadomo które. Zatem panikę wyzwała asymetria informacji między bankami i deponentami. Dlatego teoria ta jest określana mianem asymetrii informacji.⁶

Kryzys na jednym rynku może także spowodować inną ocenę posiadanej informacji. Reinterpretacja może się zmaterializować w różnych formach, takich jak zachowania stadne, kaskada informacyjna, bazująca na kombinacji asymetrii informacji i sekwencyjnym podejmowaniu decyzji czy zrewidowaniu kryteriów oceny fundamentów ekonomicznych.

Zachowanie deponentów w sytuacjach napięć zależy nie tylko od charakteru bodźców, ale również trwałości i głębokości relacji z bankami. Im dłuższe kontakty łączą deponentów z bankiem, tym mniejsze prawdopodobieństwo wycofania środków

⁵D. W. Diamond, P. H. Dybvig, *Bank Runs, Deposit Insurance, and Liquidity*, “Journal of Political Economy” 1983, No. 3.

⁶M. Carlson, *Causes of Bank Suspensions in the Panic of 1893*, “Board of Governors of the Federal Reserve System Working Paper” 2002, No. 2002-11.

pod wpływem szoku. Dodatkowo deponenci, którzy utrzymują głębsze relacje z bankiem, mierzone zaciągniętymi pożyczkami, są mniej podatni na run.⁷

W nurcie analizy zainicjowanym przez Diamonda i Dybwiga mieszczą się również modele uwzględniające asymetrię informacji między deponentami i bankiem odnośnie do prawdziwej jakości portfela kredytowego oraz zróżnicowaną wiedzę poszczególnych klientów. Tylko część z nich jest powiadamiana o perspektywach udzielonych pożyczek. Na tej podstawie decydują oni o utrzymaniu lub wycofaniu wkładów. Niepoinformowani deponenci nie są w stanie ocenić czy obserwowane zachowanie jest podyktowane potrzebami konsumpcyjnymi, jak w modelu Diamonda-Dybwiga, czy też wynika z wiedzy o zagrożeniu spłaty kredytów, ponieważ faktyczne funkcjonowanie banków i stan ich aktywów są znane powszechnie dopiero *ex post*. Traktowane symbolicznie „kolejki do okienek banku” mogą zostać zinterpretowane jako negatywne sygnały o jego aktywach. Problem z interpretacją sygnałów prowadzi do runu niepoinformowanych deponentów, kiedy kolejka jest długa, nawet jeżeli poinformowani deponenci nie generują żadnych negatywnych sygnałów. Jeżeli niepoinformowani deponenci są przekonani, że długie kolejki do okienek banków są wywołane zagrożeniem wypłacalności racjonalna reakcja będzie polegała na dołączeniu do oczekujących i to im szybciej, tym lepiej. Natomiast jeżeli uznają, że nie ma powodów do niepokoju nadal będą utrzymywali wkłady. W tym przypadku, podobnie jak w koncepcji Diamonda-Dybwiga ustala się dobra lub zła, zwieńczona runem równowaga.⁸

Słabością obydwu tych modeli jest założenie, że run na banki, symbolizowany przez kolejki do okienek kasowych łatwo poddaje się obserwacji przez szeroki krąg klientów. Natomiast współcześnie kolejki są reliktem przeszłości i wiele transakcji jest realizowanych przy pomocy środków elektronicznych, niedostrzegalnie dla innych. Komunikowanie się za pośrednictwem internetu ma jeszcze inny wymiar, mianowicie pozwala na wymianę informacji między klientami banków za pośrednictwem forów społecznościowych.

W jeszcze większej mierze zastrzeżenia te dotyczą drugiego modelu, w którym wtajemniczeni w najmniejszej mierze nie są zainteresowani ujawnianiem posiadanej wiedzy poprzez widoczne zachowania. Ponadto część transakcji jest przeprowadzana w wąskim kręgu uprzywilejowanych klientów i żadnej ze stron nie zależy na

⁷ R. Iyer, M. Puri, *Who Runs? The Importance of Relationships in Bank Runs*, “NBER Working Paper” 2008, No. 14280.

⁸ V. Chari, R. Jagannathan, *Banking Panics, Information, and Rational Expectations Equilibrium*, “Journal of Finance” 1988, No. 3.

przeniknięciu tej wiedzy do szerszego ogółu. Może to dotyczyć zwłaszcza dużych klientów indywidualnych, których depozyty nie są w pełni objęte gwarancjami. Banki mogą ich przyciągnąć i utrzymać właśnie zapewniając uprzywilejowane traktowanie. Dla tej grupy klientów dostępne są również usługi doradców inwestycyjnych, co również zapewnia obieg informacji w stosunkowo wąskim kręgu.

Druga z dwóch podstawowych kategorii modeli odwołuje się bezpośrednio do czynników fundamentalnych, którymi w tym przypadku jest sytuacja ekonomiczna banków, określona głównie przez wysokość kapitałów własnych i wypracowywane zyski. Ich znaczenie związane jest z jedną z podstawowych funkcji banków jaką jest pośrednictwo między inwestorami i oszczędzającymi gospodarstwami domowymi, w których imieniu pełnią funkcję delegowanego monitorowania przedsiębiorców. Deponenci zawsze mogą obawiać się, że banki w celu zmniejszenia kosztów nie będą wypełniały tego zadania z należytą starannością. Zagrożenie to słabnie w przypadku zasobnych banków, bowiem wówczas ryzykują one nie tylko depozytami, ale również środkami własnymi. Dlatego deponenci chętnie powierzają pieniądze bankom o znacznych kapitałach własnych, bowiem to skłania do przeczności, a ponadto gwarantuje zwrot środków w przypadku niepowodzenia. Kapitały banku pełnią rolę analogiczną jak zastaw oferowany przez kredytobiorców i uwierzytelniają go w oczach klientów. Tak więc wartość netto banku i jakość jego aktywów określa wielkość depozytów, które jest w stanie przyciągnąć i utrzymać.

Zarówno kapitały własne, jak i zyski zależą od koniunktury. W spadku rosną straty związane z niespłacalnymi kredytami, które muszą być finansowane z kapitałów własnych. Maleją również wpływy banków z tytułu prowizji. Recesja zmniejsza wartość aktywów banków, zwiększając prawdopodobieństwo tego, że nie zdołają one sprostać zobowiązaniom. Jeżeli deponenci dowiedzą się o rzeczywistym lub nadchodzącym załamaniu koniunktury zaczną wycofywać depozyty, antycypując trudności banków. W skrajnym przypadku pogorszenie sytuacji banków prowadzi do paniki, która jest w tej konwencji naturalnym produktem cyklu koniunkturalnego. Nie jest to bynajmniej obserwacja nowa, bowiem już Mitchell pisał: “gdy ożywienie przechodzi w kryzys pewne jest, że dojdzie do bankructw jednak nie wiadomo, których przedsiębiorstw one dotkną. Pewne jest tylko, że banki utrzymujące papiery bankrutujących firm poniosą dotkliwie straty”⁹.

Oczywiście reagowanie na tego typu koniunkturalne zmiany wymaga dobrej znajomości sytuacji banków. Warunek ten nie jest spełniony w przypadku deponentów

⁹ W. S. Mitchell, *What Happens During Business Cycles, A Progress Report*, NBER, New York 1951.

indywidualnych, zakłada się bowiem, że z kilku powodów są oni słabo poinformowani zarówno o kondycji swojego banku, jak i całego sektora oraz nie zawsze mogą i chcą zrobić użytek z posiadanej wiedzy, nawet jeżeli ją zdobędą. Po pierwsze, sprawą zasadniczą jest fakt, że znaczna część depozytów indywidualnych jest w 100% objęta gwarancjami, co skłania do poszukiwania maksymalnej stopy zwrotu, a nie bezpieczeństwa. Jeżeli nawet ktoś dysponuje większymi kwotami zawsze może podzielić je na mniejsze porcje lokowane w różnych bankach. Gwarantowanie depozytów indywidualnych ma zarówno zwolenników jak i przeciwników. Z jednej strony rozwiązanie takie powszechne w krajach rozwiniętych jest traktowane jako skuteczny sposób zapobiegania panice bankowej. Z drugiej jednak strony osłabia ono bodźce do indywidualnej aktywności i ułatwia utrzymanie się na rynku banków w złej kondycji.

Po drugie, wielkość poszczególnych indywidualnych depozytów jest stosunkowo niewielka, co czyni monitorowanie poszczególnych banków relatywnie kosztownym dla każdego klienta. Po trzecie, wiele produktów bankowych ma unikatowy charakter, stąd rynek na nie jest stosunkowo płytki i obiektywne wyceny nie są dostępne. Oprócz tego część działalności bankowej jest otoczona nimbem tajemnicy, co utrudnia lub wręcz uniemożliwia dostęp do adekwatnej informacji. Po czwarte, ponieważ położenie banków może się szybko zmieniać niezbędna staje się permanentna kosztowna obserwacja. Po piąte, oceny dokonywane są każdorazowo w innej sytuacji indywidualnej i makroekonomicznej, co dodatkowo utrudnia wypracowanie standardowych procedur postępowania. Po szóste, z perspektywy indywidualnego klienta nakłady związane z wyborem banku są kosztami utopionymi, stąd też decyzja o jego zmianie jest podejmowana dopiero pod wpływem dostatecznie silnych bodźców, a nie doraźnego impulsu. Można do tego dodać, że przeniesienie depozytów jest stosunkowo kłopotliwe i dlatego dochodzi do niego relatywnie rzadko. Dlatego też klient indywidualny nie uznaje za celowe wypracowanie procedur ocen wiarygodności banku. I w końcu świadomość istnienia we wszystkich właściwie krajach nadzoru bankowego rodzi przekonanie, że instytucja ta w stosownym momencie podejmie interwencję zgodnie ze swoimi kompetencjami.

W rezultacie ocena położenia banku jest utrudniona i przez to niedokładna. Dlatego deponenci traktują całą ich zbiorowość jako homogeniczną. W wyniku tych uwarunkowań upadek jednego banku uzasadnia obawy o wypłacalność pozostałych.

Ponieważ deponenci mają ograniczone możliwości oddzielenia dobrych i złych banków wycofywanie depozytów staje się zjawiskiem powszechnym.¹⁰

Sensowność traktowania banków jako homogenicznej zbiorowości zależy od dwóch grup czynników. Pierwszym z nich jest względne znaczenie wspólnych uwarunkowań, takich jak szoki agregatowe, których szczególnym przypadkiem są wahania koniunkturalne oraz indywidualnych czynników ryzyka. Pierwsza kategoria czynników ryzyka w odróżnieniu od drugiej stosunkowo łatwo poddaje się obserwacji, chociaż nie zawsze z taką samą siłą wpływają one na poszczególne banki.

Jednorodność zbiorowości banków zależy również od prowadzonej przez nie polityki kredytowej. Mogą się one odwoływać do identycznych lub odmiennych zbiorowości klientów. W pierwszym przypadku marża zysku podlega jednocześnie erozji w odróżnieniu od drugiej sytuacji, kiedy zmienia się w indywidualnym rytmie. Słabe wyniki każdego banku mogą być potencjalnym źródłem złych wieści na temat wspólnych czynników negatywnie wpływających na efekty działalności. Odpowiednio dobre wyniki są traktowane jako korzystny sygnał na temat wspólnych czynników. Deponenci racjonalnie aktualizują oceny swojego banku nie tylko na podstawie informacji na jego temat, ale również na podstawie wiedzy o sektorze.

Jeżeli deponenci jednego banku jako pierwsi dowiedzą się trudnościach, deponenci drugiego również zrewidują swoje oczekiwania na temat agregatowego szoku i w konsekwencji także na temat stopy zwrotu z depozytów własnego banku.¹¹ W przypadku asymetrii informacji trudności jednego banku mogą być odczytane jako sygnał potencjalnych kłopotów innych zwłaszcza, gdy aktywa banku nie są przejrzyste, a dane o bilansie i inne powszechnie dostępne dane nie dostarczają dostateczniej informacji.¹²

Z braku wiarygodnej informacji na temat sytuacji poszczególnych banków, trudności jej zbierania i przetwarzania jednym z kryteriów oceny całej zbiorowości stają się spektakularne zdarzenia, jakimi są bankructwa. Upadłość jednego banku skłania do opinii o złej sytuacji całego sektora i prowadzi do wycofywania depozytów. Kontrakty depozytowe zawierane zgodnie z regułą „kto pierwszy, ten lepszy” mogą stać się samoistnym źródłem paniki bankowej, ponieważ wymuszają nieracjonalne zachowania również dobrze poinformowanych klientów. Nawet banki znajdujące się w

¹⁰ G. G. Kaufman, *Bank Contagion: A Review of the Theory and Evidence*, “Journal of Financial Services Research” 1994, No. 2.

¹¹ O. De Bandt, *Competition among Financial Intermediaries and the Risk of Contagious Failures*, “Banque de France Notes d’Etudes et de Recherches” 1995, No. 30.

¹² R. Gropp, M. Lo Duca, J. Vesala, *Cross Border Bank Contagion in Europe*, “ECB Working Paper Series” 2006, No. 662.

dobrej kondycji nie mają rezerw dostatecznych na zaspokojenie wszystkich roszczeń. Dlatego również deponenci darzący bank zaufaniem zaczną wycofywać wkłady, aby uniknąć negatywnych następstw ich zamrożenia w wyniku paniki.¹³

Znaczenie bankructw zostało wyeksponowane w modelu, w którym powstają dwa rodzaje, prowadzących do paniki, efektów zewnętrznych. Pierwszym jest efekt wypłat, wynikający ze stosowania zasady „kto pierwszy ten lepszy” i skutek informacji, wyrastający z aktualizowania przekonań na temat sytuacji makroekonomicznej jako funkcji obserwowanych upadłości. W takich uwarunkowaniach istnieje krytyczna liczba upadłości, która zawsze wyzwoli run na pozostałe banki w systemie. Liczba ta maleje wraz z apriorycznym prawdopodobieństwem niskiej stopy zwrotu z inwestycji i opłacalności wcześniejszego wycofywania depozytów i rośnie wraz ze wzrostem opłacalności dłużej utrzymywanych depozytów.¹⁴

Dla zarażenia kluczowa jest reakcja deponentów. Jeżeli obawiają się oni, że wszystkie banki podlegają temu samemu szokowi, wycofują środki powodując powszechne kłopoty z płynnością. Należy ustalić, co prowadzi deponentów do przekonania, że trudności jednego banku przełożą się na kłopoty z płynnością innych, bowiem ani upadłość banku ani recesja każde z oddzielna nie są zdolne do wywołania paniki. Run staje się zaraźliwy tylko, jeżeli upadek banku w warunkach pogarszającego się stanu gospodarki zwiastuje dodatnią korelację stopy zwrotu z aktywów w systemie bankowym. Deponenci wykorzystując taką informację aktualizują swoje poglądy o sytuacji finansowej banków. Oczywiście oceny deponentów mogą być błędne. Dlatego też nawet wypłacalne banki mogą doświadczyć paniki w okresach ekonomicznej niestabilności wywołanej przez reakcje deponentów na wiadomości o niewypłacalności innych banków.¹⁵

2. Powiązania bilansowe

Drugi nurt wyjaśniania zarażenia wiąże się z efektami zewnętrznymi dostosowania bilansów banków, zresztą pod wpływem różnych czynników, ponieważ portfele i bilanse poszczególnych instytucji są powiązane, a aktywa i pasywa każdej z nich muszą być sobie równe. Po stronie aktywów bank zapisuje roszczenia w stosunku do innych instytucji finansowych, przedsiębiorstw i gospodarstw domowych, takie jak

¹³ Y. Chen, *Banking Panics: The Role of the First-Come, First-Served Rule and Information Externalities*, “Journal of Political Economy” 1999, No. 5.

¹⁴ Y. Chen, *Banking Panics...*, *op.cit.*

¹⁵ S. Bougheas, *Contagious Bank Runs*, “International Review of Economics and Finance” 1999, No. 2.

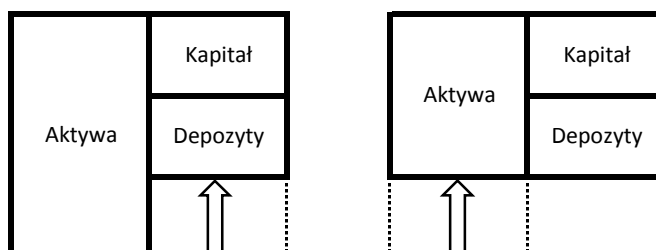
pożyczki, obligacje itd. Po stronie zobowiązań bank odnotowuje, to co jest winien akcjonariuszom i różnym kredytodawcom, włączając w to deponentów oraz inne pozycje, które łącznie składają się na kapitał.

Kapitał jest podstawowym amortyzatorem na wypadek spadku wartości aktywów. Ich spadek przekraczający wartość kapitałów prowadzi do całkowitej ich utraty i bankructwa. Bankructwo rozchodzi się następnie w całym systemie. Straty bankrutującego banku doprowadzają do erozji kapitałów banków, które przetrwały poprzez dwa mechanizmy. Pierwszym z nich jest wywoływana nawet bankructwem pojedynczego banku i opisana w punkcie poprzednim panika. Drugi wynika z posiadania przez banki w portfelach podobnych aktywów, których wartość spada w wyniku upadłości jednego z nich.

W każdym przypadku trudności banku powodują konieczność sprzedaży aktywów. Kluczowe jest stwierdzenie, że w bilansach banków aktywa są uwzględniane według wartości księgowej, odpowiadającej najczęściej cenie zakupu, natomiast ewentualna sprzedaż może być dokonana tylko po bieżących cenach rynkowych. W przypadku aktywów płynnych informacja o ich aktualnej cenie jest na bieżąco dostępna. Jeżeli natomiast aktywa są mało płynne ich posiadacz dowiaduje się o ich wycenie przez rynek dopiero w momencie decyzji o sprzedaży.

Przyjmijmy, że początkowo aktywa, w których dominują udzielone kredyty oraz pasywa, na które składają się kapitały własne oraz depozyty są sobie równe. Stan ten może zaburzyć czynnik wpływający na prawą lub lewą stronę bilansu, co wyzwala procesy dostosowawcze, zależne od charakteru bodźca. Jednym z nich może być opisane w punkcie poprzednim wycofywanie depozytów. Jeżeli do tego dojdzie bank ma dwie możliwości przywrócenia równowagi. Jedną z nich jest zwiększenie kapitałów własnych np. poprzez emisję akcji. Jest to raczej ewentualność czysto hipotetyczna, bowiem w warunkach wycofywania depozytów niewielkie są szanse na sprzedaż akcji po atrakcyjnych z perspektywy banku cenach.

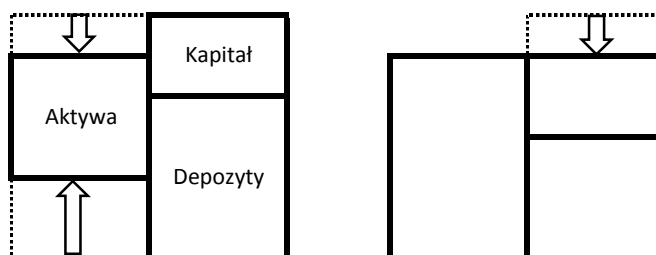
Drugą możliwością jest sprzedaż aktywów. Dostosowanie takie może powodować konsekwencje dwojakiego rodzaju, zależnie od cen po których sprzedawane są aktywa. Normalnie aktywa są sprzedawane według wartości księgowej, co nie wpływa na kapitały banków i nie powoduje zbyt daleko idących negatywnych konsekwencji (rys. 1).



Rysunek 1. Bilansowe dostosowania banków w normalnych warunkach

Źródło: J. A. Chan-Lau, *Balance Sheet Network Analysis of Too-Connected-to-Fail Risk in Global and Domestic Banking Systems*, “IMF Working Paper” 2010, No. WP/10/107.

Jednakże w warunkach paniki bank może być zmuszony do sprzedaży aktywów poniżej wartości księgowej, zwłaszcza, jeżeli rynek cierpi na niedostatek płynności. Wówczas uczestnicy rynku wiedząc, że bank musi zlikwidować część aktywów mogą wymusić cenę poniżej wartości księgowej. W takim przypadku bank upłynnia aktywa o wartości księgowej przewyższającej poniesione straty, co zostaje zrównoważone zmniejszeniem kapitału. Dla niektórych banków strata może przewyższyć kapitał i prowadzić do upadłości (rys. 2).¹⁶

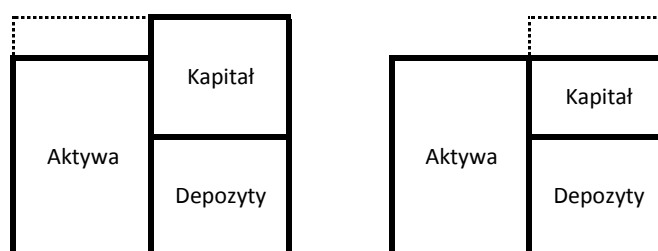


Rysunek 2. Skutki panicznej wyprzedaży aktywów

Źródło: J. A. Chan-Lau, *Balance Sheet Network ...op. cit*

¹⁶ J. A. Chan-Lau, *Balance Sheet Network Analysis of Too-Connected-to-Fail Risk in Global and Domestic Banking Systems*, “IMF Working Paper” 2010, No. WP/10/107.

Drugi typ zakłócenia wiąże się ze stratami kredytów, np. w wyniku pogorszenia sytuacji koniunkturalnej, które muszą zostać sfinansowane z kapitałów własnych (rys. 3). Jeżeli spadek wartości aktywów przekracza wartość kapitałów dochodzi do bankructwa.



Rysunek 3. Szok kredytowy i jego następstwa.

Źródło: J. A. Chan-Lau, *Balance Sheet Network* ...op.cit.

Wyzwalane przez wycofywanie depozytów lub straty ponoszone na portfelu kredytów dostosowania bilansów banków wpływają na położenie innych podmiotów w sektorze prowadząc do zarażenia. Jednym z kanałów zarażenia są bankructwa, które jak wcześniej wskazywano są odczytywane jako oznaka złej kondycji całego sektora.

Drugim kanałem jest rynek aktywów. Należy w tym miejscu bardzo wyraźnie wyodrębnić dwa przypadki, przy czym pierwszy z nich jest czysto hipotetyczny. Mamy z nim do czynienia jeżeli portfele banków nie zawierają żadnych wspólnych aktywów i wszyscy zainteresowani są o tym poinformowani. Wówczas nie dochodzi do zarażenia. Jeżeli natomiast w portfelach banków znajdują się identyczne aktywa lub przynajmniej otoczenie jest przekonane o takim podobieństwie wówczas kłopoty jednego banku przekładają się na trudności pozostałych.

Zasadniczym zagrożeniem jest ułomność rynku. Rynek może być nieefektywny ze względu na asymetrię informacji, jej niekompletność lub z powodu siły rynkowej niektórych podmiotów. W takiej sytuacji bank może być zmuszony do sprzedaży aktywów długookresowych poniżej wartości fundamentalnej lub nie pozyskują dostatecznych pożyczek na rynku międzybankowym.¹⁷

Skutkiem asymetrii informacji jest również specyficzny charakter aktywów bankowych, co oznacza, że mają one większą wartość dla obecnego niż ewentualnego

¹⁷ A Lai, *Modelling Financial Instability*...op. cit.

przyszłego właściciela, który nie ma wiedzy i doświadczenia aktualnego ich dysponenta. Problem ten przejawia się ze szczególną ostrością w przypadku banków posiadających aktywa, na które jest niewielu potencjalnych kupców. Rzeczywistą wartość aktywów, na które popyt zgłasza ograniczony krąg nabywców są w stanie oszacować jedynie nieliczne wyspecjalizowane firmy, zwłaszcza w przypadku, gdy ceny niektórych z nich gwałtownie spadają.¹⁸ Biorąc dodatkowo pod uwagę, że nieliczni potencjalni chętni dysponują ograniczonymi zasobami dochodzą do spadku cen, w skrajnym przypadku tak dużego, że bank staje się niewyłączalny.¹⁹

Ceny aktywów deformuje również brak informacji o powodach sprzedaży. Rynek z reguły nie ma danych na temat płynności banku i co za tym idzie motywów sprzedaży. Jeżeli płynność jest postrzegana jako dostateczna uznaje się, że celem jest pozbycie się aktywów o miernej jakości, które w efekcie nie znajdują nabywców. Natomiast jeżeli płynność banków jest niska sprzedaż aktywów jest traktowana jako normalne, wymuszone okolicznościami zjawisko i ich jakość budzi mniej zastrzeżeń.²⁰ Z myślenia tego wynika wniosek, że jakość oferowanych na rynku aktywów zmienia się przeciwyklicznie. W załamaniu coraz więcej banków doświadcza trudności z płynnością i oferuje do sprzedaży aktywa o wysokiej jakości. Natomiast w ożywieniu dominującym motywem sprzedaży będzie chęć poprawy jakości portfela poprzez pozbycie się gorszych aktywów.²¹

Także zachowania strategiczne sprawiają, że rynek międzybankowy nie jest efektywny. Banki dysponujące nadwyżką płynności nie zawsze chętnie udostępniają ją innym podmiotom w nadziei, że zmuszą je do wyprzedaży aktywów, co stworzy szansę na stosunkowo tanie ich przejęcie. Takie postępowanie jest alternatywą w stosunku do żądania wysokiego oprocentowania.²² Prawdopodobieństwo takich zachowań rośnie w kryzysie, kiedy płynność jest skupiona w nielicznych bankach, co daje im siłę rynkową. Wówczas ceny są dyktowane przez nielicznych nabywców dysponujących płynnością. Utrzymywanie płynności jest kosztowne, stąd też oczekiwana przyszła cena aktywów na rynku wtórnym nie tylko musi być niższa od

¹⁸ D. W. Diamond, R. G. Rajan, *Fear of Fire Sales and the Credit Freeze*, "BIS Working Papers" 2010, No 305.

¹⁹ A. Shleifer, R. W. Vishny, *Liquidation Values and Debt Capacity: A Market Equilibrium Approach*, "Journal of Finance" 1992, No. 4.

²⁰ F. Malherbe, *Self-Fulfilling Liquidity Dry-Ups*, "Journal of Finance" w druku.

²¹ A. L. Eisfeldt, *Endogenous Liquidity in Asset Markets*, "Journal of Finance" 2004, No. 1.

²² V. Acharya, D. Gromb, T. Yorulmazer, *Imperfect Competition ...op. cit.*

wartości fundamentalnej, ale musi być również na tyle niska, aby opłacało się utrzymywanie płynności i ponoszenie kosztów alternatywnych.²³

Wszelako strategia drapieżcy jest bronią obosieczną, jeżeli agresor posiada w swoim portfelu aktywa identyczne jak przejmowany bank. Wówczas korzyści z tańszego przejścia są częściowo niwelowane przez straty ponoszone w wyniku spadku wartości własnego portfela. Niebezpieczeństwa nie należy jednak przeceniać, ponieważ strategia taka może przynieść straty tylko, jeżeli drapieżca ma w swoim portfelu więcej przedmiotowych aktywów niż zamierza ich nabyć. Ponadto zakup dokonany przez liczącego się gracza na ogół prowadzi do ponownego wzrostu cen.

Możliwe jest również zarażenie poprzez paniczną wyprzedaż mało płynnych aktywów. Jeżeli popyt na nie jest doskonale elastyczny wyprzedaż dokonywana przez znajdujące się w kłopotach instytucje prowadzi do spadku cen rynkowych. Ceny spadają, prowokując kolejną rundę wyprzedaży. W rezultacie stosunkowo słaby szok może spowodować zarażenie.²⁴

Ze względu na zawodność rynku, zwłaszcza w kryzysie, wycena według wartości rynkowej prowadzi do sztucznej, nadmiernej zmienności cen aktywów. W rezultacie w takim systemie rachunkowości na bilanse instytucji finansowych mogą wpływać krótkookresowe fluktuacje cen rynkowych, które nie odzwierciedlają wartości fundamentalnej aktywów i zobowiązań. Dzieje się tak, ponieważ w kryzysie interakcja rynków i instytucji powoduje, że ceny aktywów nie odzwierciedlają ich przyszłej rentowności, ale podyktowane są ilością pieniądza w dyspozycji potencjalnych nabywców i chęcią dokonywania przez nich zakupów. W kryzysie naturalna jest skłonność do utrzymywania aktywów w formie płynnej. Do zakupu mniej płynnych aktywów długoterminowych może skłonić dopiero dostatecznie niska cena. A więc ceny aktywów gwałtownie spadają, gdy na poziomie agregatowym występuje niedostatek płynności, a banki zgłaszają na nią wysokie zapotrzebowanie.²⁵

Spadek cen aktywów i panika bankowa nie są zjawiskami niezależnymi. Jeżeli gospodarka wchodzi w recesję maleje stopa zwrotu z aktywów i jednocześnie kredytobiorcy mogą mieć trudności ze spłatą zobowiązań. Świadomi tego deponenci, przewidując narastanie złych kredytów będą się starali ochronić swoje zasoby wycofując depozyty z banków. Banki znajdują się w tym momencie w specyficznych

²³ J. Tirole, *Illiquidity and All Its Friends*, "BIS Working Papers" No. 303.

²⁴ R. Gropp, M. Lo Duca, J. Vesala, *Cross Border Bank Contagion in Europe*, "ECB Working Paper Series" 2006, No. 662.

²⁵ F. Allen, E. Carletti, *Should Financial Institutions Mark-to-market?*, "Banque de France Financial Stability Review" 2008, No. 12.

kleszczach, prowadzących do utraty płynności. Z jednej bowiem strony mniej płynne stają się kredyty, a z drugiej strony rośnie płynność depozytów.²⁶

Zmiany cen aktywów mogą współgrać z narzuconymi z zewnątrz standardami wypłacalności lub wewnętrznymi zasadami kontroli ryzyka i prowadzić do reakcji nieproporcjonalnie silnej w stosunku do początkowego bodźca. Szok, który zmniejsza wartość rynkową aktywów przedsiębiorstwa wpłynie na rozporządzenie aktywami. Jeżeli rynek nie jest doskonały sprzedaż aktywów wpłynie na ich ceny krótkookresowe. Natomiast wycena aktywów według bieżących cen rynkowych może wymusić dalszą sprzedaż. W rezultacie wycena aktywów według cen rynkowych w połączeniu z narzuconymi ograniczeniami prowadzi do spotęgowania początkowego szoku.²⁷

3. Znaczenie sieci bankowych dla zarażenia

W analizie sektora bankowego tradycyjnie dominowały, wprawdzie odmienne, ale powodujące podobne konsekwencje, dwa podejścia. Zgodnie z pierwszym przedmiotem analizy była zbiorowość homogenicznych jednostek. W myśl drugiego obiektem szczególnego zainteresowania stawał się reprezentatywny podmiot. Obydwa te rozwiązania pomijały fakt, że wzajemnie powiązane banki tworzą sieć, która jest bytem odmiennym niż suma tworzących ją składników. Analiza systemu finansowego z perspektywy sieci jest istotna z dwóch powodów. Po pierwsze, znajomość cech strukturalnych jest kluczowa dla zrozumienia sposobu funkcjonowania systemu i w ten sposób określenia ryzyka. Po drugie, w każdym kompleksowym i wysoce powiązonym systemie warunkiem zrozumienia zachowania jednego ogniwa jest analiza postępowania innych podmiotów.²⁸

Natomiast rzeczywista heterogeniczność jest powiązana z procesami autokatalitycznymi, w których wzrost ilości staje się samo napędzający. Procesy autokatalityczne powodują, że odwoływanie się do średnich lub do jednostki typowej nie jest reprezentatywne dla dynamiki systemu. Istnienie autokatalizy sprawia, że cały system jest zdominowany przez elementy o najwyższym autokatalitycznym wzroście, a nie przez typowy lub przeciętny element. W warunkach występowania tego typu

²⁶ H. Degryse, G. Nguyen, *Interbank Exposures: An Empirical Examination of Contagion Risk in the Belgian Banking System*, „Tilburg Law and Economic Center Discussion Paper” 2006, No. 2006-016.

²⁷ R. Cifuentes, H. S. Shin, G. Ferrucci, *Liquidity Risk and Contagion*, „*Journal of the European Economic Association*” 2005, No. 2/3.

²⁸ S. Gabrieli, *The Microstructure of the Money Market Before and After the Financial Crisis: A Network Perspective*, „CEIS Research Paper” 2011, No. 181.

procesów nawet minimalna indywidualna heterogeniczność unieważnia opis zachowania systemu w kategoriach średniego elementu.²⁹

Między bankami oprócz omawianych dotąd zależności pośrednich powstają również powiązania bezpośrednie. Jedną z najważniejszych ich form są pożyczki udzielane sobie wzajemnie przez banki za pośrednictwem rynku pieniężnego. Opinię tę zdaje się potwierdzać kilka podstawowych faktów. Po pierwsze, pożyczki udzielane innym bankom w wielu krajach miały rosnący udział w aktywach. Dla przykładu pod koniec 2005 r. pożyczki międzybankowe stanowiły 29% całkowitych aktywów banków szwajcarskich i 25% aktywów banków niemieckich.³⁰

Po drugie, banki w coraz większym stopniu zastępowały gwarantowane przez rząd depozyty indywidualne nieubezpieczonymi depozytami hurtowymi z międzybankowego rynku pieniężnego, których wartość w Stanach Zjednoczonych w ostatnich latach wzrosła o 160%. W rezultacie udział depozytów traktowanych jako ubezpieczone w aktywach zarówno dużych jak małych banków amerykańskich spadł o dwanaście punktów procentowych³¹.

Po trzecie, zasadniczej zmianie uległy funkcje pełnione przez pożyczki międzybankowe. Tradycyjnie służyły one redystrybuowaniu między bankami okresowych nadwyżek i niedoborów płynności. Natomiast w ostatnich latach zaczęły one być w coraz większej mierze wykorzystywane do finansowania kredytów, w tym również długoterminowych. Szczególnie wysoka zależność od tego rynku cechuje banki inwestycyjne, niebankowe instytucje kredytowe i inne instytucje finansowe, takie jak banki hipoteczne czy kasy oszczędnościowe³². W Irlandii w szczytowym okresie boomu na rynku budowlanym pożyczki zaciągane na rynku międzybankowym stanowiły 60% źródeł finansowania i kredytów.³³

Jednym z kluczowych wniosków z analizy sieci jest stwierdzenie o znaczeniu struktury powiązań między poszczególnymi elementami. Cechy i zachowanie poszczególnych ogniw nie może być analizowane wyłącznie na podstawie ich

²⁹ G. de Masi, Y. Fujiwara, M. Gallegati, B. Greenwald, J. E. Stiglitz, *An Analysis of the Japanese Credit Network*, "Evolutionary and Institutional Economics Review" 2011, No. 2

³⁰ Ch. Upper, *Contagion Due To Interbank Credit Exposures: What Do We Know, Why Do We Know It, and What Should We Know*, BIS mimeo 2006.

³¹ R. J. Feldman, J. Schmidt, *Increased Use of Uninsured Deposits Implications for Market Discipline* "Fedgazette" 2001, March 1.

³² A. Demirgüç-Kunt, H. Huizinga, *Bank Activity and Funding Strategies: The Impact on Risk and Return*, "European Banking Center Discussion Paper" 2009, No. 2009-01.

³³ T. Chmielewski, A. Sławiński: *Wykorzystanie instrumentów nadzorczych w polityce makrostabilizacyjnej*. „Zarządzanie Publiczne” 2010, nr 3.

własnych cech i zachowań, ponieważ mogą na nie wpływać inne podmioty, z którymi jest powiązany, jak również podmioty, z którymi wprawdzie nie ma bezpośrednich związków, ale istnieją związki z sąsiadami.³⁴

Zarażenie w systemie bankowym jest często utożsamiane z ekspozycją na ryzyko kredytowe. Jednak to nie wyczerpuje sprawy, bowiem nie tylko bankructwo kredytobiorcy wpływa na pożyczkodawcę, ale występuje również oddziaływanie odwrotne. Jeżeli informacja prywatna ma wpływ na funkcjonowanie rynku międzybankowego to bankructwo pożyczkodawcy oznacza jej utratę. Jeżeli tylko jeden pożyczkodawca ma informacje o określonym kredytobiorcy w przypadku bankructwa partnera może on mieć trudności ze znalezieniem jego następcy. W rezultacie mogą powstać trudności ze znalezieniem płynności lub z ponoszeniem dodatkowych jej kosztów związanych z premią za ryzyko.³⁵

Allen i Gale wyodrębniają dwa rodzaje sieci międzybankowych. Pierwszym jest struktura kompletna, w której każdy bank jest symetrycznie powiązany ze wszystkimi pozostałymi, a depozyty są równo dzielone. W zapisie macierzowym przedstawia to tabl. 1, gdzie 1 oznacza istnienie powiązań, a 0 ich brak. Wówczas szok asymetryczny zostaje łatwo i szybko zneutralizowany, ponieważ straty na jednym bankowym portfelu rozkładają się pomiędzy wszystkich licznych partnerów.³⁶

Tabela 1. Kompletna struktura rynku międzybankowego

	Bank A	Bank B	Bank C	Bank D
Bank A	0	1	1	1
Bank B	1	0	1	1
Bank C	1	1	0	1
Bank D	1	1	1	0

Źródło: D. Estrada, P. Morales, *The Structure of the Colombian Interbank Market and Contagion Risk*,

https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db_name=simposio2008&paper_id=292

³⁴ S. Gabrieli, *The Microstructure of the Money Market Before and After the Financial Crisis: A Network Perspective*, "CEIS Tor Vergata Research Paper Series" 2011, No. 181.

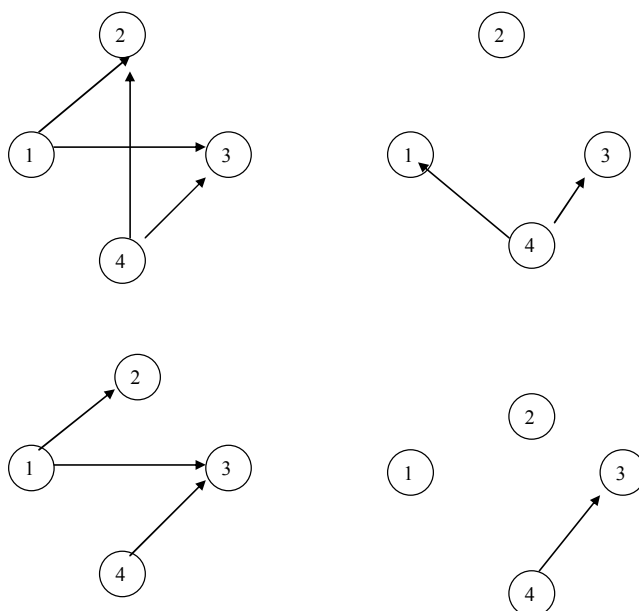
³⁵ F. Bräuning, F. Fecht, *Relationship Lending in the Interbank Market and the Price of Liquidity*, "Deutsche Bundesbank Discussion Paper" 2012, No. 22/2012.

³⁶ F. Allen, D. Gale, *Financial Contagion*, "Journal of Political Economy" 2000, No. 1.

Tabela 2. Niekompletna struktura rynku międzybankowego

	Bank A	Bank B	Bank C	Bank D
Bank A	0	1	0	0
Bank B	0	0	1	0
Bank C	0	0	0	1
Bank D	1	0	0	0

Źródło: D. Estrada, P. Morales, The Structure of the Colombian Interbank Market ...op.cit.

**Rysunek 4.** Powstawanie i rozpad sieci

Źródło: Co-Pierre Georg, *The Effect of the Interbank Network*...op. cit..

Skutkiem kompletności powiązań jest wzajemna bliskość banków, rozumiana jako odwrotność liczby banków, które bank Y musi przeciętnie przejść, aby nawiązać kontakt z innym bankiem w sieci. Jeżeli bank o niskim wskaźniku musi pożyczać w czasie kryzysu istnieje znaczne prawdopodobieństwo, że któreś z ogniw pośrednich łączących go z siecią zostanie zerwane. Banki o niskim wskaźniku bliskości silniej

doświadczą skutków kryzysu ponieważ trudniejszy będzie dla nich dostęp do międzybankowego rynku płynności.³⁷

W powiązaniach niekompletnych bezpośrednie relacje istnieją tylko między niektórymi bankami i upadek jednego prowadzi do załamania systemu. W skrajnym przypadku, gdy każdy bank ma tylko jednego kontrahenta ponosi całe konsekwencje upadłości (tabl. 2). Początkowe uderzenie skupia się na silnie powiązanych bilateralnie bankach. Jednak raz zainicjowane załamanie stawia kolejne, początkowo nietknięte, banki na frontowej linii zarażenia, co oznacza pojawienie się efektu domina. Aby temu zapobiec podmioty, które przetrwały mogą ratować te, które miały mniej szczęścia. W ten sposób powstaje system ubezpieczeń wzajemnych.³⁸

W sieciach niekompletnych szczególnie łatwo może dojść do zerwania relacji między bankami. W punkcie wyjścia każdy bank w sieci dysponuje nadwyżką lub deficytem płynności lub, co zdarza się niesłychanie rzadko, znajduje się w równowadze. W nierównowadze banki zaczynają poszukiwać partnerów do transakcji, co ilustruje kolumna 1 na rysunku 4, kiedy to banki 1 i 4 mają nadwyżki, a banki 2 i 3 poszukują płynności. Linie ciągłe pokazują faktyczne pożyczki. W istniejącej sytuacji może dojść do powstania mniej lub bardziej rozbudowanych powiązań, co ilustrują odpowiednio górny i dolny rysunek w pierwszej kolumnie.

Tabela 3. Niepowiązana struktura rynku międzybankowego

	Bank A	Bank B	Bank C	Bank D
Bank A	0	1	0	0
Bank B	1	0	0	0
Bank C	0	0	0	1
Bank D	0	0	1	0

Źródło: D. Estrada, P. Morales, *The Structure of the Colombian Interbank Market*, op. cit.

Jeżeli bank 2 staje się niewypłacalny w warunkach rozbudowanych powiązań ma on dwóch partnerów bank 1 i 4, z których każdy ponosi część strat. Jeżeli powiązania są słabe całkowite straty skupiają się na banku 1, który sam zgłasza zapotrzebowanie na płynność. W przypadku intensywnych powiązań jeżeli zwróci się do banku 4

³⁷ J. Caballero, Ch. Candelaria, G. Hale, *Bank Relationships and the Depth of the Current Economic Crisis*, "FRBSF Economic Letters" 2009, No. 38.

³⁸ Y. Leitner, *Financial Networks: Contagion, Commitment, and Private-Sector Bailouts*, "Journal of Finance" 2005, December.

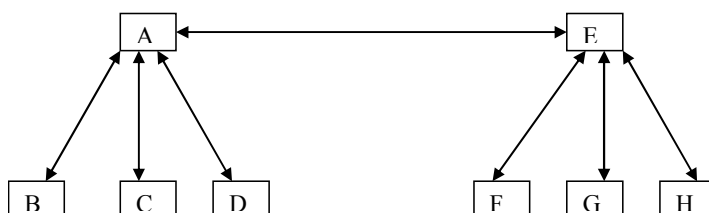
o dodatkową płynność być może otrzyma niezbędne środki. W przypadku słabych powiązań bank 1 sam staje się niewypłacalny.³⁹ Po rozpadzie dochodzi do powstania sieci zdeintegrowanej (tabl. 3)

Podejście zaproponowane przez Allena i Gale zostało następnie rozwinięte. Jedną z takich propozycji jest struktura z centrum pieniężnym, kiedy to bank centralny jest powiązany symetrycznie ze wszystkimi pozostałymi, między którymi nie ma żadnych relacji (tabl. 4). W takim przypadku centrum finansowe jest zarazem źródłem zarażenia. Jeżeli na przykład A ponosi straty na portfelu kredytów udzielonych B w ramach restrukturyzacji portfela może zmniejszyć kredytowanie dla C i D. Natomiast najbardziej dramatyczna jest sytuacja, gdy upadłość jednego z trzech banków prowadzi do bankructwa centrum. Wówczas z reguły dochodzi do załamania całego systemu.

Tabela 4. Struktura rynku międzybankowego z centrum pieniężnym

	Bank A	Bank B	Bank C	Bank D
Bank A	0	1	1	1
Bank B	1	0	0	0
Bank C	1	0	0	0
Bank D	1	0	0	0

Źródło: D. Estrada, P. Morales, *The Structure of the Colombian Interbank Market*, op. cit.



Rysunek 5. Sieci z powiązanymi centrami finansowymi

Źródło: E. Jung Chang, E. J. Araujo Lima, S. M. Guerra, B. M. Tabak, *Measures of Interbank Market Structure: An Application to Brazil*.

³⁹ Co-Pierre Georg, *The Effect of the Interbank Network Structure on Contagion and Financial Stability*, "Bundesbank Research Centre Discussion Paper Banking and Financial Studies" 2011, No. 2011,12.

Pochodny w stosunku do poprzedniego modelu jest przypadek, gdy istnieje więcej niż jedno centrum finansowe wzajemnie od siebie uzależnione (rys. 5). Wówczas każdy z dwóch dominujących ośrodków może stać się źródłem zarażenia.

Jeżeli deponenci zaczynają wycofywać środki z zasadniczo wypłacalnego banku czyli takiego, którego aktywa liczone według cen rynkowych przewyższają zobowiązania jego zasadniczym problemem stanie się na tyle szybkie pozyskanie płynności, aby zaspokoić roszczenia. Niezbędną płynność można pozyskać poprzez pożyczki, w tym również przyciąganie nowych depozytów, sprzedaż aktywów lub kombinację tych dwóch sposobów działania. Jeżeli inne banki uważają, że trudności są przejściowe we wzajemnym interesie będzie przekazanie mu środków według rynkowych stóp procentowych lub też zakup jego aktywów. W tym scenariuszu run nie przysporzy wypłacalnemu bankowi specjalnych trudności. Również niewielkie będą koszty społeczne związane ze wzrostem niepewności i kosztami zdartych zelówek w związku z przenoszeniem depozytów. W przypadku braku takiej zorganizowanej pomocy stosowny bank musi odwołać się do rynku. Im mniej rozwinięty jest rynek na konkretny typ aktywów tym wyższe będzie oprocentowanie pożyczek i tym niższa cena, po której można sprzedać aktywa.⁴⁰

Jednak na podstawie przeprowadzonej analizy trudno jednoznacznie opowiadać się za kompleksowymi systemami finansowymi. Z jednej bowiem strony dodawanie kolejnych powiązań w sieci zwiększa liczbę kanałów za pośrednictwem których rozchodzi się zarażenie, z drugiej jednak strony sprawia, że potencjalne straty rozkładają się pomiędzy większą liczbę podmiotów, podnosząc stabilność systemu. Relatywne znaczenie każdego z tych czynników zależy od stopnia powiązań i wielkości środków zaangażowanych w systemie. Jeżeli bowiem rozbudowane powiązania i wynikający z tego podział ryzyka zmniejszają prawdopodobieństwo zarażenia, to zarazem gdy już do niego dojdzie staje się ono wyjątkowo rozległe. Rozbudowane powiązania zwiększają zwłaszcza groźbę, że podmioty, które przetrwały szok początkowy będą wystawione na upadłość więcej niż jednego partnera po pierwszej rundzie zarażenia, czyniąc je wrażliwymi na efekty drugiej rundy. Ciemną stroną rozbudowanych powiązań międzybankowych jest to, że prostą drogą prowadzą do narastania problemu „nadmiernie skomplikowany by upaść” (*too complicated to fail*) lub „nadmiernie powiązany aby upaść” (*too interconnected to fail*). Jeżeli depozyty detaliczne są głównym źródłem środków ekspozycja międzybankowa jest pomijalnie mała i w przypadku gwarancji każdy bank, który nagromadził wysokie wkłady będzie uznany za „zbyt duży by upaść” ze względu na

⁴⁰ G. G. Kaufman, *Bank Runs: Causes, Benefits, and Costs*, “Cato Journal” 1988, No. 3.

wysokie koszty bankructwa. Upadłość takiego banku nie musi wyrzucić negatywnego wpływu na pozostałe, a nawet mogą one skorzystać na ucieczce depozytariuszy do jakości. Natomiast w przypadku powiązań za pośrednictwem pożyczek wzajemnych bankructwo nawet stosunkowo niewielkiego banku może spowodować zagrożenie na pozostałe.⁴¹

Inny negatywny aspekt rozbudowanych powiązań międzybankowych pojawia się w przypadku napięć na rynku. Normalnie banki obserwują wyłącznie bezpośrednich kontrahentów, natomiast gdy narastają napięcia podejmują monitorowanie również powiązań swoich partnerów. Jednak gdy relacje są nadmiernie rozbudowane monitorowanie staje się zbyt kosztowne i skomplikowane. W efekcie dochodzi do jego zaniechania, załamania rynku międzybankowego i rozpowszechnienia kryzysu.⁴²

Załamanie koniunktury nie tylko może osłabić istniejące powiązania ale również utrudnia powstawanie nowych. W rezultacie nie tylko maleje aktywność kredytowa, ale także zostaje ona skupiona w stosunkowo nielicznych bankach.⁴³

Problemy związane z zachowaniem się sieci szczególnie silnie ujawniły się w czasie ostatniego kryzysu. Do zachowania sieci w czasie ostatniego kryzysu przyczyniły się dwa elementy ich ewolucji czyli wzrost kompleksowości przy jednoczesnej homogeniczności. Obydwa te czynniki łącznie sprawiły, że:

- sieci charakteryzowały się występowaniem znacznych efektów zwrotnych w warunkach napięć, takich jak chomikowanie płynności czy paniczna wyprzedaż aktywów;
- kompleksowość i wielowymiarowość wzmocniła niepewność wyceny aktywów w sensie Knighta;
- innowacje finansowe w formie produktów strukturyzowanych dodatkowo zwiększyły kompleksowość, wielowymiarowość i niepewność;
- zróżnicowanie poddawane było stopniowej erozji poprzez ujednocianie metod i strategii zarządzania ryzykiem co zmniejszało odporność na zakłócenia.⁴⁴

⁴¹J. A. Chan-Lau, *Balance Sheet Network Analysis of Too-Connected-to-Fail Risk in Global and Domestic Banking Systems*, "IMF Working Paper" 2010, No. WP/10/107.

⁴²R. Caballero, A. Simsek, *Complexity and Financial Panics*, "NBER Working Paper" 2009, No. 14997.

⁴³G. Hale, *Bank Relationships, Business Cycles, and Financial Crises*, "NBER Working Paper" 2011, No. 17356.

⁴⁴A. G. Haldane, *Rethinking the Financial Network*, Bank of England
<http://www.bankofengland.co.uk/publications/speeches/2009/speech386.pdf>

Zachowanie się sieci w czasie ostatniego kryzysu jest kolejnym przypadkiem, kiedy to ujawniły się wszystkie związane z nimi zagrożenia, przy jednoczesnym niewielkim udziale elementów pozytywnych.

* * *

Z przeprowadzonej analizy wynika, że sektor bankowy jest podatny na różnego rodzaju zakłócenia i ze szczególną siłą reaguje na bodźce, które następnie rozprzestrzeniają się w systemie, prowadząc niejednokrotnie do jego załamania. Zakłócenia z systemu bankowego przenoszą się na sferę realną gospodarki i jeżeli nawet nie są przyczyną kryzysu, to przyczyniają się do jego pogłębienia. Taka sytuacja powoduje poszukiwanie środków zaradczych, polegających między innymi na wzmocnieniu regulacji sektora bankowego.

W sposób naturalny pojawia się pytanie, któremu z opisanych mechanizmów można przypisać dominującą rolę w rozprzestrzeleniu się ostatniego kryzysu finansowego. Klasycznej panice bankowej skutecznie udało zapobiec zwiększenie gwarancji dla depozytów indywidualnych. Natomiast w całej pełni ujawnił się mechanizm dostosowań bilansów oraz dały o sobie znać negatywne następstwa kompletności powiązań między bankami. Uprawnia to również do wniosku, że stosunkowo łatwo można zneutralizować zagrożenia znane, natomiast trudniej jest przeciwdziałać niebezpieczeństwom gorzej rozpoznany.

Literatura cytowana

- Acharya V., D. Gromb T. Yorulmazer, *Imperfect Competition in the Interbank Market for Liquidity as a Rationale for Central Banking*,
http://www.clevelandfed.org/research/Conferences/2008/4_17-18/Acharya-Gromb-Yorulmazer.pdf
- Aharony J., I. Swary, *Contagion Effects of Bank Failures: Evidence from Capital Markets*, "Journal of Business" 1983, No. 3.
- Allen F., E. Carletti, *Should Financial Institutions Mark-to-market?*, "Banque de France Financial Stability Review" 2008, No. 12.
- Allen F., D. Gale, *Financial Contagion*, "Journal of Political Economy" 2000, No. 1.
- Bandt de O., *Competition among Financial Intermediaries and the Risk of Contagious Failures*, "Banque de France Notes d'Etudes et de Recherches" 1995, No. 30.
- Bhattacharya S., A. V. Thakor, *Contemporary Bankig Theory*, "Journal of Financial Intermediation" 1993, No. 1.
- Bougheas S., *Contagious Bank Runs*, "International Review of Economics and Finance" 1999, No. 2.

- Bräuning F., F. Fecht, *Relationship Lending in the Interbank Market and the Price of Liquidity*, “Deutsche Bundesbank Discussion Paper” 2012, No. 22/2012.
- Caballero J., Ch. Candelaria, G. Hale, *Bank Relationships and the Depth of the Current Economic Crisis*, “FRBSF Economic Letters” 2009, No. 38.
- Caballero R., A. Simsek, *Complexity and Financial Panics*, “NBER Working Paper” 2009, No. 14997.
- Carlson M., *Causes of Bank Suspensions in the Panic of 1893*, “Board of Governors of the Federal Reserve System Working Paper” 2002, No. 2002-11.
- Chan-Lau J. A., *Balance Sheet Network Analysis of Too-Connected-to-Fail Risk in Global and Domestic Banking Systems*, “IMF Working Paper” 2010, No. WP/10/107.
- Chari V., R. Jagannathan, *Banking Panics, Information, and Rational Expectations Equilibrium*, “Journal of Finance” 1988, No. 3.
- Chen Y., *Banking Panics: The Role of the First-Come, First-Served Rule and Information Externalities*, “Journal of Political Economy” 1999, No. 5.
- Chmielewski T., A. Sławiński: *Wykorzystanie instrumentów nadzorczych w polityce makrostabilizacyjnej*. „Zarządzanie Publiczne” 2010, nr 3.
- Cifuentes R., H. S. Shin, G. Ferrucci, *Liquidity Risk and Contagion*, “Journal of the European Economic Association” 2005, No. 2/3.
- Degryse H., G. Nguyen, *Interbank Exposures: An Empirical Examination of Contagion Risk in the Belgian Banking System*, „Tilburg Law and Economic Center Discussion Paper” 2006, No. 2006-016.
- Demirgüç-Kunt A., H. Huizinga, *Bank Activity and Funding Strategies: The Impact on Risk and Return*, “European Banking Center Discussion Paper” 2009, No. 2009-01.
- Diamond D. W., P. H. Dybvig, *Bank Runs, Deposit Insurance, and Liquidity*, “Journal of Political Economy” 1983, No. 3.
- Diamond D. W., R. G. Rajan, *Fear of Fire Sales and the Credit Freeze*, “BIS Working Papers” 2010, No. 305.
- Eisfeldt A. L., *Endogenous Liquidity in Asset Markets*, “Journal of Finance” 2004, No. 1.
- Feldman R. J., J. Schmidt, *Increased Use of Uninsured Deposits Implications for Market Discipline* “Fedgazette” 2001, March 1.
- Gabrieli S., *The Microstructure of the Money Market Before and After the Financial Crisis: A Network Perspective*, “CEIS Research Paper” 2011, No. 181.
- Georg Co-Pierre, *The Effect of the Interbank Network Structure on Contagion and Financial Stability*, “Bundesbank Research Centre Discussion Paper Banking and Financial Studies” 2011, No. 2011,12.
- Gropp R., M. Lo Duca, J. Vesala, *Cross Border Bank Contagion in Europe*, “ECB Working Paper Series” 2006, No. 662.
- Haldane A. G., *Rethinking the Financial Network*, Bank of England
<http://www.bankofengland.co.uk/publications/speeches/2009/speech386.pdf>
- Hale G., *Bank Relationships, Business Cycles, and Financial Crises*, “NBER Working Paper” 2011, No. 17356.
- Iori G., S. Jafarey, F. Padilla, *Systemic Risk on the Interbank Market*, “Journal of Economic Behavior and Organization” 2006, No. 4.

- Iyer R., M. Puri, *Who Runs? The Importance of Relationships in Bank Runs*, “NBER Working Paper” 2008, No. 14280.
- Kaufman G. G., *Bank Contagion: A Review of the Theory and Evidence*, “Journal of Financial Services Research” 1994, No. 2.
- Kaufman G. G., *Bank Runs: Causes, Benefits, and Costs*, “Cato Journal” 1988, No. 3.
- Lai A., *Modelling Financial Instability. A Survey of the Literature*, “Bank of Canada Working Paper” 2012. No. 2012-12.
- Leitner Y., *Financial Networks: Contagion, Commitment, and Private-Sector Bailouts*, “Journal of Finance” 2005, December.
- Malherbe F., *Self-Fulfilling Liquidity Dry-Ups*, “Journal of Finance” w druku.
- Masi de G., Y. Fujiwara, M. Gallegati, B. Greenwald, J. E. Stiglitz, *An Analysis of the Japanese Credit Network*, “Evolutionary and Institutional Economics Review” 2011, No. 2.
- Mitchell W. S., *What Happens During Business Cycles, A Progress Report*, NBER, New York 1951.
- Shleifer A., R. W. Vishny, *Liquidation Values and Debt Capacity: A Market Equilibrium Approach*, “Journal of Finance” 1992, No. 4.
- Tirole J., *Illiquidity and All Its Friends*, “BIS Working Papers” No. 303.
- Upper Ch., *Contagion Due To Interbank Credit Exposures: What Do We Know, Why Do We Know It, and What Should We Know*, BIS mimeo 2006.

Witold Małecki¹

6. Regulacje sektora bankowego²

Streszczenie

Od czasu Wielkiego Kryzysu w latach 1929-1932 banki podlegają szczególnym regulacjom prawnym. Geneza tych regulacji jest przede wszystkim pragmatyczna i w istocie a-teoretyczna. W końcowych dekadach XX wieku oraz w pierwszych latach XXI wieku dały się zaobserwować dwie tendencje w zakresie regulacji bankowych. Pierwszą była pogłębiająca się deregulacja i liberalizacja. Drugą było dążenie do harmonizacji regulacji w skali międzynarodowej. Ta pierwsza tendencja uległa jednak zdecydowanemu odwróceniu po wybuchu współczesnego globalnego kryzysu finansowego w 2007 r. Drugą tendencją była natomiast konsekwencją rozwoju globalizacji finansowej. Powstawanie coraz liczniejszych banków prowadzących działalność w skali globalnej poprzez sieć oddziałów zagranicznych i spółek - córek spowodowało pojawienie się poważnych problemów regulacyjnych.

Harmonizacją regulacji bankowych w skali międzynarodowej zajmuje się Komitet Bazylejski ds. Nadzoru Bankowego. Efektem jego prac stały się kolejne Umowy Kapitałowe (nazywane potocznie Bazylea I, Bazylea II i Bazylea III) określające standardy adekwatności kapitałowej (a w najnowszej umowie i płynnościowej) dla banków. Niedostatki i luki w regulacjach bazylejskich spowodowały jednak podjęcie w krajach najwyżej rozwiniętych (przede wszystkim w Stanach Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii, Szwajcarii, a także w Unii Europejskiej) dodatkowych inicjatyw regulacyjnych. Dotyczą one przede wszystkim przebudowy struktury sektora bankowego oraz regulacji wynagrodzeń. Szczególne miejsce wśród nowych regulacji zajmuje projekt utworzenia unii bankowej w UE.

Specyfika sektora bankowego w Polsce sprawia, że nie wszystkie nowe, przygotowywane lub już wprowadzane w życie, regulacje bankowe uznać można za

¹ Prof. dr hab. Witold Małecki jest pracownikiem Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania w Warszawie;

e-mail: wmalecki@op.pl

² Artykuł jest zmienioną wersją opracowania przygotowanego w ramach projektu „Banki a cykle koniunkturalne” finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2011/01/B/HS4/06216.

właściwe i potrzebne z punktu widzenia bezpieczeństwa i stabilności tego sektora w Polsce.

Słowa kluczowe: banki, regulacje, Bazylejski Komitet ds. Nadzoru Bankowego, wymogi kapitałowe, wymogi płynnościowe, ryzyko systemowe, procykliczność.

Legal regulations for the banking sector

Abstrakt

Since the Great Depression of 1929-1932, banks have been subject to specific legal regulations. The origin of these regulations is, first and foremost, pragmatic and inherently a-theoretical. In the last decades of the XX century and in the first years of the XXI century, two trends in the development of bank regulations were observable. The first one was marked by intensifying deregulation and liberalization. The second was pursuing harmonization of regulations on an international scale. However, the first trend has reversed dramatically after the outbreak of the contemporary global financial crisis in 2007. The second trend, on the other hand, has been a consequence of progressive economic globalization. The emergence of a larger and larger number of banks operating on a global scale by means of a network of foreign branches and subsidiaries has created serious problems regarding bank regulations.

Harmonization of bank regulations on an international scale is managed by the Basel Committee on Banking Supervision. New Capital Accords (commonly known as Basel I, Basel II, and Basel III) have been drawn up as the result of its operation; these accords define the standards of capital adequacy (and in the case of the last one also liquidity) for banks. Nevertheless, deficiencies and loopholes in the Basel regulations have impelled the most developed countries (in particular, the United States, the Great Britain, Switzerland, and the European Union) to undertake additional regulatory initiatives. They are mainly concerned with restructuring of the banking sector as well as regulation of remunerations. The plan to establish a banking union in the EU has been granted an exceptional rank among these new regulations.

The nature of the banking sector in Poland causes some of the new banking regulations, those being prepared and those already in effect, to be recognised as inappropriate and unnecessary from the perspective of the stability and security of this sector in Poland.

Key words: banks, legal regulations, Basel Committee on Banking Supervision, capital requirements, liquidity requirements, system risk, procyclicality

Wstęp

Banki odegrały istotną i niezbyt chlubną rolę we współczesnym globalnym kryzysie finansowo-gospodarczym. Nie tylko były jednym ze źródeł tego kryzysu, ale następnie przyczyniały się także do rozprzestrzeniania się wtórnych impulsów kryzysowych. Nic dziwnego zatem, że kwestie regulacji sektora bankowego znalazły się w centrum uwagi. Opracowanie to ma na celu pokazanie ewolucji regulacji sektora bankowego w ostatnim ćwierćwieczu. Starano się wyjaśnić przesłanki wprowadzanych zmian regulacyjnych oraz dokonać oceny tych regulacji.

Opracowanie składa się z czterech części. Dwie pierwsze mają charakter wprowadzający do zasadniczej tematyki opracowania. Najpierw wyjaśniane są powody ustanawiania regulacji bankowych, a następnie przedstawiane są instrumenty wykorzystywane do regulacji sektora bankowego oraz różne podejścia do stosowania tych instrumentów (podejście mikroostrożnościowe i makroostrożnościowe). Trzecia, główna część opracowania pokazuje zmiany w regulacjach sektora bankowego na przestrzeni ostatniego ćwierćwiecza. Najwięcej miejsca poświęcono kolejnym regulacjom o charakterze globalnym przygotowywanym przez Bazylejski Komitet ds. Nadzoru Bankowego (Bazylea I, II i III), ale omówione zostały również i inne, najważniejsze inicjatywy regulacyjne, powstałe w następstwie dostrzeganych niedostatków i luk w regulacjach bazylejskich. Ostatnia część opracowania zawiera ocenę adekwatności nowych regulacji dla sektora bankowego w Polsce.

1. Powody ustanawiania regulacji banków

Banki podlegają szczególnym regulacjom prawnym. Warto jednak zauważyć, że dzieje się tak dopiero od lat trzydziestych XX wieku. Do tego czasu banki były traktowane jak zwykle przedsiębiorstwa i funkcjonowały na takich samych zasadach.³ Wielki Kryzys gospodarczy unaoczniał jednak niezwykle poważne konsekwencje kryzysów bankowych dla całej gospodarki i wymusił na organach państwowych wprowadzenie przepisów, które chroniłyby przed następnymi kryzysami lub choćby minimalizowały ich skutki.⁴ Zapobieganie kryzysom w systemie bankowym uznano za istotniejsze niż w przypadku innych sektorów gospodarki.⁵

³ L. Góral, *Nadzór bankowy*, PWE, Warszawa 1998, s. 23.

⁴ M. Marcinkowska, *Standardy kapitałowe banków. Bazylejska Nowa Umowa Kapitałowa w polskich regulacjach nadzorczych*, Regan Press, Gdańsk 2009, s. 80-81.

⁵ *The Fundamental Principles of Financial Regulation*, "Geneva Reports on the World Economy" 2009,11, June s. XI.

Fakt, że to kryzysy banków i systemów bankowych były z reguły punktami zwrotnymi w obszarze regulacji banków⁶ dowodzi, iż geneza tych regulacji jest przede wszystkim pragmatyczna i w istocie a-teoretyczna.^{7 8} Niemniej jednak sformułowane zostały również teoretyczne uzasadnienia celowości regulacji sektora bankowego.⁹ Tradycyjnie wskazywano na trzy takie uzasadnienia: asymetrię informacji; koszty zewnętrzne (w stosunku do banku dotkniętego kryzysem) upadłości banków (externalities); przeciwdziałanie praktykom monopolistycznym. W ostatnich latach lista ta została uzupełniona o tezę o immanentnej niestabilności i procykliczności systemu bankowego.

Asymetria informacji

Już D. Ricardo zauważył, że konieczność regulacji działalności banków wynika z faktu, że - same dążąc do maksymalizacji zysku, co musi wiązać się z podejmowaniem ryzyka - w toku swoich operacji wykorzystują one cudze pieniądze.¹⁰ Co więcej, znaczną część tych pieniędzy powierzają im gospodarstwa domowe. Te ostatnie nie będąc, w przeciwieństwie do banków, profesjonalnymi uczestnikami rynków finansowych nie mogą być dla banków równorzędnymi partnerami (zwłaszcza jeśli chodzi o dostęp do informacji i możliwości ich analizowania) i dlatego wymagają szczególnej ochrony prawnej.

Koszty zewnętrzne upadłości banków

Często podkreśla się, że problem kosztów zewnętrznych w ogóle nie musiałby być brany pod uwagę przez nadzór bankowy, gdyby negatywne skutki załamania działalności banku mogły być zatrzymane wewnątrz danej instytucji. Koszty takiego załamania ponosili by wyłącznie właściciele i zarząd danego banku oraz jego deponenti.¹¹ Wystarczyłoby zatem chronić detalicznych deponentów za pomocą

⁶ M. Marcinkowska, op.cit., s. 80.

⁷ C. Goodhart: *How should we regulate bank capital and financial products? What role for "living wills"?*, w: *The Future of Finance. And the theory that underpins it*, London School of Economics and Political Sciences. London 2010, s. 165.

⁸ Tym bardziej, że wiele regulacji banków wprowadzanych jest również dla skorygowania niepożądanych skutków wcześniejszych regulacji lub ze względu na ujawnienia się, wykorzystywanych przez banki luk w tych regulacjach. M. Marcinkowska, op.cit., s. 73-74.

⁹ *The Fundamental Principles...* op.cit. s. 1-2; C. Goodhart, op.cit. s. 167; H. Davies, D. Green, *Globalny nadzór i regulacja sektora finansowego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010, s. 57-60.

¹⁰ M. Marcinkowska, op.cit., s. 71.

¹¹ C. Goodhart, op.cit. s. 168-169.

systemów gwarantowania depozytów. We współczesnej bankowości tak się jednak nie dzieje z kilku powodów. Po pierwsze, ogromna większość banków funkcjonuje w formie spółek akcyjnych, w których odpowiedzialność właścicieli za straty spółki ograniczona jest do wysokości wniesionego kapitału. Jednocześnie w przypadku banków kapitały własne stanowią nie więcej niż kilka, a w najlepszym razie kilkanaście, procent łącznych pasywów. Po drugie, rozwój sieci wzajemnych powiązań między bankami spowodował, że załamanie działalności każdego większego banku, czy nawet kilku mniejszych, staje się od razu, na zasadzie domina, źródłem poważnych problemów dla wielu innych. Po trzecie, szczególna rola banków w gospodarce sprawia, że każde poważniejsze zaburzenie w systemie bankowym wywiera negatywny wpływ na realną sferę gospodarki, głównie poprzez ograniczenie w dostępności kredytu.¹² Stąd postulat, aby przy ustanawianiu regulacji sektora bankowego brać pod uwagę z jednej strony wszystkie wymienione wyżej zewnętrzne koszty upadłości banków (ponoszone przez inne banki, inne instytucje finansowe i realną sferę gospodarki), ale z drugiej strony również i koszty powodowane przez te regulacje.

Przeciwdziałanie praktykom monopolistycznym.

Ma ono służyć niedopuszczeniu do ograniczenia konkurencji w sektorze bankowym i zachowaniu integralności rynków. Jak dotąd, w przypadku regulacji bankowych motyw ten odgrywał – niesłusznie zresztą - niewielką rolę.

Immanentna niestabilność systemu bankowego.

Hipotezę o immanentnej niestabilności systemu finansowego, a w szczególności systemu bankowego, sformułował już ćwierć wieku temu Hyman Minsky¹³. W największym skrócie, opisywane przez niego cykle kredytowe polegają na periodycznym występowaniu nadmiernej ekspansji kredytowej, która w końcu prowadzi do kryzysu bankowego. Pogląd ten jednak początkowo był negowany przez ekonomię głównego nurtu (neoklasyczną czy neoliberalną), gdyż był on nie do pogodzenia z fundamentalnymi założeniami tej ekonomii o racjonalnym charakterze oczekiwań rynkowych i informacyjnej efektywności rynków finansowych. Teza ta zaczęła jednak zyskiwać na popularności wśród ekonomistów od początku XXI wieku, a po kryzysie finansowym lat 2007-2009 zaczęła być również uwzględniana przy projektowaniu nowych regulacji bankowych.

¹² M. Woodford, *Pośrednictwo finansowe i analiza ekonomiczna*, „Gospodarka Narodowa” 2011, nr 11-12, s. 112 i 127.

¹³ H.P. Minsky, *Stabilizing an Unstable Economy*, Yale University Press, London 1986.

Trzeba jednak pamiętać o kosztach dla banków, jakie powoduje regulacja. Koszty te ostatecznie ponosi użytkownik końcowy. Ponadto nadmierna interwencja regulacyjna może zniszczyć funkcjonowanie systemu bankowego i ograniczyć jego użyteczność ekonomiczną.¹⁴ Nic dziwnego zatem, że, gdy tylko minie już trochę czasu od ostatniego kryzysu i następującego po nim zaostrzenia regulacji, z reguły pojawiają się postulaty ich rozluźnienia. Towarzyszą im na ogół zalecenia zwiększania roli dyscypliny rynkowej oraz samoregulacji sektora bankowego.

2. Zakres i charakter regulacji

Współczesne instrumentarium regulacji sektora bankowego jest bardzo bogate. Obejmuje ono w szczególności:¹⁵

- Powołanie do życia instytucji nadzorujących działalność banków – ich uprawnienia nie ograniczają się jedynie do tych, które zostaną wymienione poniżej, ale obejmują ciągle monitorowanie sytuacji banków i w razie potrzeby wywieranie na nie presji między innymi za pomocą dostępnych narzędzi restrykcji finansowych i operacyjnych.
- Licencjonowanie działalności bankowej – utworzenie banku wymaga spełnienia określonych kryteriów dotyczących przede wszystkim posiadanego kapitału oraz kwalifikacji osób kierujących bankiem.
- Ograniczenia rodzaju wykonywanych czynności – pewne rodzaje czynności mogą zostać zastrzeżone wyłącznie dla banków bądź też dla pewnej ich kategorii (np. komercyjnych, inwestycyjnych czy hipotecznych).
- Ograniczenia w obejmowaniu praw z akcji dających właścicielom duży wpływ na działalność danego banku - na ogół wymagana jest zgoda nadzoru bankowego na przekraczanie kolejnych progów udziałów w kapitale akcyjnym (np. 10%, 25%, 50%, 75%).
- Ograniczenie ryzyka podejmowanego przez banki – służą do tego trzy grupy instrumentów: wymogi kapitałowe (współczynniki adekwatności kapitałowej) uzależniające skalę podejmowanego przez banki ryzyka od wielkości posiadanych funduszy własnych; wymogi płynnościowe ustanawiające ograniczenia dla dokonywanej przez banki transformacji terminów (finansowania długoterminowych aktywów krótkoterminowymi pasywami); regulacje odnoszące się bezpośrednio do akcji kredytowej banków: różne limity

¹⁴ H. Davies, D. Green, op.cit. 54.

¹⁵ *The Fundamental Principles...* op.cit. s. 1-11; M. Marcinkowska, op.cit., s. 72-73.

koncentracji udzielanych kredytów oraz współczynniki typu LTV (loan to value) i DTI (debt to income) określające maksymalną wielkość kredytu w relacji do jego zabezpieczenia (najczęściej do wartości nieruchomości) lub do dochodu kredytobiorcy.

- Utworzenie systemu gwarantowania depozytów bankowych – mających chronić drobnych deponentów i zapobiegać panikom bankowym.
- Wprowadzenia szczegółowych zasad rachunkowości – mających zapewnić jak największą transparentność działalności banków. Szczególne znaczenie mają przepisy przeciwdziałające ujawnianiu informacji poufnych i przepisy dotyczące ujawniania istotnych informacji dotyczących banku, a także obowiązek wykazywania w sprawozdaniach finansowych aktywów i pasywów według ich bieżącej wartości rynkowej (mark to the market).
- Przeciwdziałanie praktykom monopolistycznym – między innymi poprzez określanie maksymalnego dopuszczalnego udziału w rynku (np. w Stanach Zjednoczonych jest to 10% łącznych depozytów sektora bankowego).

Wszystkie wymienione instrumenty mogą być stosowane w rozmaity sposób. Wyróżnia się dwa podstawowe podejścia do regulacji sektora bankowego: mikroostrożnościowe i makroostrożnościowe.

Mikroostrożnościowe podejście do regulacji banków było powszechnie obowiązujące aż do kryzysu finansowego w latach 2007-2009. Istotą tego podejścia dobrze oddaje stwierdzenie, że „cały system finansowy jest zdrowy wtedy i tylko wtedy, gdy zdrowa jest każda poszczególna instytucja”.¹⁶ Stabilność poszczególnych banków jest zarówno naturalnym punktem wyjścia jak i celem finalnym tego podejścia.

Standardy regulacyjne ustalane są z punktu widzenia zapewnienia bezpieczeństwa poszczególnych banków. Regulacje są zatem, z pewnymi tylko wyjątkami, takie same dla wszystkich banków niezależnie od ich znaczenia w systemie bankowym. Wzajemne powiązania między bankami oraz korelacja ryzyka nie są brane pod uwagę. Regulacje są też niezmiennie w przebiegu cyklu koniunkturalnego. Ponadto koncentrują się na wypłacalności banków, a nie na ich płynności.

Podstawy teoretyczne podejścia makroostrożnościowego stworzone zostały na początku pierwszej dekady obecnego wieku. Za jego prekursorów uznawani są

¹⁶ C. Borio, *Rediscovering the macroeconomic roots of financial stability policy: journey, challenges and a way forward.*, „BIS Working Papers”, September 2011, No. 354, s. 6.

Andrew Crockett i Claudio Borio.¹⁷ Do praktyki regulacyjnej podejście to zaczęło być wprowadzane jednak dopiero w następstwie kryzysu finansowego lat 2007-2009.

Podejście makroostrożnościowe przyjmuje jako punkt wyjścia potrzebę zapewnienia stabilności całego systemu bankowego. Celem finalnym jest natomiast uniknięcie makroekonomicznych kosztów niestabilności finansowej.¹⁸ Dlatego też szeroko pojmowane podejście makroostrożnościowe ma dwa wymiary: czasowy i przekrojowo-sektorowy.¹⁹ Wymiar czasowy ma zapewnić przeciwdziałanie procykliczności systemu bankowego. Wymiar przekrojowo – sektorowy ma przeciwdziałać ryzyku systemowemu wynikającemu z sieci wzajemnych współzależności i wspólnych ekspozycji występujących w systemie bankowym.

W odróżnieniu od podejścia mikroostrożnościowego budowanego „od dołu do góry: (bottom – up), podejście makroostrożnościowe jest konstruowane „od góry do dołu” (top - down). Standardy regulacyjne powinny być ustalane najpierw dla systemu bankowego jako całości, a dopiero potem rozpisane na poszczególne banki, w zależności od ich roli w systemie. Tym samym regulacje dla poszczególnych banków są różne, adekwatne do ich znaczenia w systemie bankowym. Ponadto regulacje te powinny być zmienne w przebiegu cyklu koniunkturalnego (zaostrzane w ekspansji i rozluźniane w recesji) dla przeciwdziałania procykliczności w funkcjonowaniu systemu bankowego.²⁰

3. Ewolucja regulacji bankowych w końcu XX i na początku XXI wieku

W końcowych dekadach XX wieku oraz w pierwszych latach XXI wieku dały się zaobserwować dwie tendencje w zakresie regulacji bankowych. Pierwszą była pogłębiająca się deregulacja i liberalizacja. Drugą było dążenie do harmonizacji regulacji w skali międzynarodowej.

Deregulacja i liberalizacja w sektorze bankowym pozostawały w zgodzie z analogicznymi procesami zachodzącymi w całym sektorze finansowym.

¹⁷ G. Galati, R Moessner, *Macroprudential policy – a literature review*, “BIS Working Papers”, February 2011, No. 337, s. 4-5.

¹⁸ C. Borio, op.cit. s.11.

¹⁹ Takie szerokie ujęcie podejścia makroostrożnościowego, przyjęte także w niniejszym opracowaniu, zawiera już w sobie także podejście makrostabilizacyjne, wyróżniane przez niektórych autorów jako odrębne od makroostrożnościowego. T. Chmielewski, A. Sławiński, *Wykorzystanie instrumentów nadzorczych w polityce makrostabilizacyjnej*, „Zarządzanie Publiczne” 2010, nr 3 (13).

²⁰ G. Galati, R Moessner, op.cit. s. 7.

W szczególności polegały one na dopuszczaniu do arbitrażu regulacyjnego (dzięki znacznie luźniejszym regulacjom instytucji para bankowych tworzonych często – właśnie w tym celu – przez banki) i na znoszeniu różnych ograniczeń rodzaju czynności wykonywanych przez banki (na przykład rozdziału bankowości komercyjnej i inwestycyjnej). Powyższej tendencji nie podważały sporadycznie pojawiające się zaostżenia niektórych regulacji w następstwie lokalnych kryzysów finansowych.²¹ Natomiast globalny kryzys finansowy w latach 2007-2009 spowodował już zdecydowane odwrócenie się tej tendencji, o czym mowa będzie w końcowej części tego punktu.

Potrzeba harmonizacji regulacji bankowych w skali międzynarodowej była natomiast konsekwencją rozwoju globalizacji finansowej. Powstawanie coraz liczniejszych banków prowadzących działalność w skali globalnej poprzez sieć oddziałów zagranicznych i spółek - córek spowodowało pojawienie się poważnych problemów regulacyjnych. Po pierwsze, dotyczyły one podziału kompetencji między nadzorami bankowymi krajów macierzystych i goszczących, zwłaszcza w przypadkach wystąpienia problemów z płynnością lub wypłacalnością oddziałów zagranicznych lub spółek- córek. Drugi problem wynikał z bardzo zróżnicowanych i zmiennych wymogów kapitałowych obowiązujących w poszczególnych krajach. Groziło to wypaczeniem konkurencji oraz stosowaniem agresywnych strategii obniżania wymogów kapitałowych dla zdobywania większych udziałów w rynkach zagranicznych. Tymczasem takie agresywne strategie mogły generować zagrożenia dla stabilności systemów bankowych i to nie tylko w krajach goszczących.

Dla harmonizacji regulacji bankowych w skali międzynarodowej powołany został w 1974 r. Komitet ds. Przepisów Bankowych i Praktyk Nadzorczych następnie przemianowany na Komitet Bazylejski ds. Nadzoru Bankowego (Basel Committee on Banking Supervision). W jego skład wchodzi przedstawiciele banków centralnych i nadzoru bankowego państw ogrywających największą rolę w światowej gospodarce (początkowo G-10, obecnie już 27 państw). W pierwszych latach swojej działalności Komitet koncentrował się na usunięciu luk w sieci nadzorczej i sprecyzowania kompetencji nadzorów z różnych krajów. Dodatkowym impulsem dla takich działań stały się problemy, które ujawniły się po bankructwie zachodnioniemieckiego banku

²¹ Przykładem mogła być wprowadzona w Stanach Zjednoczonych na początku obecnego wieku, w następstwie tzw. bańki internetowej, ustawa Sarbanesa- Oxleya, która znacznie rozszerzyła zakres regulacji w dziedzinie rachunkowości i audytu. H. Davies, D. Green, op.cit. 53.

Herstatt. Począwszy od lat 80-tych XX wieku najwięcej uwagi Komitet poświęcał już kwestii adekwatności kapitałowej.²²

Efektom prac Komitetu Bazylejskiego stały się kolejne Umowy Kapitałowe (nazywane potocznie Bazylea I, Bazylea II i Bazylea III) określające standardy adekwatności kapitałowej dla banków. Początkowo miały one odnosić się tylko do banków prowadzących działalność o zasięgu międzynarodowym, ale ostatecznie rozszerzono je na wszystkie banki. Trzeba zaznaczyć, że Komitet nie jest instytucją nadzorczą, w związku z czym umowy te nie są prawnie wiążące. Są one jedynie zobowiązaniami stron do wdrożenia ich w formie stosownych aktów prawnych w jurysdykcjach krajowych. Ze względu jednak na wysoki autorytet Komitetu Bazylejskiego większość gremiów regulacyjnych w krajach wysoko rozwiniętych oraz w wielu krajach wschodzących uznaje jego standardy za podstawę tworzenia aktów prawnych. Sprawia to, że Umowy Kapitałowe zapewniają rzeczywistą konwergencję regulacji bankowych.²³

Bazylea I.

Pierwsza Bazylejska Umowa Kapitałowa zawarta została w 1988 r. po kilkuletnich negocjacjach. W ciągu kilku kolejnych lat uzgodnione standardy zostały wdrożone nie tylko w krajach reprezentowanych w Komitecie Bazylejskim, ale i w innych krajach istotnych z punktu widzenia funkcjonowania bankowości międzynarodowej. Najważniejszym punktem Umowy był postulat, by banki dysponowały funduszami własnymi na poziomie nie mniejszym niż 8% aktywów i zobowiązań pozabilansowych ważonych ryzykiem. Umowa wyodrębniła 4 klasy aktywów i 4 klasy zobowiązań pozabilansowych przypisując im arbitralnie określone wagi ryzyka (0%, 20%, 50%, 100%).²⁴

Za największe zalety Pierwszej Umowy Kapitałowej uznano jej prostotę oraz szeroki zakres obowiązywania. Ta prostota była jednak jednocześnie główną słabością tej umowy.²⁵ Po pierwsze, pod uwagę brany był tylko jeden rodzaj ryzyka ponoszonego przez banki: ryzyko kredytowe. Co więcej, jednakowe wagi ryzyka były przypisane do wszystkich aktywów z danej klasy, bez uwzględnienia faktycznego zróżnicowania poziomu ryzyka (na przykład nie było żadnego rozróżnienia między kredytami udzielanymi podmiotom o różnej wiarygodności kredytowej). W rezultacie

²² H. Davies, D. Green, op.cit s. 75-77.

²³ M. Marcinkowska, op.cit., s. 85.

²⁴ M. Marcinkowska, op.cit., s. 86.

²⁵ H. Davies, D. Green, op.cit s. 78-81; M. Marcinkowska, op.cit., s.86.

pomiar ryzyka, które miało być zabezpieczane rezerwami kapitałowymi, był wysoce niedoskonały. Ponadto umowa koncentrowała się wyłącznie na wymogach kapitałowych, pomijając wymogi płynnościowe.

Kontrowersyjną kwestią było również określenie właściwego poziomu kapitału. W istocie brak było obiektywnych podstaw dla ustalenia współczynnika adekwatności kapitałowej akurat na poziomie 8%. Przyjęte rozwiązanie było kompromisem między dążeniem do powstrzymania lub ewentualnie odwrócenia długofalowej tendencji do obniżania się tego współczynnika, a obawą, że zbyt gwałtowne jego podniesienie mogłoby zahamować akcję kredytową banków i tym samym niekorzystnie wpłynąć na gospodarkę.²⁶ Ponadto uznano go za poziom „przy którym dobrze zarządzane banki powinny zwykle sobie radzić w razie kłopotów”.²⁷

Bazylea II.

Pierwszą Umowę Kapitałową znowelizowano już w 1996 r. Najważniejszą zmianą było uwzględnienie w ocenie adekwatności kapitałowej banku również ryzyka rynkowego (stopy procentowej, walutowego, kapitałowych papierów wartościowych, cen towarów, opcji). Ponadto, przy obliczaniu ekspozycji na ryzyko rynkowe, dopuszczono stosowanie przez banki własnych modeli ryzyka, a także dodano trzecią kategorię funduszy własnych.²⁸

Niezbędne zmiany okazały się jednak znacznie głębsze i po długich i trudnych negocjacjach w 2006 r. ogłoszona została Nowa Umowa Kapitałowa – NUK (Bazylea II). Pomimo iż w skład Komitetu Bazylejskiego wchodziły jedynie przedstawiciele banków centralnych i instytucji nadzorczych istotny wpływ na kształt nowej umowy wywarł lobbing banków.²⁹ Bankom udało się przeforsować takie korzystne dla nich rozwiązania jak dopuszczenie stosowania przez duże banki własnych modeli pomiaru ryzyka kredytowego, rynkowego i operacyjnego oraz przypisanie w umowie dużej roli dyscyplinie rynkowej (prywatnemu monitoringowi). W odróżnieniu od pierwszej umowy, Nowa Umowa Kapitałowa była dokumentem bardzo rozbudowanym

²⁶ C. Goodhart, s. 165-166.

²⁷ H. Davies, D. Green, op.cit s. 79.

²⁸ M. Marcinkowska, op.cit., s.87.

²⁹ C. Goodhart, op.cit. s. 166.

i szczegółowym.³⁰ Dlatego też poniżej przedstawione zostaną jedynie jej podstawowe założenia istotne z punktu widzenia dalszych rozważań.

Nowa Umowa Kapitałowa składała się z trzech komplementarnych części, nazywanych też filarami. Filar pierwszy dotyczył minimalnych wymogów kapitałowych, filar drugi odnosił się do procesu analizy nadzorczej, a filar trzeci do dyscypliny rynkowej.

Filar pierwszy utrzymał podstawowy wymóg dotyczący 8 – procentowego współczynnika wypłacalności będącego relacją funduszy własnych banku (kapitału regulacyjnego) do aktywów ważonych ryzykiem. Zachowana została także obowiązująca od nowelizacji z 1996 r. definicja kapitału regulacyjnego. Obejmował on trzy kategorie: kapitał podstawowy (Tier I), kapitał uzupełniający (Tier II) i kapitał krótkoterminowy (Tier III). Łączny wymóg kapitałowy odnosił się jednak już do trzech kategorii ryzyka: kredytowego, rynkowego i operacyjnego. Przy kalkulacji ekspozycji na każdą z wyżej wymienionych kategorii ryzyka dopuszczono zarówno stosowanie metod standardowych jak i, w przypadku banków dysponujących bardziej zaawansowaną metodologią szacowania ryzyka, własnych wewnętrznych modeli oceny ryzyka. W przypadku ryzyka kredytowego, metoda standardowa oparta była na zewnętrznych ratingach (ustalanych przez agencje ratingowe), a własne modele pomiaru ryzyka kredytowego oparte mogły być na wewnętrznych (ustalanych przez same banki) ratingach. W obu przypadkach, w odróżnieniu od pierwszej umowy kapitałowej, wagi dla ryzyka kredytowego związanego z różnymi aktywami (a także pozabilansowymi zobowiązaniami) były zróżnicowane w zależności od wiarygodności kredytowej emitenta lub kredytobiorcy.

Filar drugi poświęcony był zagadnieniom nadzoru nad bankami. W szczególności określał on odpowiedzialność instytucji nadzorczych za prawidłowość szacowania przez banki adekwatności kapitałowej w odniesieniu do ponoszonego ryzyka. Chodziło zarówno o wybór najwłaściwszej metodologii jak i o poprawność jej stosowania.

Filar trzeci miał za zadanie wsparcie dyscypliny rynkowej przez wprowadzenie bardziej rygorystycznych i szczegółowych zasad ujawniania informacji i przejrzystości.

NUK wyeliminowała niektóre wady wcześniejszej umowy (jak np. niekompletny pomiar ryzyka ponoszonego przez banki), ale nie wszystkie. Co więcej okazało się, że ma ona również i takie wady, których nie miała pierwsza umowa. Wprowadzanie

³⁰ *Basel Committee on Banking Supervision, International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards. A revised framework. Comprehensive Version*, BIS, Basel, June 2006.

w życie NUK zbiegło się z globalnym kryzysem finansowym lat 2007-2009, który z całą ostrością odsłonił wiele słabości tej umowy.

Jednym z podstawowych zarzutów formułowanych wobec NUK było oskarżenie o pro cykliczność, czyli pogłębianie wahań koniunkturalnych.³¹ NUK nie tylko, że nie zawierała mechanizmów, które by przeciwdziałały immanentnej pro cykliczności akcji kredytowej banków, ale przyjęte regulacje jeszcze wzmacniały tę pro cykliczność. Ratingi kredytowe i inne miary ryzyka stosowane jako wagi dla wyliczenia wymogów kapitałowych zmieniają się w przebiegu cyklu koniunkturalnego w taki sposób, że w fazie ekspansji banki, zachowując niezmienny poziom kapitału, mogą na większą skalę angażować się w przedsięwzięcia inwestycyjne. Odwrotnie w fazie spowolnienia, zwiększające się wagi ryzyka powodują spadek współczynnika adekwatności kapitałowej, co ogranicza akcję kredytową banków.

Kolejna cała grupa zarzutów związana była z dopuszczeniem stosowania przez banki ich własnych modeli wyceny ryzyka, wykorzystywanych dla określania adekwatności kapitałowej. W większości modele te bazowały na metodologii wartości narażonej - VAR (value at risk), pozwalającej, z zadaniem prawdopodobieństwem (najczęściej 98 albo 99%), określić maksymalną stratę, na jaką narażony jest bank w określonym horyzoncie czasowym.

Charles Goodhart skrytykował to podejście jako błędne w samej swojej koncepcji, gdyż uwzględnia ono jedynie punkt widzenia banków, a nie instytucji nadzorczych. Twierdzi, że bankierzy rzeczywiście chcą wiedzieć jak duże ryzyko mogą ponieść w normalnych warunkach, to jest 99% przypadków. Jeżeli zaś dojdzie do ekstremalnego szoku, nie uwzględnianego przy zastosowaniu metodologii VAR, to uważają oni, że władze publiczne i tak będą musiały interweniować. Tymczasem to właśnie te ekstremalne sytuacje powinny szczególnie interesować instytucje nadzorcze.³²

Sama metodologia VAR okazała się zresztą bardziej zawodna niż zakładali jej zwolennicy. Przyjmując, implicite, założenie o informacyjnej efektywności rynków finansowych, nie wzięto pod uwagę, iż w rzeczywistości ceny na rynkach finansowych najczęściej rosną stopniowo i powoli, podczas gdy ich spadki są na ogół szybkie i głębokie. Tym samym, jeżeli potencjalne straty i wymogi kapitałowe wyliczane są ze

³¹ P. Lonczak, *Czy Bazylea jest potrzebna bankom?*, <http://www.bankier.pl>, 18.10.2010, s.3; T. Chmielewski, A. Sławiński, *Wykorzystanie instrumentów...* op.cit. s. 49-54.

³² C. Goodhart, op.cit. s.166.

zmienności cen w okresach dobrej koniunktury, to okazują się one niedoszacowane, kiedy dochodzi do załamania koniunktury.³³

Nadmierne zaufanie do zdolności banków do stosowania zaawansowanych i skutecznych metod zarządzania ryzykiem spowodowało też, że rola nadzoru bankowego zaczęła być ograniczana do zatwierdzania procedur szacowania ryzyka przez poszczególne banki oraz monitorowania samej tylko prawidłowości stosowania tych procedur. Oznaczało to wycofywanie się nadzoru bankowego z aktywnego kontrolowania bieżącej działalności banków i wyraźną ewolucję w kierunku „zdalnego” nadzoru bankowego.³⁴ Koncepcja ta nie tylko nie sprawdziła się, ale, gdy doszło do poważnego kryzysu, to nadzory bankowe okazały się niezdolne do szybkiego i sprawnego reagowania.

Innymi wadami NUK było niedostateczne uwzględnienie ryzyka płynności (analogicznie jak w pierwszej umowie kapitałowej), możliwości stosowania przez banki arbitrażu regulacyjnego dzięki nie całkiem precyzyjnemu zdefiniowaniu poszczególnych kategorii kapitału regulacyjnego³⁵ oraz nadmierna ufność w skuteczność dyscypliny rynkowej.

Ostatni, ale bynajmniej nie najmniej ważny, zarzut dotyczył błędności przyjętego podejścia mikroostrościowego. Dla regulatorów najistotniejsze powinno być ryzyko systemowe, a nie ryzyko ponoszone przez poszczególne banki, na czym koncentrowała się NUK. Tymczasem według wszelkich miar obowiązujących w Bazylei II, a także według wyceny rynkowej (wyrażonej przez spready swapów na niewypłacalność dłużników - CDS-ów) poszczególne banki nigdy nie wydawały się być w lepszej kondycji niż w lipcu 2007 r. w przededniu kryzysu.³⁶

Bazylea III.

Głębokość kryzysu finansowego lat 2007-2009 i obnażenie przez ten kryzys słabości regulacji sektora finansowego spowodowały, że, nieomal równoległe z wprowadzaniem w życie postanowień Bazylei II, prowadzone były już prace nad

³³ Szerzej na ten temat patrz T. Chmielewski, A. Sławiński, *Wykorzystanie instrumentów...* op.cit. s.53-54.

³⁴ T. Chmielewski, A. Sławiński, *Wykorzystanie instrumentów...* op.cit. s.53.

³⁵ P. Lonczak, op.cit. s. 3

³⁶ C. Goodhart, op.cit. s.166; A. Turner, *What do banks do? Why do credit booms and bust occur and what can public policy do about it?*, w: *The Future of Finance. And the theory that underpins it*, London School of Economics and Political Sciences. London 2010, s. 84.

nową Umową. Ostatecznie Komitet Bazylejski uzgodnił tekst nowego porozumienia w listopadzie 2010 r.³⁷

Bazylea III, zachowując trójfilarową konstrukcję Bazylei II, wprowadza jednak do niej bardzo znaczne zmiany. W sposób najbardziej syntetyczny można by je sprowadzić do:

- zaostrzenia wymogów kapitałowych i to zarówno w odniesieniu do wysokości kapitałów jak i ich jakości (struktury);
- wprowadzenia wymogów płynnościowych, pominiętych w obu wcześniejszych wersjach umowy kapitałowej;
- ewolucji od nadzoru mikroostrożnościowego w kierunku nadzoru makroostrożnościowego i to w obu jego wymiarach: czasowym i przekrojowo – sektorowym. Ewolucja ta nie jest jeszcze całkiem konsekwentna i nie w pełni zgodna z oczekiwaniami zwolenników podejścia makroostrożnościowego.

Formalnie współczynnik adekwatności kapitałowej utrzymany został na dotychczasowym poziomie 8%. Jednocześnie zaostrzono jednak wymogi odnośnie do jakości kapitału i doprecyzowano definicje poszczególnych kategorii kapitału regulacyjnego. Ponadto wprowadzone zostały dwa bufony kapitałowe: bufor ochrony kapitału i bufor antycykliczny. W rezultacie faktyczne wymogi kapitałowe zostały wyraźnie zwiększone, co zostanie pokazane poniżej.

W ramach kapitału podstawowego (Tier I) wyraźniej niż wcześniej wyodrębniono dodatkową kategorię: rdzenny kapitał podstawowy (Common Equity Tier I – CET I), na który składa się przede wszystkim kapitał akcyjny. Ma on stanowić 4,5% aktywów ważonych ryzykiem (wobec 2% w Bazylei II), a cały kapitał podstawowy ma stanowić 6% aktywów ważonych ryzykiem (wobec 4% w Bazylei II). Zlikwidowano trzecią kategorię kapitału regulacyjnego: kapitał krótkoterminowy Tier III. Powyższe zmiany mają być stopniowo wprowadzane do 2015 r.

Stworzony ma zostać bufor ochrony kapitału w wysokości 2,5% aktywów ważonych ryzykiem. Ma on służyć do absorpcji strat występujących w okresach kryzysu. Bufor ten w całości ma być utrzymywany w postaci rdzennego kapitału podstawowego. Jeżeli bufor spadnie poniżej poziomu 2,5% banki są zobowiązane do jego uzupełnienia. W przeciwnym razie grożą im sankcje, między innymi w postaci ograniczeń odnośnie do wypłaty dywidendy i premii, tym ostrzejsze im wielkość

³⁷Basel Committee on Banking Supervision, *Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking system*, Basel, December 2010 (revised June 2011).

buforu będzie bardziej odległa od wymaganego poziomu. Bufor ochrony kapitału ma być wprowadzany w latach 2016-2019.

Kolejnym nowym buforem kapitałowym ma być bufor antycykliczny. Ma on przeciwdziałać procykliczności akcji kredytowej banków. O jego uruchomieniu oraz wysokości, w granicach od 0% do 2,5% aktywów ważonych ryzykiem, decydować mają nadzory bankowe w poszczególnych krajach w zależności od ich oceny sytuacji. Podwyższenie buforu musi być ogłaszane z 12-miesięcznym wyprzedzeniem. Obniżenie buforu może być wprowadzane ze skutkiem natychmiastowym. Bufor antycykliczny też musi być utrzymywany w całości w postaci rdzennego kapitału podstawowego. Ma on być wprowadzany równoległe z buforem ochrony kapitału.

Podsumowując, po wprowadzeniu w życie wszystkich powyższych zmian, faktyczne wymogi kapitałowe miałyby się zawierać w następujących przedziałach, w zależności od poziomu buforu antycyklicznego:

- Rdzenny kapitał podstawowy CET I: 7% - 9,5% aktywów ważonych ryzykiem ($4,5\% + 2,5\% + (0\%-2,5\%)$);
- Kapitał podstawowy Tier I: 8,5% - 11% aktywów ważonych ryzykiem ($6\% + 2,5\% + (0\%-2,5\%)$);
- Łączny kapitał (Tier I + Tier II): 10,5% - 13% aktywów ważonych ryzykiem ($8\% + 2,5\% + (0\%-2,5\%)$).

Uzupełnieniem wymogów kapitałowych będzie współczynnik dźwigni finansowej (lewarowania - leverage ratio). Obliczany ma on być jako relacja kapitału podstawowego (Tier I) do sumy wszystkich ekspozycji bilansowych i pozabilansowych nie ważonych ryzykiem. Współczynnik ten służyć ma jako dodatkowy „hamulec” na wypadek, gdyby współczynniki adekwatności kapitałowej, oparte na pomiarach ryzyka, nie zapobiegły – bądź ze względu na niedostatki stosowanych modeli, bądź ze względu na błędy pomiaru – nadmiernemu wzrostowi stosowania dźwigni finansowej w sektorze bankowym. Taka właśnie sytuacja miała miejsce przed kryzysem lat 2007-2009. Współczynnik lewarowania ma być testowany na poziomie 3% w okresie 2011-2017, a jego wprowadzenie przewidziane jest na rok 2018 w ostatecznym kształcie i wysokości uzależnionych od wniosków z okresu testowego.

Nowością, w stosunku do wcześniejszych umów bazylejskich, są wymogi płynnościowe. Obowiązywać mają dwa takie wymogi: krótko i długoterminowy. Pierwszy, wskaźnik pokrycia płynności (Liquidity Coverage Ratio), będzie nakładał na banki obowiązek posiadania dostatecznej ilości płynnych aktywów o odpowiedniej jakości, aby wytrzymać 30-dniowy okres kryzysu płynnościowego o skali zbliżonej do

tego z 2007 r. Wymóg długoterminowy, wskaźnik stabilnego finansowania (Net Stable Funding Ratio), będzie obligował banki do zachowania, w rocznym horyzoncie czasowym, określonej minimalnej relacji długoterminowych źródeł finansowania do długoterminowych aktywów.³⁸ Ma to zapobiegać nadmiernemu korzystaniu przez banki w okresach boomu z krótkoterminowych pożyczek zaciąganych na globalnym rynku pieniężnym dla finansowania długoterminowych aktywów. Okres testowy dla obu wymogów płynnościowych rozpoczął się w 2011 r. Wymóg dotyczący płynności krótkoterminowej ma być wprowadzany w życie stopniowo od 2015 r. do 2019 r.³⁹, a wymóg dotyczący płynności długoterminowej ma obowiązywać od 2018 r.

Bazylea III zapoczątkowała ewolucję charakteru nadzoru bankowego od podejścia mikroostrożnościowego w kierunku podejścia makroostrożnościowego. Kluczowymi celami stało się zatem przeciwdziałanie pro cykliczności w funkcjonowaniu sektora bankowego (wymiar czasowy) oraz ograniczanie ryzyka systemowego powstającego w tym sektorze (wymiar przekrojowo-sektorowy).

Głównymi instrumentami przeciwdziałającymi pro cykliczności mają być nowe bufory kapitałowe (przede wszystkim bufor anty cykliczny, ale w pewnym stopniu także bufor ochrony kapitału), współczynnik lewarowania oraz wymogi płynnościowe. Ponadto wprowadzono pewne korekty do obowiązujących wymogów kapitałowych, tak aby ograniczyć ich pro cykliczność. W szczególności dotyczą one:

- wydłużenia okresów branych pod uwagę przy pomiarze ryzyka i szacowaniu prawdopodobieństwa niewypłacalności;
- uwzględniania w tych szacunkach, w znacznie większym stopniu niż dotychczas, okresów złej koniunktury.

Proponowane są również zmiany w standardach rachunkowości, zmierzające do przyjęcia modelu oczekiwanej straty (EL – expected loss approach) zamiast dotychczasowego modelu straty poniesionej.

Ograniczeniu ryzyka systemowego ma służyć połączenie szeregu działań. Po pierwsze, ostateczny kształt oraz poziom części nowych wymogów (obu wymogów płynnościowych i współczynnika dźwigni finansowej) mają być ustalone dopiero po okresie testowym, w którym badany będzie również wpływ tych regulacji na ryzyko

³⁸ W liczniku wskaźnika NSFR występują pasywa, przy czym poszczególnym pozycjom przypisane są wagi (0-100%), określające jaka ich część będzie dostępna w okresie powyżej 1 roku. W mianowniku poszczególnym pozycjom aktywów również przypisywane są wagi (0-100%), zgodnie z regułą, iż im mniej płynna jest dana pozycja tym wyższa jest jej waga (i tym samym większy mianownik). Wskaźnik NSFR powinien być większy niż 100%.

³⁹ H. Teitelbaum, *NSFR implementation uncertain after Basel III compromise on LCR phase-in*, "Financial Times", 22.01 2013.

systemowe. Może to być interpretowane jako krok w kierunku systemu regulacyjnego budowanego „od góry do dołu”. Po drugie, uznano że banki o globalnym znaczeniu systemowym (Global Systemic Important Banks – GSIBs), których jest obecnie 29, będą podlegały ostrzejszym wymogom kapitałowemu i płynnościowemu. Inne działania obejmują:

- zachęty dla banków (w postaci niższych wymogów kapitałowych) do rozliczania pozagiełdowych transakcji instrumentami pochodnymi za pośrednictwem izb clearingowych;
- wyższe wymogi kapitałowe dla operacji przeprowadzanych przez banki na własny rachunek, transakcji instrumentami pochodnymi, złożonej sekurytyzacji oraz ekspozycji poza bilansowych (w tym spółek celowych);
- wyższe wymogi kapitałowe dla ekspozycji skorelowanych w ramach sektora finansowego.

Wszystko wskazuje na to, że Bazylea III zostanie wprowadzona w życie. W Unii Europejskiej ma się to stać za sprawą nowej dyrektywy Capital Requirement Directive IV (CRD IV) i nowej regulacji Capital Requirement Regulation (CRR), których tekst udało się wreszcie uzgodnić na początku 2013 r. i które mają zacząć obowiązywać od 2014 r. albo niewiele później.⁴⁰ Gotowość przyjęcia postanowień Bazylei III deklarują także Stany Zjednoczone, wciąż nie podając jednak kiedy to uczynią.⁴¹ Niemniej jednak ostateczny kształt i terminy wejścia w życie poszczególnych nowych regulacji nie są jeszcze do końca przesądzone, ponieważ Bazylea III wciąż jest krytykowana i to z diametralnie odmiennych pozycji.

Z jednej strony przed nowymi regulacjami energicznie bronią się banki. Argumentują one, że regulacje te są zbyt restrykcyjne i będą miały negatywny wpływ na elastyczność sektora bankowego i pośrednictwa finansowego w ogóle, na dostępność kredytu dla gospodarki i tym samym na wzrost gospodarczy. Nowe wymogi płynnościowe godzą natomiast, zdaniem niektórych przedstawicieli branży, w samą istotę bankowości, jaką stanowi funkcja transformacji terminów.⁴²

Siła lobbingu banków jest tak duża, iż udało się im już dokonać pierwszego wyłomu w postanowieniach Bazylei III. 6 stycznia 2013 r. Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego poinformował o osiągnięciu kompromisu z bankami w kwestii

⁴⁰ *CRDIV/CCR: Agreement reached*. <http://www.deloitte.com>, 5.03.2013.

⁴¹ *Moody's Analysis. Basel III: New Capital and Liquidity Standards – FAQ-s*, <http://www.moodyanalysis.com> 19.01.2012.

⁴² *To end all crises? Implementing Basel III In the European Union. A position paper on CRD IV/CRR*. Finance Watch, February 2012, s. 10 - 17.

złagodzenia wymogu płynności krótkoterminowej (LCR). Najważniejsza zmiana dotyczy aktywów, które banki mogą zaliczyć do „wysoko płynnych”. Projekt Komitetu Bazylejskiego z 2010 r. uznawał za nie jedynie płynne rezerwy ulokowane w banku centralnym oraz obligacje rządowe. Obecny kompromis pozwala zaliczyć do nich również akcje największych spółek oraz wybrane obligacje zabezpieczone hipotecznie. Drugie ustępstwo dotyczy terminu wejścia w życie nowych przepisów. Pierwotnie miało to nastąpić 1 stycznia 2015 r. Obecnie w tym terminie banki będą musiały tylko w 60% spełniać nowe wymogi, po czym wymóg ten ma być corocznie podwyższany o 10 punktów procentowych, tak aby osiągnąć 100% 1 stycznia 2019 r. Po trzecie, złagodzone założenia dotyczące dotkliwości kryzysu płynnościowego, który banki musiały by przetrzymać. To pierwsze powodzenie zachęciło banki do podejmowania prób podważenia dotychczasowych ustaleń dotyczących wymogu płynności długoterminowej (NSFR).⁴³

Z drugiej strony wielu ekonomistów uważa reformy proponowane przez Bazyleę III za zbyt nieśmiało i odroczone w czasie. Podstawowy zarzut dotyczy tego, że nawet nie próbuje się zmienić wadliwej struktury sektora bankowego, polegającej na zdominowaniu go przez konglomeraty „zbyt duże aby upaść”. Tymczasem, w sytuacji gdy zyski pozostają prywatne, ale straty zostają upublicznione, taka struktura sektora bankowego, ze swojej istoty, prowadzi do bardzo poważnych patologii (poczynając od występującej na ogromną skalę pokusy nadużycia) i jest nie do pogodzenia ani z gospodarką wolno rynkową ani z demokracją. Ekonomiści ci twierdzą też, że bez rozwiązania tego podstawowego problemu nie uda się w sposób trwały ani ograniczyć ryzyka systemowego w sektorze bankowym ani wyeliminować jego pro cyklicznego oddziaływania na gospodarkę.⁴⁴

Oprócz tych ogólnych zastrzeżeń do rozwiązań Bazylei III zgłaszane są liczne, szczegółowe uwagi krytyczne.⁴⁵

Jako zbyt niskie oceniane bywają wymogi kapitałowe przewidziane przez Bazyleę III, zwłaszcza wobec braku reform strukturalnych sektora bankowego oraz przyjętą przez większość nadzorów bankowych (w tym w szczególności przez Unię

⁴³ H. Teitelbaum...op.cit.

⁴⁴ J. Kay, *Should we have narrow banking?*, w: *The Future of Finance. And the theory that underpins it*. London School of Economics and Political Sciences, London 2010; P. Boone, S Johnson, *Will the politics of global moral hazard sink us again?*, w: *The Future of Finance. And the theory that underpins it*, London School of Economics and Political Sciences. London 2010; *To end all crises?...op.cit.*

⁴⁵ *To end all crises?...op.cit.*, s. 34.

Europejską) zasadę traktowania wskaźników Bazylei III jako wymogów maksymalnych, a nie minimalnych. Na przykład Finance Watch w raporcie dla Komisji Europejskiej proponował podwyższenie tych wymogów dla, odpowiednio, kapitałów CET I, Tier I i Tier II z poziomów 4,5%, 6,0% i 8,0% przewidzianych przez Bazyleę III do 7,5%, 10% i 15%.⁴⁶

Krytykowane jest zaostrzenie wymogów kapitałowych dla największych, tzw. systemowo ważnych banków. Wyrażany bywa pogląd, że korzyści ze stosunkowo nieznacznie zwiększenia tych wymogów o 2,5 punkta procentowego - co i tak nie pomoże w przypadku naprawdę poważnego kryzysu - nie będą w stanie skompensować strat z tytułu dodatkowego zwiększenia pokusy nadużycia w następstwie wskazania, *explicite*, banków, którym nie pozwoli się upaść.

Proponuje się elastyczniejszą konstrukcję współczynnika lewarowania, na wzór rozwiązania wprowadzonego w Szwajcarii dla dwóch największych banków. Przyjęto tam, że współczynnik ten może zmieniać się w przedziale 3,0-4,0. W okresach dobrej koniunktury nie może być niższy niż 4,0 (co jest równoznaczne z dźwignią finansową wynoszącą 25x), ale w czasie recesji może się obniżyć do 3,0 (co odpowiada dźwigni finansowej 33,3x). Takie dopuszczenie do zwiększenia dźwigni finansowej ma zapobiegać nadmiernemu i silnie procyklicznemu delewarowaniu w czasie recesji.

Wiele zastrzeżeń nasuwa również konstrukcja bufora antycyklicznego. Po pierwsze, bufor ten ma w pełni obowiązywać dopiero od 2019 r. Po drugie, i najważniejsze, wątpliwości budzi ustanowienie pułapu dla tego buforu na poziomie 2,5% aktywów ważonych ryzykiem. Może to podważać skuteczność tego instrumentu.⁴⁷ Przez analogię można by zapytać czy polityka pieniężna banku centralnego mogłaby być skuteczna, gdyby z góry ograniczony został maksymalny poziom stopy procentowej. Po trzecie, instrument polityki antycyklicznej powinien być elastyczny. Tymczasem wymóg zapowiadania z 12-miesięcznym wyprzedzeniem każdej podwyżki tego buforu w znacznym stopniu ogranicza jego przydatność.

Liczne niedostatki i luki występujące w regulacjach proponowanych przez Komitet Bazylejski sprawiły, iż już od przełomu pierwszej i drugiej dekady obecnego wieku rozpoczęły się, na szczeblu krajowym lub regionalnym (zwłaszcza w Unii Europejskiej), prace nad dodatkowymi regulacjami bankowymi. Najważniejsze spośród nich mają dotyczyć przebudowy struktury sektora bankowego oraz

⁴⁶ W rachunku tym nie są uwzględniane dodatkowe bufory kapitałowe (ochrony kapitału i antycykliczny).

⁴⁷ Gwoli ścisłości trzeba zaznaczyć, że dyrektywa unijna CRD IV ma dopuścić pewne, ale tylko niewielkie i obwarowane licznymi warunkami, dodatkowe zwiększenie tego bufora.

wynagrodzeń w tym sektorze. Szczególne miejsce zajmuje projekt utworzenia unii bankowej w Unii Europejskiej.

Przebudowa struktury sektora bankowego.

Jak była już o tym mowa wyżej, kwestia ta, praktycznie całkowicie pominięta przez Bazyleę III, ma kluczowe znaczenie dla zbudowania zdrowego i służącego rozwojowi gospodarczemu systemu bankowego. Prace nad odpowiednimi regulacjami podjęte zostały w Stanach Zjednoczonych, w Wielkiej Brytanii i w Unii Europejskiej.

Najbardziej zaawansowane prace te są w Stanach Zjednoczonych. Oparte są one na ogłoszonych na początku 2010 r. propozycjach Paula Volckera („The Volcker Rule”) zabraniających bankom angażowanie się w operacje handlowe i inwestycyjne na własny rachunek.⁴⁸ Banki nadal jednak mają moc przeprowadzać takie operacje zlecane im przez klientów. To właśnie uważane jest przez wielu ekonomistów i niezależnych ekspertów za największą wadę tej propozycji. Po pierwsze, operacje takie też mogą, w pewnych okolicznościach, generować bardzo duże ryzyko dla banku⁴⁹. Po drugie, w wielu przypadkach trudne może być rozróżnienie operacji przeprowadzanych na rachunek własny i na rachunek klientów.⁵⁰ Po pewnych modyfikacjach, zwiększających – w wyniku lobbingu banków - liczbę wyjątków od podstawowej reguły, przepisy te mają obowiązywać od 2014 r.⁵¹

W Wielkiej Brytanii, podstawą nowych regulacji, które mają wejść w życie w 2019 r. jest raport specjalnej komisji (U.K. Independent Commission on Banking’s), której przewodniczył Sir John Vicker. Istota tej propozycji sprowadza się do rozdzielenia bankowości detalicznej i hurtowej. Reforma brytyjska jest o tyle mniej radykalna od amerykańskiej, że nie zakłada w ogóle podziału istniejących banków, ale tylko ściśle rozdzielenie (prawne i kapitałowe) ich działalności detalicznej i hurtowej.⁵²

Europa kontynentalna pozostaje wyraźnie w tyle pod względem takich reform. W 2012 r. Komisja Europejska powołała grupę ekspertów, która sporządziła raport dotyczący pożądanых zmian struktury sektora bankowego. Analogicznie jak

⁴⁸ P. Volcker, *How to Reform Our Financial System*, <http://www.nytimes.com/31.01.2010>.

⁴⁹ Przykładem może być sprzedaż, na ogromną skalę, przez AIG Financial Products instrumentów pochodnych zabezpieczających przed ryzykiem kredytowym, co doprowadziło tę instytucję w 2008 r. na skraj bankructwa. *Consultation by the High-level Expert Group on reforming the structure of the EU banking sector*, Finance Watch, 1 June 2012, s.14, www.finance-watch.org.

⁵⁰ *Consultation by the High-level...op.cit.* s.14.

⁵¹ *Volcker Rule Could Be Delayed – Again*, <http://online.wsj.com/09.04.2013>.

⁵² *Acclaim for banking shake-up plan*, www.bbc.co.uk/12.08.2011.

w przypadku planu brytyjskiego, nie proponuje się podziału istniejących banków, a tylko ściśle rozdzielanie różnego typu działalności. Podział ten ma jednak przebiegać nieco inaczej. W jednej części ma pozostać tradycyjna bankowość dla klientów indywidualnych i korporacyjnych, a do drugiej części ma zostać przeniesiona działalność bardziej ryzykowna w tym zwłaszcza wszystkie operacje finansowe przeprowadzane na rachunek własny, a także obrót instrumentami pochodnymi.⁵³

Nasuwa się wniosek, że proponowane reformy strukturalne zmierzają we właściwym kierunku, ale jednocześnie pozostają dość odległe od tego co proponuje wielu ekonomistów akademickich i niezależnych ekspertów. Postulaty te, przy całej ich różnorodności, dają się ująć w trzy grupy, różniące się stopniem radykalności.

Najdalej idące propozycje zakładają całkowite odejście od obecnego modelu bankowości, opartego na zasadzie rezerwy cząstkowej. Banki byłyby zobowiązane do utrzymywania 100%-owej rezerwy dla depozytów na żądanie. Inne usługi pośrednictwa finansowego byłyby świadczone przez wąsko wyspecjalizowane instytucje finansowe, wśród których szczególną rolę odgrywałyby rozmaite fundusze inwestycyjne. W tym systemie nie byłyby potrzebne ani systemy gwarantowania depozytów ani instytucja pożyczkodawcy ostatniej instancji.⁵⁴

Następna grupa propozycji zmierza do ograniczenia działalności bankowej wyłącznie do funkcji, które są absolutnie niezbędne dla funkcjonowania gospodarki. Do funkcji tych zalicza się: przyjmowanie depozytów, udzielanie kredytów (obrotowych i inwestycyjnych) przedsiębiorstwom oraz przeprowadzanie i rozliczanie płatności. Tylko takie banki korzystałyby z gwarancji depozytów i dostępu do kredytów banku centralnego. Wszystkie pozostałe usługi finansowe byłyby świadczone przez inne instytucje finansowe.⁵⁵

Stosunkowo najmniej radykalne propozycje sprowadzają się do ponownego, jeszcze ostrzejszego niż w amerykańskiej ustawie z 1933 r., rozdzielania bankowości komercyjnej od bankowości inwestycyjnej. Podział między tymi dwoma rodzajami banków przebiegałby zarówno na poziomie instytucjonalnym jak i na płaszczyźnie wzajemnych kontaktów. Tylko banki komercyjne miałyby dostęp do gwarancji

⁵³ *High-level Expert Group on reforming the structure of the EU banking sector. Chaired by Erkki Liikanen. Final Report*, Brussels, 2 October 2012.

⁵⁴ L. J. Kotlokoﬀ, *Jimmy Stewart is Dead. Ending the World's Ongoing Financial Plague with Limited Purpose Banking*, John Wiley and Sons. New Jersey 2010; J. H. De Soto, *Pieniądz, Kredyt Bankowy i Cykle Koniunkturalne*, Instytut Ludwiga von Misesa, Warszawa 2009; J. Kay, op.cit.

⁵⁵ *To end all crises?...*op.cit.; Consultation by the High-level...op.cit.

depozytów i do pomocy płynnościowej banku centralnego. Ponadto postuluje się przyznanie instytucjom nadzorczym lub urzędowi ochrony konsumentów uprawnień do podziału zbytu dużych banków.⁵⁶

Regulacje systemów wynagrodzeń.

Kwestia ta nie ma tak dużego ciężaru gatunkowego, jak omawiane powyżej zmiany struktury sektora bankowego, niemniej jednak też uważana jest za istotną. Wśród źródeł współczesnego globalnego kryzysu finansowego na ogół wymienia się również wadliwe systemy wynagrodzeń w instytucjach finansowych. Jednak wbrew obiegowym opiniom główną przyczyną wypaczenia systemu wynagrodzeń nie jest ich wysokość, lecz ich struktura i zasady przyznawania. Bardzo duży udział w tych wynagrodzeniach rozmaitych premii przyznawanych za zyski osiągnięte w krótkim okresie stanowi silny bodziec do podejmowania wysoce ryzykownych operacji, które prowadzą do wzrostu obrotów i zysków w krótkim okresie, ale często kosztem stabilności i zysków długookresowych.⁵⁷

W Unii Europejskiej pierwszą próbą odpowiedzi na te wyzwania była dyrektywa CRD III z 2010 r. ustanawiająca pewne regulacje systemów wynagrodzeń w instytucjach kredytowych i firmach inwestycyjnych.⁵⁸ Miedzy innymi wprowadzone zostały wymogi odroczenia terminów wypłacania istotnej części zmiennego komponentu wynagrodzeń oraz wypłacania znacznej części tych premii w postaci instrumentów finansowych (akcji lub produktów finansowych danej instytucji). Bardziej zdecydowane kroki przewiduje omawiana już wyżej najnowsza dyrektywa CRD IV. Zmienna część wynagrodzeń bankowców ma zostać ograniczona do wysokości ich zasadniczego wynagrodzenia lub – tylko w wyjątkowych przypadkach – jego dwukrotności, jeśli zgodę na to wyrazi wprost większość akcjonariuszy. Dotychczas premie w bankach sięgały często kilkukrotności pensji.⁵⁹

Jeszcze bardziej radykalne regulacje mają być wprowadzone w Szwajcarii w następstwie poparcia uzyskanego przez tzw. Inicjatywę Mindera w referendum z 4 marca 2013 r. Licząca 24 punkty propozycja umożliwi akcjonariuszom wszystkich szwajcarskich firm aprobowanie lub blokowanie proponowanego poziomu wynagrodzeń dla członków zarządu i rady nadzorczej. Inne punkty dotyczą

⁵⁶ N. Roubini, S. Mihn, *Ekonomia Kryzysu*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2011.

⁵⁷ N. Roubini, S. Mihn, op.cit. s. 214-221.

⁵⁸ „Official Journal of the EU” 14.12.2010, L.329, s.3

⁵⁹ „Rzeczpospolita” 01.03.2013, s. B-9.

ograniczenia wysokości odpraw (tzw. złotych spadochronów), pakietów emerytalnych i kredytów preferencyjnych. W kilku innych krajach wysoko rozwiniętych (np. w Stanach Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii, Holandii czy Norwegii) obowiązują łagodniejsze regulacje, dające akcjonariuszom instytucji finansowych tylko niewiążące prawo do ograniczania płac.⁶⁰

Unia bankowa.

Zapoczątkowany w 2010 kryzys strefy euro unaoczniał z całą ostrością potrzebę pogłębienia integracji nie tylko w sferze fiskalnej, ale i finansowej. W efekcie rozpoczęły się prace nad założeniami unii bankowej, a szczyt Unii Europejskiej w grudniu 2012 r. podjął decyzję o utworzeniu takiej unii. Przynależność do niej będzie obowiązkowa dla krajów członkowskich strefy euro i dobrowolna dla pozostałych krajów UE. Na ostateczny kształt unii bankowej mają się składać trzy filary: jednolity mechanizm nadzorczy, jednolite zasady uporządkowanej naprawy, upadłości i likwidacji banków oraz wspólny system gwarantowania depozytów. Szczyt unijny z grudnia 2012 r. przesądził o powstaniu tylko tego pierwszego filara (a i w tym przypadku nie wszystkie szczegóły są już znane). Uzgodnienia dotyczące dwóch pozostałych filarów, także niezbędnych dla efektywnego funkcjonowania unii bankowej, jeszcze trwają.

Jednolity mechanizm nadzorczy (Single Supervisory Mechanism, SSM) ma być sprawowany przez Europejski Bank Centralny (EBC). Przewidziano dwie instancje: Radę Nadzorców (Supervisory Board), w skład której będą mogli wejść również przedstawiciele państw spoza strefy euro oraz Radę Prezesów (Governing Council) EBC, a także skomplikowany system uzgodnień decyzji między tymi instancjami, tak żeby chronione były również interesy krajów uczestniczących nie będących członkami strefy euro, a zatem nie reprezentowanych w Radzie Prezesów. Jednolitym nadzorem objęte mają być grupy bankowe działające w przynajmniej trzech państwach UE, banki o aktywach ponad 30 mld euro, takie, których aktywa stanowią ponad 20% PKB jednego z państw uczestników systemu, a dodatkowo jeszcze co najmniej trzy największe banki z każdego kraju uczestniczącego w systemie i wszystkie banki, które skorzystały z pomocy publicznej, Szacuje się, że będzie to oznaczało objęcie nadzorem EBC około 150 banków⁶¹.

⁶⁰ „Rzeczpospolita” 05.03.2013, s. B-8.

⁶¹ J. Ramotowski, *Unia bankowa potrzebna, ale wciąż więcej pytań niż odpowiedzi*, <http://www.obserwatorfinansowy.pl>, 19.01.2013.

Największe zastrzeżenia związane z budową unii bankowej dotyczą nawet nie tego, że powstaje ona na raty i nieznanym pozostaje jej ostateczny kształt. Większy problem stanowi fakt, że przy braku reform strukturalnych europejskiego sektora bankowego jedną z konsekwencji unii bankowej w jej proponowanym kształcie będzie to, że wielkie europejskie banki przetrwają w ich obecnej postaci⁶². Jednolity nadzór bankowy, sprawowany na poziomie wielkich grup bankowych, umożliwi centralizację zarządzania kapitałem, płynnością i ryzykiem w spółkach matkach. Tym samym będą one mogły obciążać swoimi ewentualnymi stratami i/lub problemami z płynnością swoje spółki zależne w innych krajach ze wszystkimi tego konsekwencjami dla stabilności systemów bankowych w tych krajach.⁶³ Trudno też sobie wyobrazić jak miałyby wyglądać „uporządkowana upadłość” w przypadku wielkich europejskich banków. Nie dziwi zatem dosadnie sformułowany wniosek, że unia bankowa może stać się swoistą ochronką dla tych banków.⁶⁴

4. Wpływ nowych regulacji na sektor bankowy w Polsce

Ze względu na stosunkowo krótką, współczesną historię oraz uwarunkowania, w jakich powstawał, sektor bankowy w Polsce wykazuje pewne cechy specyficzne w porównaniu z krajami wysoko rozwiniętymi. Po pierwsze, banki odgrywają dominującą rolę w polskim sektorze finansowym, co jest charakterystyczne dla tzw. kontynentalnego modelu rynku finansowego. Zgodnie też z tym modelem rynku finansowego największe działające w Polsce banki można scharakteryzować jako banki uniwersalne. Po drugie, sektor bankowy w Polsce zdominowany jest (w około 2/3) przez kapitał zagraniczny.⁶⁵ Znaczną część działających w Polsce banków stanowią spółki zależne konglomeratów lub holdingów finansowych. Po trzecie, pomimo dynamicznego rozwoju sektora bankowego w Polsce stopień „ubankowienia” polskiej gospodarki pozostaje znacznie niższy w porównaniu z krajami wysoko rozwiniętymi.⁶⁶ Po czwarte, działające w Polsce banki funkcjonują w sposób bardziej

⁶² T. Chmielewski, A. Sławiński, *Ochronka dla wielkich banków*, „Rzeczpospolita” 18.07.2012, s. B-9.

⁶³ J. Hausner, A. Sławiński, *Chwiejna piramida nad Europą*, „Rzeczpospolita” 19.01.2012.

⁶⁴ T. Chmielewski, A. Sławiński, *Ochronka...* op.cit.

⁶⁵ *Raport o sytuacji banków w 2011 r.*, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa 2012, s.24.

⁶⁶ Co prawda od 1999 r. do 2011 r. relacja aktywów sektora bankowego do PKB zwiększyła się w Polsce z 55% do około 84 %, relacja kredytów do PKB wzrosła z 24% do blisko 59%, a relacja depozytów do PKB z 33% do ponad 51%.⁶⁶ Relacje te pozostają jednak wciąż znacznie niższe niż w krajach wysoko rozwiniętych. *Raport o sytuacji banków w 2011 r.* op. cit... s. 26.

tradycyjny niż banki w krajach wysoko rozwiniętych. Przede wszystkim przejawia się to w tym, że w większym stopniu koncentrują się one na typowych funkcjach pośrednictwa finansowego (przyjmowanie depozytów i udzielanie kredytów), a w mniejszym stopniu na funkcjach wykraczających poza takie pośrednictwo (przeprowadzanie różnych operacji finansowych zarówno na rachunek klientów jak i na rachunek własny, występowanie w charakterze animatorów rynku, oferowanie instrumentów pochodnych zabezpieczających przed różnymi rodzajami ryzyka, doradztwo finansowe itp.)⁶⁷.

Ta specyfika sektora bankowego w Polsce sprawia, że nie wszystkie nowe, przygotowywane lub już wprowadzane w życie, regulacje bankowe uznać można za właściwe i potrzebne z punktu widzenia bezpieczeństwa i stabilności tego sektora w Polsce. Patrząc przez pryzmat sytuacji banków działających w Polsce można pokusić się o rozróżnienie wśród tych nowych regulacji trzech grup.

Pierwszą stanowiłyby te regulacje, które niewątpliwie mają istotne znaczenie dla poprawy bezpieczeństwa i stabilności sektora bankowego w Polsce. Zaliczyć do nich można nowe wymogi płynnościowe (w tym zwłaszcza te dotyczące płynności długoterminowej) oraz regulacje przeciwdziałające pro cykliczności akcji kredytowej banków (anty cykliczny bufor kapitałowy, zaostrzone wymogi płynnościowe, zmiany w zasadach pomiaru ryzyka, ewolucja w kierunku makro stabilizacyjnego podejścia do regulowania banków).⁶⁸

⁶⁷ Ponadto sektor bankowy w Polsce pozostaje bardziej konserwatywny w porównaniu z krajami wysoko rozwiniętymi. W szczególności nie zostały jeszcze prawie wcale wprowadzone takie innowacje finansowe jak zaawansowana sekurytyzacja czy oferta instrumentów pochodnych najnowszej generacji. Konserwatyzm działających w Polsce banków przejawia się także w ich polityce inwestycyjnej. Ich portfele papierów wartościowych składają się przede wszystkim z polskich papierów skarbowych. Nie było w nich w ogóle obligacji CDO (Collateralized Debt Obligations), określanych obecnie jako toksyczne ze względu na to, że wśród kredytów, w oparciu o które zostały one wyemitowane były również sub-standardowe kredyty hipoteczne z USA. Nie ma w nich też prawie wcale obligacji skarbowych krajów zagrożonych niewypłacalnością (południowych krajów strefy euro). Wreszcie dźwignia finansowa stosowana przez działające w Polsce banki (rzędu ok. 15x) pozostaje około dwukrotnie niższa od średniej dla całej Unii Europejskiej. *Podsumowanie ilościowego badania wpływu Bazylei III na polski system bankowy-materiał dla mediów*. PwC, Warszawa 12 grudnia 2011, s. 4-5.

⁶⁸ W tym świetle ewentualne złagodzenie wymogu płynności długoterminowej (nie mówiąc już o jego całkowitym odrzuceniu) należałoby, wbrew opinii polskiego środowiska bankowego, ocenić zdecydowanie negatywnie. Po pierwsze, mogłoby to osłabić bodźce do podejmowania przez banki odpowiednich działań dostosowawczych. Po drugie, utrudniłoby przeciwdziałanie pro cykliczności akcji kredytowej banków.

Drugą grupę stanowiłyby regulacje raczej obojętne z punktu widzenia banków działających w Polsce, ale mogące mieć na nie pośredni wpływ, pozytywny bądź negatywny, poprzez skutki tych regulacji dla dużych banków zagranicznych mających swoje spółki zależne w Polsce. Do tej grupy należą zaostrzone wymogi kapitałowe (w tym również te dotyczące skali lewarowania), regulacje mające ograniczyć ryzyko kredytowe w transakcjach poza giełdowych (przede wszystkim instrumentami pochodnymi) oraz regulacje mające doprowadzić do podziału największych banków.

Grupę trzecią stanowiłyby regulacje mogące okazać się wręcz szkodliwe dla sektora bankowego w Polsce. Obejmują one pewne rozwiązania już przyjęte lub proponowane w ramach powstającej w UE unii bankowej. Przede wszystkim dotyczy to ramowo uzgodnionej już w grudniu 2012 r. koncepcji jednolitego mechanizmu nadzorczego. Wynika z niej, że niezależnie od tego czy Polska przystąpi do unii bankowej, to co najmniej kilka działających w Polsce banków automatycznie znajdzie się pod nadzorem Europejskiego Banku Centralnego.⁶⁹ Tak czy inaczej, nadzory lokalne, takie jak polska Komisja Nadzoru Finansowego, ulegną znacznemu osłabieniu. Może to spowodować, że spółki-córki wymkną się spod naszego nadzoru, a dominujące grupy kapitałowe będą mogły stosować wobec nich wszelkie zabiegi związane z przesuwaniem płynności i kapitałów oraz alokacją ryzyka w sposób nierynkowy. Oznaczałoby to fiasko dotychczasowej strategii polskich władz wobec sektora bankowego, zakładającej, że wpływ na ten sektor mają nam zagwarantować nie udziały w kapitale bankowym, ale regulacje.⁷⁰

* * *

Oslabienie nadzoru lokalnego może także utrudnić przeciwdziałanie procykliczności akcji kredytowej banków. Stanie się tak, jeżeli decyzje dotyczące kapitałowego bufora antycyklicznego będą podejmowane na poziomie grupy kapitałowej, a nie przez nadzór lokalny.

Sytuację pogarsza jeszcze forsowana przez Komisję Europejską doktryna maksymalnej harmonizacji wymogów kapitałowych i płynnościowych dodatkowo ograniczająca elastyczność działania lokalnych nadzorów. Tymczasem możliwości wykorzystania polityki nadzorczej dla przeciwdziałania boomom kredytowym są dla Polski kluczowe w perspektywie przyszłej akcesji do strefy euro. Dramatyczne

⁶⁹ Według stanu na początek 2013 r. byłyby to następujące banki: Pekao S.A., BRE, ING BSK, BZWBK i Millenium. J. Ramotowski, op.cit.

⁷⁰ P. Badzio, *Córki na wydaniu?*, Portal Finansowy Gazety Bankowej. 29.09.2012, s. 3.

doświadczenia Irlandii i Hiszpanii dobitnie pokazały, co się może wydarzyć w sytuacji, gdy stopy procentowe spadają do bardzo niskiego poziomu, banki uzyskują praktycznie nieograniczone możliwości finansowania swojej akcji kredytowej z rynków finansowych strefy euro, a kraj pozbawiony jest już możliwości prowadzenia autonomicznej polityki pieniężnej. Na szczęście na razie w ramach unii bankowej nie przewiduje się pełnej harmonizacji kryteriów udzielania kredytów. Pozostawia to lokalnym nadzorom możliwość wykorzystywania tak ważnych instrumentów makroostrożnościowych jak wskaźniki LTV i DTI, które uważa się za szczególnie skuteczne dla przeciwdziałania procykliczności w działalności sektora bankowego.⁷¹

Literatura cytowana

- Acclaim for banking shake-up plan*, www.bbc.co.uk/12.08.2011.
- Badzio P., *Córki na wydaniu?*, Portal Finansowy Gazety Bankowej. 29.09.2012.
- Basel Committee on Banking Supervision, International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards. A revised framework. Comprehensive Version*, BIS, Basel, June 2006.
- Basel Committee on Banking Supervision, Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking system*, Basel, December 2010 (revised June 2011).
- Boone P., Johnson S., *Will the politics of global moral hazard sink us again?*, w: *The Future of Finance. And the theory that underpins it*, London School of Economics and Political Sciences, London 2010.
- Borio C., *Rediscovering the macroeconomic roots of financial stability policy: journey, challenges and a way forward*, "BIS Working Papers", September 2011, No. 354.
- Chmielewski T., Sławiński A., *Ochronka dla wielkich banków*, „Rzeczpospolita” 18.07.2012.
- Chmielewski T., Sławiński A., *Wykorzystanie instrumentów nadzorczych w polityce makrostabilizacyjnej*, „Zarządzanie Publiczne” 2010, nr 3 (13).
- Consultation by the High-level Expert Group on reforming the structure of the EU banking sector*, Finance Watch, 1 June 2012, www.finance-watch.org.
- CRDIV/CCR: Agreement reached*, <http://www.deloitte.com> (5.03.2013).
- Davies H., Green D., *Globalny nadzór i regulacja sektora finansowego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010,
- De Soto J.H., *Pieniądz, Kredyt Bankowy i Cykle Koniunkturalne*, Instytut Ludwiga von Misesa, Warszawa 2009.
- The Fundamental Principles of Financial Regulation*, "Geneva Reports on the World Economy" 11, June 2009.
- Galati G., Moessner R., *Macroprudential policy – a literature review*, "BIS Working Papers", February 2011, No. 337.

⁷¹ S. Kluza, A. Płociński, A. Sławiński, *Pozorny paradoks unii bankowej*, „Rzeczpospolita” 07.11.2012, s. B-9.

- Goodhart C., *How should we regulate bank capital and financial products? What role for "living wills"*, w: *The Future of Finance. And the theory that underpins it*, London School of Economics and Political Sciences. London 2010.
- Góral L., *Nadzór bankowy*, PWE, Warszawa 1998.
- Hausner J., Sławiński A., *Chwiejna piramida nad Europą*, „Rzeczpospolita” 19.01.2012.
- High-level Expert Group on reforming the structure of the EU banking sector. Chaired by Erkki Liikanen. Final Report*, Brussels, 2 October 2012.
- Kay J., *Should we have narrow banking?*, w: *The Future of Finance. And the theory that underpins it*, London School of Economics and Political Sciences. London 2010.
- Kluza S., Płociński A., Sławiński A., *Pozorny paradoks unii bankowej*, „Rzeczpospolita” 07.11.2012.
- Kotlikoff L.J., *Jimmy Stewart is Dead. Ending the World's Ongoing Financial Plague with Limited Purpose Banking*, John Wiley and Sons. New Jersey 2010.
- Lonczak P., *Czy Bazylea jest potrzebna bankom?*, <http://www.bankier.pl>, 18.10.2010.
- Marcinkowska M., *Standardy kapitałowe banków. Bazylejska Nowa Umowa Kapitałowa w polskich regulacjach nadzorczych*, Regan Press, Gdańsk 2009.
- Minsky H.P., *Stabilizing an Unstable Economy*, Yale University Press, London 1986.
- Moody's Analysis. Basel III: New Capital and Liquidity Standards – FAQ-s*, <http://www.moodyanalysis.com> 19.01.2012.
- “Official Journal of the EU” 14.12.2010.
- Podsumowanie ilościowego badania wpływu Bazylei III na polski system bankowy-materiał dla mediów*, PwC, Warszawa 12 grudnia 2011.
- Ramotowski J., *Unia bankowa potrzebna, ale wciąż więcej pytań niż odpowiedzi*, <http://www.obserwatorfinansowy.pl>, 19.01.2013.
- Roubini N., Mihov S., *Ekonomia Kryzysu*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2011.
- “Rzeczpospolita” 01.03.2013.
- “Rzeczpospolita” 05.03.2013.
- Teitelbaum H., *NSFR implementation uncertain after Basel III compromise on LCR phase-in*. “Financial Times”, 22.01.2013.
- To end all crises? Implementing Basel III In the European Union. A position paper on CRD IV/CRR*, Finance Watch. February 2012.
- Turner A., *What do banks do? Why do credit booms and bust occur and what can public policy do about it?*, w: *The Future of Finance. And the theory that underpins it*, London School of Economics and Political Sciences. London 2010.
- Volcker P., *How to Reform Our Financial System*, <http://www.nytimes.com/31.01.2010>.
- Volcker Rule Could Be Delayed – Again*, <http://online.wsj.com/09.04.2013>.
- Woodford M., *Pośrednictwo finansowe i analiza ekonomiczna*, „Gospodarka Narodowa” 2011, nr 11-12.

III

**ŚRODKI UNIJNE A EWOLUCJA
STRATEGII ROZWOJU**

Małgorzata Sulmicka

7. Cele edukacyjne Strategii Europa 2020 a Polska

Streszczenie

W ramach nowej strategii rozwoju UE „Europa 2020” państwa członkowskie same określiły swoje krajowe pułapy realizacji wspólnych celów UE - w dostosowaniu do indywidualnych uwarunkowań i możliwości. Z porównania zarówno pozycji wyjściowych, jak i zamierzeń docelowych krajów członkowskich dotyczących celów Strategii Europa 2020 wynika, że w przypadku Polski obszarem, w którym nasza pozycja zdecydowanie plasuje nas na ponadprzeciętnej pozycji w stosunku do innych krajów UE 27 jest edukacja. Celem opracowania jest przedstawienie pozycji Polski w dziedzinie edukacji na tle innych krajów członkowskich UE, trendów w tym obszarze oraz ocena trafności przyjętych wskaźników edukacyjnych i realistyczności zadeklarowanych poziomów ich realizacji w perspektywie do roku 2020.

Słowa kluczowe: Strategia Europa 2020, cele i wskaźniki edukacyjne Strategii Europa 2020

The educational goals of the Europe 2020 Strategy in the context of Poland

Abstract

The new European Union development strategy „Europe 2020” allowed Member States to set their national target levels of the common European strategy objectives by themselves – in line with their individual circumstances and possibilities. The comparison of the member states' starting positions and planned achievements for the final year of the new European strategy shows that the area in which Poland stands out is education. The purpose of the article is to present the Polish situation in the field of education and compare it with that of other member states, set it against trends in this field and to evaluate the relevance of the European education indicators to the Polish situation as well as the probability of the declared levels being achieved.

Key words: Europe 2020, Europe 2020 objectives and indicators

Wstęp

Wraz z końcem okresu realizacji Strategii Lizbońskiej - mimo rozczarowania jej efektami - zdecydowano, że w zglobalizowanym i coraz bardziej konkurencyjnym świecie, dalsza polityka rozwoju UE wymaga kolejnej wieloletniej strategii.¹ Sukcesorką Strategii Lizbońskiej na drugą dekadę XXI w. stała się uchwalona w czerwcu 2010 r. „Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego społecznemu włączeniu.”²

Wśród przyczyn niepowodzenia Strategii Lizbońskiej wymieniana była często jej przeładowana agenda - nadmiar celów i priorytetów oraz niejasne relacje i sprzeczności między nimi.³ W reakcji na powyższy mankament SL, w Strategii Europa 2020 przyjęto pakiet kilku jasno zdefiniowanych wzajemnie się wspierających celów ilościowych. Cele te odnoszą się do pięciu obszarów uznanych za kluczowe dla dalszego rozwoju UE, a mianowicie: zatrudnienia, badań i rozwoju, edukacji, zmian klimatu i energii oraz ubóstwa i spójności społecznej. Zakłada się, że ich realizacja powinna wprowadzić Unię Europejską na pożądaną ścieżkę inteligentnego, zrównoważonego i sprzyjającego spójności społecznej rozwoju.

1. Edukacja jako cel polityki rozwoju

Ze względu na liczbę monitorowanych obszarów, mówi się zwykle o pięciu głównych celach Strategii Europa 2020. Ponieważ jednak niektórym obszarom przypisano więcej niż jeden wiodący wskaźnik monitorowania (tzw. *headline*

¹ Szerzej temat ten omawiam w: M. Sulmicka, „Europa 2020” - postlizbońska polityka rozwoju Unii Europejskiej, w: *Polityka gospodarcza w świetle kryzysowych doświadczeń*, pr. zb. pod red. J. Stacewicza, SGH, „Prace i Materiały IRG”, 2011, nr 95.

² *Europe 2020 - A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, European Commission, Brussels, 3.3.2010, Com (2010) 2020.

³ Jako „sztandarowe” cele ilościowe SL uważane były wskaźniki dotyczące tempa wzrostu PKB, zatrudnienia i udziału wydatków na B+R w PKB. Były one włączone *de facto* na równi z innymi wskaźnikami do ewoluującej w trakcie realizacji SL listy tzw. wskaźników strukturalnych pełniących rolę *headline indicators* w ramach 6. głównych obszarów monitorowania SL. Było to często przyczyną niejasności, co jest celem a co wskaźnikiem monitorowania celu. W praktyce jako cele SL traktowane były te zadania, którym przypisane zostały konkretne wartości liczbowe do osiągnięcia, których było kilkadziesiąt. Temat ten omawiam w: M. Sulmicka, *Wskaźniki strukturalne jako instrument monitorowania polityki rozwoju Unii Europejskiej*, w: *Polityka gospodarcza w warunkach integracji z Unią Europejską*, pr. zb. pod red. J. Stacewicza, SGH, „Prace i Materiały IRG”, 2009, nr 82.

indicator), w efekcie pięciu celom odpowiada osiem wskaźników wiodących.⁴ Pożądane docelowe wartości poszczególnych wskaźników wyznaczone zostały zarówno na poziomie całej Unii Europejskiej, jak i dla poszczególnych krajów członkowskich. W ramach nowej strategii państwa członkowskie same określiły swoje krajowe pułapy realizacji wspólnych celów UE - w dostosowaniu do indywidualnych uwarunkowań i możliwości. Główne cele „Europy 2020” w wersji przyjętej ostatecznie przez Radę Europejską oraz poziom ich realizacji zadeklarowany przez Polskę są następujące:

1. UE: wzrost stopy zatrudnienia osób w wieku 20-64 lata z 69% do 75%;
⇒ Polska: 70%
2. UE: wzrost udziału inwestycji sektorze B+R do 3% PKB;
⇒ Polska: 1,7%
3. UE: redukcja emisji gazów cieplarnianych co najmniej o 20%, wzrost udziału energii ze źródeł odnawialnych do 20% finalnej konsumpcji energii, 20% wzrost efektywności energetycznej;
⇒ Polska, odpowiednio: 14%, 15,4%, 14%
4. UE: zmniejszenie udziału osób wcześniej kończących edukację do poziomu poniżej 10% oraz wzrost udziału osób w wieku 30-34 lata mających ukończone wykształcenie wyższe lub równoważne co najmniej do 40%;
⇒ Polska: 4,5%, 45%
5. UE: dążenie do wydobycia z ubóstwa co najmniej 20 mln osób;
⇒ Polska : 1,5 mln osób.⁵

Z porównania zarówno pozycji wyjściowych jak i zobowiązań krajów członkowskich w perspektywie do roku 2020 dotyczących poszczególnych celów wynika, że obszarem, w którym Polska zdecydowanie plasuje się na ponadprzeciętnej pozycji w stosunku do innych krajów UE 27 jest edukacja. Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie pozycji Polski w dziedzinie edukacji na tle innych krajów członkowskich UE, ocena zasadności przyjętych wskaźników edukacyjnych oraz realizacyjności zadeklarowanych poziomów ich realizacji.⁶

⁴ Ponieważ wskaźnik dotyczący ubóstwa i wykluczenia społecznego jest wskaźnikiem sumarycznym, w skład którego wchodzi 3 wskaźniki cząstkowe, właściwie liczba celów wskaźnikowych typu *headline indicators* w Strategii Europa 2020 wynosi 11.

⁵ *European Council Conclusions*, Brussels, 17 June 2010, Annex I, *New European Strategy for jobs and growth. EU headline targets* s.11,12, <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/115346.pdf>

⁶ Innym celem polityki rozwoju UE oraz monitorującym je wskaźnikom poświęcone były moje wcześniejsze opracowania, m.in.: *Wskaźniki strukturalne jako instrument monitorowania polityki rozwoju Unii Europejskiej*. op.cit.; *Mierzenie ubóstwa i wykluczenia społecznego*, w:

W dobie gospodarki opartej na wiedzy możliwości rozwojowe gospodarek zależą bardziej niż kiedykolwiek od jakości kapitału ludzkiego, jego kreatywności, zdolności innowacyjnych i adaptacji do nowości. Współcześnie jakość ta kształtowana jest w decydującym stopniu w procesie kształcenia. Potencjał edukacyjny społeczeństwa stanowi w coraz większym stopniu czynnik decydujący o konkurencyjności kraju.

Poziom, jakość oraz struktura wykształcenia społeczeństwa mają obecnie zasadnicze znaczenie zarówno w procesie wzrostu gospodarczego jak i z punktu widzenia realizacji celów społecznych. Edukacja stanowi czynnik zwiększający zatrudnienie oraz wydajność, ułatwia dostosowywanie do zmian zachodzących na rynku pracy. Wykształcenie przeciwdziała ubóstwu i wykluczeniu społecznemu, poprawia jakość życia - badania pokazują, że ludzie lepiej wykształceni nie tylko lepiej zarabiają, ale też są zdrowsi i bardziej zadowoleni z życia.

Jednym z głównych atutów Unii Europejskiej w międzynarodowej konkurencyjności są jej wykształcone społeczeństwa oraz wysoko wykwalifikowane specjalistyczne kadry. Jednak w wyścigu o jak najwyższą jakość kapitału ludzkiego biorą obecnie udział także wszyscy główni konkurenci UE. Utrzymanie przez UE międzynarodowej pozycji konkurencyjnej w obszarze kapitału ludzkiego wymaga więc dostosowanej do współczesnych wyzwań strategii edukacyjnej. W założeniach unijnych strategii rozwoju wyższy potencjał edukacyjny społeczeństwa ma być też czynnikiem kompensującym prognozowany znaczący ilościowy ubytek zasobów pracy związany ze starzeniem się europejskich społeczeństw.⁷

2. Edukacja w Strategii Lizbońskiej

W Strategii Lizbońskiej edukacja nie została wyodrębniona jako jeden z jej sześciu podstawowych obszarów jej monitorowania.⁸ Tym niemniej zarówno w pierwotnej jak

Polityka gospodarcza w poszukiwaniu nowego paradygmatu, pr. zb. pod red. J. Stacewicza, SGH, „Prace i Materiały IRG”, 2013, nr 92; *Strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju Unii Europejskiej*. Zawarte w niniejszym artykule dane liczbowe – o ile nie jest zaznaczone inaczej – pochodzą z bazy danych Eurostatu.

⁷ Według prognoz demograficznych do 2040 r. liczba ludności w krajach UE spadnie z 344 mln do 304 mln, zaś liczba osób w wieku produkcyjnym, która w 1990 r. wynosiła 155 mln, w 2040 r. może wynieść 118 mln. Iglicka K., Demograficzne wyzwania dla rynków pracy, polityk społecznych i bezpieczeństwa Europy, *Polityka Społeczna* nr 1/2013, s.1

⁸ W SL wyodrębnionych zostało 6 obszarów monitorowania, którym przypisano następujące główne wskaźniki:

I. Ogólna sytuacja makroekonomiczna, Wskaźniki: PKB *per capita* w SSN; Wydajność pracy na zatrudnionego; II: Zatrudnienie, Wskaźniki: Stopa zatrudnienia; Stopa zatrudnienia starszych pracowników; Stopa zatrudnienia kobiet; III. Innowacyjność i badania naukowe,

i tzw. odnowionej wersji tej strategii, edukacji przypisana została ważna rola w realizacji jej głównych priorytetów, tj. wzrostu i zatrudnienia. Edukacyjną orientację SL wskazują dobrane do jej monitorowania wskaźniki. Spośród wskaźników strukturalnych (tj. katalogu podstawowych wskaźników monitorowania SL) - sześć dotyczyło edukacji, z czego pięciu przypisano konkretne wartości liczbowe do osiągnięcia w 2010 roku. Były to:

- zmniejszenie liczby osób wcześniej kończących edukację do poziomu 10%,
- podniesienie udziału osób w grupie wiekowej 20-24 lata z wykształceniem średnim wyższym do co najmniej 85% (tzw. wskaźnik osiągnięć edukacyjnych ludzi młodych),
- podniesienie do 15% udziału absolwentów kierunków matematyczno-przyrodniczych i technicznych,
- podniesienie udziału osób dorosłych w różnych formach kształcenia ustawicznego (uczenia się przez całe życie) do poziomu 12,5%,
- objęcie wychowaniem przedszkolnym co najmniej 90% dzieci w wieku powyżej 3 lat.

Monitorowany był też poziom wydatków publicznych na edukację z zaleceniem jego wzrostu.⁹ Mimo zaleceń wzrósł on w bardzo niewielkim stopniu: w skali UE 27 z 4,88% PKB w 2000 r. do 4,96% w roku 2009. W Polsce udział ten wzrósł z 4,89% w 2000 r. do 5,47% w 2005 r. a następnie obniżył się do 4,91% w roku 2009.

Z podsumowania efektów realizacji SL w dziedzinie edukacji wynika, że wprawdzie we wszystkich krajach członkowskich znacząco wzrósł poziom wykształcenia społeczeństwa, jednak w skali całego ugrupowania nie udało się osiągnąć założonego docelowego poziomu w przypadku żadnego ze wskaźników. Spośród wymienionych wskaźników edukacyjnych szczególne znaczenie w SL przywiązywano do realizacji założeń w zakresie upowszechnienia szkolnictwa

Wskaźniki: Osiągnięcia edukacyjne osób młodych; Wydatki krajowe na B+R; IV. Reformy ekonomiczne, Wskaźniki: Komparatywne poziomy cen; Inwestycje prywatne; V. Spójność społeczna, Wskaźniki: Stopa zagrożenia ubóstwem po transferach socjalnych; Stopa bezrobocia długookresowego; Dyspersja regionalnych stóp zatrudnienia; VI. Środowisko naturalne, Wskaźniki: Emisja gazów cieplarnianych, Energochłonność gospodarki; Wielkość transportu towarów w stosunku do PKB.

⁹Rozwinięciem zaleceń SL w obszarze edukacji był program *Education and Training 2010*, w ramach którego przyjęto obszerny pakiet celów, benchmarków i wskaźników edukacyjnych. Cele główne SL w dziedzinie edukacji i szkoleń to poprawa jakości i efektywności systemów edukacji, ułatwienie powszechnego dostępu do edukacji, otwarcie systemów edukacji na środowisko i świat. www.men.gov.pl

średniego wyższego (*upper secondary education*) według klasyfikacji ISCED.¹⁰ Z badań wynika bowiem, że osoby, które posiadają wykształcenie na tym poziomie mają znacząco wyższy poziom stopy zatrudnienia a także dostęp do prac z wyższymi płacami i o lepszych warunkach pracy niż osoby z wykształceniem średnim niższym (*lower secondary education*). Ponieważ w celu nadrzędnym Strategii Lizbońskiej mowa była o tworzeniu „dobrych miejsc pracy” a zarazem jednym z dwóch głównych priorytetów SL było zatrudnienie – upowszechnianie wykształcenia na poziomie średnim wyższym służyć miało realizacji tych założeń Strategii. Poza tym pełne wykształcenie średnie będące warunkiem kontynuowania nauki na studiach wyższych stanowiło element Strategii w jej części nastawionej na tworzenie szerokich podstaw dla upowszechniania szkolnictwa trzeciego stopnia, uważanego za kluczowe dla przechodzeniu do gospodarki opartej na wiedzy.

Ocenę efektów SL utrudnia fakt dwukrotnego rozszerzenie UE w okresie jej realizacji, jednak z dokonanych przez Eurostat przeliczeń wynika, że wskaźnik upowszechnienia wykształcenia średniego wyższego wzrósł z 76,6% w 2000 r. do 78,6% w 2009 roku. Jakkolwiek jest też grupa krajów, gdzie poziom ten został znacząco przekroczony. Najlepsze wyniki osiągnęły kraje skandynawskie oraz Słowacja - 91,8%, Czechy - 91,2% a także Polska – 91,1%.¹¹

Również udział osób wcześniej kończących edukację w skali UE pozostał na znacznie wyższym poziomie od zakładanego,¹² niewielki postęp odnotowano

¹⁰ Ponieważ różne kraje mają różne systemy szkolne, do ich porównań służy klasyfikacja ISCED - *International Standard Classification of Education* - Międzynarodowa Standardowa Klasyfikacja Kształcenia - opracowany przez UNESCO schemat stosowany do porównywania systemów szkolnych w różnych krajach. Podstawą do zakwalifikowania określonego programu kształcenia do jednego z poziomów kształcenia w klasyfikacji ISCED jest treść kształcenia. W ramach ISCED wyróżniono 7 głównych poziomów edukacyjnych:

Poziom 0 - wychowanie przedszkolne

Poziom 1 - kształcenie podstawowe lub pierwszy etap edukacji podstawowej

Poziom 2 - kształcenie średnie (niższy poziom) lub drugi etap edukacji podstawowej

Poziom 3 - kształcenie średnie (wyższy poziom)

Poziom 4 - kształcenie powyżej średniego (nie wyższe)

Poziom 5 - pierwszy etap kształcenia wyższego (nie prowadzący bezpośrednio do zaawansowanych kwalifikacji badawczych)

Poziom 6 - drugi etap kształcenia wyższego (prowadzący do zaawansowanych kwalifikacji badawczych)

¹¹Wskaźniki powyżej zakładanego w SL poziomie 85% osiągnęły też: Estonia - 85,8%, Litwa - 87,8%, Holandia - 85,9%, i Słowenia - 90,5%. Najniższe wskaźniki miały: Portugalia - 49,0%, Malta - 53,75 i Hiszpania - 61,8%.

¹² Wskaźnik ESL obniżył się w UE 27 o ok. połowę zakładanej docelowej wielkości, tj. z 19,4% w r. 2000 r. do 14,1% w 2010 r. W 2010 r. w UE nadal były kraje, w których stopa

w zakresie upowszechniania kształcenia ustawicznego.¹³ Problemem pozostała też kwestia lepszego dopasowania oferty edukacyjnej i podaży absolwentów do popytu. W wielu krajach członkowskich wąskie gardło stanowi brak pracowników o potrzebnych kwalifikacjach w zakresie nowoczesnych technologii. Upowszechnieniu edukacji na wyższych poziomach towarzyszyło często obniżenie jej jakości. Pośrednio świadczy o tym niski wzrost nakładów na edukację - mimo dużego wzrostu liczby uczniów i studentów. Tak więc mimo pewnych postępów - generalnie problemy do rozwiązania pozostały podobne. W związku z tym w dyskusji poprzedzającej uchwalenie Europy 2020 często zgłaszanym postulatem była potrzeba nadania większej rangi kwestii edukacji.

3. Edukacja w Strategii Europa 2020

Wyrazem przyznania edukacji wysokiej rangi w nowej europejskiej strategii jest włączenie wskaźników edukacyjnych do pakietu jej głównych celów. W dyskusji poprzedzającej przyjęcie Europy 2020 – umieszczenie celów edukacyjnych w pakiecie celów tej strategii było krytykowane ze względu na fakt, iż formalnie edukacja jest obszarem leżącym poza możliwościami oddziaływania na ich kształtowanie na poziomie UE.¹⁴ Nie jest to do końca prawdą, bowiem wprawdzie pośrednio, ale jednak UE ma istotny wpływ na rozwój edukacji w krajach członkowskich przez swoje fundusze, programy, inicjatywy i zalecenia.¹⁵ Choć polityka edukacyjna nie leży bezpośrednio w gestii UE, od czasu Strategii Lizbońskiej jest ona koordynowana i ukierunkowywana w ramach tzw. metody otwartej koordynacji. Tym niemniej w Konkluzjach z 17 czerwca 2010 r. Rada Europejska wyraźnie podkreśliła, że

wcześnie kończących naukę przekraczała 30%. Najgorzej wypadają: Malta - 36,8%, Portugalia - 31,2%, i Hiszpania - 31,2 %.

¹³ Odsetek osób uczestniczących w kształceniu ustawicznym wzrósł w UE 27 z 7,1% w 2000 r. do 9,7% w 2005 r. a następnie obniżył się do 9,3% w roku 2009. Podobnie jak przy pozostałych wskaźnikach, między krajami członkowskimi występują bardzo duże rozpiętości: od 1,3% w Bułgarii do 31,6% w Danii.

¹⁴ Ten pozornie mało konfliktowy w ramach UE obszar okazał się w praktyce jednym z najdłużej negocjowanych. Wartości wskaźników edukacyjnych zostały przyjęte jako ostatnie. Wielka Brytania na znak protestu nie wyznaczyła swoich celów krajowych w tym obszarze.

¹⁵ Istotny wpływ na rozwój edukacji w krajach członkowskich mają zwłaszcza program *Education and training* określający strategiczne ramy europejskiej współpracy w dziedzinie kształcenia i szkolenia oraz wytyczający poziomy referencyjne (benchmarki) i szczegółowe cele edukacyjne w ramach metody otwartej koordynacji, także regulujący wspólną politykę w obszarze szkolnictwa zawodowego tzw. proces kopenhaski oraz w zakresie szkolnictwa wyższego - tzw. proces boloński.

edukacja leży w obszarze kompetencji krajów członkowskich, w związku z czym one same określają cele ilościowe na tym polu oraz są odpowiedzialne za ich wdrożenie. Natomiast realizacja podjętych zobowiązań podlega okresowym ocenom Komisji Europejskiej, będących podstawą formułowanych przez Komisję corocznych krajowych rekomendacji. Jeśli kraj członkowski nie podejmie zalecanych działań, Komisja może wystosować ostrzeżenie (*policy warning*). Wprawdzie ten typ sankcji ma głównie psychologiczny charakter, jednak praktyka pokazuje, że często mobilizuje on rządy krajów członkowskich do działania.

Realizacji celów Strategii Europa 2020 na poziomie UE służą tzw. inicjatywy przewodnie (*flagship initiatives*). W przypadku edukacji są to: „Młodzież w drodze” oraz „Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia”. Pierwsza koncentruje się na działaniach na rzecz poprawy jakości kształcenia i szkolnictwie wyższym, zaś druga - na kwestii kształcenia zawodowego i kształcenia ustawicznego. Edukacji dotyczy także częściowo inicjatywa „Europejski program walki z ubóstwem”, w ramach którego kształcenie traktowane jest jako instrument w walce z wykluczeniem społecznym. Nowym elementem w propozycjach edukacyjnych KE jest nacisk na propagowanie większej elastyczności ścieżek kształcenia po to, aby większa liczba osób miała możliwość kontynuowania nauki na kolejnych jej szczeblach. Oznacza to m.in. usankcjonowanie kontrowersyjnej ścieżki zdobywania wykształcenia w szkolnictwie nieformalnym.

4. Wskaźniki edukacyjne Strategii Europa 2020

Rozwój cywilizacyjny, szybki postęp naukowo techniczny i dążenie do przechodzenia do konkurencyjnego w warunkach globalizacji modelu gospodarki opartej na wiedzy powodują, że średnia liczba lat nauki systematycznie rośnie. Przyspiesza też proces upowszechnienia coraz wyższych poziomów systemu kształcenia. Obecnie już nie brak wykształcenia, ale jego relatywnie niski poziom staje się barierą na rynku pracy i jest częstą przyczyną marginalizacji społecznej. Tempo tych zmian pokazuje fakt, że o ile zaledwie dekadę temu w okresie realizacji Strategii Lizbońskiej główny nacisk kładziony był na upowszechnienie szkolnictwa średniego, o tyle dziesięć lat później uznano, że dla realizacji skutecznego przechodzenia do tzw. inteligentnej gospodarki - należy dążyć do znaczącego zwiększania udziału osób z wykształceniem wyższym. Równocześnie jednak, z różnych przyczyn, ciągle relatywnie duża populacja uczniów – szacowana w Unii Europejskiej na ok. 6 mln - nie jest w stanie sprostać wymogom edukacyjnym na poziomie przyjętym jako minimalny. Właśnie te dwie krańcowe tendencje – dynamizująca i hamująca realizację

przewodnych idei Strategii - mają monitorować wskaźniki edukacyjne Strategii Europa 2020.

Nadrzędny cel edukacyjny Europy 2020 to „poprawa poziomu wykształcenia, w szczególności poprzez dążenie do zmniejszenia udziału osób wcześniej kończących edukację do poziomu poniżej 10% udziału osób wcześniej kończących naukę oraz wzrost udziału osób w wieku 30-34 lata mających ukończone wykształcenie wyższe lub równoważne do poziomu co najmniej 40%”.¹⁶

W trakcie negocjacji dotyczących ustalenia wysokości celów krajowych w obszarze edukacji według dokonanej przez Komisję Europejską prostej ekstrapolacji liniowej na podstawie trendu w latach 2000-2008, oceniono, że Polska w 2020 r. powinna osiągnąć poziom 1,4% osób wcześniej kończących naukę. Strona polska jednak słusznie uznała, że wykorzystanie do prognozy tylko trendu liniowego w tym przypadku wydaje się nieadekwatne. Wyznaczanie wartości docelowej powinno uwzględniać nie tylko dotychczasowy trend, ale także osiągnięty poziom na tle innych państw oraz analizę możliwości jego dalszego obniżenia. Ostatecznie Polska jako swoje cele krajowe do 2020 r. w obszarze edukacji przyjęła:

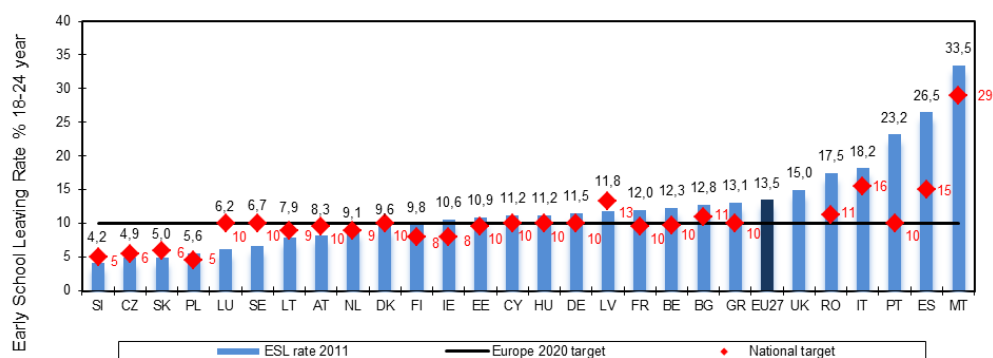
- zmniejszenie odsetka osób wcześniej kończących naukę o 0,5 pkt. proc., tj. do poziomu 4,5%, co stanowiłoby wynik lepszy o 5,5 pkt. proc. aniżeli przyjęty średnio na poziomie całej UE,
- zwiększenie odsetka osób z wykształceniem wyższym w grupie wiekowej 30-34 lata do poziomu 45%, tj. o 5 pkt. proc. więcej aniżeli poziom przyjęty dla całej UE.

4.1. Wskaźnik osób wcześniej kończących naukę i szkolenie (*Early leavers from education and training - ESL*)

W Strategii Europa 2020 jako pożądaný minimalny poziom wykształcenia we współczesnych warunkach europejskich przyjęto tzw. wykształcenie średnie niższe (*lower middle education*). Jest to typ wykształcenia ponadpodstawowego, który nie upoważnia do studiów wyższych. Wskaźnik osób wcześniej kończących edukację liczony jest jako udział osób w wieku 18-24 lata, posiadających co najwyżej wykształcenie średnie niższe i nie kontynuujących nauki ani szkolenia zawodowego w całej populacji w tej grupie wiekowej.

¹⁶ *Improving education levels, in particular by aiming to reduce school drop-out rates to less than 10% and by increasing the share of 30-34 years old having completed tertiary or equivalent education to at least 40%.*

O istotności problemu świadczy fakt, że w Unii Europejskiej stopa bezrobocia tak definiowanej grupy osób wcześniej kończących naukę wynosi średnio 54,8%¹⁷ i jest ponad dwa razy wyższa aniżeli średnia stopa bezrobocia ogółu młodzieży w tej grupie wiekowej. W świetle pozostałych celów Strategii Europa 2020, zwłaszcza zatrudnieniowego i spójności społecznej - przyjęcie za cel zmniejszenie tej populacji jest więc w pełni uzasadnione. Zarazem jednak widać, że cel przyjęty w tym zakresie dla całej UE jest zdecydowanie mniej ambitny aniżeli w ubiegłej dekadzie. Ponieważ w okresie realizacji Strategii Lizbońskiej w latach 2000-2010 zamiast planowanego spadku ESL o 7,6 pkt. proc. nastąpił spadek tego wskaźnika tylko o 3,5 pkt. proc. - zakładana w Strategii Europa 2020 zmiana (uznana widocznie w świetle wcześniejszych doświadczeń za realistyczną) ma wynieść średnio dla całej UE także 3,5%. W związku z niezrealizowaniem tego celu w ramach Strategii Lizbońskiej w 2010 r., wartość wskaźnika została utrzymana na tym samym poziomie (tj.10%) także dla roku 2020.



Rysunek 1. Osoby wcześniej kończące naukę i szkolenie w UE-27 (ESL)* (w %, poziom w 2011r. i zadeklarowane cele na 2020 r.)

*Osoby wcześniej kończące edukację (Early school leavers from education and training- ESL) to osoby w wieku 18-24 lata spełniające następujące warunki: najwyższy osiągnięty poziom edukacji według klasyfikacji ISCED to 0,1,2 lub 3c (3c to w Polsce gimnazjum lub zasadnicza szkoła zawodowa) i nie uzupełniające wykształcenia na przestrzeni 4 tygodni od dnia poprzedzającego badanie.

Źródło: Eurostat

Jeśli chodzi o przyjęte w Strategii Europa 2020 cele edukacyjne, Polska na tle innych państw członkowskich statystycznie zajmuje bardzo dobrą pozycję. Dotyczy to

¹⁷ http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/21_early_school_leaving

zwłaszcza wskaźnika ESL. Osiągnięcia Polski należą do jednych z najlepszych spośród krajów członkowskich UE, co ilustruje to wykres 1.

O bardzo dobrych wynikach Polski na tym polu świadczy fakt, że już w 2000 r. polski wskaźnik ESL wynosił 7,4%, podczas gdy średnia dla UE wynosiła wówczas 17,6%. Tak więc „na starcie” wskaźnik ESL w Polsce był na poziomie znacząco poniżej progu, do którego UE 27 zamierzała dojść w roku 2010 - a także w dalszym ciągu zamierza dojść w roku 2020. W 2011 r. niższe od Polski wartości ESL miały tylko 3 nowe kraje członkowskie: Słowacja, Czechy i Słowenia.

Jednak ocena obecnej sytuacji Polski wygląda nieco gorzej jeśli bada się trend. Początkowo, tj. w latach 2000 – 2008 polski ESL systematycznie się obniżał i w roku 2008 osiągnął swój najniższy jak dotąd poziom: 5,0%. Jednakże w kolejnych latach po 2008 r. systematycznie się on pogarszał: w 2009 r. nastąpił wzrost do poziomu 5,3%, w 2010 r. - do 5,4 % oraz w 2011 r. - do 5,6%. Pogorszenie to może wydawać się mało znaczące, bowiem obecna wartość ESL nadal plasuje Polskę w czołówce krajów o najniższym poziomie ESL. Tym niemniej fakt, że mimo podjętej w ramach Strategii Europa 2020 deklaracji o dążeniu do obniżenia omawianego wskaźnika, w rzeczywistości ma miejsce tendencja do jego wzrostu wskazuje na nieskuteczność polityki w tym obszarze. Poza tym trzeba pamiętać, że choć procentowo udział osób wcześniej kończących edukację w Polsce jest niski, to ze względu na znaczną liczebność populacji uczniów w Polsce, w liczbach bezwzględnych jest to jedna z większych populacji ESL w ramach UE. Jednak główny problem w kwestii niedostatecznego poziomu wykształcenia, którego przyjęty wskaźnik nie pokazuje, leży w tym, że w Polsce w ramach populacji wcześniej kończących naukę najszybciej rośnie grupa uczniów, którzy nie kończą szkoły podstawowej. Trzeba przy tym pamiętać, że o ile początkowa wielkość wskaźnika dotyczyła edukacji podstawowej w wymiarze ośmiu lat, to po kolejnych reformach szkolnictwa, które miały miejsce po 1989 roku, obecnie jest to zaledwie sześć lat. Z punktu widzenia dalszych perspektyw młodego człowieka istnieje zasadnicza różnica, czy legitymuje się on ukończonym/nieukończonym sześciolatnim wykształceniem podstawowym (czyli jest lub nie wyposażony w cywilizacyjne minimum), czy monitorowanym w UE – wykształceniem średnim niższym. Rosnąca w Polsce liczba młodzieży z nieukończonym wykształceniem podstawowym jest alarmująca. Sytuacja ta jest pochodną pojawienia się w potransformacyjnej Polsce skrajnego ubóstwa i bezdomności – kwestii społecznych nieobecnych w poprzednim systemie. Mimo uczynienia z przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu zarówno w teorii jak i werbalnie w polityce społeczno-ekonomicznej niezwykle silnie eksponowanego

priorytetu, w praktyce w Polsce zaniedbywane są działania w najbardziej newralgicznych punktach tego obszaru. Brak odpowiedniej reakcji państwa na narastające zjawisko niekończenia sześciolatniej obecnie szkoły podstawowej prowadzi do powstawania rzeszy młodych ludzi trwale wykluczonych, podatnych na wszelkiego rodzaju patologie, a nawet grozi powrotem analfabetyzmu.

Rodzi się pytanie, dlaczego znacznie bogatsze kraje, przeznaczające na edukację wielokrotnie większe środki – mają często gorsze wskaźniki ESL niż biedniejsze nowe kraje UE. Zjawisko to tłumaczą w znacznej mierze wyniki badania ESL w przekroju: ludność krajowa – imigranci (*natives/persons born abroad*). Wynika z nich, że udział imigrantów w grupie ESL w UE 27 jest średnio dwa razy wyższy niż ludności krajowej. W 2011 r. ESL dla imigrantów w UE 27 wynosił 24,9%, zaś dla ludności krajowej – 12,4%. Są w UE kraje, takie jak Grecja, Hiszpania i Włochy, w których ESL imigrantów przekracza 40%. Europejska praktyka pokazuje, że im wyższa liczba imigrantów, tym więcej jest w danym kraju związanych z tym problemów asymilacyjnych, w tym - edukacyjnych. I choć bogate kraje UE przeznaczają ogromne środki na ułatwienie procesów asymilacyjnych ludności napływowej, efekty tych działań oceniane są na ogół jako dalekie od satysfakcjonujących, o czym m.in. świadczą wybuchające okresowo zamieszki. W Polsce, która z racji niskiego poziomu zamożności w ramach UE jak dotąd nie była dla imigrantów krajem priorytetowym, jak na razie kwestia imigrantów w systemie szkolnym statystycznie nie istnieje. W świetle przytoczonych powyższych wyników badań - jest to z pewnością jeden z istotnych czynników naszego dotychczasowego niskiego poziomu wskaźnika ESL.

Z porównania ESL w przekroju płci wynika, że w UE 27 w grupie wcześniej kończących naukę dominują mężczyźni. W 2011 r. ich udział był wyższy o ok. 4 pp. Ponieważ ESL w grupie kobiet wynosił w 2011 r. 11,6% - oznacza to, że niemal na początku realizacji Strategii jest on bliski docelowego. Bułgaria jest jedynym krajem UE, gdzie mężczyźni mają niższy wskaźnik ESL niż kobiety. Polska (obok krajów bałtyckich, Cypru i Danii) należy do grupy krajów, gdzie różnice na korzyść kobiet są największe. Wskaźnik ESL dla mężczyzn w Polsce wynosił w 2011 r. 7,4%, zaś dla kobiet 3,8%. Jest to 48,9% różnicy na korzyść kobiet, najwięcej w UE 27. Choć dobrze świadczy to o ambicjach współczesnych Polek, jednak nie ma niestety przełożenia na rynek pracy. W Polsce stopa zatrudnienia kobiet należy do najniższych w UE. Pokazuje to często lekceważoną prawdę, że sama edukacja, choć niezbędna, bez równoczesnego wzmocnienia gospodarki nie rozwiąże problemów rozwojowych.

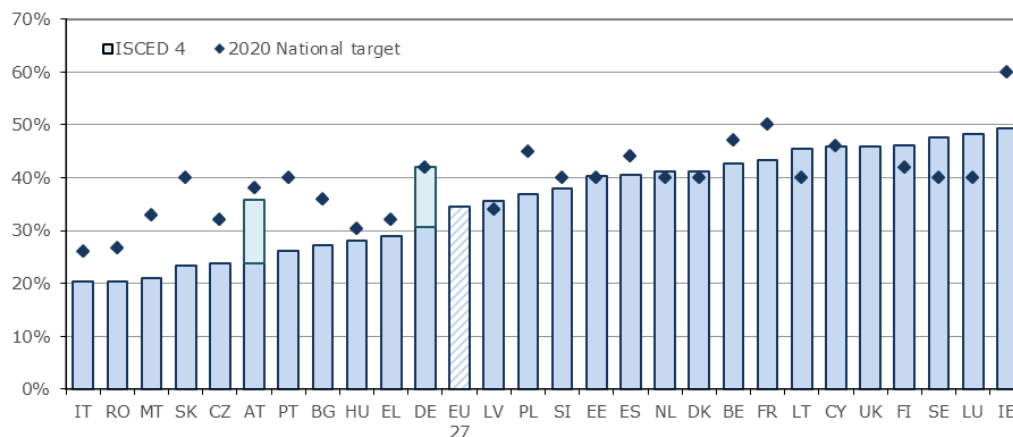
4.2. Udział osób z wykształceniem wyższym lub ekwiwalentnym (*Tertiary or equivalent education attainment*)

Cel Strategii Europa 2020 dotyczący podniesienia poziomu wykształcenia ludności w wieku 30-34 lata posiadających ukończone wykształcenie wyższe mierzony jest wskaźnikiem udziału w tej grupie wiekowej osób, które ukończyły wykształcenie trzeciego stopnia (w ramach klasyfikacji ISCED - poziomy 5-6).¹⁸ W Polsce są to studia licencjackie, magisterskie i doktoranckie. Tempo upowszechniania szkolnictwa wyższego w Unii Europejskiej jest wysokie. O ile w roku 2000 wykształceniem wyższym legitymowało się 22,4% osób w wieku 30-34 lata, to w 2010 r. – 33,5%, zaś w 2011 r. – 34,6%. Za tą średnią kryje się duże zróżnicowanie wskaźników w poszczególnych krajach członkowskich. Dotyczy to zarówno osiągniętych dotąd rezultatów, jak i wyznaczonych celów krajowych w perspektywie do roku 2020. W UE 27 już w 2010 r. była duża, licząca 14 państw grupa krajów, które osiągnęły lub przekroczyły czterdziestoprocentowy wskaźnik upowszechnienia szkolnictwa wyższego.¹⁹ Część z tej grupy państw postawiła jako swoje cele krajowe do roku 2020 wysokie poziomy docelowe, znacznie przewyższające przyjęty jako cel średni poziom w UE. Dotyczy to zwłaszcza Luksemburga, Irlandii i Francji, które zakładają upowszechnienie szkolnictwa wyższego w ciągu najbliższych 10 lat na poziomie odpowiednio: 66%, 60% oraz 50%. Z drugiej strony są też w UE kraje o niskim poziomie omawianego wskaźnika, które nie przewidują w perspektywie do roku 2020 osiągnięcia unijnego celu 40%. Należą do nich Włochy – 26%, Rumunia – 26%, Węgry – 30,3%, Czechy – 32%, Grecja – 32%, Litwa – 34%, Malta – 33%, Bułgaria – 36%, Austria – 38%.

W tej sytuacji nawet pełna realizacja zadeklarowanych celów krajowych nie gwarantuje osiągnięcia celu założonego na poziomie UE. Z obliczeń wynika bowiem, że byłoby to ok. 38% w 2020 roku. Jednak ponieważ część krajów podała swoje cele w wersji minimalnej i maksymalnej, to realizacja bliższa górnej wersji a także obserwowane obecne trendy w edukacji trzeciego stopnia wskazują, że osiągnięcie celu UE uznawane jest za prawdopodobne.

¹⁸ Tertiary educational attainment by gender, age group 30-34 - the share of the population aged 30-34 years who have successfully completed university or university-like (tertiary-level) education with an education level ISCED 1997 (International Standard Classification of Education) of 5-6.

¹⁹ Były to: Irlandia 49,4%, Luksemburg 48,2%, Szwecja 47,5%, Finlandia 46,0%, Wlk. Brytania - 45,8%, Cypr 45,8%, Litwa 45,4%, Włochy 43,4%, Belgia 42,6%, Dania 41,2%, Estonia 40,3%, Hiszpania 40,6%, Holandia 40,1%.



Rysunek 2. Upowszechnienia szkolnictwa wyższego w UE w 2011 r. oraz cele do roku 2020 (w %, w grupie osób w wieku 30-34 lata)

Źródło: Eurostat (Labour Force Survey)

Tak jak w przypadku ESL, również w przypadku stopnia upowszechnienia wykształcenia wyższego kobiety zajmują lepszą pozycję niż mężczyźni. W 2009 roku w UE 27 wykształcenie wyższe posiadało 35,7% kobiet (najwięcej w Irlandii – 54,8% oraz w Danii – 54,4%), oraz 28,9% mężczyzn. Przewaga ta stale rośnie: w 2010 roku różnica wynosiła 7,2 pkt proc., a w 2011 – 7,7pkt. proc. na korzyść kobiet. Wartość wskaźnika osiągnięta w 2011 r. przez kobiety wyniosła średnio w UE 27 - 38,5%, była więc bliska wartości docelowej dla roku 2020. Przewaga kobiet widoczna jest we wszystkich krajach UE, z wyjątkiem Luksemburga.²⁰

W Polsce, podobnie jak w innych krajach socjalistycznych, do czasu transformacji systemowej udział absolwentów wyższych uczelni był relatywnie niski. Było to związane m.in. z realizowaną wówczas polityką dostosowywania rozmiarów i struktury podaży absolwentów do popytu. W 2000 r. wskaźnik udziału osób z wykształceniem wyższym w wieku 30-34 lata wynosił w Polsce 12,5%, podczas gdy średnia dla UE była prawie dwa razy wyższa (22,4%). Jednak w kolejnych latach Polska bardzo poprawiła swoją pozycję. Było to efektem kombinacji wzrostu popytu i podaży usług edukacyjnych. Popyt kreowany był przez rosnącą społeczną świadomość pozytywnej roli wykształcenia w życiu a zwłaszcza w pracy. Natomiast

²⁰ Ta nietypowa sytuacja tłumaczona jest specyfiką struktury gospodarki Luksemburga, gdzie znaczące miejsce zajmuje wysokopłatny sektor finansowy zatrudniający wysokiej klasy specjalistów z innych krajów, którymi – jak z tego wynika – są nadal głównie mężczyźni.

przejście do gospodarki rynkowej i nowe ustawodawstwo umożliwiające tworzenie prywatnych wyższych uczelni oraz przerzucenie kosztów kształcenia na osoby studiuje, zaowocowały dynamicznym rozwojem wykorzystującego ten nowy popyt niepublicznego komercyjnego szkolnictwa wyższego. W efekcie w 2010 r. wskaźnik upowszechnienia wykształcenia wyższego w Polsce wyniósł 35,3%, tj. o 22,8 pkt. proc. więcej niż w roku 2000 i o 1,8 pkt. proc. więcej aniżeli średnio w UE 27. Polska ze swoim celem krajowym upowszechnienia szkolnictwa wyższego na poziomie 45% w 2020 r. należy do pierwszej szóstki krajów o najwyższych celach krajowych. Także zakładana skala poprawy krajowego wskaźnika w latach 2010-2020 o 9,7 pkt. proc. jest najwyższa w tej grupie krajów.

Skutkiem ubocznym masowości kształcenia na poziomie wyższym jest jednak na ogół niska jakość kształcenia na tym poziomie. Jest to zarówno efekt braku kryteriów selekcji w dostępie na prywatne uczelnie (obejmują one w Polsce ponad 50% liczby studentów) oraz na ogół głównie biznesowy charakter tych placówek. Fakt, że im więcej jest płacących czesne studentów, tym bardziej są one opłacalne – nieuchronnie działa antyjakościowo. Choć dynamiczny rozwój szkolnictwa niepublicznego niewątpliwie przyczynił się do obniżenia jakości kształcenia na poziomie wyższym, to zarazem ten typ szkół wyższych wykazuje się wyższą elastycznością w dostosowywaniu do rynkowych wymogów w zakresie kierunków kształcenia. Z badań ubóstwa w Polsce wynika też, że wśród osób z wykształceniem wyższym ubóstwo skrajne w zasadzie nie występuje. Poza tym szkolnictwo prywatne pełniło i pełni nadal rolę okresowego amortyzatora na rynku pracy w okresie wchodzenia w wiek zdolności produkcyjnej dużych liczebnie roczników młodzieży i deficytu miejsc pracy.

Jak piszą Autorzy Długookresowej strategii rozwoju kraju Polska 2030, “z badań prowadzonych na potrzeby raportu “Młodzi 2011” wynika m.in., że dominująca część obecnego młodego pokolenia Polaków przejawia wysokie aspiracje edukacyjne i życiowe, co zasadniczo zmienia i będzie zmieniało stosunek do państwa, jakości życia, zdrowia, jak również będzie przekształcało dalej strukturę społeczną i wzorce aktywności ekonomicznej”.²¹ Trzeba też jednak brać pod uwagę, że presja na wzrost liczebności absolwentów studiów wyższych bez uwzględniania chłonności gospodarki na kadry o tym poziomie wykształcenia może prowadzić do frustracji i rozczarowań wśród młodzieży oraz do nasilenia emigracji.

²¹ *Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności.*, dok. przyj. przez RM 5.02.2013 r., s.41.

4.3. Kształcenie przez całe życie, edukacja przedszkolna

Choć w odniesieniu do dwóch uznanych za kluczowe ilościowych celów edukacyjnych Strategii Europa 2020 Polska znajduje się obecnie w europejskiej czołówce, to jeśli chodzi o inne europejskie poziomy referencyjne w obszarze edukacji²² ustanowione przez Komisję Europejską, wypadamy zwykle poniżej średniej UE. Dotyczy to zwłaszcza kształcenia ustawicznego i edukacji przedszkolnej.

W związku z szybkim tempem postępu technicznego i związanym z tym coraz szybszym starzeniem się wiedzy i kwalifikacji, w UE programy i inicjatywy w dziedzinie kształcenia dorosłych są przedmiotem szczególnego zainteresowania. Są one integralną częścią programów przeciwdziałania bezrobociu, kształcenie dorosłych jest elementem polityki *flexicurity* w jej części dotyczącej zwiększania zatrudnialności. Uczestnictwo w doksztalcaniu traktowane jest jako ważne nie tylko jako czynnik utrzymania konkurencyjnej pozycji na rynku pracy, ale także pomyślnego życia - wyborów obywatelskich, roli konsumenta, programów zdrowotnych, ekologii itd. Komisja Europejska w swoim kluczowym programie edukacyjnym Education & Training 2020 określiła poziom 15% osób w wieku 25 - 64 lata uzupełniających wykształcenie jako cel do 2020 roku. Jest to cel ambitny biorąc pod uwagę poziom tego wskaźnika w 2011 r., kiedy średnio w UE wynosił on 8,9%. Są jednak w Unii Europejskiej kraje, którym się to udaje – należą do nich przodujące w kształceniu ustawicznym kraje skandynawskie.

W Polsce wskaźnik ten wynosił w 2009 r. 4,7%, tj. prawie dwukrotnie mniej niż w UE-27. W dodatku obniżył się on w stosunku do 2005 r. kiedy wynosił 5,5%. Pokazuje to, że, poprawa sytuacji na tym polu stanowi dla Polski trudne wyzwanie. Przyczyn obecnej sytuacji należy szukać m.in. w tym, że godzenie pracy z nauką stanowi dodatkowe obciążenie i tak na ogół przepracowanych Polaków (z badań Eurostatu wynika, że w Polsce średnia liczba przepracowanych godzin należy do najwyższych w UE). Nie bez znaczenia jest też okoliczność, że społeczeństwo polskie jest relatywnie biedne, a doksztalcanie na ogół kosztuje. Istotną rolę odgrywają w tej sytuacji różnego rodzaju kursy finansowane ze środków Unii Europejskiej. Ponieważ jednak brak jest rzetelnych kompleksowych danych dotyczących jakości i skuteczności tych szkoleń – trudno powiedzieć, czy głównymi beneficjentami są ich uczestnicy czy organizatorzy.

Ważnym etapem w systemie współczesnej edukacji staje się też edukacja przedszkolna. Opieka przedszkolna jest przedmiotem zainteresowania KE zarówno ze

²² Czyli tzw. *benchmarki*, tj. poziomy referencyjne wyznaczające średni wynik europejski.

względu na podaż siły roboczej (umożliwienie kobietom podjęcia pracy), jak i dlatego, że edukacja przedszkolna traktowana jest obecnie jako warunek wstępny zdobywania wykształcenia kolejnych szczebli poprzez jej funkcję wyrównywania szans rozwojowych oraz miejsce rozwoju umiejętności społecznych. W szczególności jest to szansa dla dzieci ze środowisk znajdujących się w niekorzystnej sytuacji.

W Polsce udział dzieci w wieku od 4 lat do czasu podjęcia obowiązku szkolnego po okresie spadku, pod wpływem wymogów unijnych znacząco wzrósł i wynosi obecnie 77,1%. Jednak problemem pozostają duże dysproporcje regionalne i terytorialne, które dotyczą zwłaszcza dzieci wiejskich, gdzie potrzeba działań wyrównawczych jest największa.

5. Zalecenia UE dla Polski w obszarze edukacji i szkoleń

W ramach przyjętych w Strategii Europa 2020 procedur koordynacyjnych w trakcie jej realizacji formułowane są zalecenia dla krajów członkowskich. Podstawą ocen Komisji Europejskiej są przedkładane corocznie przez poszczególne kraje Krajowe Programy Reform, których zadaniem jest realizacja Strategii Europa 2020 na poziomie narodowym.²³ Systemy edukacyjne w krajach członkowskich poddawane są ocenie w całym ich obszarze, tj. od przedszkoli do studiów doktoranckich. Jak pokazuje dotychczasowa praktyka w Polsce, zalecenia UE mają znaczenie, bowiem zwykle w większym stopniu są one przekładane na konkretne działania aniżeli postulaty formułowane tylko w ramach krajowej polityki rozwoju. Tych ostatnich bowiem nikt nie rozlicza, czemu sprzyjają relatywnie krótkie z punktu widzenia potrzeb polityki rozwoju cykle wyborcze.

Ocena Komisji Europejskiej²⁴ dotycząca wywiązywania się przez Polskę z realizacji zadeklarowanego poziomu ESL dokonana w 2011 r., że „w Polsce nie poczyniono żadnych postępów w kierunku osiągnięcia krajowego celu” choć nie brzmi dobrze, jest w gruncie rzeczy łagodna. W praktyce bowiem od czterech lat w Polsce jako w jedynym kraju UE w tym okresie²⁵ miał miejsce systematyczny regres na tym polu. W odniesieniu do postępów w realizacji celu dotyczącego upowszechnienia wykształcenia wyższego Komisja stwierdza, że „odnotowano pewne postępy na

²³ KPR-y przedkładane są corocznie przez kraje członkowskie razem z programami konwergencji w ramach obowiązującego cyklu koordynacji polityki gospodarczej.

²⁴ *Ocena Krajowego Programu Reform i programu konwergencji Polski z 2012 r. Zalecenia w sprawie Krajowego Programu Reform z 2012 r.*, Komisja Europejska {COM(2012) final} Bruksela, dn. 30.05.2012, SDW 323 final.

²⁵ Poza Wielką Brytanią, gdzie w 2011 r. nastąpiło pogorszenie wskaźnika ESL o 0,1pp.

drodze do osiągnięcia krajowego celu, który jest wyższy niż cel przewodni Europy 2020.” Pozytywnie oceniona została rozpoczęta w 2011 r. reforma szkolnictwa wyższego mająca na celu wzmocnienie więzi między uczelniami a przedsiębiorstwami oraz lepsze dostosowanie do zmieniających się potrzeb rynku pracy. Komisja stwierdza, że „poprawy wymaga jakość szkolnictwa wyższego, zwłaszcza jeśli chodzi o prywatne instytucje szkolnictwa wyższego” i zaleca „wprowadzenie mechanizmu finansowania szkolnictwa wyższego w oparciu o wyniki jakościowe”.

Konkretne zalecenia pod adresem systemu polskiej edukacji dotyczą głównie edukacji przedszkolnej oraz kształcenia ustawicznego. Komisja zaleciła „znaczący wzrost miejsc w placówkach przedszkolnych” oraz „zapewnienie stabilnego finansowania, stworzenia odpowiedniej publicznej infrastruktury, zapewnienia wykwalifikowanego personelu i dostępności ekonomicznej do usług opiekuńczych.” Choć realizacja tego zalecenia w warunkach równoczesnego dążenia do równoważenia budżetu jest trudna, to jednak dało się zauważyć, że wprowadzanie nie na miarę potrzeb, ale jakieś działania w tym kierunku są podejmowane.

Komisja krytykuje też sytuację w dziedzinie realizacji programu uczenia się przez całe życie, zwłaszcza kształcenia zawodowego. Zauważa, że w Polsce „ograniczony jest dostęp do programów wsparcia dostosowanych do indywidualnych potrzeb, w tym dostępu do specjalnych szkoleń i praktyk przyuczających do zawodu umożliwiających zdobycie pierwszych doświadczeń zawodowych (np. poprzez zwrot kosztów szkoleń ponoszonych przez pracodawców a także zacieśnienie współpracy między szkołami zawodowymi).” Stwierdza „braki w dostępności i jakości poradnictwa zawodowego” i zaleca „podnoszenie atrakcyjności kształcenia i szkolenia zawodowego a także zmniejszenie stopnia niedopasowania kwalifikacji poprzez poprawę jakości nauczania.”

Tak więc zalecenia UE pod adresem polskiego systemu edukacji formułowane są głównie pod kątem efektów zatrudnieniowych, co jest zgodne z przewodnią logiką Strategii Europa 2020. Chodzi zwłaszcza o uwolnienie potencjału pracy rodziców dzieci wymagających opieki oraz zwiększenia zatrudnialności absolwentów poprzez lepsze powiązanie kształcenia z rynkiem pracy oraz wyższą jakość nauczania. O ile drugi kierunek jest bezdyskusyjnie słuszny to w przypadku pierwszego sytuacja nie jest już tak jednoznaczna. Po pierwsze dodatkowa podaż pracy w warunkach głęboko deficytowego rynku pracy niekoniecznie przekształci się w zatrudnienie. Poza tym wzrost aktywności zawodowej kobiet (bo tej grupy głównie w praktyce dotyczy ten kierunek działania) nieuchronnie odbije się na dzietności, która i tak w Polsce należy

do najniższych na świecie. W konsekwencji w dalszej perspektywie nasili to główny demograficzny problem rozwojowy – starzenie się społeczeństwa.

Strategia Europa 2020 ma w dużej mierze charakter kontynuacyjny w stosunku do Strategii Lizbońskiej, co jest szczególnie wyraźnie widoczne w przypadku celów edukacyjnych. Przyjęte w Strategii Europa 2020 cele i wskaźniki w obszarze edukacji, choć nieco zmodyfikowane, są w dużej mierze powtórzeniem celów i wskaźników Strategii Lizbońskiej. Utrzymanie w wielu wypadkach nawet tego samego poziomu realizacji przyjętych wskaźników edukacyjnych - a więc w praktyce przesunięcie realizacji danego celu o kolejne 10 lat - wskazuje na nierealistyczność poprzedniej strategii a zarazem niekiedy na asekuracyjność obecnej. Edukacja okazała się bowiem dziedziną mniej wrażliwą na kryzys niż inne obszary objęte strategią - generalnie ma miejsce stały trend wzrostu poziomu wykształcenia europejskich społeczeństw. Problemem, który kryzys znacząco zaostrzył jest natomiast kwestia zatrudnienia absolwentów.

Polska pod względem głównych wskaźników monitorowania edukacji w ramach Strategii Europa 2020 wypada dobrze. Postawiła też sobie bardzo ambitne cele w perspektywie do roku 2020. W przypadku wskaźnika osób wcześniej kończących edukację zajmujemy 4. miejsce w UE z wartością o 7 pkt. proc. lepszą aniżeli średnia unijna i o 4,6 pkt. proc. lepszą aniżeli cel UE przyjęty na 2020 rok. Jednakże na przestrzeni ostatnich czterech lat byliśmy też jedynym krajem w Unii Europejskiej, gdzie wskaźnik ten systematycznie się pogarszał. Poza tym w przypadku Polski wskaźnik uczniów wcześniej kończących naukę obejmujący populację osób mających nieukończone wykształcenie średnie niższe, nie jest najbardziej adekwatnym wskaźnikiem monitorującym kwestię niskiego poziomu wykształcenia. Bardzo poważnym problem staje się bowiem szybko rosnąca grupa uczniów, którzy nie kończą szkoły podstawowej, bowiem grozi to trwałym wykluczeniem społecznym tej grupy. Działanie zgodne „z duchem” Strategii Europa 2020 wymaga ustanowienia dodatkowego celu krajowego wskaźnika typu ESL nastawionego na monitoring tego problemu i przeciwdziałanie niekończeniu edukacji podstawowej.

W przypadku wskaźnika upowszechnienia wykształcenia wyższego, gdzie w przeciwieństwie do wskaźnika ESL nasz punkt startu był wyraźnie niższy aniżeli średnio w UE, obecnie osiągnęliśmy poziom przewyższający unijną średnią. Równocześnie w perspektywie do 2020 r. Polska postawiła sobie za cel osiągnięcie upowszechnienia szkolnictwa wyższego na poziomie, który plasowałby ją w ścisłej czołówce państw członkowskich o najwyższych wartościach tego wskaźnika. Sukcesy ilościowe polskiej edukacji umniejszają jednak jej często niedostateczną jakość,

niedostosowania podaży absolwentów do popytu na rynku pracy oraz niski udział osób uczestniczących w kształceniu ustawicznym.

Ocena realistyczności przyjętych przez Polskę celów edukacyjnych Strategii Europa 2020 jest różna w przypadku każdego z nich. W przypadku wskaźnika osób wcześniej kończących edukację jak dotąd nie podjęto żadnych skutecznych działań na rzecz zadeklarowanej w ramach Strategii Europa 2020 poprawy jego poziomu. Można się więc raczej obawiać o utrzymanie ESL na dotychczasowym poziomie. Zwłaszcza w warunkach narastających ograniczeń budżetowych i rosnącej populacji osób ubogich i społecznie wykluczonych, z której to grupy w większości rekrutują się osoby wcześniej kończące naukę.

Natomiast osiągnięcie celu 45% w zakresie wykształcenia wyższego, ze względu na wysoki poziom skolaryzacji na poziomie szkolnictwa wyższego obecnych roczników studiującej w Polsce młodzieży (pomiędzy 45% a 50%) - jest realistyczne.²⁶ Głównym problemem będzie jednak znalezienie pracy dla kolejnych roczników absolwentów studiów wyższych, gdzie już obecnie bezrobocie sięga 25%. Grozi to kolejną falą emigracji młodzieży. Na daleką od automatyzmu relację między populacją osób z wyższym wykształceniem a wskaźnikami rozwoju ekonomicznego i społecznego bardzo dobrze wskazuje przykład Czech. Kraj ten posiada jeden z najniższych w UE wskaźników upowszechnienia szkolnictwa wyższego (na poziomie 20% co daje Czechom 23. miejsce w UE 27) a równocześnie posiada m.in. najwyższy poziom PKB pc spośród nowych państw członkowskich, jedną z najniższych stóp bezrobocia i najniższy w UE 27 poziom ubóstwa.

* * *

Sformułowane przez Komisję Europejską rekomendacje pod adresem Polski są generalnie słuszne. Jednak istnieje realna perspektywa, że w warunkach głębokiego deficytu miejsc pracy w Polsce, potencjalnym beneficjentem korzyści z postępów w upowszechnieniu coraz wyższych szczebli edukacji i realizacji unijnych zaleceń będą głównie wyżej rozwinięte kraje UE oraz ewentualnie inne szybko rozwijające się kraje, do których zmuszona jest emigrować wykształcona młodzież w poszukiwaniu

²⁶ W odniesieniu do upowszechnienia wykształcenia wyższego pole manewru jego kształtowania w okresie realizacji strategii Europa 2020 nie jest duże. Biorąc pod uwagę dziesięcioletni horyzont strategii oraz długość okresu kształcenia na tym poziomie - populacja studentów, która osiągnie wiek 30-34 lata w roku kończenia realizacji strategii, jest już w dużym stopniu przesądzona. Są to bowiem osoby obecnie w wieku 20-24 lata, a więc w przeważającej większości już studiujące. Dlatego efekty działań w tym zakresie mogą być widoczne raczej już po zakończeniu realizacji strategii.

pracy. Wspierana przez UE polityka stymulowania mobilności uczniów i studentów pomiędzy krajami członkowskimi współfinansowana ze środków wspólnotowych nastawiona jest na stwarzanie ku temu specjalnych bodźców.²⁷ Wprowadzenie przepisów ułatwiających specjalistom podejmowanie pracy w innych krajach członkowskich poprzez uznawanie ich kwalifikacji i zabezpieczenie świadczeń socjalnych, przyczyna się m.in. do masowej emigracji z Polski absolwentów studiów medycznych. W efekcie poprzez odpływ kadr, *de facto* subsydiujemy bogatsze kraje UE z i tak bardzo skromnej krajowej puli środków na edukację i rozwój.

Mimo to wydaje się, że nawet w warunkach trudnego rynku pracy, podnoszenie (nawet częściowo - tylko formalnego) poziomu wykształcenia społeczeństwa, w tym upowszechnianie studiów wyższych, pełni *per saldo* pozytywną rolę. Studia przedłużają bowiem okres przed wejściem na rynek pracy znacznej grupy młodzieży, zapobiegając w jakiejś mierze potencjalnej marginalizacji nie mogących znaleźć pracy młodych ludzi. W dużej mierze dzięki upowszechnieniu kształcenia na poziomie wyższym, obecne pokolenie młodych ludzi - jak stwierdzają Autorzy Długookresowej strategii rozwoju kraju. Polska 2030. - „nie ma kompleksów wobec rówieśników ze świata – jest to pierwsze od stuleci polskie pokolenie bez doświadczenia luki kulturowej czy technologicznej w porównaniu z młodymi z innych, rozwiniętych krajów”.²⁸ Jest to w dużej mierze zasługą samych obywateli ponoszących coraz większą część kosztów swojej edukacji. Natomiast w przypadku grup zmarginalizowanych i nieradzących sobie w systemie edukacyjnym nawet na minimalnym poziomie, gdzie aktywna polityka państwa jest niezbędna, widać, że jest ono za słabe, aby przeciwdziałać narastającym niekorzystnym trendom.

Edukacja stanowi dla sukcesu rozwojowego kraju warunek konieczny, ale niewystarczający. Upowszechnianie coraz wyższych szczebli szkolnictwa i dobra polityka edukacyjna są bardzo ważne, jednak nie powinno się też ich przeceniać. Warunkiem sukcesu rozwojowego jest bowiem absorpcja wykształconej młodzieży przez krajową gospodarkę. To zaś wymaga prowadzenia równoległych intensywnych działań we wszystkich podstawowych obszarach wyodrębnionych w Strategii Europa 2020, z uwzględnieniem specyficznych uwarunkowań krajowych.

²⁷ Por. M. Sulmicka, *Trendy we współczesnych migracjach międzynarodowych*, Studia i Prace, zesz. nauk. Kolegium Ekonomiczno-Społecznego, SGH, 2004, nr 6.

²⁸ *Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności, Dz. U. Z 1.03. 2013 r., s.121.*

Literatura cytowana

- Council Conclusions of 12 May 2009 on a strategic framework for European cooperation in education and training (ET 2020)* [Official Journal C 119 of 28.5.2009].
- Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności*, Uchwała nr 16 RM z dn. 5 lutego 2013 r., Dz. U. 1.03. 2013 r. Poz. 121.
- Europe 2020 - A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*”, European Commission, Brussels, 3.3.2010, Com (2010) 2020.
- European Council Conclusions*, Brussels, 17 June 2010, Annex I, *New European Strategy for jobs and growth. EU headline targets* s.11,12, <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/115346.pdf>
- Faleńczyk M., Sulmicka M., *Rozwój edukacji w długookresowych strategiach rozwoju społeczno-gospodarczego*, biuletyn IGS, 2009, nr 1- 4, (wydane w 2010 r.).
- Global Europe 2050. Executive Summary*. European Commission. Brussels 2011.
- Human capital in global knowledge economy*, Final Report for DG Employment and Social Affairs, 2002.
- Iglicka K., *Demograficzne wyzwania dla rynków pracy, polityk społecznych i bezpieczeństwa Europy*, „Polityka Społeczna”, 2013, nr 1.
- Joint Report of the Council and Commission on the implementation of the Strategic Framework for cooperation in education and training (ET 2020)* (OJEC C 070, 08/03/2012).
- Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii „Europa 2020”* przyjęty przez RM 26.04.2011 r.
- Konkluzje Rady z dn. 12 maja 2009 r. w sprawie strategicznych ram Europejskiej współpracy w dziedzinie kształcenia i szkolenia („ET 2020”)* (2009/C 119/02) Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, 28.05.2009.
- Ocena Krajowego Programu Reform i programu konwergencji Polski z 2012 roku. Zalecenia Rady w sprawie Krajowego Programu Reform z 2012 roku*, Komisja Europejska {COM(2012)final} Bruksela, dn. 30.05.2012, SDW 323 final.
- Strategia Rozwoju Kraju 2020 – Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo*” przyj. przez Radę Ministrów 25.IX. 2012 r.
- Strategic Framework for European cooperation in education and training (ET 2020)* OJC 119 of 28.5.2009.
- Sulmicka M., *Wskaźniki strukturalne jako instrument monitorowania polityki rozwoju Unii Europejskiej*, w: *Polityka gospodarcza w warunkach integracji z Unią Europejską*, pr. zb. pod red. J. Stacewicza, „Prace i Materiały IRG”, SGH, 2009, nr 82.
- Sulmicka M., *Perspektywy rynku edukacji – „E-mentor”*, SGH, 2004, nr 1.
- Sulmicka M., *Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015: czy nadchodzą dobre czasy dla szkolnictwa i nauki?* „E-mentor” SGH, 2007, nr 2.
- Sulmicka M., *Strategia „Europa 2020” - postlizbońska polityka rozwoju Unii Europejskiej*, w: *Polityka gospodarcza w świetle kryzysowych doświadczeń*, pr. zb. pod red. J. Stacewicza, „Prace i Materiały IRG”, SGH, 2011, nr 85.
- Sulmicka M., *Rynek edukacji w dobie społeczeństwa informacyjnego i globalizacji*, w: *Kształcenie ustawiczne w dobie społeczeństwa informacyjnego i globalizacji*, Instytut Wiedzy, 2002.

Sulmicka M., *Priorytety i cele polityki rozwoju Unii Europejskiej do 2020 roku w kontekście aktualizacji Strategii Rozwoju Kraju*, ekspertyza dla MRR , płyta CD wydana przez MRR.

Sulmicka M., *Trendy we współczesnych migracjach międzynarodowych*, Studia i Prace, zesz. nauk. Kolegium Ekonomiczno-Społecznego, SGH, 2004, nr 6.

Sulmicka M., *Mierzenie ubóstwa i wykluczenia społecznego*, w: *Polityka gospodarcza w poszukiwaniu nowego paradygmatu*, pr. zb. pod red. J. Stacewicza, Prace i Materiały IRG, SGH, 2013, nr 92.

http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/general_framework/ef0016_en.htm

http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020/targets/index_en.htm

Anna Tomaszewicz

8. Fundusze unijne a rozwój regionalny w Polsce

Streszczenie

W opracowaniu przeanalizowano wpływ funduszy unijnych na rozwój regionalny w Polsce. Jego pierwsza część dotyczy polityki regionalnej i funduszy unijnych oraz ich rosnącej roli w budżecie unijnym. Następnie opisano proces dostosowania polskiej polityki regionalnej do wymogów przed i poakcesyjnych. Przedstawiono również efekty wykorzystania funduszy unijnych w rozwoju regionalnym Polski. Podkreślona została rola lokalnych czynników politycznych, ekonomicznych i instytucjonalnych, które mają największy wpływ na politykę regionalną. Fundusze unijne miały pełnić rolę narzędzia ułatwiającego realizację zaplanowanych programów operacyjnych, których celem był stabilny rozwój gospodarczy oraz zmniejszenie dywergencji między regionami.

Słowa kluczowe: polityka regionalna, fundusze unijne, konwergencja, dywergencja, Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny, Fundusz Spójności, Fundusz Kohezyjny, fundusze przedakcesyjne, NUTS, polityka interregionalna, polityka intraregionalna, Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego, Podstawy Wsparcia Unii Europejskiej (PWW), rozwój endogeniczny, rozwój egzogeniczny, innowacyjność.

European Funds and regional development in Poland

Abstract

This study analyzed the impact of EU funds on regional development in Poland. The first part of the paper concerns regional and EU funds and their growing role in the EU budget. Next it describes the process of adapting Polish regional policy to the requirements of pre-accession and post-accession. It also presents the effects of the utilization of EU funds on Polish regional development. The study emphasizes the role of local political, economic and institutional issues with the largest impact on the regional policy. The EU funds were intended as a tool to facilitate the implementation of planned operational programs, which aimed to stabilize economic growth and reduce divergence between regions.

Key words: regional policy, European funds, convergence, divergence, European Regional Development Fund, European Social Fund, Cohesion Fund, pre-access funds,

NUTS, interregional policy, intraregional policy, National Strategy for Regional Development, Community Support Framework, endogenous development, exogenous development, innovation.

Wstęp

Głównym celem współczesnej polityki regionalnej jest kontynuacja wyrównywania różnic rozwoju w regionach oraz inicjowanie działań zmierzających do wzrostu gospodarczego w regionach. Pojawia się dylemat, czy wspierać bogate regiony, które mają lepszy potencjał rozwojowy, czy biedne, które są na ogół mniej efektywne. Według Unii Europejskiej (Strategia Lizbońska) polityka regionalna to polityka konwergencji (zmniejszenia różnic między regionami). Wzmocnienie słabszych regionów i krajów ma być drogą do wzrostu konkurencyjności i potencjału gospodarczego Unii. Regiony mają konkurować ze sobą. Obserwuje się konwergencję między krajami (biedniejsze kraje stopniowo zmniejszą dysproporcje), ale za to występuje dywergencja między regionami w poszczególnych krajach.

Na przełomie lat 80. i 90. XX wieku nastąpiła w Polsce zmiana ustroju gospodarczego. Towarzyszyły temu zmiany w polityce regionalnej. Początkowo zrezygnowano z obligatoryjnej polityki regionalnej. Dopiero w połowie lat 90. zaczęto wdrażać politykę regionalną jako narzędzie do zwiększenia konkurencyjności gospodarki i przygotowania kraju do wejścia w strukturę Unii Europejskiej. Dużą rolę odegrały fundusze przedakcesyjne, które Polska otrzymywała w tym czasie. Najistotniejszym był program PHARE, który przekazał w drugiej połowie lat 90. do Polski ponad 700 mln euro.

Polska jako beneficjent funduszy unijnych dostosowała swoją strukturę administracyjną do wymogów unijnych, wprowadzono system NUTS oraz szereg instytucji i podmiotów monitorujących i zarządzających funduszami unijnymi na poziomie województwa. Zdecentralizowano politykę regionalną, a lokalne władze zaczęły mieć wpływ na rozwój swojego regionu i planowane inwestycje.

Fundusze unijne miały przyczynić się do dynamizmu regionalnego i wiązano z nimi wielkie nadzieje. Pierwsze badania (model HERMIN) sugerowały, że wpływ na gospodarkę będzie istotny, ale najnowsze badania pokazują, że te efekty są znacznie mniejsze od spodziewanych.

W przeciągu 20 lat kwota środków przeznaczonych na fundusze unijne wzrosła ponad 6-krotnie z kwoty 11 mld do kwoty prawie 67 mld euro rocznie¹ (bez

¹ http://ec.europa.eu/budget/figures/2012/2012_en.cfm, dostęp 21.03.2013.

uwzględnienia inflacji). To obrazuje jak wielką rolę fundusze unijne zaczęły odgrywać w polityce europejskiej. Podstawowym źródłem finansowania funduszy są wpłaty własne państw członkowskich. Natomiast obecny kryzys finansowo-gospodarczy w Unii Europejskiej wymusił reorganizację polityki unijnej. Coraz więcej państw domaga się zmniejszenia budżetu funduszy unijnych, co wpłynęłoby na zmniejszenie obciążeń tych państw². Takie podejście wynika m.in. z tego, że planowane efekty wpływu funduszy unijnych na rozwój gospodarczy są znacznie poniżej oczekiwań. Dodatkowo cele postawione przez Strategię Lizbońską nie zostały zrealizowane, a gospodarka europejska zamiast stać się najbardziej konkurencyjną na świecie boryka się z upadającymi gospodarkami państw członkowskich.

Punktem wyjścia analizy jest przedstawienie polityki regionalnej w Unii Europejskiej oraz funduszy unijnych. Następnie omówiono politykę regionalną w Polsce oraz efekty wykorzystania funduszy unijnych w polskich regionach. Zasadniczym celem analizy jest przedstawienie wpływu funduszy unijnych na rozwój regionalny w Polsce. Najważniejsze wnioski zaprezentowano w zakończeniu.

1. Polityka regionalna w Unii Europejskiej

Proces rozwoju regionalnego jest powiązany z etapami rozwoju gospodarki, która od gospodarki kapitału rzeczowego przeszła do gospodarki kapitału ludzkiego³. Struktura gospodarki zmieniała się z produkcji masowej, a więc zmniejszenia zapotrzebowania na siłę roboczą, na gospodarkę elastyczną działającą według zasady *just in time*.⁴

Zmiany w gospodarce przyczyniły się do zakwestionowania teorii rozwoju regionalnego Williamsona⁵, iż wysoko rozwinięte gospodarki sprzyjają zmniejszeniu różnic regionalnych. Dynamiczny rozwój technologii informatycznych, globalizacja produkcji, zmiany behawioralne w społeczeństwach przyczyniły się do zróżnicowania wewnętrznego państw. Coraz ostrzej pojawiały się konflikty na tle regionalnym, spadło społeczne zaufanie do interwencji polityki regionalnej. Sprzyjała temu również doktryna neoliberalna, która zanegowała interwencjonizm państwowy, uważając takie

² Wielka Brytania, Niemcy, Francja, Holandia i Finlandia.

³ J. Szlachta, *Programowanie rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej* Tom CV, Warszawa 1997, s. 8.

⁴ Ibidem, s. 9.

⁵ J. Williamson, *Regional Inequality and the Process of National Development. A Description of the Patterns*, w: *Regional Policy. Readings in Theory and Applications*, red. J. Friedmann, W. Alonso, MIT Press, Cambridge 1975, s. 158-200.

działania za nieefektywne, hamujące rozwój przedsiębiorczości. Według tej doktryny swoboda przepływu kapitału i siły roboczej jest najlepszym sposobem na rozwój regionalny. Degradacja danych regionów przyczyni się do obniżenia ceny poszczególnych zasobów, a co za tym idzie obszar ten stanie się konkurencyjny. Mobilność kapitału ludzkiego pozwoli na rozwój regionów, które mają sprzyjający klimat gospodarczy. Drogą neoliberalizmu poszły m.in. Stany Zjednoczone Ameryki Północnej i Wielka Brytania, gdzie polityka regionalna uległa istotnemu ograniczeniu.

Inny pogląd na politykę regionalną ma doktryna neokeynesowska, zgodnie z którą rynek nie jest doskonały i trzeba stymulować zmiany strukturalne w regionach⁶. Trzeba nie tylko uwzględniać rachunek zysków i strat w okresie krótkoterminowym, ale także brać pod uwagę czynniki społeczne, polityczne i ekologiczne. Szczególnym zainteresowaniem powinny być objęte regiony problematyczne, aby nie powstał obszar marginalizacji i zacofania społeczno-ekonomicznego.

Główne kierunki rozwoju regionalnego Europy w latach 90. były nastawione na trzy obszary: rozwijanie szeroko rozumianej infrastruktury technicznej, wspieranie inwestycji oraz małych i średnich przedsiębiorstw za pomocą bezzwrotnych dotacji lub preferencyjnych kredytów oraz wspieranie rozwoju środowiska biznesowego poprzez szkolenia, edukację, konsulting i doradztwo. Zmieniona sytuacja makroekonomiczna wymusiła monitoring efektów podejmowanych działań. Domagano się wzrostu produktu krajowego brutto w regionie, zmniejszenia bezrobocia i zróżnicowania regionalnego oraz przyspieszenia zmian strukturalnych.

Współcześnie polityka działań interwencyjnych składa się z polityki interregionalnej (kierowana centralnie do regionów) i polityki intraregionalnej (prowadzona w regionach).⁷ Ta druga staje się głównym graczem w polityce regionalnej. Dodatkowo państwa wysokorozwinięte przesuwają środki interwencji z regionów zacofanych w kierunku regionów wymagających odbudowania struktur społeczno-gospodarczych.

Według M. Portera coraz bardziej zwiększa się rola klastrów (clusters), czyli grup podmiotów z różnych dziedzin, od środowiska uniwersyteckiego oraz instytutów badawczych do wyspecjalizowanej infrastruktury i specjalistów⁸. Porter uważał, że najlepsza polityka regionalna, to budowanie potencjału rozwoju na wcześniej

⁶ J. Szlachta, *Programowanie rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej* Tom CV, Warszawa 1997, s. 18.

⁷ Ibidem, s. 21.

⁸ M. Porter, *The Competitive Advantage of Nations*, The MacMillan Press, Londyn - Basingstoke, 1990, s. 656-657.

wymienionych grupach, które ze sobą współpracują gospodarczo i tworzą naturalnie efekty mnożnikowe, czyli jedna branża gospodarki wywołuje popyt lub podaż ze strony innych branż, będących w danym regionie.

Unia Europejska jako wspólnota państw członkowskich zainteresowana była zmniejszeniem różnic regionalnych na płaszczyźnie politycznej, ekonomicznej i społecznej. Już w Traktacie Rzymskim z 1958 roku jest zapis, że państwa członkowskie chcą wzmocnić jedność swoich gospodarek przez redukcję zróżnicowania występującego między regionami. W praktyce dopiero zapis w Jednolitym Akcie Europejskim z 1987 roku sprecyzował działania polityki regionalnej.

W 1975 roku powstał Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), którego podstawowym celem było zmniejszenie różnic regionalnych, a w praktyce środki z tego funduszu szły na wsparcie polityk poszczególnych państw. Czynnikiem decydującym o powstaniu tego funduszu było przystąpienie Wielkiej Brytanii do Unii Europejskiej. Ponad 80% środków EFRR wydane zostały na pojedyncze inwestycje strukturalne, a pozostałe 20% na przedsiębiorstwa zlokalizowane w strefach wymagających wsparcia państwa⁹. Dopiero wyodrębnienie 5% tego Funduszu na politykę rozwoju regionalnego stało się fundamentem rozwoju tej polityki¹⁰.

W 1957 roku powstał Europejski Fundusz Społeczny (EFS)¹¹, którego środki miały być przeznaczone na długofalowe bezrobocie wynikające z zacofania danego regionu. Kolejnym funduszem był Europejski Fundusz Rolny (EFR) utworzony w 1962 roku¹².

Najważniejszymi zmianami w polityce regionalnej Unii Europejskiej były nowe zasady na lata 1988-1993. Spróbowano skoordynować działania tych trzech funduszy (EFRR, EFS i EFR). Istotnym powodem zmian w polityce regionalnej było włączenie trzech krajów (Grecja, Hiszpania i Portugalia) do Unii Europejskiej. Państwa te istotnie różniły się gospodarczo od pozostałych członków wspólnoty. Podjęto decyzje, które wpłynęły na obecny kształt polityki regionalnej. Najistotniejszym był znaczący wzrost środków na ten fundusz. Jedynie Wspólna Polityka Rolna miała większe środki do dyspozycji. Połączono wszystkie trzy fundusze (EFRR, EFS i EFR), wprowadzono wieloletnie budżetowanie środków na rozwój regionalny, przyjęto okres pięcioletni, co

⁹ I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, PWN, Warszawa 2006, s. 81.

¹⁰ Reforma miała miejsce w 1979 roku.

¹¹ Od 1971 roku stał się też częściowo funduszem regionalnym.

¹² W 1964 roku powstała sekcja EFR, której zadaniem było wspieranie przedsięwzięć społeczno-strukturalnych w rolnictwie.

pozwoili na wieloletnie planowanie srodkow na rozwij regionalny¹³, wprowadzono piec typow obszarow (NUTS) ze wzgledu na polityke regionalna, okreslono precyzyjnie kryteria tych obszarow oraz procedury planowania rozwoju regionalnego. Dla potrzeb polityki regionalnej UE wprowadzila jednolita Nomenklature Jednostek dla Statystyki Terytorialnej (Nomenclature of Units for Territorial Statistics – NUTS).

Istnieja nastepujace typy NUTS:

- NUTS 1: wielkosc obszarow zblizona jest do wielkosci niemieckich landow, niektore male kraje tworza w calosci dany NUTS 1 (np. Dania, Irlandia);
- NUTS 2: odpowiednik francuskich „Regions”, przecietna wielkosc powierzchni 15 tys. km z liczba ludnosci 1,8 mln.
- NUTS 3: srednia wielkosc powierzchni wynosi 2,9 tys. km z liczba ludnosci 345 tys. mieszkancow.
- NUTS 4: odpowiada wielkoscia kilku gmin (wystepuje tylko w niektorych krajach UE).
- NUTS 5: odpowiada wielkoscia gminy.

W praktyce stosuje sie glownie trzy obszary¹⁴:

- NUTS 1 – glowne ekonomiczno-spoleczne regiony UE
- NUTS 2 – zasadnicze regiony, ktore ubiegaja sie o wsparcie polityki regionalnej
- NUTS 3 – male regiony wymagajace specjalnego podejscia.

Celem takiej klasyfikacji bylo ujednoczenie metod zbierania informacji dot. sytuacji spoleczno-ekonomicznej oraz analizy danych statystycznych dotyczacych rozwoju regionow. Ten podzial jest bardzo wazny, gdyz dzieki niemu mozliwe jest zestawienie danych statystycznych i porownanie wynikow w roznych krajach (np. wskaznikow bezrobocia, poziomu zycia, itp.). Poza tym, to wlasnie NUTS wykorzystywane sa do okreslenia obszarow problemowych, czyli tych, ktore moga otrzymac wsparcie finansowe Unii.

Klasyfikacja NUTS dokonywana jest co trzy lata. Obecnie klasyfikacja NUTS 2010 obejmuje lata 2012-2014 i przedstawia sie nastepujaco:

- NUTS 1 to 97 regionow
- NUTS 2 to 270 regionow

¹³ J. Szlachta, *Programowanie rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej* Tom CV, Warszawa 1997, s. 28.

¹⁴ dane z http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts_nomenclature/introduction, dostep 24.11.2012.

- NUTS 3 to 1 294 regionów.

Wiodącym funduszem był Fundusz Rozwoju Regionalnego, który miał jasno określony cel zmniejszenia nierównowagi występującej w Unii oraz jej wzmocnienie przez społeczną i ekonomiczną spójność. EFR mógł finansować m.in.¹⁵:

- inwestycje tworzące nowe miejsca pracy,
- inwestycje infrastrukturalne,
- przedsięwzięcia służące pomocy rozwoju sektora usług dla firm, poprawie dostępu firm do rynku kapitałowego, finansowanie transferu technologicznego,
- inwestycje produkcyjne i infrastrukturalne w zakresie ochrony środowiska.

Kolejnym etapem w rozwoju funduszy regionalnych była reforma z 1993 roku, która tylko pogłębiła i utrwaliła rozwiązania z 1988 roku. W 1994 roku stworzono Fundusz Kohezyjny, a w 1995 roku kolejne trzy państwa (Austria, Finlandia i Szwecja) wstąpiły do Unii Europejskiej. Bardzo ważną z punktu widzenia rozwoju regionalnego była kontynuacja programu INTERREG, który od 1993 roku nazwany został INTERREG II. Celem tego programu było ograniczenie peryferyjności obszarów przygranicznych oraz wspieranie rozwoju współpracy transgranicznej.

Przy tworzeniu polityki regionalnej wypracowano cztery zasady: koncentracji, partnerstwa, programowania i dodatkowości¹⁶. Zasada koncentracji oznacza alokację zasobów na precyzyjnie określone cele oraz w ściśle określonym obszarze geograficznym (głównie są to NUTS I – regiony celu pierwszego). Zasada programowania polega na finansowaniu całych programów rozwojowych regionów, czyli nie jest ważne jedno przedsięwzięcie, ale szereg działań zmierzających do zaplanowanych efektów w określonym czasie (perspektywa średnio i długoterminowa). Zasada partnerstwa polega na relacji między podmiotami publicznymi różnego szczebla, a władzami publicznymi, organizacjami społecznymi i podmiotami gospodarczymi. Chodzi tutaj o wspólne porozumienie i dialog przy programowaniu rozwoju regionalnego. Zasada dodatkowości oznacza, że finansowanie ze środków unijnych nie zastępuje środków krajowych na rozwój regionalny. Państwa zobowiązane są nie zmniejszać nakładów regionalnych w porównaniu z okresem, gdzie nie było wsparcia unijnego.

Od 1988 roku planowanie rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej odbywało się na podstawie szczegółowych rozwiązań prawnych obowiązujących w wieloletnich

¹⁵ J. Szlachta, *Programowanie rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej*, Tom CV, Warszawa 1997, s. 31.

¹⁶ *Ibidem*, s. 48.

okresach czasowych. Przyjęta regulacja prawna określała zasady funkcjonowania funduszy strukturalnych, które miały finansować programy, a nie pojedyncze projekty. Programowanie funduszy składało się z trzech etapów¹⁷:

1. W pierwszym etapie państwa były zobowiązane do przygotowania kompleksowego dokumentu dotyczącego rozwoju regionalnego, sytuacji przed planowanym wsparciem i strategii rządu w tym obszarze.
2. W drugim etapie Komisja Europejska i państwo członkowskie wspólnie tworzyły dokument Podstawy Wsparcia Wspólnoty (*Community Support Framework*), w którym opisane zostały priorytety, zakres źródeł finansowania rozwoju, czas trwania pomocy¹⁸.
3. Trzeci Etap to przedstawienie konkretnych działań do realizacji postawionych celów poprzez programy operacyjne.

Duże znaczenie miało również wprowadzenie kontroli i monitoringu realizacji planowanej strategii, zarówno w trakcie trwania programów operacyjnych jak i po zakończeniu. Z planowaniem regionalnym wiąże się również planowanie przestrzennego zagospodarowania, którego założeniem jest poprawa konkurencyjności państwa przez stworzenie korzystnego otoczenia biznesowego. Pierwszym efektem współpracy w obszarze planowania regionalnego państw UE i Komisji Europejskiej było stworzenie dokumentu *Europa 2000. Perspektywy rozwoju terytorium Wspólnoty*¹⁹. Studium to miało raczej wartość informacyjną, choć w zamierzeniach miało być obowiązującym planem rozwoju przestrzennego. Stworzono wytyczne dla Unii Europejskiej dotyczący interwencji w rozwój obszarów przygranicznych, współpracy między regionami i miastami, między centrum miast a peryferiami oraz o problemach rozwoju dużych miast²⁰. W 1994 roku został zaakceptowany kolejny dokument *Europa 2000 plus. Współpraca dla rozwoju terytorialnego Europy*, który

¹⁷ Ibidem, s. 63.

¹⁸ W celu przyśpieszenia procesu planowania dopuszczono tzw. Jednolity Dokument Programujący (*Single Programming Document*), który dodatkowo zawierał aplikację o ubieganie się o pomoc związaną z planowanym rozwojem regionalnym.

¹⁹ *Europe 2000. Outlook for the Development for the Community's Territory*, European Commission, Bruksela – Luksemburg 1991.

²⁰ J. Szlachta, *Programowanie rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej*, Tom CV, Warszawa 1997, s. 108.

cechował się dużymi brakami metodologicznymi i faktograficznymi w kwestii Polski i krajów Europy Środkowo-Wschodniej²¹.

Krytyczna ocena obu dokumentów przyczyniła się do zmiany w podejściu do polityki rozwoju przestrzennego. Europejska Perspektywa Rozwoju Przestrzennego (ESDP), to podejście polegające na tym, że to poszczególne kraje tworzą dokument według określonej metodologii. Państwa członkowskie ustaliły, że ESDP będzie składała się z sześciu zasadniczych celów politycznych²²:

- społecznej spójności (kohezja),
- ESDP może wpływać na realizację polityk w zakresie rozwoju przestrzennego, ale w taki sposób, że odpowiedzialność podmiotów za tą politykę nie jest ograniczona,
- osiągnięcie zrównoważonego rozwoju przestrzennego (nie ograniczającego się tylko do ochrony środowiska),
- ESDP będzie uwzględniać istniejące struktury i nie będzie obowiązująca dla krajów członkowskich,
- ESDP będzie respektować subsydiarność;
- poszczególne państwa będą wprowadzać ESDP w zakresie jakim mu będzie odpowiadał.

ESDP stała się dokumentem niewiążącym, raczej wizją rozwoju regionalnego o długim horyzoncie czasowym.

W 2000 roku nastąpiła modyfikacja celów polityki regionalnej składająca się tym razem z trzech głównych celów:

- cel I obejmował wsparcie dla regionów zacofanych w rozwoju społeczno-gospodarczym, w których poziom PKB na mieszkańca wynosił poniżej 75% średniej unijnej oraz dla regionów słabo zaludnionych i położonych przy zewnętrznej granicy UE;
- cel II obejmował regiony, w których występował przemysł tradycyjny schyłkowy oraz regres społeczno-ekonomiczny;
- cel III wspierał systemy oświaty, szkolenia zawodowe, działania zmierzające do zmniejszenia bezrobocia lub przekwalifikowania siły roboczej.

²¹ *Europe 2000 Plus. Cooperation for European Territorial Development*, European Commission, Bruksela – Luksemburg 1994.

²² J. Szlachta, *Programowanie rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej*, Tom CV, Warszawa 1997, s. 122.

Przyjęta na szczycie w 2000 roku Strategia Lizbońska zakładała, że w ciągu 10 lat Unia Europejska stanie się najbardziej nowoczesną gospodarką na świecie, której hasłem przewodnim będzie społeczeństwo oparte na wiedzy (*knowledge society*)²³. W praktyce nie miało to żadnego wpływu na europejską politykę spójności. W 2005 roku przyjęto odnowioną Strategię Lizbońską, która tym razem miała istotny wpływ na politykę spójności, gdyż zmieniono myślenie o roli takiej polityki. Zamiast wdrażać działania wyrównujące dysproporcje gospodarczo-społeczne między regionami, skoncentrowano się na rozwoju przez wspieranie konkurencyjności przy wykorzystaniu endogenicznego (wewnętrznego) potencjału danego regionu²⁴.

W 2010 roku przyjęto kolejny dokument „Strategia 2020”, który przedstawiał podstawowe założenia polityki Unii, w tym polityki spójności na najbliższe 10 lat.

2. Ogólna charakterystyka funduszy unijnych oraz źródła ich pozyskiwania

Fundusze unijne to środki pieniężne jakie Unia Europejska (na dzień 1 stycznia 2013 jest to 27 krajów) przekazuje poszczególnym członkom wspólnoty według ściśle określonych kryteriów w celu wspierania i restrukturyzacji poszczególnych gospodarek państw unijnych.

W założeniach działalność Unii Europejskiej opierała się na dwóch zasadach: pomocniczości (subsidiarność) i solidarności. Stąd powstały fundusze unijne mające określone cele i założenia. Fundusze unijne nazywa się funduszami strukturalnymi, gdyż są narzędziami do realizowania polityki strukturalnej Unii Europejskiej. Są to działania mające na celu zmniejszenie dysproporcji w rozwoju poszczególnych krajów.

Obecnie (lata 2007-2013) są to dwa fundusze strukturalne: Europejski Fundusz Społeczny oraz Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego. Powstał jeszcze Fundusz Spójności, który podlega podobnym zasadom jak dwa powyższe. Jednak podstawową różnicą jest to, że środki z tego funduszu nie są przyznawane dla danego regionu ale przeznaczane są na ogólnokrajowe programy²⁵.

²³ *The Lisbon Strategy 2000-2010. An analysis and evaluation of the methods used and results achieved. Final report*, 2010, s. 11.

²⁴ J. Szlachta, *Strategia Europa 2020 a europejska polityka spójności po 2013*, w: *Pomiędzy polityką stabilizacyjną i polityką rozwoju*, J. Stacewicz (red.), Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2012, s. 236.

²⁵ Produkt Narodowy Brutto (PNB) na jednego mieszkańca musi być niższy niż 90 proc. średniej w państwach Unii Europejskiej, aby dane państwo mogło otrzymać środki z tego funduszu.

Poniżej przedstawiona jest charakterystyka trzech rodzajów Funduszy Europejskich:

- Europejski Fundusz Społeczny (EFS): jego podstawowym celem jest wspieranie działań mających poprawić jakość i dostępność miejsc pracy i możliwości zatrudnienia w Unii Europejskiej.
- Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR): największy fundusz; jego podstawowym celem jest zwiększenie spójności ekonomicznej i społecznej w Unii Europejskiej. Z tego funduszu finansowane są wszystkie programy, które pomagają opóźnionym w rozwoju regionom.
- Europejski Fundusz Spójności (FS): jego podstawowym celem jest wspieranie działań mających wyrównać warunki ekonomiczne i społeczne we wszystkich regionach Unii Europejskiej. Ma zasięg krajowy i wspiera duże projekty w zakresie ochrony środowiska i infrastruktury transportowej.

Europejski Fundusz Społeczny (*European Social Fund*) jest funduszem strukturalnym. Utworzono go na podstawie postanowień Traktatów Rzymskich z 1957 roku. Fundusz ten skierowany jest do konkretnych grup społecznych, a nie do instytucji. Od 2000 roku ma za zadanie realizować założenia Strategii Lizbońskiej dotyczącej poprawy dostępu do zatrudnienia, stymulowanie wysokiego poziomu zatrudnienia, tworzenie większej liczby miejsc pracy²⁶. EFS finansuje te obszary, które realizują politykę spójności Unii Europejskiej. Projekty (programy operacyjne) mogą być sfinansowane do 85% ze środków EFS, a pozostała kwota jest wymagana ze środków krajowych. Projekty finansowe przez EFS są realizowane zarówno przez instytucje jak i podmioty prywatne.

Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (*European Regional Development Fund*) powołany został w 1975 roku w celu zwalczania skutków światowego kryzysu gospodarczego i paliwowego z roku 1972 oraz rozszerzenia Unii o dwa państwa Wielką Brytanie i Danię. Wraz z przyjmowaniem do Unii państw ze słabymi gospodarkami wzrastała rola EFRR, aż stał się on podstawowym narzędziem realizacji polityki regionalnej Unii Europejskiej. Fundusz ten wspiera endogeniczny rozwój regionów przez promowanie lokalnych inicjatyw rozwojowych oraz zachęcanie do rozwoju małych i średnich firm.

²⁶ J.W. Tkaczyński, M. Świstak, *Encyklopedia polityki regionalnej i funduszu europejskiego*, C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 119.

Fundusz Spójności (*Cohesion Fund*), zwany również Funduszem Kohezji²⁷ powstał w 1992 roku na mocy zapisów Traktatu z Maastricht. Od 1994 roku konkretne państwa otrzymywały wsparcie finansowe na zredukowanie różnic w poziomie rozwoju gospodarczego i społecznego w stosunku do reszty państw członkowskich. Na początku z tej pomocy korzystały cztery państwa (Grecja, Hiszpania, Irlandia i Portugalia), ale od 2004 i 2007 roku pozostałe państwa, które dołączyły do Unii Europejskiej. Od 2006 roku obowiązują nowe regulacje dotyczące Funduszu Spójności²⁸. Najistotniejszą zmianą jest ujednoczenie zasad stosowanych dla funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, zwiększono kompetencje decyzyjne państw dla większości projektów, nadal pozostała zasada, że fundusz wspiera projekty i programy tylko o zasięgu ogólnokrajowym. Jako podstawowy cel Funduszu Spójności wyznaczono ułatwienie przygotowania do Unii Gospodarczej dla biedniejszych państw członkowskich poprzez wspieranie sektora środowiska i infrastruktury. Projekty te miały znacząco wpływać na rozwój sieci transportu transeuropejskiego i poprawy ochrony środowiska. Fundusz ten ograniczony został do państw, których PKB na mieszkańca jest niższy niż 90% średniego PKB na mieszkańca Unii. Dodatkowo państwa muszą realizować taki program gospodarczy, który spełnia wymogi konwergencji dotyczące długu publicznego, deficytu budżetowego, inflacji, stóp procentowych oraz kursu walutowego.

Fundusze są ściśle powiązane z polityką regionalną, polityką strukturalną i polityką spójności²⁹. Teoretycznie te pojęcia różnią się, w praktyce często są używane zamiennie. Ich nadrzędnym celem jest wyrównywanie różnic poszczególnych regionów, a co za tym idzie poprawy życia ich mieszkańców.

Środki na fundusze europejskie pozyskiwane są z budżetu Unii Europejskiej. Na budżet ten składają się cła pobierane od towarów importowanych z państw, które nie są członkami UE, opłaty nakładane na import artykułów rolnych, dochody z podatku VAT³⁰ i wpłaty uzależnione od dochodu narodowego każdego państwa członkowskiego³¹.

²⁷ D. Murzyn, *Polityka spójności Unii Europejskiej a proces zmniejszania dysproporcji w rozwoju gospodarczym Polski*, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 69.

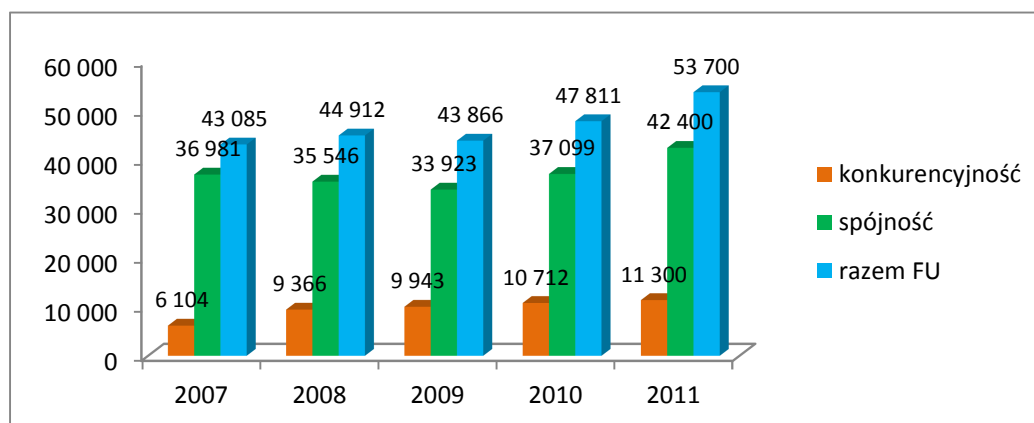
²⁸ J.W. Tkaczyński, M. Świstak, *Encyklopedia polityki regionalnej i funduszu europejskiego*, C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 147.

²⁹ Polityka strukturalna to tradycyjne pojęcie interwencji Wspólnoty Europejskiej. Polityka strukturalna zorientowana jest na stworzeniu spójności między poszczególnymi regionami i mieszkańcami poprzez wsparcie finansowe. Polityka spójności to przede wszystkim zmniejszenie zróżnicowania w całej Unii Europejskiej.

³⁰ Jest to określony procent, który dane państwo ma zapłacić UE od wpływów z podatku VAT.

W latach 2007-2011 do unijnego budżetu wpłynęło ponad 493,5 mld euro, z czego 84,1% stanowiły wpłaty państw członkowskich.

W latach 2007-2011 udział funduszy unijnych w wydatkach budżetu unijnego stanowiły średniorocznie 47,3%.



Rysunek 1. Środki budżetowe Unii Europejskiej przeznaczone na fundusze unijne w latach 2007-2011.

Źródło: opracowanie własne; dane z

http://ec.europa.eu/budget/figures/fin_fwk0713/fwk0713_en.cfm, dostęp 24.11.2012.

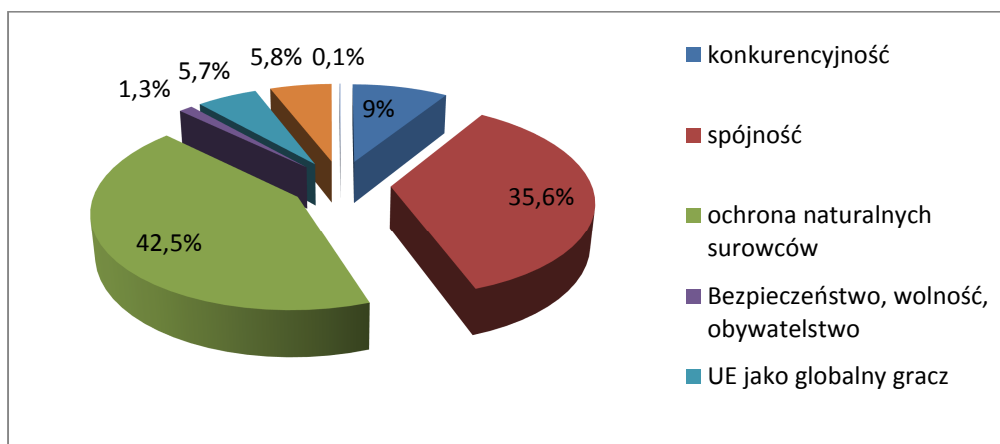
Ponad połowa budżetu Unii Europejskiej przeznaczona jest na finansowanie dwóch funduszy unijnych: rozwoju regionalnego (konkurencyjności) i spójności.

Budżet Unii na lata 2007-2013 jako najważniejsze priorytety określił trwały wzrost gospodarczy i zatrudnienie zgodnie z wytycznymi Strategii Lizbońskiej. Kwota 382,1 mld Euro została przeznaczona na trwały wzrost (konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia oraz spójność na rzecz wzrostu gospodarczego) i stanowiła 44,2% całego budżetu unijnego. Państwa członkowskie przyjęte w 2004 roku otrzymały ponad 52% wszystkich środków, co oznacza, że środki te zostały skierowane do 27% ludności Unii Europejskiej. Taka dysproporcja wynikała z tego, że nowo przyjęte państwa wymagały dużych dostosowań strukturalnych.

W budżecie Unii na lata 2007-2013 dokonano redukcji planowanych wydatków w obszarze wspólnych celów działania w wyniku sprzeciwu największych płatników

³¹ Każde państwo płaci 0,73% swojego PKB; składka polska w 2007 roku wyniosła 2,5 mld euro, a w 2011 roku 3,7 mld euro. W sumie od maja 2004 roku do września 2012 roku Polska wpłaciła 26 mld euro.

netto. Największa redukcja objęła program dot. konkurencyjności, badań naukowych, kształcenia ustawicznego (z kwoty 132 mld euro obniżono do poziomu 72 mld euro). Wydatki na politykę spójności również zostały obcięte (z 345 mld euro do 308 mld euro)³². W poszerzonej Unii znacznie zwiększyły się dysproporcje społeczno-gospodarcze. Liczba ludności wzrosła o 20%, a PKB Unii urósł jedynie o 5%³³. Znacznie wzrosła liczba regionów klasyfikująca się do wsparcia z funduszy strukturalnych. Dodatkowo gospodarka europejska znacznie odbiegała od najbardziej dynamicznie rozwijających się państw. W 2006 roku gospodarka światowa rozwijała się w tempie 5,1%, Chiny 10,5%, USA 3,4%, a UE zaledwie 2,9%³⁴. W 2011 roku odpowiednio: gospodarka światowa 4%, Chiny 9,5%, USA 1,5%, UE 2,5%. To wszystko przyczyniło się do podjęcia decyzji o ograniczeniu planowanych wydatków na fundusze unijne.



Rysunek 2. Roczny podział budżetu Unii Europejskiej w latach 2007-2013.

Źródło: opracowanie własne; dane z

http://ec.europa.eu/budget/figures/fin_fwk0713/fw0713_en.cfm, dostęp 24.11.2012.

Należy zauważyć stały wzrost środków przeznaczonych na realizację polityki spójności w Unii Europejskiej. W latach 1988-1993 było to 85 mld Euro, w latach

³² J. Olbrycht, *Polityka spójności i/lub wzrostu*, w: *Przyszłość europy – wyzwania globalne – wybory strategiczne*, A. Kukliński, Pawłowski (red.), Wyższa Szkoła Biznesu, Nowy Sącz 2006, s. 174.

³³ W. Pełka, *Fundusze Unii Europejskiej w finansowaniu rozwoju regionalnego w Polsce*, w: *Finansowanie rozwoju regionalnego w Polsce*, L. Oręziak (red.), Wyższa Szkoła Handlu i Prawa i. R. Łazarskiego, Warszawa 2008, s. 178.

³⁴ *Ibidem*, s. 173.

1994-1999 to 170 mld Euro, w kolejnym cyklu 2000-2006 było to 213 mld Euro, a w latach 2007-2013 to 308 mld Euro³⁵. Uzgodniona na szczycie w Brukseli kwota na lata 2014-2020 wyniesie 325 mld euro.

Podstawowa idea solidarności państw członkowskich coraz częściej jest negowana przez bogate państwa, które nie chcą partycypować w idei solidarnej pomocy. Mówią o zbyt niskiej skuteczności ekonomicznej polityki strukturalnej Unii, jak również zaniepokojone są sytuacją regionów, które uzależniły się od systematycznego pozyskiwania funduszy unijnych³⁶.

3. Polityka regionalna w Polsce

Początki polityki regionalnej w Polsce sięgają lat okresu międzywojennego, kiedy rozpoczęto łączyć kraj po zaborach i istotnym stało się zmniejszenie dużych dysproporcji wewnątrz kraju. Takim sztandarowym przykładem polityki regionalnej było utworzenie Centralnego Okręgu Przemysłowego (COP). Wybrano region, w którym były najdogodniejsze perspektywy rozwoju przemysłu ciężkiego i militarnego.

Okres PRL-u to czas centralnego planowania przestrzennego, a plany regionalne utożsamiane były z planami zagospodarowania województw. Początki lat 90.XX wieku, to przede wszystkim działania zmierzające do zrównoważenia i stabilizacji gospodarki rynkowej. Silna presja na zmniejszenie deficytu budżetowego obciążonego sztywnymi płatnościami (m.in. spłata długu publicznego) nie sprzyjała stworzeniu polityki regionalnej. W pierwszych latach transformacji najważniejszymi celami makroekonomicznymi było równoważenie gospodarki oraz zamykanie lub restrukturyzacja nieefektywnych gałęzi gospodarki³⁷. Rolą polityki regionalnej było jedynie zapewnienie osłony socjalnej w regionach, gdzie najdotkliwsze były efekty przemian gospodarczych. W 1992 roku w „Programie polityki społeczno-gospodarczej do 1994 roku” umieszczono aneks „Polityka regionalna w latach 1992-1994”, w którym przedstawiono priorytety polityki regionalnej rządu. W 1995 roku program „Strategia dla Polski” zaktualizowano o rozdział „Polityka regionalna” z priorytetami

³⁵ Ibidem, s. 184.

³⁶ T. G. Grosse, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i jej wpływ na rozwój gospodarczy. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i wnioski dla Polski*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2000, s. 18.

³⁷ A. Lodkowska-Skoneczna, A. Pyszkowski, J. Szlachta, *Rozwój regionalny Polski 1990-1995. Raport diagnostyczny*, Zespół Zadaniowy ds. Rozwoju Regionalnego w Polsce, Warszawa 1996, s. 26.

na lata 1995-1998. Środkami do realizacji tych priorytetów miały być regionalne programy restrukturyzacji i rozwoju. Sytuacja zaczęła zmieniać się w połowie lat 90., kiedy to polityka regionalna stała się istotnym narzędziem do osiągnięcia większej konkurencyjności gospodarki i stworzenia otoczenia do osiągnięcia wysokiej stopy wzrostu gospodarczego.

Tabela 1. Zróżnicowanie regionalne w latach 90.

Województwa	Średnioroczne tempo wzrostu		PKB/mieszkańca, Polska = 100		
	1993-1998	1993-1997	1992	1997	1998
warszawskie	1,08	1,10	155	200	183
poznańskie	1,08	1,05	141	139	167
krakowskie	1,06	1,05	126	125	133
szczecińskie	1,07	1,03	123	108	138
łódzkie	1,03	1,03	107	98	95
katowickie	1,02	1,07	109	119	92
legnickie	1,02	1,06	118	122	99
zamojskie	1,03	1,01	69	58	61
ostrołęckie	1,02	1,05	67	66	56
nowosądeckie	1,04	1,04	66	63	62
suwalskie	1,02	1,07	65	74	55

Źródło: G. Gorzelak, Szanse polskich regionów (założenia długofalowej strategii rozwoju regionalnego Polski), w: tom V. Problemy Rozwoju regionalnego, J. Brdulak (red.), VII Kongres ekonomistów Polskich, Bellona, Warszawa 2001, s. 57.

Polska na początku lat 90. była krajem o dużym zróżnicowaniu w rozwoju gospodarczo-społecznym w poszczególnych województwach. Wpływ na to miał również kontekst historyczny. Polska przez 123 lat była pod trzema różnymi zaborami: austriackimi, pruskim i rosyjskim, co istotnie wpłynęło na sferę zarówno społeczną jak i gospodarczą. Lata okresu międzywojennego oraz komunizmu nie były w stanie zmniejszyć tych różnic. Rozwój struktur gospodarki wolnorynkowej również wpłynął na dywergencję między regionami. Dynamicznie zaczęły rozwijać się obszary przygraniczne z Unią Europejską oraz aglomeracje. Regiony z uspołecznionym rolnictwem, przestarzałym sektorem obronnym oraz niższym poziomem gospodarczo-społecznym nie nadążały za zmianami. Polityka regionalna w Polsce musiała być również dostosowana do zasad polityki regionalnej Unii Europejskiej. Dlatego też koniecznością stało się stworzenie zasad nowoczesnej polityki regionalnej, czyli

upodmiotowienie regionów (stworzenie struktur administracyjnych) oraz stworzenie budżetów regionalnych.

W pierwszym okresie transformacji regiony silne dokonały znaczącej restrukturyzacji gospodarczej, gdy w tym samym czasie w słabych regionach nastąpiły nieznaczne zmiany w gospodarce regionalnej. To wpłynęło na nasilenie się dywergencji. Silną pozycję uzyskały metropolie i regiony zachodnie, i taka tendencja utrzymuje się nadal.

16 grudnia 1991 roku Polska podpisała Układ Europejski (układ o stowarzyszeniu pomiędzy Polską a Unią Europejską i jej państwami członkowskim). Z punktu widzenia polityki regionalnej istotnym był artykuł 86 zawierający zapisy dotyczące rozwoju regionalnego. Również w artykułach 80 (ochrona środowiska), 81 (transport), 87 (sfera socjalna) oraz 91 (cła) odnoszono się do działań regionalnych. Podpisanie tego dokumentu umożliwiło Polsce korzystanie z funduszy unijnych wspierających politykę regionalną.

W 1991 roku Unia Europejska uruchomiła program Uwertura (*Ouverture*), którego celem było wspieranie współpracy między regionami i miastami UE, a regionami i miastami Europy Środkowo-Wschodniej. Był to program o bardzo niskim budżecie, ale najważniejszą kwestią był transfer nowoczesnej wiedzy dotyczącej rozwoju regionalnego i lokalnego z krajów UE do krajów postkomunistycznych.

Istotną rolę w kształtowaniu polityki regionalnej Polski w latach 90. odegrała pomoc zagraniczna, głównie z UE. Udzielona pomoc była częścią programu PHARE (*Poland Hungary Assistance to Restructuring their Economics*) wspierającego transformację i zmiany gospodarcze w krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Kwoty te stanowiły istotną pulę środków na rozwój regionalny na tle kwot pochodzących z budżetu państwa. Ważną kwestią było również dostosowanie procedur i instytucji polskiej polityki regionalnej do standardów europejskich oraz kształcenie kadr administracji publicznej. Instrumentami pośrednimi wspierającymi rozwój regionalny w tych latach były ulgi podatkowe dla podmiotów gospodarczych, ulgi z tytułu szkolenia uczniów i pracowników, przyspieszone odpisy amortyzacyjne i inne. Kolejnym mechanizmem polityki regionalnej było również tworzenie specjalnych stref ekonomicznych (SSE) w regionach o konieczności restrukturyzacji lub aktywizacji lokalnej gospodarki.

W latach 1995-1999 Polska otrzymała 1/3 środków z funduszu PHARE (ok. 700 mln euro)³⁸. Dodatkowo korzystała z funduszu ISPA, odpowiednika Funduszu Spójności w krajach kandydujących (rocznie ok. 350 mln euro) wspierającego duże projekty w obszarze infrastruktury i ochrony środowiska oraz programu SAPARD (rocznie ok. 170 mln euro) wspierającego rozwój obszarów wiejskich i modernizację rolnictwa.

Proces integracji z Unią Europejską oraz zmiany w układzie administracyjnym (nowy podział województw) wymagały od Polski stworzenia nowego programu rozwoju społeczno-gospodarczego, nazwanego Narodową Strategią Rozwoju Regionalnego (NSRR)³⁹. Dodatkowo rozpoczęły się prace nad strategiami sektorowymi, czyli: Narodowa Strategia Zatrudnienia i Zasobów Ludzkich, Narodowa Strategia Rolnictwa i Rozwoju Terenów Wiejskich, Narodowa Strategia Rybołówstwa, Narodowa Strategia Ochrony Środowiska Przyrodniczego, Narodowa Strategia Transportowa⁴⁰. Wszystkie te dokumenty stały się podstawową do przygotowania Narodowego Planu Rozwoju, zawierającego średnioterminową strategię rozwoju społeczno-ekonomicznego Polski. Dokument ten był niezbędny do stworzenia wspólnie z Komisją Europejską Podstawy Wsparcia Wspólnoty, dokumentu zawierającego założenia finansowania rozwoju regionalnego Polski w okresie długoterminowym. NSRR jest także dokumentem, który regulował przygotowania Polski do akcesji z Unią Europejską w obszarze rozwoju regionalnego oraz korzystania z funduszy strukturalnych już po wejściu w struktury unijne. Podstawowym dokumentem programowym NSRR był Plan Rozwoju Regionalnego (PRR), który wskazywał cele, kierunki działań oraz źródła finansowania rozwoju regionalnego w podziale na województwa. Po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej dokumentem realizującym NSRR stał się Narodowy Plan Rozwoju (NPR).

Po reformie administracyjnej w 1999 roku Polska podzielona została na 16 województw, 373 powiaty i 2 489 gmin. Województwa są regionami rządowo-samorządowymi, a powiaty i gminy są jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego. Województwa są zróżnicowane pod względem terytorialnym i gęstości zaludnienia, a także są silnie zróżnicowane pod względem rozwoju gospodarczego i stopy życia mieszkańców. Najsłabiej rozwiniętymi województwami są lubelskie,

³⁸ J. Kaja i K. Piech (red.), *Rozwój oraz polityka regionalna i lokalna w Polsce*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2005, s. 162.

³⁹ Obejmowała zakres czasowy 2000-2006.

⁴⁰ J. Szlachta (red.), *Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego*, studia KPZK PAN, tom CIII, PWN, Warszawa 2000, s. 11.

podlaskie i podkarpackie. Są to obszary w dużej mierze rolnicze. Województwem z przemysłem schyłkowym jest śląskie, a z największym bezrobociem strukturalnym jest województwo kujawskie-pomorskie (dawne obszary upaństwowionych gospodarstw rolnych). Wdrożona reforma administracyjna umożliwiła wprowadzenie samodzielnej polityki intraregionalnej. Zostały utworzone budżety województw oraz zostały znacznie zdecentralizowane wydatki sektora publicznego na rzecz budżetów samorządowych. Polska, aby mogła korzystać z funduszy strukturalnych, sama musiała najpierw stworzyć mechanizm polityki strukturalnej, a w tym szczególnie politykę regionalną. Według Komisji Europejskiej wsparcie finansowe Unii miało być uzupełnieniem krajowej polityki strukturalnej, a nie odwrotnie⁴¹. Po akcesji do Unii Europejskiej podstawową pomocą dla Polski były fundusze strukturalne. Przed transferem tych środków Polska musiała przygotować odpowiedni układ instytucjonalny polityki interregionalnej i intraregionalnej oraz mechanizmy ich działania. Dodatkowo musiała nauczyć się programowania rozwoju regionalnego na każdym poziomie, przygotowywać wnioski inwestycyjne według standardów unijnych i uruchamiać środki z funduszy strukturalnych, które wymagały zaangażowania lokalnych, publicznych i prywatnych środków finansowych⁴². Na początku XXI wieku najistotniejszymi zadaniami polityki regionalnej było wspomaganie procesu zmian strukturalnych w gospodarce oraz modernizacja rolnictwa i wspieranie rozwoju obszarów wiejskich.

Tabela 2. Liczba NUTS w Polsce.

Nomenklatura Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych w Polsce (NUTS)		Liczba jednostek
NTS 1	terytorium całego kraju	1
NTS 2	województwa	16
NTS 3	podregiony (utworzone z powiatów)	44
NTS 4	powiaty (308) i miasta na prawach powiatów (65)	373
NTS 5	gminy	2 498

Źródło: J. Kaja J. i K. Piech (red.), *Rozwój oraz polityka regionalna i lokalna w Polsce*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2005, s. 15.

NSRR stała się podstawowym dokumentem polityki regionalnej w okresie średnioterminowym. Nadrzędnym celem było określenie priorytetów polityki

⁴¹Ibidem, s. 26.

⁴²Ibidem, s. 38.

regionalnej, które skupiały się na konkretyzacji celów rozwoju regionalnego w Polsce, zapewnienie spójności polityki regionalnej rządu z polityką makroekonomiczną i politykami sektorowymi, zapewnienie spójności działań rządu z Narodowym Planem Rozwoju, pobudzenie lokalnych podmiotów samorządowych do efektywnej współpracy w realizacji rozwoju regionalnego⁴³.

Polska w ramach przygotowań przedakcesyjnych musiała również dostosować system terytorialny do systemu NUTS. Wprowadzono go na podstawie Rozporządzenia Rady Ministrów z 2000 i 2001 roku. Terytorium Polski zostało przypisane do NUTS 1, województwa do NUTS 2, grupa powiatów do NUTS 3, powiaty do NUTS 4 oraz gminy do NUTS 5. Polska zgodnie ze strategią polityki regionalnej UE została zakwalifikowana do celu I, czyli PKB na mieszkańca poniżej 75% średniej unijnej. To pozwoliło Polsce zostać beneficjentem funduszy strukturalnych UE.

Od 2000 roku do Polski co roku było transferowanych 920 mln euro⁴⁴. Pieniądze te były wypłacane aż do momentu wejścia do Unii Europejskiej i przeznaczone były na trzy główne cele: dostosowanie polskiego prawa do unijnego, przygotowanie polskiej administracji do korzystania z pomocy unijnej (procedury funduszy strukturalnych), wzmocnienie spójności gospodarczo-społecznej kraju i zmniejszenie dywergencji pomiędzy członkami Unii a Polską.

Wykorzystanie pomocy z programu PHARE przez wielu specjalistów zostało ocenianych bardzo negatywnie⁴⁵. Podstawowym zarzutem był brak monitoringu i oceny efektywności projektów przez stronę polską. Brakowało również strategii dotyczącej wydatkowania otrzymanej pomocy, wykwalifikowanej kadry urzędniczej i stabilnej polityki regionalnej rządu.

Fundusze unijne były najważniejszą pozycją w budżecie polityki regionalnej Polski. W latach 1997-1999 w Polsce na politykę regionalną wydatkowano: 1,44%, 2,25%⁴⁶

⁴³ Ibidem, s. 50.

⁴⁴ T.G. Grosse, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i jej wpływ na rozwój gospodarczy. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i wnioski dla Polski*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2000, s. 109.

⁴⁵ Ibidem, s. 111.

⁴⁶ Są to wydatki związane z usuwaniem skutków powodzi, stąd taki drastyczny wzrost w 1998 roku.

i 1,44 % PKB⁴⁷. Wydatki budżetowe krajowe były niższe niż alokacje funduszy przedakcesyjnych dla Polski.

Po wejściu do UE Polska została beneficjentem funduszy strukturalnych. Pierwszy okres pomocy obejmował lata 2004-2006, drugi to lata 2007-2013 (tzw. Nowa Perspektywa Finansowa)⁴⁸. Dla drugiego okresu pomocowego został stworzony dokument nazwany Narodowe Strategiczne Ramy Odniesień (NSRO), przedstawiający kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego przy wykorzystaniu wsparcia ze środków unijnych. Przedstawiono opis programów operacyjnych, które będą realizować zakładane cele NSRO.

W latach 2004-2006 w Polsce przeznaczono na realizację polityki regionalnej następujące kwoty⁴⁹:

- 8,3 mld euro z funduszy strukturalnych
- 0,35 mld euro z INTERREG⁵⁰ i EQUAL⁵¹
- 4,2 mld euro z Funduszu Spójności⁵²
- 4 mld euro z publicznych środków krajowych

Oznaczało to, że ponad połowa środków (54,4%) przeznaczonych dla nowych państw członkowskich została skierowana na rozwój regionalny w Polsce.

Na lata 2004-2006 założono w celach makroekonomicznych NSR wzrost PKB i zmniejszenie bezrobocia w wyniku wykorzystania funduszy unijnych. W 2004 roku osiągnięto poziom 44,7% PKB na mieszkańca Unii Europejskiej, bezrobocie spadło o 0,01%. W kolejnym roku bezrobocie zmniejszyło się o kolejne 0,5% i wyniosło 17,6% na koniec roku⁵³.

⁴⁷ J. Szlachta, *Polityka regionalna Polski w perspektywie integracji z Unią Europejską*, w: tom V. *Problemy Rozwoju regionalnego*, J. Brdulak (red.), VII Kongres ekonomistów Polskich, Bellona, Warszawa 2001, s. 53.

⁴⁸ P. Solarz, *Polityka regionalna w Polsce w warunkach integracji europejskiej w latach 2004-2010*, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania, Vizja Press & IT, Warszawa 2011, s. 183.

⁴⁹ Ibidem, s. 184.

⁵⁰ INTERREG – działania wspierające rozwój transgraniczny, transnarodowy i międzyregionalny.

⁵¹ EQUAL – działania wspierające współpracę międzynarodową w obszarze zwalczania dyskryminacji i nierówności na rynku pracy.

⁵² Nie należy do Funduszy Strukturalnych, ale przeznaczony jest dla państw, a nie regionów; celem jest budowanie infrastruktury transportowej i ochrony środowiska o szerokim obszarze działania.

⁵³ P. Solarz, *Polityka regionalna w Polsce w warunkach integracji europejskiej w latach 2004-2010*, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania, Vizja Press & IT, Warszawa 2011, s. 185.

Pierwsze lata członkostwa Polski w Unii Europejskiej to okres niskiego wydatkowania środków unijnych, wynikający głównie ze zbyt skomplikowanego i rozbudowanego systemu zarządzania i kontroli, asekuracji, sformalizowania, zbyt rygorystycznych reguł i braku wiedzy⁵⁴. Na koniec 2007 roku zdolność absorpcyjna funduszy strukturalnych przyznanych Polsce na lata 2004-2006 wyniosła 69,8 %.

Przystąpienie Polski do UE stworzyło możliwość pozyskania wsparcia funduszy strukturalnych na ok. 4%, czyli ok. 8% krajowych środków publicznych. Z drugiej strony Unia Europejska stawia wymóg współfinansowania programów pomocowych w wysokości 25% kosztów ich realizacji. W praktyce oznacza to, że ponad 1% PKB (2% wszystkich środków publicznych państwa) należy przeznaczyć na rozwój regionalny, czyli znacznie więcej niż wydawano zanim zaczęły wpływać fundusze strukturalne po akcesji Polski⁵⁵.

Strategia Rozwoju Kraju na lata 2007-2013 jest podstawowym dokumentem przedstawiającym kierunki rozwoju Polski w tym okresie. Zgodnie z nią największą i najbardziej efektywną grupą beneficjentów są jednostki samorządu terytorialnego, co jest zgodne z koncepcją decentralizacji polityki regionalnej. Środki są wykorzystywane głównie na poprawienie infrastruktury podstawowej (ok. 92% całkowitej wartości projektów)⁵⁶.

W związku z nowym podejściem Unii Europejskiej do finansowania celów na lata 2007-2013 Polska przygotowała 22 programy operacyjne, z czego 6 ma zasięg krajowy, a 16 ma zasięg regionalny, po jednym na województwo. Jest to inne podejście niż w poprzednich latach 2004-2006. Każde województwo realizuje swój własny program operacyjny zarządzany przez samorząd województwa. W latach 2007-2013 przyznano Polsce na realizację polityki regionalnej środki unijne w wysokości 67,3 mld euro: 45,1 mld euro z funduszy strukturalnych i 22,2 mld euro z Funduszu Spójności. Dodatkowo 11,9 mld euro pochodziło z publicznych środków krajowych (w tym 6,4 mld euro ze strony podmiotów prywatnych). Łączna suma środków na realizację Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia wyniosła 85,6 mld euro⁵⁷. Jest to istotny wzrost w stosunku do lat 2004-2006. Średniorocznie wzrost dotacji wyniósł ponad 45% w stosunku do średniorocznej wartości dotacji w 2004-2006. Na

⁵⁴ Ibidem, s. 189.

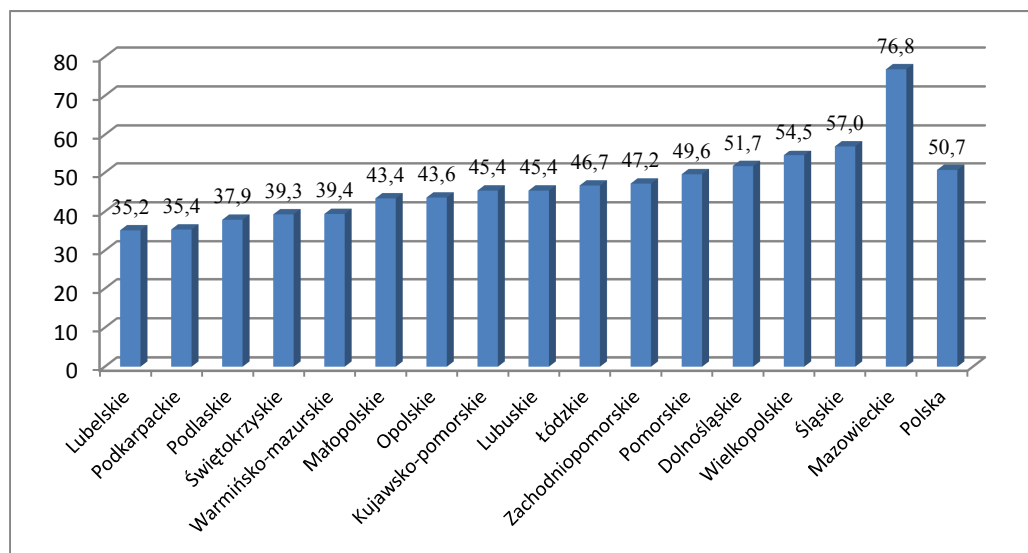
⁵⁵ J. Szlachta (red.), *Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego*, studia KPZK PAN, tom CIII, PWN, Warszawa 2000, s. 64.

⁵⁶ Ibidem, s. 189.

⁵⁷ D. Murzyn, *Polityka spójności Unii Europejskiej a proces zmniejszania dysproporcji w rozwoju gospodarczym Polski*, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 111.

cały okres programowania wzrost był ponad 5-krotny. Kwota przyznanych dotacji stanowi aż 25% wydatków na inwestycje w Polsce. Ważnym krokiem do efektywnego wykorzystania takiej puli środków była decentralizacja zarządzania programami współfinansowanymi przez Unię oraz wdrożenie oddzielnych programów regionalnych dla poszczególnych województw.

Polska przed uzyskaniem środków z funduszy unijnych była zobowiązana przygotować dokument dotyczący programowania budżetowego zwanym Podstawy Wsparcia Unii Europejskiej (PWW). Jest on akceptowany zarówno przez Komisję Europejską jak i dane państwo członkowskie po przedstawieniu przez ten kraj programu rozwoju. PWW zawierały strategię działania państwa, priorytety funduszy strukturalnych, ich wielkość oraz inne środki do finansowania założonych celów.



Rysunek 3. PKB na 1 mieszkańca w 2005 w poszczególnych województwach a średnia Unii Europejskiej.

Źródło: opracowanie własne; dane: W. Pełka *Fundusze Unii Europejskiej w finansowaniu rozwoju regionalnego w Polsce*, w: *Finansowanie rozwoju regionalnego w Polsce*, L. Oręziak (red.), Wyższa Szkoła Handlu i Prawa im. R. Łazarskiego, Warszawa 2008, s. 168.

Polska przystępując do Unii Europejskiej charakteryzowała się dużą luką w poziomie rozwoju gospodarczego i społecznego, której odzwierciedleniem były: niski wskaźnik PKB na 1 mieszkańca, duże bezrobocie, brak rozwiniętej infrastruktury, niska konkurencyjność i innowacyjność gospodarki, zacofanie

w rozwoju obszarów wiejskich. W 2004 roku wszystkie polskie województwa były poniżej 75% średniej PKB na 1 mieszkańca w Unii Europejskiej, poza województwem mazowieckim, które dorównywało najslabiej rozwiniętym regionom Niemiec Wschodnich i Południowych Włoch .

Według Komisji Europejskiej osiągnięcie przez Polskę poziomu rozwoju średniej Unii Europejskiej będzie wymagało przynajmniej dwóch pokoleń. W 2008 roku poziom konwergencji wyniósł 56,4% średniej dla całej Unii, co klasyfikowało nasze państwo na ostatniej pozycji wśród nowo przyjętych państw członkowskich. Utrzymanie tempa wzrostu PKB na poziomie 5,4% pozwoliłoby osiągnąć Polsce średni poziom wzrostu dla Unii w 2029 roku.⁵⁸ Tak wysokie tempo wzrostu PKB nie jest jednak osiągalne w ostatnich latach, a z drugiej strony nastąpiło również zubożenie w całej Unii. W 2011 roku poziom konwergencji wyniósł 64%⁵⁹.

W pierwszych latach członkostwa Polski, pomimo zmian zachodzących w gospodarce, nadal występowała i występuje mało efektywna struktura zatrudnienia, w tym najwyższe w Europie zatrudnienie w rolnictwie. Jakość kapitału ludzkiego jest dość niska w porównaniu z krajami UE. Słaba infrastruktura transportowa i społeczna przekłada się również na opóźnienia w rozwoju gospodarczym, zbyt małą mobilności mieszkańców i na wielkość wymiany zagranicznej. W obecnych czasach najistotniejszym staje się tworzenie społeczeństwa innowacyjnego i informacyjnego. W 2006 roku Polska była na 24 pozycji na 25 państw członkowskich, gdy chodzi o wskaźnik innowacyjności SII⁶⁰.

4. Efektywność wykorzystania funduszy unijnych w regionach na przykładzie Polski

Realizacja programów finansowanych z funduszy unijnych podlega ocenie. Składa się z następujących etapów⁶¹:

- ocena ex-ante (analiza mocnych i słabych stron potencjału regionu, który ma dostać finansowanie),

⁵⁸ Ibidem, s. 186.

⁵⁹ http://inwestor.msp.gov.pl/portal/si/337/25120/Analiza_makroekonomiczna_polskiej_gospodarki.html, dostęp 3.02.2013.

⁶⁰ SII – wskaźnik Summary Innovation Index opracowany przez Komisję Europejską do badania innowacyjności w państwach członkowskich UE.

⁶¹ P. Pachura, M. Kozak, *Elementy metod oceny programów rozwoju regionalnego w aspekcie wykorzystania funduszy strukturalnych*, w: *Rola projektów Europejskich w rozwoju lokalnym i regionalnym*, Adamowicz M. (red.), Wydawnictw SGGW 2004, s. 305.

- ocena mid-term (ocena w trakcie trwania programu i dokonanie niezbędnych korekt),
- ocena ex-post (analiza zakończonego projektu, ze szczególnym uwzględnieniem rezultatów).

Dodatkowo występuje jeszcze kontrola (audyt) i monitoring udzielanych funduszy unijnych. Kontrola jest przeprowadzana głównie przez administrację Komisji Europejskiej. Monitoring opiera się na zbieraniu danych finansowych i statystycznych, koncentrując się głównie na prawidłowościach operacji finansowych.

W krótkim okresie potencjalne korzyści płynące z wykorzystania funduszy unijnych to większa skala inwestycji, poprawa koniunktury gospodarczej i zatrudnienia, zwiększenie dochodów ludności i wzrost popytu konsumpcyjnego. Do efektów długoterminowych zalicza się poprawę jakości kapitału ludzkiego oraz lepszy stan infrastruktury prowadzący do wzrostu efektywności małych i średnich przedsiębiorstw.

W krótkim okresie należy się liczyć z negatywnymi skutkami wynikającymi z wykorzystania funduszy unijnych. Może pojawić się przegrzanie gospodarki, gdyż fundusze zwiększają stronę popytową (np. budownictwo), rosną płace i ceny, co przyczynia się do inflacji, a w konsekwencji do podniesienia stóp procentowych przez Bank Centralny. To zmniejsza atrakcyjność kraju dla inwestorów. Kolejnym negatywnym efektem może być aprecjacja krajowej waluty. Długoterminowe transfery funduszy unijnych powodują wzmocnienie waluty danego kraju, co powoduje zmniejszenie atrakcyjności gospodarki i mniejszego napływu inwestycji zagranicznych. Dodatkowo wzrost wartości krajowej waluty powoduje, że faktycznie wypłaty z funduszy unijnych zmniejszą się, gdyż wypłacane są w walucie euro. Prognozy dla złotego mówią, że do 2015 roku polska waluta umocni się o 25%, a więc aż taki procent wypłat zostanie skonsumowany przez aprecjację złotego⁶². Najistotniejszym chyba negatywnym efektem jest problem współfinansowania. Wsparcie unijne ma uzupełniać krajowe inwestycje na rozwój, czyli władze państwowe i lokalne muszą mieć udział w realizowanych projektach. Polska, aby korzystać z funduszy unijnych na poziomie 3,5-4% PKB, musi przeznaczyć 1% PKB na współfinansowanie funduszy. Zatem musi nastąpić zwiększenie wydatków publicznych w jednych obszarach, a w innych zredukowanie lub zwiększenie zadłużenia publicznego. Podobną sytuację mają województwa, które muszą szukać

⁶² W. Pełka, *Fundusze Unii Europejskiej w finansowaniu rozwoju regionalnego w Polsce*, w: *Finansowanie rozwoju regionalnego w Polsce*, Oręziak L. (red.), Wyższa Szkoła Handlu i Prawa i. R. Łazarskiego, Warszawa 2008, s. 220.

finansowania zewnętrznego, aby móc korzystać z funduszy unijnych. Najłatwiejszym sposobem jest zaciąganie kredytów lub wyemitowanie obligacji komunalnych. Źródła tego finansowania generują dodatkowe koszty związane ze spłatą odsetek. To wszystko przyczynia się do istotnego zadłużenia zaczynając od małej gminy, kończąc na całym państwie.

Wejście do Unii Europejskiej wymusiło na Polsce większe zaangażowanie finansowe w politykę regionalną. Zaangażowanie własnych środków na poziomie 25% oznaczało w praktyce finansowanie na wyższym poziomie, gdyż środki funduszy strukturalnych nie są uruchamiane zaliczkowo, własne środki są obciążone VAT-em, a europejskie nie. Przygotowanie projektów wymaga również poniesienie kosztów nie rekompensowanych przez fundusze unijne. W sumie współfinansowanie ze strony Polski mogło osiągnąć poziom 40%⁶³.

Istotną kwestią związaną z wykorzystaniem funduszy unijnych jest monitorowanie sytuacji finansowej regionów. Ministerstwo Finansów przygotowało grupy wskaźników, z których najistotniejsze wydają się wskaźniki budżetowe, wskaźniki na mieszkańca i wskaźniki dla zobowiązań.

Do analizowania wpływu funduszy strukturalnych na gospodarkę regionów wykorzystuje się model HERMIN oraz inne modele ekonometryczne: model QUEST, model E3ME, model REMI, model ECOMOD.

Model HERMIN oparty jest na wielosektorowym modelu HERMES, opracowanym przez Komisję Europejską w latach 80. W związku ze zbyt małą ilością danych w krajach biedniejszych stworzono model HERMIN, który zawiera cechy minimalnego rozwoju. Składa się on ze strony popytu i podaży, a głównymi wskaźnikami są: PKB, inwestycje, zatrudnienie, płace, deficyt budżetowy, import i eksport. Uwzględniono różne scenariusze finansowania (przez samą UE, UE i finansowanie krajowe, oba z finansowaniem prywatnym). Model składa się z czterech sektorów: przemysł, usługi rynkowe, rolnictwo i usługi nierynkowe.

Model QUEST II analizuje cykle koniunkturalne, długoterminowy wzrost gospodarczy krajów UE, a także interakcję tych państw z resztą świata, głównie z USA i Japonią. Model opisuje zachowania trzech głównych sektorów: gospodarstw domowych, przedsiębiorstw i sektora publicznego.

⁶³ J. Szlachta, *Polityka regionalna Polski w perspektywie integracji w Unię Europejską*, w: tom V. *Problemy Rozwoju regionalnego*, J. Brdulak (red.), VII Kongres ekonomistów Polskich, Bellona, Warszawa 2001, s. 57.

Model REMI (*Regional Economic Model*) stosowany jest do analizy oddziaływania interwencji realizowanych w ramach funduszy strukturalnych (zwłaszcza na poziomie regionalnym).

Według modeli ekonometrycznych fundusze unijne przyczyniły się do szybszego rozwoju gospodarki, w tym wzrostu poziomu PKB. W modelu HERMIN maksimum będzie w 2013 roku, kiedy poziom PKB wzrośnie o 10% w stosunku do roku poprzedniego⁶⁴. Również tempo wzrostu PKB wskutek realizacji projektów finansowanych z funduszy unijnych będzie wyższe ok. 1,4% rocznie.

Zarówno w modelu HERMIN jak i w modelu QUEST zakłada się pozytywny i rosnący wpływ funduszy unijnych na PKB aż do 2015 roku. Po tym czasie poziom PKB będzie małał. Gdy chodzi o zatrudnienie w modelu QUEST pokazany jest nieznaczny wpływ polityki spójności w tym obszarze. Natomiast w modelu HERMIN jest duży wpływ funduszy na zatrudnienie w okresie implementacji, który zmniejsza się drastycznie po zakończeniu ich realizacji. Wraz z wejściem Polski do Unii Europejskiej pojawiły się symulacje dotyczące absorpcji i efektów gospodarczych wynikających z napływu funduszy unijnych. Według modelu HERMIN wpływ funduszy unijnych na rozwój gospodarczy w latach 2007-2013 został oszacowany jako 1% dodatkowego wzrostu PKB i powinien przynieść ok. 600 tys. dodatkowych miejsc pracy, co przyczyni się do obniżenia bezrobocia o 3,5% w stosunku do sytuacji, gdyby nie było wsparcia funduszy unijnych⁶⁵.

Wpływ funduszy unijnych można badać również według efektu redystrybucji i efektu wzrostu.⁶⁶

Efekt redystrybucji pokazuje wpływ pomocy funduszy unijnych na zmniejszenie zróżnicowania między poszczególnymi regionami i krajami. Efekt ten mierzy się poprzez takie wskaźniki, jak PKB na mieszkańca, stopa bezrobocia, zatrudnienie.

Efekt wzrostu pokazuje wpływ funduszy unijnych na wzrost danego regionu i jego konkurencyjność. Wzrost gospodarczy zależy przede wszystkim od odpowiedniej polityki wewnętrznej, inwestowania w rozwój czynników produkcji i efektywnego ich wykorzystania. Przykład Grecji pokazuje, że wsparcie ze strony funduszy unijnych nie przyczyniło się do wzrostu, a nawet zauważalny jest spadek PKB na mieszkańca.

⁶⁴ D. Murzyn, *Polityka spójności Unii Europejskiej a proces zmniejszania dysproporcji w rozwoju gospodarczym Polski*, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 198.

⁶⁵ J. Zaleski, P. Tomaszewski, *Makroekonomiczne konsekwencje instrumentów nowej polityki spójności dla Polski w latach 2007-2013*, w: T.G. Grosse (red.), *Polska wobec nowej polityki spójności Unii Europejskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004, s. 209.

⁶⁶ D. Murzyn, *Polityka spójności Unii Europejskiej a proces zmniejszania dysproporcji w rozwoju gospodarczym Polski*, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 156.

Wykorzystanie funduszy unijnych rozpatrywane jest nie tylko w obszarze efektów makroekonomicznych i zmniejszenia dywergencji do Unii. Analizuje się również efekty rzeczowe i efekty niemierzalne (efekty społeczne)⁶⁷. Największą grupą finansowanych projektów są projekty realizowane w sektorze produkcyjnym (83%), następnie w obszarze zasobów ludzkich (9%) i infrastruktury podstawowej (4,5%)⁶⁸. Inaczej wygląda sytuacja, gdy uwzględnimy kwoty. Największe środki są skierowane na rozbudowę infrastruktury (54,3% ogółu płatności).

Efekty pomocy strukturalnej są krótkoterminowe i długoterminowe. Te pierwsze obejmują przede wszystkim inwestycje, zamówienia, zatrudnienie, dochody pracowników i popyt konsumpcyjny. Długoterminowe efekty interwencji to lepszy kapitał ludzki, lepsza infrastruktura, lepsza efektywność małych i średnich przedsiębiorstw oraz podniesienie konkurencyjności regionu.

Pomimo stałego wzrostu PKB na 1 mieszkańca obserwuje się pogłębiające różnice występujące między regionami. Najniższy PKB na 1 mieszkańca obserwuje się w lubelskim, podkarpackim i podlaskim, gdzie wskaźnik ten stanowi między 35%, a 40% PKB na 1 mieszkańca w Unii. Obserwuje się także duże zróżnicowanie wynikające z podziału na aglomeracje resztę kraju oraz trudności na obszarach, gdzie był przestarzały przemysł.

W Polsce występują znaczące różnice regionalne w zakresie jakości kapitału ludzkiego. Zachodnia część kraju charakteryzuje się wyższą jakością kapitału niż część wschodnia kraju. Najwyższa jakość kapitału ludzkiego występuje w aglomeracji warszawskiej, która wchłania kapitał ludzki z innych części kraju. Nastąpiła polaryzacja wynikająca z szybszego rozwoju regionów z metropoliami w porównaniu z resztą kraju. Regiony bez dużych miast stają się automatycznie peryferyjne. Nic nie wskazuje, aby w najbliższych latach nastąpiła konwergencja regionów uboższych, mimo przeznaczenia funduszy unijnych (np. program operacyjny Polska Wschodnia) na wzrost w tych regionach.

Polska jest beneficjentem netto budżetu Unii⁶⁹. Napływ środków z funduszy strukturalnych stanowi średniorocznie niecałe 3% PKB. Bazując na doświadczeniach innych państw członkowskich trudno stwierdzić, że jest zależność między wsparciem z funduszy unijnych a wynikami gospodarczymi krajów członkowskich. Jest to raczej narzędzie wspomagające inwestycje, a nie czynnik, który sam z siebie może

⁶⁷ Ibidem, s. 204.

⁶⁸ Ibidem, s. 205.

⁶⁹ Beneficjent netto: transfery środków unijnych są większe od wpłat danego państwa.

przyczynić się do wzrostu gospodarczego regionów. Ważniejszym wydaje się właściwa polityka regionalna i efektywne wykorzystanie środków unijnych.

Doświadczenia niektórych państw europejskich wskazują, że to nie wielkość środków unijnych decyduje o sukcesie gospodarczym w regionach. Mezzogiorno (południowe Włochy) i wschodnie Niemcy to przykład stracenia miliardów euro i marek niemieckich. Regiony te zostały biedne, skorumpowane, a mieszkańcy masowo opuszczali te tereny. I nie pomogła ani dobra infrastruktura drogowa ani udogodnienia dla mieszkańców. Dlatego też wydaje się trafne stwierdzenie Krzysztofa Rybińskiego, który uważa, że dopóki Polska nie zmieni radykalnie mechanizmów wydawania środków unijnych, tym lepiej dla kraju, aby dostać ich jak najmniej.⁷⁰

Dodatkowe pieniądze ze środków unijnych nie przełożą się zatem automatycznie na większy dobrobyt i szybsze tempo wzrostu gospodarczego⁷¹. Potrzebne są deregulacje, które umożliwią działanie konkurencji oraz reformy, które zachęcą ludzi do pracy. Był czas na budowanie podstawowej infrastruktury transportowej, poprawę standardu życia mieszkańców, ale przyszedł czas by skoncentrować wysiłki na konkurencyjności gospodarki, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb sektora prywatnego. Priorytetem jest rozwój innowacyjności. W latach 2007-2013 zostało przeznaczonych na ten cel ponad 40 mld złotych, a efekty są bardzo słabe. Według GUS w ciągu 5 lat (2006-2011) odsetek liczby innowacyjnych firm w przemyśle spadł z 23% do 17%, a w usługach z 21% do 12%⁷². Innowacyjność polskich firm była badana w trzech obszarach: odsetek firm wdrażających innowacje produktowe lub procesowe, udział przychodów z nowych lub ulepszonych produktów w produktach ogółem, oraz nakłady na działalność B+R. Pozycja Polski jako kraju innowacyjnego również znacznie się pogorszyła. W 2006 roku było to 44. miejsce, a w 2012 jest to 63⁷³. W rankingu innowacyjności organizowanym przez Komisję Europejską Polska jest na końcu, a dystans rozwojowy stale się powiększa. Wydatkowane środki unijne zamiast wspierać innowacyjność przyczyniły się do istotnego spadku. I problem nie leży w tym, że środki unijne przeznaczane są na innowacyjność, bo są przykłady państw, gdzie wykorzystano efektywnie te pieniądze⁷⁴. Problem leży w systemie dystrybucji

⁷⁰ A. Fandrejewska, *Więcej dla gospodarki, mniej dla statystyk*, „Rzeczpospolita”, 11.02.2013, s. A4.

⁷¹ Ibidem, s. A4.

⁷² K. Rybiński, *Przeigrana innowacyjność*, „Rzeczpospolita”, 16-17.02.2013, s. P15.

⁷³ ranking innowacyjności Światowego Forum Ekonomicznego.

⁷⁴ Czechy oraz Portugalia, która mimo przeżywania kryzysu i recesji zwiększyła innowacyjność.

środków unijnych, stworzonym przez polityków i biurokrację. Niestety nic nie wskazuje, aby w nowej perspektywie finansowej nastąpiły zmiany w obszarze wspierania innowacyjności.

Zmiany w innowacyjności polskich firm zostały przeanalizowane na podstawie trzech miar: odsetka firm wdrażających innowacje produktowe lub procesowe, udziału przychodów z nowych lub ulepszonych produktów w produktach ogółem, oraz na podstawie nakładów na działalność B+R. W latach 2004-2011 występował trwały trend spadkowy innowacyjności polskich firm. O ile średnio w latach 2004-2006 ponad 23 proc. firm przemysłowych wdrażało nowe innowacje produktowe i procesowe, to sześć lat później taką działalność prowadziło tylko 17 proc. firm przemysłowych i 12 proc. firm usługowych. Mimo obowiązywania strategii Europa 2020 i obowiązku przeznaczania na innowacyjność 1,7% PKB, Polska przeznacza zaledwie 0,77% PKB. Trzeba dodać, że nie było recesji w Polsce, dodatkowe środki pochodziły z funduszy unijnych, a wzrost wydatków był minimalny. Dla porównania trzy inne kraje: Czechy, Słowenia i Estonia wykorzystały szansę i istotnie zwiększyły środki na badania i rozwój. Współcześnie o potęgę kraju świadczy między innymi rozwój przemysłu wysokich technologii (wykorzystanie kapitału ludzkiego posiadającego dużą wiedzę teoretyczną i umiejętności jej zastosowania), w których wdraża się odkrycia i wynalazki w produkcję⁷⁵.

Na podstawie doświadczeń krajów, które otrzymywały wsparcie strukturalne i na spójność w latach 1989-2006 można wnioskować, że efekty w postaci zwiększenia PKB są większe niż udział funduszy strukturalnych w PKB. Dla przykładu Irlandia otrzymywała fundusze unijne jako 2,5% PKB, co przyczyniło się do wzrostu o 3,2% w latach 1989-1993, w kolejnym okresie 1994-1999 było to odpowiednio 1,9% oraz 3,7%, a w latach 2000-2006 było to 0,6% i 2,8%⁷⁶.

Ciekawe badanie dot. oceny skutków interwencji strukturalnej przeprowadzili Andrzej Cieślak i Bartłomiej Rokicki⁷⁷. Zastosowali oni podejście podażowe, czyli wykorzystanie zmodyfikowanej regionalnej funkcji produkcji. Dodatkowo podzielili oni województwa na trzy różne grupy, a kryterium był poziom dochodu na głowę. Pierwsza grupa o największych dochodach, to najbogatsze województwa: dolnośląskie,

⁷⁵ G. Kostrzewa-Zorbas, *Wysokie technologie przeszłości są zastępowane wysokimi technologiami przyszłości. Ale nie w Polsce*, „W sieci”, 31.12-6.01.2013, s. 88.

⁷⁶ G. Gorzelak, *Polska polityka regionalna – cele, uwarunkowania, instytucje, instrumenty*, w: *Polska wobec nowej polityki spójności Unii Europejskiej*, T.G. Grosse (red.), Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004, s. 255.

⁷⁷ A. Cieślak, B. Rokicki, *Wpływ unijnej polityki spójności na wielkość produktu i zatrudnienia w polskich regionach*, „Gospodarka Narodowa” 2013, nr 3, s. 61.

mazowieckie, pomorskie, śląskie i wielkopolskie. Drugą o średnich dochodach są: kujawsko-pomorskie, lubuskie, łódzkie, małopolskie, opolskie i zachodniopomorskie. Ostatnią reprezentują najbiedniejsze województwa: lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie. Przeprowadzone badania objęły lata 2004-2006 i pokazują, że fundusze europejskie miały znikomy wpływ na rozwój regionów najbardziej zamożnych. Dla regionów średniozamożnych i ubogich była to dobra okazja na wzrost PKB i zatrudnienia. Dotyczy to okresu krótkoterminowego, co w perspektywie może się okazać, że najbiedniejsze regiony nie wytrzymają konkurencji, a dodatkowy brak zainteresowania inwestorów zagranicznych (gospodarcze peryferia) przyczyni się do zwiększenia dywergencji. Dlatego też fundusze strukturalne powinny być kierowane na rozwój infrastruktury transportowej w tych regionach. Natomiast w regionach najbogatszych pomoc powinna być skierowana na akumulację środków trwałych w sektorze prywatnym⁷⁸.

Badania polskich miast i wsi pokazują, że zewnętrzne wsparcie przynosi efekty tylko wtedy, gdy wspiera, a nie zastępuje lokalny wysiłek w kierunku rozwoju danego regionu.

* * *

W Polsce obserwuje się stały wzrost konwergencji z gospodarkami krajów członkowskich Unii. Równocześnie obserwuje się silny wzrost zróżnicowania w poszczególnych regionach. Najszybciej rozwijają się regiony/województwa silne gospodarczo. Wzrasta nierówność między regionami, dodatkowo dochodzi element koncentracji w aglomeracjach, które są najistotniejszym elementem kreowania wzrostu gospodarczego. Wydaje się zatem, że problem nierówności regionalnej nigdy nie zostanie rozwiązany, a dobrą drogą do zmniejszenia tych nierówności jest liberalizacja wymiany międzynarodowej.

We współczesnej gospodarce dominuje podejście endogeniczne w rozwoju regionalnym nad rozwojem egzogenicznym. Region, który nie posiada własnego potencjału, nawet przy dużej pomocy zewnętrznej nie jest w stanie go stworzyć i przyspieszyć procesu zmniejszania dywergencji z regionami lepiej rozwiniętymi. Dodatkowo dochodzi tutaj polityka globalna, która przyczynia się do dużej polaryzacji regionów. Również wstąpienie Polski do Unii w pierwszych latach przyczyniło się do dużej polaryzacji regionów. W pierwszej kolejności skorzystały z efektów

⁷⁸ Ibidem, s. 74.

członkostwa regiony zachodnie i metropolie. Na uboczu pozostały regiony wschodnie i tereny poza metropoliami.

Składka własna Polski wpłacana z budżetu do Unii wraca do kraju w formie funduszy unijnych, które kierowane są do konkretnych regionów. Następuje redystrybucja pieniędzy polskich podatników. Jest to korzystne o tyle, że środki przeznaczane są na cele rozwojowe, a nie na potrzeby bieżące⁷⁹. I to jest jedną z najważniejszych zalet funduszy unijnych. Trzeba pamiętać, że Polska otrzymuje wsparcie unijne składające się w części z własnej regularnie wpłacanej składki członkowskiej.

Z punktu widzenia polskiej gospodarki nie jest ważne ile środków unijnych wpłynie do budżetu Polski. Dużo ważniejsze jest w jaki sposób te pieniądze zostaną wykorzystane. Witold M. Orłowski⁸⁰ napisał: „Kluczowe autostrady, dobre szkolenia, modernizacja kolei, starannie zaprojektowane laboratoria badawcze – w porządku. Ale (w najlepszym razie) jestem pełen wątpliwości, czy stać nas dziś na wszystkie finansowane z funduszy europejskich aquaparki i parki technologiczne, żyjące często głównie z wynajmowania powierzchni biurowej niekoniecznie innowacyjnym firmom. Czy nie jest absurdem, że każde polskie miasto walczy o regionalne lotnisko, które nie będzie miało szansy nawet zarobić na swoje utrzymanie? Czy nie były częściowo wyrzuceniem pieniędzy realizowane w szampowy sposób tysiące mało użytecznych kursów i szkoleń – na których oczywiście znakomicie skorzystały nędzne firmy szkoleniowe i dostawcy obowiązkowego cateringu”⁸¹. Słowa bardzo ostre, ale skłaniają do zastanowienia, bo może się okazać, że nadchodząca siedmioletnia perspektywa (2014-2020) będzie ostatnim okresem tak dużego napływu środków unijnych do polskiej gospodarki.

Dla Polski najważniejsze jest efektywne gospodarowanie środkami z unijnych funduszy. Nie powinno się ulegać presji, by skorzystać z całej puli dostępnych środków za cenę zmarnowania w nietrafionych przedsięwzięciach, albo w usilnym wyrównywaniu różnic między regionami. Środki unijne powinny jednoznacznie przyczyniać się do rozwoju, a nie niszczenia gospodarki. Wiele wskazuje na to, że cały system wydawania środków unijnych w Polsce powoduje duże straty dla gospodarki w długim okresie. Kluczowym przykładem jest innowacyjność, która istotnie decyduje

⁷⁹ G. Gorzelak, *Polska polityka regionalna – cele, uwarunkowania, instytucje, instrumenty*, w: *Polska wobec nowej polityki spójności Unii Europejskiej*, T.G. Grosse (red.), Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004, s. 255.

⁸⁰ Witold M. Orłowski - główny ekonomista w firmie PriceWaterhouseCoopers Polska .

⁸¹ W.M. Orłowski, *300 albo śmierć*, „Rzeczpospolita”, 26.10.2012, s. B11.

o rozwoju gospodarczym kraju⁸². Korzystanie ze środków unijnych może przyczynić się do poprawy infrastruktury sprzyjającej wzrostowi, ale nie zastąpi najważniejszego, czyli reform gospodarczych.

Literatura cytowana

- Bradley J., Zaleski J., *Ocena wpływu Narodowego Planu Rozwoju Polski na lata 2004-2006 na gospodarkę przy zastosowaniu modelu HERMIN*, „Gospodarka Narodowa” 2003, nr 7-8.
- Brdulak J. (red.), *Problemy rozwoju regionalnego*, VII Kongres Ekonomistów Polskich, Bellona, Warszawa 2001, tom V.
- Cieślak A., Rokicki B., *Wpływ unijnej polityki spójności na wielkość produktu i zatrudnienia w polskich regionach*, „Gospodarka Narodowa” 2013, nr 3.
- Fandrejewska A., *Więcej dla gospodarki, mniej dla statystyk*, „Rzeczpospolita”, 11.02.2013.
- Gorzela G. (red.), *Rozwój polskich regionów a polityka spójności Unii Europejskiej*, w: *Polska regionalna i lokalna w świetle badań EUROREG-u*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2007.
- Grosse T.G. *Polityka regionalna Unii Europejskiej i jej wpływ na rozwój gospodarczy. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i wnioski dla Polski*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2000.
- Grosse T.G. (red.), *Polska wobec nowej polityki spójności Unii Europejskiej*, ISP, Warszawa 2004.
- Hausner J., Kudłacz T., Szlachta J., *Instytucjonalne warunki restrukturyzacji regionalnej Polski*, Studia KPZK PAN, tom CIII, PWN, Warszawa 1995.
- Kaja J. i Piech K. (red.), *Rozwój oraz polityka regionalna i lokalna w Polsce*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2005.
- Kostrzewa-Zorbas G., *Wysokie technologie przeszłości są zastępowane wysokimi technologiami przyszłości. Ale nie w Polsce*, „W sieci”, 31.12-6.01.2013.
- Klasik A., Szlachta J., Zawadzki S. M., *Polityka regionalna Polski w warunkach stowarzyszenia i integracji ze Wspólnotami Europejskimi*, Urząd Rady Ministrów, Biała Księga Polska - Unia Europejska, 1993.
- Kukliński A., Pawłowski (red.), *Przyszłość Europy – wyzwania globalne – wybory strategiczne*, Wyższa Szkoła Biznesu, Nowy Sącz 2006.
- Lodkowska-Skoneczna A., Pyszkowski A., Szlachta J., *Rozwój regionalny Polski 1990-1995. Raport diagnostyczny*, Zespół Zadaniowy ds. Rozwoju Regionalnego w Polsce, Warszawa 1996.
- Murzyn D., *Polityka spójności Unii Europejskiej a proces zmniejszania dysproporcji w rozwoju gospodarczym Polski*, C.H. Beck, Warszawa 2010.
- Ocena makroekonomiczna wpływu realizacji Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004-2006 oraz Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007-2013 przy użyciu modelu Hermin dla polskiej gospodarki*, WGRR, Wrocław lipiec 2007.

⁸² <http://www.stefczyk.info/publicystyka/opinie/prof-rybinski-srodki-unijne-zabijaja-polska-gospodarke,6658150950>, dostęp 10.05.2013.

- Oręziak L. (red.), *Finansowanie rozwoju regionalnego w Polsce*, Wyższa Szkoła Handlu i Prawa im. R. Łazarskiego, Warszawa 2008.
- Piech K., *Programowanie i prognozowanie makroekonomiczne w Polsce. Podręcznik użytkownika modelu Hermin*, Warszawa 2007.
- Pietrzyk I. (red.), *Polityka regionalna w Polsce w perspektywie członkostwa w Unii Europejskiej*, *Regionalne i lokalne uwarunkowania i czynniki restrukturyzacji gospodarki Polski*, Friedrich Ebert Stiftung, Kraków 1995.
- Pietrzyk I., *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, PWN, Warszawa 2006.
- Orłowski W.M., *300 albo śmierć*, „Rzeczpospolita”, 26.10.2012.
- Rybiński K., *Przebrana innowacyjność*, „Rzeczpospolita”, 16-17.02.2013.
- Słojewska A., *Ciszej o tych funduszach*, „Rzeczpospolita”, 25.03.2013.
- Solarz P., *Polityka regionalna w Polsce w warunkach integracji europejskiej w latach 2004-2010*, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania, Vizja Press & IT, Warszawa 2011.
- Stacewicz J. (red.), *Polityka gospodarcza: wyzwania, dylematy, priorytety*, „Prace i Materiały IRG” SGH, nr 83, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2010.
- Stacewicz J. (red.), *Pomiędzy polityką stabilizacyjną i polityką rozwoju*, „Prace i Materiały IRG” SGH, nr 88, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2012.
- Strzelecki Z. (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna w Polsce. Czynniki i bariery*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2011.
- Szlachta J., *Rozwój regionalny w warunkach transformacji gospodarczej*, Fundacja im. Friedricha Eberta, Warszawa 1993.
- Szlachta J., *Programowanie rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej*, Studia KPZK PAN, tom CV, PWN, Warszawa 1997.
- Szlachta J. (red.), *Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego*, Studia KPZK PAN, tom CIII, PWN, Warszawa 2000.
- Szlachta J., Woźniak J. (red.), *Rozwój regionalny Polski w warunkach reformy europejskiej polityki spójności w latach 2007-2013*, Polska Akademia Nauk, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Biuletyn, Zeszyt 231, Warszawa 2007.
- Szlachta J., Zaleski J., *Kierunki polityki regionalnej w Polsce do roku 2020*, „Gospodarka Narodowa” 2010, nr 10.
- Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2006-2008*, Ministerstwo Finansów, 2009.
- http://ec.europa.eu/budget/figures/fin_fwk0713/fwk0713_en.cfm, dostęp 24.11.2012.
- http://ec.europa.eu/budget/figures/2012/2012_en.cfm, dostęp 21.03.2013.
- http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts_nomenclature/introduction, dostęp 24.11.2012.
- http://inwestor.msp.gov.pl/portal/si/337/25120/Analiza_makroekonomiczna_polskiej_gospodarki.html, dostęp 3.02.2013.
- <http://www.stefczyk.info/publicystyka/opinie/prof-rybinski-srodki-unijne-zabijaja-polska-gospodarke,6658150950>, dostęp 10.05.2013.

Jacek Szlachta

9. Nowe uwarunkowania trzeciej generacji strategii rozwoju regionalnego w Polsce

Streszczenie

W Polsce po wprowadzeniu w roku 1998 reformy administracyjnej oraz po akcesji do Unii Europejskiej w roku 2004 stało się możliwe zastosowanie strategicznego programowania rozwoju nie tylko na poziomie centralnym (interregionalnym), ale także regionalnym (intra regionalnym). W pierwszej części tego opracowania opisano dotychczasowe doświadczenia programowania rozwoju na poziomie województw, które są równocześnie obszarami typu NUTS 2 Unii Europejskiej. W drugiej części przedstawiono znaczenie europejskiej polityki spójności dla wdrożenia strategicznego podejścia do rozwoju na poziomie regionalnym. Krajowe uwarunkowania programowania rozwoju regionalnego zmieniły się całkowicie w ciągu ostatniej dekady, dlatego wprowadzono koncepcję trzeciej generacji strategii rozwoju regionalnego. Wreszcie przedstawione zostało znaczenie nowego paradygmatu rozwoju regionalnego, zaproponowanego przez OECD i Bank Światowy. W części końcowej artykułu określono kluczowe wnioski oraz zaproponowano rekomendacje dla przyszłej polityki.

Słowa kluczowe: polityka regionalna, programowanie rozwoju społeczno-gospodarczego, europejska polityka spójności, strategię wojewódzkie

New conditions of implementation of third generation of regional development strategies in Poland

Abstract

In Poland after implementation of administrative reform in 1998, and after accession to European Union in 2004 was possible to apply strategic programming of socio-economic development not only on central (interregional programming) but also on regional (intra regional programming) level. In first chapter experiences of such programming in voivodships, which are also NUTS 2 regions, were presented. In second chapter importance of European cohesion policy for implementation of strategic approach on regional level was elaborated. Domestic circumstances of regional development programming in Poland changed dramatically during last decade, so concept of third generations of regional development strategies was

introduced. Finally the role of new paradigm of regional development policy proposed by OECD and The World Bank was elaborated. In last part of that paper key findings and policy recommendations for the future were proposed.

Key words: regional policy, european cohesion policy, regional strategies, programming of social and economic development

Wstęp

Na początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku powołano w Polsce samorzady na poziomie lokalnym - miast i gmin, nie towarzyszyły temu jednak odpowiednie zmiany ustrojowe na poziomie regionalnym. Dlatego przez całą dekadę lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku w Polsce funkcjonowało 49 małych województw, zarządzanych przez reprezentantów rządu w terenie, zwanych wojewodami. Ze względu na brak podmiotów samorządowych na poziomie wojewódzkim kwestionowano istnienie w Polsce możliwości prowadzenia kompleksowej polityki regionalnej. Sukcesy samorządowości na poziomie miast i gmin oraz wielkość Polski, kraju nie dającego się sensownie zarządzać w warunkach podmiotowości zaledwie dwu szczebli administracyjnych - centralnego i lokalnego, prowadziły nieuchronnie do dojrzewania potrzeby głębokiej reformy ustrojowej państwa.

Zakładano, że kluczowym elementem takiej reformy będzie upodmiotowienie poziomu pośredniego pomiędzy lokalnym i krajowym. Jednak dopiero od 1 stycznia 1999 roku wprowadzono kompleksową reformę administracyjną państwa, polegającą między innymi na powołaniu zamiast 49 małych województw 16 dużych województw, dysponujących własnymi budżetami oraz zarządzanych przez wybieralne ciała przedstawicielskie. Umożliwiło to prowadzenie polityki regionalnej w obydwu równorzędnych wymiarach: interregionalnym (rządu wobec poszczególnych województw) oraz intraregionalnym (samorządów wojewódzkich w ramach poszczególnych województw).

Równocześnie te duże województwa odpowiadały, zgodnie z obowiązującą w Unii Europejskiej klasyfikacją prowadzoną przez EUROSTAT, obszarom typu NUTS 2 (*Nomenclature of Units for Territorial Statistics* – Nomenklatura Jednostek Statystyki Terytorialnej), zwanymi w Polsce NTS (Nomenklatura Terytorialna Statystyki). Po akcesji Polski do Unii Europejskiej stały się one podstawowymi jednostkami terytorialnymi nie tylko dla analiz statystycznych, ale także dla interwencji europejskiej polityki spójności w naszym kraju.

1. Dotychczasowe doświadczenia programowania rozwoju regionalnego w Polsce

Regulacje ustawowe dotyczące samorządu na poziomie regionalnym, jakie obowiązują od stycznia 1999 roku, określiły strategię rozwoju społeczno-gospodarczego województwa jako najważniejszy dokument programowy samorządu wojewódzkiego oraz określiły jego minimalny obowiązkowy zakres tematyczny. Równocześnie w Polsce systematycznie modyfikowano zapisy dotyczące polityki rozwojowej i regionalnej, a odbywało się to w rytmie zmieniających się rozwiązań europejskiej polityki spójności. Pomimo pewnych niespójności pomiędzy poszczególnymi regulacjami prawnymi, wszystkie edycje ustawy dotyczącej polityki rozwoju jako dokument najwyższej rangi określały średniookresową strategię rozwoju społeczno-gospodarczego województwa. Generalnie przyjęto założenie, że horyzont czasowy średniookresowych dokumentów krajowych i regionalnych powinien być tożsamy. Jeśli horyzont czasowy strategii regionalnych był dłuższy niż strategii krajowych, wówczas niezbędne stawało się wyróżnienie w dokumentach regionalnych danych dla horyzontu czasowego obowiązujących dokumentów krajowych. Ustalono równocześnie szczegółowe procedury ustalania zgodności dokumentów regionalnych z krajowymi.

Pierwsza generacja strategii rozwoju społeczno-gospodarczego województw powstała już w latach 2000-2001, bezpośrednio po wprowadzeniu reformy terytorialnej państwa. Można je nazwać swoistymi „deklaracjami niepodległości”, bowiem w tych dokumentach podstawowa uwaga została poświęcona inwentaryzacji zasobów terytorium nowego województwa oraz scaleniu obszarów pochodzących z kilku różnych województw. Zarówno krajowe jak i zagraniczne otoczenie zewnętrzne regionu było generalnie traktowane jako biała plama.

Druga edycja strategii wojewódzkich była przyjmowana w latach 2005-2006. Bardzo istotny był kontekst europejski tych dokumentów. Bezpośrednio po akcesji do Unii Europejskiej Polska stała się znaczącym beneficjentem europejskiej polityki spójności programowanej w wieloletnich okresach, ostatnio dla lat 2000-2006 i 2007-2013. W latach 2004-2006 w ramach Podstaw Wsparcia Wspólnoty dla Polski pojawił się Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego, składający się z szesnastu segmentów wojewódzkich, koncentrujących w sumie około 25% całej alokacji europejskiej polityki spójności w naszym kraju. W latach 2007-2013 takim dokumentem ramowym stały się Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia (NSRO). Zawarta w NSRO propozycja wprowadzenia w latach 2007-2013 szesnastu wojewódzkich programów operacyjnych, finansowanych ze środków Europejskiego

Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz wydzielenie w ramach programu operacyjnego Kapitał Ludzki szeregu osi priorytetowych finansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, zarządzanych na poziomie regionalnym, stanowiły istotny krok w kierunku dowartościowania wymiaru regionalnego. Konsekwencją tych zmian w latach 2007-2013 był wzrost udziału środków funduszy strukturalnych zarządzanych na poziomie wojewódzkim do około 50%, co oznaczało potrzebę uzasadnienia w strategii regionalnej priorytetowych kierunków interwencji funduszy strukturalnych.

Dlatego strategie regionalne w Polsce powstawały niejako w cieniu europejskiej polityki spójności, traktowanej jako uniwersalne odniesienie dla poszczególnych strategii wojewódzkich. Strategie te były na ogół bardzo obszerne, dokumentując znaczącą wiedzę zgromadzoną w poszczególnych regionach na temat procesów rozwojowych zachodzących na danym obszarze. Polskie województwa są bardzo zróżnicowane, nie tylko ze względu na wielkość i położenie geograficzne, ale także ze względu na poziom rozwoju społeczno-gospodarczego, ukształtowane struktury społeczno-gospodarcze, dotychczasowe trajektorie rozwojowe oraz najważniejsze potencjały i bariery rozwojowe. Brak było uniwersalnych wytycznych, nawet o charakterze indykatywnym, dotyczących programowania rozwoju społeczno-gospodarczego na poziomie wojewódzkim. Dlatego poszczególne strategie różniły się znacząco pomiędzy sobą ze względu na stosowaną metodologię i zakres rzeczowy. Można nawet mówić o bogactwie form i treści, co oczywiście utrudniało porównywanie poszczególnych strategii pomiędzy sobą. Znacznie rozbudowane zostały propozycje dotyczące monitoringu wdrażania strategii. Generalnie jej wdrażanie było opisywane za pomocą bardzo obszernej listy wskaźników.

Obecna, trzecia już, generacja strategii wojewódzkich, jaka powstaje w latach 2011-2013, związana jest z zasadniczą zmianą odniesień europejskich, czego wyrazem jest między innymi przyjmowana jako kluczowe odniesienie Strategia Europa 2020.¹ Zmiany w doktrynie polityki rozwoju regionalnego związane były przede wszystkim z nową geografią ekonomiczną, która wprowadziła wymiar terytorialny do głównego nurtu ekonomii.²

¹ Komisja Europejska, Europa 2000. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Bruksela, KOM(2010)2020 wersja ostateczna, 3.3.2010.

² Krugman P., *Development, Geography and Economic Theory*, The Massachusetts Institute of Technology Press, Cambridge 1995; Fujita M., Krugman P., Venables A. J., *The Spatial Economy. Cities, Regions and International Trade*, The MIT Press, Cambridge - London, 2001.

Na grunt polityk publicznych zostało to przeniesione przede wszystkim dzięki aktywności OECD i Banku Światowego, ale także Unii Europejskiej.³ Równocześnie nastąpiło zasadnicze zmodyfikowanie priorytetów polityki rozwoju regionalnego Polski, gruntownie zmieniające relacje między spójnością a konkurencyjnością, co ilustrują dobitnie zapisy Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego do roku 2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie (KSRR), przyjętej przez Radę Ministrów 13 lipca 2010 roku.⁴ W KSRR jako cel 1 polityki regionalnej zaproponowano konkurencyjność, jako cel 2 spójność, a jako cel 3 sprawność, mające skupiać odpowiednio: 63%, 30% i 7% środków rozwojowych w Polsce w dekadzie lat dwudziestych XXI wieku.

W prezentowanym opracowaniu pole analizy zostało ograniczone do strategii na poziomie wojewódzkim oraz jedynie uzupełniająco na poziomie makroregionalnym (grup województw). Ze względu na aktywne zaangażowanie autora w różnych formach i zakresach w proces przygotowania i ewaluacji poszczególnych strategii regionalnych unikano ocen wartościujących, które byłyby formułowane w odniesieniu do poszczególnych strategii. Także fakt, że w większości województw proces programowania do roku 2020 nie został jeszcze zakończony skłania do bardzo ostrożnego wnioskowania.

2. Europejskie uwarunkowania programowania rozwoju regionalnego w Polsce

Unia Europejska podjęła aktywną politykę regionalną w wyniku reformy Delorsa, wprowadzonej od stycznia 1989 roku. Miała ona rekompensować słabszym regionom i krajom ówczesnej Wspólnoty Europejskiej znacznie niższy poziom korzyści, jakie wynikają z unii gospodarczej i walutowej. Polska stała się beneficjentem tej polityki od 1 maja 2004 roku, uczestnicząc w dwu wieloletnich edycjach perspektyw budżetowych na lata 2000-2006 i 2007-2013. Na potrzeby zagospodarowania środków funduszy strukturalnych przygotowane zostały w Polsce odpowiednie krajowe podstawy programowe, dla lat 2004-2006 był to Narodowy Plan Rozwoju, a następnie jako wspólny dokument Komisji Europejskiej i Rządu Polski Podstawy Wsparcia Wspólnoty, a dla lat 2007-2013 są to Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia,

³ OECD, *Regional Policy Challenges, New Issues and Good Practices*, Paris, 31 March i The World Bank, 2009, *World development report 2009. Reshaping Economic Geography*, Washington DC.

⁴ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego do roku 2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie*, Warszawa, przyjęta przez Radę Ministrów 13 lipca 2010 roku.

zwane także Narodową Strategią Spójności. Na ich podstawie zaprogramowano, a następnie uruchomiono programy operacyjne: sektorowe, regionalne, współpracy transgranicznej, makroregionalne oraz pomocy technicznej.

Kluczowa zmiana podstaw prawnych europejskiej polityki spójności wiąże się z wejściem w życie, od 1 grudnia 2009 roku, traktatu lizbońskiego, po jego ratyfikowaniu przez wszystkie kraje członkowskie Unii Europejskiej. W artykule trzecim tego traktatu, określającym cele Unii, zapisano, że: „(Unia) wspiera spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną oraz solidarność między krajami członkowskimi”.⁵ W traktacie lizbońskim potwierdzono wysoką rangę europejskiej polityki spójności, zobowiązano państwa członkowskie do prowadzenia własnej polityki regionalnej, niesprzecznej z polityką europejską oraz potwierdzono szczególną rangę raportów kohezyjnych, przedstawianych przez Komisję Europejską raz na trzy lata. Uzupełniono także spójność gospodarczą i społeczną trzecim wymiarem – terytorialnym. Oznacza to zasadnicze dowartościowanie działań zorientowanych między innymi na: poprawę dostępności terytorialnej, sieciowanie współpracy w układach terytorialnych oraz bardziej aktywne niż dotychczas podjęcie polityki miejskiej.

W listopadzie 2010 roku Komisja Europejska opublikowała kolejny piąty już raport kohezyjny.⁶ Zawiera on między innymi szczegółową analizę procesów rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej, przede wszystkim w układzie obszarów typu NUTS 2. Najważniejsze wnioski potwierdzają proces systematycznego zmniejszania się zróżnicowań terytorialnych w Unii Europejskiej, zarówno na poziomie państw członkowskich jak też regionów. Wśród 270 regionów typu NUTS 2 nasze województwa, z wyjątkiem Mazowsza, zajmują niemal we wszystkich zestawionych w tym raporcie wskaźnikach, pozycję w najgorszych przedziałach. Niepokojącym zjawiskiem w niektórych krajach, w tym także w Polsce, są rosnące zróżnicowania regionalne w ramach państw. W raporcie tym zaproponowano modyfikację europejskiej polityki spójności w kolejnym wieloletnim okresie programowania na lata 2014-2020 w kierunku budowania konkurencyjności, interwencji zorientowanej na miasta oraz aktywności społeczno-gospodarczej wykorzystującej potencjał metropolii.

⁵ J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską. Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2008.

⁶ Komisja Europejska, Piąte sprawozdanie w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Inwestowanie w przyszłość Europy, Bruksela, 16 listopad 2010.

Jako podstawę wszystkich polityk tej organizacji w dekadzie lat dwudziestych XXI wieku przyjęto już w roku 2010 Strategię Europa 2020. Znaczenie Strategii Europa 2020 podkreśla obowiązujące założenie, że celem europejskiej polityki spójności i innych polityk europejskich w latach 2014-2020 będzie przede wszystkim skuteczne wdrożenie tej strategii. Jako priorytety Strategii Europa 2020 określono: (1) rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacjach; (2) promocję gospodarki oszczędzającej zasoby, zielonej i konkurencyjnej oraz (3) sprzyjanie gospodarce o wysokim zatrudnieniu, zapewniającej wysoką spójność społeczną i terytorialną.

Zestaw celów, jakie powinny zostać osiągnięte na poziomie całej Unii Europejskiej w roku 2020, określono następująco: (1) 75% wskaźnik zatrudnienia dla grupy wiekowej 20-64 lata; (2) 3% produktu krajowego brutto przeznaczanego na badanie i rozwój; (3) 20/20/20 w zakresie klimatu i energetyki (zmniejszenie emisji CO₂ o 20%, zwiększenie udziału odnawialnych źródeł energii do 20% oraz poprawa efektywności energetycznej o 20%); (4) obniżenie udziału młodzieży kończącej wcześniej edukację na poszczególnych jej etapach poniżej 10% oraz osiągnięcie minimum 40% udziału młodzieży w odpowiednich rocznikach kohorty wiekowej 30-34 lata, kończącej edukację na poziomie wyższym, a także (5) zmniejszenie liczby osób pozostających w Unii Europejskiej w strefie ubóstwa o 20 milionów, oczywiście klasyfikowanych w taki sposób w ramach poszczególnych państw członkowskich. Zadania dla poszczególnych państw członkowskich zostają zróżnicowane, co oznacza w przypadku Polski generalnie nieco niższe wskaźniki.

Strategia Europa 2020 ma być wdrażana za pomocą siedmiu flagowych inicjatyw, jakimi są: (1) innowacyjna Europa; (2) młodzi w ruchu; (3) digitalna agenda dla Europy; (4) oszczędzająca zasoby Europa; (5) polityka przemysłowa dla ery globalizacji; (6) agenda dla nowych umiejętności i miejsc pracy oraz (7) europejska platforma przeciw biedzie.

Strategia Europa 2020 stała się w związku z tym podstawą wszystkich polityk Unii Europejskiej, które mają stymulować pozytywne zmiany w gospodarce i społeczeństwie Unii Europejskiej w obecnej dekadzie. Europejska polityka spójności w latach 2014-2020 będzie miała oczywiście kluczowe znaczenie dla skutecznego wdrożenia tej strategii, bowiem dysponuje niezbędnymi środkami i instrumentami.

Propozycja pakietu legislacyjnego na lata 2014-2020, składającego się z rozporządzenia ogólnego i rozporządzeń szczegółowych dotyczących poszczególnych funduszy, zawiera założenia zasadniczego zmodyfikowania modelu

programowania rozwoju w Unii Europejskiej.⁷ Podstawowym dokumentem są przygotowywane przez Komisję Europejską Wspólne Ramy Strategiczne, będące następnie podstawą Kontraktu Partnerskiego Komisji Europejskiej i Rządu państwa beneficjenta funduszy Unii Europejskiej. Na tej podstawie przygotowywane są programy operacyjne, w tym także regionalne na poziomie obszarów typu NUTS 2.

Kluczowe znaczenie dla kształtu interwencji Unii Europejskiej w procesy rozwoju regionalnego w latach 2014-2020 ma wspomniane już rozporządzenie ogólne. Zawarta jest w nim propozycja koncentracji tematycznej kierunków interwencji. Określono w nim 11 priorytetów tematycznych, jakimi są: (1) Wzmacnianie badań, rozwoju technologicznego i innowacji; (2) Wzmacnianie dostępu do wykorzystania oraz jakości informacyjnych i komunikacyjnych technologii; (3) Wzmacnianie konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw, sektora rolnictwa (Europejski Fundusz Rolny Rozwoju Obszarów Wiejskich) oraz rybołówstwa (Europejski Fundusz Morski i Rybacki); (4) Wspieranie przesunięcia w kierunku niskowęglowej gospodarki we wszystkich sektorach gospodarki; (5) Promowanie adaptacji do zmian klimatycznych, zabezpieczania przed i zarządzania ryzykiem; (6) Ochronianie środowiska i promowanie efektywności wykorzystania zasobów; (7) Promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie wąskich gardeł w podstawowej infrastrukturze sieciowej; (8) Promowanie zatrudnienia i wspieranie mobilności siły roboczej; (9) Promowanie integracji społecznej i zwalczania bezrobocia; (10) Inwestowanie w edukację, umiejętności oraz uczenie się przez całe życie oraz (11) Wzmacnianie potencjału instytucjonalnego i sprawnej administracji publicznej. Taka koncentracja tematyczna ma przeciwdziałać rozpraszaniu środków europejskiej polityki spójności na mniej istotne kierunki, co dotychczas w wielu przypadkach nie pozwalało na uzyskanie niezbędnej masy krytycznej podejmowanej interwencji. Te określone w projekcie rozporządzenia kierunki koncentracji tematycznej będą jednak sprzyjały zarządzaniu funduszami w układzie sektorowym, potencjalnie osłabiając pozycję interwencji strukturalnej podejmowanej z poziomu regionalnego.

⁷ Komisja Europejska, Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem Wspólnych Ram Strategicznych oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, SEC(2011)1141 wersja ostateczna i SEC(2011)1142 wersja ostateczna, Bruksela, dnia 14.03.2012, COM(2011)615 final.

Wspólne Ramy Strategiczne (WRS) na lata 2014-2020 jako dokument Komisji Europejskiej odnoszący się do wszystkich państw Unii Europejskiej, zaprezentowany został 14 marca 2012 roku.⁸ Określono w nim pola zaangażowania Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, który powinien służyć realizacji każdego z jedenastu wymienionych już wcześniej celów tematycznych. Europejski Fundusz Społeczny będzie programowany w ramach czterech celów tematycznych: (1) promowanie zatrudnienia i mobilności zawodowej; (2) wspieranie włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa; (3) inwestowanie w edukację, kształcenie umiejętności oraz uczenie się przez całe życie; (4) wzmacnianie potencjału instytucjonalnego i sprawnej administracji publicznej. Fundusz Spójności będzie koncentrować się na poprawie stanu środowiska przyrodniczego, zrównoważonym rozwoju i transeuropejskiej sieci transportowej. Priorytety Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich będą dotyczyły inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego, sprzyjającego włączeniu społecznemu, w sektorze rolnym, żywnościowym i leśnym oraz generalnie na obszarach wiejskich. Priorytety Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego będą koncentrowały się na rentowności i konkurencyjności rybołówstwa i akwakultury, przy jednoczesnym wsparciu zrównoważenia środowiskowego tych sektorów.

Wspólne Ramy Strategiczne zakładają zapewnienie spójności i zgodności europejskiej polityki spójności z zarządzaniem gospodarczym w Unii Europejskiej – wiodącym odniesieniem jest Strategia Europa 2020, a instrumentem Krajowe Programy Reform oraz programy stabilności i konwergencji przygotowywane przez kraje członkowskie. Zalecenia Komisji Europejskiej dla poszczególnych krajów mają charakter długookresowy i na tej podstawie następuje określenie podstawowych wyzwań strukturalnych, które powinny stać się przedmiotem wieloletnich strategii inwestowania. Fundusze Unii Europejskiej odgrywają kluczową rolę w realizacji przez państwa członkowskie nadrzędnych celów Strategii Europa 2020. Jednak kontekst globalny może ulec zmianie i mogą pojawić się nowe priorytety, dlatego mechanizmy programowania muszą być elastyczne, aby ewentualnie dokonać niezbędnego przesunięcia środków finansowych.

⁸ Komisja Europejska, 2012, Wspólne Ramy Strategiczne. Dokument roboczy służb Komisji. Elementy Wspólnych Ram Strategicznych na lata 2014-2020 dla Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, Bruksela, SWD(2012)61 final część I i II, 14 marca.

Finansowanie dostępne dla Polski w latach 2014-2020 w ramach europejskiej polityki spójności będzie wynikało z zapisów *Position Paper* Komisji Europejskiej w sprawie Umowy Partnerskiej z Polską.⁹ Końcowy kształt Umowy Partnerskiej będzie wynikiem negocjacji pomiędzy Komisją Europejską a Rządem RP. Jednak bardzo charakterystyczna dla percepcji ze strony Komisji Europejskiej sytuacji społeczno-gospodarczej Polski jest lista proponowanych obszarów interwencji. Według Komisji Europejskiej czterema priorytetami kierunków finansowania w ramach funduszy europejskich w Polsce w latach 2014-2020 mają być:

(1) **Nowoczesne sieci infrastrukturalne** (transportowe, energetyczne i teleinformatyczne), jakie są niezbędne dla przyspieszenia wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy. Efektem tego powinna być zasadniczo zwiększona dostępność terytorialna w różnych skalach przestrzennych. Zdecydowanym priorytetem w latach 2014-2020 powinien cieszyć się transport kolejowy. Wskazuje się także na znaczenie rozwoju zintegrowanych systemów transportowych w obszarach metropolitalnych. W przypadku infrastruktury energetycznej dostrzeżono kluczowy problem zasadniczej modernizacji sieci energetycznej. Trafnie wskazano na olbrzymie potrzeby inwestycyjne w sferze informacyjnych i komunikacyjnych technologii, sprowadzając je przede wszystkim do wymiaru związanego z *hardware* – czyli dostępności do wysokiej jakości sieci.

(2) **Przyjazne dla innowacji otoczenie biznesowe**. W Polsce niezbędne jest zasadnicze zwiększenie poziomu oraz udziału inwestycji prywatnych w sferze badań i rozwoju. Konieczne jest zwiększenie innowacyjności i konkurencyjności gospodarki, skoncentrowane przede wszystkim na sektorze małych i średnich przedsiębiorstw, co powinno także sprzyjać wzrostowi zatrudnienia. Szczególne znaczenie ma rozwój e-gospodarki, co pozwoli na zasadnicze obniżenie zbyt wysokich kosztów transakcyjnych. Według Komisji Europejskiej deficytem, szczególnie bolesnym w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw, pozostaje dostęp zarówno do prostych jak też zaawansowanych usług finansowych. Zakłada się, że efektywna i przyjazna dla biznesu administracja publiczna będzie stymulatorem pozytywnych zmian w Polsce, przede wszystkim dzięki uproszczeniu procedur administracyjnych, zwiększeniu jakości świadczenia usług prawnych oraz systemowemu podejściu do rozwoju e-administracji.

⁹ European Commission, Position of the Commission Services on the Development of Partnership Agreement and Programmes in Poland for the period 2014-2020, Brussels, 28/09/2012.

(3) **Zwiększenie partycypacji na rynku pracy.** Ma to nastąpić poprzez poprawę sytuacji w sferze zatrudnienia oraz aktywną politykę w zakresie włączenia społecznego i edukacji. Jako kluczowy element realizacji tego priorytetu określono między innymi integrację najbardziej wrażliwych grup społecznych na rynku pracy, a zaliczono do nich: osoby starsze, kobiety, młodzież oraz osoby narażone na dyskryminację i wykluczenie społeczne, proponując konkretne kierunki interwencji w odniesieniu do każdej z tych grup. Drugim istotnym kierunkiem interwencji jest, według Komisji Europejskiej, zasadnicza poprawa jakości edukacji, co odnoszone jest przede wszystkim do kształcenia zawodowego oraz edukacji na poziomie wyższym. Wskazano także na potrzebę skutecznego wdrożenia modelu kształcenia przez całe życie oraz promowanie powszechnego dostępu do wysokiej jakości edukacji przedszkolnej.

(4) **Przyjazna dla środowiska oraz efektywnie wykorzystująca zasoby gospodarka.** Komisja Europejska spodziewa się, że inwestycje w tym obszarze wzrosną znacząco w latach 2014-2020 w porównaniu z okresem obejmującym lata 2007-2013. Oczekuje się pozytywnych zmian strukturalnych w gospodarce, znacznie efektywniej wykorzystującej energię oraz cechującej się znacznie mniejszym zapotrzebowaniem na paliwa węglowe. Powinno temu służyć zasadnicze zwiększenie produkcji energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych, co tworzy potencjał do zastosowania innowacyjnych technologii. Drugim elementem wdrożenia tego priorytetu powinna być ochrona środowiska przyrodniczego i poprawa jakości zarządzania zasobami naturalnymi, uwzględniająca paletę działań dotyczących przede wszystkim: zarządzania zasobami wody i ziemi, ochrony przed powodzią, ochrony zasobów naturalnych, promowania bioróżnorodności, mitygowania zmian klimatycznych oraz racjonalnego zarządzania strefami przybrzeżnymi.

W dokumencie tym wskazano także na potrzebę szczególnego wspierania rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej obejmującej pięć województw: Lubelskie, Podkarpackie, Podlaskie, Świętokrzyskie i Warmińsko-Mazurskie, tak aby zwiększyć poziom spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej tego makroregionu z innymi regionami Unii Europejskiej, niezależnie od tego, w jakiej formie organizacyjnej będzie się to odbywało.

3. Krajowe uwarunkowania programowania rozwoju regionalnego w Polsce

Podstawy prawne programowania rozwoju społeczno-gospodarczego, w tym także regionalnego, zmieniały się w związku z koniecznością dostosowania rozwiązań

polskich do zmieniającego się modelu polityki spójności Unii Europejskiej. Kolejne edycje regulacji podstaw prawnych polityki regionalnej w Polsce to:

- ustawa z dnia 12 maja 2000 roku o zasadach wspierania rozwoju regionalnego,
- ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o Narodowym Planie Rozwoju,
- ustawa z dnia 12 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju,
- ustawa z dnia 8 listopada 2008 roku o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.

Tworzyły one ramy prawne dla dokumentów strategicznych przygotowywanych na poziomie krajowym i regionalnym.

We wcześniejszych latach powstawało w Polsce bardzo wiele strategii sektorowych, niestety często o bardzo niskiej jakości, będących wyrazem prymitywnego lobbingu na poziomie sektorowym. Większość z nich została w ostatnich latach uchylona przez Radę Ministrów jako dokumenty o bardzo niskiej przydatności. Aktualnym horyzontem kolejnego wieloletniego okresu programowania w Unii Europejskiej i w Polsce jest rok 2020. W Polsce w ostatnich kilku latach nastąpiło zasadnicze uporządkowanie programowania strategicznego rozwoju na poziomie kraju, zgodnie z zapisami dokumentu Rady Ministrów zatytułowanego Plan Uporządkowania Strategii Rozwoju.¹⁰

Aktualną podstawą systemu wieloletniego programowania rozwoju społeczno-gospodarczego w naszym kraju jest dokument Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa strategia rozwoju kraju, przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 5 lutego 2013 roku.¹¹ Dokument ten ma charakter indykatywny.

Wiodącym dokumentem średniookresowym w Polsce jest Strategia Rozwoju Kraju (SRK) 2020. Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo, przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 25 września 2012 roku (Monitor Polski, 22 listopada 2012 r., poz. 882).¹² Wskazano w nim, że średniookresowa SRK jest podstawą wszystkich strategii średniookresowych do roku 2020. Elementami wizji Polski w roku 2020 są przekształcenia instytucjonalne utrwalające sprawne państwo,

¹⁰ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Plan Uporządkowania Strategii Rozwoju, tekst uwzględniający dokonane w dniu 10 marca 2010 r. oraz 30 kwietnia 2011 r. reasumpcje decyzji Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2009 r., Warszawa, kwiecień 2011.

¹¹ Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa strategia rozwoju kraju, Warszawa, przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 5 lutego 2013 roku.

¹² Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Strategia Rozwoju Kraju 2020. Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo, przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 25 września 2012 roku, Monitor Polski, 22 listopad 2012, poz. 882.

a wyrazem tego będzie wyższa jakość funkcjonowania instytucji publicznych oraz aktywna rola kapitału społecznego. Zakłada się efektywny rozwój społeczno-gospodarczy, spójność społeczno-gospodarczą i terytorialną oraz tworzenie warunków wykorzystania potencjału gospodarki i społeczeństwa. Jako cel główny średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju określono wzmocnienie i wykorzystanie gospodarczych, społecznych i instytucjonalnych potencjałów, zapewniających szybszy i zrównoważony rozwój kraju oraz poprawę jakości życia ludności. Zakłada się, że w roku 2020 produkt krajowy brutto na mieszkańca Polski, według parytetu siły nabywczej, przekroczy 74% średniej Unii Europejskiej, chociaż ze względu na kryzys gospodarczy wszystkie założenia makroekonomiczne do roku 2020 zostały w ostatnich latach skorygowane w dół.

Wyróżniono trzy obszary strategiczne interwencji: (1) sprawne i efektywne państwo; (2) konkurencyjną gospodarkę oraz (3) spójność społeczną i terytorialną. W ramach obszaru strategicznego (1) wyróżniono następujące cele: (1.1) przejście od administrowania do zarządzania rozwojem; (1.2) zapewnienie środków na działania rozwojowe oraz (1.3) wzmocnienie warunków sprzyjających realizacji indywidualnych potrzeb i aktywności obywateli. W ramach obszaru strategicznego (2) zidentyfikowano jako cele: (2.1) wzmocnienie stabilności makroekonomicznej; (2.2) wzrost wydajności gospodarczej; (2.3) zwiększenie innowacyjności gospodarki; (2.4) rozwój kapitału ludzkiego; (2.5) zwiększenie wykorzystania technologii cyfrowych; (2.6) bezpieczeństwo energetyczne i środowiskowe; (2.7) zwiększenie efektywności transportu. W ramach obszaru strategicznego (3) wyróżniono jako cele: (3.1) integrację społeczną; (3.2) zapewnienie dostępu i określonych standardów usług publicznych oraz (3.3) wzmocnienie mechanizmów terytorialnego równoważenia rozwoju oraz integrację przestrzenną dla rozwijania i pełnego wykorzystania potencjałów terytorialnych. Na najniższym poziomie zidentyfikowano 46 kierunków interwencji, określając 32 z nich jako takie, które powinny być aktywnie podejmowane także w strategiach wojewódzkich. Dotyczą one wszystkich wymienionych wcześniej celów, z wyjątkiem odnoszącego się do wzmocnienia stabilności makroekonomicznej. Charakterystyczny jest fakt, że strategie wojewódzkie wymieniane są jako podstawowy instrument wdrażania średniookresowej strategii rozwoju kraju w przypadku większości jej celów i kierunków interwencji.

Uzupełniające znaczenie ma dziewięć zintegrowanych strategii. Spośród tych dziewięciu zintegrowanych strategii rozwoju nowej generacji jak dotąd zostało zaakceptowane przez Radę Ministrów jedynie część: Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego. Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie w dniu 13 lipca 2010 roku,

Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa w dniu 26 kwietnia 2012 roku, Strategia Rozwoju Transportu w dniu 22 stycznia 2013 roku, Strategia Sprawne Państwo w dniu 12 lutego 2013 roku oraz Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki w dniu 13 lutego 2013 roku. Pozostałe zintegrowane strategie powinny zostać przyjęte jeszcze w roku 2013.

Szczególne znaczenie dla kształtowania polityki regionalnej na poziomie województw ma oczywiście Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego (KSRR). Została ona zbudowana w duchu nowego paradygmatu polityki regionalnej promowanego przez OECD i Bank Światowy, a w Unii Europejskiej wyrażanego w Strategii Europa 2020. Jako strategiczne wyzwania stojące przed polityką regionalną wyróżniono: (1) lepsze wykorzystanie potencjałów najważniejszych obszarów miejskich do kreowania wzrostu i zatrudnienia oraz stymulowania rozwoju pozostałych obszarów; (2) zapewnienie spójności wewnętrznej kraju oraz niedopuszczenie do nadmiernych zróżnicowań przestrzennych; (3) zwiększenie potencjału do tworzenia, dyfuzji i absorpcji innowacji; (4) przeciwdziałanie negatywnym trendom demograficznym oraz pełniejsze wykorzystanie zasobów pracy; (5) poprawa jakości zasobów pracy; (6) odpowiedź na zmiany klimatyczne i zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego; (7) ochrona i racjonalne wykorzystanie zasobów przyrodniczych; (8) wykorzystanie zasobów kultury dla rozwoju regionalnego; (9) efektywne stymulowanie rozwoju kapitału społecznego; (10) zapewnienie odpowiedniej infrastruktury transportowej i teleinformatycznej do wspierania konkurencyjności i zapewniającej spójność terytorialną kraju; (11) podwyższenie zdolności instytucjonalnej do zarządzania rozwojem na poziomie krajowym i regionalnym.

Jako podstawowe zasady polityki regionalnej określono: (1) koncentrację geograficzną, uwzględniającą obszary strategicznej interwencji; (2) koncentrację tematyczną; (3) partnerstwo i współpracę; (4) warunkowość; (5) podejmowanie decyzji na podstawie rzetelnych informacji; (6) zintegrowane podejście terytorialne; (7) koordynację z politykami krajowymi i instrumentami wsparcia o charakterze terytorialnym, a także z polityką spójności i innymi polityki Unii Europejskiej; (8) subsydiarność; (9) wieloszczeblowe zarządzanie procesami rozwoju regionalnego; (10) zrównoważony rozwój. W wizji określono oczekiwane cechy polskich regionów w roku 2020: konkurencyjność i innowacyjność; spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną; skuteczność, efektywność i partnerstwo w realizacji celów rozwojowych oraz bezpieczeństwo ekologiczne, wysoki poziom i skuteczność ochrony środowiska oraz zasobów przyrodniczych. Jako cel strategiczny określono efektywne

wykorzystanie specyficznych regionalnych i innych terytorialnych potencjałów rozwojowych dla osiągnięcia celów rozwoju kraju – wzrostu, zatrudnienia i spójności w horyzoncie długookresowym.

Jak już wspomniano wcześniej w dokumencie tym jako cel 1 polityki regionalnej określono wspieranie wzrostu konkurencyjności regionów; w ramach którego wyróżniono następujące kierunki działań: (1) wzmacnianie funkcji metropolitalnych ośrodków wojewódzkich i ich obszarów funkcyjnych; (2) tworzenie warunków dla rozprzestrzeniania procesów rozwojowych (wewnętrzna dostępność komunikacyjna, miasta subregionalne, potencjał obszarów wiejskich, specjalizacja terytorialna); (3) działania tematyczne służące budowaniu podstaw konkurencyjności województw, takie jak: rozwój zasobów ludzkich, kapitału społecznego i intelektualnego; wsparcie dla lokalizacji inwestycji zewnętrznych; zwiększenie możliwości wprowadzenia rozwiązań innowacyjnych; wspieranie rozwoju instytucji otoczenia biznesu; dywersyfikacja źródeł energii; wykorzystanie walorów środowiska przyrodniczego oraz potencjału dziedzictwa kulturowego; a także współpraca międzynarodowa. W ramach celu 2, zorientowanego na budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie procesom marginalizacji na obszarach problemowych, wyróżniono następujące kierunki działań: (1) wzmacnianie spójności w układzie krajowym; (2) wzmacnianie obszarów wiejskich o najniższym dostępie mieszkańców do dóbr i usług; (3) rewitalizację miast i innych obszarów tracących funkcje; (4) przezwyciężenie niedogodności związanych z położeniem przygranicznym (szczególnie granic zewnętrznych); (5) zwiększenie dostępności do ośrodków wojewódzkich, szczególnie na obszarach o najniższej dostępności. W ramach celu 3 zorientowanego na tworzenie warunków dla skutecznej, efektywnej i partnerskiej realizacji działań ukierunkowanych terytorialnie, zaproponowano jako kierunki działań: wzmocnienie strategicznego wymiaru polityki regionalnej, poprawę jakości zarządzania politykami publicznymi, w tym ich wymiarem terytorialnym, przebudowę i wzmocnienie systemu koordynacji horyzontalnej i wieloszczeblowej oraz budowanie kapitału społecznego w oparciu o sieci.

Wartością dodaną KSRR jest między innymi: próba zintegrowania polityki interregionalnej i intraregionalnej, przejście od polityki regionalnej stanowiącej kanał redystrybucji środków do polityki ukierunkowanej na wykorzystanie endogenicznych potencjałów rozwojowych oraz wprowadzenie kategorii obszarów strategicznej interwencji (OSI), kształtujących terytorialny wymiar polityk publicznych.

Niestety z wyjątkiem KSRR prace nad tymi dokumentami krajowymi były prowadzone równolegle, a nie wyprzedzająco, w stosunku do prac nad strategiami

województwami. Jak już wspomniano długookresowa strategia rozwoju kraju do roku 2030 została przyjęta przez Radę Ministrów dopiero w dniu 5 lutego 2013 roku, natomiast średniookresowa strategia rozwoju kraju do roku 2020 w dniu 25 września 2012 roku.

Problemem jaki wpływał niekorzystnie na spójność kolejnych dokumentów strategicznych i ich wdrażanie były duże fluktuacje pracowników najwyższych szczebli administracyjnych, co rodziło dodatkowe ryzyka i niepewności, zarówno na poziomie centralnym jak i regionalnym.

Istotne znaczenie ma pojawienie się dokumentów promowanych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, wskazujących na metodykę programowania rozwoju na poziomie regionalnym. Pomimo ich wyłącznie indykatywnego charakteru, były one istotną wskazówką odnośnie organizacji pracy nad oraz kształtowania zawartości strategii regionalnych. Te opracowania metodyczne dotyczyły między innymi kwestii strategicznego zarządzania rozwojem.¹³ W części pierwszej tej pracy dotyczącej systemu zarządzania rozwojem Polski uwzględniono: kwestie modelu polityki rozwoju społeczno-gospodarczego; ramy prawne dla prowadzenia polityki rozwoju; układ instytucjonalny, w tym aktorzy polityki rozwoju; mechanizmy i instrumenty polityki rozwoju; system finansowania polityki rozwoju; regionalny wymiar strategicznego programowania rozwoju oraz model polityki rozwoju w Polsce w relacji do polityk Unii Europejskiej. W części drugiej dotyczącej reguł programowania, implementacji oraz zasad monitorowania i ewaluacji polityk i programów publicznych przedstawiono: relację agendy politycznej i polityki rozwoju; analizę polityk publicznych i programowania w obszarze strategii rozwoju, implementację polityk i programów publicznych oraz kwestie monitoringu i ewaluacji.

Istotne znaczenie dla województw ma poradnik Ministerstwa Rozwoju Regionalnego dla pracowników administracji publicznej dotyczący planowania strategicznego.¹⁴ W pracy tej opisano elementy zarządzania strategicznego: planowanie, finansowanie, monitoring, wdrażanie i ewaluację oraz definiowanie horyzontu czasowego strategii. Szczegółowo opisano kwestie: wyznaczania zespołu zajmującego się strategią; zaplanowanie prac nad „projektem strategii”; określenie wizji i misji; diagnozę strategiczną; przejście od diagnozy do celów strategicznych;

¹³ Górniak J., Mazur S. (red.), *Zarządzanie strategiczne rozwojem*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012.

¹⁴ Dziemianowicz W., Szmigiel-Rawska K., Nowicka P., Dąbrowska A., *Planowanie strategiczne. Poradnik dla pracowników administracji publicznej*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012.

wyznaczanie celów strategicznych; uspołecznienie strategii, organizację warsztatów oraz prezentację wyników prac. Specjalną uwagę poświęcono także wskaźnikom, uwzględniając ich zróżnicowany charakter¹⁵ oraz modelowi zarządzania strategicznego rozwojem w Polsce.¹⁶

4. Nowe doświadczenia programowania rozwoju regionalnego w Polsce

Programowanie strategii rozwoju regionalnego nowej generacji jest procesem jeszcze niedokończonym, bowiem tylko w około połowie województw już przyjęło nowe strategie, najczęściej o horyzoncie czasowym do roku 2020. Część z nich będzie prawdopodobnie poddana aktualizacji, ze względu na zmiany w otoczeniu zewnętrznym. Natomiast w pozostałych województwach strategie te znajdują się w różnej fazie zaawansowania, najczęściej w fazie konsultowania społecznego dokumentów, już wstępnie zaakceptowanych przez Zarządy Województw. Dlatego kompleksowa ocena zawartości poszczególnych już obowiązujących strategii wojewódzkich trzeciej generacji będzie mogła zostać w sposób profesjonalny dokonana dopiero za około rok. Jednak już obecnie na podstawie zgromadzonych doświadczeń i obserwacji praktyk poszczególnych województw można sformułować szereg istotnych spostrzeżeń o bardziej uniwersalnym charakterze. Są one następujące:

A. Horyzont czasowy. Zasadniczo wszystkie strategie wojewódzkie trzeciej generacji dotyczą horyzontu czasowego roku 2020, bowiem zgodnie z podstawami prawnymi powinny być one zgodne z horyzontem czasowym odpowiednich średniookresowych dokumentów krajowych. Dłuższy horyzont czasowy wymagałby wyróżnienia stanów pośrednich, odpowiadających dokumentom krajowym, czyli dotyczących roku 2020. Tak krótki okres programowania strategii oznacza tożsamość horyzontu z programami operacyjnymi uruchamianymi w ramach europejskiej polityki spójności, co zostało najczęściej wykorzystane dla przesunięcia kwestii operacyjnych do stosownych programów wdrożeniowych. Jednak w niektórych województwach próbuje się pokonać ograniczenia wynikające z tak krótkiego horyzontu czasowego, przesuując horyzont docelowy strategii na rok 2025 lub odnosząc wizję województwa do roku 2030.

B. Model przygotowywania strategii. Zasadniczo występują trzy modele sposobu procesowania strategii wojewódzkiej: pierwszym jest bezpośrednio przygotowywanie

¹⁵ Kot T., Weremiuk A., *Wskaźniki w zarządzaniu strategicznym. Poradnik dla pracowników administracji publicznej*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012.

¹⁶ Bienias S., Gapski T., Jąkałski J., Lewandowska I., Opalka E., Strzęboszewski P., *Ewaluacja. Poradnik dla pracowników administracji publicznej*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012.

dokumentu przez właściwy departament urzędu marszałkowskiego, drugim jest wspólne przygotowywanie dokumentu w ścisłej współpracy odpowiednich departamentów urzędu marszałkowskiego i zewnętrznego zespołu ekspertów, wreszcie trzecim jest strategia przygotowywana pod klucz przez wynajęty zespół ekspertów. W obecnym zbiorze strategii wojewódzkich praktycznie nie występują dokumenty trzeciego rodzaju, a najczęściej mamy do czynienia z kombinacją modelu pierwszego i drugiego, czyli na ogół w proces ten są zaangażowani eksperci zewnętrzeni, których rola jest jednak bardzo znacząco zróżnicowana, od bardzo pomocniczej, aż do firmowania pierwszych wersji dokumentu, przy bardzo aktywnej roli administracji publicznej od początku do końca procesu konceptualizacji strategii.

C. Zakres merytoryczny strategii. Zasadniczo ze względu na kompetencje samorządu wojewódzkiego wyróżnia się trzy sfery:

- Sferę bezpośrednich kompetencji i oddziaływania samorządu województwa. Sfera ta obejmuje obszary i zadania powierzone na mocy stosownych przepisów samorządowi wojewódzkiemu i jego organom, wojewódzkim jednostkom organizacyjnym oraz spółkom z udziałem samorządu województwa. W sferze tej samorząd województwa jest podmiotem bezpośrednio realizującym i współfinansującym działania wskazane w strategii;
- Sferę pośredniego oddziaływania samorządu województwa. Sfera ta dotyczy dziedzin aktywności, na które samorząd województwa może pośrednio wpływać za pośrednictwem zarządzanych przez siebie programów i projektów, w tym w szczególności współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej, jak również poprzez udział finansowy w przedsięwzięciach realizowanych przez podmioty od niego niezależne, Samorząd województwa w tej sferze pełni rolę koordynatora działań rozwojowych oraz podmiotu zarządzającego środkami zewnętrznymi na ich realizację;
- Sferę pozostającą poza zakresem kompetencji samorządu województwa. Sfera ta dotyczy obszarów działalności, w których samorząd województwa nie dysponuje formalnymi kompetencjami, może natomiast poprzez swoje zaangażowanie, formułowane opinie oraz działania o charakterze lobbingsowym czy doradczym mieć pośredni wpływ na działania podejmowane na szczeblu lokalnym, krajowym i międzynarodowym lub też być inspiratorem kluczowych przedsięwzięć rozwojowych z punktu widzenia danego regionu.

Poszczególne strategie wojewódzkie bardzo się różnią pomiędzy sobą co do zakresu, niektóre obejmują tylko sferę pierwszą, inne zarówno pierwszą, drugą jak i trzecią.

D. Uspołecznienie procesu przygotowania strategii. W poprzedniej edycji zdarzały się dokumenty przygotowywane metodą gabinetową. Aktywność różnych partnerów była wówczas traktowana jako spowolnienie procesu zbudowania kompleksowej strategii wojewódzkiej i obniżanie poziomu jej wewnętrznej spójności. W konsekwencji dokumenty te nie były szeroko upowszechniane i nie funkcjonowały w świadomości społecznej. W przygotowaniu większości nowych strategii uczestniczyły nawet wielopoziomowe zespoły doradcze, skupiające różnych aktorów i partnerów. W większości województw odbyło się szereg konferencji i spotkań z różnymi partnerami gospodarczymi i społecznymi oraz w układzie terytorialnym. Jako istotny sposób komunikacji społecznej wykorzystywany jest Internet. Podejmuje się różne działania promocyjne dotyczące upowszechniania i promocji zapisów strategii wojewódzkiej.

E. Analiza strategiczna. We wszystkich dokumentach wojewódzkich tej generacji zastosowano analizę strategiczną typu SWOT. Silne i słabe strony były traktowane jako mające charakter wewnętrzny, możliwości i zagrożenia jako elementy o charakterze zewnętrznym. Powstawały one na ogół metodą warsztatową z udziałem profesjonalnych moderatorów. W obecnym modelu mamy generalnie do czynienia z jedną globalną analizą dokonywaną dla całego województwa, określającą: silne strony, słabe strony, szanse i zagrożenia. W poprzednich latach zdarzały się także analizy SWOT rozwarstwiane dla poszczególnych celów. W niektórych regionach (Warmińsko-Mazurskie) wprowadzono bardziej wyrafinowane mutacje oceny strategicznej typu SWOT/TOWS (*Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats/Threats, Opportunities, Weaknesses, Strengths*). Pozwalały one w porównaniu do klasycznej analizy SWOT także na ocenę wzajemnych relacji pomiędzy silnymi stronami, słabymi stronami, szansami i zagrożeniami.

F. Terytorializacja strategii. Jak już wspomniano wcześniej spójność terytorialna stała się w Unii Europejskiej wymiarem traktatowym dopiero od 1 grudnia 2009 roku. W strategiach wojewódzkich obecnej generacji nastąpiło jakościowe rozbudowanie zakresu wymiaru terytorialnego. Już w poprzedniej edycji strategii wojewódzkich w warstwie diagnostycznej występowały zarówno proste jak i bardziej wyrafinowane analizy, opisujące przebieg procesów społeczno-gospodarczych w województwie w układach terytorialnych (gmin, powiatów, podregionów typu NUTS 3). Obecnie rejestrujemy jednak zasadniczą zmianę także w warstwie programowej poszczególnych strategii wojewódzkich. Wyrazem tego jest wprowadzenie sugerowanej przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w KSRR kategorii Obszarów Strategicznej Interwencji (OSI), będących szansą rozwojową lub problemem do

rozwiązania. Mają one różną skalę przestrzenną oraz różny charakter. Inną ilustracją rosnącego znaczenia wymiaru terytorialnego jest odnoszenie procesów rozwojowych w województwie także do podregionów typu NUTS 3. W Polsce istnieje obecnie 66 takich jednostek terytorialnych (podregionów), a od stycznia 2015 roku zgodnie z decyzją podjętą przez EUROSTAT ich liczba zwiększyła się do 72.

G. Uwzględnienie otoczenia zewnętrznego obszaru województwa. Dotychczas strategie wojewódzkie generalnie abstrahowały od procesów społeczno-gospodarczych mających miejsce w sąsiednich województwach. Znacznie częściej zwracano uwagę na znaczenie sąsiadujących z danym województwem krajów, różnicując sposób analizy wobec państw członkowskich Unii Europejskiej (miękką i łatwo przenikalną granicą) oraz innych krajów sąsiedzkich, położonych poza Unią Europejską (twardą, słabo przenikalną granicą, poddaną różnym reżimom i ograniczeniom). Nowym zjawiskiem jest uwzględnianie relacji dotyczącej granic morskich. Brak propozycji merytorycznych dotyczących sposobu podjęcia problemów międzywojewódzkich był słusznie krytykowany przez Komisję Europejską jako istotna słabość dokumentów strategicznych w Polsce. W większości strategii wojewódzkich obecnej generacji dostrzega się bezpośrednie otoczenie krajowe i zagraniczne, w postaci wyartykułowania czego oczekujemy od sąsiadów oraz w jakich tematach chcemy współpracować. W niektórych strategiach zapisy dotyczące problemów ponadregionalnych zostały uzgodnione z sąsiednimi województwami, tworząc płaszczyzny potencjalnej współpracy.

H. Dodatkowe badania strategii wojewódzkich. Już w poprzednich edycjach poszczególne strategie wojewódzkie były poddawane prognozie oddziaływania na środowisko. Było to szczególnie istotne w przypadku dokumentów określających listę priorytetowych projektów. Nowym zjawiskiem jest poddanie praktycznie wszystkich strategii wojewódzkich tej generacji ewaluacji *ex ante* przez niezależne zespoły eksperckie. Te dwa raporty stanowią na ogół załączniki do dokumentu strategii. Jak dotąd w żadnym województwie nie zastosowano promowanej przez Komisję Europejską analizy oddziaływania terytorialnego (*territorial impact assessment*).

I. Monitoring i wskaźniki. W poprzedniej generacji strategii wojewódzkich rejestrowaliśmy fascynację wielu samorządów wojewódzkich możliwością zestawiania różnorodnych wskaźników społeczno-gospodarczych w układach terytorialnych, dotyczących nie tylko warstwy diagnostycznej, ale także prognozowanych na koniec okresu wdrażania strategii. Ta wielka ilość wskaźników, często przypadkowych, sprawiała, że posługując się dowolną ich kombinacją można było często wyprowadzić dowolne wnioski odnośnie sukcesu względnie porażki strategii. Zarazem często

pracochłonność zebrania danych nie pochodzących z banku danych Głównego Urzędu Statystycznego była wysoka. W obecnej edycji strategii wojewódzkich rejestrujemy znacznie krótsze listy mierników, bardziej staranne procedury określania wartości docelowych oraz próbę przesuwania ciężaru z wskaźników wkładu względnie produktu na rzecz wskaźników rezultatu oraz oddziaływania. W wielu strategiach poprzedniej generacji brak było założeń monitorowania procesu ich wdrażania, zarówno w układzie rzeczowym jak też finansowym. W obecnej generacji strategii wojewódzkich zawarte są na ogół bardzo solidne propozycje dotyczące monitoringu w postaci nie tylko powoływania stosownych ciał oraz systematycznego przygotowywania raportów na temat wdrażania strategii, ale także rozwijania badań eliminujących luki wiedzy, czemu służą Regionalne Obserwatoria Terytorialne.

J. Wdrażanie i finansowanie strategii wojewódzkiej. W poprzednich edycjach generalnie brak było najczęściej rzetelnych szacunków dotyczących kosztów finansowania strategii. Wiele zapisów miało wyłącznie życzeniowy charakter. W dokumentach nowej generacji pojawiają się bardzo rzetelne szacunki potencjału finansowania strategii wojewódzkiej. Wskazują one między innymi na: znaczący potencjał finansowy polskich województw, wiodącą rolę inwestycji sektora prywatnego, możliwości wynikające ze stosowania instrumentów inżynierii finansowej oraz istotną rolę środków europejskich jako katalizatora procesów rozwojowych. Jeśli chodzi o system wdrażania coraz częściej pojawiają się propozycje decentralizacji oraz szerszego wprowadzenia różnych partnerów.

W Polsce nowym doświadczeniem jest programowanie rozwoju społeczno-gospodarczego w układach makroregionalnych.¹⁷ W roku 2008 strategia taka została przygotowana dla Polski Wschodniej jako podstawa szczególnej interwencji strukturalnej Unii Europejskiej na obszarze wymienionych wcześniej pięciu województw w latach 2007-2013.¹⁸ Obecnie trwają prace nad nową edycją strategii Polski Wschodniej. W kwietniu 2013 roku przyjęto strategię dla Polski Południowej, obejmującą województwo Małopolskie i Śląskie. Trzecią taką inicjatywą jest strategia Polski Zachodniej obejmująca województwa: Dolnośląskie, Lubuskie, Opolskie, Wielkopolskie oraz Zachodniopomorskie, dla której w roku 2012 przygotowano Założenia Strategii. Te dwie ostatnie inicjatywy były wynikiem porozumienia

¹⁷ Szlachta J., Zaleski J., *Programowanie rozwoju społeczno-gospodarczego w układach makroregionalnych*, „Gospodarka Narodowa” 2011, nr 7- 8, s. 21- 46.

¹⁸ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Strategia Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020*, Warszawa, dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 30 grudnia 2008 roku.

odpowiednich samorządów wojewódzkich. Horyzontem czasowym wszystkich tych dokumentów jest rok 2020. Partnerami tych trzech przedsięwzięć jest Rząd i samorządy odpowiednich województw, co powinno rozwiązać kwestię własności (*ownership*), co było podstawowym niedostatkim wspomnianej już Strategii Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020. Tematyka tych trzech strategii makroregionalnych została zasadniczo ograniczona do problemów wspólnych dla wszystkich lub większości województw.

5. Najważniejsze wnioski

Na podstawie przeprowadzonej analizy można jednoznacznie stwierdzić, że dzięki reformie ustrojowej państwa wprowadzonej od stycznia 1999 roku oraz europejskiej polityce spójności, z której Polska korzysta jako kraj członkowski od 1 maja 2004 roku, udało się zbudować średniookresową nowoczesną politykę rozwoju społeczno-gospodarczego na poziomie wojewódzkim (intraregionalną), bazującą na nowoczesnych dokumentach programowych przygotowanych w skali regionalnej. Kolejna trzecia już generacja strategii wojewódzkich, przygotowywanych w latach 2011-2013, stanowi niewątpliwie istotny postęp w stosunku do poprzedniej generacji tych szesnastu strategii pochodzących z lat 2005-2006.

Dzięki reformie ustrojowej państwa, podjętej w Polsce w roku 1998, stało się możliwe uprawianie kompleksowej polityki regionalnej na poziomie dużych województw, dysponujących kategorią własnych budżetów, a rządzonych przez wybieralne ciała przedstawicielskie. Po akcesji Polski do Unii Europejskiej województwa te jako obszary typu NUTS 2 o niskim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego, czyli poniżej 75% produktu krajowego brutto (PKB) na mieszkańca średniej Unii Europejskiej 27 według parytetu siły nabywczej, stały się ważnymi beneficjentami europejskiej polityki spójności. W latach 2007-2013 samorządy województw zarządzają około 36% środków tej polityki przekazywanych przez Komisję Europejską na rzecz Polski. W latach 2014-2020 w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego i innych wynikających z KSRR dokumentów wykonawczych zakłada się wzrost tego udziału do ponad 40%. Dzięki temu zbudowano umiejętności prowadzenia nowoczesnej polityki regionalnej przez Urzędy Marszałkowskie między innymi w zakresie: programowania, zarządzania, finansowania, monitoringu, ewaluacji oraz wyboru projektów.

Jednak już w latach 2014-2020 Mazowsze utraciło swój uprzywilejowany status, bowiem zostało zakwalifikowane jako region przejściowy o poziomie PKB na mieszkańca na poziomie 75-90% średniej UE 27 do mniejszej intensywności wsparcia

strukturalnego ze strony Unii Europejskiej. Po roku 2020 przynajmniej cztery kolejne województwa Polski przejdą do tej kategorii regionów przejściowych (Dolnośląskie, Pomorskie, Śląskie i Wielkopolskie), a Mazowsze jako region o PKB na mieszkańca powyżej średniej UE może liczyć jedynie na bardzo skromne i ograniczone rzeczowo współfinansowanie działań rozwojowych z Unii Europejskiej. Dlatego jeszcze w dekadzie lat dwudziestych XXI wieku niezbędne jest dokonanie głębokiej reformy modelu polityki regionalnej Polski, a wieloletnie finansowanie quasi europejskie na rzecz bogatszych regionów musi zostać podjęte w ramach budżetu krajowego. W innym przypadku może się okazać, że olbrzymi dorobek polityki regionalnej, w tym także dotyczący programowania, jaki zbudowany został w Polsce w ostatnich kilku latach w oparciu o środki strukturalne Unii Europejskiej, jest zagrożony.

Opóźnienia w tym zakresie mogą prowadzić do zaprzepaszczenia dorobku europejskiej polityki spójności w Polsce, polegającego między innymi na:

- zbudowaniu pierwszej generacji polityki rozwojowej w naszym kraju, prowadzonej w oparciu o wieloletnie dokumenty programowe,
- kreowaniu potencjału niezbędnego do prowadzenia polityki rozwojowej, także na poziomie regionalnym, co umożliwiło znaczącą decentralizację tej polityki,
- ograniczeniu, a czasami nawet eliminacji różnorodnych deficytów, w tym administracyjnych oraz społeczeństwa obywatelskiego, co umożliwiło instytucjonalizację polityki rozwojowej,
- lepszym wykorzystaniu endogenicznych potencjałów rozwojowych kraju i poszczególnych regionów poprzez ich udostępnienie,
- ograniczeniu różnorodnych braków w zakresie podaźowych czynników produkcji, w tym dotyczących infrastruktury, siły roboczej oraz otoczenia biznesu itd.
- pozytywnym wpływie na stan koniunktury gospodarczej, jakie jest możliwe dzięki wydatkom ponoszonym w ramach tej polityki,
- sprawnym rozpowszechnianiu najlepszych światowych i europejskich praktyk (*best practices*) regionalnej polityki rozwojowej w różnych jej aspektach,
- wprowadzeniu monitoringu, ewaluacji, audytu oraz certyfikacji - jako powszechnie stosowanych rozwiązań i praktyk.

* * *

Często niedoceniane jest olbrzymie znaczenie cywilizacyjne europejskiej polityki spójności, która umożliwia myślenie i działanie w kategoriach rozwojowych między innymi w małych i średnich przedsiębiorstwach, samorządach lokalnych,

organizacjach pozarządowych, instytucjach otoczenia biznesowego i sektorze akademickim oraz stosowanie uspołecznionych procedur planistycznych, uwzględniających różnych partnerów społecznych i gospodarczych. Zasadniczo poprawiła się także jakość administracji publicznej zaangażowanej w proces wdrażania europejskiej polityki spójności, zarówno na poziomie krajowym, jak też regionalnym.

Literatura cytowana

- Barcz J., *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską. Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2008.
- Bienias S., Gapski T., Jąkański J., Lewandowska I., Opalka E., Strzęboszewski P., *Ewaluacja. Poradnik dla pracowników administracji publicznej*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012.
- Dziemianowicz W., Szmigiel-Rawska K., Nowicka P., Dąbrowska A., *Planowanie strategiczne. Poradnik dla pracowników administracji publicznej*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012.
- European Commission, Position of the Commission Services on the Development of Partnership Agreement and Programmes in Poland for the period 2014-2020, Brussels, 28/09/2012.
- Fujita M., Krugman P., Venables A. J., *The Spatial Economy. Cities, Regions and International Trade*, The MIT Press, Cambridge - London, 2001.
- Górniak J., Mazur S. (red.), *Zarządzanie strategiczne rozwojem*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012.
- Komisja Europejska, Europa 2000. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Bruksela, KOM(2010)2020 wersja ostateczna, 3.3.2010.
- Komisja Europejska, Piąte sprawozdanie w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Inwestowanie w przyszłość Europy, Bruksela, 16 listopad 2010.
- Komisja Europejska, Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem Wspólnych Ram Strategicznych oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, SEC(2011)1141 wersja ostateczna i SEC(2011)11142 wersja ostateczna, Bruksela, dnia 14.03.2012, COM(2011)615 final.
- Komisja Europejska, Wspólne Ramy Strategiczne. Dokument roboczy służb Komisji. Elementy Wspólnych Ram Strategicznych na lata 2014-2020 dla Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego

- Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, Bruksela, SWD(2012)61 final część I i II, 14 marca 2012.
- Kot T., Weremiuk A., *Wskaźniki w zarządzaniu strategicznym. Poradnik dla pracowników administracji publicznej*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012.
- Krugman P., *Development, Geography and Economic Theory*, The Massachusetts Institute of Technology Press, Cambridge 1995.
- Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa strategia rozwoju kraju, przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 5 lutego 2013 roku, Warszawa.
- Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Strategia Sprawne Państwo 2020, przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 12 lutego 2013 roku, Warszawa.
- Ministerstwo Gospodarki, Krajowy Program Reform 2011 (KPR), przyjęty przez Radę Ministrów 26 kwietnia 2011 roku, Warszawa.
- Ministerstwo Gospodarki, 2012, Krajowy Program Reform, aktualizacja na lata 2012-2013, przyjęty przez Radę Ministrów 25 kwietnia 2012 roku. Warszawa.
- Ministerstwo Gospodarki, Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki „Dynamiczna Polska 2020”, przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 13 lutego 2013 roku. Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Strategia Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020, dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 30 grudnia 2008 roku, Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego do roku 2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie, przyjęta przez Radę Ministrów 13 lipca 2010 roku, Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Plan Uporządkowania Strategii Rozwoju, tekst uwzględniający dokonane w dniu 10 marca 2010 r. oraz 30 kwietnia 2011 r. reasumpcje decyzji Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2009 r., kwiecień 2011, Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Strategia Rozwoju Kraju 2020. Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo, przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 25 września 2012 roku, Monitor Polski, 22 listopad 2012, poz. 882.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020. Założenia Umowy Partnerstwa. Załącznik, (Projekt), 16 listopad, Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Nowy model zarządzania strategicznym rozwojem w Polsce. Materiał szkoleniowy cz. 1, 2 i 3, Warszawa.
- Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa na lata 2012-2020, przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 26 kwietnia 2012 roku, Warszawa.
- Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Strategia Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku), przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 22 stycznia 2013 roku, Warszawa.
- OECD, Regional Policy Challenges, New Issues and Good Practices, Paris, 31 March 2009.
- OECD, How Regions Grow. Trends and Analysis, Paris 2009.
- Szlachta J., Zaleski J., *Programowanie rozwoju społeczno-gospodarczego w układach makroregionalnych*, „Gospodarka Narodowa” 2011, nr 7-8, s. 21-46.

Szlachta J., Zaleski J., *Kierunki polityki regionalnej w Polsce do roku 2020*, „Gospodarka Narodowa” 2010, nr 10, s. 37-56.

(The) World Bank, *World development report 2009. Reshaping Economic Geography*, Washington DC, 2009.

IV

**NOWE KONCEPCJE W POLITYCE
I ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ**

Przemysław Pacześ

10. Instytucjonalne uwarunkowania politycznego cyklu koniunkturalnego

Streszczenie

Opracowanie odnosi się do istotnego problemu społecznego i gospodarczego, jaki stanowi niedostrzeżenie efektów politycznego cyklu koniunkturalnego. W pracy dokonano przeglądu dotychczasowych doświadczeń w zakresie funkcjonowania reguł fiskalnych w UE oraz wskazano ich niedoskonałości. Szczególną uwagę poświęcono niezależnym instytucjom fiskalnym, jako podmiotom, których funkcjonowanie mogłoby ograniczyć pokusę prowadzenia przez polityków nieefektywnej polityki gospodarczej. Wskazano polskie doświadczenia w zakresie ratyfikacji Paktu fiskalnego oraz przedstawiono teoretyczne uzasadnienie powołania Rady Fiskalnej.

Słowa kluczowe: polityczny cykl koniunkturalny, reguły fiskalne, pakt fiskalny, niezależne instytucje fiskalne

The Institutional Conditions of Political Business Cycle

Abstract

The research paper refers to the significant social and economic problem that is not recognizing the effects of the political business cycle. It has been reviewed in the paper the past experience in the operation of fiscal rules in the EU and pointed out their shortcomings. Particular attention was paid to the independent fiscal institutions as entities with which the political temptation to keep the ineffective economic policies could be reduced. Pointed Polish experience in the ratification of the fiscal pact and presented the theoretical justification for the establishment of the Fiscal Council.

Key words: political business cycle, fiscal rules, fiscal pact, independent fiscal institutions

Wstęp

Decyzje polityczne mogą mieć negatywny wpływ na gospodarkę. Nie trzeba daleko szukać, aby wskazać ujemne skutki niejednego politycznego rozstrzygnięcia. Analizując to zjawisko w skali europejskiej można zacząć od polityków greckich, którzy wprowadzili swój kraj do Unii Europejskiej, pomimo tego, że nie zostały

spełnione wymagane kryteria. Skutkowało to bardzo dotkliwymi konsekwencjami.¹ Można wskazać na Hiszpanię, gdzie wprowadzony przez rząd program dopłat do kredytów hipotecznych stanowił jedną z przyczyn bańki cenowej na rynku nieruchomości. Jej pęknięcie spowodowało gwałtowny wzrost bezrobocia i stanowiło jedną z przyczyn obecnego kryzysu. Nie można także pominąć pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorcom przez niektóre rządy państw UE ponad własne możliwości finansowe, co stanowiło jedną z przyczyn późniejszego kryzysu zadłużenia. W skali zarówno Europy, jak i Polski można odnaleźć przykłady zbyt wysokich obciążeń podatkowych, zbyt obszernych i niewłaściwie ukierunkowanych transferów socjalnych, czy generalnie jak wskazuje Hendershott i Villani – niekompetencję legislacyjną prowadzącą w rezultacie do niekorzystnych następstw.²

Z punktu widzenia teorii politycznego cyklu koniunkturalnego brak optymalnych decyzji gospodarczych może wynikać z konstrukcji systemu wyborczego. Politykom wybieranym na kilkuletnią kadencję może się po prostu nie opłacać prowadzenie ambitnej z punktu widzenia długofalowego rozwoju polityki gospodarczej. Powodów uzasadniających powyższe jest wiele. Po pierwsze za kilka lat obecni politycy mogą już nie sprawować władzy, zatem inni będą się martwić jak rozwiązać przyszłe problemy. Po drugie wyborcy mogą nie zrozumieć konieczności reform, których pozytywne skutki mieliby odczuć dopiero w przyszłości. Z tego powodu rządzący podejmując próbę wprowadzenia reform mogą przegrać kolejne wybory, co spowoduje, że ani nie będą sprawować władzy, ani nie zreformują kraju. Przykładem mogą być wybory we Włoszech w 2013 r., gdzie reformatorski rząd Mario Montiego poniósł dotkliwą porażkę, przegrywając nawet z komikiem Beppe Grillo, którego ugrupowanie zajęło 3 miejsce i uzyskało 25% poparcia. Po co zatem podejmować próby reform, narażając się wyborcom, skoro może z wyjątkiem podręczników do historii i tak nikt tego nie doceni?

1. Polityczny cykl koniunkturalny

Nawiązując do teorii politycznego cyklu koniunkturalnego nie sposób nie wspomnieć o badaniach Hibbsa i Nordhousa, prekursorów teorii cyklu politycznego, ekonomistów którzy w latach siedemdziesiątych XX w. przyczynili się do rozwoju

¹ Zob.: Kryzys grecki – geneza i konsekwencje, dokument uzupełniający do ram strategicznych narodowego planu wprowadzenia euro, Ministerstwo Finansów, Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską, Warszawa 2010.

² P. H. Hendershott, K. Villani, *What Made The Financial Crisis Systemic?*, “Policy Analysis” 2012, No. 693, CATO Institute, March, 2012.

dwóch niezależnych nurtów badań tego zjawiska. Obserwując niegdyś wyraźny, a dziś już coraz trudniejszy do weryfikacji podział na partie prawicowe i lewicowe zapoczątkowali rozważania na temat ideologicznych, jak i oportunistycznych motywacji sprawujących władzę polityków.

Według Hibbsa partie polityczne działają w interesie swojego zaplecza politycznego, kierując się przesłankami ideologicznymi.³ Partie lewicowe działają wyłącznie w interesie pracowników, natomiast prawicowe w interesie pracodawców. W rezultacie w okresie rządów partii prawicowych nadmiernie wzrasta bezrobocie i ubóstwo społeczeństwa, natomiast w okresie rządów lewicowych rosną obciążenia fiskalne przedsiębiorców, zwiększają się transfery socjalne, rośnie inflacja. Zarówno w przypadku partii prawicowych, jak i lewicowych egzageracja prowadzi do kryzysu, którego implikacją jest zmiana rządu.⁴

Obecnie coraz trudniej wskazać dowody empiryczne potwierdzające teorię Hibbsa. Na partie polityczne ma wpływ szereg czynników, które implikują działania często nie związane z głoszonymi poglądami. Praktyka pokazuje, że partie określające się mianem lewicowych działają często bardziej w interesie pracodawców niż pracowników i na odwrót, partie określające się mianem prawicowych nakładają dodatkowe obciążenia na przedsiębiorców. Nierzadko, a takie przypadki bez trudu można odnaleźć również na przykładzie Polski, partie polityczne określające się jako liberalne, głoszące w swoim programie wyborczym zamiar obniżania podatków po wygranych wyborach je podwyższają i odwrotnie, partie, które określają się mianem prospołecznych obniżają po wyborach obciążenia podatkowe przedsiębiorców. W rezultacie zaciera się podział na klasyczną lewicę i prawicę. Z tego powodu wydaje się, że łatwiej byłoby bronić tezy, iż partie polityczne coraz rzadziej kierują się motywami ideologicznymi.

Zdaniem Nordhaua partie polityczne są zainteresowane przede wszystkim zdobyciem i utrzymaniem władzy. Z tego powodu polityka gospodarcza podporządkowana jest priorytetom wyborczym.⁵ Oznacza to, że decydenci nie zawracają sobie głowy poszukiwaniem rozwiązań, które mogłyby prowadzić do stabilnego i zrównoważonego wzrostu gospodarczego w długim okresie, kierując się celami krótkookresowymi. Według Nordhaua wynikiem takiego działania jest

³ D. A. Hibbs, *Political Parties and Macroeconomic Policy*, "The American Political Science Review" 1977, Vol. 71.

⁴ Ibidem

⁵ W. D. Nordhaus, *The Political Business Cycle*, "Review of Economic Studies" 1975, No. 42.

kreacja politycznego cyklu koniunkturalnego charakteryzującego się ekspansywną polityką gospodarczą w okresie przedwyborczym oraz polityką restrykcyjną po wyborach.⁶

Jeżeli przyjąć hipotezę, że oportunizm odgrywa znaczącą rolę w kształtowaniu polityki gospodarczej współczesnych państw demokratycznych, przez co nie jest osiągnięte optimum w zakresie możliwych do realizacji celów gospodarczych, pozwalających kroczyć ścieżką zrównoważonego wzrostu, należałoby się zastanowić nad mechanizmem korekcyjnym. Ponieważ w państwach demokratycznych to społeczeństwo jako suweren wybiera klasę polityczną, udziela jej mandatu do rządzenia, a w kolejnych wyborach rozlicza i weryfikuje, wydawałoby się, że jednym z rozwiązań wskazanego problemu mogłoby być większe zaangażowanie wyborców w politykę gospodarczą państwa poprzez zwiększoną kontrolę politycznych decyzji oraz ewentualną karę w kolejnych wyborach dla polityków podejmujących niewłaściwe decyzje z punktu widzenia długookresowego rozwoju.

Z doświadczenia wynika, że w chwili obecnej w wielu państwach demokratycznych kontrola polityków przez społeczeństwo nie jest skuteczna, a tym samym nie jest w stanie zapobiec prowadzeniu nieefektywnej, często procyklicznej polityki gospodarczej. Wyborcy nie posiadają wystarczającej wiedzy ekonomicznej, aby niezależnie ocenić decyzje polityczne. Prowadzi to do sytuacji, że do czasu, kiedy nie odczuwają negatywnych następstw „złej” polityki gospodarczej, są w stanie uwierzyć w demagogiczne twierdzenia polityków. Z drugiej strony znaczna część wyborców posiada „krótką pamięć”.⁷ Oznacza to, że nawet w przypadku negatywnych doświadczeń z przeszłości są w stanie zaufać kolejny raz. Wielu wyborców nie wierzy także w siłę własnego głosu i swój wpływ na wyniki wyborów. Przez to nie dokonują rzetelnej oceny merytorycznej kandydatów. Brak takiej oceny stanowi zachętę do podejmowania przez decydentów gospodarczo nieoptymalnych rozstrzygnięć.

Jeżeli naród jako suweren nie jest w stanie właściwie reagować, należy się zastanowić nad wypracowaniem innych rozwiązań, które ograniczyłyby możliwość prowadzenia nieoptymalnej polityki gospodarczej, wywołującej nierzadko procykliczne skutki. Takie rozważania są od pewnego czasu prowadzone na forach różnych organizacji międzynarodowych, takich jak m.in. UE, czy OECD. Unia Europejska do chwili obecnej wypracowała normy mające na celu ograniczyć możliwości prowadzenia zbyt ryzykownej polityki gospodarczej przez rządy krajów

⁶ Ibidem

⁷ P. Pacześ, *Polityczne aspekty cyklu koniunkturalnego*, „Myśl Ekonomiczna i Prawna” 2008, Nr 1(20), WSHiP, 2008, s. 93.

członkowskich. Pierwsze tego rodzaju regulacje znalazły się w Pakcie stabilności i wzrostu. Jak się okazało, również i one nie były wystarczająco skuteczne. W niektórych państwach, w tym w Polsce, funkcjonują konstytucyjne limity zadłużenia⁸, które w przypadku stale nadmiernego deficytu mogą utrudniać przedwyborczą ekspansję. Jak pokazuje jednak przykład Polski i w tym wypadku politycy są w stanie obejść wiążące im ręce regulacje. Aby odsunąć w czasie ryzyko przekroczenia konstytucyjnych limitów łatwiej w pierwszej kolejności podjąć czynności mające na celu zmianę sposobu liczenia długu, zamiast jego obniżenie.⁹

W dalszej części opracowania poddano analizie dwa dominujące obecnie w UE, lecz nie wykluczające się podejścia do ograniczenia możliwości prowadzenia przez polityków nieadekwatnej polityki fiskalnej polegające na instytucjonalnej analizie i kontroli decyzji politycznych. Nadzór instytucjonalny może co do zasady być prowadzony na dwóch poziomach – krajowym i wspólnotowym. Z uwagi na fakt, iż wyborcy nie są w stanie samodzielnie w rzetelny sposób ocenić polityki gospodarczej rządu, kolejne państwa europejskie decydują się na powołanie niezależnych od rządu instytucji fiskalnych wzorowanych na niezależnych bankach centralnych, których zadaniem jest monitorowanie, analiza i ocena polityki gospodarczej rządu. Jednocześnie kiedy po wybuchu kryzysu zadłużenia oczywiste się stało, że Pakt stabilności i wzrostu nie jest przestrzegany przez większość państw UE, rozpoczęto prace nad tzw. Paktem fiskalnym, przewidującym wprowadzenie nowych reguł fiskalnych, gdzie instytucjonalną kontrolę nad stanem finansów publicznych państw strefy euro miałyby sprawować w szczególności Rada Unii Europejskiej wraz z Komisją Europejską.

Zarówno projekt utworzenia niezależnej krajowej instytucji fiskalnej, jak i ratyfikacja Paktu fiskalnego jest w Polsce przedmiotem dyskusji. Wydaje się, że wśród polityków istnieje zgoda co do tego, że polityka gospodarcza rządu powinna podlegać większej kontroli. Istotne różnice dotyczą tego, czy nadzór powinien być sprawowany przez podmiot krajowy, czy przez instytucje wspólnotowe.

2. Reguły fiskalne

Polityka gospodarcza prowadzona w oparciu o reguły nie jest niczym nowym. Od wczesnych lat dziewięćdziesiątych XX w. rosnąca liczba państw opierała swoją strategię polityki pieniężnej o cel inflacyjny. Cele pośrednie, jak kontrola podaży

⁸ Art. 216 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

⁹ Ustawa z dnia 12 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o podatku od towarów i usług (Dz.U. 2012, poz. 1530).

pieniądza, czy kursu walutowego są również dobrze znane. W ostatnich latach coraz bardziej zyskują na znaczeniu reguły fiskalne. Są one postrzegane jako skuteczna metoda ograniczania tendencji do nadmiernego zadłużania. Pod pojęciem reguły fiskalnej rozumie się trwałe ograniczenie nałożone na politykę fiskalną w formie syntetycznego wskaźnika wykonania budżetu.¹⁰ W szerszym zakresie to właściwie zdefiniowany cel lub ograniczenie, jak również zasady na jakich należy do tego celu dążyć.

Reguły fiskalne w warunkach demokracji mają zapewnić wiarygodność prowadzonej przez rząd polityki fiskalnej poprzez ograniczenie działań dyskrecjonalnych. W warunkach zmieniających się rządów powinny zwiększać zaufanie do polityki fiskalnej, dając gwarancję jej przewidywalności. Zdefiniowane ścieżki dochodzenia do określonych poziomów deficytu czy długu publicznego stanowią przykłady celów fiskalnych. Z kolei limity zadłużenia to przykład ograniczeń. Zarówno cele, jak i ograniczenia fiskalne powinny być postrzegane jako metoda do osiągnięcia celów wyższych. Do takich celów należy zaliczyć np.:¹¹

- długookresową stabilność fiskalną rozumianą jako sytuacja, kiedy rządy realizują przyjęty scenariusz zarządzania długiem nie powodujący nadmiernych kosztów jego obsługi;
- efektywność socjalną, która prowadzi do minimalizacji zaburzeń gospodarczych wywoływanych przez system podatkowy oraz do „wygładzania” konsumpcji gospodarstw domowych w czasie (gospodarstwa domowe bogacą się w sposób zrównoważony);
- sprawiedliwość międzypokoleniową rozumianą jako sprawiedliwy podział zasobów pomiędzy pokoleniami, opartą na zasadzie, że każde pokolenie ponosi wyłącznie koszty swojego funkcjonowania¹²;
- gromadzenie oszczędności, które z jednej strony mogą być istotne z punktu widzenia zapewnienia przestrzeni na dokonywanie różnego rodzaju manewrów w zakresie polityki stabilizacyjnej, z drugiej strony mogą zapewnić bufor w przypadku wystąpienia nieprzewidywanych zdarzeń.

Każdy z powyższych celów może implikować konieczność przyjęcia innych reguł fiskalnych oraz innych limitów zadłużenia. Nie jest możliwe zdefiniowanie

¹⁰ G.. Kopits, S. Symansky, *Fiscal Policy Rules*, IMF,” Occasional Paper “ No. 162, Washington 1998.

¹¹ L. Calmfors, *The Role of Independent Fiscal Institutions*, Stockholm University and Swedish Policy Council, 2010.

¹² Taki cel polityki fiskalnej został zdefiniowany np. przez rząd Szwecji.

adekwatnych średniookresowych celów fiskalnych bez wcześniejszego określenia celów wyższych kategorii.

Tabela 1. Przestrzeganie Paktu Stabilności i Wzrostu

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Austria			X			X				X	X	X
Belgia										X	X	X
Bułgaria											X	X
Cypr						X					X	X
Czechy							X				X	X
Dania												X
Estonia												
Finlandia												X
Francja				X	X	X	X		X	X	X	X
Niemcy	X			X	X	X	X			X	X	X
Grecja		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Węgry						X	X	X	X	X	X	X
Irlandia										X	X	X
Włochy			X		X	X	X	X		X	X	X
Łotwa										X	X	X
Litwa										X	X	X
Luksemburg												
Malta						X				X	X	X
Holandia					X						X	X
Polska						X	X	X		X	X	X
Portugalia			X			X	X	X		X	X	X
Rumunia										X	X	X
Słowacja								X			X	X
Słowenia											X	X
Hiszpania										X	X	X
Szwecja												
W. Brytania					X	X	X			X	X	X

Źródło: Europejski Bank Centralny

*) znakiem "x" zostały oznaczone lata, w których państwo naruszało Pakt stabilności i wzrostu, ciemnym kolorem został oznaczony okres, kiedy kraj nie należał do UE

Wprowadzenie wspólnego pieniądza na obszarze Unii Gospodarczej i Walutowej spowodowało konieczność określenia reguł fiskalnych również na poziomie UE. Wspólna polityka pieniężna oznaczała konieczność wprowadzenia limitów zadłużenia. Już we wczesnej fazie integracji istniało ryzyko, że nieodpowiedzialna polityka budżetowa pojedynczych państw strefy euro może wywierać presję na wzrost stóp procentowych, przez co koszty takich działań mogłyby być ponoszone również przez

kraje, które nie zawiniły. Narzędziem, które miało przed tym zabezpieczać były reguły określone w Pakcie stabilności i wzrostu.

O tym, że do chwili obecnej instytucje wspólnotowe nie były w stanie wyegzekwować od państw członkowskich zachowania dyscypliny finansów publicznych nie trzeba nikogo przekonywać. Odkąd większe kraje, takie jak Niemcy, czy następnie Włochy dały przykład mniejszym, że można łamać zasady nie ponosząc z tego tytułu odpowiedzialności, nadmierne deficyty stały się regułą. Jak można zaobserwować na przykładzie danych w tabeli 1 w 2010 r. jedynie trzy spośród 27 państw UE nie naruszały Paktu stabilności i wzrostu.

Reguły fiskalne są uważane za mocne, jeśli istnieje duże prawdopodobieństwo, że będą przestrzegane oraz mają znaczący wpływ na prowadzoną politykę fiskalną. Przyjmuje się, że siła reguł fiskalnych jest oparta na 5 kryteriach:¹³

1. prawne umocowanie – reguły wynikające z traktatów międzynarodowych, konstytucji, czy aktów prawnych rangi ustawy są znacznie silniejsze, niż takie, które wynikają jedynie z umów, czy zobowiązań o charakterze politycznym;
2. organ odpowiedzialny za monitorowanie przestrzegania – w przypadku, kiedy monitoring jest prowadzony przez niezależną instytucję, która może z odpowiednim wyprzedzeniem informować o ryzyku braku zgodności z przyjętą regułą, prawdopodobieństwo, że reguła będzie przestrzegana jest wyższe;
3. charakter organu odpowiedzialnego za przestrzeganie reguły – w przypadku implementacji mechanizmu powodującego, że brak wypełnienia reguły przez rządzących powoduje przekazanie stosownych kompetencji apolitycznej instytucji w celu wdrożenia właściwych środków, ryzyko jej nieprzestrzegania jest mniejsze;
4. mechanizm korekcyjny – istnienie automatycznego mechanizmu korekcyjnego, którego uruchomienie w przypadku odstępstwa od przyjętej reguły jest niezależne od rządzących powinno sprzyjać jej przestrzeganiu;
5. przejrzystość medialna – efektywność reguły fiskalnej wydaje się być wyższa, kiedy jest ona na tyle znana i uznawana, że odstępstwo od niej stanowi powód do wszczęcia na ten temat debaty publicznej.

Permanentne deficyty w wielu państwach wskazują na słabość zarówno reguł określonych w Pakcie stabilności i wzrostu, jak i w niektórych państwach krajowych reguł fiskalnych. Problem z tym związany nie był aż tak widoczny w okresie prosperity, kiedy gospodarki państw UE jakoś sobie radziły. Uwidocznił się natomiast

¹³ Public Finances in EMU 2006, European Economy, European Commission, Directorate General for Economic and Financial Affairs, 2006, No. 3.

i eksplodował z ogromną siłą w okresie kryzysu. W literaturze coraz częściej można spotkać się z poglądem, że problem nadmiernego zadłużenia jest w istocie problemem natury politycznej.¹⁴ Polityka fiskalna od dawna była domeną polityków i pozbawienie ich w tym zakresie funkcji władczej może nie być rzeczą łatwą. Biorąc pod uwagę fakt, że polityka pieniężna jest prowadzona przez niezależny bank centralny, polityka fiskalna jest narzędziem w rękach rządzących, pozwalającym na realizację programu wyborczego.

Można bronić poglądu, że to wyłącznie rząd posiadający legitymację od narodu udzieloną w wolnych i demokratycznych wyborach, powinien decydować o tym, jak będzie wyglądała polityka gospodarcza. Należałoby wtedy odrzucić wszelkie reguły, wytyczne, obostrzenia wiążące ręce politykom. Wychodząc z takiego założenia trzeba jednak z góry zaakceptować wszystkie niedoskonałości systemu demokratycznego. Uwzględniając dorobek teorii politycznego cyklu koniunkturalnego należałoby pogodzić się z faktem, że dobro jednostki – polityka, czy formacji politycznej nierzadko nie jest pozytywnie skorelowane z interesem społeczeństwa w długim okresie. Można bronić również poglądu przeciwnego, uznając pewne ograniczenia – reguły – narzucone rządzącym. Wychodząc z założenia, że pomimo demokratycznej legitymacji udzielonej politykom, zakres ich kompetencji powinien być ograniczony celami długookresowymi, wypracowanymi przez ekspertów, które nie mogłyby ulegać zmianie w zależności od koniunktury wyborczej. Wtedy ich realizacja powinna być monitorowana przez niezależne organy, odpowiednio dobrze umocowane w strukturach państwa.

W dzisiejszych czasach, kiedy staje się coraz bardziej widoczna gospodarczo destrukcyjna rola klasy politycznej, społeczeństwa zaczynają coraz bardziej dojrzewać do akceptacji pewnych ograniczeń narzucanych politykom. I to zarówno ograniczeń zewnętrznych, wypracowywanych na szczeblu UE, jak i ograniczeń wewnętrznych. Reguły zewnętrzne są często krytykowane przy użyciu argumentu utraty suwerenności państwa. Reguły wewnętrzne łatwiej z kolei zmienić, chyba że są określone w aktach prawnych najwyższej rangi, jak w Polsce konstytucyjny limit zadłużenia. Coraz większa świadomość konieczności prowadzenia polityki fiskalnej w oparciu o określone reguły wywołała również debatę na temat sposobu monitorowania tego, czy reguły są przestrzegane. Jak pokazał przykład m.in. Grecji, wiarygodność danych przekazywanych przez rządy państw może budzić zastrzeżenia. Z tego powodu w ostatnim czasie powołuje się w różnych krajach niezależne instytucje fiskalne, których

¹⁴ R. Hagemann, *Improving Fiscal Performance Through Fiscal Councils*, OECD Working Paper 2010, No. 829, France, 2010.

zadaniem jest przekazywanie opinii publicznej wiarygodnych informacji na temat polityki fiskalnej danego państwa.

3. Niezależne instytucje

Pierwsza niezależna instytucja fiskalna, której zadaniem była bieżąca analiza finansów publicznych - The United States Congressional Budget Office – powstała w USA w 1974 r. Starszą instytucją była jedynie – The Central Planning Bureau in the Netherlands – która jednak rozpoczęła sprawować niezależną obserwację i analizę finansów publicznych znacznie później. W ostatnim czasie, w obliczu globalnego kryzysu finansowego oraz jego implikacji w postaci zadłużenia sektora publicznego na niespotykaną dotychczas skalę, rosnąca liczba państw europejskich albo stworzyła, albo jest na etapie powoływania do życia niezależnych instytucji fiskalnych.¹⁵

Wymienione instytucje różnią się znacząco od innych niezależnych instytucji państwowych, które mają również mandat do obserwacji i analizy finansów publicznych, w szczególności nie powinny być utożsamiane z niezależnymi instytucjami kontrolnymi, jak np. w Polsce z Najwyższą Izbą Kontroli, które to instytucje mają często ponad wiekową tradycję i występują w większości państw świata. Podstawowa różnica wynika z faktu, iż takie instytucje dokonują analizy stanu finansów publicznych ex-post, podczas gdy niezależne instytucje fiskalne, nazywane często radami fiskalnymi, mają za zadanie analizę i ocenę ex-ante założeń przyjmowanych do konstrukcji budżetu państwa, jak również wszelkich projektów aktów prawnych w zakresie ich zgodności z określonymi regułami fiskalnymi. Co więcej mają za zadanie przygotowywać na bieżąco niezależne prognozy oraz oceny makroekonomicznych konsekwencji decyzji budżetowych w krótkim, średnim i długim horyzoncie. W rezultacie ich działania powinny prowadzić do zachowania dyscypliny i transparentności finansów publicznych, co z kolei powinno skutkować wzrostem wiarygodności decydentów politycznych w ocenie rynków finansowych.¹⁶ Na tej podstawie można sformułować tezę, że w państwach posiadających niezależne instytucje fiskalne ryzyko kreacji politycznego cyklu koniunkturalnego powinno być mniejsze, niż w państwach nie posiadających takich instytucji.

L. Ódor i P. Kiss stoją na stanowisku, że system fiskalny powinien być oparty na czterech filarach. Pierwszy z nich to jasno sprecyzowany maksymalny limit zadłużenia jako element ograniczający, drugi to cel budżetowy, jako narzędzie, trzeci to

¹⁵ G. Kopits, *Independent Fiscal Institutions: Developing Good Practices*, Stockholm, 2011, s. 2 – Draft prepared for the Third Annual Meeting of OECD Parliamentary Budget Officials.

¹⁶ Ibidem

równowaga w zakresie wydatków natomiast ostatni to niezależna rada fiskalna jako organ wspierający cały system. Szczegółowe zadania rady fiskalnej mogą być uzależnione od specyficznych uwarunkowań danego państwa a jej funkcje mogą dryfować od publicznej prezentacji analiz i prognoz fiskalnych bez żadnych prawnych konsekwencji, aż po prawo weta wobec propozycji i projektów politycznych. Im uprawnienia niezależnej instytucji fiskalnej byłyby szersze, tym wyższa przejrzystość.¹⁷ Tym samym niższe ryzyko wystąpienia politycznego cyklu koniunkturalnego.

Kovacs i Gyongyi zwracają z kolei uwagę na szczególne znaczenie transparentności będącej implikacją powołania do życia niezależnych instytucji fiskalnych w okresie zadłużenia państw i rządów na niespotykaną dotąd skalę. W ich opinii „rządy cierpiące na fiskalny alkoholizm są w pełni uzależnione od rynków finansowych”.¹⁸ Większe zaufanie oznacza niższe koszty obsługi zadłużenia, co z kolei powoduje, iż dług przyrasta wolniej. Zakres działania rady fiskalnej powinien obejmować obserwację prawa budżetowego, nadzór nad przejrzystością decyzji politycznych w zakresie finansów publicznych, ocenę stabilności finansowej państwa, przygotowywanie prognoz makroekonomicznych, wskazywanie niezbędnych środków i celów oraz komunikację ze społeczeństwem.¹⁹

Po 2000 roku coraz więcej państw podjęło decyzję, albo jest na etapie rozważań dotyczących powołania niezależnej instytucji fiskalnej. Do państw, w których takie instytucje zostały powołane należą m.in.: Wielka Brytania, Szwecja, Węgry, Niemcy, Rumunia, Słowenia, Irlandia, Portugalia, Słowacja, Finlandia, Czechy, czy Cypr. Dyskusja dotycząca powołania tego rodzaju organu miała miejsce również w Polsce.

W Wielkiej Brytanii The Office for Budget Responsibility (OBR) zostało formalnie powołane do życia w maju 2010 r. OBR posiada trzech członków stałych. Dwóch z nich to eksperci akademicy, jeden natomiast jest ekspertem rządowym. Członkowie komitetu są nominowani na 5 lat. Nie jest to jednak w pełni niezależna instytucja. Z jednej strony odpowiada przed rządem, z drugiej znajduje się pod nadzorem

¹⁷ Ódor L., Kiss P.G., *Kivetel Erositi? Fiskalis szabalyok a visegradi orszagokban (Exception proves? Fiscal rules in the Visegrad countries)*, MNB Szemle, 6, 2, s. 25-38.

¹⁸ B. Kovacs, C. Gyongyi, *The role of independent fiscal institutions in managing the European sovereign debt crisis: The case of the United Kingdom, Germany and Poland*, MPRA Paper 2012, No. 40354.

¹⁹ Ibidem

parlamentu. Jej prognozy makroekonomiczne mają jednak znaczący wpływ na kształt budżetu.²⁰

W Niemczech z kolei Sachverstaendigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung składa się z 5 członków stałych wybieranych na 5 letnią kadencję oraz około trzydziestu współpracowników posiadających specjalistyczną wiedzę z zakresu teorii ekonomii oraz doświadczenie w obszarze polityki gospodarczej. Rada posiada szerokie kompetencje w zakresie polityki makroekonomicznej. Rząd Niemiec jest zobowiązany do publikacji jej raportów. Instytucja dokonuje oceny polityki makroekonomicznej rządu oraz przygotowuje prognozy. Członkowie rady w okresie kadencji są praktycznie nieodwołalni.²¹

W odbiorze społecznym Szwecja jest postrzegana jako państwo socjalne. W latach 1991-1993 szwedzka gospodarka znajdowała się w recesji. Deficyt budżetowy przekraczał 10% PKB, a państwo zbliżało się do granicy bankructwa. Szwedzi jednak w porę zrozumieli przyczyny kryzysu i w ciągu kolejnych lat dążyli do zrównoważenia budżetu. Szwedzka Rada Polityki Fiskalnej została powołana do życia w 2007 r. jako agencja rządowa. Składa się z 6 członków. Jej zadaniem jest prowadzenie niezależnej oceny polityki fiskalnej rządu. Rada jest powoływana w celu analizy i oceny, czy cele polityki fiskalnej publicznie określone przez rząd i przyjęte przez szwedzki parlament zostały zrealizowane, co pozwala zachować przejrzystość i obiektywność w zakresie oceny efektywności polityki fiskalnej. Jej celem jest także analiza efektów polityki fiskalnej w zakresie redystrybucji dochodów w krótkim i długim okresie.²²

Rada dokonuje także oceny, czy bieżący rozwój gospodarczy wynika z poruszania się po zdrowej długookresowej ścieżce wzrostu z uwzględnieniem stabilnego, wysokiego poziomu zatrudnienia. Przekazuje wyniki swoich prac do publicznej wiadomości poprzez regularne publikacje raportu zatytułowanego „Szwedzka polityka fiskalna”, który raz do roku jest również przedstawiany na posiedzeniu rządu. Raport jest wykorzystywany przez Riksdag jako podstawa do oceny polityki rządu. Rada organizuje konferencje i wydaje publikacje naukowe.²³ Dzięki funkcjonowaniu Rady Polityki Fiskalnej znacząco ograniczono negatywny wpływ partii politycznych na wydatki publiczne. Ograniczenie dzięki temu długu publicznego implikowało zmniejszenie wrażliwości na niekorzystną sytuację na rynkach finansowych.

²⁰ Ibidem

²¹ www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de, 24.01.2013 r.

²² Swedish Fiscal Policy, Fiscal Policy Council Report, 2012.

²³ Ibidem

Doświadczenia państw Europy Środkowo-Wschodniej w zakresie funkcjonowania niezależnych instytucji fiskalnych można prześledzić na przykładzie Węgier. W latach 2000 – 2006 stan finansów publicznych kraju z roku na rok ulegał pogorszeniu. Zdaniem Kopits'a sytuacja fiskalna była w tym czasie na Węgrzech determinowana przede wszystkim cyklem wyborczym.²⁴ Do 2006 r. deficyt budżetowy osiągnął poziom bliski 10% PKB będąc najwyższym spośród państw członkowskich UE.

Z uwagi na nieustanne pogarszanie się stanu finansów publicznych zaczęto poszukiwać rozwiązań mających na celu ich szybką naprawę. Zdecydowano, że jednym z działań, które należy podjąć jest powołanie niezależnej instytucji fiskalnej, która będzie na bieżąco monitorowała stan finansów publicznych. Były dwie propozycje w tym zakresie. Z jednej strony powołanie nowego organu - rady polityki fiskalnej na wzór szwedzki, z wykorzystaniem do obsługi tego organu pracowników Krajowego Biura Audytu, z drugiej strony stworzenie nowego urzędu z relatywnie dużą liczbą pracowników na wzór United States Congressional Budget Office w Stanach Zjednoczonych.

Inną, bardziej istotną kwestią był zakres uprawnień, które miały przysługiwać nowemu organowi. Jedni opowiadali się za przyznaniem radzie fiskalnej prawa weta wobec przygotowywanego przez rząd projektu budżetu państwa, jeżeli założenia na których został oparty wydawałyby się mało realistyczne, bądź projekt stałby w sprzeczności z określonymi regułami fiskalnymi. Wtedy projekt musiałby zostać zmieniony, bądź veto mogłoby zostać odrzucone większością 2/3 głosów w parlamencie. Inni argumentowali, że nie jest do zaakceptowania, aby nie wybrana w sposób demokratyczny instytucja miała na tyle dużą siłę, aby narzucać rozwiązania rządowi posiadającemu mandat od społeczeństwa. Jeszcze inni twierdzili, że rada fiskalna w ogóle nie jest potrzebna.²⁵

W rezultacie w listopadzie 2008 r., po wielomiesięcznych uzgodnieniach prowadzonych pod przewodnictwem samego prezydenta, parlament węgierski przyjął przepisy dotyczące utworzenia nowego niezależnego organu – Rady Fiskalnej. Utworzony został oddzielny urząd do obsługi tego organu. Rada Fiskalna nie została jednak wyposażona w narzędzia prawne umożliwiające blokowanie niekorzystnych w jej opinii projektów rządowych (prawo weta). W skład organu weszły trzy osoby – po jednej nominowanej przez prezydenta, szefa banku centralnego oraz szefa instytucji będącej odpowiednikiem polskiej Najwyższej Izby Kontroli, wybierane przez parlament zwykłą większością głosów. Głównym zadaniem nowej instytucji była

²⁴ G. Kopits, *Independent Fiscal Institutions...*, op. cit., s. 6

²⁵ Ibidem

odbudowa wiarygodności węgierskiej polityki fiskalnej zarówno w oczach wyborców, jak i rynków finansowych. Rada wprowadziła w życie nowe standardy przejrzystości. Zapewniony został publiczny dostęp do aktualnych szczegółowych informacji dotyczących stanu finansów publicznych. Celem nowego organu było dążenie do odbudowy równowagi finansów publicznych poprzez zapewnienie wiarygodności przygotowywanych projekcji finansowych w warunkach niezbędnych ograniczeń fiskalnych.

Jak zauważa Kopits, w krótkim czasie powołanie niezależnej instytucji fiskalnej przyniosło Węgrom wiele korzyści. Implikacją podjętych działań było zauważalne obniżenie premii za ryzyko. Jego zdaniem roczne oszczędności z tytułu niższych kosztów obsługi zadłużenia przez Węgry przekroczyły kwotę 1 mld EUR, czyli ponad 1% rocznego PKB.²⁶ Niezależna analiza danych oraz publikacja wiarygodnych projekcji makroekonomicznych utrudniała niewątpliwie politykom próbę przekonania do siebie wyborców poprzez prowadzenie przed wyborami prozadłużeniowej polityki gospodarczej, co wcześniej nie było tak widoczne. W rezultacie możliwość kreacji cyklu politycznego na pewien czas uległa zmniejszeniu. Niestety w 2011 r. z uwagi na krytykę przygotowanego przez rząd projektu budżetu państwa Rada została rozwiązana.²⁷

Rola niezależnych instytucji fiskalnych została doceniona, kiedy zdano sobie sprawę z konieczności implementacji rozwiązań pozwalających na ograniczenie ponadprzeciętnego zadłużenia wielu państw UE. Obecnie z uwagi na dość krótki czas funkcjonowania tego typu organów nie wypracowano jednolitych zasad na jakich powinny się opierać. Niemniej jednak w 2011 r. na forum OECD zostały podjęte działania mające na celu wypracowanie dobrych praktyk w zakresie funkcjonowania niezależnych instytucji fiskalnych. W dokumencie OECD „Draft Principles for Independent Fiscal Institutions” wskazano najważniejsze kwestie, których właściwe rozstrzygnięcie już na etapie planowania utworzenia nowej instytucji będzie miało wpływ na jej późniejsze funkcjonowanie oraz płynące z tego tytułu korzyści. Należą do nich: prawne podstawy funkcjonowania, mandat, relacje z władzą ustawodawczą

²⁶ Ibidem, s. 8

²⁷ Calmfors, Lars, Giancarlo Corsetti, John Hassler, Gilles Saint-Paul, Hans-Werner Sinn, Jan-Egbert Sturm, Ákos Valentinyi and Xavier Vives, "Chapter 5: *The Hungarian Crisis*", *EEAG Report on the European Economy 2012*, 2012, s. 115-130.

i wykonawczą, budżet, przywództwo i zasoby ludzkie, program, funkcje, dostęp do informacji, przejrzystość, wsparcie eksperckie, mechanizm monitoringu i ewaluacji.²⁸

Zdaniem ekspertów OECD aby niezależna instytucja fiskalna mogła efektywnie funkcjonować potrzebny jest consensus pomiędzy różnymi siłami politycznymi. Partie polityczne powinny zdawać sobie sprawę z korzyści płynących z funkcjonowania tego organu oraz zapewnić właściwe umocowanie prawne takiej instytucji, ponieważ zawsze będzie ona niechętnie postrzegana przez koalicję rządzącą. Bezpartyjność i niezależność są niezbędnymi determinantami sukcesu instytucji stojącej na straży polityki fiskalnej. Tylko prawdziwie bezpartyjny organ będzie w stanie przygotowywać rzetelne oceny i prognozy, niestanowiące elementu gry politycznej. Idealnym rozwiązaniem byłoby, gdyby kierownictwo niezależnej instytucji fiskalnej było wybierane w oparciu o kryteria merytoryczne dotyczące znajomości teorii i praktyki zarządzania finansami publicznymi, z pominięciem jakichkolwiek politycznych czynników. Czas trwania kadencji organu powinien zostać ściśle określony przepisami prawa na wzór kadencji prezesów banków centralnych i powinien być dłuższy niż kadencja parlamentu. Odwołanie z funkcji powinno być możliwe jedynie w nielicznych, ściśle określonych sytuacjach. Osoby powołane do pełnienia funkcji powinny mieć możliwość swobodnego zatrudniania i zwalniania pracowników, którzy powinni być kwalifikowani do pracy w oparciu o kompetencje merytoryczne, a nie afiliację polityczną, czy powiązania osobiste. W celu zapewnienia większej niezależności siedziba instytucji powinna być fizycznie oddzielona od urzędów obsługujących organy władzy wykonawczej i ustawodawczej.²⁹

Mandat niezależnej instytucji fiskalnej powinien być szczegółowo określony przepisami prawa. Jako minimum powinny być wskazane typy niezbędnych raportów i analiz oraz terminy ich publikacji co nie oznacza braku uprawnień do opracowywania innych dokumentów. W ramach mandatu powinien być zapewniony nieograniczony i bezpłatny dostęp do wszystkich dokumentów związanych z przygotowaniem projektu budżetu państwa, w szczególności do założeń, prognoz, metodologii itd. Podstawowe zadania niezależnej instytucji fiskalnej powinny dotyczyć na przykład przygotowywania projekcji fiskalnych w krótkim, średnim i długim horyzoncie, sporządzania analiz dotyczących zgodności propozycji budżetowych z regułami fiskalnymi, obliczania kosztów realizacji poszczególnych projektów legislacyjnych oraz prowadzenia innych analiz i studiów dotyczących polityki fiskalnej. Instytucje

²⁸ Draft Principles for Independent Fiscal Institutions, OECD Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions, 4th Annual Meeting, Paris, 23-24 February 2012.

²⁹ Ibidem

fiskalne powinny być zaopatrzone w środki niezbędne do realizacji nałożonych zadań na podobnych zasadach, jak na przykład sądy, czy instytucje kontrolne (np. NIK), aby zapewnić im dodatkową ochronę przed naciskami politycznymi.

Ponieważ niezależne instytucje fiskalne z założenia mają być krytyczne w odniesieniu do władzy wykonawczej w zakresie polityki gospodarczej, istotne jest zapewnienie im bezpośredniego dostępu do organów władzy ustawodawczej. Raporty przygotowywane przez te organy powinny być przekazywane bezpośrednio do parlamentu. Przewodniczący organu powinien brać czynny udział w posiedzeniach sejmowych komisji ds. finansów publicznych. Powinien mieć także możliwość prezentacji stanowiska na forum parlamentu. Ponieważ przejrzystość działania instytucji fiskalnych jest jednym z filarów ich funkcjonowania, powinna być zagwarantowana pełna transparentność działań oraz niezależność, pozwalająca zbudować wiarygodność w oczach opinii publicznej. Instytucje fiskalne powinny dążyć do budowy efektywnych metod komunikacji ze światem zewnętrznym, w szczególności z mediami, społeczeństwem, rynkami finansowymi. Ponieważ bezpośredni wpływ na kreowanie polityki fiskalnej jest raczej ograniczony do ewentualnie - choć rzadko - prawa weta, dobry kontakt z mediami pozwala wyrzucić presję na rządzących, aby zachowywali się odpowiedzialnie w kwestiach dotyczących polityki fiskalnej. Wszystkie analizy i opracowania powinny być publicznie dostępne. Idealnym rozwiązaniem byłoby dodatkowe wypracowanie metod pozwalających na zewnętrzną ewaluację wybranych analiz i opracowań organu przez niezależnych międzynarodowych ekspertów, które potwierdzałyby jakość tych analiz, zapewniając im większą wiarygodność. Interesująca jest także propozycja wzajemnego przeglądu i oceny swoich opracowań przez różne niezależne instytucje fiskalne w poszczególnych państwach.³⁰

Z uwagi na krytyczne podejście do działań rządów, decydenci z reguły nie są przychylni niezależnym instytucjom fiskalnym. W wielu państwach trudno osiągnąć kompromis w zakresie powołania rady fiskalnej. Jeżeli natomiast udaje się go osiągnąć, to okazuje się, że kompetencje tej instytucji są na tyle ograniczone, że nie jest w stanie efektywnie wykonywać swoich funkcji. Praktycznie nie istnieją niezależne instytucje fiskalne, które dysponowałyby realnym prawem weta wobec projektu ustawy budżetowej. Te które zostały powołane mają raczej obserwacyjny – doradczy charakter. Działanie nie po myśli rządu rodzi różnego rodzaju reperkusje i w skrajnej sytuacji może prowadzić nawet do rozwiązania niepokornej instytucji

³⁰ Ibidem

fiskalnej. Oznacza to, że powołanie rzeczywiście niezależnej instytucji fiskalnej może mieć miejsce w sytuacji szerokiego konsensusu w parlamencie dla tej inicjatywy, tak aby wyposażyć ją w odpowiednio szerokie i trudne do zmiany kompetencje. Wydaje się, że osiągnięcie takiego konsensusu jest bardziej prawdopodobne w okresie przedwyborczym, kiedy nie ma pewności które partie polityczne znajdą się w koalicji, a które w opozycji. Umocowanie rady fiskalnej w systemie prawa w taki sposób, aby jej odwołanie, bądź rozwiązanie było możliwe jedynie w przypadku poparcia tej inicjatywy przez większość kwalifikowaną w parlamencie, np. 2/3 lub 3/5 oddanych głosów przy obecności przynajmniej połowy ustawowej liczby posłów stanowiłoby dodatkowe zabezpieczenie jej niezależności.

4. Niezależne instytucje fiskalne a doświadczenia Polski

Doświadczenia z przeszłości pokazały, że polityka fiskalna zarówno w Polsce, jak i innych państwach UE nie jest optymalna z makroekonomicznego punktu widzenia. W ciągu ponad 20 lat po transformacji rządy wielokrotnie zwiększały wydatki w wyższym tempie niż wpływy do budżetu, co miało miejsce również w czasach prosperity. W literaturze wskazuje się, że system demokratyczny nie sprzyja dążeniu do optimum w zakresie prowadzonej polityki gospodarczej.³¹ Z tego powodu poszukuje się rozwiązań, które mogłyby korygować zaobserwowane niedoskonałości, których przykładem mogłyby być m.in. niezależne instytucje fiskalne.

Podobnie jak w innych państwach europejskich, również w Polsce miała miejsce dyskusja nad powołaniem do życia niezależnej instytucji fiskalnej, a dokładnie Rady Fiskalnej. Projekt ustawy mającej na celu powołanie Rady Fiskalnej został przygotowany przez grupę posłów Sojuszu Lewicy Demokratycznej, którzy w lutym 2012 r. przekazali go Marszałkowi Sejmu RP.³² Projekt posłów SLD przewidywał powołanie Rady Fiskalnej jako organu państwowego. Do jego zadań miało należeć w szczególności analizowanie projektu budżetu państwa w zakresie jego spójności z przedstawionymi założeniami oraz prognozami makroekonomicznymi, analizowanie zgodności polityki finansowej państwa z cyklem koniunkturalnym, analizowanie zgodności polityki finansowej państwa z obowiązującymi regułami fiskalnymi oraz ze zobowiązaniami międzynarodowymi Polski, analizowanie skutków ekonomicznych i budżetowych projektów aktów normatywnych, w szczególności tych, których skutkiem finansowym może być zwiększenie wydatków lub zmniejszenie dochodów

³¹ X. Debrun, *Democratic Accountability, Deficit Bias and Independent Fiscal Agencies*, "IMF Working Paper", July 2011, s. 4.

³² Druk sejmowy Nr 611

jednostek sektora finansów publicznych w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów, informowanie Sejmu, Senatu, Prezydenta RP o wiarygodności i jakości systemu finansów publicznych w Polsce, informowanie Sejmu i Senatu i opinii publicznej o podejmowanych przez Radę działaniach, w szczególności o opracowanych analizach, promowanie debaty publicznej o podejmowanych przez Radę działaniach, rozpowszechnianie opracowań, analiz i publikacji Rady.

Projekt przewidywał, aby w skład Rady wchodziło 3 członków powoływanych przez Sejm, po jednym na wniosek Prezydenta RP, Prezesa NBP oraz Prezesa PAN, spośród osób wyróżniających się wiedzą i doświadczeniem w zakresie systemu finansów publicznych, przy czym przewodniczącym Rady miał być zawsze członek powoływany przez Prezydenta RP.

Kadencję członków Rady określono na 6 lat, licząc od dnia powołania ostatniego członka. Co 2 lata miała się zmieniać 1/3 składu Rady. Członek Rady nie mógłby być powołany na kolejną kadencję. Enumeratywnie określone zostały przypadki utraty mandatu w Radzie. Byłoby to możliwe jedynie w przypadku zrzeczenia się stanowiska, choroby trwale uniemożliwiającej wykonywanie obowiązków, bądź skazania prawomocnym wyrokiem za popełnione umyślnie przestępstwo. Aby zapewnić niezależność i rzetelność w wykonywaniu swojej funkcji zaproponowano zakaz zajmowania w okresie kadencji innych stanowisk i podejmowania działalności zarobkowej lub publicznej poza pracą naukową, dydaktyczną lub twórczością autorską, a także zakaz przynależności do partii politycznej lub związku zawodowego.

Projekt ustawy przewidywał powołanie Biura Rady oraz finansowanie jego wydatków analogicznie jak innych niezależnych organów państwa, jak Sejm, Senat, NIK, Sąd Najwyższy itd., przyznając możliwość samodzielnego określania planu dochodów i wydatków, który byłby włączany do projektu ustawy budżetowej.³³

Projekt ustawy spełniał większość wytycznych OECD. Posłowie wnioskodawcy argumentowali w uzasadnieniu do ustawy, iż podniesienie wiarygodności finansów publicznych jest kluczem do obrony przed negatywnymi skutkami kryzysu zadłużeniowego. Ważnym jej elementem są niezależne od rządu instytucje fiskalne, których zadaniem jest opiniowanie i kontrola rządowej polityki fiskalnej i zapobieganie narastaniu długu, dostarczanie wiarygodnych prognoz makroekonomicznych oraz analizowanie ekonomicznej efektywności wydatków publicznych i podatków. Zdaniem posłów wnioskodawców temu celowi miało służyć

³³ Ibidem

powołanie nowej instytucji o charakterze opiniodawczo - doradczym, jakim miała być właśnie Rada Fiskalna.³⁴

W uzasadnieniu do projektu zwrócono również uwagę, że powołanie niezależnych instytucji fiskalnych może wzmocnić działanie reguł ograniczających zadłużenie, a takie instytucje z powodzeniem działają już w wielu krajach, od USA przez Belgię, Danię i Holandię, po Szwecję, Słowenię i Węgry. Nie zwrócono jednak uwagi na problemy związane z naciskami politycznymi na te instytucje, w szczególności dotyczące Rady Fiskalnej na Węgrzech.

Posłowie podkreślali, że już obecnie można zauważyć pozytywny związek między istnieniem niezależnych instytucji fiskalnych, a jakością finansów publicznych, w tym poziomem długu publicznego i ryzykiem niewypłacalności. Narastanie długu publicznego jest kosztowne zarówno dla przyszłych pokoleń, które zaciągnięty dług muszą spłacać, jak i dla obecnych pokoleń, ponieważ wysoki bądź szybko rosnący dług publiczny negatywnie wpływa na tempo wzrostu gospodarczego i zwiększa ryzyko wybuchu kryzysów zadłużeniowych. Niezależne instytucje fiskalne są szczególnie potrzebne w kontekście planów krajów takich jak Polska, wejścia do strefy euro, ponieważ po pozbyciu się wpływu na stopy procentowe i kurs walutowy, polityka fiskalna pozostanie głównym kanałem kształtowania polityki gospodarczej.³⁵

Zdaniem wnioskodawców Polska powinna przygotować się do obrony przed rosnącym ryzykiem kryzysów zadłużeniowych w Europie i na świecie i do utrzymania stabilności fiskalnej w długim okresie, szczególnie w świetle wyzwań związanych z planowanym wejściem do strefy euro i starzeniem się polskiego społeczeństwa. Kluczowym elementem podniesienia wiarygodności polskich finansów publicznych powinno być powołanie niezależnej Rady Fiskalnej.³⁶

Projekt przewidywał dla Rady Fiskalnej istotne uprawnienia związane z przygotowaniem budżetu państwa. Rada miała otrzymywać do zaopiniowania założenia projektu budżetu państwa oraz projekt ustawy budżetowej przed przedstawieniem ich Radzie Ministrów, w terminie odpowiednim do wydania opinii. Zadaniem Rady byłoby wydanie opinii przed przyjęciem dokumentów przez Radę Ministrów. Zgodnie z projektem ustawy Minister Finansów miałby obowiązek odniesienia się do tej opinii oraz dołączenia jej do założeń projektu budżetu państwa oraz projektu ustawy budżetowej. Przed uchwaleniem ustawy budżetowej nawet Sejm byłby obowiązany odnieść się do załączonej opinii Rady. Ponadto Rada Fiskalna miała

³⁴ Ibidem

³⁵ Ibidem

³⁶ Ibidem

uzyskać szereg innych dodatkowych uprawnień. W szczególności miała otrzymywać do zaopiniowania plany wieloletnie przed ich przyjęciem przez Radę Ministrów. Rada miała także mieć prawo dokonywania oceny planowania i gospodarowania środkami publicznymi w jednostkach sektora finansów publicznych.³⁷

Niestety projekt ustawy, choć nowatorski, został odrzucony przez Sejm w pierwszym czytaniu we wrześniu 2012 r. Może zaskakiwać, że w procesie uzgodnień międzyresortowych dość krytyczną opinię na jego temat wyraził Narodowy Bank Polski. W opinii NBP idea powołania Rady Fiskalnej jest co do zasady warta rozważenia, ale przedłożony projekt może stanowić jedynie głos w debacie na ten temat. Zdaniem NBP powołanie Rady Fiskalnej jest uzasadnione, jeżeli jest ona w stanie efektywnie wpłynąć na utrzymanie długoterminowej stabilności finansów publicznych. NBP powołał się na doświadczenia międzynarodowe, które wskazują, że rady fiskalne mogą w określonych warunkach przyczyniać się do zwiększania dyscypliny finansów publicznych, a tym samym podniesienia jakości polityki fiskalnej, ale jednocześnie zastrzegł, że nie jest to jednak zasadą. Bank centralny wskazał, że w niektórych krajach rady fiskalne podlegały silnej presji politycznej, zaś ich opinie i oceny były kwestionowane w debacie publicznej zanim instytucjom tym udało się zbudować niezbędną wiarygodność.³⁸

Niezależne instytucje fiskalne jako organy państwa mające za zadanie dokonywać kontroli i oceny działań rządu z natury rzeczy są poddawane presji politycznej. Nie wydaje się jednak, aby to był argument przemawiający za tym, że tworzenie takiej instytucji jest pozbawione podstaw. Dyskusyjne argumenty znalazły się także w dalszej części stanowiska NBP. Zdaniem banku centralnego, jeżeli opinie formułowane przez Radę mają być uznawane za obiektywne i wiarygodne oraz mają przyczynić się do podniesienia jakości polityki fiskalnej, wydaje się bardzo istotne, aby były one wsparte wysokiej jakości analizami opracowanymi przez Biuro Rady. Nie jest jednak możliwe, aby tak złożone zadania były w stanie kompetentnie realizować trzy osoby dysponujące w ocenie NBP skromnym budżetem. NBP nie podjął się oceny, czy w okresie kryzysu zasadne jest przeznaczanie większych środków na funkcjonowanie Rady, ale stwierdził, iż wydanie mniejszych środków na założenia nieskuteczną instytucję nie jest uzasadnione. W szczególności bank centralny zakwestionował również zbyt szerokie uprawnienia, jakie miałyby przysługiwać Radzie oraz fakt, że Prezes NBP miałby rekomendować Sejmowi jednego z kandydatów na członków

³⁷ Ibidem

³⁸ Pismo Pierwszego Zastępcy Prezesa NBP z dnia 17 kwietnia 2012 r. (znak: DP-IV-MJ-024-207/2012) skierowane do Szefa Kancelarii Sejmu.

Rady. W konkluzji NBP zalecił refleksję nad miejscem, jakie w polskim systemie prawa mogłaby zajmować projektowana instytucja³⁹

Projekt dotyczący powołania w Polsce niezależnej instytucji fiskalnej miał bez wątpienia wiele niedociągnięć. Wydaje się jednak, że jego odrzucenie w pierwszym czytaniu było błędem. Należy wskazać, że choć projekt nie był dopracowany i wystarczająco precyzyjny, to wszystkie partie opozycyjne stwierdziły, iż widzą konieczność powołania w Polsce Rady Fiskalnej i głosowały nad przekazaniem projektu ustawy do dalszych prac w komisjach.

5. Kontrola dyscypliny fiskalnej na szczeblu wspólnotowym

Implikacje kryzysu finansowego z przełomu 2007 i 2008 r. w wyniku prowadzonej od pewnego czasu nieodpowiedzialnej polityki budżetowej doprowadziły do zagrożenia wypłacalności niektórych krajów strefy euro. W rezultacie zostało podważone zaufanie do całej wspólnoty. Rosnąca niepewność spowodowała zanik inwestycji i stagnację gospodarczą w Europie. Pomimo tego, że Polska przez długi czas opierała się zjawiskom kryzysowym, sytuacja w państwach ościennych nadaje kierunek polskiej gospodarce.

W reakcji na kryzys zadłużenia na forum UE zdecydowano przyjąć restrykcyjne reguły fiskalne określone w dokumencie Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union zwane potocznie Paktem fiskalnym. Ich celem jest zapewnienie dyscypliny fiskalnej w państwach strefy euro. Traktat składa się z dwóch podstawowych części. Pierwsza z nich dotyczy reguły równowagi budżetowej łącznie z automatycznym mechanizmem dostosowawczym, druga zaostrzonej procedury nadmiernego deficytu.⁴⁰

W ramach pierwszej części państwa będące stroną Traktatu muszą się zobowiązać do wprowadzenia do krajowych systemów prawnych reguł fiskalnych, które zapewnią, że generalnie budżety państw sygnatariuszy będą pozostawać w równowadze, bądź wykazywać nadwyżkę. Ta reguła będzie mogła nie zostać zastosowana jedynie w sytuacji, jeżeli roczne saldo strukturalne sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie odpowiadało celowi średniookresowemu dla danego państwa, określonego w zmienionym Pakcie stabilności i wzrostu, przy czym dolny pułap deficytu strukturalnego został określony na poziomie 0,5 % PKB w cenach rynkowych. Każde z państw będących stroną Traktatu powinno zagwarantować

³⁹ Ibidem

⁴⁰ *A Fiscal Compact for a Stronger Economic and Monetary Union*, Monthly Bulletin, ECB, May 2012, s. 82-83.

szybkie osiągnięcie swojego celu średniookresowego. Ramy czasowe powinny zostać przedstawione przez Komisję Europejską przy uwzględnieniu ryzyka dla stabilności gospodarczej danego państwa. Postępy w kierunku osiągnięcia celu średniookresowego oraz jego przestrzeganie powinny zostać zweryfikowane zgodnie ze zmienionym Paktem stabilności i wzrostu na podstawie oceny ogólnej, w której punktem odniesienia jest saldo strukturalne, w tym analizy wydatków po skorygowaniu o dyskrejonalne działania po stronie dochodowej. W przypadku jednak, gdy dług sektora instytucji rządowych i samorządowych w stosunku do PKB w cenach rynkowych pozostawałby wyraźnie poniżej 60 % i przy niskim ryzyku utraty długookresowej stabilności finansów publicznych, dolny pułap celu średniookresowego mógłby odpowiadać deficytowi strukturalnemu wynoszącemu maksymalnie 1,0 % PKB w cenach rynkowych. W przypadku znacznych odchyień od celu średniookresowego lub ścieżki dostosowawczej prowadzącej do tego celu, automatycznie powinien zostać uruchomiony mechanizm korygujący zobowiązujący państwa do podjęcia środków mających na celu skorygowanie odchyień w określonym czasie.⁴¹

W ramach drugiej części określona została wzmocniona w odniesieniu do Paktu stabilności i wzrostu procedura nadmiernego deficytu. Jeżeli dług sektora instytucji rządowych i samorządowych państwa strony Traktatu w stosunku do jej PKB przekroczy 60 %, państwo będzie zobowiązane do zmniejszania go w tempie wynoszącym średnio jedną dwudziestą rocznie. Państwo objęte procedurą nadmiernego deficytu będzie miało obowiązek wprowadzić program partnerstwa budżetowego i gospodarczego zawierający szczegółowy opis reform strukturalnych, które będą musiały zostać przyjęte i wdrożone w celu zapewnienia skutecznej i trwałej korekty nadmiernego deficytu. Państwo będzie również zobowiązane do przekazywania tych programów Radzie Unii Europejskiej i Komisji Europejskiej do zatwierdzenia. Ich monitorowanie powinno się odbywać zgodnie z obowiązującymi procedurami nadzoru w ramach Paktu stabilności i wzrostu.⁴²

Zgodnie z Paktem fiskalnym w celu lepszej koordynacji planów w zakresie krajowych emisji długu kraje strefy euro powinny przedstawiać Radzie Unii Europejskiej i Komisji Europejskiej informacje ex-ante na temat swoich planów emisji długu publicznego. Jeśli Komisja Europejska uzna, że dany kraj nie realizuje postanowień Paktu będzie mogła wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości. Jeżeli

⁴¹ Ibidem

⁴² Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, http://european-council.europa.eu/media/639256/16_-_tscg.pl.12.pdf

na podstawie własnej oceny lub na podstawie oceny Komisji Europejskiej jedno z państw stwierdzi, że inne państwo nie podjęło koniecznych środków zapewniających wykonanie wyroku Trybunału Sprawiedliwości, będzie mogło wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości i domagać się nałożenia kar finansowych, których wysokość nie może przekroczyć 0,1 % PKB danego kraju. Aby umożliwić ocenę porównawczą najlepszych praktyk oraz aby podejmować wysiłki na rzecz koordynacji polityki gospodarczej, państwa powinny wspólnie omawiać wszelkie planowane zasadnicze reformy polityki gospodarczej.⁴³

6. Pakt Fiskalny a doświadczenia polskie

Doświadczenia różnych państw pokazują, że lekkomyślna polityka fiskalna jest często wynikiem populistycznych decyzji sprawujących władzę polityków, czego uzasadnienie można odnaleźć w ramach teorii politycznego cyklu koniunkturalnego.⁴⁴ Pakt fiskalny ogranicza możliwość niekontrolowanego wzrostu wydatków, w szczególności w okresie przedwyborczym, w celu zdobycia dodatkowego elektoratu.

Pakt fiskalny wszedł w życie 1 stycznia 2013 r. Warunkiem wejścia w życie była jego ratyfikacja przez przynajmniej 12 z 17 krajów strefy euro. W dniu 28 lutego 2013 r. Prezydent RP podpisał ustawę zezwalającą na dokonanie jego ratyfikacji przez Polskę. Nie ma wątpliwości, że Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej powinien chronić polskich obywateli przed decyzjami nieodpowiedzialnych polityków. W Polsce w dyskusji nad wyrażeniem przez Sejm zgody na ratyfikację Paktu pojawiły się argumenty, że Traktat w istotny sposób ogranicza suwerenność Polski bez żadnego uzasadnienia dla polskich interesów.

Jak słusznie zauważa Graj w rzeczywistości Pakt fiskalny ogranicza suwerenność partii politycznych w zakresie traktowania wydatków publicznych jako instrumentu oddziaływania politycznego.⁴⁵ Przeciwnicy Paktu również wskazują USA jako kraj, w którym wysoki deficyt budżetowy nie przeszkadza w osiągnięciu dobrych wyników gospodarczych. Stany Zjednoczone jednak ze względu na swoją gospodarczą potęgę i pozycję dolara na światowych rynkach mogą sobie na to pozwolić, choć nie wiadomo jeszcze jak długo.⁴⁶

W dzisiejszych czasach suwerenność nie jest tym samym, czym była w XVI wieku w epoce J. Bodin'a. Jeżeli państwo będąc stroną umowy międzynarodowej tworzy

⁴³ Ibidem

⁴⁴ W. D. Nordhaus, „*The Political Business Cycle...*”, op. cit.

⁴⁵ D. Graj, *Komu służy pakt fiskalny*, Rzeczpospolita, 19 lutego 2012 r., s. B11

⁴⁶ Ibidem

ponadnarodowe instytucje i deleguje na nie część swoich kompetencji, ogranicza swoją władzę nad posiadaniem terytorium, ale również poszerza zakres władzy i wpływów na nowe terytoria. Z tego powodu suwerenność dzisiaj to nie władza absolutna, ale możliwość podejmowania autonomicznych decyzji, również w zakresie udziału w ponadpaństwowych projektach politycznych i gospodarczych. Ratyfikacja przez Polskę Paktu fiskalnego jest początkiem korzystnych zmian w polskiej polityce fiskalnej. Pakt nie odbiera suwerenności, lecz ogranicza potencjalne nadużycia a w rezultacie zwiększa wiarygodność polskiej gospodarki.

* * *

Brak optymalnych decyzji gospodarczych może wynikać z istoty demokracji. Partie polityczne mają tendencję do traktowania wydatków publicznych jako instrumentu oddziaływania politycznego. Jednym ze sposobów ograniczenia wywołującego procykliczne skutki oddziaływania polityków na gospodarkę mogłaby być zwiększona kontrola ze strony społeczeństwa oraz ewentualna kara. Praktyka pokazuje jednak, że w większości państw taka kontrola może zawodzić. Jeżeli wyborcy nie są w stanie w sposób odpowiedni reagować, istotne okazują się projekty innych rozwiązań, które ograniczyłyby możliwości powstawania politycznego cyklu koniunkturalnego.

Reguły fiskalne są w ostatnim czasie postrzegane jako skuteczna metoda ograniczania tendencji do nadmiernego zadłużania. Doświadczenie pokazuje jednak, że można łamać reguły nie ponosząc z tego tytułu odpowiedzialności. W ostatnich latach coraz popularniejsze staje się powoływanie niezależnych instytucji fiskalnych, które mają za zadanie przeciwdziałać tego rodzaju negatywnym zjawiskom. W obliczu globalnego kryzysu finansowego oraz jego implikacji w postaci zadłużenia sektora publicznego rosnąca liczba państw europejskich albo stworzyła, albo rozważa powołanie do życia niezależnych instytucji fiskalnych.

Działalność niezależnych instytucji fiskalnych powinna prowadzić do zachowania dyscypliny i transparentności finansów publicznych, co z kolei powinno skutkować wzrostem wiarygodności w oczach rynków finansowych. W państwach posiadających niezależne instytucje fiskalne ryzyko kreacji politycznego cyklu koniunkturalnego powinno być mniejsze, niż w państwach nie posiadających tego rodzaju instytucji. Istnieją badania wskazujące na szereg korzyści wynikających z funkcjonowania niezależnych instytucji fiskalnych. Ich rolę doceniono na forum OECD, gdzie zostały podjęte działania mające na celu wypracowanie dobrych praktyk w zakresie tworzenia i funkcjonowania niezależnych instytucji fiskalnych.

Doświadczenia z przeszłości pokazały, że polityka fiskalna zarówno w Polsce, jak i innych państwach UE nie jest prowadzona w sposób optymalny z makroekonomicznego punktu widzenia. Podobnie jak w innych państwach europejskich, również w Polsce miała miejsce dyskusja nad powołaniem do życia niezależnej instytucji fiskalnej - Rady Fiskalnej. Projekt ustawy został jednak odrzucony przez Sejm w pierwszym czytaniu.

W reakcji na kryzys zadłużenia na forum UE zdecydowano przyjąć restrykcyjne reguły fiskalne określone w dokumencie Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union zwane potocznie Paktem fiskalnym. W ramach Paktu fiskalnego określona została zastrzona w odniesieniu do Paktu stabilności i wzrostu procedura nadmiernego deficytu. Prezydent RP podpisał ustawę zezwalającą na dokonanie ratyfikacji przez Polskę Paktu fiskalnego. Nie ma wątpliwości, że Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej powinien chronić polskich obywateli przed decyzjami nieodpowiedzialnych polityków. Mimo tego wydaje się, że polityka gospodarcza rządu powinna podlegać większej kontroli, a nadzór powinien być sprawowany zarówno przez polskie niezależne instytucje fiskalne, jak i agendy wspólnotowe.

Pomiędzy partiami politycznymi w Polsce istnieje zauważalna rozbieżność czy nadzór powinien być sprawowany przez podmiot krajowy, czy przez instytucje wspólnotowe. Doświadczenie pokazało, że w przypadku Paktu stabilności i wzrostu kontrola na szczeblu wspólnotowym była niewydolna a egzekwowanie przestrzegania określonych reguł nieskuteczne. Pozostaje nadzieja, że w przypadku nowego Traktatu te same błędy nie zostaną popełnione. Powstanie niezależnej instytucji fiskalnej mogłoby jednak dodatkowo przyczynić się do wzrostu wiarygodności Polski na arenie międzynarodowej.

Polityka fiskalna od dawna była domeną rządzących i ograniczanie ich w tym zakresie może nie być rzeczą łatwą. W dzisiejszych czasach, kiedy jednak coraz bardziej widoczna staje się destrukcyjna rola klasy politycznej w gospodarce, społeczeństwa zaczynają coraz bardziej dojrzewać do akceptacji ograniczeń narzucanych politykom. Zarówno ratyfikacja Paktu fiskalnego, jak i monitorowanie działań rządu przez niezależną Radę Fiskalną powinno spowodować, że ryzyko kreacji politycznego cyklu koniunkturalnego w Polsce powinno ulec zmniejszeniu.

Literatura cytowana

A Fiscal Compact for a Stronger Economic and Monetary Union, Monthly Bulletin, ECB, May 2012.

- Auerbach, A. J., Gorodnichenko Y., *Measuring the output responses to fiscal policy*, NBER Working Paper, 2010, No. 16311.
- Calmfors L., Corsetti G., Hassler J., Saint-Paul G., i inni "Chapter 5: *The Hungarian Crisis*", EEAG Report on the European Economy 2012.
- Calmfors L., *The Role of Independent Fiscal Institutions*, Stockholm University and Swedish Policy Council, 2010.
- Debrun X., *Democratic Accountability, Deficit Bias and Independent Fiscal Agencies*, "IMF Working Paper", July 2011.
- Draft Principles for Independent Fiscal Institutions*, OECD Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions, 4th Annual Meeting, Paris, 23-24 February 2012.
- Graj D., *Komu służy pakt fiskalny*, „Rzeczpospolita”, 19 lutego 2012.
- Hagemann R., *Improving Fiscal Performance Through Fiscal Councils*, OECD Working Paper, France, 2010, No. 829.
- Hendershott P. H., Villani K., *What Made the Financial Crisis Systemic?*, Policy Analysis, CATO Institute, 6 March 2012, No. 693.
- Hibbs D.A., *Political Parties and Macroeconomic Policy*, "The American Political Science Review", 1977, Vol. 71.
- Kopits G., *Independent Fiscal Institutions: Developing Good Practices*, Stockholm, 2011 - Draft prepared for the Third Annual Meeting of OECD Parliamentary Budget Officials
- Kopits G., Symansky S., *Fiscal Policy Rules*, IMF, Occasional Paper, Washington 1998, No. 162.
- Kornai J., *Where is The Line Between Independent Economic Analysis and Active Policy Making? The example of The Independent Fiscal Councils*, Acta Oeconomica, No. 60.
- Kovacs B., Gyongyi C., *The role of independent fiscal institutions in managing the European sovereign debt crisis: The case of the United Kingdom, Germany and Poland*, MPRA Paper, 2012, No. 40354.
- Nordhaus W. D., *The Political Business Cycle*, Review of Economic Studies, 1975, No. 42.
- Ódor L., Kiss P.G., *Kivetel Erositi? Fiskális szabályok a visegrádi országokban (Exception proves? Fiscal rules in the Visegrad countries)*, MNB Szemle, 6, 2.
- Public Finances in EMU 2006, European Economy, European Commission, Directorate General for Economic and Financial Affairs, 2006, No. 3.
- Pacześ P., *Polityczne aspekty cyklu koniunkturalnego*, Myśl Ekonomiczna i Prawna, WSHiP, 2008, nr 1 (20).
- Swedish Fiscal Policy, Fiscal Policy Council Report, 2012.

Witold Jakóbiak¹

11. Reguły polityki przemysłowej i warunki ich stosowania

Streszczenie

Współczesna debata wokół polityki przemysłowej charakteryzuje się różnorodnością w odniesieniu do koncepcji tej polityki, jej znaczenia, treści i zastosowań. Można odnotować rosnące zróżnicowanie uczestników dyskusji, którzy generalnie są zwolennikami lub – przeciwnie – krytykami polityki przemysłowej. Przedstawiając koncepcję, instrumenty, jak również możliwe podejścia badawcze do wspomnianej polityki, autor artykułu stawia wyraźną tezę: polityka przemysłowa może okazać się użyteczna, lecz jej skuteczność zależy od rozstrzygnięcia, jaki typ polityki i w jakich uwarunkowaniach zostanie zastosowany. Analiza pozostaje w nurcie ekonomii normatywnej i dotyczy gospodarki wschodzącej na różnych etapach jej rozwoju.

Słowa kluczowe: polityka przemysłowa, dostosowania strukturalne, modernizacja, rozwój

The rules of industrial policy and conditions of their implementation

Abstract

The contemporary debate on industrial policy has been characterized by a contradiction in terms of concept of the policy, its merits, contents, and application. One can notice the growing diversity in contributors representing the followers or, on the contrary, the critics as far as the above-mentioned policy is concerned. In outlining the concept, instruments as well as hypothetical research approaches to this policy, the author of the article puts forward a clear thesis: industrial policy can turn out to be useful, nevertheless its effectiveness depends on what type of the policy and what economic conditions appear in practice. The analysis can be numbered among normative economics, dealing with the emerging economies at various development stages.

Key words: industrial policy, structural adjustment, modernization, development

Wstęp

¹ Autor jest pracownikiem Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania w Warszawie.

Podobnie jak rzeczywistość współczesnej gospodarki rynkowej, również próby tworzenia jej modeli różnią się m.in. sposobem definiowania polityki gospodarczej, a wyjątkowe wprost bogactwo pojęciowe kryje się wśród definicji polityki przemysłowej².

Przegląd otwiera pojęcie: *systemowa polityka przemysłowa*, które oznacza zmianę – zwiększenie lub zmniejszenie – stopnia kontroli państwa nad rynkową alokacją zasobów w przemyśle (dyskusyjność tej definicji jest powodem wyjęcia jej „przed nawias” dalszych podziałów i klasyfikacji). Krótko mówiąc, chodzi o nasilenie bądź osłabienie regulacji ze strony rządu, przy czym regulacja oznacza specyficzne ramy instytucjonalne zaprojektowane w celu zapewnienia nadzoru i kontroli rządu nad firmami w poszczególnych gałęziach przemysłu. Wynika stąd, że również w gospodarce instytucjonalnie dojrzałej mamy do czynienia z ingerencją państwa w roli organu stanowiącego reguły gry (*government as rule-maker*), w tym przypadku w odniesieniu do sfery przemysłu.

Powracając do określenia *systemowa polityka przemysłowa*, należy stwierdzić, że jest ono zbitką dwóch pojęć: polityki systemowej, która obejmuje instytucjonalizację gospodarki, a także polityki przemysłowej, będącej bieżącą ingerencją rządu w alokację zasobów przy użyciu ceł importowych, subwencji podmiotowych/przedmiotowych itp. instrumentów. Tego rodzaju połączenie jest dyskusyjne, gdyż zamazuje znaczenie instytucjonalizacji, stwarzającej wszystkim podmiotom i w każdej gospodarce ograniczenia wyboru ekonomicznego. Jest ono szczególnie nietrafne w odniesieniu do gospodarki wschodzącej, w której nadal podstawowym wyzwaniem pozostaje tworzenie instytucji społecznych (w znaczeniu Veblenowskim), co wymaga eksponowania roli polityki systemowej.

² Zob. M. Cimolli, G. Dosi, J. E. Stiglitz (red.), *Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation*, Oxford University Press, Oxford 2009; D. Rodrik, *Industrial Policy: Don't Ask Why, Ask How*, "Middle East Development Journal" 2009, nr 1(1), s. 1-29; D. Rodrik, *Industrial Policy for the Twenty-First Century*, UNIDO 2004; H. Pack, K. Saggi, *The Case for Industrial Policy: a Critical Survey*, "World Bank Working Paper Series" 2006, nr 3839; K. Warwick, *Beyond Industrial Policy: Emerging Issues and New Trends*, "OECD Science, Technology, and Industry Policy Papers" 2013, nr 2; R. Wade, *After the Crises: Industrial Policy & Developmental State*, London School of Economics, "Seminar Papers", March 2010; W. A. Naudé, *Industrial Policy. Old and New Issues*, "WIDER Working Paper" 2010, nr WP 2010/106; W. A. Naudé, *New Challenges for Industrial Policy*, "WIDER Working Paper" 2010, nr WP 2010/107; R. Hodler, *Industrial Policy in an Imperfect World*, "Journal of Development Economics" 2009, nr 90, s. 85-93; I. ul-Haque, *Rethinking Industrial Policy*, "UNCTAD Discussion Paper" 2007, nr 183.

1. Definicje, klasyfikacje, podejścia badawcze

Istnieje wiele komplementarnych bądź wzajemnie wykluczających się sposobów definiowania polityki przemysłowej. Pozostawiając na uboczu te mało wnoszące do tematu, można je pogrupować według następujących kryteriów:

- zakres oddziaływania polityki przemysłowej na zdarzenia w gospodarce;
- cele bieżąco formułowane przez decydentów w ramach tej polityki;
- instrumenty realizacji celów lub inaczej: narzędzia polityki przemysłowej, umożliwiające państwu bezpośrednią (incydentalne, administracyjne wkroczenie) bądź pośrednią (zasady finansowania) ingerencję w rodzajową strukturę produkcji na poziomie mikro (asortymenty i grupy towarowe), mezo (branże i gałęzie) oraz makro (działy), przy czym dwa ostatnie powstają wskutek agregacji poziomu mikro.

Wymienione kryteria stanowią wyłącznie odmienny punkt widzenia tej samej polityki rządu, natomiast pierwsze i drugie – jak się okaże – są ściśle wzajemnie związane.

Definiowanie polityki przemysłowej z punktu widzenia stawianych przed nią celów (których znaczenie jako kryterium jest tu wiodące) pozwala wyróżnić co najmniej cztery opcje:

1. Polityka przemysłowa oznacza makroekonomiczne (skierowane do całej gospodarki lub wielkich jej części) oddziaływania administracji, których zadaniem jest ułatwienie i usprawnienie funkcjonowania samoczynnych, oddolnych dostosowań strukturalnych w przemyśle. W tym ujęciu przyjmuje się, że jeżeli środowisko makroekonomiczne jest właściwe, to nie ma potrzeby prowadzenia przez państwo niefinansowej polityki; mamy wtedy do czynienia ze świadomą rezygnacją państwa z ustalania jakiegokolwiek listy celów dotyczących sfery realnej.
2. Można wyróżnić także nieselektywną, ponadsektorową lub inaczej – horyzontalną politykę przemysłową, która koncentruje się na dziedzinach, takich jak np. badania i rozwój, edukacja, szkolenie oraz prognostyczne informowanie firm przemysłowych, ekorozwój czy infrastruktura gospodarcza. Takie określenie polityki przemysłowej zawiera wprawdzie cele adresowane do sfery rzeczowej, lecz jest ono pozbawione charakteru rankingowego, żaden sektor przemysłowy nie jest w nim uprzywilejowany, rola państwa zaś polega na korygowaniu lub (rzadko) zastępowaniu rynku.
3. W praktyce oddziaływania makroekonomiczne mogą wszakże okazać się niewystarczające do zapewnienia sprawności samoczynnym (wyłącznie

rynkowym) przemianom strukturalnym, wówczas jest zasadne podejmowanie pozarynkowej ingerencji w odniesieniu do określonych sektorów przemysłu. W ramach tak rozumianej polityki przemysłowej rząd określa rzeczowe priorytety, a polityka przyjmuje formę rankingowej listy celów i aktywnej ingerencji w alokację zasobów. W tym przypadku można mówić o polityce sektorowej lub wertykalnej.

4. Podobne powody przemawiają za prowadzeniem selektywnej polityki przemysłowej, adresowanej do grup przemysłowych bądź nawet do konkretnych firm. Przedstawiony poprzednio sposób określania polityki miał charakter przedmiotowy, ten zaś – podmiotowy. Należy podkreślić, że zarówno w trzeciej, jak i w czwartej opcji lista celów polityki przemysłowej wynika z przyjętych przez państwo priorytetów, niekiedy mówi się wręcz o interesie narodowym³.

Czynnikiem różnicującym opisane opcje polityki przemysłowej są w pierwszym rzędzie cele, natomiast pozostałe cechy opcji są wobec nich wtórne (zob. tab. 1). Wprawdzie makroekonomiczna polityka państwa przeważnie pociąga za sobą jakieś zmiany strukturalne, to jednak podstawowym jej celem w każdej gospodarce jest ustabilizowanie sfery fiskalno-monetarnej oraz stworzenie trwałych fundamentów wzrostu i rozwoju społeczno-ekonomicznego. Jeżeli pojawiają się przekształcenia strukturalne, to są one rezultatem stabilizowania środowiska makroekonomicznego, przez co wyzwalają się pozytywne, oddolne procesy dostosowawcze. W takiej sytuacji trudno twierdzić, że państwo przejawia świadomie skonkretyzowane oczekiwania pod adresem zagregowanej struktury produkcji.

Inaczej jest, gdy rząd formułuje w krótkim bądź długim okresie wyraźne zamierzenia w odniesieniu do struktury rzeczowej (opcja druga, trzecia i czwarta). Głównym celem tak prowadzonej polityki jest bowiem dążenie do ogólnego lub selektywnego kształtowania struktury produkcji; zainteresowanie rządu jest skierowane na funkcjonowanie przemysłu z punktu widzenia rzeczowej struktury produkcji, nie zaś formowania się zasobów i przepływu strumieni finansowych.

Reasumując: chociaż w wymienionych opcjach określania polityki przemysłowej mamy do czynienia z efektem zmian strukturalnych, to jednak ze względu na przyjęte

³ T. Altenburg, *Industrial Policy in Developing Countries: Overview and Lessons from Seven Country Cases*, German Development Institute, Bonn 2011; P. Carmody, *An Asian-Driven Economic Recovery in Africa? The Zambian Case*, "World Development" 2009, 37 (7), s. 1197-1207; I. Moskovitch, D. – J. Kim, *Building an Entrepreneurial Economy: The Case of Korea 1998-2005*, "Global Economic Review" 2008, 37 (1), s. 63-73.

cele jedynie trzy ostatnie zasługują na miano polityki przemysłowej. W odniesieniu do pierwszej opcji myśl tę można ująć dosadniej – nawet świadoma rezygnacja państwa z ingerencji nie może być utożsamiana z przyjęciem jakiegokolwiek celu wraz z instrumentarium realizacji w sferze rzeczowej; celem nie może być jego brak⁴.

Tabela 1. Opcje polityki przemysłowej

Główne cechy	Opcje polityki przemysłowej				
	systemowa	makro-ekonomiczna	horyzontalna	wertykalna-przedmiotowa	wertykalna-podmiotowa
Cele	zmiana stopnia kontroli ze strony państwa	stabilizacja; trwałe podstawy wzrostu i rozwoju	cele odnoszone do sfery rzeczowej, pozbawione charakteru rankingowego	cele obejmujące sferę rzeczową, tworzące listę rankingową	cele dotyczące sfery rzeczowej, tworzące listę rankingową
Rola rządu	określanie reguł gry	kształtowanie środowiska makro-ekonomicznego	nieselektywne wspieranie przemysłu	selektywne promowanie sektorów przemysłu	selektywne promowanie grup przemysłowych lub firm
Stosunek do rynkowej alokacji	czytelna zmiana jej zakresu	bezpośrednio neutralny	neutralny	nieczytelna deformacja	nieczytelna deformacja
Relacja: oddolne-odgórne dostosowania strukturalne	aktywnie określa tę relację	kształtuje sprawność dostosowań oddolnych, lecz zasadniczo relacji nie zmienia	dystansuje się wobec tej relacji	bieżąco utrwała relację, zaprojektowaną w ramach polityki systemowej	bieżąco petryfikuje relację, którą określa polityka systemowa
Instrumenty realizacji	akty prawne różnego rzędu	narzędzia fiskalno-monetarne	środki przekazu informacji, szkolenie, doradztwo itp.	instrumenty bezpośredniej lub pośredniej ingerencji w sferę produkcji	narzędzia bezpośredniej lub pośredniej ingerencji w sferę produkcji

Źródło: Opracowanie własne.

Jednym z istotnych aspektów badań wokół polityki przemysłowej jest jej ocena o charakterze *ex post*: retrospektywny ogląd zastosowanych w praktyce rozwiązań. Ograniczone ramy artykułu nie pozwalają na dokonanie przeglądu różnych możliwych podejść do tej kwestii, dlatego omówione zostanie jedynie to, które jest szczególnie

⁴ M. Klimenko, *Industrial Targeting, Experimentation, and Long-Run Specialization*, "Journal of Development Economics" 2004, 73 (1), s. 75-105.

starannie udokumentowane, a zarazem na gruncie polskim było prekursorskie w analizowanej dziedzinie⁵. Autor krytycznie analizuje przedmiotową (wertikalną) politykę przemysłową, wykorzystując w tym celu następujące kryteria oceny: 1) kryterium skuteczności tej polityki; 2) kryterium jej istotności; 3) kryterium jej efektywności.

Skuteczność polityki wertykalnej można określić za pomocą ustalenia, czy polityka ta w ogóle miała jakikolwiek wpływ na rozwój priorytetowych dziedzin produkcji. Autor stwierdza, że skuteczność najlepiej badać przez porównanie rzeczywiście osiągniętej zdolności produkcyjnej w danej branży ze zdolnością zakładaną w polityce przedmiotowej. Jeżeli występują tu rozbieżności, to oznaczają one nieskuteczność ingerencji rządu.

Z kolei istotność polityki wertykalnej jest merytorycznie bardziej złożona i interpretowana w taki sposób, że gdyby nie wybór danej dziedziny wytwarzania i jej promocja przez państwo, to dziedzina ta najprawdopodobniej w ogóle by się nie rozwinęła. Jednak autor precyzuje: istotność polityki można badać jedynie pod warunkiem świadomego promowania przez rząd tych dziedzin produkcji, w które nie planowali zaangażować się przedsiębiorcy.

Wreszcie efektywność polityki przedmiotowej może być analizowana w ujęciu absolutnym lub względnym. W pierwszym przypadku polityka ta jest tym efektywniejsza, im bardziej przyczynia się do wzrostu konkurencyjności przemysłu, mierzonego przyrostem nie subsydiowanego eksportu. Równocześnie jednak trzeba obliczyć koszt alternatywny promowania określonych dziedzin produkcji, jakim jest dodatnia różnica między efektywnością niepromowanych dziedzin produkcji a efektywnością osiąganą przez nie w sytuacji, gdy są przedmiotem wsparcia ze strony rządu. Natomiast w przypadku względnej efektywności polityki wertykalnej chodzi o porównanie: 1) faktycznego okresu osiągania zdolności konkurencyjnej dziedzin priorytetowych z okresem normatywnym; 2) rzeczywistego okresu dochodzenia do konkurencyjności dziedzin promowanych z tymże okresem w dziedzinach pozbawionych rządowego wsparcia w danym kraju lub w innych krajach.

W stosunku do zarysowanych rozważań można zgłosić następujące zastrzeżenia. Opracowane kryteria oceny polityki przemysłowej są na tyle intelektualnie wyrafinowane, że mogą okazać się trudne do zastosowania w analizie empirycznej

⁵ A. Lipowski, *Kontrowersje wokół polityki przemysłowej azjatyckich tygrysów*, „*Ekonomista*” 1996, nr 1, s. 47-55 oraz tego autora: *Polityka przemysłowa a wzrost konkurencyjności. Doświadczenia azjatyckich tygrysów i wnioski dla Polski*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 32-37.

o charakterze *ex post*. Rodzi się też przeświadczenie, iż omówione instrumentarium badawcze zostało zaprojektowane z myślą o „laboratoryjnie czystym” przypadku prowadzenia przez rząd polityki przemysłowej, czyli z pominięciem zakłóceń ze strony mniej lub bardziej niedoskonałego rynku, szoków zewnętrznych, czynnika politycznego itp. Tymczasem w rzeczywistości okoliczności te w pewnym stopniu determinują oddziaływanie polityki przemysłowej na wybrane dziedziny produkcji. Innymi słowy, to, co może wydawać się rezultatem wdrożenia przez rząd określonych przedsięwzięć w zakresie polityki przemysłowej, w istocie rzeczy jest efektem działania całego splotu czynników instytucjonalnych (i nie tylko). W takim przypadku powiemy, że skuteczność interwencji państwa jest niska / wysoka w danych warunkach, które stworzyły dla niej datę w układzie analitycznym. Kontynuując ten wątek, warto wskazać na ograniczenia informacji niezbędnych np. do ustalenia alternatywnego kosztu promowania wybranych dziedzin produkcji (kwestia efektywności polityki przemysłowej) bądź sprawdzenia, czy rząd nie angażował się w dziedziny będące już przedmiotem zainteresowania przedsiębiorców (problem istotności tej polityki). Można tu wysunąć tezę: im silniejsze ograniczenia informacyjne, tym mniejsza wartość poznawcza i aplikacyjna badań rzeczywistości.

W niniejszym szkicu przyjmuje się odmienny sposób oceniania polityki przemysłowej, co wynika nie tyle z jego wyższości wobec poprzednio przedstawionych (jak się okaże, nie są one bezpośrednio porównywalne), ile z podporządkowania założeniom analizy.

Na każdym etapie rozwoju gospodarki istnieje dwustronna, zwrotna relacja między uwarunkowaniami ekonomicznymi a oddziaływaniem na nie państwa. Jeśli zatem przyjąć, że polityka przemysłowa powinna stymulować korzystne zmiany strukturalne, to z tego punktu widzenia jej skuteczność zależy od interakcji, w jakie wchodzi ta polityka z warunkami gospodarowania, takimi jak np. stan profesjonalizmu administracji publicznej lub dominujące reakcje rynkowe przedsiębiorstw. Tak postawiony problem badawczy dotyczy w istocie wyboru, jaki w procesie modernizacji może być (w pewnych ramach) dokonywany przez państwo w odniesieniu do instytucjonalnych czynników zmian strukturalnych (w porównaniu z gospodarką instytucjonalnie dojrzałą; w omawianym przypadku granice tego wyboru wydają się znacznie szersze). Oznacza to, że w dalszej analizie tworzywem badawczym są różne typy polityki przemysłowej, które w każdym konkretnym przypadku wyznaczają nieco

odmienne *reguły*⁶ (przede wszystkim dla przedsiębiorstw, ale i dla rządu), a nie bieżąca polityka przemysłowa.

Centralną kwestią jest skuteczność *ex ante* (projektowana) określonego typu polityki przemysłowej. Jest ona rozumiana jako potencjalna zdolność tej polityki do stymulowania korzystnych zmian strukturalnych w postaci efektów: imitacji zaawansowanych struktur przemysłowych, międzynarodowej konkurencyjności oraz innowacyjności produkcji, a może być wyrażona za pomocą nadwyżki szans nad zagrożeniami, jakie stwarza polityka przemysłowa w danych uwarunkowaniach. Im większa zatem owa nadwyżka, tym wyższa potencjalna skuteczność określonego typu polityki przemysłowej, zastosowanego w danych warunkach społeczno-ekonomicznych. Tak sformułowana myśl powinna być traktowana jako metodologiczna wskazówka dla podmiotu, który dokonuje wyboru instytucji zmian strukturalnych, czyli *reguł gry* obowiązujących zarówno przedsiębiorstwa, jak i administrację publiczną.

2. Uwarunkowania społeczno-ekonomiczne

Każdą gospodarkę można w danym momencie opisać (scharakteryzować) za pomocą zestawu cech, które stanowią społeczno-ekonomiczne uwarunkowania kraju objętego analizą. Uwarunkowania te zmieniają się w czasie i przestrzeni, chociaż ich lista pozostaje stała, a do najważniejszych należy zaliczyć następujące pozycje:

- struktura i mobilność aparatu wytwórczego i zasobów pracy;
- dominujący w gospodarce typ przedsiębiorstw ze względu na prawa własności, funkcję celu i reakcje rynkowe;
- stopień rozwoju sektora finansowego, świadczącego usługi pośrednictwa pieniężno-kapitałowego (chodzi o rynkowe kanały przepływu nadwyżkowej płynności finansowej);
- już istniejące i potencjalne źródła finansowania polityki przemysłowej: zewnętrzne i wewnętrzne (redystrybucja PKB);
- stan profesjonalizmu kadr zatrudnionych w administracji publicznej, będącej podmiotem polityki przemysłowej;
- dojrzałość mechanizmu rozwiązywania konfliktów przemysłowych: artykulacji i reprezentacji grupowych interesów ekonomicznych;

⁶ B. Ely, *Bad Rules Produce Bad Outcomes: Underlying Public-Policy Causes of the US Financial Crisis*, "Cato Journal" 2009, 29 (1), s. 93-114.

- stopień stabilności politycznej w kraju, zwłaszcza w odniesieniu do rządu i jego agend odpowiedzialnych za rezultaty prowadzonej polityki przemysłowej;
- intensywność i kierunki otwierania gospodarki na świat, a zarazem uwikłania się w ograniczenia traktatowe, ustalane (niekiedy narzucane) przez organizacje międzynarodowe (np. Unię Gospodarczą i Walutową, OECD, WTO).

Dla potrzeb analizy ogólnie zaprezentowane uwarunkowania zostaną wypełnione konkretną treścią ekonomiczną, co umożliwi wyłonienie dwóch zasadniczych przypadków. Pierwszy to *start do modernizacji*. Jest on realistyczny o tyle, że obejmuje wiele cech gospodarki wschodzącej, w tym postsocjalistycznej. Drugi przypadek z kolei to *zakumulowany efekt modernizacji*⁷. Dotyczy on wielu uwarunkowań tych krajów (zarówno postsocjalistycznych, jak i BRICs), którym z sukcesem udaje się kontynuować kompleksowy proces modernizacji gospodarki. Realizm obu przypadków w niczym jednak nie podważa normatywnego charakteru prowadzonych rozważań.

2.1. Start do modernizacji

Sprawą o doniosłym znaczeniu jest tu aparat wytwórczy, którego wolumen i struktura są konsekwencją z jednej strony minionych decyzji władz gospodarczych, a nawet politycznych, z drugiej zaś – międzydziałowej i międzygałęziowej alokacji kapitału. Stała pogoń tych władz za sukcesem gospodarczym owocuje skrzywieniem inwestycyjnym (dotyczy to przede wszystkim krajów postsocjalistycznych, ale nie tylko, przykładem są Chiny⁸). Wprawdzie mała mobilność środków inwestycyjnych jest oczywista, lecz zbyt intensywne lokowanie środków w budynki i hale produkcyjne jeszcze bardziej tę mobilność ogranicza. Dodatkową okolicznością jest alokowanie kapitału przede wszystkim w przemyśle i to w gałęziach nastawionych na produkcję dóbr pośrednich.

Podobna sytuacja jest w dziedzinie zasobów siły roboczej, które są skoncentrowane w surowcowych gałęziach przemysłu, podczas gdy ich niedobór występuje w obszarze usług rynkowych. Ponadto praca żywa cechuje się stosunkowo niewielką mobilnością, która jest zdeterminowana m.in. przez historycznie ukształtowaną niechęć do zmiany

⁷ M. Cimolli, G. Dosi, J. E. Stiglitz (red.), *Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation*, Oxford University Press, Oxford 2009.

⁸ M. Funke, R. Ruhwedel, *Export Variety and Economic Growth in East European Transition Economies*, "Economics of Transition" 2005, 13 (1), s. 25-50; B. Naughton, *The Chinese Economy: Transitions and Growth*, Cambridge MIT Press, Cambridge 2007; St. Barnett, R. Brooks, *What's Driving Investment in China?*, "IMF Working Paper" 2006, nr WP/06/265.

zawodu bądź miejsca zatrudnienia. To psychospołeczne uwarunkowanie jest potęgowane przez brak rozwiniętego i elastycznego systemu kształcenia zawodowego, a także przez niedostatek oddawanych do użytku mieszkań, zwłaszcza w gospodarczo zacofanych regionach danego kraju. Niechlubną rolę w tym zakresie odgrywają niekiedy również branżowe związki zawodowe, zmierzające do stabilizacji zatrudnienia i satysfakcjonujących podwyżek płac.

W punkcie *startu do modernizacji* dominują przedsiębiorstwa, które są bądź częścią jednolitego funduszu własności państwowej, bądź spółkami skarbu państwa. Różnią się one istotnie od przedsiębiorstw w rozwiniętej gospodarce rynkowej, o ile bowiem te ostatnie kierują się zyskiem i długookresowym rozwojem, o tyle te pierwsze są zorientowane głównie na informację pochodzącą od władz gospodarczych i / lub politycznych.

Dylematy istnieją również w sferze finansów. Po pierwsze, sektor finansowy, zajmujący się udostępnianiem nadwyżkowej płynności finansowej podmiotom zgłaszającym na nią popyt, jest zacofany. Chodzi tu o małe zróżnicowanie jego funkcji (np. fundusze inwestycyjne, banki handlowe i hipoteczne, instytucje ubezpieczeniowe) oraz niską jakość usług finansowych. Sektor finansowy ostrożnie ogranicza swą działalność do tradycyjnych funkcji depozytowo-kredytowych, udzielając niekiedy kredytów w oparciu o preferencje polityczne i powoli absorbując wiedzę o nowoczesnych produktach finansowych. Po drugie, istnieje zróżnicowana sytuacja w dziedzinie wewnętrznych lub zewnętrznych źródeł finansowania polityki przemysłowej. W punkcie *startu do modernizacji* utrzymuje się na ogół znaczny deficyt budżetowy o ujemnym saldzie pierwotnym, co silnie ogranicza możliwości ponoszenia wydatków na realizację selektywnej polityki przemysłowej. Pewniejszym źródłem jej opłacania wydają się zatem międzynarodowe środki zewnętrzne, udostępniane m.in. przez MFW. Jednak i one cechują się pewną sztywnością: mają charakter celowy ze względu na obwarowanie kryteriami efektywnościowymi.

Kolejne dylematy związane są ze stanem profesjonalizmu administracji publicznej oraz z jakością mechanizmu artykulacji i reprezentacji interesów grupowych⁹. Kwalifikacje administracji są wysoce niezadowolające: jest to kwestia mentalności urzędników, którzy w długim okresie tkwili bądź w reżimie planu centralnego, bądź w korupcyjnych układach na styku władzy i biznesu. Chociaż zapewne część kadr administracji jest podatna na przyswajanie nowoczesnej wiedzy o rynkowej polityce przemysłowej, to jednak liczni pracownicy powinni ustąpić miejsca nowym, lepiej

⁹ Por. S. T. Coate, S. E. Morris, *On the Design of Transfers to Special Interests*, "Journal of Political Economy" 1995, nr 103, s. 1210-1235.

przygotowanym kadrom. Równie krytyczne uwagi należy zgłosić wobec mechanizmu artykulacji interesów ekonomicznych, gdyż w tej dziedzinie mamy do czynienia z pustym polem, które powinno być wypełnione przez mechanizm negocjacji trójstronnych (wariant neokorporatywizmu), obejmujących reprezentację rządu, pracodawców i pracobiorców.

Bardziej optymistycznie sytuacja kształtuje się w dziedzinie stabilności politycznej, ale tylko w odniesieniu do krajów postsocjalistycznych. Wynika to z faktu, iż w kraju stojącym u progu transformacji ustrojowej zarówno większość społeczeństwa, jak i elity polityczne są zdeterminowane w dążeniu do dokonania rzeczywistej i przełomowej zmiany: kierunek przemian politycznych jest jednoznaczny i niepodważalny. Ponadto dopiero rodząca się demokracja parlamentarna nie zdołała stworzyć opozycji, która zwykle nęka rząd, co kreuje komfortową sytuację, gdy administracja zamierza prowadzić politykę przemysłową przynoszącą efekty strukturalne z odroczeniem. Równie optymistycznie można zapatrywać się na zewnętrzne ograniczenia polityki przemysłowej, chociaż w tej dziedzinie sytuacja jest paradoksalna. Mianowicie, mała intensywność kontaktów handlowych krajów wschodzących z międzynarodowymi ugrupowaniami integracyjnymi (co samo w sobie jest niekorzystne) powoduje z kolei niezależność tych krajów od ograniczeń traktatowych (m.in. kwestia liberalizacji obrotów towarowych i kapitałowych czy pomocy publicznej dla firm lub sektorów przemysłu).

2.2. Zakumulowany efekt modernizacji

W długim okresie pomyślny przebieg procesu modernizacji powoduje, iż część zasobów kapitałowych jest zrealokowana w kierunku przemysłu przetwórczego dostarczającego produkty finalne (często będące nośnikiem postępu technicznego), a także sektora usług rynkowych. W obu tych dziedzinach szybko wzrasta wydajność pracy dzięki substytucji pracy przez kapitał. Nakłady inwestycyjne są w coraz wyższym stopniu przeznaczane na restytucję i modernizację maszyn i urządzeń, dzięki czemu zwiększa się przeciętna mobilność kapitału¹⁰.

Podobny jest również kierunek realokacji zasobów pracy przy zwiększającej się mobilności siły roboczej (m.in. migracja z regionów wiejskich do miast). Spetryfikowana niechęć do zmiany profesji lub miejsca zatrudnienia jest wypierana przez nowe instytucje rynkowe; pulsowanie struktury podmiotowej, a także zmiany

¹⁰ V. S. Deichmann, S. V. Lall, S. J. Redding, *Industrial Location in Developing Countries*, "World Bank Research Observer" 2008, 23 (2), s. 219-246.

międzygałęziowej stopy zysku wciąż zmieniają wielkość i strukturę popytu pracodawców na czynnik ludzki. Pozytywną rolę zaczyna odgrywać rozbudowany system pośrednictwa pracy, związki zawodowe zaś (tam, gdzie istnieją) stopniowo akceptują nowe reguły rynku pracy, koncentrując swe zainteresowanie wokół możliwie satysfakcjonujących warunków przepływu siły roboczej.

Zdecydowany postęp można odnotować zarówno wśród przedsiębiorstw sfery realnej, jak i w sektorze finansowym. W środowisku przedsiębiorstw (zwłaszcza prywatnych) można obserwować zjawisko przesuwania się na rankingowej liście celów w postaci: maksymalizacji nadwyżki finansowej, generowania lub absorbowania postępu technicznego, innowacyjności produkcji itp. Wszystko to ułatwia tym firmom pozyskiwanie i przetwarzanie informacji cenowej, ich reakcje zaś stają się typowe dla organizacji rynkowych. Równocześnie jednak należy wskazać na enklawy firm pozostających w procesie restrukturyzacji, likwidacji lub upadłości, a także na silne i, niekiedy, zachowawcze związki zawodowe wypychające konflikty w górę, na szczebel rządu. W sektorze finansowym z kolei na plan pierwszy wysuwa się prywatyzacja i pozyskiwanie kapitału zagranicznego, co w sumie wpływa korzystnie na funkcję celu organizacji, wymagane kwalifikacje menedżerów i personelu, jakość produktów finansowych, a także na różnorodność kanałów przepływu nadwyżkowej płynności (dzięki specjalizacji).

Inaczej przedstawia się sytuacja w dziedzinie wewnętrznych lub zewnętrznych źródeł finansowania polityki przemysłowej. W pierwszym przypadku (dotyczy to głównie krajów postsocjalistycznych) niekiedy utrzymuje się duży deficyt budżetowy i dług publiczny, natomiast możliwości sfinansowania są ograniczone m.in. przez brak rozwiniętego rynku finansowego i skromne oszczędności krajowe oraz eliminację kredytu bezpośredniego, który zwykle był udzielany przez bank centralny. Równocześnie międzynarodowe organizacje finansowe nie są już tak skore do udzielania zwrotnej pomocy na cele restrukturyzacyjne (zapewne zanikają tu motywacje polityczne, jak się wydaje dość istotne u progu transformacji ustrojowej).

W obszarze administracji publicznej jako podmiotu polityki przemysłowej na uwagę zasługują dwie sprawy. Pierwsza to (często pokoleniowa) wymiana kadr, szkolenie i nabywanie umiejętności w kontaktach z zagranicą; pozytywnie zaznacza się też obecność ekspertów i doradców z krajów zaawansowanych. Druga dotyczy szerszego kontekstu zmian, odnoszących się do funkcji i organizacji administracji rządowej. Jednym z przejawów tych zmian jest utworzenie zintegrowanego urzędu centralnego, który jest w stanie uzgodnić cele i instrumenty polityki przemysłowej,

handlowej, regionalnej itp., ma on również rzeczywisty wpływ na publiczne środki niezbędne do sfinansowania polityki przemysłowej.

W przypadku *zakumulowanego efektu modernizacji* pewne trudności powstają w związku z przyjęciem założeń co do uwarunkowań społeczno-politycznych w krajach, w których okrzepła demokracja parlamentarna. Wprawdzie istnienie legitymizowanego mechanizmu reprezentacji interesów grupowych staje się faktem, to jednak jego rzeczywista rola i znaczenie w rozwiązywaniu konfliktu interesów są uzależnione m.in. od opcji politycznej, która wyłoniła rząd. Na przykład wiadomo, że opcja liberalna zaledwie toleruje ten mechanizm, uważając go za istotne źródło gospodarczych dysfunkcji (m.in. presji inflacyjnej, hamowania postępu technicznego). Natomiast opcja socjaldemokratyczna dostrzega w tym mechanizmie przede wszystkim instrument zapobiegania społecznym konfliktom, które destrukcyjnie wpływają na stan gospodarki. Podobnie niejednoznaczne założenia należy przyjąć w dziedzinie stabilności politycznej w kraju; zależy ona od wielu wewnętrznych i zewnętrznych czynników, które mogą się zmieniać z okresu na okres. W miarę pewne jest jedynie to, że okrzepnięcie demokracji parlamentarnej naraża rząd (prowadzący m.in. politykę przemysłową) na ostrą i krytyczną ocenę ze strony opozycji, zwłaszcza w obliczu ingerencji w przemiany strukturalne o charakterze długookresowym.

Na koniec problem zewnętrznych ograniczeń polityki przemysłowej. W długim okresie otwieranie się gospodarki wschodzącej na świat pociąga za sobą koszt alternatywny w formie utraty względnej niezależności danego kraju od wysoce zorganizowanego otoczenia zewnętrznego (ściślej rzecz ujmując, chodzi o ograniczenia traktatowe)¹¹. Wiele regulacji traktatowych precyzuje kwestie istotne z punktu widzenia potencjalnej polityki przemysłowej: ochronę konkurencji w związku z porozumieniami między firmami, nadużywanie pozycji dominującej, funkcjonowanie przedsiębiorstw publicznych, a także pomoc państwa wobec sektora przedsiębiorstw.

3. Typy (reguły) polityki przemysłowej

Jeśli uwzględni się przytoczone w analizie kryteria rozróżnienia polityki przemysłowej, to w gruncie rzeczy można je sprowadzić do następujących:

- horyzont czasowy decyzji, podejmowanych przez organa administracji publicznej: krótki lub długi;
- stopień i sposób ingerowania państwa: selektywne lub nieselektywne, realizowane za pomocą narzędzi o charakterze bezpośrednim bądź pośrednim;

¹¹ B. Greenwald, J. E. Stiglitz, *Helping Infant Economies Grow: Foundations of Trade Policies for Developing Countries*, "American Economic Review" 2006, 96 (2), s. 141-146.

- relacja rynek-państwo w dziedzinie oddziaływania na zagregowaną strukturę produkcji: polityka programująca (*ex ante*) albo polityka korygująca (*ex post*).

Sformułowane kryteria reprezentują zaledwie odmienny punkt patrzenia na politykę przemysłową i są wzajemnie sprzężone, tworząc kombinacje, które pozwalają wyróżnić z kolei odmiennie typy (reguły) polityki przemysłowej.

3.1. Typ I

Charakter strategiczny, selektywne decyzje administracji z udziałem narzędzi bezpośredniej ingerencji, polityka programująca (*ex ante*). W tym przypadku mamy do czynienia z rozstrzygnięciami długookresowymi, przesądzającymi przede wszystkim o alokacji zasobów inwestycyjnych o charakterze rozwojowym. Dla potrzeb rządu jest konieczne opracowanie długofalowej wizji i określenie podstawowych problemów wymagających strategicznych wyborów strukturalnych. Słowem, istotę długookresowej polityki przemysłowej upatruje się w aktywnym antycypowaniu wyzwań przyszłości, mających swe źródło również w zewnętrznym otoczeniu gospodarki. Administracja formułuje selektywne priorytety (wertykalne decyzje) o charakterze podmiotowym, przedmiotowym, regionalnym, a także ze względu na kierunki produkcji (kraj-zagranica). W celu ich realizacji są wykorzystywane głównie narzędzia bezpośrednio ingerujące w przemiany strukturalne (np. adresowane zakupy rządowe, koncesje i zezwolenia), gdyż (w założeniu) najlepiej służą wdrażaniu wizji przemian strukturalnych, jest to zatem polityka programująca.

3.2. Typ II

Charakter raczej średniookresowy, decyzje selektywne zastrzeżone tylko dla określonych sfer, głównie narzędzia pośrednie, dominuje polityka korygująca (*ex post*). W omawianym przypadku wprowadzie rząd nie opracowuje strategii strukturalnej, to jednak rezerwuje możliwość okresowego utrzymania priorytetów adresowanych do wybranych, nielicznych sfer przemysłu (np. górnictwa lub przemysłu zbrojeniowego). Średniookresowy charakter polityki przemysłowej wynika z faktu, iż opracowany przez ekspertów program niezbędnej restrukturyzacji wyselekcjonowanych sfer nie wykracza poza ten właśnie okres. W jego realizacji najbardziej skuteczne okażą się narzędzia bezpośredniej ingerencji państwa, ale w odniesieniu do wszystkich pozostałych sfer bardziej obiecujące są instrumenty o charakterze pośrednim (np. subsydia dla firm inwestujących w badania i rozwój). Jest to zatem głównie polityka korygująca dostosowania rynkowe.

3.3. Typ III

Charakter krótkookresowy, decyzje nieselektywne, narzędzia pośrednie, polityka korygująca (*ex post*). W tym przypadku polityka przemysłowa jest słabo ukierunkowana, co oznacza, iż w istocie pomoc inwestycyjną czy udogodnienia eksportowe może uzyskać określony podmiot bez względu na jego profil produkcji. Jest to rezultat braku projektowania strategii (wizji) przemian strukturalnych w gospodarce, polityka przemysłowa zaś stanowi tu bieżącą, doraźną odpowiedź na wciąż nowe wyzwania rozwojowe. Nieselektywny (horyzontalny) sposób formułowania przez rząd decyzji nie dotyczy wszakże sfer o szczególnym znaczeniu dla gospodarki (np. przemysłów zbrojeniowego bądź kosmicznego), wobec których są stosowane instrumenty bezpośredniej ingerencji administracji. Innymi słowy, w odniesieniu do tych gałęzi stopień regulacji jest znacznie większy niż w pozostałych sferach przemysłu, w których polityka przemysłowa odgrywa rolę wtórną w stosunku do rynku, dostarczającego firmom informacji cenowej niezbędnej do dokonania wyborów alokacyjnych.

4. Uwarunkowania a wybór reguł polityki przemysłowej

W ostatnim etapie analizy centralną kwestią jest potencjalna skuteczność określonego typu polityki przemysłowej w różnych uwarunkowaniach. Punktem wyjścia jest sytuacja, którą określono jako *start do modernizacji*.

Jeśliby zastosować w niej typ I polityki przemysłowej, to biorąc pod uwagę szanse, jakie potencjalnie on stwarza, należy wskazać na możliwość przełamania dryfu, w jakim znajduje się zagregowana struktura produkcji. Wydaje się to realne do osiągnięcia dzięki programującemu charakterowi polityki typu I, w związku z którym państwo posługuje się głównie narzędziami bezpośredniej ingerencji w przemiany strukturalne. Innymi słowy, niekorzystnie spetryfikowana struktura produkcji, która rodzi silne wyzwania wobec polityki przemysłowej, może poddać się programującemu oddziaływaniu polityki typu I dzięki np. zakupom rządowym czy programom restrukturyzacji branż / gałęzi. Należy jednak zaznaczyć, że ta właściwość polityki przemysłowej wynika nie tyle z jej strategicznego charakteru, ile z faktu stosowania przez administrację również narzędzi bezpośrednich.

Wśród szans, jakie stwarza omawiana polityka przemysłowa, należy odnotować możliwość sfinansowania (kosztownej przeciw) polityki selektywnej za pomocą źródeł zewnętrznych, które w sytuacji znacznego deficytu budżetu krajowego stanowią stosunkowo dostępny strumień finansowy. Jednak ma on charakter zwrotny, co

oznacza, że zaciągnięte kredyty zagraniczne muszą być w przyszłości spłacone ze środków, które zostaną uzyskane dzięki korzystnym zmianom strukturalnym i rosnącemu w sposób mnożnikowy PKB. Dodatkową okolicznością przemawiającą za istnieniem szans jest brak traktatowych ograniczeń ze strony międzynarodowych organizacji gospodarczych i finansowych, w znacznym stopniu eliminujących możliwości stosowania instrumentów bezpośrednich. Równocześnie stabilność polityczna w kraju i nieokrzepła opozycja parlamentarna stwarzają rządowi komfortową sytuację z perspektywy wdrożenia założeń i odroczonej polityki przemysłowej (sytuacja ta jest tym bardziej oczywista, jeśli istniejący ustroj polityczny blokuje powstanie demokratycznej opozycji).

Uważny namysł nad typem I tej polityki prowadzi do spostrzeżenia o przewadze zagrożeń; mogą one przybrać postać m.in. tłumienia mozolnie budowanych oddolnych procesów dostosowawczych, skoro w obszarze zmian strukturalnych punkt ciężkości spoczywa na decyzjach nierynkowych. W omawianym przypadku cała infrastruktura rynkowa wraz z kanałami poziomego przepływu kapitału finansowego zostałaby podporządkowana priorytetom państwa, realizowanym za pomocą narzędzi bezpośrednich oraz pośrednich, zróżnicowanych podmiotowo / przedmiotowo, globalne koszty zaś poniesione w związku z kreacją sektora prywatno-rynkowego przekształciłyby się w zwykłą stratę. Należy też wskazać na prawdopodobny woluntaryzm decyzji związany z selektywnością i strategicznością polityki, której podmiotem byłyby nieprofesjonalne kadry urzędnicze. Ponadto dałyby znać o sobie ograniczenia informacyjne, istniejące w warunkach niepewności silnej u progu modernizacji.

Szeroko zakrojony program zmian strukturalnych (agregowany do poziomu branż lub gałęzi), realizowany przy użyciu licznych narzędzi bezpośrednich, może wywołać w krótkim okresie zauważalne efekty restrukturyzacyjne. Ale właśnie dlatego wymaga on uzyskania konsensu co do rozłożenia społecznych kosztów przemian strukturalnych (chodzi m.in. o rosnące bezrobocie strukturalne). Tymczasem nie funkcjonuje jeszcze mechanizm reprezentacji interesów, nie ma też ugruntowanej tradycji negocjacji społecznych (w niektórych krajach wschodzących perspektywa postępu w tej dziedzinie jest zresztą wątpliwa).

Analizując zastosowanie typu II polityki przemysłowej w sytuacji *startu do modernizacji*, należy wskazać na odmienną relację między szansami a zagrożeniami, przy przewadze tych pierwszych. Szansą jest to, iż stosowanie polityki korygującej, opartej na narzędziach pośredniej ingerencji, nie zagraża dalszemu rozwojowi oddolnych (rynkowych) przystosowań strukturalnych. Równocześnie nie należy się

obawiać dryfowania zagregowanej struktury produkcji, skoro wybrane sfery produkcji podlegają restrukturyzacji, a przyjęte przez rząd priorytety ani nie mają charakteru strategicznego, ani nie są oparte na finezyjnym rachunku alternatywnych korzyści. Dotyczą one natomiast tych wszystkich sfer, które z oczywistych powodów (m.in. w świetle badań międzynarodowych, negatywnych doświadczeń gospodarki planowej) powinny być przekształcone.

Istnieją również kolejne argumenty przemawiające za tym, że typ II polityki przemysłowej stwarza szanse, mianowicie, nie stawia zbyt wysokich wymagań wobec umiejętności urzędników: pozyskiwania i przetwarzania wielkiej ilości informacji, obliczania alternatywnych kosztów decyzji itp. Ten typ polityki angażuje też skromniejsze środki finansowe o charakterze publicznym, zmniejszając skalę szkodliwej redystrybucji PKB. Nie bez znaczenia są w omawianym przypadku mniejsze koszty społeczne: wolniejsze tempo i węższa skala przemian strukturalnych hamują wzrost bezrobocia i nie wymagają stale negocjowanego przyzwolenia związków zawodowych.

Nie można jednak pominąć potencjalnych zagrożeń: 1) polityka korygująca (*ex post*) może okazać się bezradna wobec konieczności dokonania zmian w spetryfikowanej strukturze produkcji; 2) wynika stąd, że ten typ polityki wymaga współdziałania z polityką komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw, a także wsparcia ze strony polityki rozwojowej; 3) im intensywniej jest kreowany rynek i jego podmioty, tym lepiej dla skuteczności polityki korygującej.

Jeśli chodzi o typ III polityki przemysłowej, to w sytuacji *startu do modernizacji* jego potencjalna skuteczność w dziedzinie stymulowania korzystnych zmian strukturalnych jest wątpliwa. Szanse są tu nikłe, sprowadzają się głównie do braku blokowania przez tę politykę oddolnych dostosowań strukturalnych, mających swe źródło w mechanizmie rynkowym, niskich kosztów transakcyjnych, zwolnienia urzędników z obowiązku opracowania strategii długookresowej, a także wyeliminowania redystrybucyjnych transferów w układzie przedmiotowym / podmiotowym. Równocześnie jest wątpliwa zdolność polityki przemysłowej do przełamania dryfu zagregowanej struktury produkcji: horyzontalne decyzje administracji, wsparte wyłącznie narzędziami pośrednimi, okażą się zawodne wobec skostniałych monopolii państwowych. Wynika stąd wniosek, że bardziej niż w typie II polityki, doniosłe znaczenie przypada polityce systemowej (instytucjonalnej) i rozwojowej, jakiegokolwiek zaś niepowodzenia rządu w tej dziedzinie podważają skuteczność polityki przemysłowej i same zmiany strukturalne.

Rozważając przypadek *zakumulowanego efektu modernizacji*, należy wyrazić wątpliwość co do skuteczności typu I polityki przemysłowej. Mówiąc wprost: wydaje się on nieprzydatny, bo niedostosowany do uwarunkowań istniejących na tym etapie modernizacji. Skoro bowiem kapitał i praca żywa są już po części zrealokowane, zaś zagregowana struktura produkcji zmierza w kierunku nowoczesnej struktury kreacji PKB, to rodzi się pytanie o rolę strategii przemian i narzędzi bezpośredniej ingerencji państwa. Co więcej, jeśliby zastosować w tych uwarunkowaniach wieloletni program przemian, to jest wielce prawdopodobne, że podważyłoby to korzyści płynące z elastycznego funkcjonowania rynku, reagującego również na sygnały ze zmiennego w dobie globalizacji otoczenia zewnętrznego. Ponadto taka polityka jest kosztowna, a zarazem w znacznym stopniu niezgodna z międzynarodowymi umowami handlowymi (przykładem jest przejściowa, ekonomiczno-prawna ochrona korporacji, podejmującej wysiłek wejścia do konkurencyjnego segmentu rynku globalnego).

Inna ocenę skuteczności należy sformułować w odniesieniu do typu II polityki przemysłowej, ze względu na potencjalną nadwyżkę szans nad zagrożeniami. Przede wszystkim stosowanie (generalnie) nieselektywnej polityki o charakterze korygującym, opartej na narzędziach pośredniej ingerencji, z jednej strony pozwala na kontynuację korzystnego trendu oddolnych dostosowań, z drugiej zaś umożliwia administracji usuwanie *ex post* defektów funkcjonowania rynku (w tym negatywnych efektów zewnętrznych). Równocześnie w każdym przypadku, gdy pojawia się potrzeba sformułowania przez państwo określonego priorytetu, do dyspozycji administracji pozostają instrumenty bezpośrednie programujące zdarzenia. Prawdopodobieństwo wystąpienia zagrożeń jest znaczne jedynie w przypadku, gdy rząd próbuje nadrobić zaniedbania z przeszłości w odniesieniu do określonych dziedzin przemysłu. Jeśli bowiem w tym celu administracja sięgnie po selektywne instrumenty pośrednie, to ich skuteczność może być niedostateczna wobec silnie spetryfikowanych struktur przemysłowych (np. górnictwa węgla kamiennego). W tej sytuacji wymiana tych narzędzi lub tylko ich wsparcie przez instrumenty bezpośrednie niekorzystnie zwiększy globalne koszty restrukturyzacji wybranych sektorów przemysłu.

Tabela 2. Skuteczność typów (reguł) polityki przemysłowej w różnych uwarunkowaniach

Uwarunkowania	Typy polityki przemysłowej		
	I	II	III
Przypadek 1: <i>start do modernizacji</i>	<p>szanse: przełamanie dryfu zagregowanej struktury produkcji, w warunkach stabilności politycznej i zewnętrznych źródeł finansowania;</p> <p>zagrożenia: tłumienie oddolnych (rynkowych) dostosowań strukturalnych, woluntaryzm i korupcja administracji</p>	<p>szanse: sprzyjanie rozwojowi oddolnych dostosowań strukturalnych, przy nielicznych priorytetach co do dziedzin „schodzących”;</p> <p>zagrożenia: mała skuteczność w sytuacji niedostatecznego wsparcia ze strony prywatyzacji i polityki rozwojowej</p>	<p>szanse: eliminowanie redystrybucji PKB i niskie koszty globalne (w tym transakcyjne) polityki przemysłowej;</p> <p>zagrożenia: brak zdolności do przełamania dryfu zagregowanej struktury produkcji</p>
Przypadek 2: <i>zakumulowany efekt modernizacji</i>	<p>szanse: trudno dostrzec;</p> <p>zagrożenia: na długą metę polityka ogranicza rynek w dziedzinie zmian strukturalnych, jest kosztowna w sytuacji niedostępności źródeł jej finansowania, napotyka też sprzeciw opozycji parlamentarnej</p>	<p>szanse: kontynuowanie korzystnego trendu oddolnych zmian strukturalnych, usuwanie <i>ex post</i> defektów działania rynku, eliminowanie strukturalnych zaniedbań z przeszłości;</p> <p>zagrożenia: nieistotne</p>	<p>szanse: polityka przemysłowa w ogóle nie deformuje informacji cenowej;</p> <p>zagrożenia: potencjalny niedobór narzędzi, dzięki którym są realizowane cele państwa, zbyt krótki horyzont czasowy polityki przemysłowej (np. w sferze badań i rozwoju)</p>

Źródło: Opracowanie własne.

Jeśli chodzi o zastosowanie typu III polityki przemysłowej, to szanse obiecywane przez tę politykę są zbliżone do poprzednio omówionych (w istocie typ III jest słabszą odmianą typu II). Sprowadzają się one przede wszystkim do wzmocnienia trendu oddolnych dostosowań strukturalnych, gdyż horyzontalny i korygujący charakter polityki przemysłowej nie deformuje informacji cenowej. Równocześnie jednak rysują się pewne zagrożenia:

- 1) ogólnie obowiązujący, nieselektywny charakter polityki może okazać się niewystarczający do zrealizowania gospodarczych celów administracji;
- 2) krótki horyzont czasowy decyzji rządu może nie sprzyjać np. formułowaniu przez firmy własnych programów, które dotyczą badań i rozwoju.

* * *

W przypadku *startu do modernizacji* o prymat rywalizują ze sobą typy I oraz II, chociaż w każdym z nich układ szans i zagrożeń jest nieco odmienny (por. tab. 2). Typ I stwarza na krótką metę oczywistą szansę w postaci przełamania dryfu zagregowanej struktury produkcji, w warunkach stabilności politycznej i zewnętrznych źródeł finansowania polityki przemysłowej. Jednak na długą metę rodzą się tu potencjalne zagrożenia w formie tłumienia dostosowań oddolnych, a także woluntaryzmu i / lub korupcji urzędników. Z kolei typ II może okazać się w krótkim okresie mało skuteczny w sytuacji niedostatecznego wsparcia ze strony komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw oraz polityki rozwojowej, lecz w długim czasie sprzyja kreacji rynkowych dostosowań strukturalnych, przy nielicznych priorytetach rządu. Natomiast typ III charakteryzuje się nieskutecznością ze względu na brak zdolności do przełamania dryfu zagregowanej struktury produkcji: zagrożenia dominują tu nad szansami.

W przypadku *zakumulowanego efektu modernizacji* typ I jest całkowicie nieskuteczny, gdyż nie stwarza szans, wymienione zaś wcześniej zagrożenia są potęgowane przez wysokie koszty polityki przemysłowej (w warunkach niedostępności źródeł jej finansowania) i sprzeciw opozycji parlamentarnej. Z punktu widzenia relacji między szansami a zagrożeniami bardziej obiecujące są pozostałe rozwiązania instytucjonalne, zwłaszcza typ II polityki przemysłowej, w odniesieniu do którego trudno jest określić istotne zagrożenia.

Literatura cytowana

- Altenburg T., *Industrial Policy in Developing Countries: Overview and Lessons from Seven Country Cases*, German Development Institute, Bonn 2011.
- Barnett S., Brooks R., *What's Driving Investment in China?*, "IMF Working Paper" 2006, nr WP/06/265.
- Carmody P., *An Asian-Driven Economic Recovery in Africa? The Zambian Case*, "World Development" 2009, No. 37 (7).
- Cimolli M., Dosi G., Stiglitz J. E. (red.), *Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation*, Oxford University Press, Oxford 2009.
- Coate S. T., Morris S. E., *On the Design of Transfers to Special Interests*, "Journal of Political Economy" 1995, nr 103.
- Deichman V. S., Lall S. V., Redding S. J., *Industrial Location in Developing Countries*, "World Bank Research Observer" 2008, No. 23 (2).
- Ely B., *Bad Rules Produce Bad Outcomes: Underlying Public-Policy Causes of the US Financial Crises*, "Cato Journal" 2009, No. 29 (1).

- Funke M., Ruhwedel R., *Export Variety and Economic Growth in East European Transition Economies*, "Economics of Transition" 2005, No. 13 (1).
- Greenwald B., Stiglitz J. E., *Helping Infant Economies Grow: Foundations of Trade Policies for Developing Countries*, "American Economic Review" 2006, No. 96 (2).
- Hodler R., *Industrial Policy in an Imperfect World*, "Journal of Development Economics" 2009, No. 90.
- Klimenko M., *Industrial Targeting, Experimentation and Long-Run Specialization*, "Journal of Development Economics" 2004, No.73 (1).
- Lipowski A., *Kontrowersje wokół polityki przemysłowej azjatyckich tygrysów*, „Ekonomista” 1996, nr 1.
- Lipowski A., *Polityka przemysłowa a wzrost konkurencyjności. Doświadczenia azjatyckich tygrysów i wnioski dla Polski*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.
- Moskovitch I., Kim D. – J., *Building an Entrepreneurial Economy: The Case of Korea 1998-2005*, "Global Economic Review" 2008, No. 37 (1).
- Naudé W. A., *New Challenges for Industrial Policy*, "WIDER Working Paper" 2010, No. WP 2010/107.
- Naudé W. A., *Industrial Policy. Old and New Issues*, "WIDER Working Paper" 2010, No. WP 2010/106.
- Naughton B., *The Chinese Economy: Transitions and Growth*, Cambridge MIT Press, Cambridge 2007.
- Pack H., Saggi K., *The Case for Industrial Policy: A Critical Survey*, "World Bank Working Paper Series" 2006, No. 3839.
- Rodrik D., *Industrial Policy for the Twenty-First Century*, UNIDO 2004.
- Rodrik D., *Industrial Policy: Don't Ask Why, Ask How*, "Middle East Development Journal" 2009, No.1 (1).
- ul – Haque I., *Rethinking Industrial Policy*, "UNCTAD Discussion Paper" 2007, No. 183.
- Warwick K., *Beyond Industrial Policy: Emerging Issues and New Trends*, "OECD Science, Technology, and Industry Policy Papers" 2013, No. 2.
- Wade R., *After the Crises: Industrial Policy & Developmental State*, London School of Economics, "Seminar Papers", March 2010.

Danuta Makulska

12. Governance w funkcjonowaniu administracji publicznej

Streszczenie

W czasie ostatnich dwu dekad następowała stopniowa regionalizacja gospodarki, zjawisko to łączyło się z decentralizacją władzy publicznej. Z procesami decentralizacji powiązana była reforma samorządu terytorialnego oraz sfery finansów publicznych. Z decentralizacją łączy się zwiększenie kompetencji szczebla regionalnego i lokalnego.

Wraz z decentralizacją samorząd uzyskał prawa i obowiązki odnoszące się do wspierania rozwoju na danym obszarze. Kluczowe znaczenie ma podnoszenie konkurencyjności regionu. Pomocne w tych działaniach są strategie rozwoju opracowane przez samorządy poszczególnych szczebli. Zakłada się w nich między innymi rozwój przedsiębiorczości, poprawę warunków życia mieszkańców. Działalność poszczególnych szczebli władzy musi opierać się na wzajemnej współpracy zgodnie z zasadą subsydiarności. Szczebel centralny decyduje o kształtowaniu makroekonomicznych warunków rozwoju. Zasadnicze znaczenie ma kształtowanie się popytu, które z kolei warunkuje procesy inwestycyjne. Prowadzenie działalności inwestycyjnej powiązane jest z występowaniem ryzyka, którego skalę można zmniejszyć stosując odpowiednie regulacje prawne. Drugim bardzo istotnym czynnikiem decydującym o rozwoju jest stan finansów publicznych determinujących poziom inwestycji rządowych i samorządowych. Ponadto sprzedaż papierów skarbowych i pozyskiwanie środków z tego źródła jednocześnie uniemożliwia skorzystanie z tych środków przez podmioty gospodarcze. Jednocześnie znaczny deficyt budżetowy nie pozwala na obniżenie podatków obciążających przedsiębiorstwa. Zachodzące zmiany związane z modernizacją gospodarki wymuszają nową politykę w odniesieniu do rynku pracy tworząc popyt na wysoko wykwalifikowane kadry i zmniejszając zapotrzebowanie na nisko wykwalifikowanych pracowników. Wsparcie rozwoju ma również miejsce ze strony Unii Europejskiej. Na przykład Rada Ministrów przyjęła Krajowy Program Reform powiązany z realizacją strategii *Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*.

Słowa kluczowe: rozwój regionalny, decentralizacja, regionalizacja, samorząd terytorialny

Governance in the public administration functioning

Summary

In the last two decades economic regionalization has been progressing. The phenomenon was accompanied by decentralization of public authority. Decentralization processes were associated with reform of territorial self-government and public finances. Decentralization results in increase in power of regional and local authorities.

As a result of decentralization, local government bodies have been conferred rights and obligations with regard to encouragement of development in a given region. Increasing the competitiveness of each region is of crucial importance. Development strategies adopted by self-government authorities at each and every level shall be useful in such actions. They include i.a. development of entrepreneurship and improvement of the living standard of the local population.

The principle of subsidiarity assumes that there must be mutual cooperation between specific authority levels. The central government is decisive for the shape of macroeconomic development conditions. Most significance must be given to demand, which, in its turn, impacts investment processes. Investment activities involve risk which can be reduced if respective legal regulations are applied. Another highly important development determinant is the condition of public finances, crucial for the scale of investments undertaken by the central government and self-government authorities. In addition, the sale of treasury bonds and the assets acquired this way prevent economic entities from benefiting from those assets. At the same time, a significant budget deficit does not allow to decrease taxes which encumber companies. The economy modernization compels a new job market policy by creating demand for highly skilled specialists while fewer and fewer low-skilled employees are needed. Development is also supported by the European Union institutions. For example the Council of Ministers adopted the National Reform Programme which involves the implementation of the strategy *Europe 2020 – Strategy for smart, sustainable and inclusive growth*.

Key words: regional development, decentralization, regionalization, local government

Wstęp

Postępująca decentralizacja władzy publicznej związana jest z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego i sferą finansów publicznych. Dotyczy zakresu zadań i kompetencji administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz innych

podmiotów prowadzących działalność w zakresie administracji publicznej. Decentralizacja w najprostszym rozumieniu jest to przekazywanie zadań i kompetencji ze sfery administracji rządowej do samorządu terytorialnego. Decentralizacja łączy się z prawnym zapewnieniem organom niższych szczebli w strukturze organizacyjnej względnej samodzielności w stosunku do organów wyższych. Realizowana jest przez zdefiniowanie możliwości i sposobów ingerowania organów nadrzędnych w funkcjonowanie niższych szczebli.

Zjawiska te są połączone z nowym sposobem koordynacji i sprawowania władzy, który nazwano *governance*. Jest to nowy styl zarządzania, który opiera się na koordynacji działań oraz sposobie postępowania podmiotów w środowisku regionalnym. Definiowany jest jako demokratyczny, zorganizowany system kierowania i przewodnictwa, w którym obywatele aktywnie i zbiorowo biorą udział w działaniach na poziomie lokalnym. *Governance* w funkcjonowaniu administracji publicznej oznacza proces zarządzania społeczeństwem z udziałem podmiotów sektora publicznego i prywatnego. *Public governance* widzi obywateli oraz grupy jako podmioty zainteresowane działaniami władz publicznych. Zjawiska te powiązane są również z nowym paradygmatem związanym z kształtowaniem nowej polityki rozwoju regionalnego. Paradygmat ten bliski jest podejściu instytucjonalnemu, w którym poza czynnikami ekonomicznymi uwzględniane są instytucje i postawy.¹

Istotną rolę przy kreowaniu rozwoju odgrywają takie czynniki jak wiedza i postawa pracowników urzędów i przedstawicieli społeczności lokalnej. Pracownicy samorządowi są zasobem wyposażonym w wiedzę i doświadczenie praktyczne, mogą wpływać na poziom innowacji w regionie. Budowaniu takich postaw może sprzyjać system kształcenia. Kształtowanie odpowiednich postaw indywidualnych pracowników władz samorządowych oraz właściwego podejścia do zadań wzajemnie na siebie oddziałuje. Ponadto ma charakter złożonego procesu.

1. Uwarunkowania rozwoju wynikające ze struktury władzy w Polsce

Po 1989 roku ukształtował się zdecentralizowany model zarządzania państwem, w którym ustalono zakres samodzielności samorządu terytorialnego. W 1990 roku nastąpiła reaktywacja samorządu terytorialnego na szczeblu gmin. W drugim etapie samorząd terytorialny został rozszerzony na szczebel powiatowy i wojewódzki. W końcowym efekcie zmian ukształtowany został samorząd na szczeblach gminnym,

¹ *Biała Księga Komitetu Regionów w sprawie wielopoziomowego sprawowania rządów*, Unia Europejska, Opinia z inicjatywy własnej Komitetu Regionów, Bruksela 2009.

powiatowym i wojewódzkim. Jednostki samorządu terytorialnego powstały w wyniku podziału administracji publicznej. W ramach funkcjonowania współczesnego państwa organy administracji rządowej wpływają na kształt polityki społeczno-ekonomicznej prowadzonej na szczeblu samorządowym. Dotyczy to zwłaszcza głównych celów polityki. W rzeczywistości gospodarczej występuje potrzeba koordynowania zakresu polityki na różnych szczeblach z polityką gospodarczą państwa.

W ramach procesów związanych z decentralizacją samorząd uzyskał uprawnienia do realizacji polityki rozwoju regionalnego i lokalnego. Polityka ta powinna koncentrować się na wykorzystaniu specyficznego środowiska naturalnego i kulturowego, jakie występuje na danym obszarze. Działania te wymagają współpracy z innymi jednostkami samorządowymi, jak również z sektorem prywatnym.

W odniesieniu do prowadzenia polityki rozwoju kluczowe znaczenie ma ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju². Zgodnie z ustawą za prowadzenie promocji przedsiębiorczości na szczeblu lokalnym odpowiada samorząd powiatowy i gminny, na szczeblu regionalnym samorząd województwa, zaś w skali kraju Rada Ministrów. W ustawie o swobodzie działalności gospodarczej podkreślono rolę władz samorządowych w odniesieniu do przedsiębiorców. Działania podejmowane przez władze samorządowe powinny być prowadzone w długim horyzoncie czasu, a nadrzędnym celem jednostki samorządu terytorialnego powinno być podniesienie konkurencyjności danego regionu.

W strategiach lokalnych opracowywanych przez samorządy województw, gmin i powiatów stanowiących instrument polityki rozwoju regionalnego znajdują się cele związane z pobudzaniem przedsiębiorczości oraz z rozwojem regionu i jednoczesną poprawą poziomu życia mieszkańców. Zadaniem władzy lokalnej jest sprawowanie funkcji administracji publicznej. Zadania administracji publicznej są traktowane jako własne, wynikają z potrzeb mieszkańców danego terytorium, a ich zaspokojenie przekracza możliwości poszczególnych jednostek. Samorząd może tworzyć w ramach upoważnień ustawowych normy powszechnie obowiązujące na obszarze jednostki samorządu terytorialnego (stanowienie aktów prawa miejscowego).

Do zadań władzy lokalnej w ogólnym ujęciu należą: opracowanie i realizacja planów strategicznych, pobudzanie innowacyjności i kreatywności przedsiębiorstw, stymulowanie uczenia się organizacji, pomoc w rozwoju pracowników, tworzeniu spójnej kultury organizacyjnej oraz konieczność dbania o środowisko naturalne. Pomocne w tych działaniach mogą być regionalne systemy innowacji, w ramach

² Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz. U. 2006, nr 227, poz. 1658 z późniejszymi zmianami.

których powstają sieci kooperujących firm, instytucji publicznych, finansowych, społecznych i naukowych. Wystąpienie współpracy w ramach tych podmiotów stwarza powiązania w społecznościach lokalnych i tworzy płaszczyznę współpracy z otoczeniem instytucjonalnym. Powstanie takich warunków może sprzyjać pobudzeniu dyfuzji innowacji, co może z kolei przyczynić się do wzrostu konkurencyjności regionu. Stworzenie sprzyjającego klimatu dla tworzenia nowych przedsiębiorstw, jak też do wzmocnienia ich pozycji konkurencyjnej może nastąpić dzięki wsparciu za pomocą odpowiednich instrumentów np. finansowych, prawno-podatkowych, promocyjno-organizacyjnych czy informacyjno-szkoleniowych.³

Wsparcie w zakresie instrumentów finansowych polega między innymi na pomocy i pośrednictwie w zaciąganiu preferencyjnych pożyczek czy kredytów. Możliwa jest też pomoc poprzez udzielenie, pośredniczenie czy wsparcie przedsiębiorstw w uzyskaniu poręczenia kredytu (pożyczki). W przypadku gmin możliwe jest dofinansowanie przedsięwzięć firm w których gmina posiada udziały. Może również współfinansować przedsięwzięcia realizowane z udziałem przedsiębiorstw lokalnych oraz dotować organizacje wspierające przedsiębiorczość. Do instrumentów prawno-podatkowych w ramach których może być realizowana pomoc zalicza się udzielanie informacji, pośredniczenie w formalnościach niezbędnych do uzyskania ulgi w podatkach lokalnych np. gruntowych, od nieruchomości czy od środków transportu. Pracownicy urzędów mogą udzielać pomocy przy ubieganiu się o skorzystanie z ulgi w podatkach leżącej w gestii innych organów. Pomoc może też polegać na udzielaniu porad prawno-podatkowych. Do narzędzi promocyjno-organizacyjnych należy udzielanie bezpośredniego wsparcia lub pomoc w uzyskaniu i wdrożeniu innowacji produktowych, marketingowych czy dotyczących organizacji i zarządzania. Pomoc może dotyczyć ułatwienia kontaktów z potencjalnymi dostawcami czy też zawierania samych kontraktów. Ponadto instytucje samorządowe mogą udzielać pomocy przy uczestniczeniu w misjach gospodarczych, targach, konkursach lub innych imprezach dotyczących działań promocyjnych. Instrumenty informacyjno-szkoleniowe prowadzą się do organizowania szkoleń, kursów lub innych form pomocy w zdobywaniu wiedzy i kształtowaniu postaw proinnowacyjnych wśród przedsiębiorców. Wśród działań tego typu znajdują się również informacje udzielane na temat rynków zbytu, potencjalnych kontrahentów oraz pomoc w uzyskiwaniu informacji z innych źródeł.

³ *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*, J. Chądzyński, A. Nowakowska, Z. Przygodzki, CeDeWu, Warszawa 2012, s. 219.

Władza lokalna może pośrednio stymulować rozwój poprzez przyciąganie zewnętrznych inwestycji, programów i dotacji, rozwój infrastruktury technicznej i społecznej, rozwijanie zamówień publicznych skierowanych do lokalnych wykonawców i dostawców, rozwijanie przedsięwzięć angażujących kapitał publiczny i prywatny, czy oddziaływanie na mieszkańców w celu zwiększenia umiejętności samodzielnego rozwiązywania problemów. O zastosowaniu konkretnego instrumentu przesądza objęcie danego regionu celem polityki regionalnej Unii Europejskiej, jak też zawartość programów operacyjnych opracowanych przez państwo członkowskie i jego regiony.

2. Oddziaływanie szczebla centralnego na rozwój regionalny

Wspieranie rozwoju gospodarczego prowadzone jest przez rząd oraz jednostki samorządów terytorialnych. Polityka rządu może mieć charakter regulacyjny, wspierający lub partycypacyjny. Niezbędne jest wzajemne współdziałanie poszczególnych szczebli władzy. Zgodnie z zasadą subsydiarności poszczególne poziomy władzy powinny posiadać swoje własne koncepcje rozwoju i możliwość ich realizacji. Kluczowe znaczenie w działaniach rządu ma kształtowanie warunków rozwoju gospodarczego w ujęciu makroekonomicznym.

Zasadniczą rolę w rozwoju spełnienia popyt, może on wynikać z uwarunkowań wewnętrznych lub zewnętrznych. Popyt wewnętrzny związany jest z popytem konsumpcyjnym, zależy od wzrostu zatrudnienia oraz wielkości płac. Na popyt inwestycyjny w przypadku przedsiębiorstw wpływa sytuacja ekonomiczna firm, spodziewana koniunktura gospodarcza oraz dostępność kredytów. W przypadku popytu zewnętrznego kluczowe znaczenie ma sytuacja gospodarcza występująca u partnerów gospodarczych. Jednak utrzymująca się wysoka dynamika importu może neutralizować efekty związane z eksportem.

Na obroty w handlu zagranicznym ma wpływ kurs walutowy, teoretycznie w krótkim okresie pozytywne efekty może przynieść deprecjacja. W ogólnym ujęciu wsparcie eksportu odbywa się w dwu płaszczyznach: poprzez wdrażanie konkretnych instrumentów oraz poprzez promocję polskiej gospodarki jako kraju. Pierwsza płaszczyzna opiera się na programach operacyjnych i bazuje na środkach z funduszy europejskich oraz dofinansowaniu z budżetu centralnego branżowych projektów promocyjnych oraz kosztów uzyskania certyfikatów eksportowych. W ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013 działanie 6.1 *Paszport do eksportu* przeznaczono wsparcie dla małych i średnich przedsiębiorstw na zwiększenie eksportu w całkowitej sprzedaży, zintensyfikowanie powiązań

z partnerami zagranicznymi czy zwiększenie rozpoznawalności marek. W Ministerstwie Gospodarki jest realizowany projekt systemowy *Wsparcie dla sieci centrów obsługi inwestorów i eksporterów*, którego celem jest wzrost poziomu umiędzynarodowienia polskich firm. Zmiana sytuacji ma zostać osiągnięta za pomocą ułatwienia firmom dostępu do kompleksowych, wysokiej jakości i nieodpłatnych usług informacyjnych niezbędnych do planowania, organizowania i realizacji eksportu. Projekt ten ma również na celu zwiększenie poziomu zagranicznych inwestycji za pomocą ułatwienia dostępu potencjalnym inwestorom zagranicznym do informacji o warunkach podejmowania działalności gospodarczej w Polsce. Ma on również informować o instrumentach wsparcia rozwoju przedsiębiorczości oraz o zachętach inwestycyjnych. Realizacją tego instrumentu zajmuje się krajowa sieć Centrów Obsługi Inwestorów i Eksporterów funkcjonujących w strukturach Urzędów Marszałkowskich. Innym instrumentem jest projekt systemowy *Promocja polskiej gospodarki na rynkach międzynarodowych* realizowany w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka. Ma on na celu poprawę wizerunku polskiej gospodarki oraz ułatwienie dostępu do informacji o Polsce, jak też inicjowanie nawiązywania kontaktów gospodarczych. Poza wymienionymi działaniami dostępna jest też baza internetowa informacji eksportowej.

Na kształtowanie popytu i jego perspektywy wpływają inwestycje, które bardzo silnie powiązane są z występowaniem ryzyka. Procesy inwestycyjne podejmowane w przedsiębiorstwach oddziałują na rozwój gospodarczy, a zwłaszcza na przyszłość firm oraz ich pozycję konkurencyjną. Inwestycje są związane z funkcjonowaniem otoczenia działalności gospodarczej. Do zadań rządu należy dokonywanie inwestycji infrastrukturalnych, ostatnio są to przedsięwzięcia podejmowane w ramach *Programu budowy dróg krajowych na lata 2011-2015*, *Narodowego programu budowy dróg lokalnych* oraz inwestycji związanych z organizacją Mistrzostw Europy w piłce nożnej. Zanotowano szybki wzrost inwestycji publicznych w tej dziedzinie. Infrastruktura transportowa i komunikacyjna jest warunkiem rozwoju gospodarczego danego obszaru, podobnie jak swoboda prowadzenia działalności gospodarczej, czy przejrzysty system podatkowy.

W ramach ułatwienia prowadzenia działalności gospodarczej, w tym innowacyjnej, wprowadzana jest reforma prawa dotycząca *Pakietu na rzecz przedsiębiorczości*. Głównym celem reformy jest uproszczenie i deregulacja w prawie gospodarczym. Zmiany dotyczą między innymi możliwości zawieszenia działalności gospodarczej, funkcjonowania „jednego okienka”, ograniczenia i uproszczenia kontroli w firmach, uproszczenia formuły partnerstwa publiczno-prywatnego, zwiększenia uprawnień

przedsiębiorców wobec administracji publicznej, wprowadzenia domniemania uczciwości podatnika. W ramach tej reformy założono również ograniczenie liczby koncesji, zezwoleń, licencji, zgód wydawanych przez administrację oraz ograniczenie zbędnych obowiązków nałożonych na przedsiębiorców, jak też likwidację barier administracyjnych istniejących w przepisach prawa. Ministerstwo Gospodarki we współpracy z Rządowym Centrum Legislacji i Kancelarią Prezesa Rady Ministrów przygotowało projekt Programu *Lepsze Regulacje* na lata 2012-2015. Projekt Programu zawiera rozwiązania systemowe i organizacyjne służące poprawie jakości nowotworzonego, jak również obowiązującego prawa, stanowiąc polski odpowiednik inicjatywy Komisji Europejskiej *Smart Regulation*. Istotną rolę w poprawianiu regulacji prawnych mają konsultacje społeczne zarówno na etapie opiniowania aktów prawnych, jak też ich założeń. Podmiotem odpowiadającym za konsultacje społeczne jest Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

Sytuacja w finansach publicznych decyduje o wielkości deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Głównym zadaniem rządu jest ograniczenie zwiększenia zadłużenia oraz ustabilizowanie deficytu strukturalnego na poziomie średniookresowego celu budżetowego. Wyzwania polityki fiskalnej koncentrują się na możliwości elastycznego kształtowania wydatków, wzroście udziału wydatków o charakterze prorozwojowym, przy zapewnieniu stabilnych dochodów budżetowych. Sytuacja w tym zakresie jest istotna dla sektora przedsiębiorstw nie tylko z punktu widzenia tworzenia zrównoważonego i trwałego otoczenia makroekonomicznego, ale związana jest również z rosnącymi potrzebami pożyczkowymi państwa. Konieczność finansowania zadłużenia publicznego wiąże się z pozyskiwaniem przez państwo środków z sektora finansowego poprzez zwiększenie sprzedaży papierów skarbowych. Ogranicza to możliwość skorzystania z tych środków przez podmioty gospodarcze. Z kolei zmniejszenie obciążeń podatkowych przedsiębiorstw prowadziłoby do ograniczenia wpływów do budżetu. Struktura wydatków budżetowych określa wielkość deficytu budżetu państwa. Zasadniczą wielkość stanowią wydatki zdeterminowane, związane z obsługą długu publicznego, subwencjami dla jednostek samorządu terytorialnego czy funduszami celowymi (ZUS, KRUS). W związku z tymi wydatkami rząd może przeznaczać ograniczoną ilość środków na inwestycje infrastrukturalne, badania i rozwój, aktywne formy wspierania rynku pracy czy poprawę funkcjonowania służb publicznych.⁴

⁴ K. Rybiński, *Polska wobec wyzwań XXI wieku*, w: *Polska wobec wyzwań cywilizacji XXI wieku*, red. A. Kukliński, K. Pawłowski, J. Woźniak, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków 2009, s. 79.

Gospodarka polska podlega procesom modernizacyjnym i restrukturyzacyjnym, które powodują zmiany struktury popytu na pracę. W nowych przedsiębiorstwach wymagane są inne kwalifikacje od pracowników niż w likwidowanych firmach. Postęp technologiczny i zmiany na rynku pracy wymagają ciągłego uczenia się i przekwalifikowywania, co z kolei pociąga za sobą niezbędne zmiany w systemie edukacji i kształcenia. W Polsce występuje nadwyżka pracowników o niskich kwalifikacjach. Niedopasowana struktura związana jest również z niską mobilnością siły roboczej, co związane jest głównie z rynkiem nieruchomości. Wskaźnik zatrudnienia dla grupy wiekowej 20-64 lata osiągnął poziom 64,8 % w 2011 roku. W strategii Europa 2020 założono poziom zatrudnienia w 2020 r. na 71%, a dla UE-27 75%.

Koszty pracy znajdują się nadal na stosunkowo niskim poziomie, związane jest to ze względnie niskim poziomem zarobków na tle państw Unii. Stanowiły tym samym do niedawna jedną z przewag konkurencyjnych Polski. Widać to było w napływie inwestycji zagranicznych do sektorów pracochłonnych, gdzie koszty pracy stanowiły istotną pozycję. Wraz z postępującą globalizacją następuje przepływ kapitału do krajów charakteryzujących się niższymi niż Polska kosztami pracy. Jednak w Polsce pojawiają się nowe inwestycje związane z sektorem usług np. nowoczesne centra usług dla biznesu. Zagraniczni inwestorzy przystępują do budowy w Polsce centrów badawczo-rozwojowych, dla których zasadnicze znaczenie ma jakość kapitału ludzkiego. Korzystnym zjawiskiem na rynku pracy jest wzrost wydajności pracy wyższy od średniej dla UE. Połączenie wzrostu wydajności pracy i niskiej dynamiki wynagrodzeń umożliwiło przedsiębiorcom utrzymanie korzystnej pozycji konkurencyjnej.

Kolejnym istotnym czynnikiem decydującym o rozwoju jest stabilność cen oraz zależny od niej koszt pozyskania kapitału. Uwarunkowania te decydują o poziomie produkcji, zatrudnienia i następnie o wysokości nakładów inwestycyjnych. Na poziom inflacji wpływają dwa główne czynniki. Czynniki wewnętrzny jest uwarunkowany głównie polityką monetarną przyjętą przez rząd, a jednym z dodatkowych czynników jest niska presja wywierana na poziom płac. Czynniki zewnętrzny uzależniony jest od wymiany z zagranicą; zasadnicze znaczenie mają tu zmiany cen żywności oraz nośników energii. Koszt pozyskania kapitału zależy pośrednio od ustalonej przez bank centralny stopy procentowej, która wpływa na wysokość oprocentowania kredytów i depozytów w bankach komercyjnych.

Innym czynnikiem decydującym o konkurencyjności jest innowacyjność gospodarki. Jednym z jej mierników jest wskaźnik dotyczący liczby zgłoszeń

krajowych wynalazków. W Polsce głównymi podmiotami zgłaszającymi wynalazki są szkoły wyższe, jednostki naukowe PAN, instytuty badawcze, osoby fizyczne oraz podmioty gospodarcze. U Unii Europejskiej poziom innowacyjności mierzony jest wskaźnikiem Innovation Union Scoreboard. Polska została zakwalifikowana do grupy umiarkowanych innowatorów. W zakresie innowacyjności osiągnęła poziom lepszy niż średnia dla UE-27. Wspieranie innowacyjności odbywa się głównie za pomocą Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013. Skierowany jest on do przedsiębiorców (w tym do małych i średnich), instytucji wspierających powstawanie innowacyjnych przedsiębiorstw, instytucji otoczenia biznesu oraz ich sieci.⁵ Celem programu jest rozwój polskiej gospodarki w oparciu o innowacyjne przedsiębiorstwa. Wsparcie polega głównie na inwestycjach w wyniku których powstają nowe lub ulepszone produkty. W ramach programu przedsiębiorcy mogą uzyskać dofinansowanie realizacji projektów celowych obejmujących badania przemysłowe, prace rozwojowe oraz wdrażanie wyników badań.⁶

Przedsiębiorcy mogą liczyć również na wsparcie finansowe w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Jest to pomoc oparta na zwrotnych instrumentach finansowych. Bank Gospodarstwa Krajowego jest odpowiedzialny za przekazywanie środków zainteresowanym podmiotom np. mikroprzedsiębiorstwom. Poza wsparciem finansowym w programie przewidziano pomoc doradczą. Poza wyżej wymienionymi programami pomoc można uzyskać w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych. Przeznaczona jest ona dla mikro, małych i średnich przedsiębiorstw. Celem programu jest wsparcie przedsiębiorczości i jednocześnie wzmocnienie poziomu konkurencyjności przedsiębiorstw, wzrost potencjału ekonomicznego i innowacyjnego oraz zwiększenie zatrudnienia.

Istotne znaczenie ma polityka rządu wobec innowacji, która może być prowadzona zarówno od strony podażowej, jak i popytowej. Oddziaływanie na stronę podażową może dotyczyć bezpośredniego uczestnictwa państwa poprzez prowadzenie działalności badawczo-rozwojowej lub pośrednio przez oddziaływanie na otoczenie. Od strony popytowej polityka innowacyjna rządu może polegać na bezpośrednim lub pośrednim kształtowaniu rynków krajowych. Wsparcie innowacyjnych przedsięwzięć

⁵ B. Sieniewska, K. Ziolo, *Pozyskiwanie innowacji w przedsiębiorstwie*, w: „Zarządzanie rozwojem przedsiębiorstw i instytucji”, Tom I, Kraków, 2010, s. 65.

⁶ S. Ciok, *Polityka rządu wobec wspierania działalności innowacyjnej i badawczo-rozwojowej*, w: *Endo- i egzogeniczne determinanty obszarów wzrostu i stagnacji w województwie dolnośląskim w kontekście Dolnośląskiej Strategii Innowacji*, red. H. Dobrowolska-Kaniewska, E. Korejwo, Urząd Marszałkowski, Wrocław 2009, s. 133.

z budżetu centralnego jest realizowane przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości. Jednym z przedsięwzięć jest program *Bon na innowacje*, którego celem jest pobudzenie kontaktów między przedsiębiorcami i sferą nauki. W celu zachęcenia przedsiębiorców do brania udziału w międzynarodowych projektach innowacyjnych wprowadzono program *Wsparcie na uzyskanie grantu*. Ponadto program ma zachęcać przedsiębiorców do współpracy ze środowiskiem naukowym. Przedsiębiorcy mogą też korzystać z usług sieci europejskiej Enterprise Europe Network finansowanej częściowo z wspólnotowego *Programu ramowego na rzecz konkurencyjności i innowacji*. Pomoc jest udzielana za pomocą punktów kontaktowych.

Innym instrumentem wspierającym rozwój na szczeblu centralnym jest zdobycie przez podmiot gospodarczy statusu centrum badawczo-rozwojowego. Celem tego narzędzia jest rozwój prywatnego sektora badawczo-rozwojowego oraz wzrost prywatnych nakładów na sektor badawczo-rozwojowy i wzrost podaży usług z tej sfery. Zdobycie statusu centrum badawczo-rozwojowego łączy się ze zwolnieniem z podatku od nieruchomości wykorzystywanych do prowadzeniem badań. Druga ulga podatkowa jest związana z zakupem nowej technologii. Z tego instrumentu może skorzystać każdy przedsiębiorca, ale nowa technologia musi być wykorzystywana zgodnie ze statutową działalnością podatnika.

Wprowadzenie reform strukturalnych związane jest ze zjawiskami kryzysowymi w gospodarce. Również w ramach Unii Europejskiej podjęto odpowiednie działania, Rada Europejska przyjęła strategię *Europa 2020 - Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, w której podkreślona została potrzeba wspólnego działania państw członkowskich na rzecz wychodzenia z kryzysu oraz wdrażania reform umożliwiających stawienie czoła wyzwaniom związanym z globalizacją, starzeniem się społeczeństw czy rosnącą potrzebą racjonalnego wykorzystywania zasobów. W celu osiągnięcia powyższych założeń zaproponowano trzy podstawowe, wzajemnie wzmacniające się priorytety: wzrost inteligentny, wzrost zrównoważony oraz wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu.

Podjęto działania polegające na realizacji strategii *Europa 2020*. Rada Ministrów przyjęła *Krajowy Program Reform* odnoszący się do realizacji strategii *Europa 2020*. W kolejnym roku Rada Ministrów zatwierdziła dokument *Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii „Europa 2020. Aktualizacja 2012/2013”*. Zasadnicza część przygotowania *Aktualizacji 2012/2013* polegała na weryfikacji listy działań oraz wskazaniu zadań do realizacji w ramach tych działań w latach 2012-2013. Przy

weryfikacji listy działań kierowano się doświadczeniami z pierwszego roku wdrażania KPR, w tym postępowaniem w realizacji poszczególnych zadań oraz podjętymi w ciągu tego okresu decyzjami i wyborami politycznymi.⁷

Wprowadzenie gospodarki na ścieżkę rozwoju wymaga odpowiednich źródeł finansowania. W polskiej rzeczywistości finansowanie działalności innowacyjnej, przyjętej za priorytet strategii Europa 2020, odbywa się głównie ze środków własnych przedsiębiorstw. Inwestycje tego typu łączą się z większym ryzykiem. Ryzyko łączy się z nieznanym horyzontem czasowym i niepewnością co do stopy zwrotu. Dostęp do środków zewnętrznych jest niezwykle istotny w takim przypadku. Unia Europejska przywiązuje dużą wagę do funduszy private equity oraz venture capital. Fundusze te obejmują różne rodzaje inwestycji na niepublicznym rynku kapitałowym i nastawione są na ponadprzeciętne zyski związane z podwyższonym ryzykiem. Poszukują inwestycji o dużym potencjale rozwojowym, zwłaszcza w sektorze nowych technologii. Działalność tych funduszy przypomina inwestycje strategiczne i połączona jest z udziałem we własności i zarządzie przedsiębiorstwa. W przypadku Polski występują obawy przed utratą kontroli nad przedsiębiorstwem w wyniku współpracy z funduszami. Działanie 3.1 *Inicjowanie działalności innowacyjnej* Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka służy zwiększeniu popytu na wcześniej omówione fundusze. Pomoc w ramach tego działania dotyczy dotacji na inkubację oraz inwestycji w nowo utworzone przedsiębiorstwa. W fundusze venture capital inwestuje Krajowy Fundusz Kapitałowy, którego udziałowcem jest Bank Gospodarstwa Krajowego. Fundusze venture capital udzielają wsparcia małym i średnim innowacyjnym przedsiębiorstwom prowadzącym działalność badawczo-rozwojową oraz przedsiębiorstwom o wysokim potencjale rozwoju. Krajowy Fundusz Kapitałowy uzyskuje środki z budżetu państwa oraz funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Ponadto jest on beneficjentem Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy, którego celem jest poprawa dostępności kapitału właścicielskiego dla małych i średnich przedsiębiorstw w województwach lubelskim, małopolskim, podkarpackim i świętokrzyskim.

Pomoc publiczna jest udzielana również w formie dotacji, co jest szczególnie istotne ze względu na wzrost pomocy współfinansowanej z funduszy europejskich. Pomoc ta jest udzielana w formie dotacji lub refundacji zwłaszcza przez marszałków województw w ramach regionalnych programów operacyjnych oraz przez prezesa Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości w ramach Programu Operacyjnego

⁷ A. Nowakowska, *Regionalny wymiar procesów innowacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011, s. 126.

Innowacyjna Gospodarka. Znaczna pomoc jest też udzielana w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko przez Ministra Gospodarki. Wśród form pomocy przeważają bezpośrednie wydatki. Rozpatrując pomoc publiczną w horyzontalnym ujęciu największa jej część przypada na zatrudnienie, ochronę środowiska oraz prace badawczo-rozwojowe. Pomoc regionalna stanowi ponad 50% udzielanej pomocy i jest głównie udzielana na wsparcie nowych inwestycji.

Fundusze unijne nie tylko przyczyniły się do zwiększenia aktywności i konkurencyjności polskiej gospodarki, ale stały się instrumentem chroniącym przed skutkami kryzysu. W latach 2007-2013 funkcjonują fundusze strukturalne (Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego i Europejski Fundusz Społeczny) oraz Fundusz Spójności. W Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia zawarto cele działań. Jako główny cel strategiczny przyjęto tworzenie warunków wzrostu konkurencyjności gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej Polski. Jednym z głównych instrumentów w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia jest Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka 2007-2013, którego środki w większości są przeznaczane na badania i rozwój, innowacje, technologie informacyjne i komunikacyjne. Kolejnym programem jest Program Operacyjny Kapitał Ludzki, który ma poprawić potencjał kapitału ludzkiego za pomocą specjalistycznych szkoleń i usług doradczych. W ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko następuje rozbudowa infrastruktury technicznej, ochrona i poprawa stanu środowiska. Podejmowane są działania związane z zachowaniem tożsamości kulturowej i rozwijaniem spójności terytorialnej.

Regionalne Programy Operacyjne zostały wykorzystane do realizacji priorytetów zawartych w strategiach rozwoju województw. W ramach tych programów za główne cele uznano rozwój regionu lub poprawę jego konkurencyjności. Założono bezpośrednią pomoc finansową na inwestycje dla przedsiębiorstw, udział w targach, wystawach oraz wsparcie instytucji otoczenia biznesu. Regionalne Programy Operacyjne stanowią poważne źródło wsparcia przedsiębiorstw zarówno regionalnych, jak i lokalnych.

Dla obszaru Polski Wschodniej (województw: podlaskiego, lubelskiego, podkarpackiego, świętokrzyskiego i warmińsko-mazurskiego) zastosowano specjalny instrument Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej, którego celem jest przyspieszenie tempa rozwoju społeczno-gospodarczego zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Wyznaczono szereg celów szczegółowych dotyczących stymulowania rozwoju konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy, zwiększenia

dostępu do Internetu szerokopasmowego, rozwoju wybranych funkcji metropolitalnych miast wojewódzkich, poprawy dostępności i jakości powiązań komunikacyjnych, zwiększenia zrównoważonej turystyki w gospodarczym rozwoju makroregionu oraz optymalizację procesu wdrażania programu. W ramach Programu możliwe jest współfinansowanie budowy i rozbudowy parków przemysłowych, technologicznych, kompleksowe uzbrojenie i przygotowanie terenu pod inwestycje produkcyjne, tworzenie sieci współpracy dotyczącej innowacyjnej działalności gospodarczej za pomocą rozwoju i tworzenia nowych inicjatyw klastrowych.⁸

Poza funduszami strukturalnymi rozwój w Polsce wspierany jest w ramach 7. Programu Ramowego, Programu Ramowego na Rzecz Konkurencyjności i Innowacji, programów Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego. Rozwój obszarów wiejskich i modernizacja polskiego rolnictwa odbywa się w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. Działania tego programu określono w ramach czterech osi: poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego, poprawa środowiska naturalnego i obszarów wiejskich, jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki wiejskiej oraz oś leader.

Rozwój na poziomie krajowym wspiera Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Edukacji Narodowej oraz Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości oraz Bank Gospodarstwa Krajowego. Bank ten oferuje pomoc w postaci poręczeń i gwarancji spłat kredytów oraz wsparcie dla istniejących i nowopowstałych regionalnych i lokalnych funduszy doręczeniowych w postaci udziałów kapitałowych oraz poręczeń. Na poziomie regionalnym partnerem dla rządu są instytucje samorządowe. Urzędy Marszałkowskie pełnią funkcję opiniodawczą w odniesieniu do działań na szczeblu krajowym. Odpowiadają za formułowanie strategii i programów rozwoju regionalnego, jak też za wdrażanie działań na poziomie operacyjnym.

Kluczowa rola wśród instytucji wspierających rozwój przypada Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, która zajmuje się wspieraniem działalności innowacyjnej i badawczo-rozwojowej firm oraz realizuje programy rozwoju przedsiębiorczości. Ponadto Agencja jest odpowiedzialna za wdrażanie wybranych działań współfinansowanych z funduszy strukturalnych, udziela wsparcia finansowego, szkoleniowo-doradczego oraz prowadzi działalność informacyjno-promocyjną. We

⁸ M. Gorynia, B. Jankowska, *Klasy a międzynarodowa konkurencyjność i internacjonalizacja przedsiębiorstwa*, Difin, Warszawa 2008, s. 25.

wdrażaniu instrumentów wsparcia szczególną rolę odgrywa Krajowy System Usług koordynowany przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości. Organizacje te świadczą usługi dla przedsiębiorców i osób planujących rozpoczęcie działalności gospodarczej. W skład Krajowego Systemu Usług dla Małych i Średnich Przedsiębiorstw wchodzi Punkty Konsultacyjne, ośrodki Enterprise Europe Network, Krajowa Sieć Innowacji oraz fundusze pożyczkowe i poręczeniowe.

3. Zadania samorządu terytorialnego w zakresie rozwoju regionalnego

W przypadku społeczności lokalnej występuje szczególny stosunek do zamieszkałego obszaru. Więzy jakie łączą członków społeczności wywodzą się z chęci rozwiązywania wspólnych problemów. W procesie rozwoju gmina ma bardzo istotne zadanie, gdyż może być źródłem oddolnych inicjatyw. Wpływ społeczności lokalnej na rozwój przebiega dwiema drogami. Po pierwsze przestrzeń lokalna zmienia się pod wpływem indywidualnych przedsięwzięć mieszkańców. Druga forma związana jest z działaniem zbiorowym związanym z poszczególnymi podmiotami gospodarczymi, instytucjami lub organizacjami. Mieszkańcy decydują o wykorzystaniu czynników rozwoju lokalnego.⁹

W ramach ustawy o samorządzie gminnym¹⁰ ma on tworzyć sprzyjające środowisko dla lokalnych przedsiębiorców oraz zaspokajać potrzeby mieszkańców. Samorząd lokalny pełni funkcję inicjującą, planistyczną, wspomagającą, koordynującą i kontrolną. Instrumentami są dokumenty planistyczne wpływające np. na strukturę przestrzenną, plany rozwoju gospodarczego i plany finansowe oraz instrumenty ekonomiczno-finansowe czy infrastrukturalne. Samorząd stara się stymulować rozwój przez osiągnięcie pożądaných zachowań podmiotów. Rozwój jest wynikiem bezpośredniej współpracy między władzami samorządowymi, a podmiotami gospodarczymi. Gospodarkę lokalną łączy się z gospodarowaniem lokalną materialną i społeczną bazą rozwoju, w której poprzez tworzenie miejsc pracy i rozwój podmiotów gospodarczych osiągnięte zostaje zaspokojenie potrzeb miejscowej ludności na płaszczyźnie społecznej, kulturowej, ekonomicznej i ekologicznej.

W ramach samorządu terytorialnego potrzebne jest działanie z własnej inicjatywy zgodne z oczekiwaniami społeczeństwa. Niezbędne jest skupienie ludności wokół idei rozwoju lokalnego. Materializacją takiej idei może być strategia rozwoju danej gminy

⁹ A. Sztando, *Oddziaływanie samorządu lokalnego na rozwój lokalny w świetle ewolucji modeli ustrojowych gmin*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 11, s. 13.

¹⁰ *Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, Dz. U. z 2001, nr 142, poz. 1591, z późniejszymi zmianami.

z którą mogą identyfikować się mieszkańcy. Powinna być ona zgodna ze strategią rozwoju województwa i przyczyniać się do poprawienia warunków funkcjonowania przedsiębiorstw, a tym samym zwiększać poziom konkurencyjności gminy i tym samym regionu.

Każda podjęta działalność gospodarcza ma miejsce na określonym obszarze i na niego oddziałuje. W pierwszej kolejności jest to gmina. W związku z tym powinna ona posiadać plany zagospodarowania przestrzennego decydujące o przeznaczeniu określonych terenów pod daną działalność gospodarczą. Niezbędne jest również określenie zasad wsparcia dla inwestycji zlokalizowanych w gminie. Uwaga władz gminy powinna skupiać się na nowo powstających przedsiębiorstwach jak i na już funkcjonujących, które mogą być przykładem dla nowego biznesu. Do zadań władz lokalnych należy stymulowanie rozwoju gospodarczego, jak też likwidacja barier w rozwoju przedsiębiorstw. Istotne jest rozwiązywanie konfliktów społeczności lokalnych i przedsiębiorców, inicjowanie powiązań między sektorem nauki i biznesu oraz instytucjami otoczenia rynkowego, koordynacja działań podmiotów gospodarczych, podejmowanie wspólnej realizacji inwestycji służących rozwojowi gminy oraz kreowanie odpowiednich warunków dla rozwoju przedsiębiorczości na terenie gminy. Podejmowanie konkretnych działań np. związanych z zastosowaniem niższych stawek podatkowych, opracowanie planów lokalnego rozwoju czy lokalnych strategii powinno być konsultowane z przedsiębiorcami w celu określenia kierunków oddziaływania instrumentów na działalność gospodarczą. Aby nastąpiła wymiana myśli niezbędne jest stworzenie odpowiedniego forum dla przedsiębiorców np. poprzez wsparcie powstających organizacji zrzeszających przedsiębiorców, czy izb gospodarczych. Władze samorządowe powinny również dbać o wizerunek gminy oraz o łatwy przepływ informacji o możliwych formach wsparcia. Władze gminy mogą być członkami klastrów. Wówczas ich rola polega na promocji współpracy podmiotów gospodarczych. Ponadto gminy mogą zajmować się inicjowaniem powiązań sieciowych, koordynowaniem działań klastra, prowadzeniem szkoleń i pomocą w pozyskiwaniu środków zewnętrznych.

Władze powiatu wykonują zadania o charakterze ponadgminnym, mają one jednak charakter uzupełniający w stosunku do obowiązków gminy.¹¹ Zadania władz powiatu w odniesieniu do rozwoju można podzielić na kilka oddzielnych grup. Kluczową pozycję zajmuje rozwój systemu komunikacyjnego, czyli budowa i modernizacja dróg powiatowych. Ponadto do kompetencji powiatu należy wykorzystanie potencjału

¹¹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. 1998, nr 91, poz. 578.

społeczno-gospodarczego dla rozwoju przedsiębiorczości i rozwoju ekonomicznego. W tym celu władza może podejmować działania promujące istniejące przedsiębiorstwa, może też prowadzić współpracę z izbami gospodarczymi na rzecz promocji, organizacji szkoleń i konferencji organizowanych na potrzeby przedsiębiorców. W ramach tych przedsięwzięć stosowane jest wsparcie podmiotów w przygotowaniu i realizacji publikacji promocyjnych oraz pomoc przy uczestnictwie w targach i misjach zagranicznych. Kolejnym czynnikiem wspierającym rozwój jest prowadzenie sprawnego systemu informacji gospodarczej. Funkcjonowanie przedsiębiorstw oraz przyciąganie nowych podmiotów wymaga sprawnej obsługi administracyjnej w ramach działalności organizacyjnej oraz inwestycyjnej.

Poza tym do zadań władz powiatowych należy kształtowanie zrównoważonego i elastycznego rynku pracy oraz przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom w sferze zatrudnienia. Ważny jest aktywny udział powiatowych urzędów pracy w efektywnym zarządzaniu krajowymi i unijnymi instrumentami wsparcia rynku pracy. Istotne znaczenie mają też przedsięwzięcia przeciwdziałające wykluczeniu zawodowemu osób zagrożonych długotrwałym bezrobociem. Władze odpowiadają też za poziom bezpieczeństwa publicznego w odniesieniu do służb porządkowych oraz ratownictwa.¹²

Do zakresu zadań powiatu należą także działania związane z nieruchomościami, takie jak wydawanie pozwoleń i decyzji administracyjnych związanych z przygotowaniem i realizacją inwestycji. Władze powiatowe dbają również o dziedzictwo kulturowe znajdujące się na ich terenie i zasoby przyrody. Dobry poziom tych zasobów pozwala na rozwój turystyki, który może przyczynić się do poprawienia sytuacji ekonomicznej powiatu.

Samorząd województwa zajmuje się prowadzeniem polityki rozwojowej. W myśl ustawy o samorządzie województwa¹³ do podstawowych zadań władzy na szczeblu województwa należy pobudzanie aktywności gospodarczej, tworzenie warunków rozwoju gospodarczego, zwiększenie konkurencyjności i innowacyjności gospodarki, a także wspieranie rozwoju nauki i gospodarki oraz postępu technologicznego i innowacji. W ramach tych prac zostaje przygotowana strategia rozwoju województwa zawierająca cele i priorytety rozwoju. Strategię i wieloletnie programy uchwała sejmik województwa, który jest odpowiedzialny za rozwój cywilizacyjny w skali regionu.

¹² *Wprowadzenie do programu rozwoju instytucjonalnego*, D. Kijowski, S. Prutis, M. Stec, J. Szlachta, J. Zaleski, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2004, s. 68.

¹³ *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa*, Dz. U. 1998, nr 91, poz. 576.

Uchwała plan zagospodarowania przestrzennego, budżet województwa oraz określa zasady udzielania dotacji.

Do zadań samorządu wojewódzkiego należy także dbanie o infrastrukturę techniczną i społeczną. W skład infrastruktury technicznej wchodzi sieć dróg wojewódzkich oraz rozwój sieci komunikacyjnej o zasięgu wojewódzkim. W ramach rozwijania infrastruktury społecznej kluczowe miejsce zajmuje rozwijanie edukacji zgodnej z potrzebami regionu, kształtowanie współpracy między sferą nauki i gospodarki, wspieranie nauki i postępu technologicznego oraz innowacji. Dla kształtowania rozwoju regionu istotne jest zlokalizowanie inwestycji strategicznych jakimi mogą być duże przedsiębiorstwa, centra handlu hurtowego, czy centra rozrywki i rekreacji połączone z centrami handlowymi.

Istotne znaczenie dla rozwoju regionu ma przyciąganie zagranicznych inwestorów, którzy tworzą miejsca pracy w regionie, zwiększając tym samym zamożność mieszkańców województwa. Do zlokalizowania działalności może zachęcać pomoc finansowa czy ulgi w zakresie podatków. Korzystny wpływ ma również promocja regionu oraz wysoki standard życia i edukacji. Władze w ramach działań prorozwojowych zajmują się też wspieraniem rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw już funkcjonujących, jak też dopiero powstających. Mogą to być instrumenty związane z Programami Operacyjnymi lub regionalnymi programami operacyjnymi. W ramach swej polityki władze regionalne wspierają również struktury klastrowe funkcjonujące na danym terenie.

* * *

W gospodarce występują dwa procesy: globalizacja i regionalizacja. Dla rozwoju polityki regionalnej szczególne znaczenie ma ten drugi proces. Łączy się on z postępującą demokratyzacją życia społecznego oraz nowym ujęciem sprawowania władzy w państwie. Powiązany jest ze wzrostem znaczenia jednostek samorządu terytorialnego oraz przekazywaniem im nowych zadań. Zachodzące procesy demokratyzacji są usankcjonowane prawnie, co ma szczególnie istotne znaczenie dla samodzielnego sprawowania władzy przez niższe szczeble administracji publicznej. Jest to zgodne z zasadą subsydiarności, czyli podejmowaniem działań na odpowiednim szczeblu administracji publicznej.

Szczególne znaczenie dla rozwoju miało powołanie trzech szczebli samorządu terytorialnego. Samorządy zajmują się wspieraniem rozwoju gospodarki poprzez szeroko rozumiane wspieranie przedsiębiorczości oraz kształtowanie warunków rozwoju gospodarczego. Celem ogólnym jest poprawa warunków życia mieszkańców.

Do prowadzenia swych działań mogą wykorzystywać różne instrumenty typu prawno-podatkowego, finansowego czy promocyjno-szkoleniowego.

Obok polityki tego typu istotną rolę odgrywa działalność państwa w ramach polityki makroekonomicznej. Zasadnicza sfera wpływu łączy się z kształtowaniem popytu, który łączy się z podejmowaniem inwestycji ściśle związanych z koniunkturą gospodarczą. Decyduje ona również o stanie finansów publicznych. One z kolei warunkują inwestycje samorządowe oraz rządowe. Kluczowa rola w tych działaniach przypisywana jest rządowi, który ma za zadanie stabilizowanie sytuacji. Trudna sytuacja w tej dziedzinie przekłada się na skalę obciążeń podatkowych i pozapodatkowych, które są jedną z przyczyn braku możliwości rozwoju rynku pracy. Dla rozwoju istotne znaczenie ma również stabilność cen i możliwość przewidywania przyszłej sytuacji gospodarczej. Wśród innych czynników możemy wymienić współpracę międzynarodową oraz koniunkturę gospodarczą u partnerów handlowych. Należy również podkreślić rolę przedsięwzięć podejmowanych dzięki członkostwu w Unii Europejskiej.

Literatura cytowana

- Biała Księga Komitetu Regionów w sprawie wielopoziomowego sprawowania rządów*, Unia Europejska, Opinia z inicjatywy własnej Komitetu Regionów, Bruksela 2009.
- Ciok S., *Polityka rządu wobec wspierania działalności innowacyjnej i badawczo-rozwojowej, w: Endo- i egzogeniczne determinanty obszarów wzrostu i stagnacji w województwie dolnośląskim w kontekście Dolnośląskiej Strategii Innowacji*, red. H. Dobrowolska-Kaniewska, E. Korejwo, Urząd Marszałkowski, Wrocław 2009.
- Gorynia M., B. Jankowska, *Klasy a międzynarodowa konkurencyjność i internacjonalizacja przedsiębiorstwa*, Difin, Warszawa 2008.
- Nowakowska A., *Regionalny wymiar procesów innowacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011.
- Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*, J. Chądzyński, A. Nowakowska, Z. Przygodzki, CeDeWu, Warszawa 2012.
- Rybiński K., *Polska wobec wyzwań XXI wieku, w: Polska wobec wyzwań cywilizacji XXI wieku*, red. A. Kukliński, K. Pawłowski, J. Woźniak, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków 2009.
- Sieniewska B., K. Ziolo, *Pozyskiwanie innowacji w przedsiębiorstwie, w: Zarządzanie rozwojem przedsiębiorstw i instytucji*, Kraków 2010.
- Strategia Rozwoju Kraju 2020*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012.
- Sztando A., *Oddziaływanie samorządu lokalnego na rozwój lokalny w świetle ewolucji modeli ustrojowych gmin, „Samorząd Terytorialny” 1998, Tom I, nr 11.*
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym*, Dz. U. 1998, nr 91, poz. 578.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa*, Dz. U. 1998, nr 91, poz. 576.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1591.

Wprowadzenie do programu rozwoju instytucjonalnego, D. Kijowski, S. Prutis, M. Stec, J. Szlachta, J. Zaleski, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2004.

Artur Bartoszewicz

13. Programowanie rozwoju zintegrowane z budżetowaniem zadaniowym

Streszczenie

W artykule zaprezentowano budżetowanie zadaniowe w kontekście programowania rozwoju. Wskazano na połączenie planowania i programowania z alokacją zasobów niezbędnych dla osiągnięcia celów i rezultatów zaplanowanej w ramach wybranych na dany okres programowania priorytetów. Przeanalizowano cechy i cele metod budżetowania w sektorze publicznym. Zaprezentowano w analizie porównawczej modele gospodarowania w administracji publicznej. Wskazano po analizie doświadczenia krajów OECD postulat zastosowania w administracji publicznej oraz systemie zarządzania strategicznego państwem szeregu narzędzi zwiększających możliwość skuteczności i efektywności gospodarowania zasobami publicznym. Przedstawiono model sprawności i wydajności zastosowany w Wielkiej Brytanii. Zaprezentowano metodykę przygotowania budżetu zadaniowego w kontekście cyklu zarządzania projektem. Ponadto przedstawiono metodykę ujęcia dysponentów budżetu w strukturze celów budżetu zadaniowego. Omówiono również systemowe rozwiązania włączenia budżetu zadaniowego w system planowania i programowania wieloletniego. Zaprezentowano przykłady implementacji rozwiązań zarządczych w krajach OECD. W ostatniej części wskazano kierunki postulowanych zmian w obszarze zarządzania strategicznego na poziomie kraju. W ramach podsumowania zaprezentowano postulaty wobec proponowanego w Polsce systemu planowania i programowania z użyciem budżetowania zadaniowego.

Słowa kluczowe: planowanie strategiczne, planowanie i programowanie rozwoju, budżet zadaniowy

The performance budgeting in the context of the development programming

Abstract

The article presents performance budgeting in the context of development programming. The relation of planning and programming with the allocation of resources needed to achieve the planned objectives and results of the selected

priorities within programming period was pointed out. The characteristics and objectives of budgeting methods in the public sector were analysed. Models of management in public administration were presented in the comparative analysis. After the analysis of the experience of OECD countries the demand to use a number of tools to enhance the possibility of efficiency and effectiveness of public resource management in public administration and strategic management system were indicated.

A model of efficiency and productivity used in the UK was presented as well as methodology of the preparation of performance budgeting in the context of the project management cycle. In addition, the methodology of positioning administrators in the structure of performance budgeting was presented. The systemic solutions of implementing the performance budget in budgeting in long-standing planning and programming system was discussed. Examples of the implementation of management solutions in OECD countries were introduced. In the last part contains the directions of proposed changes in the area of strategic management at a state level. The summaries presented demands towards the system of planning and programming with the use of performance budgeting, which is proposed in Poland.

Keywords: strategic planning, planning and program development, performance budgeting

Wstęp

Pierwszym krokiem myślenia strategicznego na poziomie kraju powinno być określenie pola potencjalnego wyboru. Możliwe jest to poprzez zdefiniowanie obszarów problemowych, które *wyrażają lukę pomiędzy stanem, a aspiracjami społecznymi i wymaganiami o genezie normatywno-eksperckiej (pozanegocjacyjne, niekoniecznie uwzględniające bieżącą opinię społeczną, oparte na naukowych, zobjektywizowanych podstawach, kryteria rozwojowe)*¹. Zawsze jest więcej niż jedno rozwiązanie istniejącego problemu², jednak aby identyfikacja rozwiązania była

¹ K. Barteczko, A. F. Bocian, *Modelowanie prognozowania i symulacji gospodarczych*, Uniwersytet w Białymstoku, Wydział Ekonomiczny, Białystok 2006, s. 169.

² Przykładowa metodyka Zarządzania Cyklem Projektu PCM wskazywała, że prawidłowo zdefiniowany problem to wyobrażanie stanu negatywnego, bieżącego, realnie istniejącego

możliwa należy zdefiniować kryteria wyboru, przed jakimi stoi podmiot planowania. Warto podkreślić, że przypadku planowania strategicznego na poziomie kraju czynnikami decydującymi i silnie odróżniającymi ten rodzaj planowania, od planowania na poziomie przedsiębiorstwa, a ostatecznie determinującymi jego wyniki, są: udział społeczeństwa w procesie decyzyjnym, wielowymiarowość przestrzenna³, a przede wszystkim konieczność gospodarowania zasobami o charakterze publicznym.

Poszukując społecznie i ekonomicznie oczekiwanego modelu gospodarowania zasobami publicznymi, należałoby skupić się na porównaniu modelu biurokratycznego, z postulowanym przez J. Czaputowicza modelem nowego zarządzania publicznego. Pierwszy, nadal funkcjonujący w polskiej administracji, opiera metodę gospodarowania zasobem publicznym na administrowaniu opartym na hierarchii, zaś za podstawę normatywną uznaje prawo administracyjne. Skutkuje to ukierunkowaniem działań na procedury i produkty, opierając styl kierowania na biurokratycznym administrowaniu, wytwarzającym relacje dominacji i podporządkowania. Podejście takie utrwala monocentryczny układ państwa. Wymusza oczekiwanie na aprobatę z wyższego szczebla, aby możliwa była jakakolwiek, nawet wskazana rynkowo, czy społecznie interwencja władzy publicznej. Ponadto, za największą wadę modelu uznaje się ukierunkowanie działań na utrwalanie porządku, co samo w sobie neguje próby realnego rozwiązywania problemów, czy zaspokajania potrzeb społecznych, gospodarczych i przestrzennych. Równocześnie, stosowane metody oceny oparte są na systemie kontrolnym, który za główny cel stawia identyfikowanie nieregularności i winnych za ich powstanie. Drugie podejście, oparte na modelu nowego zarządzania publicznego, skupia się na metodyce zarządzania opartego na informacji rynkowej⁴. Za podstawę normatywną uznaje system

i niepożądanego z punktu widzenia społecznego, gospodarczego lub przestrzennego itd. Patrz: *Manual Project Cycle Management*, European Commission, EuropeAid Co-operation Office, Brussels, March 2001, <http://europe.eu.int/comm/europeaid/evaluation/methods/index.htm>.

³ Ta sama decyzja skutkować może innymi rezultatami na poziomie lokalnym czy regionalnym. Pomijanie tego faktu objawiłoby się m.in. brakiem uwzględniania w decyzji polityka (gospodarczego) wymiarów regionalnego i/lub przestrzennego.

⁴ Odpowiedzią na niedoskonałości funkcjonowania modelu biurokratycznego była zapoczątkowana w latach osiemdziesiątych XX wieku „rewolucja menedżerska” objawiająca się identyfikacją nowego modelu zarządzania sektorem publicznym - nowego zarządzania publicznego (ang. *new public management*). Jednym z jej podstawowych nurtów była metodyka zarządzania sprawnością (*performance management*), która oparta była na koncepcji zarządzania przez rezultaty. Fundamentem koncepcji *performance management* było z kolei budżetowanie wynikowe (ang. *performance budgeting*). Szerzej: J. Supernat, *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, w: *Jednostka, państwo, administracja. Nowy wymiar*, red. E. Ura, Międzynarodowa Konferencja Naukowa Olszanica 23-26 maja 2004

kontraktowania wymuszający menedżerski styl kierowania i ukierunkowanie działań wynikowo na rezultaty. Możliwe staje się to przy zbudowaniu relacji opartych na zasadach konkurencji i współpracy, przy jednoczesnym istotnym poziomie autonomicznym poszczególnych uczestników procesu dostarczania usług publicznych. W obu modelach istotną rolę odgrywa metodyka i cel budżetowania. Pierwszy zakłada mechanizm współczynnikowy lub zorientowany na produkty, którego celem jest zdobycie środków lub zapewnienie realizacji zadań. Drugi wymusza zastosowanie metody budżetowania zorientowanej na rezultaty, której celem jest osiągnięcie rezultatów i efektów z nakładów publicznych⁵.

W wielu krajach, m.in. w Polsce (od 2006 r.)⁶, podjęto się wdrożenia rozwiązań zarządczych w administracji. Przykładem jest próba przejścia z budżetowania tradycyjnego, którego głównym celem jest administrowanie zasobami w trybie rocznym, na rzecz budżetowania zadaniowego, stanowiącego narzędzie zarządzania zasobami w wymiarze wieloletnim⁷ spójnym z systemem planistyczno-programowym na poziomie kraju. Takie podejście teoretycznie pozwoliłoby zmienić metodę budżetowania ze zorientowanej na zasoby (utrwalaną mechanizmem współczynnikowym), na opartą o zarządzanie poprzez rezultaty.

1. Metodyka budżetowania zadaniowego jako narzędzia wparcia planowania i programowania na poziomie kraju

Programowanie i planowanie rozwoju kraju jest ściśle połączone z koniecznością alokacji zasobów niezbędnych dla osiągnięcia celów i rezultatów zaplanowanych w ramach wybranych na dany okres programowania priorytetów. W Polsce od 2006 roku podjęto próbę przejścia z budżetowania tradycyjnego, którego głównym celem jest administrowanie zasobami finansowymi w trybie rocznym, na rzecz budżetowania

r., Rzeszów 2004, s. 469-490, także w: *Administracja publiczna. Studia krajowe i międzynarodowe*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Białymstoku 2003, nr 2, s. 28-46.

⁵ J. Czaputowicz ., red., *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, PWN, 2008, s. 151.

⁶ Szerzej patrz: A. Bartoszewicz, *Budżet zadaniowy w Polsce narzędziem systemu zarządzania strategicznego państwem – ocena i propozycje modyfikacji przyjętej metodyki*, w: *Budżet zadaniowy metodą racjonalizacji wydatków*, red. B. Woźniak, M. Postuła, publikacja po Sympozjum Naukowym Katedry Skarbowości SGH i Departamentu Reformy Finansów Publicznych MF, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2012.

⁷ Przykłady metodyki przyjętej przez poszczególne kraje odnajdujemy w *Performance Budgeting in OECD Countries*, OECD Publishing 2007, patrz też: J. Płoskonka, *Zmiany w stosowanych przez polską administrację publiczną metodach i narzędziach*, NIK, Warszawa 2006.

zadaniowego⁸, które jest narzędziem zarządzania zasobami finansowymi, ludzkimi, rzeczowymi i formalno-prawnymi w wymiarze wieloletnim. Takie podejście teoretycznie pozwoliłoby zmienić metodę budżetowania z obecnie stosowanej, zorientowanej na zasoby (utrwalaną mechanizmem współczynnikowym⁹) na opartą o zarządzanie poprzez rezultaty (Tabela 1).

Realizowane w Polsce w latach 2006-2013 zmiany doprowadziły jedynie do wytworzenia narzędzi opartych na nie precyzyjnie zdefiniowanej metodyce. Powinny dotyczyć również, jeżeli nie przede wszystkim, zmiany modelu zarządzania w sektorze publicznym¹⁰. W literaturze opisywane są się trzy podstawowe modele gospodarowania w sektorze publicznym¹¹ (Tabela 2). Podstawowy, najczęściej identyfikowany, model nazywany tradycyjnym, czyli model biurokratyczny oraz dwa nowoczesne, ujmujące zmianę logiki z administrowania na zarządzenie zasobami, czyli nowe zarządzanie publiczne (menedżerskie zarządzanie zasobami publicznymi) oraz dobre rządy (partycypacyjne zarządzanie publiczne).

⁸ Warto zauważyć, że budżet zadaniowy, w przyjętej w Polsce metodyce odnoszącej się do planowania w układzie zadaniowym, nie jest wdrażany na świecie, gdyż w poszczególnych krajach OECD opiera się to rozwiązanie na logice budżetu sprawnościowego, opartego na wyniku działania (ang. Performance Budgeting). Wydaje się, że było to wynikiem pierwotnie podjętej, jak można - po pierwszych latach wdrażania - ocenić, mylnej decyzji o nazwaniu budżetu zadaniowym, a nie opartym na rezultatach czy sprawnościowym, co skutkowałoby preferencją wyniku nad formą klasyfikacji podejmowanych nim interwencji. Szerzej: A. Bartoszewicz, *Budżet zadaniowy w Polsce narzędziem systemu zarządzania strategicznego państwem – ocena i propozycje modyfikacji przyjętej metodyki*, w: *Budżet zadaniowy metodą racjonalizacji wydatków*, publikacja po Sympozjum Naukowym Katedry Skarbowości SGH i Departamentu Reformy Finansów Publicznych MF, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2012.

⁹ Mechanizm współczynnikowy opiera się na budżetowaniu zasobów finansowych na kolejny rok w oparciu o współczynnik wzrostu (spadku) alokacji w odniesieniu do wykorzystaniu zasobów w roku poprzednim. Skutkuje to doprowadzaniem, przez uczestników tego procesu, do 100% wydatkowania budżetu w danym roku, bez realnej oceny efektywności prowadzonych działań, gdyż kolejny rok budowany jest na bazie poprzedniego. W przypadku niewydatkowania części budżetu danego roku, środki na kolejny rok zostają obniżone, gdyż wskaźnik wzrostu np. 1,05 lub 0,95 itp. odnosić się będzie do niższej wartości bazowej.

¹⁰ W corocznej publikacji przez Ministerstwo Finansów budżetu państwa w układzie zadaniowym nacisk kładziony jest na wytworzenie nowego układu klasyfikacyjnego z pominięciem działań wdrażających nowy model zarządzania w administracji publicznej i stwarzających warunki formalno-prawne dla zastosowania pełnych możliwości jakie daje podejście zarządzania przez cele w procesie podejmowania i realizacji decyzji publicznych. Patrz: www.mf.gov.pl

¹¹ Szerzej patrz: J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008, s. 15 -33; *Administracja publiczna. Wyzwania w obie integracji europejskiej*, red. naukowy J. Czaputowicz, PWN, 2008, s. 147 – 152.

Tabela 1. Podstawowe cechy i cele metod budżetowania w sektorze publicznym

lp	Metoda budżetowania	Cel metody	Cechy metody
1.	Zorientowana na zasoby (<i>input-focused</i>) - wsparta mechanizmem współczynnikiem	Zdobycie środków (zwiększenie wydatków)	Gospodarowanie objawia się <i>de facto</i> administrowaniem zasobami finansowymi, kadrowymi itd., dostępnymi na potrzeby realizacji programu lub polityki. W systemie tym nie otrzymuje się informacji, co osiągnięto, wykorzystując osiągalne zasoby.
2.	Zorientowana na produkty (<i>output-focused</i>)	Zapewnienie realizacji zadań	Funkcje i zadania państwa/samorządu opisywane są za pomocą dostarczanych dóbr i usług oraz ich ilości. Gospodarowanie (w mniejszym stopniu oparte na administrowaniu, bardziej ukierunkowane na zarządzanie) i budżetowanie zorientowane na produkty, opiera się w dużym stopniu na wskaźnikach takich jak ilość i terminowość.
3.	Zorientowana na wyniki (<i>outcome-focused</i>)	Realizacja założonych rezultatów	Priorytety działalności administracji rządowej i samorządowej są wyrażone osiągnięciem określonych celów spełniających wymagania SMART. Zarządzanie i budżetowanie zorientowane na cele ułatwia realokację środków oraz wspomaga proces formułowania priorytetów, ich implementację oraz ewaluację.

Zródło: Opracowanie własne na podstawie: I. Joumar, P. Kongsrud, Y.S. Nam, R. Price, *Enhancing the Effectiveness of Public Spending: Experience in OECD Countries*, OECD Economics Department Working Papers, No. 380, OECD Publishing 2004, s. 23

Powyższe porównanie potwierdza, że model nowego zarządzania publicznego neguje weberowski paradygmat biurokratycznej administracji, traktując ją na takich samych zasadach jak przedsiębiorstwa i inne organizacje¹². Takie podejście odrzuca

¹² Różnica identyfikowana jest na poziomie odczytania celu działania poszczególnych organizacji. Przedsiębiorstwa działają dla zysku finansowego, zaś administracja publiczna działa dla zysku, ale w wymiarze ekonomicznym, który powinien uwzględniać koszty i korzyści działania lub zaniechania, w tym koszty i korzyści społeczne i polityczne podejmowanych interwencji (w ekonomii nazywane *kosztami zewnętrznymi*). Akceptacja do użycia metodyki skierowanej do przedsiębiorstw na rzecz administracji publicznej rośnie jeśli uwzględnimy różnice definiowania pojęcia „przedsiębiorstwo” i „prowadzenia działalności gospodarczej” w rozumieniu prawa krajowego i wspólnotowego. Zgodnie z art. 2 i 4 Ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 173, poz. 1807) działalnością gospodarczą jest zarobkowa działalność, zaś przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy jest osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną – wykonująca we własnym imieniu działalność gospodarczą. Jeśli jednak przejdziemy na grunt prawa wspólnotowego to zgodnie z zapisami Załącznika I do Rozporządzenia Rady (WE) 800/2008 za przedsiębiorstwo uznamy osobę fizyczną lub prawną prowadzącą działalność gospodarczą, zaś za prowadzenie działalności gospodarczej uznamy wszelką działalność polegającą na oferowaniu (niezależnie od tego, czy

administrowanie na rzecz paradygmatu zarządzania i to opartego o metodykę menadżerską. P. F. Drucker zauważa, że działaniom administracji, z założenia nie nastawionym na zysk, jeszcze bardziej aniżeli biznesowi potrzeba wdrożenia metod

Tabela 2. Modele gospodarowania w administracji publicznej – analiza porównawcza

lp	Plaszczyzna porównania modeli	Model Biurokratyczny	Model Nowego Zarządzania Publicznego	Model Dobrego Rządzenia
1.	Metoda gospodarowania zasobem publicznym	Administrowanie oparte na hierarchii	Zarządzenie oparte na informacji rynkowej	Zarządzanie oparte o analizę sieci powiązań
2.	Podstawa normatywna	Prawo administracyjne	System kontraktowy	Mechanizmy konwencji
3.	Styl kierowania	Biurokratyczny - administrowanie	Menedżerski - zarządzanie	Partnerski – zarządzanie poprzez konsultowanie
4.	Charakter relacji	Dominacja i podporządkowanie	Konkurencja i współpraca	Równość i współzależność
5.	Cel działania	Utrwalanie porządku	Wywołanie zmian	Porozumienie społeczne
6.	Ukierunkowanie działań	Procedury/Produkty	Efekty/Rezultaty	Potrzeby/Problemy
7.	Organizacja państwa	Układ monocentryczny	Układ autonomiczny	Społeczeństwo obywatelskie
8.	Metoda i cel budżetowania	Współczynnikowe lub zorientowane na produkty – zdobycie środków lub zapewnienie realizacji zadań	Zorientowane na rezultaty - osiągnięcia rezultatów i efektów z nakładów publicznych	Zorientowane na cele – zapewnienie zaspokajania potrzeb i rozwiązywania problemów społecznych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, red. naukowy J. Czaputowicz, PWN, 2008, s. 151.

zarządzania, gdyż u podstaw działania organizacji tego typu brak jest automatycznych stabilizatorów/regulatorów wynikających przykładowo z konieczności zachowania dyscypliny rynkowej¹³.

owo „oferowanie” następuje w celu zarobkowym) towarów i usług na danym rynku (orzeczenie ETS z dnia 18 czerwca 1998 roku w sprawie C35/98 Komisja przeciwko Włochom oraz w sprawach C180/98-184/98 Pavlov). Szerzej patrz: zagadnienia związane z pojęciem *pomoc publiczna* na stronach www.mrr.gov.pl, www.uokik.gov.pl oraz www.europa.eu.int

¹³ Żle zarządzane przedsiębiorstwa na skutek działania mechanizmu rynkowego przestają istnieć lub też zmuszone są do poprawy sprawności w wyniku sumy indywidualnych decyzji klientów, czy też kontraktorów lub partnerów biznesowych, do czego nie dochodzi

Kolejnym argumentem za zastosowaniem metod zarządczych w administracji jest ewolucja podejścia do metod pomiaru sprawności działania. W przypadku organizacji komercyjnych stosuje się tu już nie tylko narzędzia ilościowe ale także jakościowe, w tym szereg mierników i wskaźników nie finansowych. Pomiarowi poddawane są takie obszary jak innowacyjność, poziom wykluczenia społecznego, równości płci, konkurencja, akceptacja społeczna czy oddziaływanie na środowisko. Wynika z tego, że narzędzia te mogą być z powodzeniem zastosowane także w sektorze publicznym.

Przykładowo można implementować w administracji publicznej oraz systemie wielopoziomowego zarządzania strategicznego państwem doświadczenia krajów zrzeszonych w OECD¹⁴. Zastosowano tam szereg narzędzi zwiększających możliwość skuteczności i efektywności gospodarowania zasobami publicznym¹⁵. Do tych narzędzi można zaliczyć, prócz budżetowania zadaniowego (budżetu wydajności, wyników, rezultatów, efektów - *performance budgeting*), także: zarządzanie ryzykiem, audyt wewnętrzny, kontrolę zarządczą, zarządzanie przez cele, planowanie strategiczne, rachunek kosztów działań, koncepcję zarządzania jakością (*Total Quality Management*)¹⁶, strategię kształtowaną przez klientów, zespoły samokierujące, płaskie struktury organizacyjne, wizjonerskie przywództwo, reengineering, mierniki efektywności, systemy zachęt i wynagradzanie za wyniki prac, analizę kosztów i korzyści oraz kosztów i efektywności, outsourcing, elektroniczne zarządzanie

w przypadku nieskutecznie administrowanej organizacji sektora publicznego Szerzej: P. F. Drucker, *The Practice of Management*, Harper & Row, New York 1954 za: J. Branco, J. de Araújo, *Bureaucracy and the management-for-results: implementing MBO in a traditional bureaucracy*, European Group of Public Administration, Conference "Public Law and the Modernising State" Lisbon, Portugal, 3-6 September 2003.

¹⁴ Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (ang. Organization for Economic Co-operation and Development).

¹⁵ Szerzej patrz: *Performance budgeting in OECD countries*, OECD Publishing 2007.

¹⁶ Najczęściej wdrażanym, w jednostkach publicznych krajów UE, systemami z grupy TQM są EFQM i CAF, który wykazuje największą dynamikę rozwoju. Wspólna Metoda Oceny CAF to narzędzie kompleksowego zarządzania jakością jednostek sektora publicznego, podstawowa koncepcja CAF została opracowana w wyniku prac analitycznych prowadzonych przez Europejską Fundację Zarządzania Jakością (EFQM), Wyższą Szkołę Nauk Administracyjnych (Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer), Niemcy oraz Europejski Instytut Administracji Publicznej (European Institute of Public Administration - EIPA) w Maastricht, Holandia. Opiera się na założeniu, że osiągnięcie pożądaných rezultatów działań organizacji, obywateli/konsumentów, pracowników i społeczeństwa zależy od jakości przywództwa, wpływającego na politykę i strategię, pracowników, relacje międzyludzkie, zasoby i procesy. Patrz: Ch. Engel, *Quality Management Tools in CEE Candidate Countries: Current Practice, Needs and Expectations*, EIPA 2003.

i elektroniczną informację, uczące się organizacje oraz odchudzoną produkcję¹⁷. W literaturze odnajdujemy ponadto potwierdzenia celowości zastosowania w jednostkach publicznych również narzędzi marketingowych¹⁸.

Kolejny z modeli tzw. *dobre rządzenie* (*good governance*) oparty na metodyce UE¹⁹ charakteryzuje się takimi cechami jak: otwartość, partycypacja, rozliczalność, skuteczność oraz koherencja. Koncepcyjnie podejście zbliżone do modelu weberowskiego i zakłada, że sektor publiczny i komercyjny różnią się od siebie zasadniczo, dlatego też sposób ich organizacji i funkcjonowania powinien być odmienny. Różnice opierają się na akceptacji przez *dobre rządzenie* skutków decyzji demokratycznych i wdrażania narzędzi skutecznego systemu rządzenia, wspierania efektywności działania instytucji publicznych, utrzymywania właściwej jakości usług publicznych oraz umiejętności (adaptacyjności) dostosowania się do nowych potrzeb społecznych²⁰.

Powyższy model w odróżnieniu z kolei od podejścia opartego o nowe zarządzanie publiczne bazuje nie na kontrakcie rynkowym a na partnerstwie stron uczestniczących w procesie zaspokajania potrzeb społecznych. Obywatel traktowany jest tu nie jak petent (model biurokratyczny), czy też klient (model menedżerski) ale jako interesariusz. Takie podejście promuje zasadę partnerstwa, która szeroko rozpowszechniana jest przez Komisję Europejską²¹. To podejście, aby zostało zaimplementowane, wymaga jednak czasochłonnego i szerokiego zakresem oddziaływania procesu przemian społecznych. Dlatego też postulowany jest obecnie w Polsce wyżej opisany Model Nowego Zarządzania Publicznego, w ramach którego buduje się wsparcie procesów zarządczych w formie budżetowania zadaniowego.

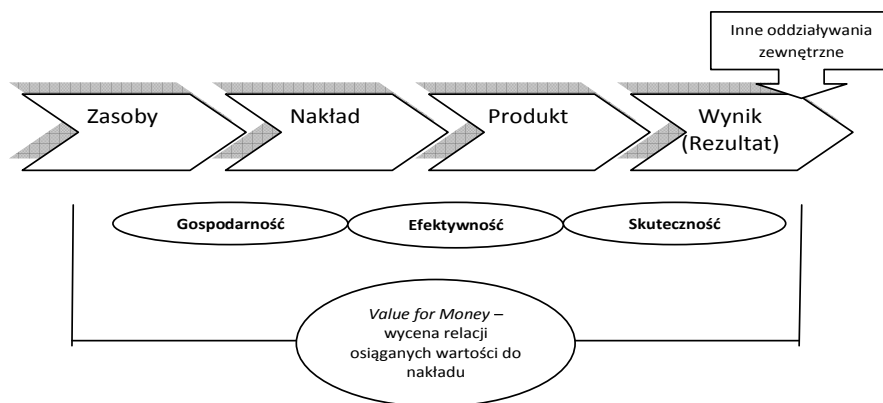
¹⁷ *Szkolenie w dziedzinie budżetowania zadaniowego w administracji publicznej 2010 r.*, Ministerstwo Finansów, Akademia Biznesu MDDP, Skrypt do projektu szkoleniowego współfinansowanego przez Unię Europejską z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, s. 5.

¹⁸ P. Kotler, N. Lee, *Marketing w sektorze publicznym*, WSPiZ im. L. Koźmińskiego, Warszawa 2008, s. 6-7.

¹⁹ *European Governance – A White Paper*, 2007, s. 10.

²⁰ *Administracja publiczna....* op. cit., s. 150.

²¹ Każdy kraj Beneficjent funduszy unijnych musi stosować zasadę partnerstwa przy budowie i realizacji systemu absorpcji. Patrz: Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 – Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, art. 11.



Rysunek 2 . Model sprawności i wydajności zastosowany w Wielkiej Brytanii

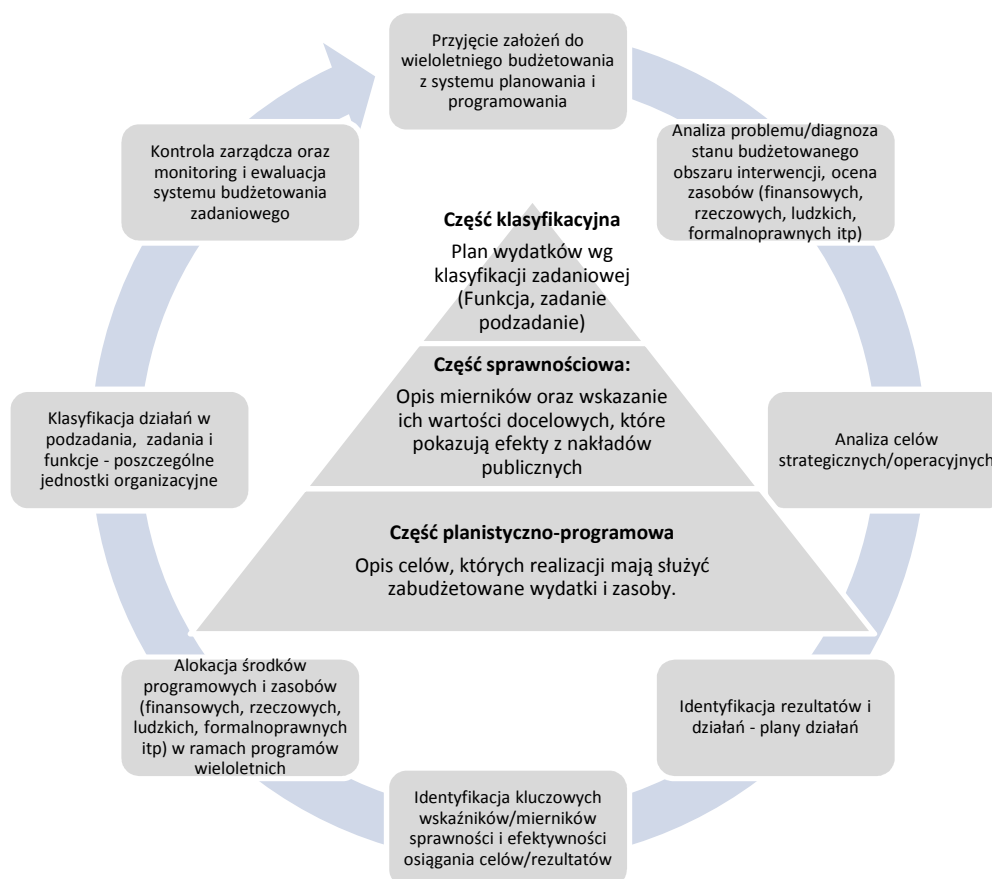
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Performance Budgeting in OECD Countries*, OECD Publishing Paris 2007, s. 194.

Budżet zadaniowy (BZ) jest narzędziem opartym o koncepcję P. F. Druckera zarządzania przez cele wpisującym się w metodykę zarządzania sprawnością działania - *performance management* (Rysunek 2). Metoda zakłada ciągły pomiar i analizę wyników działalności jednostki sektora publicznego w kontekście oceny. Ocenia, czy kreuje ona wynik dla obywatela (*value for citizens*). Weryfikuje wycenę relacji osiągniętych wyników do nakładu (*value for money*), co z kolei wymagane jest skutecznym i efektywnym zaspokajaniem potrzeb i koniecznością rozwiązywania problemów społeczeństwa.

Kluczowym elementem systemu zarządzania sprawnością jest jej budżetowanie (*performance budgeting*). Metodyka tak przygotowywanego budżetu zadaniowego wpisana jest w cykl zarządzania przez cele. Zakłada przejście od identyfikacji założeń systemu budżetowego i diagnozy stanu do analizy celów i wskazania systemu miar rezultatów (Rysunek 3).

Kolejnym krokiem byłoby zabudżetowanie środków i zasobów na wskazanych działaniach i ujęcie działań w wytworzony zadaniowy system klasyfikacji budżetowej. Narzędziami realizacji budżetu zadaniowego powinny być projekty, inicjatywy, przedsięwzięcia oraz działania. Wszystkie zaplanowane w danej perspektywie czasowej odpowiadające okresowi programowania budżetowego (wynikające z wyników szerszych prac prognostycznych i programowo-planistycznych). Środki te służą osiągnięciu zdefiniowanych celów poddawane są ocenie w ramach systemu miar

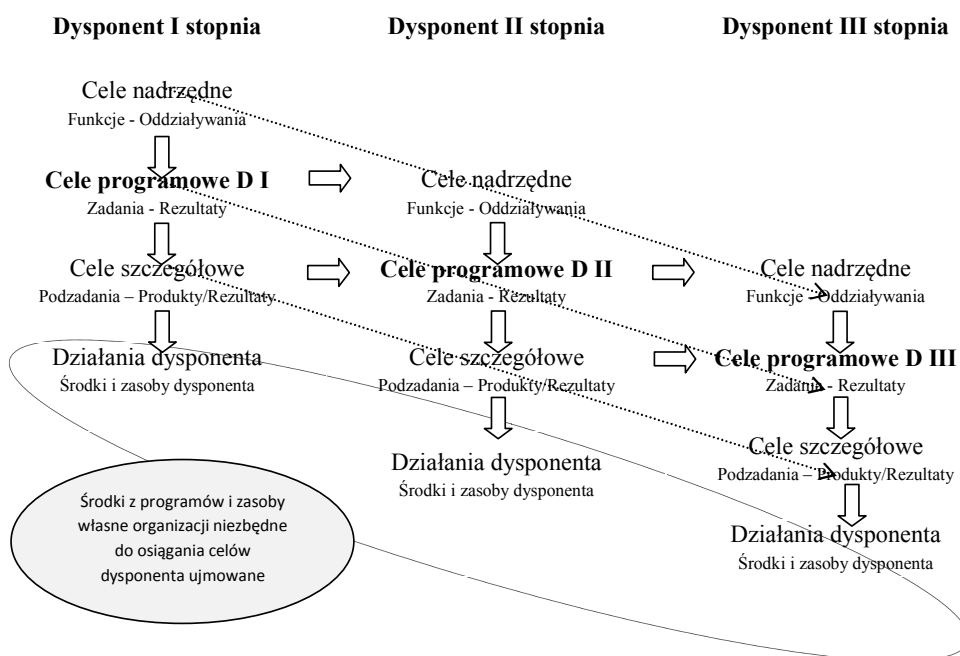
opartego na wartościach kluczowych wskaźników/mierników wydajności: sprawności i efektywności działania (*Key Performance Indicators*)²².



Rysunek 3. Proponowana metodyka przygotowania budżetu zadaniowego w kontekście cyklu zarządzania przez rezultaty

Źródło: Opracowanie własne.

²² Przy definiowaniu *KPI* wskazane jest między innymi wykorzystanie opracowanych przez R. S. Kaplana i D. P. Nortona *Strategicznej Karty Wyników* oraz modelu *Public Service Value*. Patrz: R.S. Kaplan, D. P. Norton, *Wdrażanie strategii dla osiągnięcia przewagi konkurencyjnej*, PWN, Warszawa 2010



Rysunek 4. Proponowana metodyka ujęcia dysponentów poszczególnych stopni w strukturze celów budżetu zadaniowego

Źródło: Opracowanie własne

Cele organizacji wynikające z diagnozy potrzeb i problemów wraz z odpowiadającymi im wskaźnikami/miernikami (KPI) przekładane są na konkretne działania. Kierowane są one do różnych szczebli danej organizacji (danego dysponenta środków budżetowych) lub dzielone pomiędzy organizacjami/instytucjami uczestniczącymi w systemie realizacji budżetu zadaniowego. Istotnym elementem metodyki powinno być jednoznaczne zdefiniowanie miejsca dysponentów budżetowych różnych stopni (w tym również jednostek sektora publicznego, innych niż dysponenci budżetowi) w strukturze realizacji budżetu. Możliwe jest to poprzez nadanie im konkretnego miejsca w strukturze osiągnięcia celów budżetowych (Rysunek 4).

Zaproponowane powyżej rozwiązania uwzględnia metodę przechodniości celów (możliwość wskazania części własnych celów szczegółowych do realizacji przez dysponenta niższego stopnia) i uzupełniania interwencji poszczególnych dysponentów (dobudowywanie działań). Wyznaczona struktura celów dysponenta I stopnia określa jego model interwencji, równocześnie cel programu dysponenta I stopnia staje się

celem nadrzędnym dla dysponenta II stopnia. Przejmuje on również cel/e szczegółowe dysponenta I stopnia, z które uznaje za swoje cele programowe i dookreśla swoje cele szczegółowe.

To samo podejście stosowane jest dla relacji celów dysponenta II i III stopnia i następnego oraz jednostek sektora publicznego, innych niż dysponenci budżetowi. Każdy z dysponentów definiuje zakres działań niezbędnych do osiągnięcia celów szczegółowych, które leżą w ich obszarze interwencji, zaś suma działań pozwala na określenie całościowej struktury budżetu zadaniowego dla każdego z dysponentów wg klasyfikacji funkcja, zadanie podzadanie dostosowanej do pozycji dysponenta w strukturze wdrażania BZ, jak również łącznego w ramach systemu planistyczno-programowego.

Kolejnym obszarem różniącym podejście budżetowania tradycyjnego od zadaniowego jest sposób alokacji środków i zasobów, które to nie są przyporządkowywane do jednostek organizacyjnych, lecz do programów ujętych w systemie planowania i programowania w którego realizacji uczestniczą poszczególne jednostki i organizacje. Budżetowanie zadaniowe wykorzystuje podejście do budżetowania oparte na tzw. metodzie mieszanej (połączenie planowania typu top – down i bottom – up). W metodzie tej do poszczególnych jednostek trafiają wytyczne do budżetowania, wynikające z celów przyjętych w strategii średniookresowej. Na tej podstawie wszystkie jednostki organizacyjne planują działania operacyjne na najbliższy rok i kolejne oraz zasoby niezbędne do ich realizacji.

Należy podkreślić, że budżet zadaniowy w powyższym podejściu jest narzędziem zarządzania przez rezultaty i nie może być traktowany samodzielnie bez ujęcia go w ramy systemu kontroli zarządczej oraz monitoringu, jak i ewaluacji skuteczności i efektywności działania. Ponadto z uwagi na włączenie w budżet zadaniowy, w przeciwieństwie do budżetowania tradycyjnego²³, poza informacją o planie wydatków również części sprawnościowej i planistyczno-programowej należy dokonać włączenia powstałego systemu budżetowania zadaniowego i kontroli zarządczej w system planowania i programowania wieloletniego.

²³ Budżet tradycyjny w Polsce obejmuje jedynie plan wydatków wg klasyfikacji budżetowej: część – dział – rozdział-paragraf.

2. Integracja programowania i planowania rozwoju z budżetowaniem zadaniowym

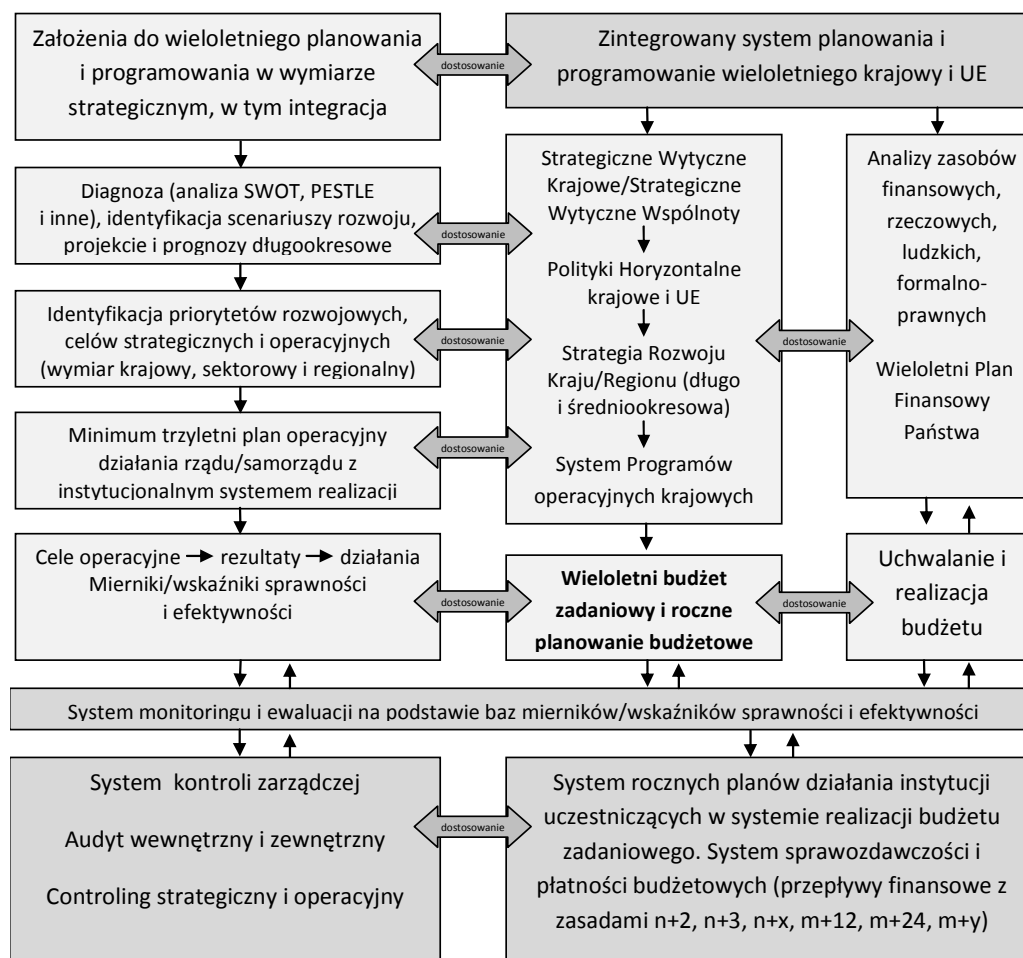
W celu podniesienia skuteczności operacyjnej omawianego rozwiązania wskazane byłoby połączenie istniejącego systemu programowania Unii Europejskiej (UE) z systemem krajowym, tak aby możliwe stało się wytworzenie zintegrowanego systemu wielopoziomowego zarządzania strategicznego i operacyjnego państwem - członkiem UE (Rysunek 5).

Pierwszym elementem proponowanego systemu jest przyjęcie i wdrożenie planowania i programowania strategicznego z uwzględnieniem metodyki UE. Wskazane byłoby nałożenie okresu programowania krajowego na okres programowania UE, co ułatwiłoby integrację wytycznych oraz zastosowanie narzędzi planistyczno-programowych jak również realizację i finansowanie zaplanowanych systemem działań. Efektem procesu planistycznego byłoby skonkretyzowanie priorytetów oraz wyznaczenie w wyniku przeprowadzonej diagnozy celów opisanych w Strategii Rozwoju Kraju (SRK).

Istotnym elementem procesu planistycznego staje się mapowanie strategii, czyli przełożenie celów strategicznych na działania operacyjne. Na etapie tym wykorzystuje się między innymi takie narzędzia jak mapy strategii (mapy wartości) oraz strategiczną kartę wyników. Mapa odzwierciedla kompletną strategię w postaci celów, rezultatów oraz działań i powiązań przyczynowo – skutkowych między nimi. Związki przyczynowo – skutkowe zawarte w mapie obrazują logiczne powiązanie między celami strategicznymi i operacyjnymi (analizowane są również cele nadrzędne programu, szczegółowe ujęte później w BZ) wskazując drogę do ich osiągnięcia²⁴.

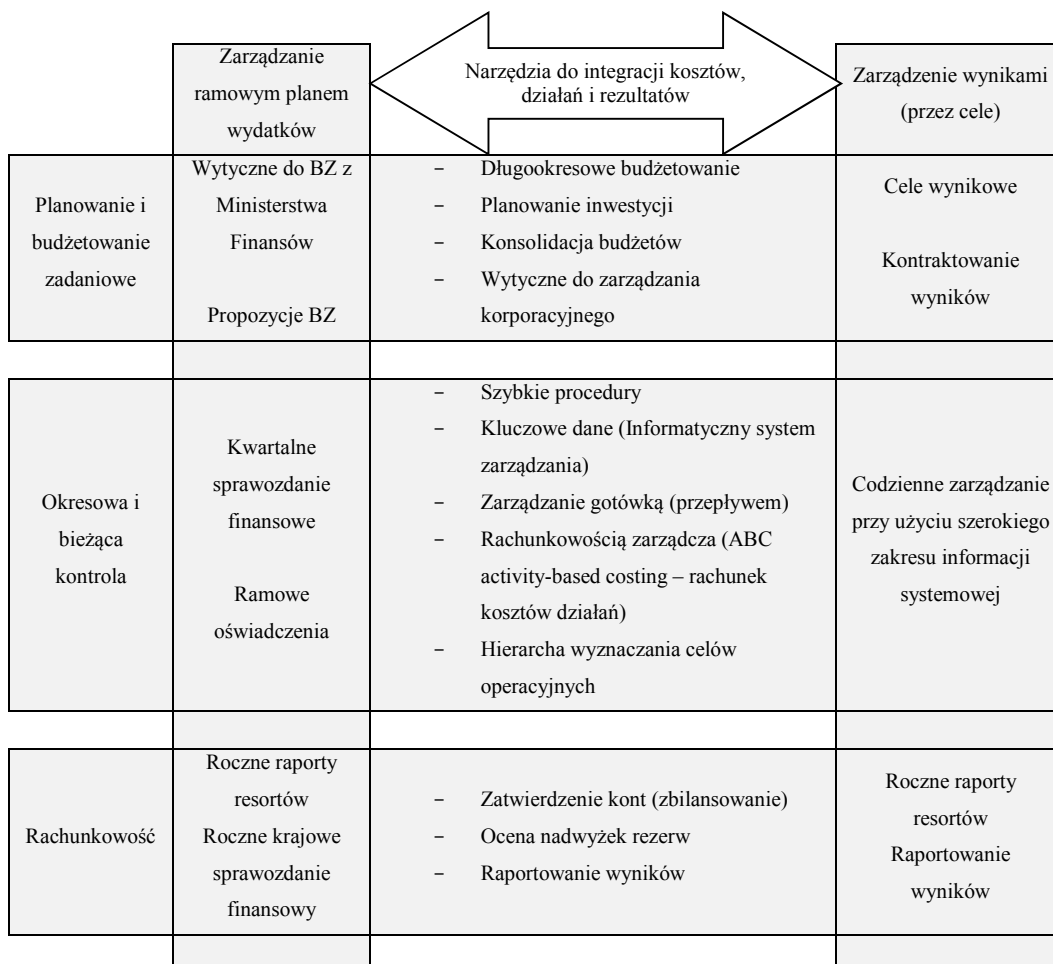
Kolejnym etapem jest przełożenie mapy strategii w minimum trzyletni plan operacyjny działania rządu, którego elementem jest wskazanie instytucjonalnego systemu realizacji. Plan rządu pozwala na wyznaczenie celów operacyjnych, rezultatów i działań przez poszczególne instytucje uczestniczące w procesie realizacji SRK. Ponadto budowany jest system monitoringu i ewaluacji na podstawie przygotowanych baz mierników/wskaźników sprawności i efektywności.

²⁴ *Controlling kosztów i rachunkowość zarządcza*, pod red. G. K. Świdorskiej, Difin, Warszawa 2010, s. 550 – 551.



Rysunek 5. Proponowane ujęcie budżetu zadaniowego w zintegrowanym systemie planowania i programowania wieloletniego

Źródło: Opracowanie własne



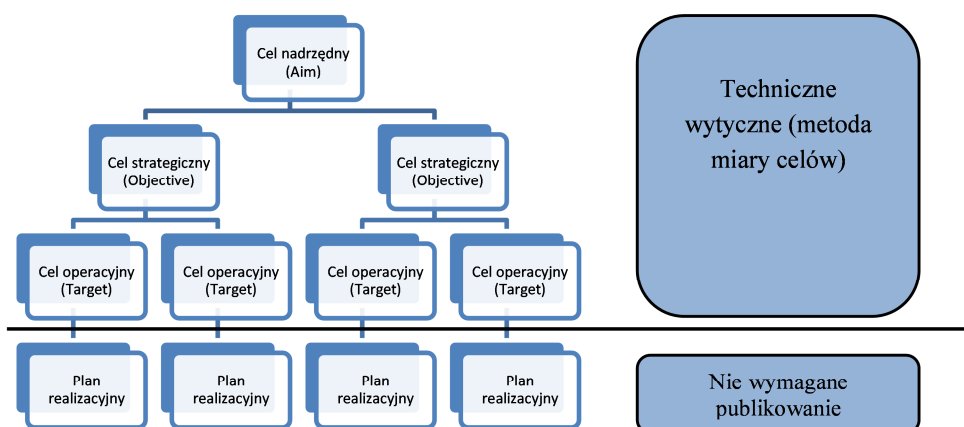
Rysunek 6. Zarządzenie korporacyjne na szczeblu ministerstwa

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Performance budgeting In OECD countries*, OECD Publishing 2007, s. 136

Trzecim etapem jest budżetowanie zadaniowe poszczególnych działań planowanych do podjęcia w danym okresie oraz zweryfikowanie możliwości realizacyjnych poprzez ocenę wynikającą z analiz zasobów finansowych, rzeczowych, ludzkich, formalno-prawnych oraz przyjętych założeń w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa. Uchwalenie budżetu następuje w trybie rocznym, choć obejmuje okres wieloletni, z tym, że kolejne lata mają charakter indykatywny.

Na proces realizacji budżetu i programów nakładany jest, w tym modelu, system kontroli zarządczej, audytu wewnętrznego i zewnętrznego oraz narzędzia controllingu strategicznego i operacyjnego, które pozwalają zagwarantować możliwość oceny realizowanych interwencji, bieżącego weryfikowania skuteczności i sprawności działania oraz modyfikacji nieskutecznych działań.

Proponowane powyżej zintegrowane podejście w wymiarze operacyjnym korzysta z doświadczeń wdrożenia korporacyjnych metod zarządczych zastosowanych w krajach OECD, czego przykładem może być rozwiązanie duńskie (Rysunek 6). Innym, choć zbliżonym metodycznie podejściem charakteryzuje się narzędzie zastosowane w Wielkiej Brytanii oparte na koncepcji tzw. umowy ramowej usług publicznych (*Public Service Agreement*). Metoda łączyła zdefiniowany system celów z odpowiedzialnością za ich realizację oraz wytycznymi technicznymi sposobu realizacji interwencji akceptowanego społecznie (Rysunek 7).



Rysunek 7. Struktura Umowy Ramowej Usług Publicznych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Performance budgeting In OECD countries*, OECD Publishing 2007, s. 196

Analizując zaproponowaną metodykę oraz doświadczenia krajów OECD jednoznacznie można wskazać, że nie istnieje uniwersalny model budżetu zadaniowego²⁵, jak również model integracji systemu planistyczno-programowego z systemem budżetowania zadaniowego. Z analiz Ministerstwa Finansów wynika, że

²⁵ Przegląd podejść do tematyki potwierdzający powyższe wnioski odnajdujemy m.in. w opracowaniu: *Performance budgeting in OECD countries*, OECD Publishing 2007.

większość z dotychczas zastosowanych w poszczególnych krajach rozwiązań opiera się na modelach wydajności, efektywności i sprawności działania, jak również na równych płaszczyznach łączą budżetowanie zadaniowe z systemem planowania i programowania wieloletniego.

Kraj, który starałby się przejmować bezpośrednio modele teoretyczne i już praktycznie stosowane, musiałyby je w znaczącym stopniu przebudować. Można podejrzewać, że zmuszony byłby tworzyć rozwiązanie od podstaw uwzględniając specyfikę krajowych finansów publicznych, krajowe priorytety społeczno-gospodarcze a przede wszystkim także uwarunkowania ekonomiczne oraz specyfikę (istniejącego lub projektowanego) systemu planowania i programowania. Dlatego też przy projektowaniu powyżej zaproponowanej metodyki dokonano z jednej strony dostosowania do obecnych warunków krajowych, jak i ograniczono powielanie istniejących w innych krajach rozwiązań, traktując je jedynie jako punkty odniesienia do możliwych podejść.

3. Kierunki postulowanych zmian w obszarze planowania i programowania na poziomie kraju

Doświadczenia wysoko rozwiniętych krajów na świecie, w tym członkowskich i samej UE wskazują na szerokie aplikowanie metod i technik planistycznych w różnych formach metodycznych i instytucjonalnych, jednak wszystkie łączą zastosowanie perspektywicznego myślenia w procesie podejmowania decyzji prorozwojowych. Najbardziej sformalizowane, rozwiązanie planistyczne zidentyfikowano w ramach polityki strukturalnej UE. Wymóg wspólnego kształtowania decyzji, realizacji zapisów traktatowych oraz osiągnięcia celów określonych w dokumentach strategicznych wymusił zastosowanie wielopoziomowego rozwiązania organizacyjnego, dającego możliwość osiągnięcia założonych wskaźników produktów, rezultatów, jak również oddziaływania. Połączone mechanizmy planowania strategicznego, kreowania i implementacji polityk horyzontalnych z systemem programowania kolejnych wieloletnich perspektyw finansowych stworzyły bardzo skomplikowany system wymogów stawianych przed krajami członkowskimi, szczególnie beneficjentami funduszy europejskich. Zrealizowano to w formie przede wszystkim wymagań ale również zachęt²⁶.

²⁶ Przykład wymogu stanowiła określona struktura instytucjonalna, która musiała być potwierdzona audytem ze strony instytucji kontrolnych, egzemplifikacją zaś zachęty – system promowania rozwiązań zgodnych z kierunkami polityk horyzontalnych oraz rezerwy

Takie podejście z jednej strony dawało duże możliwości, szczególnie państwu, w którym – jak w Polsce – brakowało wewnętrznych sił (kompetencji, organizacji i decyzji politycznej) i środków (duża część środków publicznych skierowana na wydatki socjalne, nie prorozwojowe), a szczególnie mechanizmów planowania strategicznego do osiągnięcia celów umożliwiających zmniejszanie dysproporcji rozwojowych, z drugiej strony zaś – stawiało ograniczenia swobodnego wyboru. Podjęcie funduszy europejskich wymagało jednak podporządkowania się wymogom organizacyjno-prawnym i administracyjnym, wytworzenia nowej, nieznannej dotychczas struktury instytucjonalnej, nałożenia jej na własną, niezależną od tego sposobu myślenia, strukturę administracji rządowej i samorządowej. Ponadto wymagało to zaprojektowania wszystkich rozwiązań na potrzeby polityki strukturalnej w obszarach: planowania, finansowania (płatności), zarządzania, monitoringu, ewaluacji, wyboru projektów wpisujących się w cel i priorytety interwencji, jak również zaprojektowania i wdrożenia instytucjonalnego systemu absorpcji. Skutkowało to przyjęciem rozwiązań systemowych na lata 2004-06 oraz 2007-13, a także wdrożeniem szeregu narzędzi w fazie przygotowania do członkostwa na rzecz absorpcji funduszy przedakcesyjnych²⁷.

Włączenie się w system programowania UE pozwoliło aktywnie wprowadzić w działania administracji publicznej myślenie perspektywiczne, zwolniło jednak po części z obowiązku kształtowania kierunków i płaszczyzn wyboru ścieżki rozwojowej. Przyjęcie kierunku wskazanego dokumentami strategicznymi UE (np. *Strategia Lizbońska, Europa 2020*) ograniczyło możliwość swobodnego wyboru, szczególnie w sytuacji, gdy jedynymi istotnymi środkami rozwojowymi były fundusze europejskie, a aktywność inwestycyjna i zaspokajanie potrzeb społeczno-gospodarczych kraju realizowano w zwiększającym się corocznie udziale projektów, współfinansowanych przez UE, w ogólnych wydatkach publicznych. Dzięki procesowi integracji z UE możliwe stało się zbudowanie, a przede wszystkim wdrożenie strategii rozwoju w Polsce. Biorąc pod uwagę skalę powstałych w wyniku integracji zobowiązań, samodzielne planowanie procesów rozwojowych w wymiarze strategicznym w kraju,

finansowe, dające możliwość uzyskania dodatkowej alokacji środków za skuteczną i zgodną z wymogami absorpcję.

²⁷ Szerzej patrz: A. Bartoszewicz, *Planowanie i programowanie wieloletnie narzędziem implementacji polityki spójności UE – analiza porównawcza metodyki kolejnych perspektyw programowych i wyzwania na lata 2014-2020*, w: *Polityka spójności i sąsiedztwa Unii Europejskiej*, pod red. B. Józwick, M. Sagan, T. Stępniewski, Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej, Rok 9 (2011) Zeszyt 4.

który stał się członkiem organizacji międzynarodowej aktywnie prowadzącej programowanie rozwoju jest bez jej udziału niemożliwe.

Obecne rozwiązania proceduralne i instytucjonalne zastosowane w procesie planowania i programowania zgodnego z wymaganiami kolejnych perspektyw programowych pozwalają na rozszerzenie stosowanych metod i technik poza jedynie obszar wdrażania polityki strukturalnej UE, tak aby włączyć inne obszary aktywności państwa w świadome kształtowanie polityki rozwoju. Takie podejście ujednoczyłoby system wydatkowania środków publicznych, ograniczyłoby niespójność podejmowanych interwencji rozwojowych, wzmocniło efekt dodatkowości, poszerzyło horyzont planowania w gospodarowaniu krajowymi środkami publicznymi, jak również zagwarantowało zachowanie dorobku teoretycznego i praktycznego równocześnie podnosząc skuteczność prowadzonej polityki rozwoju. W praktyce doprowadziłoby do powstania pełnego, systemowego i zintegrowanego rozwiązania w tym obszarze.

Obecnie ukształtowany system planowania i programowania w Polsce ma charakter nietrwały i instrumentalny gwarantujący jedynie możliwość absorpcji funduszy europejskich, a tym samym wywiązanie się ze zobowiązań wobec UE. Zaniechano prowadzenia działań umożliwiających aktywne kształtowanie polityki rozwoju przy użyciu środków krajowych poza współfinansowaniem środków europejskich.

Prowadzone poza wymaganiami UE próby planowania nie miały bezpośredniego związku z wydatkowaniem środków publicznych, stanowiły jedynie często nieefektywną próbę uzupełnienia braków w myśleniu perspektywicznym w danym obszarze, a nie rzadko, mając całkowicie wymiar fasadowy, stawały się jedynie narzędziem bieżącej polityki. Zaniechania ograniczyły rozwój narzędzi programowania i planowania poza wymagania stawiane przez UE. Powyższe podejście było kosztowną akceptacją braku trwale zakorzenionego perspektywicznego myślenia w kształtowaniu polityki rozwojowej kraju. Dotychczas, poza systemem absorpcji, nie powstał dokument posiadający wszystkie elementy planowania strategicznego, brak było wizji rozwoju kraju, a jedyny czynnik wymuszający podejmowanie decyzji stanowiły mechanizmy konwergencji związane z integracją z UE.

Wdrażanie rozwiązań programowych przedkłada osiągnięcie produktów (a *de facto* poziomu absorpcji) w krótkim okresie nad rezultatami i oddziaływaniem w długookresowym wymiarze rozwojowym, co powinno stać się argumentem za odejściem od obecnie preferowanego punktu widzenia przy dysponowaniu środkami publicznymi. Wśród przyczyn ograniczenia systemu planowania i programowania strategicznego jedynie do obszaru absorpcji środków funduszowych dostępnych

w ramach polityki strukturalnej UE należałoby zaliczyć przede wszystkim: kultywowany roczny system budżetowania (niechęć do wdrażania narzędzi wieloletnich ze strony głównego dysponenta – Ministerstwa Finansów, jedyne akceptowane narzędzie wieloletnie ma charakter prognozy – Wieloletni Plan Finansowy Państwa – i nie generuje trwałych zobowiązań wobec kierunków i zasad prowadzenia polityki rozwoju), ograniczone krajowe środki inwestycyjne (finansujące działania prorozwojowe), wysoki poziom publicznych wydatków o charakterze socjalnym (inflacja populistycznych rozwiązań przyjmowanych ustawowo, generujących narastające i trwałe obciążenie budżetu centralnego i samorządów), populizm preferujący krótki okres decyzyjny, brak wewnętrznych motywacji opartych na długookresowych oczekiwaniach społecznych oraz nierozwinięta w administracji akceptacja gospodarowania zasobami publicznymi przy użyciu nowoczesnych narzędzi zarządczych.

Konieczne stało się pełne zintegrowanie metodyki planowania i programowania zgodnej ze standardami unijnymi, obecnie ograniczonej do problematyki absorpcji środków, na pozostałe działania podejmowane ze środków publicznych (np. programy i inwestycje wieloletnie) lub w ramach projektów partnerstwa publiczno-prywatnego. Narodowy Plan Rozwoju (NPR) czy też Narodowa Strategia Spójności (NSRO) powinny spełniać kryterium zgodne z nazwą narodowy (-a) i obejmować wszystkie działania podejmowane w danym czasie. Umożliwiłoby to pełną koordynację działań poprzez zintegrowany system monitoringu i oceny efektywności dokonanych wyborów.

Wskazane jest ukształtowanie nowoczesnego ośrodka decyzyjnego (poprzez połączenie m.in. Departamentu Strategii KPRM i departamentów z części planistyczno-programowej MRR, ewentualnie dodatkowo Departamentu Reformy Finansów Publicznych MF - koordynującego wdrażanie budżetu zadaniowego) na poziomie narodowym, który pełniłby rolę koordynatora tworzenia i wdrażania polityki rozwoju. Mogłoby to być np.: niezależne Narodowe Centrum Studiów Strategicznych z ograniczonym oddziaływaniem bieżących decyzji politycznych, na wzór usytuowania prawnego Narodowego Banku Polskiego i Rady Polityki Pieniężnej. Wówczas powstałaby instytucja odpowiedzialna za koordynację polityki rozwoju, zaś obecne MRR (ograniczone do struktury instytucji systemu wsparcia: Instytucji Zarządzającej NSRO, Instytucji Zarządzających poszczególnymi PO oraz Instytucji Certyfikującej) prowadziłyby działania związane z absorpcją funduszy UE.

Istniejące rozwiązania w sposobie gospodarowania wieloletnim budżetem UE należałoby bezpośrednio przenieść do prawa krajowego. System powinien być oparty

na zasadach: wieloletniości, programowania, integracji (na poziomie polityk, instytucji i narzędzi), kofinansowania (partycypacji w finansowaniu), oceny i spójności interwencji oraz wielopoziomowego zarządzania (a nie administrowania) zasobami publicznymi.

Konieczne stało się odejście od rocznego trybu zarządzania państwem i budowanie średniookresowego budżetu (wpisanego w metodykę zarządzania przez cele i rezultaty w administracji rządowej i samorządowej, opartego o logikę budżetowania zadaniowego, a dokładnie budżetowania rezultatów i wdrożenia idei nowego zarządzania publicznego) w oparciu o projekcje długookresowe, przenosząc jego założenia w systemie krocącym na budżety roczne.

* * *

W Polsce nie zaistniał system podejmowania decyzji społeczno-gospodarczych oparty na przesłankach strategicznych, przez co zarządzanie państwem odbywa się w trybie rocznym, w pełni pokrywającym się z wdrażaniem przyjętego budżetu państwa. Podejmowane prace w kierunku uporządkowania strategii rozwoju oraz próby budowania założeń systemu zarządzania rozwojem Polski nie doprowadziły dotychczas do wdrożenia pełnego i skutecznego rozwiązania²⁸.

Stwierdzono niski poziom korelacji pomiędzy wdrożonym ostatecznie systemem programowania a budżetem krajowym, który budowano na innych zasadach. Programowanie UE miało wymiar wieloletni i obejmowało identyfikację zasobów rzeczowych, finansowych, ludzkich i organizacyjnych niezbędnych do osiągnięcia planowanych celów, ponadto oparte było na systemach zarządczych. Budżetowanie krajowe, jako jedyne narzędzie realnego planowania (identyfikowania) interwencji publicznych, miało wymiar roczny. Jednak w praktyce było krótsze, z uwagi na cykl realizacji budżetu, realnie trwający poniżej 12 miesięcy, z silnym naciskiem na dwa ostatnie miesiące, w których następowało wzmożone wydatkowanie środków

²⁸ W Polsce od 1989 roku nie można odnaleźć jednego głównego ośrodka kreującego podejmowanie decyzji rozwojowych, a co za tym idzie dokonywania wyboru strategii rozwoju. W kolejnych latach istniało kilku ośrodków administracji centralnej m.in. Narodowy Bank Polski, Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Środowiska, Ministerstwo Zdrowia, Komitet Badań Naukowych, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych itd. podejmujących niezależne próby planowania strategicznego co nie było rozwiązaniem skutecznym. Przed 1989 rokiem, z uwagi na fakt aktywnego prowadzenia przez organy państwowe polityki zgodnej z zasadami centralnego planowania, takim ośrodkiem był Centralny Urząd Planowania.

publicznych z pominięciem analizy efektywności i skuteczności podejmowanych decyzji.

Przyczyną tego zjawiska było oparcie budżetowania na metodzie współczynnikowej, której celem było zdobycie środków na kolejny okres w oparciu o poziom wydatkowania w poprzednim rocznym okresie budżetowym. Ponadto, budżetowanie krajowe ograniczało się do identyfikacji środków finansowych, pomijając analizę niezbędnych (do osiągnięcia pożądanych wyników) zasobów: rzeczowych, ludzkich i organizacyjnych. Całkowicie uzależnione było od systemowych rozwiązań biurokratyczno-administracyjnych opartych na hierarchii i podporządkowaniu. Powyższe rozwiązanie nie wpisywało się we współczesne trendy prowadzenia działań publicznych przy użyciu narzędzi zarządczych.

Zarządzanie państwem odbywało się i nadal odbywa się w trybie rocznym, w pełni pokrywającym się z wdrażaniem przyjętego budżetu państwa, natomiast próby wdrażania budżetu zadaniowego (ostatecznie bardziej pożądanego budżetu rezultatów), powiązanego z systemem planowania strategicznego, były ograniczone, a ich charakter należało by potraktować jako pilotażowy.

Istnieje zatem konieczność podjęcia działań zmierzających do ukształtowania strategicznego systemu decyzyjnego o charakterze społeczno-gospodarczo-przestrzennym, zarówno poprzez stworzenie odpowiednich podstaw instytucjonalnych oraz wypracowanie założeń metodologicznych²⁹, jak i podjęcie czynnej współpracy z odpowiednimi instytucjami planistycznymi w Europie i na świecie.

Pierwszym krokiem w kształtowaniu budżetu zadaniowego powinno być określenie pożądanej misji - podstawowej funkcji uczestników procesu planistycznego pełnionej dla społeczeństwa. Definiowanej przez pryzmat celów organizacji/institucji w zakresie świadczonych usług na rzecz jej klientów w systemie administracji. Ponadto należałoby zidentyfikować wizję, czyli określić intencje organizacji – dysponentów zasobów publicznych - gdzie mają się one znaleźć na koniec okresu projekcji. Kolejnym krokiem byłoby rozpoznanie zapisów dokumentów planistycznych i programowych, które wskazują kierunki interwencji i włączają dane organizacje/institucje publiczne w procesy ich realizacji.

²⁹ Przykładem, przywoływanym powyżej, podjęcia prac nad postulowanymi rozwiązaniami są ekspertyzy zamawiane przez MRK, wskazujące na możliwe i oczekiwane systemowe rozwiązania w obszarze wielopoziomowego zarządzania strategicznego państwem. Szerzej patrz m.in.: J. Bober, J. Górniak, S. Mazur, M. Zawicki, *Programowanie strategiczne i jego realizacja jako narzędzia polityki rozwoju*, ekspertyza przygotowana na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Kraków, lipiec 2008.

Metodyka przygotowania budżetu zadaniowego powinna zostać wpisana w cykl zarządzania przez cele. Podejście to zakłada przejście od identyfikacji założeń systemu budżetowego, poprzez diagnozę stanu i analizę celów, do wskazania systemu miar. Kolejnym krokiem byłoby alokowanie środków i zasobów na wskazanych działaniach oraz ujęcie działań w wytworzonym zadaniowym systemie klasyfikacji budżetowej. Środkami realizacji budżetu zadaniowego byłyby: projekty, inicjatywy, przedsięwzięcia zaplanowane w danej perspektywie czasowej, odpowiadające okresowi programowania wieloletniego. Środki te służą osiągnięciu zdefiniowanych celów, które to poddawane są ocenie w ramach systemu miar, opartego na wartościach kluczowych wskaźników/mierników wydajności: sprawności i efektywności działania (tzw. *Key Performance Indicators*).

Różnica w konstruowaniu budżetu tradycyjnego i zadaniowego polega m.in. na ujęciu w nim poza planem wydatków, również części sprawnościowej. W niej należy zaprezentować opis celów, których realizacji mają służyć wydatki oraz opis mierników, ze wskazaniem ich wartości docelowych, które pokazują efekty z nakładów publicznych³⁰.

Podstawą identyfikacji celów i rezultatów powinna być dogłębna analiza problemów i potrzeb we wszystkich wymiarach: społecznym, gospodarczym i przestrzennym. Za cele powinno się uznawać, wynikające z diagnoz problemów i potrzeb, jednoznacznie zdefiniowane pozytywne wyobrażenia przyszłości, mierzalne i określone w czasie. Cele staną się wówczas podstawą do określenia rezultatów oraz działań (środków realizacji), dzięki którym zostaną osiągnięte. W proponowanej metodyce każdy cel zostałby objęty systemem miar spełniających kryteria: adekwatności, akceptowalności, wiarygodności oraz odporności na manipulację. Z założenia powinny być one łatwe do monitorowania, aby były użyteczne w systemie zarządczym, i aby koszt pozyskania informacji nie przewyższał korzyści z jej posiadania.

³⁰ Główne zastrzeżenie dotyczy obecnie braku umiejętności konstruowania celów i mierników ze strony dysponentów. Dzieje się tak pomimo tego, że Ministerstwo Finansów publikuje szczegółowe informacje w sprawie standardów definiowania celów dla jednostek sektora finansów publicznych w zadaniowym planie wydatków, w których określa wymagania: adekwatności celów do uwarunkowań społeczno-gospodarczych, zgodności z celami zawartymi w dokumentach strategicznych oraz spełnienia standardów SMART. Patrz m.in.: *Komunikat Ministra Finansów z dnia 12 kwietnia 2010 roku w sprawie standardów definiowania celów dla jednostek sektora finansów publicznych w zadaniowym planie wydatków na rok 2011*, MF, Warszawa 2010.

Podstawa wyboru interwencji objętych systemem budżetowania zadaniowego powinna odnosić się do analizy kosztów i korzyści (CBA – Cost-Benefit Analysis) zarówno wyników, jak i zaniechania interwencji publicznych. Analiza kosztów i korzyści (społecznych, gospodarczych, przestrzennych itd.) oparta powinna być o systemowe wytyczne, nakazujące identyfikację kosztów i korzyści zewnętrznych każdej planowanej interwencji. Integracja CBA z systemem kontroli zarządczej następowałaby poprzez wskazanie ryzyk i wrażliwości dla planowanej interwencji oraz skutków jej zaniechania³¹.

Z dokonanej powyżej analizy wynika, że istniejące na świecie rozwiązania pozwalają implementować w system wielopoziomowego zarządzania państwem idee i zasady planowania i gospodarowania wieloletniego. Wskazane jest, aby poprzez studia perspektywiczne zostały one ujęte w Polsce na poziomie mikro- i makroekonomicznym. Wydaje się, że istnieje konieczność – w odpowiedzi na to wyzwanie – mobilizacji sił i współdziałania na wielu płaszczyznach wszystkich uczestników życia społeczno-gospodarczego, a przede wszystkim instytucji rządowych³², środowisk politycznych, środowisk akademickich, instytutów badawczych, przedsiębiorców, społeczności lokalnych oraz instytucji finansowych, a także niezależnych *think tank*'ów³³, bowiem podejmowane obecnie działania na poziomie rządowym i samorządowym są niewystarczające.

³¹ Szerzej patrz: Drèze J. H., Stern N., red., *The theory of Cost-benefits Analysis w: Auerbach i Fildstein*, 1987, oraz *Przewodnik do analizy kosztów i korzyści projektów inwestycyjnych, fundusze strukturalne, Fundusz Spójności oraz Instrument Przedakcesyjny*, Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej Raport końcowy przedłożony przez TRT Trasporti e Territorio oraz CSIL Centre for Industrial Studies 16.6.2008.

³² Należy podkreślić, że na poziomie administracji centralnej od kilku lat trwają prace określające zakres niezbędnych zmian instytucjonalnych i organizacyjnych. Część rozwiązań zaprezentowano m.in. w opracowaniach: J. Bober, J. Górniak, S. Mazur, M. Zawicki, *Plan wzmocnienia zdolności strategicznych w polskiej administracji publicznej. Identyfikacja potrzeb, działania oraz niezbędne środki*, ekspertyza przygotowana na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Kraków, wrzesień 2008 oraz *Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski*, dokument przyjęty na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 27 kwietnia 2009 r., Ministerstwo Rozwoju Regionalnego we współpracy z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów i Zespołem Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów, Warszawa, kwiecień 2009, czy też *Plan uporządkowania strategii rozwoju* – tekst uwzględniający dokonane w dniu 10 marca 2010 r. oraz 30 kwietnia 2011 r. reasumpcje decyzji Rady Ministrów z dnia 24 listopada 2009 r., MRR, Warszawa, kwiecień 2011.

³³ Przykładem istotnego wkładu tego typu instytucji w omawianą w pracy tematykę jest raport: T. Geodecki, G. Gorzelak, J. Górniak, J. Hausner, S. Mazur, J. Szlachta, J. Zaleski, *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu?*, Fundacja GAP, Kraków 2012.

Literatura cytowana

- Administracja publiczna. Studia krajowe i międzynarodowe*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Białymstoku 2003, nr 2.
- Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, red. naukowy J. Czaputowicz, PWN, 2008.
- Barteczko K., A. F. Bocian, *Modelowanie prognozowania i symulacji gospodarczych*, Uniwersytet w Białymstoku, Wydział Ekonomiczny, Białystok 2006.
- Bartoszewicz A., *Budżet zadaniowy w Polsce narzędziem systemu zarządzania strategicznego państwem – ocena i propozycje modyfikacji przyjętej metodyki*, w: *Budżet zadaniowy metodą racjonalizacji wydatków*, publikacja po Sympozjum Naukowym Katedry Skarbowości SGH i Departamentu Reformy Finansów Publicznych MF, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2012.
- Bartoszewicz A., *Planowanie i programowanie wieloletnie narzędziem implementacji polityki spójności UE – analiza porównawcza metodyki kolejnych perspektyw programowych i wyzwania na lata 2014-2020*, w: *Polityka spójności i sąsiedztwa Unii Europejskiej*, pod red. B. Jóźwik, M. Sagan, T. Stępniewski, Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej, Rok 9(2011) Zeszyt 4.
- Bobe J., J. Górniak, S. Mazur, M. Zawicki, *Programowanie strategiczne i jego realizacja jako narzędzia polityki rozwoju*, Ekspertyza przygotowana na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Kraków, lipiec 2008.
- Bober J., J. Górniak, S. Mazur, M. Zawicki, *Plan wzmacniania zdolności strategicznych w polskiej administracji publicznej. Identyfikacja potrzeb, działania oraz niezbędne środki*, Ekspertyza przygotowana na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Kraków, wrzesień 2008.
- Branco J., J. de Araújo, *Bureaucracy and the management-for-results: implementing MBO in a traditional bureaucracy*, European Group of Public Administration, Conference “*Public Law and the Modernising State*” Lisbon, Portugal, 3-6 September 2003.
- Controlling kosztów i rachunkowość zarządcza*, pod red. G. K. Świdorskiej, Difin, Warszawa 2010.
- Drucker P. F., *The Practice of Management*, Harper & Row, New York 1954.
- Engel CH., *Quality Management Tools in CEE Candidate Countries: Current Practice, Needs and Expectations*, EIPA 2003.
- European Governance – A White Paper*, 2007.
- Geodecki T., G. Gorzelak, J. Górniak, J. Hausner, S. Mazur, J. Szlachta, J. Zaleski, *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu?*, Fundacja GAP, Kraków 2012.
- Hausner J., *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008.
- Joumard I., P. Kongsrud, Y.S. Nam, R. Price, *Enhancing the Effectiveness of Public Spending: Experience in OECD Countries*, OECD Economics Department Working Papers, No. 380, OECD Publishing 2004.
- Kaplan R.S., D. P. Norton, *Wdrażanie strategii dla osiągnięcia przewagi konkurencyjnej*, PWN, Warszawa 2010.
- Kojło S., K. Leszczyńska, S. Lipski, E. Wiszczun, *Nowe koncepcje koordynacji w systemie Multilevel Governance polityki spójności*, Ekspertyza naukowa wykonana na zlecenie

- Ministerstwa Rozwoju Regionalnego w ramach umowy: DHS/ DEF-VIII/POOT/04/30/09/DEF-VI-21/02/03, Warszawa 2009.
- Komunikat Ministra Finansów z dnia 12 kwietnia 2010 roku w sprawie standardów definiowania celów dla jednostek sektora finansów publicznych w zadaniowym planie wydatków na rok 2011*, MF, Warszawa 2010.
- Kotler P., N. Lee, *Marketing w sektorze publicznym*, WSPiZ im. L. Koźmińskiego, Warszawa 2008.
- Performance budgeting in OECD countries*, OECD Publishing 2007.
- Płoskonka J., *Zmiany w stosowanych przez polską administrację publiczną metodach i narzędziach*, NIK, Warszawa 2006.
- Przewodnik do analizy kosztów korzyści projektów inwestycyjnych, Fundusze Strukturalne, Fundusz Spójności oraz Instrument Przedakcesyjny*, Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej Raport końcowy przedłożony przez TRT Trasporti e Territorio oraz CSIL Centre for Industrial Studies 16.6.2008.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 – Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej.
- Supernat J., *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, w: *Jednostka, państwo, administracja. Nowy wymiar*, red. E. Ura, Międzynarodowa Konferencja Naukowa Olszanica 23-26 maja 2004 r., Rzeszów 2004.
- Szkolenie w dziedzinie budżetowania zadaniowego w administracji publicznej 2010 r.*, Ministerstwo Finansów, Akademia Biznesu MDDP, Skrypt do projektu szkoleniowego współfinansowanego przez Unię Europejską z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki – maszynopis.
- The theory of Cost-benefits Analysis*, red. J. H. Drèze, N. Stern N., Auerbach i Fildstein, 1987.