

Polityka w regionach
w warunkach
globalizacji

Polityka w regionach w warunkach globalizacji

redakcja naukowa
Alojzy Z. Nowak
Kazimierz Ryc



Wydawnictwo Naukowe
Wydziału Zarządzania
Uniwersytetu Warszawskiego

Warszawa 2017



Recenzent: dr hab. Dariusz Milczarek, prof. UW

Redakcja:

Jerzy Jagodziński
Anita Sosnowska

Projekt okładki:

Agnieszka Miłaszewicz

Ten utwór jest dostępny na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa – Użycie niekomercyjne – Bez utworów zależnych 3.0 Polska.

Aby zobaczyć kopię niniejszej licencji, przejdź na stronę: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nol/3.0/pl>

Publikacja została dofinansowana przez Biuro Obsługi Badań UW.

ISBN 978-83-65402-42-4



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

Spis treści

Od Autorów	7
------------------	---

Część I. Ekonomiczny, społeczny i etyczny wymiar globalizacji

<i>Alojzy Z. Nowak</i> , Globalizacja jako makroekonomiczny megatrend	15
<i>Alojzy Z. Nowak</i> , Kryzysy a finansyzacja gospodarki światowej	22
<i>Patrick O'Sullivan</i> , Rola uchybień moralnych leżących u podłoża kryzysu finansowego w Europie – diagnoza i implikacje	29
<i>Alojzy Z. Nowak</i> , Kryzys a innowacje	51
<i>Kazimierz Ryć</i> , Globalizacja a reindustrializacja	60
<i>Alojzy Z. Nowak</i> , <i>Kazimierz Ryć</i> , Polityka gospodarcza i społeczna po kryzysie ...	69

Część II. Strefa euro – w polskiej perspektywie

<i>Tomasz Rosiak</i> , Funkcjonowanie strefy euro z perspektywy polityki fiskalnej – wnioski dla Polski	85
<i>Bogdan Góralczyk</i> , Scenariusze integracji europejskiej po Brexicie	108
<i>Kazimierz Ryć</i> , Konwergencja i zachowanie konkurencyjności – problemy polskiej gospodarki w Unii Europejskiej	123

Od Autorów

Globalizacja gospodarki światowej przyniosła i rozpowszechniła proces wzrostu gospodarczego, który na wielu obszarach globu i w wielu krajach zapoczątkował wzrost dobrobytu. Jednak proces globalizacji i wolny rynek nie objęły w równym stopniu wszystkich państw i regionów. Pozostawiły też wiele nierozwiązanych problemów regionalnych i przyczyniły się do powstania nowych trudności i napięć, którym musi przeciwdziałać polityka ekonomiczna.

Mamy do czynienia z bardzo obszerną listą tych nierozwiązanych lub nowo zrodzonych przez globalizację problemów, jak choćby wielkie komplikacje stratyfikacji dochodów i majątku, napięć stwarzanych przez transnarodowy kapitał oraz sprzeczności i konfliktów tworzonych przez nierównomierne postępy rozwoju poszczególnych państw w ramach wspólnot narodowych. Rozwój globalny stwarza kłopoty regionalne, z których można ułożyć bardziej szczegółową listę, tj.:

- następstwa outsourcingu produkcji i przenoszenia miejsc pracy z krajów rozwiniętych do krajów rozwijających się;
- konsekwencje jednostronnego charakteru rozwoju krajów słabo rozwiniętych;
- niebezpieczeństwa zahamowania rozwoju krajów nowo rozwiniętych, zwane „pułapką średniego dochodu”;
- nieoczekiwane zwroty przepływu kapitału, efekty „zarażenia” w polityce monetarnej;
- napięcia społeczne i polityczne wynikające z różnic dochodowych i ruchów migracyjnych ludności;
- problemy ochrony środowiska i inne.

W niniejszej monografii zajmiemy się tylko niektórymi z tych problemów, którym powinna przeciwdziałać i zaradzić polityka monetarna i fiskalna po stronie zarówno popytu, jak i podaży. Chodzi o politykę podażową w ujęciu horyzontalnym oraz wertykalnym i sektorowym. Są to bowiem problemy Unii Europejskiej jako całości, jak też poszczególnych rządów krajów członkowskich oraz samorządów regionalnych i lokalnych.

Ostatnio szczególnego znaczenia nabierają dwa ważne wydarzenia. Pierwsze z nich wiąże się z decyzją Wielkiej Brytanii o wystąpieniu z Unii Europejskiej. Obecnie trudno przesądzić, jak będzie przebiegać proces opuszczania przez Wielką

Brytanię struktur Unii Europejskiej, zapoczątkowany przez referendum w czerwcu 2016 roku. Niemniej jednak ze względu na rolę Wielkiej Brytanii w samej Unii, jak i szczególne znaczenie londyńskiego City dla globalnych rynków finansowych, konsekwencje decyzji rządu brytyjskiego wykraczają daleko poza wymiar regionalny.

Jeszcze bardziej znaczące dla globalnej gospodarki może okazać się zwycięstwo Donalda Trumpa w amerykańskich wyborach prezydenckich. Nowy prezydent Ameryki w kampanii wyborczej zapowiadał wypowiedzenie niektórych umów Stanów Zjednoczonych dotyczących wolnego handlu. Jako zwolennik protekcjonizmu, jest on za prowadzeniem twardego kursu wobec Chin, Meksyku i Europy – poparł Brexit. Prezydent Trump już podpisał dekret wycofujący USA z zawartej w 2015 r. umowy o Partnerstwie Transpacyficznym (TPP) oraz zamierza renegować umowę o Północnoamerykańskiej Strefie Wolnego Handlu (NAFTA). Nie mniej istotne jest, że Stany Zjednoczone zamierzają – jak podkreśla 45 prezydent Ameryki – „rozprawić się” z państwami, które łamią zapisy porozumień handlowych. Tak więc do wielu dotychczasowych nierozwiązanych problemów globalnych i regionalnych, trudności i napięć w światowej gospodarce, dochodzą teraz jeszcze obawy związane z kolejnymi działaniami administracji największego mocarstwa oraz konsekwencjami wychodzenia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej.

Prezentowana monografia podejmuje próbę analizy niektórych złożonych procesów i zjawisk gospodarczych zachodzących w skali ogólnoswiatowej, które wywierają zasadniczy wpływ na obecny i przyszły rozwój gospodarki światowej, jego kierunki i charakter. W pierwszej części tej publikacji zarysowano ekonomiczny, społeczny i etyczny kontekst globalizacji.

W artykule pt.: *Globalizacja jako makroekonomiczny megatrend* Alojzy Z. Nowak podejmuje m.in. kwestię globalnych dylematów XXI wieku, takich jak rola państwa w gospodarce i model społeczeństwa XXI wieku oraz znaczenie wartości i celów, które utrzymują społeczeństwa jako całość i integrują wspólnoty. Wymagają one jednak również dokonania niełatwych wyborów, co do poczucia i stopnia sprawiedliwości (mniejsze lub większe rozwarstwienie społeczne), stylu życia, tolerancji wobec różnego rodzaju mniejszości (etnicznych, zjawisk genderowych etc.) suwerenności jednostki, narodów i państw. Jest też pytanie o model rozwoju i granice modernizacji ekonomicznej i społecznej. Przez wiele ostatnich dekad w teorii ekonomii dominował tzw. konsensus waszyngtoński. Wyrastał on zarówno z badań naukowych, jak i z realnych tendencji, występujących w procesie globalizacji. Dziś jednak zasadnicze założenia tego konsensusu (deregulacja, liberalizacja, prywatyzacja, integracja) są częściowo kontestowane.

Krytyka dotychczasowych megatrendów rozwojowych nasiliła się wraz ze światowym kryzysem finansowym końca ostatniej dekady. Kazimierz Ryć i Alojzy Z. Nowak przypisują ważną rolę zjawisku ostatnich kryzysów ekonomicznych związanych z finansyzacją współczesnej gospodarki. Ich zdaniem, choć kryzys finansowy w latach 2007–2009 miał swój początek w Stanach Zjednoczonych, jednak bardzo szybko stał się kryzysem ogólnoswiatowym, najbardziej zaś ucierpiały z tego powodu gospodarki państw europejskich, które notowały znaczące spadki produktu krajowego brutto

oraz wzrost bezrobocia. Ujawniły się też słabości kompozycji strefy euro, co dodatkowo spowodowało, że wychodzenie z recesji okazało się dla wielu państw Unii Europejskiej problemem nie tylko ekonomicznym, lecz także społecznym i politycznym, o konsekwencjach trwających do dzisiaj.

Patrick O'Sullivan pokazuje z kolei rolę uchybień moralnych leżących u podłoża kryzysu finansowego w Europie. Autor jest przekonany, że niektóre z nich wciąż pozostają w praktyce w niezmienionej formie. Oczywiście ludzi można przekonywać do zmiany poglądów moralnych, zauważa Patrick O'Sullivan, (w przeciwnym razie nigdy nie zdołalibyśmy ukrócić na przykład masowego niewolnictwa i systematycznej dyskryminacji rasowej), lecz taka zmiana jest procesem długotrwałym, który dość mocno opiera się wysiłkom edukacyjnym oraz szczerzej i otwartej debacie.

W artykule pt.: *Kryzys a innowacje* Alojzy Z. Nowak zwraca uwagę, że obecne kryzysy różnią się od znanych w przeszłości przypadków załamania koniunktury. Wcześniej stosowane strategie działań antykryzysowych w niedostatecznym stopniu uwzględniały czynniki działające na rzecz podniesienia konkurencyjności i produktywności danej gospodarki. Teraz klucza do wzrostu konkurencyjności i przewagi na rynkach należy szukać w samych podmiotach gospodarczych i finansowych, a nade wszystko w ich podejściu do innowacji. Przy czym działalność innowacyjna firm w XXI wieku będzie zorientowana nie tylko na maksymalizację zysku, lecz także w większym stopniu na określone, zmieniające się w czasie potrzeby człowieka. Te oczekiwania mogą spełniać szczególnie małe i średnie firmy. Należy zatem oczekiwać nowej dynamiki w rozwoju takich dziedzin, w których istotne znaczenie będą miały tzw. zielone technologie, technologie medyczne, technologie informatyczne, biotechnologie i nanotechnologia.

Jednak, jak podkreśla Kazimierz Ryc w artykule pt.: *Globalizacja a reindustrializacja*, utrata miejsc pracy w przemyśle oraz utrata znacznej części rynków wyrobów przemysłowych i przedsiębiorstw krajów zaawansowanych w rozwoju powstała w wyniku zarówno postępu technologii, wzrostowi wydajności pracy, jak i outsourcingu oraz przerzucania produkcji do krajów taniej siły roboczej. A to nierzadko budzi sprzeciw społeczny wobec globalizacji. Deindustrializacja rodzi problemy społeczne, ale i ekonomiczne, stąd też postulaty powrotu działalności przemysłowej – reindustrializacji, przy czym przykład Stanów Zjednoczonych jest bardzo wymowny. Postęp technologii sprawia, że produkcja staje się ponownie opłacalna w krajach zaawansowanych w rozwoju, a jej powrót może rodzić problemy dla krajów słabiej rozwiniętych.

Globalizacja i integracja gospodarki światowej nie wykluczają ani też nie czynią bezskuteczną polityki przemysłowej państw i regionów. Zmiany w gospodarce w warunkach globalizacji oraz postępująca rewolucja technologii przemysłowej zachęcają, jeśli nie wręcz wymuszają, aktywną, nową politykę przemysłową, niesprzeczną z zasadami integracji ekonomicznej. Niewidzialna ręka rynku musi być naprowadzana na wyrównywanie szans krajów i regionów i wykorzystywanie z pożytkiem przemysłu w naszej, zależnej od niego, cywilizacji przemysłowej – konkluduje Kazimierz Ryc.

W ostatnim artykule tej części publikacji Alojzy Z. Nowak oraz Kazimierz Ryć precyzują, że polityka przemysłowa państwa powinna uwzględniać przywrócenie polityki sektorowej. Jest ona bowiem trwałym elementem gospodarek rynkowych zaawansowanych w rozwoju. Proces wycofywania się państwa i rosnącej dominacji rynku należy odwrócić, ale też powrót państwa uważnie kontrolować. Jest to zadanie dla opinii publicznej w tym także, a może przede wszystkim, dla nauk ekonomicznych i zarządzania.

W drugiej części publikacji problemy globalizacji zaprezentowano perspektywie zjawisk i wydarzeń o charakterze regionalnym. W szczególności dotyczy to problemów występujących w strefie euro. Tomasz Rosiak analizuje funkcjonowanie strefy euro z punktu widzenia polityki fiskalnej i wyciąga z tej analizy wnioski dla Polski. Jego zdaniem, analiza problemów strefy euro przez pryzmat teorii integracji gospodarczej pokazuje, że oprócz korzyści, które można dzięki niej osiągnąć, łączy się ona również z istotnymi rodzajami ryzyka związanymi z zarządzaniem skomplikowaną strukturą unijną. Problem strefy euro polegał między innymi na tym, że wprowadzając wspólną walutę zarządzaną przez Europejski Bank Centralny (EBC), nie wdrożono innych instytucji, które powinny współdziałać z nowym systemem monetarnym. Niekompletna unia monetarna potrzebuje wprowadzenia szeregu reform, a wśród nich m.in. również instytucji pożyczkodawcy ostatniej instancji wobec rządów krajowych strefy euro, a także utworzenia wspólnego nadzoru finansowego czy Europejskiej Rady Ryzyka Systemowego.

Według Tomasza Rosiaka potencjalne korzyści z przystąpienia Polski do strefy euro zależą jednak nie tylko od reform unii gospodarczej i walutowej, lecz także od konkurencyjności strukturalnej polskiej gospodarki. Można więc wnioskować, że z perspektywy potencjalnych korzyści z akcesji Polski do strefy euro równie ważne, jak wprowadzenie Mechanizmu Stabilności Makroekonomicznej dla unii walutowej, są wewnętrzne reformy, które zmniejszyłyby zależność polskiego eksportu od konkurencyjności taniej robocizny i cen.

Kazimierz Ryć stwierdza z kolei, że strefa euro nie jest Arkadią. Mała gospodarka otwarta, a taką jest gospodarka Polski, z kursem walut płynnym i w istocie pozornie tylko suwerenną polityką pieniężną, w świecie pełnym wysoce konkurencyjnych partnerów handlowych oraz królujących rynków finansowych stoi przed dylematem – wcześniej czy później przystąpić do strefy euro. Przystąpienie do unii gospodarczej i walutowej w jej obecnym kształcie jest dla Polski nazbyt ryzykowne. Nie chodzi tu bynajmniej o obecny stan pokryzysowy samej gospodarki krajów strefy czy konkretnych instytucji unijnych. Chodzi przede wszystkim o dotychczasową politykę unijną, o kierunki polityki gospodarczej całej Unii i strefy euro oraz o metody realizacji tej polityki. Polska powinna wspierać i wspiera tego typu zmiany, pozostając w kręgu krajów posiadających „waluty równoległe do euro”, licząc na dalsze zmiany sprzyjające konwergencji realnej krajów mniej zaawansowanych w rozwoju i zachęcające do akcesji.

Wielka Brytania w sprawie strefy euro nie miała takiego dylematu, jak Polska. Teraz postanowiła także opuścić Unię Europejską. Bogdan J. Góralczyk w *Scenariu-*

szach integracji europejskiej po Brexicie, analizuje konsekwencje brytyjskiego wyboru. Jego zdaniem Brexit zapoczątkował długi okres politycznej i gospodarczej niepewności w Europie. Co więcej, jeśli Europa (UE) nie potraktuje tego procesu jako swobodnego *katharsis*, nie zdefiniuje się na nowo, nie znajdzie nowego spoiwa, to jako organizm podzielony, zatowizowany i pofragmentowany jest skazana na marginalizację na scenie globalnej. Czy ten pesymistyczny scenariusz się zrealizuje? A może Unia Europejska będzie się reformować według jeszcze innego projektu. W każdym razie Brexit kończy erę europejskiego samozadowolenia, a rozpoczyna okres niepewności i nieprzewidywalności.

Jeśli dodamy do tego zapowiedzi realizacji polityki nowego prezydenta Stanów Zjednoczonych, to już nie tylko Europa, lecz także świat stają się coraz mniej przewidywalne. Perspektywa ta powinna zachęcić świat nauki do próby odnalezienia drogi wyjścia z narastających problemów globalnej gospodarki.

CZĘŚĆ I

Ekonomiczny, społeczny i etyczny wymiar globalizacji

*Alojzy Z. Nowak**

Globalizacja jako makroekonomiczny megatrend

Wprowadzenie

Proces globalizacji rozpoczął się od wielkich odkryć geograficznych, które niezadko prowadziły do kolonizacji nowo odkrytych terenów. Nie ulega jednak wątpliwości, że dynamika ponadnarodowych związków o charakterze ekonomicznym gwałtownie przyspieszyła wraz z rozwojem systemu kapitalistycznego. Rynek jako kluczowy element tego systemu w coraz większym stopniu wymuszał działania zmierzające do znoszenia różnorodnych barier handlowych i regulacyjnych. Państwa w obrocie międzynarodowym zaczęły wykorzystywać przewagi wynikające nie tylko z uwarunkowań geograficznych, zasobów naturalnych i ludzkich, lecz także z siły militarnej.

1. Globalne dylematy XXI wieku

Pytanie, które sobie należy zadać brzmi: czym na początku XXI wieku jest globalizacja? W zależności od specjalizacji konkretnego badacza definicja tego pojęcia jest zróżnicowana. Inaczej jest określana przez socjologów, inaczej przez środowiska politologów, jeszcze inaczej przez ekonomistów. Przyjmijmy więc zróżnicowane definicje w literaturze przedmiotu za Johnem Ravenhillem (2005). W więc globalizacja to:

- 1) intensyfikacja relacji społecznych w wymiarze światowym (A. Giddens);
- 2) integracja światowej gospodarki (R. Gilpin);
- 3) deterytoryzacja lub wzrost ponad narodowych relacji między ludźmi (J.A. Scholte);
- 4) globalna gospodarka, w której narodowe gospodarki, a więc i narodowe strategie gospodarcze i zarządzania tracą w dużej mierze na znaczeniu (P. Hirst i G. Thompson).

* Prof. zw. dr hab. Alojzy Z. Nowak – Dziekan Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, ul. Szturmowa 1/3, 02-678 Warszawa; anowak@wz.uw.edu.pl.

Te ogólne definicje, opisujące pojęcie „globalizacji” nie są dziś – jak się wydaje – wystarczające, w szczególności w odniesieniu do takich obszarów ekonomii, jak nowoczesne koncepcje organizacji, zarządzania; wpływ wielkiego rozwoju najnowszych technologii na działania rynku w skali globalnej; skutki megatrendów w gospodarce globalnej na długofalowe funkcjonowanie rynków, w tym w szczególności rynków finansowych. Jednak pytania przynoszone przez globalizację mają zarazem wymiar bardziej ogólny, dotyczą bowiem kwestii tak zasadniczych, jak (Nowak, 2013):

- rola państwa w gospodarce i model społeczeństwa XXI wieku;
- wartości i cele, które utrzymują społeczeństwa jako całość i integrują wspólnoty.

Te zasadnicze wartości opierają się z kolei na wyborze takich rozwiązań, które odnoszą m.in. do:

- poczucia sprawiedliwości (mniejsze lub większe rozwarstwienie społeczne);
- stylu życia, dylematów wobec różnego rodzaju mniejszości (etnicznych, zjawisk genderowych, etc.);
- suwerenności jednostki, narodów i państw.

„Chodzi także o poziom świadomościowy, bowiem odpowiedź na pytanie, gdzie i jak daleko posunęła się globalizacja zależy w części od tego, czego się od niej oczekuje? Wizje globalizacji współokreślają jej realny kształt, bo globalizacja jest w części konstruowana wedle wizji, stanowiąc wypadkową konfrontacji sił ‘losu’ i sił ‘wyboru’, sama nie będąc ani tylko ‘losem’, zdeterminowanym niezależnymi od nas czynnikami, ani tylko rezultatem naszych decyzji: ‘wyborem’” (Morawski, 2004).

Gdy idzie o wybór w procesie globalizacji, dotyczy on wielu pytań i dylematów odnoszących się choćby do modelu i granic modernizacji. Można przyjąć, że modernizacja stwarza jednak szansę na:

- wzrost dobrobytu jednostek i narodów;
- wzmocnienie prestiżu i pozycji państwa, społeczności lokalnych, rodziny;
- wzbogacanie wartości duchowych i intelektualnych.

Te szanse są jednak najwyraźniej inaczej rozumiane i interpretowane ze względu na zasadnicze różnicowanie ekonomiczne i kulturowe narodów i państw. Dlatego poszerzanie, a niekiedy narzucanie systemu wartości i postaw typowych dla świata Zachodu, takich jak konsumpcjonizm; wiara w samoczynny, pozytywny skutek rynku czy prawa człowieka spotkały się z krytyką, a nierzadko odrzuceniem modelu modernizacji, typowego dla głównych aktorów globalnego rynku, jak USA czy państwa europejskie.

Można więc mówić, że poza głównym nurtem, a przynajmniej w pewnej opozycji do dominującego modelu modernizacji, znalazły się:

- **świat islamu**, który przyjął ograniczone dobrodziejstwa gospodarki globalnej, ale wyraźnie zaznacza swoją odrębność kulturową; poprzez nagromadzone zasoby kapitałów finansowych wzmocnia realne światowe procesy gospodarcze, ale może również stać się potencjalnym czynnikiem destabilizacji ekonomicznej i politycznej;

- **świat południa globu**, w szczególności świat krajów słabo rozwiniętych, głównie afrykańskich wykluczonych w dużej mierze z pożytków i korzyści, jakie niosą ze sobą procesy globalizacji;
- **świat cywilizacji chińskiej** – specyfika przypadku Chin kontynentalnych i innych państw azjatyckich, w których wpływ kulturowy Państwa Środka jest oczywisty, polega na tym, że stały się one jednym z największych beneficjentów globalizacji, a zarazem pozostają, głównie w przypadku Chin, odrębnym wzorcem rozwojowym; mamy bowiem tutaj przykład – jak się wydaje – udanej (w sensie ekonomicznym) modernizacji antyliberalnej, a więc modelu opierającego się głównie nie tyle na sprawdzonych wzorach, zaczerpniętych z doświadczeń wysoko rozwiniętych państw Zachodu, ile m.in. na dziedzictwie kulturowym wynikającym z filozofii Konfucjusza.

Osiągnięcia Chin, a także największy po II wojnie światowej globalny kryzys finansowy i jego kulisy skłaniają wielu ekonomistów i politologów do daleko idącej, ale nie wyłącznie futurologicznej konstatacji, że oto jesteśmy świadkami kresu dominacji cywilizacji zachodniej (Ferguson, 2010).

Laureat Nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii, Joseph E. Stiglitz, znany ze swoich ugruntowanych przekonań, idzie jeszcze dalej i twierdzi, że światowy kryzys gospodarczy, spowodowany w dużej mierze przez zachowanie Ameryki, wyrządził więcej szkód podstawowym wartościom świata cywilizacji zachodniej i gospodarce niż jakikolwiek system totalitarny (2009).

Jednak istota słabnięcia pozycji cywilizacji zachodniej, zdaniem wielu naukowców, nie jest wyłącznie związana z turbulencjami w globalnej gospodarce spowodowanymi przez kryzys finansowy i rolę, jaką odegrały w nim Stany Zjednoczone, lecz również z rosnącym znaczeniem Chin. Przyczyny wydają się być znacznie poważniejsze (Ferguson, 2010):

- słabnie konkurencyjność gospodarek głównych państw Zachodu; w coraz większym stopniu szala w tej dziedzinie przechyla się na korzyść państw całej strefy azjatyckiej i choć nadal gospodarka amerykańska oraz niektóre gospodarki państw strefy euro wykazują się wysoką innowacyjnością i zdolnością adaptacyjną, to jednak ich przewaga w tych dziedzinach zdecydowanie maleje (Nowak, 2013); rewolucja w wydobywaniu gazu łupkowego i osiągnięcia w tym zakresie, dokonane przez Stany Zjednoczone, poprawiły nieco ich pozycję konkurencyjną, ale to nie oznacza, że tendencja ta utrzyma się w przyszłości;
- uszczerbku doznaje dotychczasowy etos społeczeństwa konsumpcyjnego, oparty na trzech filarach: intensywnej pracy; wyższej stopie oszczędności; trwałej akumulacji kapitału; to także dzięki temu etosowi zostały zbudowane zręby wysoko rozwiniętych państw kapitalistycznych, o wysokim poziomie dobrobytu i opieki społecznej (Nowak, 2013);
- etyka pracy przestaje być bezwzględnym priorytetem; czynnikiem, który destrukcyjnie wpływa na ten stan jest m.in. rosnące przekonanie o coraz mniejszym związku zachodzącym pomiędzy sensem dodatkowego wysiłku a stosowną gra-

tyfikacją finansową z tego tytułu; niezwykle szkodliwy wpływ na świadomość społeczną w zakresie etyki i moralności miały i mają wynaturzenia na rynkach finansowych; w coraz większym stopniu rośnie przekonanie, że dochodów z pracy nie można w najmniejszym stopniu porównać z zyskami na giełdzie czy poprzez różnego rodzaju zachowania spekulacyjne;

- pojawia się na masową skalę zjawisko cyberterroryzmu, czyli posługiwanie się zdobyciami technologii informacyjnej w celu wyrządzenia szkody z pobudek politycznych, ideologicznych, a coraz częściej ekonomicznych państwu, jego infrastrukturze, szczególnie tej, mającej istotne znaczenie dla gospodarki;
- następuje zarazem niebezpieczny kryzys autorytetu władz i praworządności w wielu krajach cywilizacji zachodniej; dotychczas uznawano powszechnie, że demokracja liberalna, państwo prawa, społeczeństwo obywatelskie, to najlepsze lekarstwa na pokusę destabilizacji politycznej; jednak ostatni kryzys finansowy, bardzo demoralizujące przykłady bezradności, a czasami współodpowiedzialności władz politycznych za stan państwa i najważniejszych jego instytucji, także instytucji, które wymknęły się spod kontroli, sprawiły, że pojawiły się na dużą skalę protesty społeczne kwestionujące autorytet władz i podstawy ładu prawnego (Nowak, 2013).

2. Nowe wzorce rozwojowe – koniec konsensusu waszyngtońskiego?

Coraz większe grono ekonomistów, jak również polityków uważa, że wiele problemów, pojawiających się w skali globalnej powinno doprowadzić do poszukania nowych rozwiązań oraz nowego ładu i porządku ekonomicznego, opartego już nie tylko na USA czy Unii Europejskiej, Japonii, lecz także na interesach i sile nowych potęg gospodarczych, takich m.in., jak Chiny, Indie, Brazylia, Meksyk, a więc na tzw. gospodarkach wschodzących.

Jeszcze bardziej poważne zmiany systemowe miałyby odwrócić dotychczasowe wzorce rozwojowe w światowej gospodarce. Przez wiele ostatnich dekad w teorii ekonomii dominował tzw. konsensus waszyngtoński. Wyrastał on zarówno z badań naukowych, jak i realnych tendencji, występujących w procesie globalizacji. Te megatrendy w gospodarce światowej to przede wszystkim: deregulacja, liberalizacja, prywatyzacja, integracja.

DEREGULACJA to działania: prawne, organizacyjne i regulacyjne prowadzące do ograniczania wpływu i kontroli państwa oraz jego instytucji na życie gospodarcze, a także sferę publiczną. W praktyce deregulacja prowadzi do zwiększenia roli rynku w działalności gospodarczej, a więc również do maksymalizacji zysku jako jej podstawowego celu. Coraz mniej kontrolowany korporacyjny styl zarządzania i podejmowania decyzji powoduje, że realna władza w zakresie najważniejszych decyzji ekonomicznych sprawowana jest przez prezesów lub gremia kierownicze firm, bardzo często o charakterze ponadnarodowym. Deregulacja przyniosła jednak także wymierne, pozytywne rezultaty m.in. w zakresie:

- internacjonalizacji produkcji i dystrybucji,
- transferu nowoczesnych technologii,
- rewolucji informatycznej,
- rozwoju nowych rynków.

LIBERALIZACJA pozostaje w ścisłym związku z postępującym procesem globalizacji, którego cechą charakterystyczną jest zjawisko swobodnego przepływu produktów, czynników produkcji, technologii, kapitału, ludzi oraz przemieszczania się i lokalizacji instytucji i firm o charakterze ponadnarodowym. Konsekwencją działania rynku w skali globalnej jest zmniejszanie barier w gospodarce światowej, w szczególności w handlu międzynarodowym, ale także stopniowe znoszenie ograniczeń w przepływie kapitału i zasobów finansowych. Liberalizacja ma też znaczący wpływ na proces poszerzania wolności gospodarczej w wielu rejonach świata i w praktyce prowadzi do upowszechnienia modelu gospodarki rynkowej, typowego dla państw o dłuższych tradycjach wolnego rynku, takich jak Stany Zjednoczone.

PRYWATYZACJA to proces ekonomiczny prowadzący do przejmowania własności społecznej, państwowej przez osoby prywatne w celu efektywniejszego wykorzystania majątku produkcyjnego przez stworzenie silniejszej motywacji, wynikającej z prawa własności (Dunaj, 1999, s. 533). Cechą charakterystyczną w gospodarce globalnej jest dominacja prywatnej własności, wynikająca w dużej mierze z doktryny, której współczesne podstawy stworzył profesor Milton Friedman, głoszącej, iż głównym czynnikiem wpływającym na stan gospodarki i jej rozwój w krótszych i dłuższych okresach jest podaż pieniądza, rząd zaś powinien swój wpływ na gospodarkę ograniczyć do kontroli tejsze podaży i ustanawiania jasnych i stałych reguł ekonomicznych, preferujących własność prywatną (Friedman, 2002). Doktryna monetarystyczna, której czołowym przedstawicielem był M. Friedman, ograniczająca rolę państwa w gospodarce oraz pomniejszająca znaczenie sektora publicznego, stała się istotnym elementem transformacji systemowej w wielu krajach, tzw. gospodarek wschodzących.

INTEGRACJA to łączenie się osób, grup, instytucji, regionów, państw i tworzenie z nich jednego, jednolitego organizmu; zespalanie się, scalanie. W węższym znaczeniu to proces ekonomiczny, polityczny, którego celem jest tworzenie warunków do optymalnego rozwoju gospodarczego państw i regionów, realizacji i zabezpieczania ich różnorodnych interesów oraz pogłębienia świadomości wspólnego systemu wartości, który ich łączy (Kopaliński, 2004, s. 232).

Najlepszym przykładem tak rozumianej integracji jest historia Unii Europejskiej. Kamieniem milowym było powstanie jednolitego rynku wewnętrznego w UE, będącego europejską odpowiedzią na wyzwania, które przyniósł coraz bardziej rozwijający się proces globalizacji gospodarki. Kolejnym ważnym etapem integracji europejskiej było ustanowienie strefy euro, w której funkcjonuje wspólna waluta – euro, nad którą zaś pieczę sprawuje Europejski Bank Centralny z siedzibą we Frankfurcie nad Menem.

Jednak w warunkach globalizacji pojęcie „integracji” posiada szerszy zasięg. Odnosi się bowiem także do działań instytucji prywatnych oraz rządów, które, przynajmniej w założeniu, koordynują ważne sektory gospodarki światowej, takie jak produkcja i handel niektórych surowców strategicznych czy polityka energetyczna (Nowak, 2013).

Te cztery główne tendencje występujące w gospodarce światowej, czyli: deregulacja, liberalizacja, prywatyzacja i integracja stały zasadniczym kanonem polityki ekonomicznej wielu państw, w której do niedawna dominował wspomniany wcześniej „konsensus waszyngtoński”. Twórcą tego pojęcia był John Williamson, dyrektor Instytutu Gospodarki Światowej (Institute for International Economics) w Waszyngtonie. Te cztery megatrendy miały w założeniu sprzyjać przede wszystkim (Nowak, 2013):

- 1) utrzymaniu dyscypliny finansowej tak, aby deficyt budżetowy był stosunkowo niewielki lub najlepiej zrównoważony;
- 2) przeprowadzeniu reformy podatkowej tak, aby stała się również istotnym bodźcem do rozwoju ekonomicznego;
- 3) liberalizacji finansowej (której ostatecznym celem jest określanie stóp procentowych przez rynek);
- 4) ujednoczeniu kursów walut, przynajmniej dla transakcji handlowych i ustaleniu ich na poziomie zapewniającym rozwój nowych sektorów gospodarki, aby zapewnić jej trwałą konkurencyjność;
- 5) zliberalizowaniu zasad handlu światowego;
- 6) zniesieniu przeszkód dla bezpośrednich inwestycji zagranicznych, aby firmy zagraniczne konkurowały z krajowymi na równych zasadach;
- 7) przeprowadzeniu prywatyzacji i w węższym zakresie – komercjalizacji;
- 8) dokonaniu deregulacji usuwającej przepisy blokujące wejście na rynek i ograniczające konkurencję z powodów innych niż bezpieczeństwo;
- 9) ograniczeniu nadzoru nad instytucjami finansowymi i rynkami finansowymi;
- 10) ochronie praw własności systemem prawnym tak skonstruowanym, by posiadanie nie wiązało się z nadmiernymi kosztami.

Konkluzje

Te podstawowe, powyższe wytyczne dla polityki gospodarczej z czasem ulegały pewnym modyfikacjom, jednak ich główny trzon nie podlegał zmianom. Stały się głównym wzorcem rozwojowym dla wielu krajów. Momentem przełomowym weryfikującym niektóre ustalenia „konsensusu waszyngtońskiego” stał się niespodziewany co do skali i rozmiarów światowy kryzys finansowy w latach 2007–2009. Jego skutki wykraczają poza jego okres początkowy. Pewne założenia teoretyczne teorii ekonomicznych opartych na wierze w samoczynne mechanizmy naprawcze wolnego rynku nie sprawdziły się lub okazały się niewystarczające do zapobiegania zjawiskom kry-

zysowym. Co więcej, system pozbawiony koniecznych mechanizmów regulacji zaczął „produkować” różnego rodzaju wynaturzenia. Szczególnie dotkliwie dla gospodarki, ale i zwykłych obywateli, okazały się niektóre (toksyczne) produkty finansowe, które uruchomiły proces globalnego kryzysu finansowego.

Bibliografia

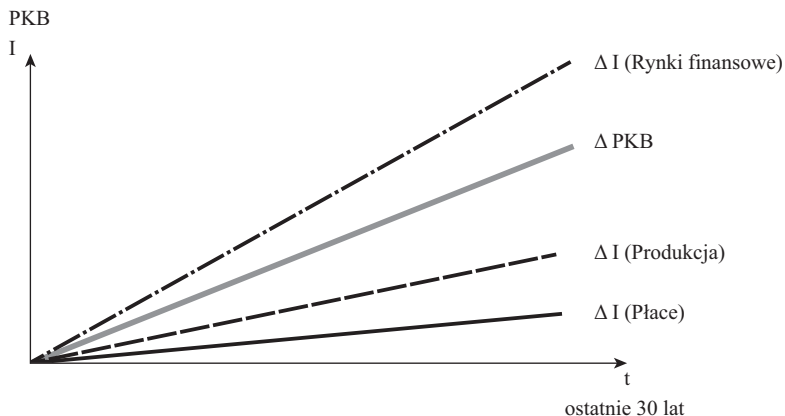
- Ferguson, N. (2010). Czy kres cywilizacji Zachodu? *EUROPA*, 12.
- Friedman, M. (2002, November 15). *Capitalism and Freedom: Fortieth Anniversary Edition*. Chicago: University Of Chicago Press.
- Kozioł, W. (2004). Wpływ globalizacji rynków finansowych na przebieg kryzysów finansowych. W: I. Kołodkiewicz, W. Kozioł (red.), *Wyzwania globalizacji. Odpowiedzi przedsiębiorstw* (s. 141). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe WZ UW.
- Krugman, P. (2008, December). *The Return of Depression Economics and the Crisis of 2008*. USA: W.W. Norton&Company Inc.
- Krugman, P. (2011, January). Can Europe Be Saved? *New York Times Magazine*, USA.
- Legrain, Ph. (2010). *Aftershock: Reshaping the World Economy after Crisis*. London: Little Brown.
- Morawski, W. (2004). Mapy drogowe globalizacji: Propozycje analityczno-teoretyczne. W: I. Kołodkiewicz, W. Kozioł (red.), *Wyzwania globalizacji. Odpowiedzi przedsiębiorstw* (s. 22). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe WZ UW.
- Nowak, A.Z. (2013). Współczesny świat w erze turbulencji. W: J. Bogdanienko, W. Piotrowski (red.), *Zarządzanie: tradycja i nowoczesność*. Warszawa: PWE.
- Ravenhill, J. (2005). *Global Political Economy*. Oxford: Oxford University Press.
- Stiglitz, J.E. (2009). Capitalistic Fools. *Vanity Fair*, January.
- Ravenhill, J. (2005). *Global Political Economy*. Oxford: Oxford University Press.

Kryzysy a finansyzacja gospodarki światowej

Wprowadzenie

Gdybyśmy popatrzyli na obecny świat z punktu widzenia ekonomicznego i społecznego, to moglibyśmy dostrzec nade wszystko ogromną dyferencjację w kształtowaniu dochodów. Potwierdzają to wyniki badań przeprowadzonych w Akademii Biznesu Międzynarodowego na Uniwersytecie Harvarda. Tendencję tę najlepiej obrazuje rysunek 1.

Rysunek 1. Megatrendy



Źródło: na podstawie badań w Akademii Biznesu Międzynarodowego, Uniwersytet Harvarda, 2010.

Produkt krajowy brutto jest właśnie takim punktem odniesienia w okresie ostatnich 30 lat. Widać wyraźnie, że w tym okresie powstała duża różnica pomiędzy dochodami z operacji finansowych a dochodami z produkcji i z pracy. Znacznie powyżej tempa wzrostu gospodarczego PKB kształtowały się dochody z operacji

* Prof. zw. dr hab. Alojzy Z. Nowak – Dziekan Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, ul. Szturmowa 1/3, 02-678 Warszawa; anowak@wz.uw.edu.pl.

finansowych na rynkach finansowych, czyli, inaczej mówiąc, ze sprzedaży papierów wartościowych, które były w szczególności tworzone po rozpadzie systemu z Bretton Woods w 1972 roku.

1. Finansyzacja – cecha charakterystyczna współczesnej gospodarki

Joseph E. Stiglitz (2010) liczbę różnorodnych instrumentów finansowych, funkcjonujących w gospodarce światowej, ocenia na kilkaset do nawet półtora tysiąca. Na podstawie danych Deutsche Bundesbanku oraz prestiżowego dziennika brytyjskiego „Financial Times” stwierdza on, że ilość instrumentów finansowych będących w obiegu, czyli poza systemem bankowym, a więc znajdujących się u przedsiębiorstw i gospodarstw domowych, jest znacznie wyższa niż wynikałoby to z potrzeb wielkości światowego PKP. Jego zdaniem, na świecie znajduje się około 650 bilionów dolarów amerykańskich w postaci instrumentów finansowych i jest to mniej więcej 10 razy więcej środków finansowych niż potrzeba do wykupienia towarów i usług wyprodukowanych lub teraz tworzonych w gospodarce globalnej. Relacja tych instrumentów finansowych, będących do dyspozycji podmiotów gospodarczych, w stosunku do PKB jest właśnie finansyzacją gospodarki światowej.

Nowe instrumenty finansowe wytworzone na rynku amerykańskich nieruchomości (*subprime*) okazały się w latach 2007–2009 gigantyczną bańką spekulacyjną. To one zapoczątkowały narastanie kryzysu finansowego w Stanach Zjednoczonych. Z kolei deregulacja w systemie bankowym spowodowała, poza pozytywnymi rezultatami, także negatywne skutki. Reakcją banków na poszukiwanie przez kapitał aktywów było rozbudowywanie niebankowych obszarów działalności bankowości inwestycyjnej i usług zarządzania aktywami. Te nowe obszary działalności sektora bankowego, nastawione na szybki i duży zysk przyczyniły się do wyprodukowania tzw. toksycznych aktywów, które doprowadziły w USA do bankructwa część wielkich banków, instytucji ubezpieczeniowych i firm zarządzających kapitałem. Kluczowy w USA rynek nieruchomości ucierpiał najbardziej. Koszt tych zawirowań ponieśli głównie podatnicy amerykańscy.

Specyficzną rolę w kryzysie gospodarki światowej odegrały trzy amerykańskie agencje ratingowe, nazywane „wielką trójką”: Standard & Poor’s, Moody’s i Ratings Fitch. Agencje ratingowe to instytucje prywatne dokonujące oceny wiarygodności różnych podmiotów gospodarczych pożyczających pieniądze lub emitujących papiery wartościowe: spółek, funduszy, banków, organizacji i rządów państw poprzez analizę prawdopodobieństwa spłacenia przez nie w terminie należności wraz z odsetkami. Analiza obejmuje także ocenę wiarygodności podmiotów jako kredytobiorców, a także emitentów papierów wartościowych długo- i krótkoterminowych.

Wcześniej wspomniane agencje uważane były za gwaranta wiarygodności finansowej, tymczasem w dużej mierze autoryzowały pozytywnie instytucje finansowe, w szczególności banki, które znajdowały się w dramatycznej sytuacji, nierzadko na krawędzi upadku. Co najbardziej może szokować, to fakt, że te trzy agencje nie poniosły żadnych konsekwencji swojej często destrukcyjnej działalności.

Obecnie rozwiązanie problemów, które ujawnił światowy kryzys finansowy wciąż spoczywa na poszczególnych rządach. W zdecydowanej większości budżety poszczególnych państw są napięte, w wielu krajach przekroczono wszystkie dopuszczalne normy wydatków nad przychodami. Tymczasem współczesne państwo i jego budżet odpowiadają za cztery podstawowe sfery życia publicznego, jakimi są: edukacja, służba zdrowia i bezpieczeństwo zdrowotne oraz ubezpieczenia społeczne i bezpieczeństwo państwa, a także obywateli (Kaletsy, 2010, s. 130). W sytuacji kryzysowej, na granicy bankructwa finansów publicznych i wielu instytucji finansowych, państwo, a w zasadzie rządy w obliczu wysokiego deficytu budżetowego muszą decydować na co przeznaczyć ograniczone środki, muszą zatem określić swoje priorytety.

Wyjątkowo trudne decyzje musiał podejmować rząd Stanów Zjednoczonych, gdzie wystąpiły pierwsze objawy światowego kryzysu finansowego. Za pośrednictwem amerykańskiego banku centralnego – Rezerwy Federalnej (Fed) rząd zastosował terapię ilościowego luzowania, tzw. *quantitative easing* (QE), czyli wzrostu podaży pieniądza, kierowanego głównie do sektora bankowego. Luzowanie ilościowe to polityka banków centralnych polegająca na masowym wykupie obligacji rządu oraz samorządów lokalnych czy hipotecznych listów zastawnych (MBS) od banków komercyjnych. QE nie zmienia stanu aktywów netto sektora prywatnego, w przeciwieństwie do deficytów budżetowych. Stąd jest instrumentem polityki monetarnej, a nie fiskalnej. Stymulacja poprzez wzrost ilości pieniądza w obiegu zwiększa konsumpcję i popyt co powinno z kolei doprowadzić do wzrostu produkcji, zatrudnienia i płac.

Ostatecznym celem operacji Fed było pobudzenie gospodarki i odbudowanie jej wiarygodności na rynkach finansowych. Zastosowana terapia (w duchu teorii Johna Maynarda Keynesa) przyczyniła się do opanowania kryzysu finansowego w Stanach Zjednoczonych, jednak spowodowała także zwiększenie długu publicznego. Dlatego Fed pod nowym kierownictwem Janett Yellen, pierwszej kobiety w historii amerykańskiego banku centralnego, dokonał operacji polegającej na stopniowym wycofywaniu się z programu masowego skupowania obligacji. Należy jednak pamiętać, że Rezerwa Federalna (Fed) to najważniejszy bank centralny świata, od wybuchu kryzysu w 2008 roku jego rola wzrosła kolosalnie, ponieważ podjął on trudne zadanie zapobiegnięcia głębszemu załamaniu gospodarek na świecie i globalnego systemu finansowego. Zasilanie gospodarki tanim pieniądzem poprzez skupowanie co miesiąc długoterminowych obligacji służyło obniżce oprocentowania kredytów długoterminowych.

2. Kryzys finansowy – europejska perspektywa

Kryzys finansowy w latach 2007–2009 miał swój początek w Stanach Zjednoczonych, jednak bardzo szybko stał się kryzysem ogólnoswiatowym. Najbardziej ucierpiały z tego powodu gospodarki państw europejskich, które notowały znaczące spadki swoich produktów krajowych brutto. Wychodzenie z recesji okazało się dla wielu państw Unii Europejskiej problemem nie tylko ekonomicznym, lecz

także społecznym. Tym bardziej, że skutki kryzysu finansowego przeniesionego ze Stanów Zjednoczonych odsłoniły również słabości występujące w mechanizmach funkcjonowania strefy euro (Nowak, 2013, s. 54).

Utworzenie strefy wspólnej waluty euro miało przyspieszyć rozwój gospodarczy krajów mniej zaawansowanych w rozwoju. Są to głównie kraje południa Europy. U uruchomienie mechanizmu konwergencji miało być dziełem wolnego rynku. Kraje mniej rozwinięte miały przewagę komparatywną w postaci niższych płac, większych zasobów siły roboczej oraz mniejszego nasycenia kapitałem. Powstał więc korzystny układ:

- tanie niewykorzystane zasoby czynników produkcji Południa;
- obfitość kapitału w krajach północy strefy euro;
- niskie stopy procentowe i łatwo dostępny kredyt.

Przewidywano, że czynniki te powinny przyspieszyć tempo wzrostu gospodarczego krajów mniej rozwiniętych i z czasem doprowadzić do wyrównania poziomu PKB w całej strefie. Na szybszym rozwoju Południa skorzystać miały też kraje bogatej Północy.

Niestety, nadzieje te nie zostały spełnione. Niewidzialna ręka wolnego rynku nierzadko źle kierowała inwestycjami – a szerzej – strumieniami przepływu kapitału. Zamiast pożądanej konwergencji nastąpiła (postępuje) w istocie dywergencja. Gospodarki krajów Południa stały się niekonkurencyjne, zarówno w stosunku do północy Unii, jak i do innych partnerów handlowych.

Kierunki zmian w celu naprawy funkcjonowania Unii Walutowej i preferowane metody wyjścia z obecnego kryzysu wynikają z różnic w ocenie przyczyn kryzysu. Możemy wyodrębnić dwie interpretacje przyczyn kryzysu systemowego Unii Walutowej, ujawnionego w warunkach kryzysu gospodarki światowej.

- pierwsza przyczyna wskazuje nieodpowiedzialność niektórych rządów, które dopuściły się nadmiernego wzrostu zadłużenia sektorów publicznego bądź/i prywatnego; konsekwencje tego zadłużenia w pełni obnażył kryzys; w rezultacie kraje rządzone przez nieodpowiedzialnych polityków utraciły zaufanie rynków finansowych; nie rynki są winne tego stanu, lecz nieodpowiedzialna polityka wielu rządów, ich błędy są tutaj decydujące;
- drugi punkt widzenia kładzie nacisk na istotne braki w konstrukcji systemu euro i jego wprowadzaniu w życie, które nie ujawniały się w pełni w czasie dobrej koniunktury, a które ujawnił dopiero kryzys światowy; ta przyczyna ma potwierdzać także racje wielu sceptyków co do sensowności realizacji projektu ustanowienia strefy euro; takie zdanie prezentuje wielu amerykańskich ekonomistów, ale pojawiało się ono także wcześniej, w kręgach akademickich w Europie (Dornbusch, 2000).

Proces dywergencji gospodarek strefy euro jest już faktem, ale problemem jeszcze większym jest, że zjawisko to może się pogłębiać. Jak można zaradzić temu procesowi, skoro dryfowanie czy w wersji najbardziej pesymistycznej – rozpad strefy euro byłyby rozwiązaniem dramatycznym także dla funkcjonowania całej Unii Euro-

pejskiej. Czy dokonywane zmiany systemu regulacji i działań w europejskim systemie bankowym mogą przewyższyć kryzys zaufania na rynkach finansowych? – to pytanie wciąż otwarte.

Potrzeba przywrócenia stabilności sektora finansowego w Unii, choć nie jest zadaniem łatwym, związanym bowiem z sytuacją budżetową wielu państw, wydaje się uzasadniona. Jednak dotychczasowe reformy, o wyraźnej przewadze rozwiązań fiskalnych, mogą narażać Europę na długotrwałe konflikty polityczne i społeczne, pogłębianie, a nie zmniejszanie produktywności i konkurencyjności wielu państw strefy euro. Gdyby tak się działo słabłaby pozycja Europy wobec takich światowych potęg gospodarczych, jak USA, Indie, Chiny czy ostatnio Meksyk.

Obecnie najważniejszym problemem wydaje się wybór drogi na rzecz przywrócenia tendencji rozwojowych w Unii Europejskiej. Coraz częściej przebija się pogląd, że potrzebna jest nowa wizja w obszarze polityki gospodarczej. Strategia poprawy konkurencyjności i przyspieszenia rozwoju gospodarczego i społecznego powinna zawierać także kombinację i niekiedy bardziej dynamiczną kontynuację działań na rzecz wspierania sektorów w krajach Unii Europejskiej. Aktywna, ale i mimo wszystko określona, a nie dominująca rola państwa nie zaszkodzi, ale pomoże w wychodzeniu z bardzo skomplikowanej, społecznie dramatycznej sytuacji gospodarczej w wielu krajach.

3. Rola wspólnej polityki handlowej Unii Europejskiej

Tak pożądana obecnie, mocna pozycja Wspólnoty Europejskiej pozwoli jej na prowadzenie bardziej dynamicznej, wspólnej polityki handlowej. W czerwcu 2012 roku Unia Europejska podpisała z sześcioma państwami Ameryki Środkowej¹ układ o stowarzyszeniu, zawierający kompleksowe regulacje w dziedzinie współpracy politycznej, rozwojowej oraz handlowej. Układ ten wpisuje się w najbardziej aktualne tendencje kształtowania stosunków handlowych poprzez tworzenie stref wolnego handlu. Choć potencjalne skutki tej umowy handlowej mogą mieć większe znaczenie dla gospodarek Ameryki Środkowej niż dla Unii Europejskiej, to umowa ta jest wyrazem chęci zabezpieczenia interesów państwa Unii Europejskiej, w tym regionie świata (Mazur, 2013). Z kolei nowy rozdział w relacjach Unii Europejskiej z Kanadą otwiera umowa gospodarczo-handlowa CETA, zawarta w drugiej połowie 2016 r. Znosi ona prawie w stu procentach cła we wzajemnym handlu, ale także zdecydowaną większość barier pozataryfowych. Umowa przewiduje liberalizację handlu usług. Z mniej spektakularnych ustaleń, ale ważnych dla obywateli, porozumienie Unii z Kanadą zakłada m.in. uznawanie kwalifikacji zawodowych.

Jeszcze bardziej ambitny wydaje się projekt porozumienia o wolnym handlu pomiędzy Stanami Zjednoczonymi i Wspólnotą Europejską. W zamierzeniu, jeśli

¹ Z Gwatemalą, Hondurasem, Kostaryką, Nikaraguą, Panamą i Salwadorem.

zostanie stworzony, będzie największym tego typu organizmem ekonomicznym na świecie. Choć proces globalizacji oraz traktaty dotyczące wielostronnych negocjacji na temat światowego handlu prowadzą do otwierania się państw na wymianę handlową oraz inwestycje zagraniczne, to jednak w przypadku Stanów Zjednoczonych i Unii Europejskiej skomplikowane systemy celnego oraz powielane przepisy ograniczają skalę wymiany handlowej. Wpływają negatywnie na generowanie wzrostu gospodarczego i tworzenie nowych miejsc pracy.

Unia Europejska jest największym partnerem wymiany handlowej na świecie – jej udział w światowym eksporcie i imporcie wynosi 20%. Wolny handel między krajami UE to jedna z zasad, które legły u podstaw UE. Polityka handlowa UE prowadzona jest wyłącznie na poziomie UE. Komisja negocjuje w imieniu UE porozumienia oparte na zasadach Światowej Organizacji Handlu (WTO) i ściśle współpracuje z rządami krajowymi i Parlamentem Europejskim na rzecz utrzymania globalnego systemu i dostosowania go do zmian zachodzących na świecie. Dlatego też Unia działa na rzecz liberalizacji handlu światowego. Z kolei Stany Zjednoczone są największym na świecie importerem. Poziom rozwoju gospodarczego, komplementarność, bliskość polityczna, społeczno-kulturowa, a także zbliżony potencjał sprawiają, że USA i UE są naturalnymi partnerami w coraz bardziej wolnym handlu na świecie. Jednak dochodzenie do ostatecznego porozumienia o wolnym handlu nie będzie proste, ponieważ i Stany Zjednoczone, i Unia Europejska mają także rozbieżne interesy.

Konkluzja

Postępująca w szybkim tempie globalizacja jest procesem głębokim, wielowymiarowym, kompleksowym. Problemem naukowym jest identyfikacja głównych sił sprawczych, tendencji, mechanizmów i skutków, jakie przynosi. Rynki finansowe są, jak podkreślano, jednym z ważnych źródeł nadmiernej finansyzacji gospodarki światowej, także z ujemnymi dla niej skutkami. Jednak, mimo wszystko, współczesny globalizm nie jest na szczęście klasycznym kasynem. Dziś istnieje jednakże coraz większa świadomość, że choć Adam Smith miał rację, stwierdzając, że wolny rynek jest przyszłością gospodarki i jest jej niezwykle ważnym regulatorem, to zarazem niekoniecznie wszystkie decyzje podejmowane na globalnym rynku prowadzą do oczekiwanych i pożądaných rezultatów. Muszą się z tym liczyć przede wszystkim przedsiębiorstwa, które nie mogą stawiać na gotowe modele czy wydawało się sprawdzone instrumenty i sposoby rozwiązywania sytuacji kryzysowych. Jednak tworzenie nowej, oryginalnej wiedzy, jej wykorzystanie i dyfuzja to dobra droga dla innowacyjnego rozwoju firm i społeczeństw.

Bibliografia

- De Grauwe, P. (2009). *Economics of monetary union*. Oxford: Oxford University Press.
- Dornbusch, R. (2000). *Keys to Prosperity: Free Markets Sound Money and a Bit of Luck*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Dunaj, B. (red.). (1999). *Popularny słownik języka polskiego*. Warszawa: Wydawnictwo Wilga.
- Edvinsson, L. (2012). Universal Networking, Intellectual Capital. W: E. Latoszek, I. Kotowska, A.Z. Nowak, A. Stępiak (red.), *European Integration Process in the Regional and Global Settings*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania UW.
http://europa.eu/pol/comm/index_pl.htm
- Kaletsky, A. (2010). *Capitalism 4.0. The Birth of a New Economy in the Aftermath of Crises*. NY: Perseus/Public Affairs, s. 86.
- Kenen, P.B. (1995). *Economic and monetary union in Europe: Moving beyond Maastricht*. England: Cambridge University Press.
- Kopaliński, W. (2004). *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*. Warszawa: Muza.
- Krugman, P. (2008, December). *The Return of Depression Economics and the Crisis of 2008*. USA: W.W. Norton&Company Inc.
- Krugman, P. (2011, January). Can Europe Be Saved? *New York Times Magazine*, USA.
- Legrain, Ph. (2010). *Aftershock: Reshaping the World Economy after Crisis*. London: Little Brown.
- Lutkowski, K. (2012). Co się stało w strefie euro. *Rzeczpospolita*, 15 czerwca.
- Mazur, G. (2013). Układ stowarzyszeniowy Unia Europejska-Ameryka Środkowa. *Unia Europejska*, 5(222).
- Nowak, A.Z. (2007). *European economic integration: Chances and challenges*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania UW.
- Nowak, A.Z. (2013). Współczesny świat w erze turbulencji. W: J. Bogdanienko, W. Piotrowski (red.), *Zarządzanie: tradycja i nowoczesność* (s. 54). Warszawa: PWE.
- Nowak, A.Z. i Shachmurove, Y. (2012). End of eurozone? W: A.Z. Nowak (red.), *Understanding Global Economy – National and Regional Studies*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania UW.
- Soros, G. (2008, May). *Markets: The New Paradigm for Financial The Credit Crisis of 2008 and What It Means*. USA: Public Affairs.
- Stiglitz, J.E. (2010). *Can the Euro be Saved?* Project Syndicate. Pozyskano z: <http://www.project-syndicate.org/commentary/stiglitz125/English>.
- Tidd, J. i Bessant, J. (2011). *Zarządzanie innowacjami (Managing innovation)*. Warszawa: Oficyna Wolters Kluwer.
- TradingEconomics.com. 04.02.2015.

Patrick O'Sullivan*

Rola uchybień moralnych leżących u podłoża kryzysu finansowego w Europie – diagnoza i implikacje

Wprowadzenie

Przeciągający się kryzys finansowy i wynikający z niego „zadłużeniowy kac” niewątpliwie miały swoje źródło między innymi w szeregu uchybień moralnych wielu podmiotów. W pierwszej części rozdziału przypomniano i podsumowano niektóre z nich, a także zwrócono uwagę na uchybienia epistemologiczne, które mogą, lecz nie muszą być określone mianem niemoralnych, ponieważ pewne kluczowe podmioty zwyczajnie nie rozumiały zdarzeń zachodzących w skali systemowej. Następnie przyjrano się w szczególności kryzysowi zadłużeniowemu w strefie euro i wskazano wiele postaw oraz problemów moralnych przypominających „narrację moralizatorską” (tzw. *morality play*), które odegrały rolę w momencie konfrontacji z tym kryzysem. Po postawieniu diagnozy dotyczącej uchybień moralnych skoncentrowano się na możliwych działaniach pozwalających na podwyższenie poziomu moralności w sektorze finansowym, zwracając uwagę na związane z nią trudności praktyczne. Zasugerowano, że chociaż niektóre z przepisów przyjętych przez Unię Europejską i oczerniany Parlament Europejski pomogły przezwyciężyć pewne słabości strefy euro w radzeniu sobie z tymi problemami w UE i na świecie, to kluczowe znaczenie ma edukacja wszystkich zainteresowanych podmiotów – szersza edukacja techniczna w zakresie makroekonomii i finansów (odzwierciedlająca błędy poznawcze), etyki biznesu oraz nowej dyscypliny, którą autor nazywa *etyką polityczną*.

1. Uchybienia moralne stojące u podstaw kryzysu finansowego

Przebieg katastrofalnego światowego kryzysu finansowego, odczuwanego początkowo w Stanach Zjednoczonych, a następnie w Europie i na świecie, jest dobrze znany i pomimo zadziwiającego braku natychmiastowego zrozumienia zdarzeń

* Patrick O'Sullivan, Ph.D. – Grenoble Ecole de Management, Visiting Professor na Uniwersytecie Warszawskim; patrick.osullivan@grenoble-em.com.

zachodzących na początku pierwszej dekady XXI wieku w *całym systemie finansowym*, obecnie posiadamy stosunkowo szczegółową retrospektywną wiedzę o tym, jak doszło do nieszczęścia.

Oczywiście jednym – chociaż z pewnością nie jedynym – z czynników, które odegrały rolę był szereg mniej lub bardziej niemoralnych zachowań różnych kluczowych podmiotów w systemie. Można zawahać się przed nazwaniem takich zachowań *niemoralnymi*, jako że jest to określenie mocne, ocenne i zakładające istnienie kodeksu moralnego lub etycznego, a jak wszyscy niewątpliwie zdajemy sobie sprawę, obecnie nie każdy postępuje według tych samych zasad moralnych lub etycznych. Niemniej jednak istnieją pewne podstawowe wartości moralne, które ze względu na swój oczywisty racjonalny fundament są uniwersalne dla wszystkich ludzi i funkcjonują pod nieco innymi postaciami we wszystkich kodeksach moralnych. Bezdyskusyjnymi przykładami są moralne potępienie morderstwa, kłamstwa i wymuszenia, a także założenie, że prawo powinno być oparte na wrodzonym poczuciu sprawiedliwości. Poglądy na to czym jest morderstwo i czym jest sprawiedliwość mogą się różnić, lecz nie ulega wątpliwości, że wszyscy ludzie wyznają te wartości w takiej czy innej formie.

Mając to na uwadze, można wskazać niektóre z najważniejszych niemoralnych postaw uznanych za leżące u podłoża kryzysu finansowego. Trudnym do dokładnego zdefiniowania – aczkolwiek niewątpliwie możliwym do wskazania – głównym motorem kryzysu była nienasycona chciwość całej rzeszy podmiotów. Przez chciwość rozumiemy nie tyle dążenie do materialnego dobrobytu, które jest naturalne (z uwagi na konieczność przeżycia), a zatem moralnie neutralne, jeśli nie wręcz dobre, ile przesadną, obsesyjną i całkowicie egoistyczną chęć gromadzenia coraz większej ilości dóbr materialnych, bez względu na sytuację lub los innych¹. Tego rodzaju chciwość była i zapewne jest nadal powszechna i widoczna, od niespotykanie wygórowanych wynagrodzeń, których domagali się dyrektorzy finansowi najwyższego szczebla przed kryzysem, a nawet po jego wystąpieniu, do zachowań zwykłych handlowców czy też sprzedawców kredytów hipotecznych. Z tego wynika drugi aspekt nieograniczający się jedynie do sfery finansowej, jednak bardzo charakterystyczny dla drogi obranej przez kapitalizm sektora prywatnego na początku pierwszej dekady XXI wieku, która doprowadziła do powstania ogromnych dysproporcji między najniższymi opłacanymi pracownikami przedsiębiorstw a ich najwyższym kierownictwem.

W przedsiębiorstwach nastąpiło gwałtowne narastanie nierówności płacowych, znacznie pogłębione przez system premii i hojnych odpraw. Wielu osobom takie dysproporcje wynagrodzeń wydają się ewidentnie niesprawiedliwe i nieuczciwe i były nagminnie krytykowane zarówno przez polityków, jak i w literaturze naukowej².

Innym obszarem powszechnie postrzeganym jako niezgodny z normami moralnymi jest niemoralny sposób konstruowania i sprzedaży wszelkiego rodzaju pro-

¹ Chciwość była oczywiście uznawana w dawnych czasach za jeden z siedmiu grzechów głównych. Zatem Gordon Gekko, bohater filmu *Wall Street 1*, faktycznie się mylił – chciwość nie jest dobra.

² Zob. np. P. Steiner (2011) lub angielską wersję opracowania w: M. Fourcade, P. Steiner, W. Streeck i C. Woll (2013, s. 5–9).

duktów finansowych. Z jednej strony tworzono papiery wartościowe zabezpieczone hipoteką oraz inne instrumenty pochodne przez połączenie aktywów dobrych i toksycznych (na przykład przez dodanie do papieru wartościowego zabezpieczonego hipoteką kilku kredytów dobrej jakości i kilku kredytów o bardzo niewielkim prawdopodobieństwie spłaty, np. amerykańskich kredytów hipotecznych wysokiego ryzyka – tzw. *subprime*) i sprzedawano je nieświadomym inwestorom na całym świecie, w niektórych przypadkach nie dając im czasu do namysłu³ (innymi słowy, zmuszając inwestorów do zaakceptowania całego produktu lub rezygnacji z niego!). Co najmniej wątpliwe wydaje się czy tworzenie takich bezwartościowych produktów, a następnie sprzedawanie ich pozbawionym podejrzeń nabywcom było moralne. Jest to w istocie okryta złą sławą szara strefa moralności marketingu i sprzedaży.

Jednak jest na to odpowiedź – zasada *caveat emptor*, czyli niech kupujący się strzeże. Oczywiście nabywcy różnych instrumentów pochodnych mieli moralny obowiązek zasięgnąć informacji o charakterze kupowanych produktów, zwłaszcza jeśli byli nimi przedstawiciele działający w imieniu osób trzecich (jak w przypadku wielu inwestorów instytucjonalnych) i można dowodzić – o czym mowa poniżej – że wiele podmiotów nie dołożyło większych starań, aby *uzyskać* gruntowne *informacje* o kupowanym instrumencie. Smutnym, ale niezaprzeczalnym faktem jest, że chociaż sekurytyzacja bez wątpienia znacznie uelastyczyła rynki finansowe, dała również bankom i innym inicjatorom zagrożonych kredytów możliwość pozbycia się takich wysoce ryzykownych kredytów i związanego z nimi ryzyka z ksiąg, czyli włączenia ich do instrumentów pochodnych i sprzedaży po najwyższej cenie (zazwyczaj po nadaniu im wysokiego ratingu kredytowego przez agencję ratingową – zob. poniżej). Można postawić pytanie o moralność takich działań. Czy różnią się one znacząco od sprzedaży pozornie sprawnego, a faktycznie zepsutego, używanego samochodu z podwoziem uszkodzonym w wypadku? A jeśli inicjatorzy uważają, że mogą sprzedawać kredyty wysokiego ryzyka (oczywiście po pobraniu sówitej prowizji wstępnej od transakcji), czy zastanowią się, jak lekkomyślne może być takie działanie (lub ostatecznie szkodliwe dla kredytobiorcy w przypadku kredytów hipotecznych *subprime*)?

Jedną z głównych przyczyn, dla których tak wielu nabywców chętnie decydowało się na bezwartościowe instrumenty pochodne było to, że trzy główne agencje ratingowe ochoczo przyznawały papierom wartościowym zabezpieczonym hipoteką najwyższe oceny. Jako że agencje ratingowe mają udzielać porad dotyczących poziomu ryzyka wszystkich rodzajów aktywów finansowych i twierdzą, że tak właśnie czynią, przyznawanie dwóch najwyższych ocen, w stosowanej przez nie bezsensownej literowej skali, bardzo wielu papierom wartościowym zabezpieczonym hipoteką i innym bezwartościowym instrumentom pochodnym było, w najlepszym przypadku, skutkiem zwykłej i systematycznej niekompetencji, jeśli nie (biorąc pod uwagę ich rolę doradczą) karalnym zaniedbaniem.

³ Tego rodzaju zachowanie jest godne największych rekinów sprzedaży samochodów lub cwanych sprzedawców mieszkań, które nie zostały jeszcze i mogą nigdy nie zostać wybudowane. Miało jednak miejsce także w sektorze finansowym.

Wspomniana powyżej niechlubna rola, jaką agencje ratingowe odegrały w kryzysie z 2008 roku, przywodzi na myśl inny zasadniczy problem moralny dotyczący genezy kryzysu, a mianowicie pokusę nadużycia (tzw. *moral hazard*). Pokusa nadużycia jest pojęciem bardzo trudnym do precyzyjnego zdefiniowania. Wiele tego rodzaju pokus, które pojawiają się w stosunkach agencyjnych nie ma charakteru niemoralnego jako takiego, lecz w większym stopniu dotyczy rozbieżności interesów. Jednakże niektóre rodzaje pokus nadużycia z pewnością stwarzają problemy natury moralnej, stąd nazwa.

Wcześniej podjęliśmy wspólnie z profesorem Alojzym Z. Nowakiem próbę określenia definicji *niemoralnych* pokus nadużycia, która byłaby przynajmniej adekwatna dla sektora finansowego. „Pokusa nadużycia staje się niemoralna, gdy system zachęt towarzyszący określonemu zbiorowi transakcji skłania co najmniej jedną stronę do działania w sposób niemoralny” (O’Sullivan, Smith i Esposito, 2012, s. 149). Szczególnie trafne jest zastosowanie tej koncepcji do sektora finansowego sprzed 2008 roku. Przede wszystkim agencje ratingowe stały w obliczu ogromnej pokusy nadużycia polegającej na tym, że opłaty pobierane przez nie za ocenę papierów wartościowych były i nadal są uiszczane przez emitenta ocenianych papierów⁴. Zwłaszcza w atmosferze oligopolistycznej rywalizacji pomiędzy 3 dużymi agencjami ratingowymi (które są prywatnymi spółkami z siedzibą w Stanach Zjednoczonych) istniała pokusa zawyżania ocen papierów wartościowych tworzonych przez banki i inne podmioty z myślą o ich późniejszej sprzedaży. Bardzo przypominało to zjawisko zawyżania ocen na uczelniach amerykańskich i innych uczelniach prywatnych w ciągu ostatnich 50 lat. Pobudką do *niemoralnego* zachowania była po prostu motywacja agencji ratingowych, aby świadomie oceniać jakość toksycznych aktywów niezgodnie z prawdą.

Drugim istotnym, szeroko komentowanym obszarem, w którym pojawia się pokusa nadużycia jest rola banków centralnych i organów nadzoru finansowego w wywołaniu kryzysu. Z jednej strony funkcjonuje wyraźnie kapitalistyczny system wolnorynkowy, który stanowi dominującą ideologię gospodarczą w zdecydowanej większości rozwiniętych gospodarek zachodnich, a z pewnością w Kanadzie, USA i UE, tj. państwach, w których rozpoczął się kryzys i w których odczuwalny był jego największy wpływ. To właśnie zgodnie z tą ideologią przedsiębiorstwa mają powstawać i upadać w miarę wzrostu lub spadku ich dochodowości – rządzi prawo rynku, które ma spowodować optymalną alokację zasobów⁵. Ponadto w każdym z tych państw, lecz przede wszystkim w USA i Wielkiej Brytanii, od połowy lat 80. XX wieku sektor finansowy podlegał systematycznej deregulacji. To wycofywanie się państwa miało rzekomo zwiększyć rolę sił rynkowych w sektorze, a tym samym pomóc w osiągnięciu efektywności⁶. Deregulacji sektora finansowego nadal towarzyszyło jednak

⁴ Co zaskakujące, do połowy lat 70. XX wieku opłaty pobierane przez agencje ratingowe były uiszczane przez potrzebujących porady inwestorów, a nie przez emitentów papierów wartościowych. System taki jest rekomendowany jako pozbawiony pokus nadużycia.

⁵ Oczywiście w ściśle określonych warunkach: doskonałej konkurencji na wszystkich rynkach, dobrego poinformowania podmiotów gospodarczych i przy braku efektów zewnętrznych.

⁶ Było to niewątpliwie główne założenie planu R. Reagana i M. Thatcher dla całej gospodarki, gdy doszli oni do władzy na początku lat 80. XX wieku odpowiednio w USA i Wielkiej

oczekiwanie, że rządy, w szczególności za pośrednictwem banków centralnych, będą ostatecznymi gwarantami stabilności systemu finansowego, odgrywając wobec niego rolę pożyczkodawcy ostatecznej instancji. W skrócie – banki centralne i rządy były gotowe do „ratowania” systemu bankowego i finansowego w razie poważnego ryzyka systemowego. Funkcja ta została utrzymana, ponieważ upadłość instytucji finansowych, zwłaszcza dużych, często powoduje drastyczny spadek zaufania do wszystkich instytucji finansowych, co w systemie rezerw częściowych może szybko doprowadzić do załamania się całego systemu kredytowego, a więc finansów, gdy dochodzi do masowego wycofywania środków z podejrzanych instytucji. Obecnie niewydolność systemu bankowego i kredytowego przekłada się na stagnację gospodarki.

W tym momencie mamy jednak do czynienia z matką wszystkich pokus nadużycia. Banki i inne instytucje finansowe działają bowiem w warunkach minimalnej regulacji w kapitalistycznym systemie wolnorynkowym, w którym powszechnie zakłada się, że jedynym lub przynajmniej nadrzędnym celem przedsiębiorstw jest maksymalizacja zysków. Najwyższe zyski potencjalnie można czerpać z najbardziej ryzykownych aktywów/inwestycji. Banki mają zatem wszelkie powody, by udzielać bardzo ryzykownych kredytów/finansować inwestycje wysokiego ryzyka. Nie ulega wątpliwości, że jeśli bank centralny pełni funkcję pożyczkodawcy ostatecznej instancji, bank nie musi zbytnio obawiać się pogorszenia jakości kredytów/inwestycji. Sytuacja jest tym bardziej komfortowa w przypadku większych instytucji uważanych za „zbyt duże, by pozwolić na ich upadłość”.

Tak więc mnóstwo instytucji finansowych wykazało się w swojej działalności pożyczkowej wyjątkową lekkomyślnością, graniczącą z zaniedbaniem właśnie ze względu na gwarancję udzieloną przez pożyczkodawcę ostatecznej instancji. Na domiar złego zazwyczaj, aczkolwiek nie zawsze, łączyły one kredyty i inwestycje toksyczne w ramach instrumentów pochodnych (papierów wartościowych zabezpieczonych hipoteką), które następnie – zapewne nieuczciwie – sprzedawały inwestorom z pomocą niesumiennych agencji ratingowych.

O ile charakter pokusy nadużycia można dostrzec stosunkowo łatwo, niekoniernie oczywisty jest sposób, w jaki można jej przeciwdziałać. Kwestia ta zostanie dokładniej zaprezentowana w dalszej części, w której omówiono środki zaradcze wobec niemoralnych zachowań wykrytych w sektorze. Kluczową kwestią zasługującą na uwagę na tym etapie jest jednak to, że w przypadku pokusy nadużycia wina moralna jest *wspólna*. Niemoralnych czynów dopuszczają się podmioty skuszone do ich dokonania przez system zachęt. Należy jednak przyznać, że odpowiedzialność moralna leży także po stronie twórców systemów zachęt – oni również ponoszą część winy moralnej. W tym przypadku zatem uchybień moralnych nie dopuścili się wyłącznie chciwi, nikczemni bankierzy i finansiści – częściowo za kryzys z 2008 roku i późniejsze zdarzenia moralną winę ponoszą też organy regulacyjne ze względu na charakter i słabości stworzonego przez nie systemu regulacyjnego.

Brytanii. Początki deregulacji londyńskiego City sięgają tzw. wielkiego wybuchu z 1985 roku – wielkiej fali deregulacji sektora finansowego w Wielkiej Brytanii.

Kolejny istotny zarzut dotyczący uchybień moralnych podczas kryzysu finansowego z 2008 roku, i tym razem skierowany wobec rządów, a nie podmiotów finansowych, odnosi się do ogromnych kwot środków państwowych przeznaczonych na ratowanie zagrożonych instytucji. Było to niezbędne do przywrócenia zaufania do całego systemu, a zwłaszcza banków, które stanęły w obliczu niewypłacalności z powodu utraty wartości swoich portfeli aktywów. Kwestia ratowania instytucji została szczegółowo opisana w wielu publikacjach (zob. np. O'Sullivan, Smith i Esosito, 2012, s. 156–160), więc wystarczy powiedzieć, że w wielu krajach rozwiniętych faktyczne bezpośrednie zastrzyki kapitałowe opiewały na kwoty stanowiące od 2 do 5% PKB, natomiast hipotetyczne gwarancje oferowane przez rządy były zdecydowanie wyższe.

Było to wyraźne działanie redystrybucyjne polegające na przesunięciu majątku obywateli do sektora finansowego. Posunięcie było w dużej mierze uzasadniane niewielką możliwością wyboru, jaką miały rządy, z uwagi na znaczenie systemu finansowego dla funkcjonowania całej gospodarki, lecz można je postrzegać jako niesprawiedliwe, niezależnie od argumentów dotyczących efektywności, którymi można by posłużyć się do obrony takiego postępowania. Sektor finansowy jako całość, jako osoby w nim pracujące (zwłaszcza na wysokich stanowiskach) z pewnością nie był ubogi bądź pozbawiony zasobów, a i tak w efekcie nastąpiła w ogromnej mierze regresywna redystrybucja dóbr, którą wielu mogłoby interpretować jako stojącą w opozycji do naturalnej sprawiedliwości czy słuszności.

W ostatnich rozważaniach na temat czynników moralnych i innych związanych z kryzysem Arnold Kling (2013, s. 507–518) dowodzi, że oprócz niektórych niewątpliwych uchybień moralnych leżących u jego podstaw miały miejsce także istotne uchybienia epistemologiczne, a mianowicie zwykły brak zrozumienia lub świadomości zdarzeń zachodzących w systemie finansowym po stronie głównych podmiotów. Autor ukazuje, w jaki sposób główne podmioty czy to powodowane zwykłą niewiedzą, szczerym, optymistycznym nastawieniem do systemów rynkowych, niechęcią do kwestionowania klasycznych, fundamentalnych przekonań rynkowych, czy też niezdolnością do rozumowania w kategoriach wykraczających poza własną ograniczoną sferę działalności, co pozwoliłoby na dostrzeżenie ryzyka i problemów systemowych, zwyczajnie nie dostrzegły postępującej słabości systemu, która szybko pogłębiała się zwłaszcza w latach 2001–2008.

Niektórzy ekonomiści byli aż nadto świadomi rosnącego ryzyka w systemie, lecz nikt nie był skłonny ich słuchać. Jednak podczas gdy Kling, przytaczając wiele odkrywczych wypowiedzi różnych podmiotów mających swój udział w kryzysie, ukazuje faktyczne i powszechne niezrozumienie, a więc uchybienie poznawcze, należy zadać również następujące pytanie: czy nie doszło wówczas także do uchybień moralnych? Niewykluczone, że niewiedza jest błogosławieństwem, lecz niewiedza osób ponoszących dużą odpowiedzialność, których działanie bądź zaniechanie może mieć głęboki wpływ na życie całej rzeszy ludzi, może również stanowić zaniedbanie moralne. Wiele z tych podmiotów *powinno* było mieć taką świadomość i *powinno* było podjąć większe starania w celu uzyskania wiedzy i lepszego zrozumienia systemu, w którym odgrywały one tak istotną (i – jak się okazało – niebezpiecznie destrukcyjną) rolę. Takiego moralnie nieodpowiedzialnego zaniedbania dopuściły się

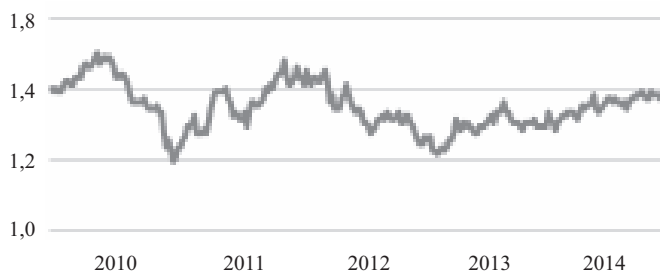
przede wszystkim agencje ratingowe, którym ufało tak wiele podmiotów, poszukując oceny stopnia ryzyka coraz bardziej złożonych pochodnych instrumentów finansowych będących przedmiotem obrotu.

2. Kryzys zadłużeniowy w strefie euro – konkretne uchybienia moralne

Przedstawione zostały poważne uchybienia moralne, które legły u podłoża początkowego kryzysu finansowego z 2008 roku. Wiadomo jednak, że kryzys ten wywołał kolejny, szczególnie kryzys związany z zarządzaniem długiem państwowym w całym szeregu krajów strefy euro, który – nawet jeśli zelżał – jeszcze całkowicie nie minął. W niniejszej części podjęto próbę wskazania ewentualnych nowych lub bardziej konkretnych uchybień moralnych stojących u podstaw europejskiego kryzysu pokryzysowego; innymi słowy, ujmując metaforycznie – europejskiego kaca!

Obecnie panuje pełne zrozumienie tego, że w latach 2009–2013 strefa euro musiała zmierzyć się z kryzysem zadłużeniowym, a konkretnie kryzysem związanym z długiem państwowym. Euro jako waluta nie uległo kryzysowi w tym sensie, że pozostało wyjątkowo stabilne w stosunku do innych głównych walut, a nawet jego wartość w stosunku do tych walut w ciągu ostatnich dwóch lat nieznacznie wzrastała. Wyraźnie ukazuje to wykres przedstawiający bieżący kurs dolara amerykańskiego do euro w całym okresie od 2010 do 2014 roku (zob. rys. 1).

Rysunek 1. Kurs dolara amerykańskiego do euro w latach 2010–2014



Źródło: *Financial Times*, Londyn.

Strefa euro doświadczyła jednak kryzysu zadłużeniowego w sektorach zarówno prywatnym, jak i publicznym. Kryzys zadłużeniowy w sektorze prywatnym (odnoszący się do zadłużenia gospodarstw domowych i organizacji pozarządowych, a nie zadłużenia przedsiębiorstw prywatnych) ogranicza się do około połowy państw strefy euro i podobnie jak w USA, był w wielu przypadkach ściśle powiązany z bańką na rynku nieruchomości. Tak stało się w Irlandii, Wielkiej Brytanii, Hiszpanii, Portugalii i na Cyprze, lecz także w innych państwach strefy euro (Dania, Szwecja, Holandia i Luksemburg). Stosunek zadłużenia sektora prywatnego do PKB jest w tych pań-

stwach bardzo wysoki (ponad 175%), pomimo że nie doszło tam do powstania i pęknięcia dużych baniek cenowych. W przypadku Danii, Szwecji, Holandii i Luksemburga raczej nie można mówić o kryzysie zadłużeniowym sektora prywatnego jako takim, ponieważ nie doszło tam do pęknięcia bańki spekulacyjnej na rynku aktywów ani do utraty zaufania, chociaż tak wysoki poziom zadłużenia sektora prywatnego musi w perspektywie długofalowej osłabiać konsumpcję w ich gospodarkach, gdyż konsumenci indywidualni dążą do stopniowej spłaty długów.

W wielu krajach strefy euro, zwłaszcza w Grecji, Hiszpanii i Portugalii, a w mniejszym stopniu we Włoszech, stosunkowo większe znaczenie miał problem ogromnego zadłużenia sektora *publicznego*. Irlandia także stanęła w obliczu kryzysu związanego z długiem publicznym, lecz wyszła z niego po okresie bolesnych cięć wydatków publicznych, jakich dokonano w latach 2009–2013. Mark Blyth (2013) we wnikliwej pracy poświęconej niebezpieczeństwu koncepcji polityki wyrzeczeń wyjaśnił sposób narastania kryzysu zadłużeniowego sektora publicznego, co w wielu przypadkach wynikało z jego ogromnych wydatków na ratowanie banków w następstwie kryzysu finansowego z 2008 roku w najciężej dotkniętych nim państwach europejskich (zwłaszcza w Irlandii). Aby umieścić kryzys zadłużeniowy w kontekście, należy przede wszystkim pamiętać, że gdy rządy zapożyczają się w celu pokrycia niedoborów wynikających z różnicy między wydatkami a wpływami podatkowymi, mogą zaciągać pożyczki u sektora prywatnego, co prowadzi jednak do „wyparcia” inwestycji tego sektora poprzez pochłonięcie funduszy pożyczkowych (oszczędności) przez wydatki publiczne. Ponieważ zjawisko to jest postrzegane jako niepożądane, jeżeli występuje na dużą skalę (a pożyczki sektora publicznego mogą z łatwością pochłoniąć od 10 do 40%⁷ wszystkich wolnych oszczędności nawet w krajach o skromnym zadłużeniu publicznym), rządy zazwyczaj pożyczały większość środków od banku centralnego. Pożyczki z banku centralnego *ipso facto* zwiększają podaż pieniądza w gospodarce⁸. Te elementy podstawowej analizy makroekonomicznej warto przypomnieć, aby zrozumieć obecny kryzys zadłużeniowy w strefie euro oraz towarzyszącą mu „narrację moralizatorską”.

Sytuacja, w której wiele bardzo zróżnicowanych kulturowo krajów jest zmuszonych zaspokajać potrzeby pożyczkowe sektora publicznego w jednym banku centralnym, musiała doprowadzić do nieporozumień. Tym bardziej, że jedną z głównych różnic kulturowych jest nastawienie moralne do pożyczek i zadłużenia, jak ma to miejsce w przypadku tych krajów. Różnice kulturowe stały się podstawą tego, co

⁷ Jeśli przeciętna skłonność do oszczędzania wynosi np. 30% PKB (typowa wielkość), a deficyt sektora publicznego 3% PKB, to cały dług zaciągnięty przez państwo u sektora prywatnego pochłonąłby aż 10% ogółu wolnych oszczędności. Jeśli zaś deficyt sektora publicznego wynosi 6% PKB, wielkość ta wzrasta do 20%. 8% deficyt sektora publicznego przy stopie oszczędności wynoszącej 20% PKB oznaczałby, że państwo pochłaniało 40% wszystkich oszczędności. Pewnym rozwiązaniem może być zapożyczanie się za granicą, co jednak niesie ryzyko polityczne.

⁸ Bank Centralny faktycznie mógłby zneutralizować wzrost podaży pieniądza za pomocą operacji otwartego rynku ukierunkowanych na jej ograniczenie ... co oznacza, że BC odsprzedałby skarbowe papiery wartościowe sektorowi prywatnemu, wywołując tym samym kolejny efekt wyparcia.

Wolfgang Streeck słusznie porównał do pewnego rodzaju narracji moralizatorskiej, w której obowiązek spłaty i konieczność poniesienia wyrzeczeń w celu zmniejszenia wielkości zadłużenia państw strefy euro o wysokim długu są postrzegane w kategoriach nakazu moralnego (zob. Streeck, 2013, rozdz. 40). Nieprzypadkowo niemieckim odpowiednikiem słowa *dług* jest *schuld*, a słowa *winny* (ponoszący winę) – *schuldig*. Zgodnie z niemieckim sposobem myślenia oczywiste jest, że posiadanie długu oznacza niejako winę – *moralną*, gdyż oczywiście posiadanie długu nie oznacza winy w świetle prawa, tylko prawną odpowiedzialność za spłatę⁹. Podobne, nawet jeśli nie tak jednoznaczne koncepcje można znaleźć w niektórych innych kulturach północnoeuropejskich oraz w pewnych bardziej purytańskich zakątkach kultury amerykańskiej. Zatem dłużnicy są w pewien domyślny sposób przedstawiani jako niemoralni – mają obowiązek zwrotu pożyczki szczodrym wierzycielom, którzy udzieli jej po tak korzystnej stawce oprocentowania. Delikatnie sugeruje się, że u podłoża problemów związanych z długiem publicznym w państwach południowoeuropejskich leżą uchybienia moralne – niemoralność nieodpowiedzialnych dłużników, którzy lekkomyślnie zapożyczyli się, a teraz nie mogą spłacić swoich szczodrych wierzycieli.

Jak słusznie wskazuje Streeck, w tak powszechnie obecnej w mediach narracji i w wypowiedziach wszelkiej maści polityków na temat kryzysu zadłużeniowego nikt nie kwestionuje moralności „świętobliwych” kredytodawców. Może to przede wszystkim oni dopuścili się lekkomyślnego zaniedbania, udzielając pożyczek w tak niedbały sposób? Czy moralnie dopuszczalne jest zmuszanie pechowych – nawet jeśli lekkomyślnych – kredytobiorców do spłaty wszystkich długów do ostatniego grosza? Ponadto w tej moralizatorskiej narracji, tak lubianej przez media i troikę¹⁰, obowiązkiem spłaty obciąża się obywatele zadłużonych krajów, a *nie* polityków, którzy nadzorowali masowe zaciąganie pożyczek (a nawet celowe fałszowanie rachunków publicznych). Okrutnie odwracając starą zasadę demokratyczną, Streeck twierdzi, że dla troiki zasada *nie ma opodatkowania bez reprezentacji* stała się zasadą z *reprezentacją* (w demokracjach) *pełna odpowiedzialność dla obywateli*.

Prace Streecka oraz wynikające z nich spojrzenie na kwestię moralności podczas kryzysu zadłużeniowego w strefie euro są bardzo istotne z wielu powodów. Przede wszystkim autor ten pokazał, jak troika – posługując się magicznymi słowami o potrzebie „reformy” – mniej lub bardziej wyraźnie moralizowała na temat długu i dłużników. Pozwoliło mu to na pokazanie zasadniczej roli, jaką kwestie i problemy moralne odegrały w całym zjawisku kryzysu zadłużeniowego sektora publicznego w strefie euro.

Streeck w sposób wnikliwy pokazał również, że kwestie moralne nie są bynajmniej tak czarno-białe, jak sugeruje dominująca narracja moralizatorska. Jak wierzyciele mogą utrzymywać, że obowiązek spłaty długu przez dłużników jest słuszny

⁹ Wina w świetle prawa zaistniałaby tylko w przypadku (poważnego) opóźnienia spłaty długu.

¹⁰ Troika to potężna grupa trzech: MFW, EBC i Komisji Europejskiej, które badają finanse publiczne krajów zadłużonych, a następnie mają czelność sugerować „reformy” polityczno-gospodarcze, bo w przeciwnym razie...

i właściwy, tak można zadać pytanie o odpowiedzialność moralną wierzycieli, którzy przede wszystkim lekkomyślnie udzielali pożyczek. Jak wspomniano powyżej, sekurytyzacja zasadniczo przyniosła poważne problemy moralne w zakresie, w jakim oznaczała, że inicjatorzy kredytów wysokiego ryzyka mogą pozwolić sobie na dowolną lekkomyślność, ponieważ dzięki sekurytyzacji dokonają ich odpisu z ksiąg. Taka możliwość odciążenia stwarza zaś problemy moralne związane z możliwością oszustwa w sprzedaży i marketingu. W kontekście zadłużenia sektora publicznego i kredytów zaciągniętych w strefie euro powyższe refleksje na temat obowiązków wierzycieli i nabywców papierów wartościowych w zakresie pozyskania wiedzy (zamiast ślepego polegania na agencjach ratingowych) malują odmienny obraz obowiązków moralnych niż moralizatorstwo troiki. Wiele greckich obligacji skarbowych zostało wykupionych przez banki i inne instytucje finansowe w krajach północnoeuropejskich, zwłaszcza w Niemczech i we Francji! Jak lekkomyślnie postąpiły te banki i instytucje? Czy nie rozumiały założeń makroekonomicznych regularnie głoszonych przez troikę?

Streeck wreszcie przedstawił głęboko niepokojące stanowisko moralne polegające na ostatecznym przetruceniu całego ciężaru dostosowań w celu rozwiązania kryzysu zadłużeniowego sektora publicznego na obywateli krajów zadłużonych za pomocą bolesnej polityki wyrzeczeń. Pomijając fakt, że słusność prowadzenia w Europie polityki wyrzeczeń jako polityki makroekonomicznej w tych okolicznościach może być co najmniej wątpliwa¹¹ (a jeśli nie jest to polityka słusna, wówczas ludność Grecji, Portugalii, Włoch i Hiszpanii musi znosić poważne trudności, nie otrzymując nic w zamian, podobnie jak Irlandczycy w latach 2009–2013), aktualna polityka wyrzeczeń narzucona wielu państwom przez troikę powoduje, że obywatele i podatnicy są zmuszani do zapłaty wysokiej ceny za problem, którego nie wywołali.

Beztróskie szaleństwo kredytowe oraz w niektórych przypadkach (Grecja) celowe fałszowanie rachunków publicznych (oczywiście z pomocą banku Goldman Sachs udzielającego porad dotyczących sekurytyzacji!) było dziełem polityków, wyższych urzędników publicznych i ich skorumpowanych doradców finansowych. Czy zatem sprawiedliwe jest to, że ciężar wymaganych obecnie dostosowań ponosi ogół obywateli Grecji? Niewątpliwie w pewnym sensie prawdą jest, że w demokracji przedstawicielskiej naród ma taki rząd, na jaki zasługuje. Jednak czy politycy i ich doradcy, którzy wpełnęli go w otchłań, nie powinni przynajmniej otrzymać całkowitego zakazu pełnienia funkcji publicznych ze względu na niekompetencję, jeśli nie zostać zamknięci w więzieniu¹²? Niestety, w niektórych przypadkach ci sami politycy

¹¹ Zob. np. M. Blyth, (2013), a także rozliczne wypowiedzi wielu różnych ekonomistów, w tym na przykład P. Krugmana i J. Stiglitz, przeciwko polityce wyrzeczeń (Krugman, 2013).

¹² Demokracja przedstawicielska to system mający zapewniać odpowiedzialność polityków i zapewne co do zasady tak jest – nieuczciwi mogą zostać odsunięci od władzy przez świadomych obywateli. Ale jest w tym haczyk. Demokracja przedstawicielska coraz bardziej zamienia się w przedstawienie medialne, a nie prawdziwą debatę o czynach polityków, a wygrana lub przegrana w wyborach w dużym stopniu zależy zaś od zainteresowania mediów, a faktycznie ich preferencji, zwłaszcza gdy media są tendencyjne. Dzieje się tak nawet w rzekomo najsolidniejszych demokracjach – przykładem jest nadmierny wpływ prasy i mediów znajdujących się w rękach Murdocha w Wielkiej Brytanii oraz bezwolność i tchórzostwo polityków brytyjskich wobec należących do

powrócili do władzy. Czy powinno zatem zaskakiwać, że szerokie rzesze wyborców europejskich zaczęły tak sceptycznie podchodzić do całego procesu politycznego? *Zaraza na ich wszystkie domy* – oto popularny refren przewijający się zwłaszcza wśród młodzieży.

3. Jak można poradzić sobie z uchybieniami moralnymi w czasie kryzysu – podwyższenie poziomu moralności?

Jeśli najlepsza krytyka powinna być zawsze konstruktywna, a nie tylko destrukcyjna, mamy obowiązek zadać pytanie: w jaki sposób można w przyszłości zaradzić stwierdzonym uchybieniem moralnym? Zalecenia dotyczące poprawy moralności różnią się od zaleceń dotyczących polityki lub regulacji gospodarczych, ponieważ moralność nie jest jedynie dźwignią polityki społeczno-gospodarczej, którą można dowolnie manipulować, tak jak można manipulować podatkami czy przepisami o normach bezpieczeństwa żywności. Nie ulega wątpliwości, że moralność jest kwestią charakteru danej osoby i wyznawanych przez nią wartości i zazwyczaj rozwija się w długim procesie najpierw socjalizacji w domu i w szkole, a następnie poprzez eksperymentowanie i doświadczenia uzyskiwane w miarę dojrzewania. Oczywiście ludzi można przekonać do zmiany poglądów moralnych (w przeciwnym razie nigdy nie zdołalibyśmy ukrócić na przykład masowego niewolnictwa i systematycznej dyskryminacji rasowej), lecz taka zmiana jest procesem długotrwałym, który dość mocno opiera się na procesie edukacyjnym oraz na szczerej i otwartej debacie. Z tego względu w miarę tworzenia się konsensusu oprócz perswazji można zacząć wprowadzać regulacje prawne, aby stworzyć prawną motywację do bardziej moralnego i odpowiedzialnego postępowania. Powszechnie sugerowano – o czym mowa poniżej – że lepsze prawo jest kluczowym elementem reakcji na wiele z wymienionych uchybień moralnych we współczesnych finansach, lecz trzeba zachować ostrożność, aby nie przecenić możliwych osiągnięć. Regulacje, którym nie towarzyszy przynajmniej stopniowa zmiana przekonań moralnych, prowadzą jedynie do ich cynicznego obchodzenia, co jest zjawiskiem endemicznym w zbyt często obserwowanej w praktyce zabawie w kotka i myszkę prowadzonej przez finansistów i organy regulacyjne.

3.1. Lekkość i chciwość

Jednym z najbardziej fundamentalnych uchybień moralnych leżących u podłoża zachowań różnorodnych podmiotów w czasie kryzysu finansowego była – jak wskazano – nadmierna zachłanność. Chociaż z pewnością idealnym rozwiązaniem byłaby próba podniesienia norm moralnych i poziomu świadomości wszystkich podmiotów

niego mediów, szczególnie w okresie przedwyborczym. Kiedy wybory stają się tak zdominowane przez stronnice media, a więc przez niezmiennie stojących za nimi potentatów, jak obywatele mogą mieć nadzieję na uzyskanie rzetelnych informacji, a tym samym pociągnięcie polityków do odpowiedzialności?

w sektorze finansowym, poczynając od najwyższej kadry kierowniczej, a kończąc na zwykłych handlowcach i sprzedawcach produktów finansowych, zdrowy (w przeciwieństwie do cynicznego) realizm sugeruje, że całkowite wykorzenienie chciwości z ludzkich zachowań okaże się bardzo trudne, a prawdopodobnie niemożliwe, gdyż nie jesteśmy święci. Na myśl przychodzą również *Bajki o pszczołach* Bernarda de Mandeville'a (1732). Nie oznacza to jednak, że nie ma sensu liczyć na poprawę standardów moralnych w dziedzinie finansów dzięki oferowaniu lub nawet wymaganiu wysokiego poziomu edukacji w zakresie filozofii moralnej, szczególnie w szkołach biznesu i finansów. Postawmy sprawę jasno – jeżeli w sektorze finansowym byłoby więcej uczciwych i moralnie prawych osób, znacznie mniej byłoby wykroczeń motywowanych egoizmem i chciwością oraz nieuczciwych praktyk, z których te ostatnie są często „godne” najbardziej bezwzględnych oszustów i podstępnych lichwiarzy.

Jeśli jednak ludzie nie są święci, sama nauka moralności nie wystarczy, by zaradzić uchybieniom – oczyszczeniu sektora muszą służyć także regulacje państwowe. Właściwie zaproponowano szereg nowych przepisów mających uregulować na przykład prawidłowe ujawnianie informacji przy sprzedaży produktów finansowych, zasad udzielania kredytów hipotecznych oraz ściślejszych regulacji dotyczących premii dla kadry kierowniczej. Unia Europejska znajduje się oczywiście na etapie wdrażania unijnych przepisów bankowych. Ponadto Parlament Europejski uchwalił przepisy ograniczające premie pracowników banków do poziomu uznanego za słuszny i sprawiedliwy¹³. Regulacja ma zatem odegrać kluczową rolę w rozwiązaniu problemu chciwości i lekkomyślności zarówno w UE (która znajduje się pod tym względem w czołówce), jak i na świecie.

3.2. Oszustwo przy sprzedaży produktów finansowych

Innym zidentyfikowanym rodzajem uchybień moralnych były jawne oszustwa przy sprzedaży produktów finansowych. Mogą one mieć miejsce na dwóch poziomach – po pierwsze na niskim poziomie sprzedaży złożonych produktów finansowych, takich jak kredyty hipoteczne wysokiego ryzyka (*subprime*), uboższej ludności, która może posiadać niewielką wiedzę na temat finansów lub nie znać się na nich wcale. Naturalnie elokwentny przedstawiciel handlowy może później powiedzieć *caveat emptor* – „niech kupujący się strzeże” i faktycznie ma to sens. Lecz równie dobrze niech Pan Elokwentny lub Pani Elokwentna zada sobie proste pytanie moralne: czy miałem/miałam nadzieję, że ten nieszczęśnik da się nabrać na kupno czegoś, co nie jest dla niego korzystne? Pamiętajmy, że uchybienie moralne polegające na kłamstwie jest *zamiarem wprowadzenia w błąd*. Również ten rodzaj podstawowych uchybień moralnych trudno jest wykorzenić za pomocą samej edukacji, zwłaszcza biorąc pod uwagę poziom wykształcenia wielu pracowników rynku sprzedaży tańszych produk-

¹³ Ograniczenie wysokości premii zostało uchwalone przez Parlament Europejski w ramach szerszej czwartej dyrektywy UE w sprawie wymogów kapitałowych w kwietniu 2013 roku. Została ona już zatwierdzona przez Radę Ministrów, a więc obecnie ma pełną moc obowiązującą.

tów finansowych. Dlatego też ściśle regulacje, przewidujące na przykład zawarcie w umowach kredytowych lub ubezpieczeniowych postanowień o możliwości odstąpienia od umowy, są bezdyskusyjnym sposobem radzenia sobie z takimi problemami, chociaż z uwagi na powszechność tego typu nadużyć nie są być może tak skuteczne. Oprócz postanowień o możliwości odstąpienia od umowy potrzebne są jednoznaczne przepisy dotyczące dopuszczalnych cech produktów finansowych i dostępu do nich. Na przykład obecnie wiele krajów strefy euro stosunkowo ściśle reguluje dostęp do kredytów hipotecznych za pomocą przepisów o górnym limicie procentowym wartości kapitałowej aktywów, na jaki może opiewać kwota pożyczki, lub o maksymalnej relacji regularnego dochodu kredytobiorcy do wysokości kredytu hipotecznego do spłaty.

Znacznie wyżej na skali oszustw przy sprzedaży produktów finansowych znajdują się problemy związane ze sprzedażą złożonych instrumentów pochodnych ponoć doświadczonym handlowcom i inwestorom. W tym przypadku sprzedawcy muszą znowu zadać sobie pytanie o zamiar wprowadzenia w błąd¹⁴, z tym że teraz *caveat emptor* ma dużo większe znaczenie jako moralny nakaz mający zastosowanie wobec nabywców instrumentów pochodnych i innych złożonych papierów wartościowych. Za Klingiem zwrócono uwagę na poważne błędy poznawcze leżące u podłoża kryzysu, z których wynikałoby, że właściwa edukacja osób mających do czynienia z finansami mogłaby w istotny sposób przyczynić się do uniknięcia tego rodzaju nadużyć w sprzedaży. Należy zauważyć, że w tym przypadku nie mówimy o edukacji w zakresie filozofii moralnej (choć niewątpliwie jest ona również w tym względzie pożądana), ale raczej o prawdziwej edukacji w zakresie modelowania ryzyka, oceny ryzyka, ekonomii i ekonomii politycznej w przeciwieństwie do pamięciowej nauki utartych metod w sposób całkowicie lub w znacznym stopniu bezkrytyczny, jak ma to powszechnie miejsce na wielu kursach finansowych w szkołach biznesu. Przy tego typu lepszej i bardziej krytycznej edukacji teoretycznej można mieć nadzieję, że finansisci będą trochę mniej łatwowierni oraz nieco bardziej ostrożni i świadomi przy zakupie wszelkiego rodzaju aktywów pochodnych.

Na wyższym poziomie obrotu pochodnymi instrumentami finansowymi między różnego rodzaju „specjalistami” finansowymi nie jest już tak jasne czy regulacje mogą w istotnym stopniu przyczynić się do eliminacji ewentualnych nadużyć właśnie ze względu na wspomnianą już „zabawę w kotka i myszkę” prowadzoną przez finansistów i organy regulacyjne, polegającą na tym, że po wprowadzeniu nowych przepisów rynki finansowe po prostu tworzą nowy produkt. W związku z tym rozwiązanie problemu oszustw przy obrocie odbywającym się między finansistami będzie głównie zależeć od lepszej edukacji specjalistów finansowych..., a być może od reformy agencji ratingowych.

¹⁴ A faktycznie zamiar taki był! Jak wspomniano powyżej, wiele papierów wartościowych zabezpieczonych hipoteką i innych bezwartościowych instrumentów pochodnych sprzedano błyskawicznie, bez czasu do namysłu.

3.3. Agencje ratingowe – pokusa nadużycia i nieodpowiedzialność

W ramach określenia kluczowego wkładu agencji ratingowych w uchybienia moralne leżące u podłoża kryzysu w rozdziale powtórnie przywołano temat szeroko omawiany od czasu wybuchu kryzysu finansowego we wrześniu 2008 roku. Jak wskazano wcześniej, agencje zostały oskarżone o dwa rodzaje uchybień moralnych: pokusę nadużycia i niekompetencję wiążącą się z zaniedbaniami. W rozwiązaniu problemu niekompetencji, podobnie jak we wspomnianym już przypadku wyższych rangą finansistów, istotną rolę może również odgrywać poprawa edukacji zarówno technicznej, jak i moralnej. Pokusa nadużycia jest zagadnieniem trudniejszym. Jak pokazano, powstaje ona w związku ze sposobem funkcjonowania systemów zachęt, które skłaniają niektóre podmioty do niemoralnych zachowań, a edukacja moralna może z pewnością przyczynić się do jej ograniczenia.

Zatem niewątpliwie zasadniczym i najszybszym sposobem eliminacji pokusy jest skorygowanie systemu zachęt będącego przyczyną problemów. W przypadku agencji ratingowych oznacza to dostosowanie, które zmniejszyłoby pokusę zawyżania ocen niektórych rodzajów „śmieciowych” papierów wartościowych. Pojawiły się propozycje, aby agencje przekształcić w organy państwowe, które w związku z tym zachowałyby pewną neutralność w stosunku do emitentów papierów wartościowych z sektora prywatnego, a także nie byłyby motywowane chęcią zysku, a więc nie znajdowałyby się pod presją konkurencyjną, zmuszającą je do zawyżania ocen papierów wartościowych w celu uzyskania prowizji. Propozycja ta ma jednak dwie wady. Po pierwsze wiele ocenianych papierów wartościowych to różnego rodzaju papiery skarbowe, stąd z ich oceną wiązałyby się ogromna pokusa nadużycia (oczywiście pojawia się trudne pytanie o to, który rząd dokonywałby oceny¹⁵). Drugie niebezpieczeństwo polega na tym, że jeśli to agencjom państwowym zostanie powierzona ocena, to również ich pracownicy mogą być korumpowani przez emitentów.

W rzeczywistości, zgodnie z wcześniejszą sugestią zaprezentowaną wspólnie z Alojzym Z. Nowakiem (O’Sullivan, Smith i Esposito, 2012, rozdz. 11), jedynym logicznym rozwiązaniem występującego w agencjach ratingowych problemu pokusy nadużycia jest ich dalsze funkcjonowanie jako niezależnych agencji prywatnych pod warunkiem zmuszenia ich do powrotu do systemu, w którym działały przed 1973 rokiem, czyli do systemu, w którym opłaty na rzecz agencji ratingowej nie są wnoszone przez inicjatora emitowanych papierów wartościowych, lecz przez potencjalnych inwestorów na żądanie. Oczywiście agencje ratingowe będą oburzone i będą zdecydowanie lobbować przeciwko takiej propozycji, a zmiana ta będzie wymagać wspólnych międzynarodowych działań (gdyż w przeciwnym razie agencje mogłyby

¹⁵ Faktycznie jest to bardzo ciekawe pytanie, ponieważ w obecnym systemie trzy duże agencje ratingowe, Standard and Poor’s, Moody’s i Fitch, mają siedzibę w USA, chociaż Fitch jest w 50% własnością Francuzów (w każdym razie ma zdecydowanie najmniejszy udział w rynku (15%) spośród nich), co samo z siebie musi rodzić poważne pytania dotyczące neutralności, a więc wiarygodności obecnego systemu. Jedno jest jednak pewne – większość pozostałych państw nie zgodziłaby się, aby rząd USA oceniał ich papiery wartościowe. Natomiast utworzenie agencji ONZ jest mało prawdopodobne ze względu na upolitycznienie tego organu.

przenieść się za granicę i tam kontynuować działalność). Dla biernych polityków byłoby to więc wielkim wyzwaniem politycznym, lecz i tak obecnie agencje ratingowe nie mają wyższości moralnej.

3.4. Moralność i organy regulacyjne – większy problem pokusy nadużycia

Ostatnim obszarem wymienionych powyżej uchybień moralnych towarzyszących kryzysowi finansowemu, które zostały szczegółowo omówione zarówno w ramach badań naukowych, jak i w mediach, jest ogromna pokusa nadużycia związana z rolą banków centralnych i bardziej ogólnie organów nadzoru finansowego. Z jednej strony mają one regulować system finansowy w celu eliminowania nadużyć i zaniechań, z drugiej zaś – mają działać jako gwaranci stabilności finansowej. Zwłaszcza w przypadku banków centralnych oznacza to gotowość do interwencji w celu ratowania banków zagrożonych niewypłacalnością i wynikającym z tego masowym wycofywaniem oszczędności ze względu na ryzyko systemowe (ryzyko ogólnej zapaści kredytowej i paraliżu całego systemu płatniczego w gospodarce), które stwarzać może upadłość każdej instytucji kredytowej. Naturalnie im większa instytucja kredytowa, tym większe stwarza ryzyko systemowe – przekonanie, że są one *zbyt duże, by upaść* czy raczej *zbyt duże, by pozwolić na ich upadłość!*

Obecnie łatwo jest zidentyfikować dość oczywistą związaną z tym pokusę nadużycia (banki i podobne instytucje mogą postępować w dowolnie lekkomyślny sposób, gdyż w razie kłopotów otrzymają dofinansowanie z banku centralnego i od organów regulacyjnych), natomiast środki zaradcze wcale nie są już tak oczywiste. W rzeczywistości przy systemie bankowym funkcjonującym w oparciu o rezerwy cząstkowe trudno jest znaleźć sposób na uniknięcie takiej pokusy. Nie ulega wątpliwości, że ostatnie próby *ponownej* regulacji mające na celu oddzielenie operacji bankowości detalicznej od bankowości inwestycyjnej w pewnej mierze rozwiązują problem, jednak nie wyeliminowały niebezpieczeństwa lekkomyślnego postępowania banków *detalicznych* (choćby ścisła regulacja sektora bankowości detalicznej może pomóc osiągnąć ten cel). Ponadto nadal istnieje niebezpieczeństwo, że upadek oddziałów inwestycyjnych dużych instytucji finansowych może przełożyć się na nagłą utratę zaufania także do ich oddziałów bankowości detalicznej, utrata zaufania zaś – uzasadniona bądź nie – wystarczy, aby spowodować masowe wycofywanie oszczędności i wywołać panikę na poziomie detalicznym. Każdy przypadek masowego wycofywania oszczędności z banku na poziomie detalicznym musi wymagać ogromnego dofinansowania z banku centralnego lub od rządu, z *definicji* w ramach systemu rezerw cząstkowych.

Zatem ostatecznym rozwiązaniem problemu pokusy nadużycia może być zniesienie cząstkowych rezerw bankowych przynajmniej na poziomie detalicznym. Koncepcja ta została omówiona¹⁶ i rozważona, lecz stanowiłaby bardzo radykalne rozwiąza-

¹⁶ Zob. np. opinię Mervyna Kinga, byłego prezesa Banku Anglii – ku przerażeniu sektora bankowego w dobrze znanym przemówieniu z 2010 roku (zob. relacja na stronie <http://www.economist.com/node/17363435>) zaproponował on zniesienie cząstkowych rezerw bankowych. Nie

nie. Systemu rezerw częściowych można także bronić ze względu na jego znaczenie w ułatwianiu inwestycji, ponieważ banki w swojej działalności kredytowej wykorzystują fundusze, które w przeciwnym razie stanowiłyby nienaruszalne rezerwy. Biorąc jednak pod uwagę długą historię kryzysów kredytowych i finansowych oraz wynikające z nich szkody, może nadszedł czas, by poważnie przemyśleć zniesienie częściowych rezerw bankowych przynajmniej w sektorze bankowości detalicznej. Banki centralne mogłyby wówczas znacznie skuteczniej wykonywać funkcję regulacyjną, lekkomyślnym bankom inwestycyjnym można by pozwolić na upadłość bez zagrożenia dla całego systemu płatniczego¹⁷, a rządy nie musiałyby martwić się o ogromną potencjalną lukę w finansach publicznych w przypadku, gdyby musiały zagwarantować dofinansowanie lokat w bankach detalicznych¹⁸.

3.5. Podwyższenie poziomu moralności w strefie euro w obliczu kryzysu zadłużeniowego

W przedstawionej w rozdziale analizie oprócz ogólnych uchybień moralnych, które legły u podłoża światowego kryzysu finansowego z 2008 roku, wskazano bardziej konkretne problemy moralne związane z kryzysem zadłużeniowym w strefie euro, a mianowicie narrację moralizatorską prowadzoną przez trojkę, moralną nieodpowiedzialność polityków, którzy dopuścili do ogromnego zadłużenia sektora publicznego (oraz ich skorumpowanych doradców) oraz bez troskę wielu nabywców obligacji skarbowych, którzy zwracali niewielką uwagę na podstawowe zasady makroekonomiczne.

3.6. Lekkość kredytobiorców

Na najbardziej podstawowym poziomie do kryzysu zadłużeniowego w strefie euro doszło w wyniku lekkomyślnego, nadmiernego zapożyczania się rządów niektórych krajów, które nie doszacowały makroekonomicznego ryzyka zaistnienia spirali zadłużenia powstającej, gdy rządy są zmuszone coraz bardziej zadłużać się

tylko King wyraził taki pogląd. Zaproponowali to również na przykład austriacy ekonomiści Friedrich von Hayek i Murray Rothbard. Nawet Otmar Issing, były główny ekonomista EBC, miał wątpliwości co do częściowych rezerw bankowych i skłaniał się ku bankowości opartej na systemie „pełnych rezerw”, chociaż ostatecznie uznał, że byłby on obchodzony, gdyż system finansowy i organy regulacyjne bawią się w kotka i myszkę. Szczególnie zagorzałym krytykiem tego rodzaju rezerw był Godfrey Bloom (poseł do PE) – zob. np. <http://www.politics.co.uk/comment-analysis/2014/02/28/comment-don-t-be-fooled-our-economic-woes-haven-t-gone-anywh>.

¹⁷ W efekcie, aby sprawiedliwości stało się zadość, bankowość inwestycyjna podlegałaby w całości „dyscyplinie rynkowej”, z czym wiązałoby się większe ryzyko niewypłacalności i upadłości instytucji postępujących zbyt lekkomyślnie.

¹⁸ Dobrze wie to zwłaszcza rząd irlandzki. Przemiana Irlandii z kraju o zrównoważonym budżecie, w którym nawet odnotowywano nadwyżki, w kraj notujący głęboki deficyt dokonała się wyłącznie na skutek otwartej rządowej gwarancji dofinansowania wszystkich lokat bankowych w irlandzkich bankach detalicznych natychmiast po kryzysie z 2008 roku.

w miarę zbliżania się terminu zapadalności długu w celu spłaty odsetek i kwoty głównej już istniejących długów. Oznacza to powstanie sytuacji, w której wzrost gospodarki i wynikające z niego większe wpływy podatkowe nie wystarczą na spłatę odsetek od zaciągniętego już długu, a zatem nie tylko pierwotna kwota główna jest refinansowana z kolejnych pożyczek bez pokrycia odsetek, lecz również rząd zapożycza się na sumy przewyższające pierwotną kwotę główną i w tym momencie dług zaczyna wymykać się spod kontroli¹⁹. Na tym etapie zadłużenie sektora publicznego wchodzi w długofalową spiralę. Antidotum na tę lekkomyślność znów częściowo jest edukacja – zarówno moralna, jak i techniczna – polityków i ich doradców ekonomicznych. Pomóc mogłoby zwłaszcza lepsze zrozumienie niektórych podstawowych zasad makroekonomii oraz dostrzeżenie szkodliwych konsekwencji hiperinflacji. Biorąc jednak pod uwagę pokusę składania obietnic dotyczących wszelkiego rodzaju wydatków, a przy tym obniżenia podatków (co z definicji oznacza przede wszystkim wzrost deficytu budżetowego, a tym samym zadłużenia), której szczególnie trudno jest się oprzeć politykom w demokracjach przedstawicielskich w okresie przedwyborczym, można by uznać, że przydatne byłyby postanowienia konstytucyjne lub inne przepisy, które powstrzymałyby lekkomyślnych polityków, zwłaszcza w demokracjach przedstawicielskich²⁰.

Wiele krajów na świecie zapewniło już pewną niezależność polityczną bankom centralnym, powierzając im zadanie utrzymania niskiej inflacji i stabilności waluty. Banki centralne mogą wówczas działać jako moralny hamulec nadmiernego zadłużania się rządu, o ile ich prezesi są faktycznie niezależni politycznie. W strefie euro Europejski Bank Centralny jest oczywiście od samego początku politycznie niezależny, jednak nie uznaje się tego za wystarczające do ograniczenia lekkomyślnego zaciągania pożyczek przez rządy niektórych państw, o czym dobitnie świadczy kryzys zadłużeniowy w Grecji, Irlandii, Hiszpanii i Portugalii, a w mniejszym stopniu we Włoszech, występujący okresowo na przestrzeni 4 ostatnich lat²¹. Dlatego też z inicjatywy Niemiec strefa euro wprowadziła początkowo pakt stabilności i wzrostu (1995 r.), a następnie pakt fiskalny (2013 r.). Nie jest to właściwe miejsce, aby szczegółowo omawiać słabości polityczne paktu stabilności i wzrostu, który nie miał żadnej realnej siły regulacyjnej i który ostatecznie wślwił się jako pakt bardziej naruszany (w tym w Niemczech w 2000 roku!) niż przestrzegany. Pakt fiskalny, który wszedł w życie w 2013 roku jako traktat międzyrządowy, ma nieco większą siłę regulacyjną w przypadku tych państw, które go ratyfikowały.

Podobnie jak kryteria konwergencji z Maastricht oraz pakt stabilności i wzrostu, pakt fiskalny stanowi, że poszczególne państwa winny uchwalić w ramach prawa konstytucyjnego postanowienie o utrzymaniu długoterminowego deficytu budżetowego sektora publicznego w przedziale od 0 do 1% PKB, przy czym w żadnym okre-

¹⁹ Pożyczanie środków z banku centralnego może szybko doprowadzić do hiperinflacji.

²⁰ Oczywiście w populistycznych dyktaturach politycy wykazują identyczną skłonność do zaciągania nadmiernych pożyczek, aby zdobyć przychyłność.

²¹ Kryzys zadłużeniowy oznacza tu w szczególności sytuację, w której rządy miały trudności ze sprzedażą swoich obligacji, gdy refinansowały przeszłe długi w momencie ich zapadalności.

sie deficyt ten nie może przekroczyć 3% PKB. Kraje powinny również zmniejszyć całkowitą kwotę zaległego długu sektora publicznego do poziomu 60% PKB lub niższego w perspektywie długoterminowej. W razie nieprzestrzegania tych zasad, inne państwa członkowskie paktu fiskalnego mogą postawić kraj dopuszczający się ich naruszenia przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości, który może zastosować grzywny i kary. Ponadto aby kraj mógł korzystać z funduszy z Europejskiego Mechanizmu Stabilności (rodzaj mechanizmu finansowania w strefie euro służącego do pomocy państwom członkowskim w formie specjalnych pożyczek w czasie kryzysu finansowego), musi wdrożyć pakt fiskalny do prawa konstytucyjnego bądź przynajmniej do ustawodawstwa krajowego. Nie ulega wątpliwości, że dla krajów, które to uczyniły, pakt fiskalny²² stanowi silny zewnętrzny mechanizm regulacyjny dyscyplinujący postępowanie polityków krajowych w zakresie zaciągania pożyczek przez sektor publiczny, a tym samym w sposób istotny przyczynia się do ograniczania lekkomyślnego zapożyczania się. Oczywiście również z tego względu eurosceptyczni politycy tak bardzo go krytykują – jest on wyraźnym regulacyjnym ograniczeniem suwerenności krajowych polityków na szczeblu UE.

3.7. *Lekkomyślność kredytodawców*

– czy kredytodawcy powinni wykazywać się większą ostrożnością?

W związku ze skrytykowaną przez Streecka „narracją moralizatorską” troiki, którą omówiono powyżej, zauważono, że tak jak od dłużników można zgodnie z zasadami moralnymi oczekiwać spłaty długów w miarę ich możliwości, tak samo moralnym obowiązkiem kredytodawców jest zwrócenie uwagi przede wszystkim na to, komu udzielają pożyczek i jakie jest ryzyko braku spłaty. Jak wskazano wcześniej, przy okazji omawiania zagadnień moralności przy sprzedaży złożonych instrumentów pochodnych, w przypadku transakcji między finansistami musi przynajmniej w pewnym stopniu obowiązywać zasada *caveat emptor*, tj. osoba lub instytucja zaciągająca kredyt powinna zwrócić uwagę na rodzaj zaciąganego długu. Środkiem zaradczym także w przypadku tego uchybienia moralnego musi być zapewnienie lepszej edukacji zarówno moralnej, jak i technicznej (w zakresie ekonomii i finansów) wszystkim podmiotom działającym na rynkach finansowych, a zwłaszcza tym działającym w obszarze stosunkowo nieznanym, jakim jest strefa euro. Jest ona przecież pierwszym na świecie eksperymentem ze wspólną walutą regulowaną na szczeblu ponadnarodowym²³. Zwrócono już uwagę na bezcelowość

²² Pakt fiskalny został ratyfikowany przez wszystkie 18 państw strefy euro, a także przez wiele nienależących do niej państw, które jednak podjęły różne zobowiązania.

²³ Standard złota nie był uregulowany na szczeblu ponadnarodowym i nie był w prawdziwym tego słowa znaczeniu wspólną walutą, a co najwyżej wspólną rezerwą, której podaż fizyczna była niezwykle ograniczona i która znajdowała się pod ostateczną kontrolą wąskiego grona państw lub prywatnych baronów. Również Łacińska Unia Walutowa, którą usiłowano utworzyć w XIX wieku (w Europie), była tylko niewiele więcej niż systemem stałych kursów walutowych w stosunku do złota i srebra i miała ściśle międzyrządowy charakter. Nie bez powodu „The Economist” (1998) określa euro w chwili jego powstania mianem „ogromnej przгыody”!

prób szczegółowego uregulowania instrumentów pochodnych oraz całego procesu sekurytyzacji. Sekurytyzacja przyniosła duże korzyści wynikające z większej elastyczności i zaawansowania produktów finansowych, lecz jej ściśle uregulowanie nie jest w żadnym razie praktycznie możliwe, ponieważ finansisci i organy regulacyjne bawią się kotka i myszkę. Dlatego nacisk należy przede wszystkim położyć na przyzwoitość i kompetencje podmiotów rynku finansowego zarówno indywidualnych, jak i instytucjonalnych.

3.8. Przeniesienie obciążeń i odpowiedzialności za dług publiczny

Jednym z najbardziej niepokojących aspektów „narracji moralizatorskiej” wskazanych przez Streecka w strefie euro jest sposób, w jaki nastąpiło przeniesienie zdecydowanej większości odpowiedzialności za kryzys w państwach wysoko zadłużonych z polityków i ich skorumpowanych doradców, którzy to przede wszystkim zaciągnęli dług, na ogół obywateli tych państw, którzy mają być teraz moralnie odpowiedzialni za jego spłatę, jak twierdzi troika. To uchybienie moralne dotyka istoty demokracji przedstawicielskiej, toteż rodzi pytania związane z filozofiami zarówno polityczną, jak i moralną. Powoduje również, że rozwiązanie jest znacznie trudniejsze z uwagi na charakter i dominację tego rodzaju demokracji obecnie. Rozwiązania tego problemu moralnego (mającego częściowo charakter pokusy nadużycia) są w zasadzie stosunkowo jasne, lecz w praktyce bardzo trudne do wdrożenia w demokracjach przedstawicielskich, których rządy roszczą sobie prawo zwierzchnictwa nad sprawami krajowymi. Na przykład pociągnięcie polityków do osobistej odpowiedzialności za długi zaciągnięte przez państwo z pewnością mogłoby zmniejszyć ich zapał do lekomyślnego zaciągania pożyczek. Niestety jednak w demokracji przedstawicielskiej bardzo mało prawdopodobne jest, aby wybierani politycy zdecydowali się nie tylko na ograniczenie swojej swobody działania, ale także na surowe kary za nieprzestrzeganie prawa.

Demokracja bezpośrednia może zaoferować sposób obejścia tego problemu, polegający na tym, że całe społeczeństwo w drodze referendum lub jako ciało ustawodawcze uchwalaloby program wydatków sektora publicznego, opodatkowania i deficytu publicznego, a wówczas to obywatele mogliby moralnie odpowiadać za spłatę bez problemów przeniesienia odpowiedzialności. Właśnie z tego powodu znacznie ostrożniej zaciągali by pożyczki niż wybierani przedstawiciele polityczni. Mimo że oprócz tego zapewne istnieje wiele innych przesłanek, aby preferować demokrację bezpośrednią, a nie przedstawicielską²⁴, niestety taka demokracja może funkcjonować skutecznie (z prostych przyczyn logistycznych) jedynie w stosunkowo niewielkich państwach, a więc jest mało prawdopodobne, że w przewidywalnej przyszłości stanie

²⁴ Bliskość względem obywateli; znacznie mniejsza skłonność do angażowania się w wojny z innymi państwami; znacznie mniejsza skłonność do prowadzenia wewnętrznych wojen domowych; poczucie bezpośredniego zaangażowania wszystkich obywateli, a więc znacznie większe poczucie odpowiedzialności obywatelskiej ze strony większości społeczeństwa, a tym samym mniejsza przestępczość.

się powszechnym modelem politycznym. Wiązałoby się to bowiem z podziałem większości obecnych suwerennych państw narodowych na znacznie mniejsze jednostki terytorialne (kantony i państwa-miasta). Zwłaszcza dalekie od tego są współczesne duże państwa narodowe²⁵.

4. Ku etyce politycznej

Jeśli jednak powszechna demokracja bezpośrednia pozostaje na razie mrzonką, a demokracje przedstawicielskie raczej nie wprowadzą poważnych ograniczeń w celu umożliwienia pociągania polityków do odpowiedzialności (nawet jeśli pakt fiskalny idzie w tym kierunku w przypadku państw strefy euro), obecnie pozostaje zwiększenie poczucia moralnej odpowiedzialności obecnych przedstawicieli politycznych. Wynika stąd wniosek kończący rozdział poświęcony tematowi, który zasługuje na znacznie większą uwagę niż mu dotychczas poświęcano, a mianowicie potrzebie *etyki politycznej*.

W ciągu ostatnich trzydziestu lat uczelnie wyższe, szkoły biznesu, różnorodne ośrodki analityczne oraz organizacje pozarządowe w dużej mierze koncentrowały się na rozwoju etyki i moralności w biznesie – etyki biznesu i społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw (CSR). Było to konieczne i godne pochwały, a efekty tych badań są obecnie rzeczywiście odczuwalne na całym świecie. Niektóre rodzaje działalności, w ramach których 30 lat temu przedsiębiorstwa mogły bez wahania ruszyć w bezwzględny pogoń za zyskiem, dziś zdecydowanie podupadają. Weźmy na przykład pod uwagę świadomość ekologiczną w zakresie unieszkodliwiania odpadów, różnorodność i zakaz dyskryminacji w miejscu pracy, standardy uczciwości w reklamie ... Z pewnością przed nami jeszcze długa droga do doskonałości w tych dziedzinach, lecz od lat 80. XX wieku osiągnęliśmy również znaczące postępy.

Chociaż zarówno w sferze pedagogiki, jak i badań naukowych nie szczędzono uwagi sposobom podwyższenia standardów etycznych przedsiębiorstw, temat etyki politycznej, czyli zwiększenia odpowiedzialności moralnej także polityków, praktycznie nie był poruszany. W rozdziale zaprezentowano już obszar, w którym można z dużym powodzeniem zastosować etykę polityczną (odpowiedzialność w zakresie prowadzenia finansów publicznych). Istnieje jednak znacznie więcej dziedzin, w których niezmiernie potrzebny jest rozwój politycznych standardów moralnych. Ogra-

²⁵ Co ciekawe jednak, pod względem alternatywnych wyznaczników postępu społecznego, takich jak wskaźnik postępu społecznego (Social Progress Index), w 2013 roku w pierwszej dziesiątce znalazły się tylko dwa duże państwa: Australia i Kanada. Co więcej – w pierwszej piątce znajdują się państwa małe: Nowa Zelandia, Szwajcaria (demokracja bezpośrednia!), Islandia, Holandia, Norwegia. Zob. <http://www.socialprogressimperative.org/data/>. Unia Europejska eksperymentuje z radykalną koncepcją „Europy regionów”, która jest w niewielkim stopniu zinstytucjonalizowana. Zob. <http://cor.europa.eu/en/Pages/home.aspx>. Jeśli regiony te byłyby wystarczająco małe, mogłyby stać się załącznikiem demokracji bezpośredniej w UE. W obecnych czasach euro-sceptycyzmu droga do tego jest jednak raczej daleka. Niemniej jednak dla europejskich państw narodowych Europa regionów jest wyzwaniem fundamentalnym.

niczę się zatem do zaproponowania tylko kilku z nich. Rozważmy na przykład cały problem łapownictwa i korupcji w polityce. Bardzo dużą uwagę poświęcono odpowiedzialności przedsiębiorstw, co miało zapobiec wszelkiego rodzaju przekupstwu i łapówkom, natomiast mniejszą uwagę zwracano na moralność polityków wysokiego szczebla, którzy przyjmują duże łapówki, a nawet się ich domagają, i którzy w wielu przypadkach przygotowują przepisy dotyczące pozwoleń właśnie z myślą o wzbogaceniu się dzięki łapówkom za uzyskanie (lub obejście) odpowiednich pozwoleń.

Konkluzje

W demokracjach przedstawicielskich istnieje problem kupowania głosów – albo wprost (100 za głos na mnie), albo subtelniej (głosuj na mnie, a twoja miejscowość otrzyma dotację lub twoja branża dostanie ulgę podatkową). Pozbądźmy się złudzeń – praktyki te występują w niektórych z najbardziej zaawansowanych demokracji na świecie, jak również w biednych, słabiej rozwiniętych państwach. Na ile moralnie dopuszczalne są takie praktyki, biorąc pod uwagę, że ostatecznie w demokracji wybrane zostaną osoby, które mogą najwięcej zapłacić, a nie kandydaci mający największe kompetencje? Jak wspomniano powyżej, wiąże się z tym wpływ mediów na wybory w wielu demokracjach przedstawicielskich. Wybory stały się w dużym stopniu konkursami piękności i pozamerytorycznymi kampaniami oszczerzymi lub wojnami propagandowymi między tendencyjnymi mediami, a nie świadomymi debatami na temat rzeczywistych problemów. Po raz kolejny – na ile moralnie odpowiedzialna jest taka degeneracja debaty politycznej dla polityków i dla umożliwiających ją mediów?

Można by wliczać dalej ..., lecz byłoby to niestosowne w tym miejscu. Wystarczy powiedzieć, że w zasadniczy sposób do rozwiązania problemu szeregu wskazanych uchybień moralnych leżących u podłoża ogólnie kryzysu finansowego, a w szczególności kryzysu zadłużeniowego w strefie euro mogłoby częściowo przyczynić się zapoczątkowanie prawdziwej nauki **etyki politycznej**²⁶ i zachęcenie polityków wszystkich opcji do stosowania tego rodzaju zasad etycznych przy sprawowaniu funkcji publicznej. Obok równoległego edukowania finansistów w zakresie etyki biznesu oraz znacznie głębszego technicznego kształcenia wszystkich podmiotów rynków finansowych w zakresie ekonomii i finansów może to w znaczącym stopniu pomóc w rozwiązywaniu wielu wskazanych w rozdziale problemów.

²⁶ Zdaniem autora czas najwyższy, aby etykę polityczną uznać za przedmiot nauczania. Propozycja ta nie jest nowa – wywodzi się z republiki platońskiej!

Bibliografia

- Blyth, M. (2013). *Austerity: the history of a dangerous idea*. Oxford: Oxford University Press.
- Kling, A. (2013). The Financial Crisis: moral failure or cognitive failure? *Harvard Journal of Law and Public Policy*, 33, 507–518.
- Krugman, P. (2013). How the case for austerity has crumbled. *New York Review of Books*, 6 June. Pozyskano z: <http://www.nybooks.com/articles/archives/2013/jun/06/how-case-austerity-has-crumbled/>
- Mandeville, B. (1732). *The Fable of the Bees or Private Vices Public Benefits*. Oxford: Clarendon Press. Pozyskano z: <http://oll.libertyfund.org/>.
- O'Sullivan, P., Smith, M. i Esposito, M. (2012). *Business Ethics: a critical approach integrating ethics across the business world*. London: Routledge.
- Steiner P. (2011) *Les rémunérations obscènes: le scandale des hauts revenus en France*, La Découverte, Paris.
- Steiner, P. (2013). W: M. Fourcade, P. Steiner, W. Streeck, C. Woll, *Moral Categories in the Financial Crisis*. MaxPo discussion paper 13/1. Max Planck Sciences Po Centre on Coping with Financial Instability, Paris.
- Streeck, W. (2013). W: M. Fourcade, P. Steiner, W. Streeck, C. Woll, *Moral Categories in the Financial Crisis*. MaxPo discussion paper 13/1. Max Planck Sciences Po Centre on Coping with Financial Instability, Paris.
- The Economist*. (1998, 9 April). Pozyskano z: <http://www.economist.com/node/159442>.

Kryzys a innowacje

Wprowadzenie

Na pytanie, czy światowy kryzys gospodarczy już się kończy, eksperci dają wymijające odpowiedzi. Jedni uważają, że interwencja na szeroką skalę ostatecznych pożyczkodawców (rządów i banków centralnych) zakończyła dalszą eskalację utraty płynności finansowej przez podstawowe podmioty gospodarcze i finansowe (banki komercyjne, fundusze inwestycyjne, fundusze ubezpieczeniowe etc.) oraz że spowodowało to wzrost optymizmu w gospodarce realnej, co wkrótce powinno przełożyć się na trwalszy wzrost gospodarczy i powolne, ale konsekwentne wychodzenie z kryzysu lub ze spowolnienia. Inni natomiast wskazują, że po pierwsze, ze względu na wielkość i różnorodność środków finansowych, a wśród nich tzw. aktywów toksycznych, będących wciąż w obiegu, finansowy kryzys został tylko przyhamowany, a najgorsze jeszcze przed nami. Po drugie, poza USA oraz niektórymi krajami w Azji, wciąż problemem jest pogarszanie się nastrojów konsumenckich, ograniczona wiara w przyszłość, sprzeczne strategie rozwoju gospodarki światowej i wiodących krajów oraz ugrupowań gospodarczo-politycznych, a również nadal dające się odczuć zachwianie zasad moralnych i etycznych w biznesie.

1. Spór o przyszłość gospodarki

Wydaje się, że ta zasadnicza różnica poglądów na przyszłość gospodarki światowej wynika z tego, że obecny kryzys nie jest podobny do poprzednich przypadków załamania koniunktury. Niekiedy tysiące szczegółowych, a często sprzecznych ze sobą informacji, napływających z różnych krajów nie rozjaśniają, lecz wręcz zaciemniają obraz zmian zachodzących w gospodarce światowej. Mamy do czynienia z przemieszaniem informacji pozytywnych i negatywnych, które mogą prowadzić do błędnych wniosków. W coraz większym stopniu rynki finansowe zdają się wpływać na poczynania władz politycznych i ekonomicznych w wielu krajach. Jednak możliwe

* Prof. zw. dr hab. Alojzy Z. Nowak – Dziekan Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, ul. Szturmowa 1/3, 02-678 Warszawa; anowak@wz.uw.edu.pl.

scenariusze wychodzenia gospodarki światowej z obecnego spowolnienia zakładają (Taplin i Nowak, 2010):

- **pojawienie się na poziomie podmiotów gospodarczych potrzeby odnowy zdolności wytwórczych starzejących się, również w fazie depresji;** w rezultacie wzrasta powoli popyt z jednej strony na dobra inwestycyjne – maszyny, urządzenia, nowe technologie, z drugiej zaś – na odnowienie lub zmianę zapasów; jest to proces powolny, ale dający się już zauważyć w realnej gospodarce; widać to szczególnie w USA czy w kilku krajach Azji, a zwłaszcza w Chinach, gdzie coraz wyraźniejsze sygnały ożywienia gospodarczego dają nadzieję na zmianę klimatu inwestycyjnego w całej gospodarce globalnej;
- **pojawienie się możliwości wdrożenia innowacji, powstałych lub ujawnionych w fazie depresji;** z reguły w okresie kryzysu swoją aktywność zwiększają uczelnie i instytuty badawcze, niejednokrotnie dofinansowywane z budżetów centralnych bądź lokalnych w celu absorpcji bezrobotnej młodzieży i dla podwyższenia kwalifikacji; doświadczenia wskazują, że w rezultacie tego procesu połączonego ze wzrostem przedsiębiorczości zarówno firm, jak i pracowników, wzrasta skłonność do innowacji oraz tworzenia i wprowadzania nowoczesnych technologii (Nowak i Ryc, 2010).

Jednocześnie obserwujemy, iż poszczególne rządy podejmują zróżnicowane działania, których celem jest przełamanie stagnacji gospodarczej i konsekwencji z tym związanych oraz nadanie nowych impulsów rozwojowych w sferze realnej gospodarki. Tradycyjne metody wychodzenia z kryzysu podejmowane przez rządy to: dyscyplina budżetowa oraz fiskalna, ograniczenia wydatków publicznych, podnoszenie podatków, ale także: pobudzanie gospodarki, luzowanie fiskalne, działania na rzecz zwiększania konsumpcji i ograniczania bezrobocia.

W okresie kryzysu obserwujemy, iż niektóre rządy wykraczają poza działania standardowe i zwiększają lub nie ograniczają wydatków publicznych na obsługę potrzeb ludzi starszych w takich dziedzinach, jak: biomedycyna, odnowa zdrowia, opieka społeczna, gdyż w rozwoju tych specjalności widzą także potencjalne źródło powstawania nowych, perspektywicznych produktów czy technologii innowacyjnych.

Dotychczasowe doświadczenia zdają się też potwierdzać, że obie wspomniane wcześniej strategię działań antykryzysowych mają – w zamierzeniu – przynieść pozytywne rezultaty w średnim okresie. Nie przekreślając zasadności czy konieczności takich poczynań, *w dłuższym okresie kluczem do bardziej stabilnego rozwoju gospodarczego będą systematyczne działania na rzecz podniesienia konkurencyjności i produktywności danej gospodarki.*

2. Innowacje – klucz do prosperity

W tej sytuacji *innowacje* stają się, w szczególności w okresie kryzysu:

- siłą napędową współczesnej gospodarki;
- ważnym czynnikiem promodernizacyjnym, podnoszącym efektywność gospodarczą;

- budują podwaliny pod trwały wzrost ekonomiczny, wzmacniają potencjał gospodarczy i;
- mają zasadniczy wpływ nie tylko na rozwój przedsiębiorstw, lecz także na standardy życia konsumentów.

Dlatego rządy, stawiając, na ten model rozwojowy, dążą do:

- *poszerzania obszaru gospodarki i usług, opartych na wiedzy;*
- *wdrożenia takiego systemu edukacji, w którym priorytet nadaje się kreatywności i tworzeniu nowych kompetencji;*
- *reformy wyższych uczelni, by powiązane były w większym stopniu z potrzebami i wyzwaniem lokalnej i globalnej gospodarki oraz budowaniem solidnych podstaw do wyzwania kapitału intelektualnego;*
- *wspierania edukacji publicznej, gdzie istotną rolę w propagowaniu postaw innowacyjnych odegrać mogą media elektroniczne, Internet oraz e-edukacja;*
- *tworzenia ram prawnych i instytucjonalnych dla sprawnego państwa, przyjaznego dla polityki innowacyjnej.*

Złożoność, koszt oraz ryzyko, jakie pojawiają się w procesie innowacji sprawiają, że państwo staje się ważnym podmiotem w tworzeniu systemowych uwarunkowań, sprzyjających powstawaniu nowych produktów i modeli biznesowych. Choć rola państwa w tych kwestiach jest niepodważalna, to *jednak ostatecznie klucza do wzrostu konkurencyjności i przewagi na rynkach należy szukać w samych podmiotach gospodarczych i finansowych i ich podejściu do innowacji.*

Dziś nietrudno uchwycić główne tendencje w ich polityce innowacyjnej:

- 1) *odchodzenie od dotychczasowego modelu kreacji polityki innowacyjnej, opartej na jednej firmie na rzecz modelu opartego na współpracy wielu firm, działających na wielu komplementarnych obszarach przedsiębiorczości; coraz bardziej powszechne staje się tworzenie klastrów nowych technologii czy konsorcjów, których współpraca opiera się nie tylko na zbliżonych poziomach naukowych czy technologicznych, lecz także na lepszym rozeznaniu specyfiki danego, lokalnego rynku, również w wymiarze kulturowym;*
- 2) *region staje się coraz częściej miejscem interakcji potrzebnych do zaistnienia procesów modernizacyjnych, a jego cechy i specyficzny potencjał sprzyja redukcji ryzyka innowacyjnego, ułatwia absorpcję różnego rodzaju wiedzy, daje możliwość interaktywnego uczenia się i wymiany doświadczeń (Oleksiuk, 2012, s. 317);*
- 3) *w coraz większym stopniu małe i średnie firmy (SME) będą miały znaczący udział w innowacjach, ich głównym motorem nie jest bowiem tylko poziom wydatków na badania, lecz kreatywność i możliwość wykorzystania wysokiego poziomu rozwoju nauk ścisłych, które mogą być spożytkowane przez jednostki i stosunkowo niewielkie grupy osób; stąd rosnące znaczenie na rynku innowacyjnych firm rodzinnych;*
- 4) *rosnąca złożoność oraz koszty i ryzyko innowacji będą sprawiać, że coraz bardziej wartościowe stawać się będą powiązania pomiędzy podmiotami wykraczającymi*

- poza zwykle relacje rynkowe; idzie o związki firm z wyższymi uczelniami, laboratoriami badawczymi, dostawcami usług doradczych i technicznych;*
- 5) *znaczącą metodą wdrażania innowacji, nastawioną na kreowanie nowych pomysłów i rozwiązań staje się koncepcja popytowego podejścia do innowacji (PARP, 2012); opiera się ona na lepszym zrozumieniu oraz poznaniu jawnych i ukrytych wymagań – oczekiwań – potrzeb konsumentów; jej realizacja następuje poprzez tworzenie skutecznych mechanizmów pozyskiwania i wykorzystania informacji płynących od konsumentów, a także bardzo często przez wykorzystywanie ich pomysłów oraz gotowych rozwiązań;*
 - 6) *działalność innowacyjna firm w XXI wieku nie będzie wyłącznie zorientowana na maksymalizację zysku, ale także w większym stopniu na określone, zmieniające się w czasie potrzeby człowieka; te oczekiwania mogą spełniać szczególnie małe i średnie firmy; należy zatem oczekiwać nowej dynamiki w rozwoju takich dziedzin, w których istotne znaczenie będą miały:*
 - *tzw. zielone technologie;*
 - *technologie medyczne;*
 - *technologie informatyczne;*
 - *biotechnologie i nanotechnologia;*
 - 7) *na poziom innowacyjności firm i gospodarek wpływać będą w jeszcze większym wymiarze czynniki kulturowe, tradycje, wysoki poziom kultury organizacyjnej oraz modele rozwoju gospodarczego.*

Doświadczenia dwóch różnych krajów, USA oraz Japonii, dotyczące poziomu i charakteru innowacji pozwalają na stwierdzenie, że nie ma gotowych i tych samych recept na podstawowe siły sprawcze, warunkujące sukces potencjału innowacyjnego. W obu wspomnianych krajach występują nierzadko różne uwarunkowania i mechanizmy tworzenia innowacji jako czynniki rozwoju gospodarczego.

W przypadku Stanów Zjednoczonych nie bez znaczenia jest, że:

- Amerykanie są zainteresowani odnoszeniem sukcesów i podejmowaniem ryzyka biznesowego;
- bankructwa postrzegane są także pozytywnie i rozumiane jako nowe doświadczenie biznesowe oraz szansa na uzdrowienie firm;
- już od momentu utworzenia państwa (1776 r.) ochrona własności intelektualnej traktowana jest jako fundament rozwoju; pierwszy patent w USA był już przyznany w 1790 r.;
- istnieje przychylny innowacjom system podatkowy;
- na szczeblu federalnym i stanowym tworzone są fundacje wspierające przedsiębiorczość i innowacje;
- duże inwestycje (prywatne i publiczne) w R&D, w szczególności w technologie informatyczne, nanotechnologię, biotechnologię wspierane są przez uniwersytety techniczne;
- małe i średnie przedsiębiorstwa są bardzo często inicjatorami rozwoju przedsiębiorczości i biznesu o znaczącym stopniu ryzyka.

Z kolei specyfika Japonii polega na tym, iż, w odróżnieniu od Stanów Zjednoczonych, przemożny wpływ na sukcesy innowacyjne wywiera:

- *kultura kolektywistyczna*, w której od wieków kładzie się nacisk na większe znaczenie grupy niż jednostki, a przynależność do sieci powiązań społecznych jest dla członków społeczeństwa źródłem identyfikacji i poczucia bezpieczeństwa, które zapewnia im także związek między jednostką a korporacją (Hofstede, 2000);
- *kaizen*, czyli doskonalenie pracy, jest pojęciem nadrzędnym w japońskim modelu zarządzania; tworzy atmosferę, w której przedsiębiorstwa bez większych konfliktów mogą rozwiązywać swoje problemy wewnętrzne; liczą się małe usprawnienia dokonywane przy zachowaniu społecznego *status quo*; *adaptacyjność, praca zespołowa, przywiązanie wagi do szczegółów i stałe wprowadzanie drobnych zmian świetnie wzbogacają i uzupełniają procesy innowacyjne*;
- *partnerstwo* pomiędzy dużymi firmami i SME opiera się często nie tylko na przesłankach ekonomicznych i dążeniu do maksymalizacji zysku, lecz także na wszechobecnym duchu współpracy i kredycie zaufania;
- *rząd* wspiera i inicjuje tworzenie konsorcjów naukowych, horyzontalnych sieci współpracy, klastrów etc.;
- Japonia w roku 2010 z liczbą zgłoszonych patentów w kraju (295 315) zajęła pierwsze miejsce w świecie.

Japończycy, dzięki wspomnianym kulturowym uwarunkowaniom, specyficznym rozwiązaniom oraz podejściu do poszukiwań nowych technologii, oferują produkty doskonałe pod względem wykonania i nie przez przypadek od dawna znajdują się w samej czołówce różnych rankingów innowacji. Co charakterystyczne, także inne kraje azjatyckie, przede wszystkim Singapur, Hongkong czy Chiny stają się liderami w tej rywalizacji (tab. 1).

Tabela 1. Ranking 10 wyprodukowanych, najwydajniejszych komputerów świata w 2011 r.

Pozycja w 2011 r.	Rok budowy	Komputer producent	Lokalizacja	Kraj	Wydajność działania PFLOPS
1	2011	K computer Fujitsu	Riken Advanced Institute For Computational Science, Kobe	Japonia	10 510
2	2010	Tianhe-1A NUDT	National Supercomputing Center, Tianjin	Chiny	2 566
3	2009	Jaguar Cray	Oak Ridge National Laboratory	USA	1 759
4	2010	Nabulae Dawning	National Supercomputing Center Shenzhen	Chiny	1 271
5	2010	Tsubame NEC/HP	GSIC, Center, Tokio Institute of Technology	Japonia	1 192

Pozycja w 2011 r.	Rok budowy	Komputer producent	Lokalizacja	Kraj	Wydajność działania PFLOPS
6	2011	Cielo Cray	Los Alamos National Laboratory, Los Alamos	USA	1 110
7	2011	Plejades SGI	NASA Ames Research Center, Mountain View	USA	1 088
8	2010	Hooper Cray	National Energy Research Scientific Computing Center, Berkeley	USA	1 054
9	2010	Tera 100 Bull	Commissariat a l'Energie Atomique(CEA),Brureyeres-le-Chateel	Francja	1 050
10	2009	Roadrunner IBM	Los Alamos National Laboratory, Los Alamos	USA	1 042

Źródło: Top 500 Supercomputer Sites.

Z dotychczasowych rozważań wynika, że wysoki poziom innowacyjności w danym kraju w dużej mierze zależy także od tego czy rząd, różne sektory przemysłu i usług, środowiska naukowe, akademickie tworzą system powiązań wzajemnie się dopełniających. Poszukiwaniu wspólnych, nowych źródeł wiedzy i technologii powinna towarzyszyć odpowiednia infrastruktura instytucjonalna i prawna.

Tworzenie nowej, oryginalnej wiedzy i jej dyfuzja nie są możliwe bez znaczących publicznych i prywatnych wydatków na R&D jako procent PKB. Obecne doświadczenia pokazują silny związek pomiędzy wynikami na R&D oraz liczbą patentów zgłoszonych w szczególności poza granicami oraz udziałem dóbr wysokiej technologii w eksporcie (zob. tab. 2).

Tabela 2 pokazuje, że istnieje zależność pomiędzy wysokością wydatków publicznych na R&D mierzonych procentowym udziałem w PKB a udziałem dóbr wysokiej technologii w eksporcie. Takie kraje, jak Izrael, Japonia, Stany Zjednoczone, Niemcy, Francja, Wielka Brytania czy Holandia są dziś liderami na rynku eksportowanych dóbr zaawansowanej technologii, a na ogół są to również wyroby opatentowane za granicą. W tej grupie znajdują się również Chiny, aż 31% udział dóbr wysokiej technologii w ich eksporcie potwierdza tylko to, co wydaje się już bardzo prawdopodobne – kraj ten staje się eksporterem coraz bardziej wyszukanej technologii, nie tylko na rynkach Trzeciego Świata, lecz także w Azji, USA i Europie.

Chiny najwyraźniej z etapu rozwoju opartego na kopiowaniu rozwiązań przechodzą do ekspansji na rynkach światowych poprzez ofertę towarów i usług, opartą w coraz większym stopniu na rozwiązaniach oryginalnych i innowacyjnych. Z kolei kraje z ostatnich miejsc w tabeli 2, jak: Polska, Rumunia, Słowacja również dobrze ilustrują, jak niski procentowy udział wydatków publicznych w PKB przekłada się na bardzo słaby procentowy udział dóbr wysokiej technologii w ich eksporcie.

Tabela 2 dobitnie pokazuje dlaczego Budapeszt na Węgrzech, a nie Wrocław w Polsce został siedzibą Europejskiego Instytutu Technologii. Udział dóbr wysokiej technologii w węgierskim eksporcie wyniósł w 2010 r. aż 26% ogółu eksportu, podczas gdy w Polsce zaledwie 5%.

Tabela 2. Wskaźniki innowacyjności w wybranych państwach świata

Lp.	Kraj	Wydatki publiczne na R&D (%PKB)	Liczba patentów zgłoszonych poza granicami kraju	Liczba patentów zgłoszonych w kraju	Udział dóbr wysokiej technologii w eksporcie ogółem (w %)
1	Izrael	4,86	5 387	1 387	23
2.	Japonia	3,44	53 281	295 315	20
3.	USA	2,82	231 194	224 912	23
4.	Chiny	-	85 477	229 096	31
5.	Niemcy	2,72	11 724	47 859	16
6.	Szwecja	3,75	306	2 549	17
7.	Finlandia	3,46	127	1 806	18
8.	Francja	2,02	1 809	14 295	23
9.	W. Brytania	1,88	6 480	15 985	23
10.	Dania	2,72	131	1 518	18
11.	Holandia	1,63	53	908	24
12.	Austria	2,66	292	2 263	11
13.	Czechy	1,47	92	789	16
14.	Hiszpania	1,34	207	3 596	5
15.	Włochy	1,18	903	8 814	8
16.	Rosja	1,03	12 966	25 589	9
17.	Chorwacja	0,90	68	250	12
18.	Polska	0,61	242	2 899	5
19.	Rumunia	0,59	37	1 054	10
20.	Słowacja	0,47	63	176	5

Źródło: opracowanie własne na podstawie: World Development Indicators. Pozyskano z: <http://data.worldbank.org/indicator/TX.VAL.TECH.MFSZ/countries> (07.02.2013).

Uwagi końcowe

Polska relatywnie słabiej odczuła skutki kryzysu światowego, także paradoksalnie dzięki względnie mniej rozwiniętej technologii w sektorze bankowym oraz stosunkowo małemu udziałowi w operacjach na światowych rynkach finansowych. Dzisiaj, w zakresie innowacyjności stoi wobec wyzwań, które wiążą się z przejściem z obecnego etapu rozwoju do etapu, w którym dominować będą poszukiwania nowych źródeł wiedzy i technologii oraz możliwości ich praktycznej aplikacji. Świadomość, że innowacje stały się siłą napędową współczesnej gospodarki, jak wspomniano wcześniej, i są czynnikiem promodernizacyjnym, podnoszącym jej efektywność, wzmacniają potencjał gospodarczy, a poprzez eksport budują podwaliny pod trwały wzrost ekonomiczny, staje się coraz bardziej powszechna. Także w Europie Centralnej i Wschodniej.

Bibliografia

- Edvinsson, L. (2012). *Universal Networking, Intellectual Capital*. W: E. Latoszek, I. Kotowska, A.Z. Nowak, A. Stępnik (red.), *European Integration Process in the Regional and Global Settings*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania UW.
- Hall, B.H. i Mairesse, J. (2009, January). *Measuring corporate R&D returns. Presentation to the Knowledge for Growth Expert Group*. Directorate General for Research, European Commission, Brussels.
- Hiroka, M. (2006). *Innovation dynamism and economic growth. A non-linear perspective*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Hofstede, G. (2000). *Kultury i organizacje; zaprogramowanie umysłu, (Cultures and Organizations. Software of the Mind)*. Warszawa: PWE.
- Klincewicz, K., (2011). *Dyfuzja Innowacji*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania UW.
- Kołodko, G. (2012). *Ekonomia kryzysu, czy kryzys ekonomii*. W: I. Lichniak (red.), *Kryzys i co dalej?*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.
- Legrain, Ph. (2010). *Aftershock: Reshaping the World Economy after Crisis*. London: Little Brown.
- Nowak, A.Z. i Ryc, K. (2010). *Out of crises-but how?* W: M. Balamoune-Lutz, A.Z. Nowak, J. Steagall (red.), *Global Economy. In search for solutions to stabilize the global economy* (vol. 5). Warsaw-Jacksonville: Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania UW, Coggin College of Business, University of North Florida.
- OECD. (2010). *The OECD Innovation strategy. Getting a Head Start on Tomorrow*. Paris: OECD. Pozyskano z: <http://www.oecd.org/innovation/strategy/>,
- Oleksiuk, A. (2012). *Uwarunkowania i mechanizmy tworzenia innowacji jako czynniki rozwoju gospodarczego*. Olsztyn: Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego.
- Oliveira, M.G. i Rozenfeld, H. (2010). *Integrating technology roadmapping and portfolio management at the front-end of new product development. Technological Forecasting & Social Change, 77, 65.*

- PARP. (2012). *Dlaczego warto wykorzystywać popytowe podejście do tworzenia innowacji? Wnioski ze spotkań Klubu Innowacyjnych Przedsiębiorstw*. Warszawa: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości.
- Prahalad, C.K. i Krishnan, M.S. (2010). *Nowa era innowacji (The new age of innovation: Driving Co-Created Value Through Global Networks)*. Warszawa: PWN.
- Stojano, A. (2009). *Research, Quality, Competitiveness. European Union Technology Policy for the Knowledge-based Society* (wyd. II). Springer Science+Business Media.
- Taplin, R. i Nowak, A.Z. (2010). The financial crises, intellectual property and prospects for recovery. The case of Poland and Central and Eastern Europe. W: R. Taplin, A.Z. Nowak (red.), *Intellectual Property, Innovation and Management in Emerging Economies*. London-New York: Routledge.
- Tidd, J. i Bessant, J. (2011). *Zarządzanie innowacjami (Managing innovation)*. Warszawa: Oficyna Wolters Kluwer.

Globalizacja a reindustrializacja

Wprowadzenie

Po ostatnim kryzysie i trwającej dekonstrukcji w gospodarce światowej nasilił się wyraźnie krytyczny stosunek do globalizacji. Wielu ekonomistów i publicystów ekonomicznych, a także polityków – zarówno lewicowych, jak i prawicowych – eksponuje ujemne strony tego procesu. Globalizację obciąża się winą za utratę miejsc pracy w krajach wysoko rozwiniętych, przede wszystkim w przemyśle, w wyniku przenoszenia produkcji do krajów o niskich kosztach pracy oraz konkurencję tanich producentów z krajów słabo rozwiniętych, intensywnie rozwijających produkcję przemysłową. Tym sposobem globalizacja przyczynia się do bezrobocia, pogarsza pozycję negocjacyjną pracowników najemnych w krajach wysoko rozwiniętych, co skutkuje stagnacją zarobków i dochodów realnych pracowników i klasy średniej. Efekty wzrostu gospodarczego rozkładają się nierównomiernie – przyrastający produkt trafia w większości do wąskiej warstwy właścicieli kapitału, wysokiej rangi menedżerów, zwłaszcza sektora finansowego. Ograniczony niskimi dochodami popyt konsumpcyjny większości społeczeństwa oraz wysokie oszczędności warstw najwyższej sytuowanych w hierarchii dochodów stwarzają układ spowalniający tempo wzrostu. Ograniczony popyt konsumpcyjny nie sprzyja inwestycjom a wysokie oszczędności, niewykorzystane na powiększenie zdolności wytwórczych, powiększają zasoby rynków finansowych bądź są inwestowane w innych krajach.

W wyniku globalizacji może następować ubytek miejsc pracy w przemyśle. Dotyczy to nie tylko przemysłu krajów najwyższej rozwiniętych, może również wystąpić w krajach mniej czy średnio zaawansowanych w rozwoju, wszędzie tam, gdzie koszty pracy są wyższe. Nie jest to jednak jedyna, a chyba nawet główna przyczyna spadków zatrudnienia w przemyśle przetwórczym. Główną przyczyną jest postęp techniczny. Nowe technologie są pracooszczędne. Przynoszą natomiast duży wzrost wydajności pracy. W rezultacie upowszechnienia nowych technologii przestaje nawet wzrastać zatrudnienie w państwach taniej siły roboczej. Niemniej jednak różnice w kosztach pracy są nadal istotne i sprawiają, że utrzymuje się przenoszenie działalności

* Prof. zw. dr hab. Kazimierz Ryc – Wydział Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, ul. Szturmowa 1/3, 02-678 Warszawa; kryc@wz.uw.edu.pl.

przemysłowej (outsourcing) czy szeroka kooperacja w celu obniżki kosztów. Proces ten powoduje zalew taniej produkcji na rynki krajów rozwiniętych, który napotyka tam sprzyjające warunki zbytu z powodu stagnacji dochodów realnych masowych nabywców.

Utrata miejsc pracy w przemyśle i utrata znacznej części rynków wyrobów przemysłowych, przedsiębiorstw krajów zaawansowanych w rozwoju, powstała zarówno w wyniku postępu technologii, jak i outsourcingu – budzi sprzeciw społeczny wobec globalizacji. Deindustrializacja zaś rodzi problemy społeczne, ale i ekonomiczne, stąd też postulaty powrotu działalności przemysłowej – reindustrializacji.

1. Reindustrializacja a inteligentne fabryki

Reindustrializacja staje się potrzebna i jednocześnie możliwa w krajach wysoko rozwiniętych i w krajach średnio rozwiniętych, takich jak Polska. Zapowiada się jako proces ogólnoswiatowy. Wynika to – po pierwsze – ze wspomnianych sprzeciwów społeczeństw w krajach wysoko rozwiniętych z powodu utraty miejsc pracy. Po drugie – może być następstwem rosnących kosztów pracy w krajach rozwijających się. Zwiększają się różnice w zarobkach w krajach nowo uprzemysłowionych w stosunku do krajów wysoko ekonomicznie rozwiniętych. Po trzecie – pojawiają się nowe możliwości wydajnej produkcji przemysłowej w krajach wysoko rozwiniętych w wyniku – być może nazwanej na wyrost – rewolucji przemysłowej 4.0 (Godlewski, 2016). Jest to technologia przetwórstwa przemysłowego, wyniesiona ponad automatyzację czy też dotychczasową robotyzację produkcji, czyli inteligentne fabryki (*smart factory*). Tak więc po rewolucji przemysłowej 1.0 – wykorzystanie maszyn parowych, rewolucji 2.0 – taśmy produkcyjnej, rewolucji 3.0 – elektroniki i IT, następuje rewolucja 4.0 – inteligentnych fabryk czy też systemów cyfrowo-fizycznych (CPS). Nowy przemysł 4.0 nie odbuduje zatrudnienia w przemyśle w krajach wysoko rozwiniętych. Oszczędza on jeszcze bardziej niż poprzedni pracę ludzką. Jest natomiast możliwy i pożądaný z innych powodów – daje ponownie przewagę w produkcji przemysłowej krajom najbardziej zaawansowanym w rozwoju, czyni tam produkcję opłacalną, nawet przy wysokich kosztach pracy. Przynosić też będzie wysoką wartość dodaną i poprawiać – co nie jest bez znaczenia – saldo obrotów handlowych tych krajów z zagranicą. Wdrożenie rewolucji 4.0 uczyni ponownie produkcję przemysłową atrakcyjną pod względem nie tylko kosztów, lecz także jakości i przybliży producentów do rynku zbytu. Dotyczy to przemysłu, ale również rolnictwa w krajach wysoko rozwiniętych. Produkty przemysłowe mogą być równie tanie (wytwarzane w małych seriach), jak poprzednio i wytwarzane w pobliżu ostatecznych odbiorców i tym samym lepiej dostosowane do ich gustów i upodobań.

Jeśli obietnica rewolucji 4.0 się spełni, kraje nowo uprzemysłowione muszą się liczyć z nowymi warunkami w międzynarodowym podziale pracy i handlu światowym. Produkcja przemysłowa, wracając do głównych rynków zbytu, oznacza utratę tych rynków przez dzisiejszych tanich wytwórców.

Następstwo rewolucji przemysłowej 4.0 może silnie odczuć Polska, ponieważ nasz główny partner handlowy, Niemcy, rywalizuje w przygotowaniach do zmian w dziedzinie technologii z wiodącą w dziedzinie nowych technologii gospodarką Stanów Zjednoczonych. Jeśli nawet Niemcom nie uda się dotrzymać kroku amerykańskim innowatorom, to i tak zapewne szybciej niż inni zmodernizują swój przemysł i rolnictwo. Nie pozostanie to bez wpływu na wymianę handlową i współpracę gospodarczą między Republiką Federalną Niemiec a krajami naszego regionu i Polską.

2. Polskie warianty reindustrializacji

Jeśli mówimy o problemach reindustrializacji w Polsce, to powinniśmy pamiętać, że będzie to już druga reindustrializacja w ostatnim ćwierćwieczu. Pierwszą było przestawienie przemysłu budowanego według reguł tzw. industrializacji socjalistycznej i kooperacji z państwami RWPG na potrzeby i warunki kapitalistycznej gospodarki rynkowej, w okolicznościach globalizacji. Nie mam zamiaru oceniać tu kosztów i korzyści tamtej reindustrializacji. Ważne natomiast, aby jej doświadczenie wykorzystać w polityce przemysłowej w tej drugiej, spodziewanej. Będzie to raczej sprawa aktywnej polityki przemysłowej wobec pewnych niekorzystnych stanów naszego przemysłu, które pozostawiła ta pierwsza reindustrializacja i wyzwań, które niesie zmiana w przemyśle światowym.

W przypadku polskiej reindustrializacji trzeba uznać dwa ważne powody aktywnej polityki przemysłowej. Powód pierwszy – spowolnienie tempa wzrostu, które ma charakter nie tyle koniunkturalny, ile raczej trwały. Taki stan bywa nazywany pułapką średniego dochodu. Istnieją opinie, że w tej pułapce już się znaleźliśmy lub że się w niej w niedługim czasie znajdziemy.

Drugi powód – to ogólnoświatowy proces przebudowy przemysłu i spodziewany powrót produkcji do krajów macierzystych korporacji przemysłowych, a więc możliwe czy prawdopodobne zmiany w przemyśle u naszych partnerów zachodnich. Jeśli przykładowo Niemcy przewidują lub planują przebudowę typu *smart factory* w takich branżach, jak przemysł maszynowy, elektrotechniczny, motoryzacyjny, chemiczny, IT oraz rolnictwo, to nie sposób nie myśleć o naszych dostosowaniach do tych zmian, ponieważ jest to nasz główny rynek eksportowy. Cele polskiej polityki przemysłowej muszą być bardziej ambitne niż tylko tworzenie nowych miejsc pracy, które często uważamy za sprawę najważniejszą.

Trzeba przyznać, że dotychczas Polska skorzystała z procesu globalizacji i integracji z gospodarką światową, mimo że utraciła wiele miejsc pracy w przemyśle w pierwszych latach transformacji ustrojowej. Globalizacja i integracja obeszły się surowo z pozostałością industrializacji socjalistycznej w naszym kraju. Zmiany polityczne, społeczne i ekonomiczne w Polsce otworzyły drogę do przyływu kapitału, a wraz z nim nowych technologii. Po załamaniu wzrostu gospodarczego z przełomu lat 80. i 90. XX wieku nastąpiła odbudowa tempa wzrostu gospodarczego. W dużym stopniu również z tego powodu, że do Polski przenoszono wiele miejsc pracy z kra-

jów wysoko rozwiniętych. Za nimi szła nowa technologia dzięki nowym inwestycjom zarówno bezpośrednim w przemyśle, jak i modernizacyjnym w istniejących zakładach przemysłowych. Wzrastał w szybkim tempie Produkt Krajowy Brutto i eksport, w tym eksport produktów polskiego przemysłu. Nowe technologie przyczyniły się do wzrostu produktywności kapitału, wydajności pracy, płac realnych i konsumpcji prywatnej i publicznej.

Korzyści płynące z integracji gospodarki polskiej z gospodarką światową w ramach Światowej Organizacji Handlu (WTO) oraz Unii Europejskiej i uczestnictwo w procesie globalizacji pociągnęły za sobą też pewne zjawiska ujemne, które trzeba traktować jako koszty.

1. Korzystając z dopływu kapitału przynoszącego wzrost produkcji i eksportu, przyczyniliśmy się jednocześnie do narastania ujemnej pozycji inwestycyjnej. Majątek obcych inwestorów w Polsce wysoko przekracza majątek inwestorów polskich poza granicami kraju. Oznacza to również utrwalenie ujemnego salda dochodów w obrotach bieżących z zagranicą. Wielokrotnie więcej zysku od aktywów zagranicznych odpywa z kraju niż przyływa od naszych aktywów z zagranicy. W rezultacie Produkt Krajowy Brutto (PKB) musi być mniejszy od Produktu Narodowego (PNB). Dziś mówi się, że odpywają z Polski za granicę dziesiątki miliardów złotych zysku, choć przy tym nie wspomina się o setkach miliardów dochodów od tych cudzoziemskich aktywów, które pozostają w kraju jako płace pracowników, podatki (CIT, PIT i VAT) powstałe w przedsiębiorstwach zagranicznych w Polsce. Doliczyć też należy dochody powstające nie tylko w samych zakładach przemysłowych, lecz także z usług okołoprzemysłowych i dochody poddostawców. Do tego trzeba także doliczyć tę część zysków zagranicznych korporacji, które zostają reinwestowane w Polsce. Oczywiście odpywająca część zysków jest kosztem. Polityka przemysłowa kraju powinna sprzyjać reinwestowaniu tych zysków w Polsce, tym bardziej że oszczędności krajowe są zbyt niskie wobec naszych potrzeb inwestycyjnych. Z tego m.in. powodu ujemna pozycja inwestycyjna Polski, uzasadniona w przeszłości, nie powinna nas zniechęcać do pozyskiwania kolejnych zagranicznych inwestorów.
2. Wspierając zagraniczne inwestycje możemy zaniedbywać zabiegi o wspieranie własnej rodzimej przedsiębiorczości, zwłaszcza w rejonach mniej atrakcyjnych dla zagranicznych inwestorów. Było to niestety zjawiskiem dość powszechnym. Były więc zaniedbywane regiony i miejscowości odległe od specjalnych stref ekonomicznych, gdzie lokował się zagraniczny kapitał i gdzie powstawały możliwości rozwoju usług okołoprzemysłowych. Występował nierównomierny rozwój kraju zarówno w ujęciu przestrzennym, jak i sektorowym i własnościowym. Zaniedbywane były na tych obszarach własne inicjatywy produkcyjne lokalnych przedsiębiorców, a władze samorządowe upatrywały poprawy sytuacji w przyciąganiu zewnętrznych – najchętniej zagranicznych – inwestorów. Tak więc zagraniczne inwestycje niejako spychały na dalszy plan polską drobną przedsiębiorczość. Nie opowiadam się w tym miejscu za małymi drobnymi przedsiębiorstwami, bo są nasze, rodzime bądź dlatego, że są małe. Chodzi o inicjatywy tworzenia przedsiębiorstw, które mogą urosnąć, stać się dużymi przedsiębiorstwami, zdolnymi

sprostać konkurencji i które trzeba wynajdywać i wspierać w ramach polityki przemysłowej w skali państwa i na szczeblu samorządów terytorialnych. Można za Dani Rodrikim (2011) powiedzieć, że władza publiczna nie powinna typować zwycięzców, a tylko wcześniej rozpoznawać przegranych. Trzeba wspierać mocnych, a inicjatywy nierokujące powodzenia nie powinny absorbować środków szczerzego dla najlepszych publicznego sponsora.

3. Napływający z zewnątrz kapitał inwestycyjny w nowe przedsięwzięcia w goszczącym kraju korzysta z licznych przywilejów, ale przede wszystkim – o czym było wcześniej – z niskich cen czynników wytwórczych, a zwłaszcza taniej siły roboczej. Niskie koszty pracy są jednak korzyścią przejściową. Płace na ogół rosną wraz ze wzrostem gospodarczym. Jeśli natomiast utrzymują się na niskim poziomie w dłuższym okresie, mogą stać się hamulcem wzrostu, nie zachęcają bowiem do inwestycji modernizacyjnych, do działań na rzecz wzrostu wydajności pracy. Jest to również przyczyna nieoszczędnego, rozrzutnego gospodarowania pracą ludzką. Nieefektywne wykorzystanie ludzkiej pracy to uszczerbek potencjalnej podaży dóbr i usług. Niskie płace to również ograniczenie wzrostu gospodarczego od strony popytu, to płytki rynek wewnętrzny. Z kolei ograniczony wewnętrzny rynek zbytu może stać się przyczyną odpływu kapitału. Zamiast reinwestować zyski i modernizować aparat wytwórczy zagraniczne firmy mogą te zyski transferować do macierzystych krajów na rynki finansowe lub do krajów trzecich. Stagnacja płac staje się więc powodem powstania układu statycznego, nie dynamicznego, w którym płace są niskie, bo są niskie. Może być to swoista pułapka niskich płac. Bodziec niskich płac korzystnych w pierwszej fazie dla inwestycji zagranicznych może stać się z czasem niekorzystny. Temu właśnie musi zapobiegać również polityka przemysłowa.

3. Polska polityka przemysłowa w dobie globalizacji

Zmiany zachodzące w gospodarce światowej oraz ich spodziewane następstwa wymagać będą reakcji polityki gospodarczej w Polsce i nowej polityki przemysłowej. Dyskusja o dalszym rozwoju naszej gospodarki toczy się przede wszystkim wokół rządowego planu nazwanego Strategią Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR). Przedmiotem tego artykułu nie jest jednak ustosunkowanie się do tej strategii. Zajmuje się on bowiem ogólnymi warunkami reindustrializacji. Nie sposób jednak nie odnieść się do niektórych problemów polityki przemysłowej, wynikających z tej strategii. W Polsce, tak jak w innych krajach, nie można oczekiwać, że polityka przemysłowa spowoduje wzrost zatrudnienia. W świetle tendencji w gospodarce światowej zatrudnienie w przemyśle spada i będzie raczej spadać, a nowo tworzone miejsca pracy wymagają wysokich kwalifikacji. To właśnie nowe technologie i wysokie kwalifikacje dają wzrost wydajności pracy, dają wysoką wartość dodaną, która może być wykorzystana – w wyniku redystrybucji – w sektorze usług, w tym usług publicznych podnoszących standard życia społeczeństwa, jak zdrowie, oświata, wykształcenie, kultura itp. Tam właśnie tworzone są miejsca pracy, które mogą przynieść wzrost zatrudnienia nie

tylko w usługach około przemysłowych, lecz także w usługach z zakresu konsumpcji publicznej. Wysoka produktywność produkcji przemysłowej sprzyja konkurencyjności kraju w relacjach z zagranicą, co ułatwia osiągnięcie równowagi między nimi w obrotach handlowych.

W polityce przemysłowej nie można też liczyć, że rozwój gospodarczy będą wiodły wytypowane czempiony produkcji przemysłowej: promy, drony czy samochody elektryczne. Trudno też oczekiwać, że właśnie wytypowane gałęzie będą skutecznie partycypować w tworzeniu najwyższej technologii.

Nie byłby też słuszny priorytet udomowienia czy unarodowienia produkcji przemysłowej w Polsce. Oczywiście trzeba wspierać rodzimą wytwórczość i powstawanie krajowych oszczędności oraz krajowego kapitału. Nie można jednak ograniczać inwestycji zagranicznych, a także przedsiębiorczości imigrantów. Mimo podkreślenia wysokiego udziału kapitału zagranicznego w Polsce władze państwowe słusznie zabiegają o nowe inwestycje bezpośrednie wielkich i znanych producentów światowych, które mogą być nośnikami nowych technologii.

Trzeba także doceniać inicjatywy przedsiębiorczych imigrantów. Dane statystyczne Stanów Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii czy też z Niemiec wskazują, że odsetek inicjatyw przedsiębiorczych zakończonych powodzeniem wśród imigrantów jest zdecydowanie wyższy od odsetka imigrantów tej narodowości populacji danego kraju, a więc imigrują przede wszystkim ludzie przedsiębiorczy. Przedsiębiorczości imigrantów nie musimy szukać daleko ponieważ widzimy ją w Polsce – może nie w przemyśle – lecz w usługach, zwłaszcza w handlu i gastronomii (Ciesielski, 2016).

Ważna jest odpowiedź na pytanie, jaka powinna być polityka przemysłowa nie tylko z punktu widzenia jej celów, lecz przede wszystkim metod i narzędzi skutecznego działania. Na to pytanie nie ma prostych odpowiedzi. Możemy bez trudności sięgać do doświadczeń dziesiątków krajów, ich sukcesów i niepowodzeń i nie znajdziemy jednoznacznych wskazówek skutecznej polityki przydatnej dla nas. Wynika to ze złożoności czynników, które mają wpływ na skuteczność polityki od czynników losowych poczynając, przez instytucje konstytuujące funkcjonowanie danego społeczeństwa, fachowość realizatorów, po uwarunkowania kulturowe, a także polityczne wewnętrzne i zewnętrzne danych krajów.

Można z dużym uproszczeniem wyodrębnić trzy rodzaje tej polityki, trzy modele:

- 1) wolnorynkowy – horyzontalna polityka przemysłowa;
- 2) państwowego interwencjonizmu – polityka wertykalna;
- 3) mikroekonomiczny – inteligentna specjalizacja.

Można też mówić o czwartym modelu, który jeszcze nigdzie nie zaistniał i nieprędko zaistnieje, lecz jest potrzebny – o modelu ekologiczno-prospołecznym.

Model wolnorynkowy – horyzontalny polityki przemysłowej jest gorąco polecany krajom uprzemysławiającym się przez kraje, które stały się już wcześniej wysoko zaawansowanymi w rozwoju. Polecały go też do niedawna międzynarodowe instytucje finansowe, tj. Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Bank Światowy, a najogólniej zwolennicy tzw. konsensusu waszyngtońskiego. Polityka przemysłowa w tym modelu stawia na działanie mechanizmów wolnego rynku, wspomagając jego działanie przez

usuwanie przeszkód regulacyjnych państwa, motywowanie rozwoju niskimi podatkami i mniejszymi obciążeniami dochodów z pracy i od kapitału. Ponadto polityce przemysłowej miała sprzyjać wiarygodna polityka pieniężna banków centralnych – celu inflacyjnego – oszczędna administracja taniego bo „małego państwa”, zrównoważone finanse, umożliwiające interwencję fiskalną, gdy wystąpią zdarzenia szokowe. Chodzi więc o sprzyjające warunki do rozwoju przemysłu bez narzucania zmian strukturalnych i – jak pisano – bez typowania zwycięzców przed gonitwą. Taka polityka dobrze służyła interesom handlowym krajów rozwiniętych, mniej krajom rozwijającym się, którym ją polecano. Nie sprawdziła się też w Unii Europejskiej w strefie euro, nie sprzyjała bowiem konwergencji krajów biedniejszego Południa – czego oczekiwano od wolnego rynku towarów, usług, pracy i od swobodnego przepływu kapitału.

Model interwencjonizmu państwowego i polityka wertykalna ma długą tradycję. Stosowała ją praktycznie większość krajów dziś wysoko rozwiniętych. Charakteryzuje ją długofalowe wspieranie wybranych gałęzi produkcji przemysłowej i możliwie szczelna ich osłona przed konkurencją zewnętrzną, aż umocnią się, a przez wspieranie finansowe i silne propagowanie eksportu uzyskają uznanie na rynkach zagranicznych. Współczesnym, czy też niedawnym przykładem skuteczności tego modelu jest pomyślny rozwój Azji Południowoschodniej, nazywany protekcjonizmem dalekowschodnim. Wcześniej m.in. w Europie było to planowanie indykatywne typu francuskiego. Nie wszędzie ta metoda polityki przemysłowej przynosiła dobre rezultaty. Pozytywnym przykładem tej polityki jest gospodarka Korei Południowej. Po przykłady niepowodzeń można sięgnąć do Indii czy krajów Północnej Afryki oraz Ameryki Południowej.

Obecnie trudno oczekiwać sukcesu tego modelu w obliczu globalizacji i finansyzacji gospodarki światowej, zwłaszcza w społeczeństwach nietotalitarnych i gospodarkach mało otwartych.

Dla Polski model horyzontalny jest w moim przekonaniu niepraktyczny, nie gwarantujący powodzenia w warunkach konkretnych wyzwań globalizacji i reindustrializacji gospodarki światowej. Musimy aktywnie pobudzać wzrost gospodarczy kraju, m.in. przez wspieranie przemysłu, od którego zależy modernizacja gospodarki jako całość i wzrost produktywności we wszystkich jej sektorach. W tym względzie trzeba wykorzystywać metody polityki przemysłowej stosowane z powodzeniem w warunkach współczesnych w różnych krajach, na co wskazuje wielu badaczy w tym Dani Rodrik (2011). Nie możemy też przyjąć modelu interwencjonistycznego, choćby z tego powodu, że zobowiązują nas umowy WTO, UE czy też zasady obowiązujące OECD oraz różne porozumienia dwustronne. Gdybyśmy nawet od tych porozumień i umów odstąpili, to i tak nie udałoby się stworzyć gospodarki zamkniętej, jeśli tym razem nie brać za wzór Korei Południowej lecz Koree Północną.

Pozostaje więc model nazwany modelem mikroekonomicznym – inteligentnej specjalizacji, a więc: wyszukiwanie szans i inicjatyw przedsiębiorczych, wspieranie ich, lecz nie osłanianie przed konkurencją metodami administracyjnymi lub ekonomicznymi, np. celnymi.

W krajach rozwiniętych gospodarczo, jak również rozwijających się i nowo uprzemysłowionych, praktykuje się metody wyszukiwania, wspierania oraz selekcji projektów przedsiębiorczych i inicjatyw innowacyjnych. Chodzi o znajdowanie odkrywców rynkowych i ich odkryć – nisz rynkowych, umożliwiających podjęcie opłacalnych działalności, to jest takich, które dają szansę, że przychody z przedsięwzięcia będą pokrywały z nawiązką nakłady inwestycyjne i koszty bieżące. Są to z reguły innowacje naśladowcze z wykorzystaniem technologii poznanej w wyniku rozpowszechniania się wiedzy o zmianach technologicznych, jej kopiowania. Można to nazwać efektem rozlewania (*spillover effect*). Oczywiście mogą się też zdarzyć autentyczne wynalazki nowych produktów czy też nowych sposobów wytwarzania, lecz trudno ich oczekiwać, są to bowiem sytuacje raczej unikalne. Takie indywidualne inicjatywy działalności władze publiczne wspierają zamiast wybierania lub typowania potencjalnych czempionów przemysłu. Stosują wyszukiwanie, zachęcanie i wspieranie startujących przedsiębiorców, połączone z selekcją nieudanych prób biznesowych w różnych fazach zaawansowania.

Wyróżnia się kilka szczebli inkubacji i wsparcia. Począwszy od poziomu inkubatorów przedsiębiorczości wspieranych przez kapitał zalążkowy (*Seed Found*), start-upy i inwestycje podwyższonego ryzyka, venture capital, tj. fundusze wchodzące w bardziej dojrzałe projekty. Powstają też różne formy prywatnego angażowania się w powstające inicjatywy biznesu, np. tzw. anioły biznesu. Występują też praktyki symbiozy start-upów z wielkimi korporacjami przemysłowymi czy handlowymi. Te i inne formy wsparcia oraz organizacje wzajemnej współpracy innowatorów są w Polsce znane, lecz fundusze przeznaczone na cele wsparcia – skromne. Finasowanie tego typu przedsięwzięć jest warunkiem koniecznym dla dalszej poprawy produktywności, wydajności, a zatem konkurencyjności naszej gospodarki. Wiąże się z ryzykiem, ale z pewnością łączny efekt będzie korzystniejszy.

Podobne metody wspierania przemysłu i generalnie ożywienia unijnego rozwoju gospodarczego państw i regionów weszły ostatnio do praktyki Unii Europejskiej. Mam tu na myśli wprowadzone zalecenia w ramach perspektywy finansowej Unii na lata 2014–2020. Niezbyt skuteczne metody pobudzania aktywności regionalnych w zakresie zmniejszania różnic w rozwoju i to zarówno państw, jak i regionów w poprzednich okresach finansowych zdecydowały na postawienie zadania inteligentnej specjalizacji. Mamy więc Krajową Inteligentną Specjalizację (KIS), która polega na wyznaczaniu priorytetów i skupianiu inwestycji na tych obszarach, gdzie można uzyskać zwiększenie produktywności, a zatem i wartości dodanej oraz konkurencyjności w handlu zagranicznym. Odnosi się to również do regionów w poszczególnych krajach, a więc także Regionalnej Inteligentnej Specjalizacji (RIS). Samorządy regionów mają za zadanie dokonać identyfikacji wyjątkowych cech każdego regionu umożliwiających wykorzystanie przewagi konkurencyjnej. W tym zachęcanie do łącznia aktywności partnerów i ich zasobów, np. w ramach klastrów dla osiągnięcia ich przewag. Wsparcie unijnych funduszy spójności ma umożliwić realizację tych zamierzeń.

W podobnym kierunku idzie także wykorzystanie funduszy unijnych w ramach planu Przewodniczącego Komisji Europejskiej, J.C. Junckera, utworzonego z jego

inicjatywy Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji strategicznych (EFIS). Środki przeznaczone na ten cel – jak podkreśla Werner Hoyer, Prezes Europejskiego Banku Inwestycyjnego, w swoim wywiadzie – przeznaczone są na gwarancję dla inwestorów, na ważne, lecz ryzykowne przedsięwzięcia. Dzięki nim inwestorzy mają pewność, że jeśli jakiś projekt się nie powiedzie nie będą musieli ponosić części strat, co zdejmuje do pewnego stopnia ciężar ryzyka (Siemionczyk, 2016). W ten sposób mają być wykorzystywane fundusze unijne zamiast dotychczasowych grantów i subsydiów, lecz właśnie w kierunku gwarancji i kredytów.

Konkluzja

Polityka przemysłowa według zasad modelu mikroekonomicznego nie jest łatwa. Wymaga nie tylko środków finansowych, jak każda inna, lecz przede wszystkim stawia trudne wymagania kadrowe. Urzędnicy państwowi i samorządowi, którzy podejmują decyzje, powinni posiadać zarówno siłę działania polityków, jak i wiedzę i umiejętności technokratów. Niedostatek takich kadr może być niestety najślabszą stroną tego typu polityki, bo właśnie brak sprawnej służby cywilnej może okazać się bardziej dotkliwy niż niedostatek środków finansowych.

Globalizacja i integracja gospodarki światowej nie wykluczają ani też nie czynią bezskuteczną polityki przemysłowej państw i regionów. Zmiany w gospodarce w warunkach globalizacji oraz postępująca rewolucja technologii przemysłowej zachęcają, jeśli nie wręcz wymuszają aktywną politykę przemysłową, niesprzeczną z zasadami integracji ekonomicznej. Niewidzialna ręka rynku musi być naprowadzana na wyrównywanie szans krajów i regionów i wykorzystywanie z pożytkiem przemysłu w naszej, zależnej od niego, cywilizacji przemysłowej.

Bibliografia

- Ciesielski, M. (2016). Ograniczenia imigracji uderzają w start-upy. *Obserwator Finansowy*, 23 listopada. Pozyskano z: <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/ograniczenia-imigracji-uderzaja-w-start-upy/> (14.12.2016).
- Godlewski, A. (2016). Rewolucja przemysłowa 4.0 po niemiecku. *Obserwator Finansowy*, 22 lipca. Pozyskano z: <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/rewolucja-przemyslowa-niemcy-produkcja/> (14.12.2016).
- Rodrik, D. (2011). *Jedna ekonomia, wiele recept*. Warszawa: Wydawnictwo Krytyki Politycznej.
- Siemionczyk, G. (2016). Werner Hoyer: Niedokończony jednolity rynek. *Rzeczpospolita*, 15 listopada.

*Alojzy Z. Nowak**, *Kazimierz Ryc***

Polityka gospodarcza i społeczna po kryzysie

Wprowadzenie

Końca turbulencji, różnego rodzaju napięć gospodarczych i społecznych wzmożonych finansowym kryzysem jeszcze w gospodarce światowej nie widać, jednak nieuchronnie nasuwa się pytanie: jaka nauka dla polityki gospodarczej i społecznej wynika z doświadczeń płynących z gospodarki światowej? W literaturze ekonomicznej i społeczno-politycznej toczą się spory, co do źródeł kryzysu, jego następstw i dróg wychodzenia. Więcej też dziś wiemy o istocie tego kryzysu, przyczynach i następstwach. Chociaż spadek produktu krajowego brutto w kolejnych fazach kryzysu nie był tak wielki, jak w kryzysie z przełomu lat dwudziestych i trzydziestych ubiegłego wieku, co zawdzięczamy silnym przeciwdziałaniom rządów i banków centralnych, to jednak jego mniej lub bardziej dotkliwe następstwa trwają nadal. W wielu krajach utrzymuje się zbyt wysokie bezrobocie, wzrost gospodarczy jest niewielki, nie brakuje analiz, iż przyszłe lata mogą charakteryzować się stagnacją gospodarczą i kolejnymi perturbacjami społecznymi. Nie przez przypadek dużo miejsca w tych dyskusjach zajmują społeczne następstwa kryzysu. W artykule zajmiemy się aspektami społecznymi polityki gospodarczej, a dokładniej społecznymi następstwami neoliberalnego modelu tej polityki, zwłaszcza w dziedzinie zatrudnienia i podziału dochodu narodowego.

1. Dwie fazy przedkryzysowego rozwoju

Po latach wielkiego kryzysu 1929–1933, trzydziestu pięciu latach napięć i konfliktów okresu międzywojennego i po tragicznej II wojnie światowej, system kapitalistyczny przechodził dwie fazy w miarę spokojnego rozwoju. Bezpośrednio po wojnie, w latach 1945–1975, kraje wysoko rozwinięte z kręgu OECD Europy

* Prof. zw. dr hab. Alojzy Z. Nowak – Dziekan Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, ul. Szturmowa 1/3, 02-678 Warszawa; anowak@wz.uw.edu.pl.

** Prof. zw. dr hab. Kazimierz Ryc – Wydział Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, ul. Szturmowa 1/3, 02-678 Warszawa; kryc@wz.uw.edu.pl.

Zachodniej i Ameryki Północnej, przeżyły okres dynamicznego wszechstronnego rozwoju. Gospodarkę w tej fazie charakteryzowało wysokie tempo rozwoju PKB, praktycznie pełne zatrudnienie, czyli brak wymuszonego bezrobocia, niska, sprowadzona do poziomu pełzającej, inflacja i praktyczne ustąpienie cyklicznego charakteru wzrostu.

Wzrastał dobrobyt społeczeństw Zachodu, a co za tym idzie realne wynagrodzenia pracowników również rosły. Rozpiętości wynagrodzeń pracowników szeregowych i kadr kierowniczych pozostawały umiarkowanie niskie. Utrwalało się bezpieczeństwo socjalne pracowników w zakresie zarówno trwałości stosunku pracy, jak i świadczeń socjalnych. Kooperacja świata pracy i kapitału znajdowała wyraz w różnych formach partycypacji pracowniczej w zarządzaniu czy też udziału pracowników we własności przedsiębiorstwa, czy krajowego kapitału akcyjnego. Kapitalizm tej fazy rozwoju nazywano różnie, stosując różne przymiotniki, jak: państwo opiekuńcze, społeczna gospodarka rynkowa, państwo dobrobytu lub też nadreński model kapitalizmu itp.

Ten typ rozwoju systemu kapitalistycznego załamał się w połowie lat siedemdziesiątych ubiegłego wieku. Przyczynami tego załamania były zarówno czynniki zewnętrzne, jak i kłopoty gospodarki amerykańskiej, próbującej łączyć budowę wielkiego społeczeństwa z kosztowną wojną i wyścigiem zbrojeń. Doprowadziło to do uchylecia wymienialności dolara amerykańskiego na złoto, a w konsekwencji – rozpadu systemu Bretton Woods, co z kolei zrodziło napięcia, perturbacje i niepewność na rynkach pieniężnych.

Wojny i napięcia na Bliskim Wschodzie oraz słabość dolara wyzwoliły aktywność międzynarodowego kartelu naftowego OPEC, który zdecydował się na zwielokrotnienie ceny ropy naftowej. Wzrost tych cen, perturbacje na rynkach pieniężnych i wyścig płacowo-cenowy wywołały silną inflację, głównie o charakterze kosztowym, tym razem jednak towarzyszyło jej duże bezrobocie. Inflacja plus bezrobocie nie mieściły się w doktrynie keynesowskiej, która dominowała w tej fazie rozwoju kapitalizmu. Nastąpiła rewizja doktryny polityki gospodarczej, opartej na teorii J.M. Keynesa. Istotne znaczenie miały też liczne wypaczenia praktyki państwa opiekuńczego, jak: nadmierna biurokratyzacja, zbytnia rozrzutność wydatków publicznych, mała skuteczność tej polityki w warunkach wysokiego długu publicznego czy osłabiona motywacja do pracy.

W miejsce keynesizmu nastąpiła doktryna neoliberalna, której wzorcem stała się polityka w Wielkiej Brytanii nazywana thatcheryzmem, a w Stanach Zjednoczonych reaganomiką. W polityce tej stawiano na swobodne działanie mechanizmu rynkowego, deregulacje, małe państwo i oszczędny budżet, niskie podatki i liberalizację rynku pracy. Doktryna z czasem przybrała kształt nazywany konsensusem waszyngtońskim, zalecanym wszystkim krajom, zwłaszcza tym, które zabiegały o pomoc Międzynarodowego Funduszu Walutowego i Banku Światowego. Nowa polityka dała impuls rozwojowi. Udało się pokonać inflację, podtrzymać tempo wzrostu gospodarczego, choć niższe od tempa w poprzedniej fazie, które jest zrozumiałe w przypadku krajów OECD ze względu na wysoki stopień osiągniętego wcześniej zaawansowania w rozwoju. Z kolei silnym impulsem rozwojowym, zwłaszcza na początku tej drugiej

fazy, stała się liberalizacja przepływów kapitałowych i globalizacja, która zapoczątkowała szybki rozwój krajów nazywanych niegdyś trzecim światem. Krajom OECD dało to rynki zbytu i pole ekspansji kapitałowej, ale jednocześnie doprowadziło z biegiem czasu do napięć i nierównowagi będących zarzewiem obecnego kryzysu. Wiązało się to przede wszystkim ze skutkami przenoszenia produkcji korporacji przemysłowych z krajów wysoko rozwiniętych do państw o niskich kosztach pracy. Działanie to przyniosło wzrost łącznej efektywności produkcji zarówno tych korporacji, jak i gospodarki światowej jako całości, lecz jednocześnie zmieniło światowy podział pracy. Spowodowało deindustrializację na Zachodzie i wzrost gospodarczy krajów Wschodu. Stało się też źródłem nierównowagi finansowej, która przyczyniła się do kryzysu.

2. Okoliczności wybuchu kryzysu

Obecnie powstała już obszerna literatura na temat źródeł kryzysu. Wielu autorów szczyli się tym, że widzieli wcześniej jak kryzys narasta, zapowiadali jego nadejście i ostrzegali przed nim. Ktoś słusznie napisał, iż byli i tacy, którzy przewidzieli aż siedem z ostatnich trzech kryzysów.

Obecny kryzys zaskoczył zarówno przedstawicieli głównego nurtu ekonomii, jak i polityków. W świetle dzisiejszych dyskusji można wymienić wiele przyczyn narastających napięć, które prowadziły do kryzysu.

1. Narastanie rozpiętości dochodowych między szeregowymi pracownikami a kadrą kierowniczą korporacji. Rozpiętości te w poprzedniej fazie były dużo mniejsze. Szef firmy zarabiał 20 razy więcej niż zwykły pracownik, teraz w stu wielkich przedsiębiorstwach w Stanach Zjednoczonych szef zarabia 320 razy więcej (Buras, 2012). Pogłębiły się różnice pomiędzy dobrobytem klasy średniej, którego wzrost w czołowych krajach kapitalistycznych zatrzymał się na poziomie sprzed trzydziestu kilku lat a dochodami elit finansowych, które w istocie zawłaszczyły rezultaty wzrostu produktu krajowego.
2. Silny proces finansjeryzacji gospodarki. Postępuje proces odrywania się sektora finansów od sektorów realnej gospodarki: przemysłu, rolnictwa, handlu i innych. Samoistny byt procesów finansowych, a więc operacji finansowych bez udziału realnej gospodarki umożliwiały rosnące zasoby płynnych środków pieniężnych zasilanych wysokimi dochodami elit gospodarczych i finansowych. Gra finansowa nazywana casino kapitalizmem rozwija się ze szkodą dla inwestycji w sferze realnej.
3. Przenoszenie miejsc pracy z krajów zaawansowanych w rozwoju do krajów zaliczanych do kategorii wylaniających się rynków, co osłabiało pozycję negocjacyjną pracowników w krajach zamożnych i hamowało wzrost płac realnych. Stagnację dochodów realnych łagodził tani kredyt, który do czasu umożliwiał wzrost konsumpcji finansowanej długiem. W Stanach Zjednoczonych dług hipoteczny stał się dla wielu rodzin sposobem na finansowanie dodatkowych wydatków. Domy kupione na kredyt i zastawione hipotecznie mogły stanowić zabezpieczenie dal-

szego kredytu, jeżeli ich ceny, a zatem i wartość rynkowa, wzrastały. Dom nawet kupiony na kredyt stawał się swoistym bankomatem, np. przy zakupie samochodu i innych. Tak rodziły się toksyczne aktywa banków¹.

4. Niskie stopy procentowe. Nadmiar wolnego kapitału w wyniku wysokich oszczędności mieszkańców Chin, które tylko w latach 2000–2006 wzrosły z 38 do 54% PKB i mogły być transferowane na zakup obligacji amerykańskich, podnosząc ich ceny i obniżając rentowność. Do tego doszły wysokie oszczędności innych, szybko rozwijających się krajów Azji Południowo-Wschodniej, ciężko doświadczonych kryzysem finansowym 1997 roku, którego przyczyną była zbyt mała płynność zasobu aktywów, obnażona przez ucieczkę kapitałów. Wolne kapitały państw naftowych, mieszczone w suwerennych funduszach inwestycyjnych zostały więc powiększone o oszczędności Azjatów. Obfitość kapitału przyniosła w efekcie niskie stopy procentowe i łatwą dostępność kredytu. Stworzone zostały więc warunki do powstania nadmiernego zadłużenia gospodarstw domowych i przedsiębiorstw w wielu krajach, najbardziej widoczne w sektorze budownictwa mieszkaniowego i pozostałych nieruchomości oraz na rynku dóbr trwałego użytku. Zachęcały też do finansowania kredytem wydatków sektora publicznego w wielu państwach. Koszty obsługi długu były bardzo niskie.
5. Ustąpienie niebezpieczeństwa inflacji. Przesuwanie produkcji przemysłowej z krajów zamożnych do krajów taniej siły roboczej powodowało spadek kosztów i cen towarów będących przedmiotem wymiany międzynarodowej, towarów globalnych. Odnosi się to także do części usług, które mogą być świadczone drogą elektroniczną. Spadek wskaźnika cen towarów globalnych i usług hamował wzrost ogólnego wskaźnika inflacji w krajach wysoko rozwiniętych. Sytuacja ta sprzyjała prowadzeniu łagodnej polityki pieniężnej i ekspansywnej polityki budżetowej w wielu krajach. W dyskusji o bezpośrednich przyczynach kryzysu wymienia się je zresztą na samym początku.
6. Brak regulacji i kontroli ze strony rządów i banków centralnych nad tworzeniem i wykorzystywaniem nowych instrumentów finansowych. Chodzi o instrumenty finansowe pozwalające rozwodnić ryzyko i utrudnić jego ocenę. Brak regulacji i kontroli pozwalał też na wysokie lewarowanie aktywów banków i instytucji finansowych. Powstałe w wyniku tego tak zwane toksyczne aktywa podważyły wiarygodność instytucji finansowych, doprowadziły do bankructwa lub na próg bankructwa wiele renomowanych banków i ubezpieczycieli, zatrzymały przepływy pieniężne i kredyty. Państwa krajów OECD przeznaczyły setki miliardów dolarów na ratowanie banków przed upadłością. Rządy krajów Europy Zachodniej na ratowanie banków, które nabyły toksyczne aktywa amerykańskie, wydały sumy powiększające dług publiczny. Według szacunków dla tych krajów, działania ratunkowe spowodowały powiększenie długu publicznego ze średnio 60 do 80% PKB (*Rzeczpospolita*, 2012).

¹ Były prezes FED, B. Bernanke, podobno podziwiał: „...Głębię i wyrafinowanie amerykańskich rynków finansowych, które umożliwiły gospodarstwom domowym dostęp do kapitału w postaci własnego domu”, za: Mess (2012).

3. Kryzys finansów publicznych

Nie jest wielką przesadą stwierdzenie, że w wyniku kryzysu zadłużenie prywatne zamieniło się w zadłużenie publiczne. Ponadto spadek produkcji spowodowany przemieszczeniem kryzysu bankowego na sferę realną gospodarki spowodował zmniejszenie wpływów podatkowych do budżetów państw przy zwiększonych wydatkach. Wzrost deficytów budżetowych i długu publicznego wywołał niepokój rynków finansowych. Nastąpiło zmniejszenie zaufania rynków do zadłużonych krajów i spadek popytu na ich obligacje rządowe, obniżenie ceny obligacji i wzrost kosztów obsługi długu. Przyniosło to w rezultacie kryzys lub zagrożenie kryzysem finansów publicznych w wielu krajach. Powstała więc sytuacja mało komfortowa dla ekonomistów neoliberalnych i, przywiązanych do ich idei, polityków. Mechanizmy rynkowe zawiodły, rynek zawinił, pod prężność postawiono państwo. Czarny PR roztaczany przez publicystów i ekonomistów z kręgu bankowego trafił więc w państwo opiekuńcze, które winne jest nadmiernemu zadłużeniu. Tak się jednak składa, że państwa typowo opiekuńcze, jak na przykład kraje skandynawskie, nie przeżywają kryzysu finansów publicznych. Dotyczy to państw nie tyle opiekuńczych, ile nadmiernie „przyjaznych” dla współobywateli, które gotowe są ponosić duże wydatki publiczne i jednocześnie utrzymywać niskie ciężary podatkowe. Takim państwem przyjaznym była Grecja, w której trudno znaleźć nadmierną opiekuńczość i rozbudowane przywileje socjalne, a jednak zgromadziła wielki dług publiczny. Niskie stopy procentowe zachęcają do pożyczania i finansowania świadczeń społecznych, a także rozbudowy struktur administracyjnych dających atrakcyjne miejsca pracy, a jednocześnie łaskawego traktowania podatników. Obligacje rządowe natomiast, finansujące te wydatki, mogą trafiać do rąk zamożnej części społeczeństwa. Obligacje są dobrą inwestycją ważoną niskim ryzykiem. Zyskują więc jednocześnie zarówno ubodzy, jak i bogaci.

Pomińmy więc kwestię źródła długu publicznego. Stał się on nadmierny w wielu krajach nie tyle ze względu na rozmiary długu, co z powodu niechęci rynków do jego finansowania. Powstają trudności ze sprzedażą kolejnych transz emisji rządowych papierów. Na fakt, że jest to sprawa oceny rynków, a nie rozmiarów długu publicznego wskazuje przykład Japonii, która mimo iż posiada rekordowy dług publiczny, przewyższający ponad dwukrotność poziom japońskiego PKB, nie ma problemów z jego tanim finansowaniem i obsługą. Jest to bowiem dług zaciągnięty głównie wewnątrz kraju, a więc mniej podatny na działanie kapitału spekulacyjnego. Nadmierne zadłużenie państw wymusza oszczędności tym większe i bardziej dla społeczeństw bolesne, im zadłużenie to jest w ocenie rynków gorsze, to znaczy obciążone większym ryzykiem dla inwestorów.

Oszczędności redukujące popyt wewnętrzny zarówno konsumpcyjny, jak i inwestycyjny, gdy jednocześnie oszczędności podejmuje wiele krajów będących partnerami handlowymi osłabiają również eksport. Spadek tempa wzrostu PKB w wyniku malejącego popytu wewnętrznego i zewnętrznego, a tym bardziej spadek rozmiarów PKB zmniejsza wpływy podatkowe, co niweczy wysiłki bądź zmniejsza skutki wysiłków na rzecz osiągnięcia równowagi finansów państwa. Ta przyczynowość okrężna sprawia, że

długi nie maleją, lecz często nadal rosną. W rezultacie może tylko powstawać opinia, że robi się wiele, aby opanować narastanie długu. Opinia ta ma przekonać rynki o pomyślnych perspektywach uzdrowienia finansów i zachęcić międzynarodowe fundusze inwestycyjne do nabywania papierów dłużnych po cenie w miarę korzystnej dla emitenta. Opinia rynków, mówiąc ogólnie, a w istocie opinia międzynarodowych spekulantów finansowych staje się ważniejsza od celów rozwojowych państw i aspiracji ich obywateli. Polityka oszczędzania i ograniczania deficytów budżetowych równocześnie w wielu krajach prowadzi nieuchronnie w jednych do spowolnienia tempa wzrostu, a w innych, szczególnie silnie ograniczających wydatki, jak Grecja, Włochy, Hiszpania, do recesji. Zapowiada się więc kilkuletnie spowolnienie rozwoju gospodarki krajów najbardziej rozwiniętych. Nie są w stanie temu zaradzić banki centralne luzujące politykę pieniężną. Popyt na kredyt ze strony zarówno gospodarstw domowych, jak i przedsiębiorstw słabnie. Te pierwsze, często już silnie zadłużone, liczą się z niepewnością pracy i płac w warunkach słabnącej koniunktury, a te drugie nie podejmują ważnych inwestycji ze względu na niski popyt i niezbyt zachęcające perspektywy jego wzrostu. Anemiczny wzrost gospodarczy nie przynosi więc wzrostu zatrudnienia i zmniejszania bezrobocia.

4. Mechanizm rynkowy a potrzeba zmniejszenia bezrobocia

Gdy wzrost gospodarczy nie jest w stanie zapewnić możliwie pełnego zatrudnienia, nie można stosować bez końca zasad gospodarki liberalnej, podtrzymywać reguł konsensusu waszyngtońskiego, a więc rygorystycznej polityki pieniężnej, niewielkiego rządu i niskich podatków, elastycznego prawodawstwa pracy, deregulacji, prywatyzacji i całkowitego otwarcia rynków. Nie ma jednego cudownego środka na każdy stan gospodarki. Ekonomiści neoliberalni, do niedawna głównego dominującego nurtu makroekonomii, powtarzają jak mantrę: „aby ożywić gospodarkę trzeba zmniejszyć podatki i uelastyczyć zatrudnienie”. Powtarzają to zarówno w sytuacji dobrej koniunktury sprzed kryzysu, jak i w czasie kryzysu i w warunkach pokryzysowego spowolnienia rozwoju, czy wręcz depresji. Oczekują w odmiennych warunkach rozwoju zawsze tych samych pożądaných rezultatów. Oznacza to nie tylko wierność regułom konsensusu waszyngtońskiego, lecz także jego pogłębienie, a więc więcej umów potocznie nazywanych śmieciowymi dla pracowników, niższe koszty pracy, niższe wynagrodzenia minimalne, bo przecież płace to koszty, które należy obniżać. Wynagrodzenia menedżerów są natomiast ceną zarządzania aktywami i są uzależnione od ich wartości rynkowych (Ratajczak, 2012).

A więc w przypadku menedżerów obowiązuje dobra cena za dobry towar. Płace pracowników są tylko kosztem i jak każdy rodzaj kosztów muszą być ograniczane nawet wtedy, gdy marże zysku rosną, a akumulacja finansowa nie jest wydawana na inwestycje, lecz gromadzona w formie płynnych aktywów. Premie menedżerów nie są wydane na konsumpcję, a niepodzielone zyski korporacji na inwestycje uszczuplają popyt wewnętrzny. Wzrost aktywów płynnych pogłębia proces finansjeryzacji gospodarki, odrywa sferę finansów od sfery realnej.

Mówiąc o potrzebie działania wychodzącej poza zasady wynikające z konsensusu waszyngtońskiego, nie chcemy sugerować odstępstwa od zasad gospodarki rynkowej.

Doświadczenie historyczne dowodzi, że działanie „niewidzialnej ręki” rynku jest najlepszym sposobem na zaspokajanie potrzeb społeczeństwa. Ceny kształtujące się na rynku odzwierciedlają zarówno wartość dobra czy usługi dla nabywcy (społeczeństwa), jak i koszt tego dobra lub usługi dla producenta-dostawcy (również społeczeństwa). Kierując się ceną rynkową bierzemy pod uwagę korzyści i koszty swych działań. Cytując popularny podręcznik: „...cena tak wpływa na decyzje pojedynczych przedsiębiorstw i gospodarstw domowych, że zachowują się one w sposób, który w wielu przypadkach oznacza maksymalizację dobrobytu społeczeństwa jako całości” (Mankin i Taylor, 2009, s. 40).

Ważne jest tu podkreślenie słów „w wielu przypadkach”. Mechanizm rynkowy wpływa na wielkość PKB, a tym samym na dobrobyt społeczeństwa w takim stopniu, w jakim jest on zależny od produktu w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Zgodnie z logiką wyводу, jeżeli więc naruszamy działania mechanizmu rynkowego, choćby przykładowo przez nakładanie podatków, to działamy szkodliwie na rynkową alokację zasobów. Zakłócając mechanizm tworzenia cen równowagi, niweczymy tym samym przynajmniej w części efekty działania „niewidzialnej ręki”. Tym bardziej gdybyśmy zechcieli regulować ceny, np. żywności czy czynszów.

Jest tu pewna niekonsekwencja w założeniu. Niewidzialna ręka może być skuteczna tylko wtedy, gdy działa państwo i pobiera podatki. Państwo bowiem tworzy prawo, wymusza jego przestrzeganie i zapewnia bezpieczeństwo, a to jest głównym warunkiem działania rynku. Na samym początku doktryny wolnego rynku istnieje potrzeba oddzielenia maksimum produktu, którą umożliwiała rynkowa wycena dóbr i rynkowa alokacja, od dobrobytu, w którym mieści się nie tylko wartość produktów, lecz także bezpieczeństwo, ład i porządek publiczny osiągniany kosztem podatków.

Ponadto, jak wiadomo, trzeba uwzględnić:

- niedoskonałość alokacji rynkowej zasobów, zwłaszcza w zakresie infrastruktury materialnej i społecznej (zdrowie, nauka);
- nieuwzględnianie efektów zewnętrznych, a więc uboczne skutki działania jednych osób wpływające ujemnie na dobrobyt osób postronnych;
- niekorzystne następstwa przewag monopolowych na wycenę zasobów i dobrobyt innych.

Nie wymaga szerokiego wyводу twierdzenie, że dobrobyt nie jest tożsamy z wysokością PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca, choć jest zależny od wielkości PKB. Wymienione wyżej niedoskonałości działania rynku pośrednio to potwierdzają. Trzeba tylko podkreślić inne okoliczności pogłębienia tej różnicy między wielkością produktu a dobrobytem czy jakością życia.

Po pierwsze, zaspokojenie podstawowych potrzeb materialnych na wysokim poziomie – współczesny masowy konsument ma takie potrzeby, jakie wymyśli producent, a następnie je w konsumencie rozbudzi. Takie działanie nie jest złe, ponieważ najczęściej poprawia komfort życia człowieka i konsumenta. Rośnie jednak ilość

nadużyć wynikających z przewagi producenta nad konsumentem. Ta nierówność pogłębia różnicę między wielkością produktu na mieszkańca a dobrobytem, przyczyniając się zarazem do niepotrzebnie wysokiego zużycia zasobów nieodnawialnych i szkód środowiska naturalnego.

Po drugie mechanizm rynkowy może stwarzać i pogłębiać nierówności społeczne, prowadzić do głębokiej stratyfikacji dochodowej. Problem ten od dawna jest szeroko dyskutowany i budzi liczne kontrowersje. Jedni przeciwstawiają efektywność egalitaryzmowi społecznemu, inni z kolei dowodzą potrzebę szerszego rozumienia efektywności systemu społecznego, w którym nierówność szans jest kumulatywnie zwiększana przez nierówność dochodów o ujemnych skutkach dla rozwoju, również w rozumieniu ekonomicznym.

Przykładem nieefektywności rynku jest też bezrobocie, choć ekonomiści neo-liberalni są gotowi widzieć tu winnych po stronie działań państwa czy związków zawodowych.

Wzrost gospodarczy, a zwłaszcza anemiczny, w warunkach wolnego rynku nie musi prowadzić do zmniejszenia bezrobocia, a wręcz przeciwnie – nawet do jego zwiększenia. Nie chodzi tu bynajmniej jedynie o wpływ postępu technicznego na wielkość zatrudnienia, jak choćby nagłościony przed laty przez Jeremy Rifkina (2003) problem wzrostu bezrobocia wywołanego przez szybki wzrost produktywności pracy. Chodzi również o wspomnianą wcześniej dezindustrializację krajów wysokorozwiniętych na rzecz nowych rynków, nieprzystosowania zasobów siły roboczej w krajach zachodnich do nowej pracy w sektorach wysoko zaawansowanych.

Nieuchronnie narasta więc problem ludzi zbędnych w świetle reguł gospodarki rynkowej. Ludzie zbędni nie tworzą produktu krajowego. Osoby tracące pracę czasowo w wyniku procesu histerezy pozostają w znacznej liczbie bez pracy na trwałe. Zbędne maszyny przeznaczają się na złom. Zbędna siła robocza powinna być zagospodarowana i wykorzystana dla poprawy dobrobytu w sposób poza rynkowy, jeśli rynek nie potrafi jej włączyć w proces tworzenia PKB.

5. Konieczność przywrócenia polityki sektorowej

Aby osiągnąć stan zbliżony do pełnego zatrudnienia, należy postawić w polityce gospodarczej państwa na sektory tworzące miejsca pracy, nawet wtedy, gdy efekt rynkowy jest ujemny. Dzieje się tak gdy przychody nie pokrywają kosztów czy wręcz występuje nawet brak przychodów, ale zatrudnieni przyczyniają jednak się do wzrostu dobrobytu niewymiernego w kategoriach rynkowych.

Jest już zapewne zbyt późno na przywrócenie polityki przemysłowej i tworzenie miejsc pracy przez protekcyjne wspieranie rozwoju przemysłu. Nie pozwala na to wysoki stopień integracji gospodarki narodowej z gospodarką światową, przynależność do Światowej Organizacji Handlu (WTO), Unii Europejskiej oraz zobowiązania wynikające z innych porozumień międzynarodowych. W tych okolicznościach należy wykorzystać sektory niekomercyjne, jak oświata, zdrowie, nauka i kultura. Ważna jest także polityka prorodzinna i rozwój sektora opieki nad małymi dziećmi.

Polityka sektorowa jest trwałym elementem gospodarek rynkowych zaawansowanych w rozwoju. Przykładem jest polityka rolna doceniana w większości państw. Dynamiczny rozwój sektora drugiego, tj. przemysłu i budownictwa pozwalał na pozostawienie nieefektywnego rolnictwa. Wymowny przykład pod tym względem stanowiła Japonia w fazie najbardziej dynamicznego rozwoju, rozwijająca silny sektor eksportowy przemysłu z pozostawieniem wielkich obszarów nieefektywności w rolnictwie i usługach.

Obecnie głośna jest sprawa sektora handlu wewnętrznego w Indiach. Planowane przez rząd otwarcie handlu dla hipermarketów zagraża drobnemu handlowi, który daje miejsca pracy dla 220 mln Hindusów, stąd silne protesty w jego obronie.

Sektory niekomercyjne gospodarki, które wymieniliśmy jako miejsca dodatkowego zatrudnienia dla rozładowania napięć na rynku pracy związanych z bezrobociem nie są reliktem gospodarki tradycyjnej. Mogą one stać się elementem trwałym, czy nawet wiodącym w gospodarce. Powstała obszerna literatura poświęcona znaczeniu oświaty, nauki, ochrony zdrowia czy też zdrowych proporcji demograficznych dla rozwoju społeczno-gospodarczego w długim okresie. Problem jest w tym, że obecnie wysiłki na rzecz oszczędzania, związane z kryzysem finansów publicznych, przynoszą działania rządów dokładnie w odwrotnym kierunku. Są to przede wszystkim cięcia wydatków budżetowych. Dotyczy to również tej części, która jest przeznaczona m.in. na zdrowie, oświatę, naukę i kulturę, przyczyniając się do zwiększenia bezrobocia.

Rządy w niewielkim tylko stopniu i nie wszystkie decydują się na podwyższenie podatków dla zrównoważenia budżetu, zwłaszcza podatków od dochodów. Odwrócenie obecnej polityki jest możliwe i pożądane, choć nie będzie łatwe i szybkie. Przesądzić o tym mogą czynniki polityczne, zachodzi konieczność zdjęcia „złotego kaftana bezpieczeństwa”.

„Złotym kaftanem bezpieczeństwa” Thomas Friedman nazwał strategię rządów, które rygorystycznie wdrażają strategię zgodną z konsensusem waszyngtońskim, a więc zdrowy pieniądz, niskie podatki, elastyczne prawodawstwo pracy, prywatny i wolny handel, licząc na zaufanie rynków, które pozwoli na przyciągnięcie kapitału, pozyskanie łaskawości funduszy inwestycyjnych i dobrych opinii agencji ratingowych (za: Riodrick, 2011). Kaftan zawęży tym samym obszar działania rządów w dziedzinie polityki gospodarczej.

Wierność tym zasadom, dobra opinia i zaufanie rynków są rekomendacją polityczną dla rządów. Z tych zasad nie będzie też rezygnować opozycja, gdy dojdzie do władzy. W związku z tym polityka jest zgodna z oczekiwaniami rynków oraz własnych elit finansowych, a niekoniecznie – o czym wspomnieliśmy wyżej – z celami i aspiracjami całego społeczeństwa. Rządy mają wystarczająco mocne argumenty (a może dokładniej – alibi), aby taką politykę kontynuować.

Polityka sektorowa stawiająca na rozwój niekomercyjnych usług publicznych, finansowanych z budżetu państwa i to ze środków uzyskanych z podatków, a nie metodą „państwa przyjaznego” oznacza rezygnację z tego stroju obronnego.

Za odstąpieniem od tej jednostronnej i w istocie oportunistycznej polityki na rzecz polityki uwzględniającej rozwój sektora usług publicznych przemawiają – w naszym przekonaniu – ważne argumenty.

1. Nie ma dowodów na to, że obniżka podatków od dochodu, zwłaszcza zmniejszenie progresji podatkowej przyniesie wzrost zatrudnienia. Tak samo jak nie ma dowodów na to, że wyższe podatki dochodowe i większa progresja hamuje przedsiębiorczość i innowacyjność. Badania statystyczne tych zależności w obu przypadkach dają wyniki niejednoznaczne. Oznacza to, że w przypadku kryzysu finansów publicznych najlepszym sposobem ich uzdrowienia nie jest cięcie wydatków na usługi publiczne, które zmniejszą popyt krajowy i pogłębią recesję. Lepszą drogą jest wzrost wpływów podatkowych, zwłaszcza z podatku od dochodów. Nie znaczy to oczywiście, że można zaniedbywać racjonalizację wydatków na usługi publiczne.
2. Nakłady na rozwój i odpowiednią jakość żłobków, przedszkoli, szkół, a także na pomoc matkom pracującym zawodowo i rodzinom wielodzietnym są lepszą inwestycją niż inwestowanie na giełdzie środków funduszy emerytalnych. Duża liczba zdrowych i dobrze wykształconych przyszłych pracowników jest bardzo dobrym zabezpieczeniem przyszłych emerytur.
3. Podobnie jak za polityką pronatalną, wiele argumentów przemawia za działaniem na rzecz rozwoju i zmian jakościowych w szkolnictwie publicznym. Podniesienie poziomu szkół publicznych jest warunkiem lepszego wyrównywania szans młodzieży. Szkoły wszystkich szczebli, w tym również szkoły wyższe formują najważniejszy czynnik przyszłego rozwoju: kapitał ludzki. Oczywiście zwiększone nakłady na ten cel muszą być wsparte przemyślaną organizacją i zarządzaniem.
4. Nakłady na ochronę zdrowia i opiekę nad osobami starymi rosną wydatnie we wszystkich krajach, również tych, które kierują się w polityce gospodarczej zasadami neoliberalnymi. Zmusza do tego proces starzenia się społeczeństw krajów wysoko rozwiniętych, jak też i postęp technologii medycznych, wdrażany w służbie zdrowia i z reguły kosztowny. System ochrony zdrowia i opieki nad chorymi i niepełnosprawnymi stwarza wyjątkowo duże pole dla uzasadnionego społecznie wzrostu zatrudnienia.
5. Dużym polem aktywności zawodowej może być także animacja kultury, rekreacji i sportu. Większe i mądrze wydawane środki publiczne na ten cel mogą przynieść efekty podobne, jak nakłady na szkolnictwo, naukę i ochronę zdrowia w dłuższym okresie. Wywierają one korzystny wpływ na kształtowanie kapitału ludzkiego i kapitału społecznego.
6. Nakłady na usługi i świadczenia ze środków publicznych przyczyniają się, jak twierdzimy, do dobrobytu i jakości życia społeczeństwa nieznajdującego wyrazu we wskaźniku produktu krajowego. Przyczyniają się one w długim okresie również do wzrostu produktu krajowego. Niestety, efekty w sensie wąsko ekonomicznym pojawią się w przyszłości, a nakłady trzeba ponosić obecnie. Nakłady te są jednak konieczne zarówno dla poprawy dobrobytu, jak i dla uniknięcia napięć społecznych i konfliktów, które może zrodzić utrzymujące się wielkie bezrobocie, zwłaszcza wśród młodzieży, jak również z powodu niebezpiecznego wzrostu nierówności społecznych. Bieda i wykluczenie nie będzie bezpiecznie koegzystować z rosnącym bogactwem i ostentacyjną konsumpcją elit. Z tych też powodów

niezbędne jest zmniejszenie rozpiętości dochodowych przez system progresji podatkowej. Środki uzyskane z podwyższonych podatków powinny finansować zwiększone wydatki publiczne.

6. Szanse polityki sektorowej i trylemat Daniego Rodrika

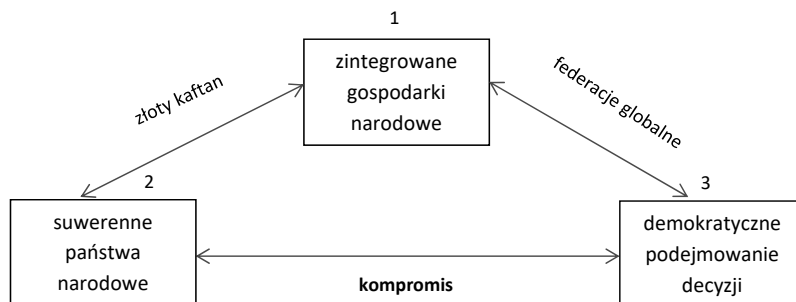
Postulat sfinansowania programów aktywizacji zawodowej przez sektor publiczny gospodarki do niedawna był przedmiotem drwin ekonomistów głównego nurtu i wyznających ich poglądy polityków oraz opiniotwórczych środków masowego przekazu. Epitet głoszenia socjalizmu nie był tu epitetem najcięższym.

Sytuacja się zmienia po wybuchu obecnego kryzysu. Do świadomości publicznej dociera skala rozpiętości dochodowych i wzrost tych rozpiętości w całym okresie neoliberalnej fazy rozwoju kapitalizmu, począwszy od połowy lat siedemdziesiątych ubiegłego wieku. Wzrost tych rozpiętości nie ustał w okresie kryzysu. Społeczeństwa coraz bardziej zdają sobie sprawę ze skutków symbiozy elit politycznych i finansowych, zamienności karier w biznesie i w polityce, roli lobbystów w stanowieniu prawa itp. Związki polityki i biznesu sprzyjają ochronie wysokich dochodów przed redystrybucją w imię wspierania wzrostu gospodarczego, co mija się z rzeczywistością.

Świadomość takiego stanu jest warunkiem niezbędnym do jego zmian, lecz tylko pierwszym krokiem w tym kierunku. Świadomość ta zrodziła ruch oburzonych, który w tym wypadku nie ma większego znaczenia, poza efektem medialnym. Największy problem ewentualnych zmian wynika ze skali międzynarodowej integracji gospodarczej i z finansjeryzacji gospodarki światowej oraz owego „złotego kaftana bezpieczeństwa”.

W warunkach swobody przepływu kapitału wyegzekwowanie płatności podwyższonych podatków dochodowych dla płatników o najwyższych dochodach może spowodować ucieczkę podatników. Nie jest to niestety tylko sprawa ucieczki podatników, czy przenoszenia strat zysku z powodu płaconego podatku, na klientów w przypadku podmiotów będących w pozycji monopolistycznej. Szerzej tę sprawę ilustruje trylemat Daniego Rodrika, który przedstawiamy z nieco zmienionym opisem (rys. 1).

Rysunek 1. Trylemat Daniego Rodrika



Źródło: opracowane na podstawie: Rodrik (2011, s. 265).

Podobnie jak w przypadku trylematu gospodarki otwartej, w terminologii Obstfelda i Taylora występuje tzw. niemożliwa trójca: (1) międzynarodowa mobilność kapitału; (2) sztywny kurs walutowy regulowany przez państwo; (3) autonomiczna polityka pieniężna rządu. Możliwa jest koezystencja dwu z trzech okoliczności. Jeśli mamy do czynienia z międzynarodową mobilnością kapitału, w której kraj uczestniczy (1) to może posiadać tylko jedną z dwu swobód: swobodę kształtowania kursu walutowego (2) lub swobodę polityki pieniężnej (3). Jeśli natomiast chcemy mieć zarówno swobodę stanowienia kursu walut, jak i swobodę polityki monetarnej musimy położyć kres swobodzie przepływu kapitału.

Podobnie jest w trylemacie Rodrika. Jeśli przynależymy do zintegrowanej gospodarki światowej (1) i posiadamy suwerenne państwo narodowe (2) to nie możemy oczekiwać, że decyzje w gospodarce będą podejmowane w następstwie procedur demokratycznego wyboru w tym państwie (3). Wybór następuje pod dyktando „światowej federacji”, która formalnie nie istnieje, lecz tworzą ją międzynarodowe instytucje, w których uczestniczymy (jak np. Międzynarodowy Fundusz Walutowy czy Bank Światowy), a przede wszystkim rynki kapitałowe.

W świetle tego trylematu swoboda ucieczki podatkowej przed „pazernym rządem” nie jest jedyną i najważniejszą przeszkodą przy podnoszeniu podatków dla najbogatszych. Ważna jest także opinia owej „federacji”, a więc rynków finansowych o rządzie, który podejmuje tego typu decyzje. Rządy mogą być i są karane za „złe obyczaje” w stosunku do elit finansowych, tak samo jak za rozrzutność i niewystarczające oszczędności. Dotkliwą karą jest odmowa funduszy inwestycyjnych finansowania długu publicznego, wymuszająca w konsekwencji ustąpienie rządów. Odnosi się to również do państw nie nazbyt silnie zadłużonych. Tego typu zależność suwerennych państw narodowych od zachowań rynków sprzyja utrwalaniu silnego zróżnicowania dochodów i wzrostowi finansjeryzacji gospodarki i przyczynia się do pogłębiania nierówności dochodowych wewnątrz państw.

Interpretacja trylematu Rodrika pozwala jednak na dostrzeżenie szans na zmiany. „Złoty kaftan bezpieczeństwa” będzie zapewne z czasem stawał się zbyt ciasny, a wyroki międzynarodowych rynków nie będą przyjmowane z taką, jak teraz pokorą przez rządzące elity.

Dani Rodrik pisząc o ograniczeniu dostępu do decyzji politycznych na poziomie narodowym, powołuje się na analogię poprzedniej integracji gospodarczej z okresu standardu złota w systemie monetarnym państw. „W szczytowych czasach standardu złota ograniczona domena polityki narodowej (i charakterystyczne dla niej oparcie się na elitach) zapewniała, że wewnętrzne polityka monetarna mogła być całkowicie podporządkowana potrzebom utrzymania parytetu złota. W okresie międzywojennym, gdy prawa wyborze zostały rozszerzone na wszystkich, a robotnicy się zorganizowali, rządy narodowe odkryły, że nie mogą już dłużej utrzymywać ekonomicznej ortodoksji standardu złota. Kiedy potrzeby pełnego zatrudnienia zderzyły się z potrzebami standardu złota, ten ostatni ustąpił miejsca” (Rodrick, 2011, s. 268).

Ten cytowany przykład jest groźnym ostrzeżeniem dla losów międzynarodowej integracji i zglobalizowanej gospodarki. Wiemy bowiem co nastąpiło po rozpadzie standardu złota. Rozpad częściowy systemu Bretton Woods nie był tak groźny, dzięki zapewne „dobroczynnej hegemonii” Stanów Zjednoczonych Ameryki i dolara amerykańskiego (za: Hellainer, 2011, s. 268). Nowy porządek został oparty już nie na złocie, lecz na zaufaniu rynków do Ameryki i jej waluty. Podobnie i w tym wypadku można mieć nadzieję, że wyrwanie się z więzów trylematu nie będzie następstwem buntu robotniczego czy też protestów oburzonych, lecz buntem elit rządowych, który pozwoli na wprowadzenie międzynarodowych ustaleń i rozsądnego kompromisu dla okiełznania dyktatu rynków.

Jeśli progresywny system podatkowy przyczyni się do wzmocnienia finansów publicznych i jednocześnie zmniejszenia rozpiętości dochodów, mogą wziąć górę zalety podatków pośrednich. Dzięki podatkom nakładanym na konsumpcję, można będzie podnosić poziom życiowy społeczeństw przy mniejszym zapotrzebowaniu na zasoby nieodnawialne przyrody i mniejszej degradacji środowiska naturalnego.

Obecne podwyżki VAT i innych podatków pośrednich w poszczególnych krajach są demonstracją owego „złotego kaftana bezpieczeństwa”, a mówiąc kolokwialnie wyrazem oportunistów rządzących. Podatek ten jest łatwiejszy do wprowadzenia ze względów politycznych. Jednak zmniejszanie realnych dochodów i popytu konsumpcyjnego części mniej zamożnej społeczeństw, osłabia ożywienie gospodarki i przyczynia się do pogłębiania stratyfikacji dochodowej.

Sprawą najbardziej kontrowersyjną jest rola państwa narodowego i jego polityki. Powyższe rozważania wskazują na potrzebę zwiększenia roli państwa w gospodarce. Zdajemy sobie sprawę zarówno z zalet, jak i z wad „małego” państwa tak samo, jak z zalet i wad wolnego rynku. Zbiurokratyzowane wszechmogące państwo jest tak samo nie do przyjęcia, jak całkowicie wolny rynek.

Nikt dotychczas nie skodyfikował reguł państwa złotego środka. Francis Fukuyama (Stasiński, 2012) z reguły śmiało wypowiadający się o teraźniejszości i przyszłości mówi, że istnieje potrzeba wymyślenia państwa na nowo, lecz on jest za mało bystry, aby przewidzieć jak ma to państwo wyglądać.

Przed obecnym kryzysem zbyt wiele władzy pozostawiono rynkowi. Obecnie widać, że proces wycofywania się państwa i rosnącej dominacji rynku należy odwrócić, ale też powrót państwa uważnie kontrolować. Jest to zadanie dla opinii publicznej w tym także, a może przede wszystkim, dla nauk ekonomicznych i zarządzania.

Bibliografia

- Buras, P. (2012). Ulica zmieni świat (wywiad z Wolfgangiem Streeckiem). *Gazeta Wyborcza*, 5–6 maja.
- Hellainer, E. (2011). *Globalne ekonomie polityczne*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Mankin, N.G. i Taylor, M.P. (2009). *Mikroekonomia*. Warszawa: PWE.

Mess, H. (2012). *Forum*, 13 września.

Ratajczak, M. (2012). Finansyzacja gospodarki. *Ekonomista*, 3.

Rifkin, J. (2003). *Koniec pracy. Schyłek siły roboczej na świecie i początek ery postrykowej*.
Wrocław: Wydawnictwo Dolnośląskie.

Rodrik, D. (2011). *Jedna ekonomia, wiele recept*. Warszawa: Wydawnictwo Krytyka Polityczna.

Rzeczpospolita. (2012). 18 września.

Stasiński, M. (2012). Państwo sztywne jak fabryka Forda (wywiad z Francisem Fukuyamą).
Gazeta Wyborcza, 2–3 czerwca.

CZEŚĆ II

Strefa euro – w polskiej perspektywie

*Tomasz Rosiak**

Funkcjonowanie strefy euro z perspektywy polityki fiskalnej – wnioski dla Polski

Wprowadzenie

Główną rolę w stabilizacji gospodarki strefy euro po roku 2008, kiedy dotarł do niej kryzys finansowy, odegrał Europejski Bank Centralny i działania będące domeną wspólnej polityki monetarnej. To na niej w głównej mierze opiera się bowiem architektura unii gospodarczej i walutowej. Tymczasem jedną z przyczyn kryzysu zadłużenia, będącego konsekwencją zawirowań na rynkach finansowych, były zjawiska, za które zwykle odpowiedzialna jest polityka fiskalna. Ta jednak w strefie euro ma zdecentralizowany charakter oraz ograniczone możliwości koordynacji z poziomu szczebla centralnego.

Niniejszy rozdział poświęcony jest ocenie funkcjonowania strefy euro z perspektywy polityki fiskalnej. Na tym tle autor formułuje wnioski dotyczące zarówno dalszych reform unii gospodarczej i walutowej, jak i potencjalnego przyjęcia euro w Polsce. Artykuł ma charakter teoretyczny. Wynika z niego, że strefa euro, mimo wielu usprawnień instytucjonalnych, wciąż nie dysponuje wystarczającymi narzędziami do stabilizacji gospodarki. Taka sytuacja sprawia, że kraje, które przystąpiły do unii walutowej mają ograniczone zdolności absorpcyjne szoków względem krajów posługujących się walutami narodowymi, ponieważ nie prowadzą autonomicznej polityki monetarnej i nie dysponują krajowym mechanizmem kursowym zdolnym przywracać równowagę w gospodarce. Nowe okoliczności, jak np. wynik brytyjskiego referendum z 23 czerwca 2016 r., sprawiają jednak, że znaczenie państw pozostających poza strefą euro będzie najprawdopodobniej ulegać marginalizacji, a decyzja o ewentualnym przystąpieniu do unii walutowej nie będzie oparta jedynie na przesłankach ekonomicznych.

Kryzys, który dotarł do Europy w 2008 roku odcisnął swoje piętno nie tylko na wskaźnikach gospodarczych i życiu obywateli poszczególnych krajów członkowskich Unii Europejskiej, lecz także na jej ładzie instytucjonalnym. W odpowiedzi na zdia-

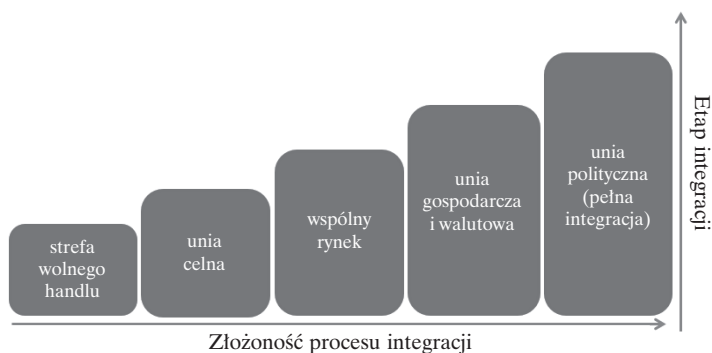
* Dr Tomasz Rosiak – Wydział Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, ul. Szturmowa 1/3, 02-678 Warszawa; trosiak@wz.uw.edu.pl.

gnozowane dysfunkcje przeprowadzono kilka reform, których głównym celem było wzmocnienie odporności strefy euro na szoki gospodarcze. Problem, który do tej pory nie został rozwiązany, dotyczy kwestii radzenia sobie z potencjalnymi, następnymi wahaniami koniunktury gospodarczej. Wprawdzie opracowano Europejski Mechanizm Stabilności, jednak jego głównym zadaniem jest ratowanie krajów strefy euro w obliczu niewypłacalności. Nie opracowano jednak żadnego narzędzia zdolnego do stabilizowania gospodarki we wcześniejszych fazach kryzysu, kiedy jego skutki są jeszcze mniejsze. Zwykle rola stabilizacji makroekonomicznej spoczywa na polityce fiskalnej. Konstrukcja unii gospodarczej i walutowej opiera się jednak na scentralizowanej polityce monetarnej i w ograniczonym stopniu skoordynowanych zdecentralizowanych politykach fiskalnych. Dlatego też większość rozwiązań oraz akcji stymulacyjnych opierała się właśnie na polityce pieniężnej. Miało to określone konsekwencje dla funkcjonowania strefy euro. Zostały one zaprezentowane z trzech teoretycznych perspektyw: teorii integracji ekonomicznej, teorii optymalnych obszarów walutowych oraz modelu Roberta Mundella (1962), który analizuje konsekwencje przypisania ról polityce fiskalnej i monetarnej z perspektywy równowagi wewnętrznej i zewnętrznej.

1. Perspektywa teorii integracji ekonomicznej – niedokończony proces integracji europejskiej

Analiza problemów strefy euro przez pryzmat teorii integracji gospodarczej pokazuje, że oprócz korzyści, które można dzięki niej osiągnąć, wiąże się również z istotnymi rodzajami ryzyka związanymi z zarządzaniem skomplikowaną strukturą. Teoria ta zakłada, że każdy etap integracji wymaga sfinalizowania określonych kroków, aby zapewnić w pełni poprawne funkcjonowanie łączonych gospodarek. Zdarza się, że poszczególne fazy tego procesu są przez teoretyków i obserwatorów różnie nazywane lub porządkowane są w odmienny sposób. Jedna z systematyk dzieli integrację ekonomiczną na dwa wymiary: rynkowy i polityczny (Molle, 2006). W wymiarze rynkowym integracja może przybierać formę od strefy wolnego handlu jako najmniej złożonej struktury poprzez unię celną aż do wolnego, wspólnego rynku. W aspekcie politycznym fazy integracji przedstawiają się kolejno od unii ekonomicznej poprzez unię monetarną do unii politycznej, jako najbardziej zaawansowanej formy integracji w tym wymiarze. Jak jednak zaznacza Molle, trudno jest jednoznacznie odseparować wymiar rynkowy od politycznego, ponieważ formy integracji w wymiarze rynkowym potrzebują zarówno regulacji prawnych, jak i niekiedy instytucji, które tę integrację umożliwią. Bez rozróżniania poszczególnych etapów integracji ze względu na wymiary (rynkowy lub polityczny) można przyjąć, że istnieje stosunkowo szeroki konsensus wobec podziału, który ilustruje rysunek 1¹.

¹ Jest to również systematyka zgodna z klasyfikacją, której użył B. Ballasy (1961).

Rysunek 1. Etapy integracji ekonomicznej

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Lubbe (2003, s. 237–267).

Rysunek 1 prezentuje pięć zasadniczych etapów integracji ekonomicznej. Jeśliby etap czwarty *unii gospodarczej i walutowej* rozdzielić na dwa etapy: unię gospodarczą oraz unię walutową, co również jest spotykane w literaturze przedmiotu, wtedy systematyka ta będzie obejmowała sześć etapów. Zakładając jednak pierwszy z wariantów, europejska unia gospodarcza i walutowa jest czwartym etapem integracji gospodarczej. Polega ona na usztywnieniu wewnętrznym kursów walutowych z możliwością zamiany narodowych walut na wspólny środek płatniczy przy zachowaniu elastyczności jego kursu względem walut krajów trzecich. Jeśli chodzi o Unię Europejską, jest to jej najwyższy dotychczasowy stopień integracji. Choć przystąpienie do tego etapu oznacza budowę nie tylko unii walutowej, lecz także gospodarczej, należy uznać, że do tej pory w Unii Europejskiej dominującą rolę odgrywała wspólna polityka monetarna.

Jak wskazuje historia, integracja europejska jest bardzo złożonym procesem. Nie przebiega on bowiem szeregowo, czyli poszczególne fazy nie następują kolejno po sobie. Oznacza to więc możliwość przystąpienia do kolejnej fazy integracji bez wcześniejszego, pełnego ukończenia poprzedniej. Jako przykład można tu wskazać etapy wspólnego rynku oraz unii gospodarczej i walutowej. Utworzenie wspólnego rynku zaplanowano ponad 50 lat temu², a prace nad jego ukończeniem wciąż trwają. Za jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy można uznać powstanie nowych branż, jak np. rynek usług internetowych, które na początku lat 90. XX wieku były na bardzo wczesnym stadium rozwoju, a więc trudno było zaprojektować wcześniej dedykowane do nich regulacje prawne. Prace w innych obszarach, jak transport lub energetyka, były jednak spowalniane głównie ze względów politycznych,

² Za początki budowy wspólnego rynku można uznać już traktaty rzymskie podpisane w 1957 r. Proces tworzenia wspólnego rynku został jednak zdynamizowany poprzez uchwalenie Jednolitego Aktu Europejskiego (JAE) w 1986 r. Konstrukcja miała zostać ukończona 31 grudnia 1992 r. (JAE, Dział II, Oddział I, Art. 13). Wtedy m.in. powinny zostać wdrożone 4 swobody: przepływu osób, towarów, usług i kapitału jako filary wspólnego rynku.

a nie merytorycznych. Choć budowa wspólnego rynku nie została ukończona, Unia Europejska przystąpiła do realizacji kolejnego etapu integracji, czyli unii gospodarczej i walutowej. Jakkolwiek ten projekt pod wieloma względami można uznać za udany, to przyniósł on jednak wiele problemów natury instytucjonalnej i ekonomicznej, które w obliczu kryzysu finansowego z 2008 roku spotęgowały jego skutki. Wprowadzając euro, wdrożono bowiem wspólną politykę pieniężną. Tak jak przewidywano, doprowadziło to do wzrostu transgranicznych przepływów kapitału oraz zwiększenia dostępności finansowania. Zakładano, że dzięki takim zjawiskom kraje o niższym poziomie rozwoju na skutek tańszego finansowania inwestycji szybciej nadrobią dystans do krajów bogatszych. Wprowadzenie wspólnej, stabilnej waluty oraz integracja rynków finansowych przyniosła jednak nie tylko korzyści, lecz także wiązała się z ekspozycją na istotne rodzaje ryzyka, jak np. zwiększenie zadłużenia sektora prywatnego oraz boomy konsumpcyjne i inwestycyjne (zob. Ryć i Nowak, 2013; Tchorek, 2013). Niekorzystne zjawiska zostały dodatkowo spotęgowane przez procykliczną politykę fiskalną w wybranych krajach. Spowodowała ona, że rosły różnice w poziomie inflacji w krajach, które podlegały wspólnej polityce pieniężnej. W wyniku znaczących różnic w poziomie inflacji dywergencji uległ również poziom realnych stóp procentowych w poszczególnych krajach strefy euro. Ponadto niektórzy obserwatorzy wskazywali, że wraz z utworzeniem unii walutowej zabrano stabilizatory narodowych gospodarek (stopy procentowe i kurs walutowy), lecz nie dokonano ich transpozycji na szczebel centralny, np. poprzez wspólną politykę fiskalną (De Grauwe, 2013).

Oprócz prognozowanych korzyści pojawiły się więc nowe rodzaje ryzyka. Problem strefy euro polegał między innymi na tym, że wprowadzając wspólną walutę zarządzaną przez Europejski Bank Centralny (EBC), nie wdrożono innych instytucji, które powinny uzupełniać nowy system monetarny. Nie przewidziano na przykład żadnych mechanizmów pomocowych dla krajów strefy euro dotkniętych kryzysem. Z pomocą mogłaby przyjść wspólna polityka fiskalna, jednak w trakcie budowy unii gospodarczej i walutowej w Unii Europejskiej skoncentrowano się głównie na filarze opartym na unii monetarnej. Polityka fiskalna natomiast, w odróżnieniu od pieniężnej, pozostała w znacznym stopniu zdecentralizowana. Największy zakres koordynacji dotyczy jej wybranych aspektów, tj. deficytu budżetowego i długu publicznego. UGW nie dysponowała jednak narzędziami stabilizacyjnymi, które mogłyby przyczynić się do złagodzenia niekorzystnych zjawisk ekonomicznych i wygładzić cykl koniunkturalny.

Problematyka integracji europejskiej była również analizowana za pomocą innych perspektyw teoretycznych. Willem Molle, omawiając kwestię tzw. Optymalnego Obszaru Integracji (*Optimal Integration Area* – OIA), sprecyzował warunki, które powinny spełniać integrujące się kraje, aby efektywnie korzystać z wartości dodanej, jaką niesie ze sobą każda z faz integracji (Molle, 2006). Zostały one zaprezentowane w tabeli 1.

Tabela 1. Kryteria przystąpienia do kolejnych faz integracji ekonomicznej

Etap integracji	Kryterium
Strefa wolnego handlu	wysoka wymiana dóbr i usług
	podobieństwo struktur gospodarek
	podobieństwo, równorzędność ładu gospodarczego
Wspólny rynek	podobieństwo rynku pracy i kapitału (cen i dostępności)
	swoboda przepływu ludzi i inwestycji
	zbieżność różnych rodzajów polityki (np. podatkowych)
Unia gospodarcza	efektywna koordynacja
	zbieżność instytucjonalna
	płatności transferowe
Unia monetarna	rynek czynników wytwórczych: wysoka mobilność pracy i kapitału
	rozwój instytucjonalny: wysoki stopień integracji politycznej

Źródło: na podstawie: Molle (2006, s. 9–32).

Zgodnie z kryteriami wskazanymi w tabeli 1, na etapie wspólnego rynku integrujące kraje powinny wykazywać się zbieżnością w wielu aspektach życia gospodarczego: struktur gospodarek, prowadzonych rodzajów polityki podatkowych lub rynków pracy. Jako przykład istotnego obszaru, który powinien podlegać integracji W. Molle wymienia opodatkowanie. W Unii Europejskiej obszar ten jest w niewielkim stopniu kontrolowany przez prawo wspólnotowe. Większość kompetencji z zakresu polityki fiskalnej, w tym opodatkowania, pozostaje w gestii państw członkowskich. Tymczasem by efektywnie realizować nie tylko fazę unii gospodarczej, lecz także trzeciego etapu unii monetarnej, do którego przystąpiła część krajów Wspólnoty konieczne jest zapewnienie odpowiednich transferów, zwiększenie elastyczności wydatkowania pieniędzy z budżetu centralnego oraz, biorąc pod uwagę rozmiar gospodarki strefy euro, zwiększenie ich puli. Ponadto, by zapewnić stabilny rozwój krajom, które zrzekły się walut narodowych i możliwości wpływania na wewnętrzną konkurencyjność swoich gospodarek poprzez nominalny kurs walutowy unia monetarna powinna spełniać także inne kryteria – m.in. mobilności pracy i kapitału³.

Należy również zauważyć, że realizacja każdego z etapów w Unii Europejskiej wiąże się z odpowiednimi kosztami transakcyjnymi wynikającymi z potrzeby koordynacji obszaru, który nie jest objęty procesem integracji w jednakowy sposób. Unia Europejska składa się bowiem z 28 krajów członkowskich, które objęte są w jej ramach wspólnym rynkiem. Jego filarami są tzw. cztery swobody, tzn. swobodny

³ Czynniki te stanowią także kryteria Teorii Optymalnych Obszarów Walutowych, które szczegółowo zostaną omówione w dalszej części tekstu.

przepływ ludzi, towarów, usług i kapitału. Nie są one jednak realizowane we wszystkich państwach członkowskich w jednakowy sposób. Układ z Schengen zawarty 1985 r. stanowi porozumienie, na podstawie którego sygnatariusze postanowili znieść granice wewnętrzne na rzecz jednej zewnętrznej⁴. Zabieg taki miał na celu wprowadzenie w życie swobody przepływu osób. Obejmuje on większość krajów Unii Europejskiej oraz, w różnym zakresie, państwa stowarzyszone, np. Szwajcarię. Bułgaria, Rumunia, Chorwacja i Cypr chciałyby należeć do układu z Schengen jednak nie spełniają odpowiednich kryteriów, aby mogły zostać objęte wspólną granicą. Dla tych krajów swoboda w przepływie osób jest więc ograniczona. Istnieją również inne wyjątki. Dania, choć przystąpiła do układu, pozostawiła sobie prawo decydowania czy będzie stosowała nowe środki przyjmowane na mocy tytułu IV Traktatu Wspólnot Europejskich. Wielka Brytania wraz z Irlandią mogą brać udział w niektórych bądź wszystkich porozumieniach z Schengen, mimo iż formalnie do strefy nie należą (zgłosiły chęć partycypacji w porozumieniach dot. współpracy policyjnej i sądowej). Udział państw członkowskich w poszczególnych inicjatywach integracyjnych pokazuje szczegółowo tabela 2.

Tabela 2. Udział państw członkowskich UE w wybranych inicjatywach integracyjnych

Kraj	Unia Europejska	Europa 2020	Unia walutowa (w tym kraje objęte derogacją)	Strefa schengen	Pakt fiskalny	Pakt euro plus	Strefa euro	Sześciopak	Dwupak	ESM	Unia Bankowa	Łączny udział w wymienionych inicjatywach
1 Austria	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	11
2 Belgia	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	11
3 Estonia	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	11
4 Finlandia	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	11
5 Francja	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	11
6 Grecja	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	11
7 Hiszpania	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	11
8 Holandia	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	11
9 Irlandia	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	11
10 Luksemburg	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	11
11 Łotwa	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	11
12 Malta	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	11
13 Niemcy	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	11
14 Portugalia	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	11
15 Słowacja	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	11
16 Słowenia	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	11
17 Włochy	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	11
18 Cypr	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	10
19 Litwa	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	11
20 Polska	x	x	x	x	x	x						6
21 Bułgaria	x	x	x		x	x						5
22 Dania	x	x		x	x	x						5
23 Rumunia	x	x	x		x	x						5
24 Szwecja	x	x	x	x	x							5
25 Węgry	x	x	x	x	x							5
26 Czechy	x	x	x	x								4
27 Chorwacja	x	x	x									3
28 Wielka Brytania	x	x										2

Źródło: opracowanie własne.

⁴ Portal: www.europa.eu. Pozyskano z: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/133020_pl.htm (24.04.2014).

Jak wynika z tabeli 2 Wielka Brytania pozostawała do tej pory najmniej zintegrowanym krajem spośród wszystkich członków UE. Co więcej, po referendum w sprawie Brexitu nie tylko nie przystąpi ona do unii gospodarczej i walutowej, lecz także najprawdopodobniej wystąpi z Unii Europejskiej. Być może, z punktu widzenia zarządzania Wspólnotą oraz dalszej integracji, decyzja ta okaże się nawet dobra – można się bowiem spodziewać, że im większa będzie wewnętrzna jednorodność Unii Europejskiej, tym mniejsze będą koszty transakcyjne zarządzania całą strukturą.

1.1. Niekompletna unia monetarna

Unia Europejska, przystępując do tworzenia unii gospodarczej i walutowej, skoncentrowała się na wprowadzeniu wspólnej waluty i stworzeniu scentralizowanej polityki monetarnej. Mimo sukcesów, jakie osiągnięto: m.in. wprowadzono euro jako środek płatniczy (w formie gotówkowej 1 stycznia 2002 r.), utworzono Europejski Bank Centralny (EBC), euro stało się drugą walutą świata⁵, funkcjonowanie europejskiej unii walutowej dalekie było od ideału. Jako jeden z problemów wskazywano, że często polityka EBC zbyt mocno koncentrowała się na wąskim celu inflacyjnym. Tymczasem znaczne zróżnicowanie w zakresie poziomu produktu potencjalnego oraz bieżącego tempa wzrostu PKB, różne poziomy bezrobocia faktycznego i naturalnego, różne poziomy stawek podatkowych oraz regulacje dla przedsiębiorców skutkowały odmiennymi punktami równowagi w poszczególnych gospodarkach. W takim przypadku narzucenie wszystkim członkom jednej stopy procentowej sprawiło, że musiała się ona różnić od stopy procentowej gwarantującej równowagę w całej gospodarce strefy euro (Ministerstwo Gospodarki, 2011, s. 3–4). Co więcej, zróżnicowanie inflacji wewnątrz unii walutowej doprowadziło do zróżnicowania realnych stóp procentowych. Taka sytuacja skutkowałą spowolnieniem dynamiki PKB gospodarek, dla których przystąpienie do strefy euro wiązało się ze wzrostem realnych stóp procentowych oraz do boomu inwestycyjnego tam, gdzie uległy one obniżeniu. Konsekwencją tego stanu było także nadmierne rozbudowanie aktywów banków w niektórych europejskich krajach, które korzystały na wzmocnionym popycie inwestycyjnym i intensywnie zwiększały swoją akcję kredytową. Działanie to stanowiło podwaliny bańki na rynku nieruchomości (Irlandia, Hiszpania). Nie wypracowano bowiem żadnego skutecznego mechanizmu, który pozwalałby reagować na zbytnią podaż kredytów w sektorze prywatnym. Jak podaje J.F. Staniłko, aktywa banków irlandzkich liczone jako procent PKB na przestrzeni lat 2001–2007 zwiększyły się z 360 do 705%. Znaczący wzrost tego wskaźnika odnotowano także we Francji – z 229 do 373%; we Włoszech – ze 148 w 2001 r. do 220% w 2007 r. oraz w Hiszpanii – ze 177 w 2001 r. do 280% w 2007 r. (Staniłko, 2011). Nadmierny rozrost, a później kryzys sektora finansowego wygenerował problemy w państwach nawet o relatywnie dobrej kondycji finansów publicznych, które zostały zmuszone do ratowania upadających banków. Wraz z nadejściem kryzysu, gdy ceny nieruchomości

⁵ Pozyskano z: <http://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/rynki-finansowe/krolem-walut-jest-wciaz-dolar/> (17.10.2014).

i innych aktywów zmalały, instytucje finansowe utraciły swą wiarygodność, a rządy zdecydowały się na ich ratowanie kosztem znacznego pogorszenia stanu finansów publicznych.

Słusznie zdiagnozowano, że unia gospodarcza i walutowa potrzebuje wprowadzenia szeregu reform. Wśród nich wskazywano m.in.: wprowadzenie instytucji pożyczkodawcy ostatniej instancji wobec rządów krajowych strefy euro (Mayer, 2012, s. 200), utworzenie wspólnego nadzoru finansowego (Tchorek, 2013, s. 201), Europejskiej Rady Ryzyka Systemowego (Giavazzi i Spaventa, 2010). Ich głównym celem było wprowadzenie jednolitego, ściślejszego nadzoru nad sektorem finansowym oraz mechanizmów zabezpieczających sektor publiczny przed zakłóceniami płynącymi z sektora finansowego. Były to jednak reformy dotyczące głównie unii walutowej i zabezpieczające gospodarkę strefy euro przed rodzajami ryzyka generowanymi przez sektor finansowy.

1.2. Niekompletna unia gospodarcza

Reformy z zakresu unii gospodarczej skoncentrowały się natomiast na zwiększeniu koordynacji zdecentralizowanych polityk fiskalnych ze szczególnym uwzględnieniem redukcji zadłużenia. W odpowiedzi na kryzys wzmocnione zostały dotychczasowe narzędzia koordynacji – Procedura Nadmiernego Deficytu oraz wdrożono nowe rozwiązania – m.in. Semestr Europejski oraz Procedurę Nierównowag Makroekonomicznych (*Macroeconomic Imbalance Procedure* – MIP). Pomysł ten sam w sobie był dość kontrowersyjny, ponieważ postulowana restrykcja fiskalna miała się odbywać w czasie dekoniunktury. Skutkowała więc procykliczną polityką fiskalną pogłębiającą skalę kryzysu i wydłużająca powrót na ścieżkę wzrostu gospodarczego w wybranych krajach. Tymczasem na szkodliwość zacieśniania polityki fiskalnej czasie recesji wewnątrz UGW zwracało uwagę wielu ekspertów (Mayes i Viren, 2011, s. 205; Żyżyński, 2014).

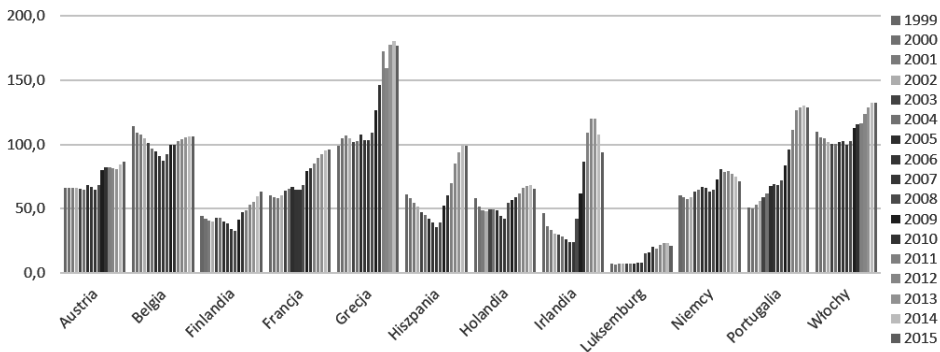
Nie opracowano natomiast mechanizmów pozwalających stabilizować koniunkturę gospodarczą. Najbardziej oczywistym, choć wcale nie najłatwiejszym, rozwiązaniem byłaby budowa wspólnej polityki fiskalnej opartej na rozbudowanym budżecie centralnym Unii Europejskiej. Za jego pomocą mogłyby być realizowane transfery odpowiadające m.in. za stabilizację gospodarczą. Willem Molle wskazywał, że aby można było mówić o unii gospodarczej powinien zostać ukończony wspólny rynek wspierany przez, w wysokim stopniu skoordynowane lub nawet zunifikowane, najważniejsze obszary polityki gospodarczej (Molle, 2006, s. 11). Jako minimum wskazywał on wspólne regulacje rynku, konkurencji i struktury przemysłu. Powinny one także współgrać ze wspólną polityką makroekonomiczną i monetarną, które uwzględniałyby aspekty socjalne, politykę redystrybucji, socjalną i ochrony środowiska, wspólną politykę handlową względem krajów trzecich itp. Wiele z tych elementów można byłoby efektywnie koordynować poprzez system transferów i podatków będących domeną polityki fiskalnej. O ile jednak UGW dysponuje wspólną polityką pieniężną, o tyle, jak już wcześniej zaznaczono, wyzwaniem pozostaje obszar polityki fiskalnej. Ma ona bowiem zdecentralizowany charakter, instytucje wspólnotowe

mają zaś ograniczony wpływ na poziom koordynacji działań z tego zakresu (Dyson i Quaglia, 2010).

Na etapie tworzenia unii gospodarczej i walutowej przyjęto założenie, że brak wpływu na kurs walutowy oraz stopy procentowe jako narzędzi stabilizujących gospodarkę zastąpione może zostać poprzez antycykliczną politykę fiskalną państw członkowskich. Polityka taka oparta jest m.in. na działaniu automatycznych stabilizatorów, które wygładzają cykl koniunkturalny. Dzięki temu możliwe jest łagodniejsze przechodzenie przez kryzys gospodarczy, m.in. poprzez niższe tempo wzrostu bezrobocia w czasie dekonunktury oraz szybszy powrót do równowagi. Dodatkowym atutem automatycznych stabilizatorów jest ich natychmiastowe działanie. W przeciwieństwie do innych sposobów łagodzenia skutków kryzysu, jak np. dyskrecjonalnej polityki fiskalnej, nie przynoszą korzyści z pewnym opóźnieniem, lecz wraz ze zmianą koniunktury gospodarczej.

Jak pokazują badania, automatyczne stabilizatory są w stanie zaabsorbować 38% skutków szoku dochodowego w Unii Europejskiej, a w USA 32% (Aizenman i Jinjarak, 2011). W przypadku szoków na rynku pracy automatyczne stabilizatory są w stanie zaabsorbować 47% ich skutków w Unii Europejskiej i 34% w Stanach Zjednoczonych Ameryki. Tęgo typu amortyzowanie dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych prowadzi do stabilizacji popytu nawet do 30% w Unii Europejskiej i do 20% w USA. Mimo tego, że rezultaty badania podane były dla całej Wspólnoty to autorzy zaznaczają, że istnieją znaczące różnice między krajami członkowskimi, podając przykład Europy wschodniej i południowej, gdzie automatyczne stabilizatory są mniej efektywne niż w Europie centralnej oraz w krajach skandynawskich.

Zwykle wpływy do budżetu pobierane w postaci podatków są obliczane jako procent od dochodów lub konsumpcji. Część wydatków nie jest natomiast uzależniona od wpływów do budżetu lub koniunktury gospodarczej (np. wypłata emerytur). Gdy udział wydatków sztywnych, niezależnych od dochodów, stanowi znaczną część ogółu wydatków, zachodzi ryzyko nadmiernego zadłużenia w okresie spowolnienia gospodarczego. Wówczas niektóre z narzędzi łagodzenia skutków kryzysów gospodarczych mogą być nieosiągalne. Zwykle, antycykliczna polityka fiskalna może się okazać niewystarczająca. W celu zapobieżenia nadmiernemu zadłużeniu państwa może być stosowana tak zwana aktywna polityka fiskalna, inaczej zwana także dyskrecjonalną. Problem polega na tym, że zwykle ma ona charakter procykliczny. Oznacza to, że środki z budżetu centralnego wydatkowane są w intensywny sposób w czasie dobrej koniunktury, kiedy dochody są na wysokim poziomie. Cięcia przeprowadzane są natomiast wówczas, gdy nie można ich dłużej odwlekać, a więc w czasie kryzysu kiedy występują problemy z finansowaniem wybranych pozycji budżetu. Takie działanie sprawia, że powrót na ścieżkę wzrostu gospodarczego staje się trudniejszy i przebiega wolniej. Sytuację tę można było zaobserwować także w UGW. Dyskrecjonalna, procykliczna polityka fiskalna w wybranych krajach sprawiła, że ich powrót na ścieżkę wzrostu gospodarczego się wydłużył. Ilustruje to rysunek 5 przedstawiający relację długu publicznego do PKB w krajach strefy euro, które przystąpiły do unii walutowej jako pierwsze.

Rysunek 2. Relacja długu publicznego do PKB w krajach strefy euro (EUR 12)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Dane zilustrowane na rysunku 2 pokazują, że wzrost oraz redukcja długu publicznego w krajach strefy euro (12) nie zmieniała się w tym samym tempie. W państwach kojarzonych z bardziej konserwatywnym podejściem do polityki fiskalnej, jak np. Niemcy lub Holandia, zwiększenie się długu publicznego w relacji do PKB, mimo pakietów stymulacyjnych, było niższe niż w krajach z basenu morza śródziemnego, np. Grecji, Portugalii, Hiszpanii lub we Włoszech. Jest to wynik relatywnie mniejszych problemów gospodarczych związanych z osłabieniem konkurencyjności, zdrowszej kondycji finansów publicznych przed kryzysem, a także większej wiarygodności na rynkach finansowych, co przełożyło się na niższy koszt obsługi długu. Być może jednak najważniejszym czynnikiem, który wpłynął na tak zróżnicowane przyrosty wskaźnika długu publicznego do PKB między analizowanymi gospodarkami, jest fakt, że część z nich szybciej odnotowała wzrost gospodarczy (najprawdopodobniej dzięki akcjom stymulującym) i w konsekwencji tego nastąpił również wzrost dochodów do budżetów tych państw, poprawiając ich sytuację finansową. Powrót na ścieżkę wzrostu gospodarczego umożliwił też tym krajom redukcję zadłużenia w relacji do PKB. Udało się to m.in. wspomnianym gospodarkom Niemiec, Holandii, a także Irlandii. Kraje natomiast, które wcześniej prowadziły procykliczną politykę fiskalną zmuszone zostały do podjęcia reform (również procyklicznych) polegających na oszczędnościach, co spowolniło tempo powrotu na ścieżkę wzrostu gospodarczego. Do grona tych państw należy zaliczyć przede wszystkim Grecję, Portugalię oraz Włochy.

Poziom skomplikowania architektury Unii Europejskiej oraz decentralizacja funkcji, które zgodnie z literaturą powinny być koordynowane przez szczebel centralny generuje dodatkowe koszty transakcyjne funkcjonowania Wspólnoty. Konieczne jest bowiem opracowywanie przez szczebel centralny mechanizmów sprawiedliwie dystrybuujących środki z budżetu centralnego oraz odrębne zasady, reguły funkcjonowania dla państw, które z jakiś względów nie zdecydowały się na dalszą integrację. Sytuacja ta często wiąże się z długotrwałymi negocjacjami między krajami członkow-

skimi, co opóźnia wdrażanie nowych przepisów i adaptację Wspólnoty do zmiennych warunków życia gospodarczego. Przykładem wciąż niezrealizowanej reformy, która wydaje się kluczową dla zapewnienia stabilności gospodarczej w strefie euro jest mechanizm zdolny do stabilizowania koniunktury.

Ciekawym jest fakt, że zgodnie z systematyką zaproponowaną w tabeli 1 przed utworzeniem unii monetarnej powinna powstać efektywnie zarządzana unia gospodarcza. Kolejność etapów w integracji europejskiej była inna. Utworzono wprawdzie unię gospodarczą i walutową. Dominującą jej częścią była jednak (i nadal jest) polityka monetarna. Plany efektywnie zarządzanej unii gospodarczej dopiero powstają (Komisja Europejska, 2015).

2. Perspektywa teorii optymalnych obszarów walutowych

Antycykliczna polityka fiskalna oraz automatyczne stabilizatory nie są jedynymi możliwymi instrumentami, które sprzyjałyby absorpcji szoków. Unia gospodarcza i walutowa budowana była bowiem na podstawie dorobku teorii, która zakładała, że obszar walutowy, osiągając pewne parametry ekonomiczne może stać się optymalnym, a co za tym idzie relatywnie odpornym i dobrze absorbującym szoki. Istniała więc potencjalnie szansa, że nawet tworząc unię monetarną bez pełnej unii gospodarczej, możliwe jest zapewnienie względnej stabilności w strefie euro i gospodarce Unii Europejskiej.

Modelem idealnym, który w założeniach miał gwarantować ekonomiczny sukces wprowadzenia wspólnej waluty stała się Teoria Optymalnych Obszarów Walutowych (TOOW). Zgodnie z zaleceniami formułowanymi w jej ramach, strefa euro miała się stać Optymalnym Obszarem Walutowym (OOW). Posiłkując się badaniami Frankela i Rose nad endogenicznością kryteriów TOOW, wierzono, że kraje które na początku nie były najlepszymi kandydatami do unii monetarnej spełnią wszelkie wymagania *ex-post*, czyli już po wstąpieniu do strefy euro. Miały w tym pomóc reformy, które integrujące się kraje w obliczu wyrzeczenia się polityki monetarnej i kursowej miały przeprowadzić, będąc jeszcze bardziej zmobilizowanymi do poprawy swojej konkurencyjności. W związku z tym popularność zyskał termin TINA – *There Is No Alternative*, który wskazywał, że *de facto* alternatywy dla przeprowadzenia niezbędnych zmian w związku z akcesją do strefy euro nie ma (Duval i Elmeskov, 2006). Jak się jednak okazało były to nadzieje złudne, a kluczowe problemy związane m.in. ze słabą konkurencyjnością i elastycznością rynków pracy pozostały, a nawet się kumulowały, prowadząc do dalszej dywergencji.

Jakkolwiek nie ma jednoznacznej definicji wskazującej na to czym jest OOW, można wskazać dwa dominujące podejścia do tego zagadnienia (Tchorek, 2007, s. 13). Pierwsze podejście odnosi się do warunków formułowanych w ramach TOOW, które powinny zostać spełnione przez kraje rezygnujące z nominalnego kursu walutowego jako narzędzia polityki makroekonomicznej, aby „optymalnie” funkcjonować, czyli zapewnić taką równowagę gospodarce, która jest odporna na szoki i najłatwiej je absorbuje. Drugie podejście akcentuje korzyści i koszty tego typu formy integracji.

Wskazuje ono, że o optymalnym obszarze walutowym można mówić, gdy korzyści wynikające z posiadania wspólnej waluty przewyższają koszty z rezygnacji z autonomicznej polityki monetarnej i możliwości ustalania nominalnego kursu walutowego.

Optymalność obszaru walutowego można zatem rozumieć jako zdolność do zapewnienia odpowiedniej odporności unii walutowej na szoki lub w razie ich wystąpienia ich skutecznej absorpcji. Do grona czynników, które redukowałyby podatność na zakłócenia koniunktury gospodarczej można zaliczyć:

- zbieżność stóp inflacji,
- dywersyfikację produkcji,
- podobieństwo struktur gospodarek,
- stopień otwartości gospodarek.

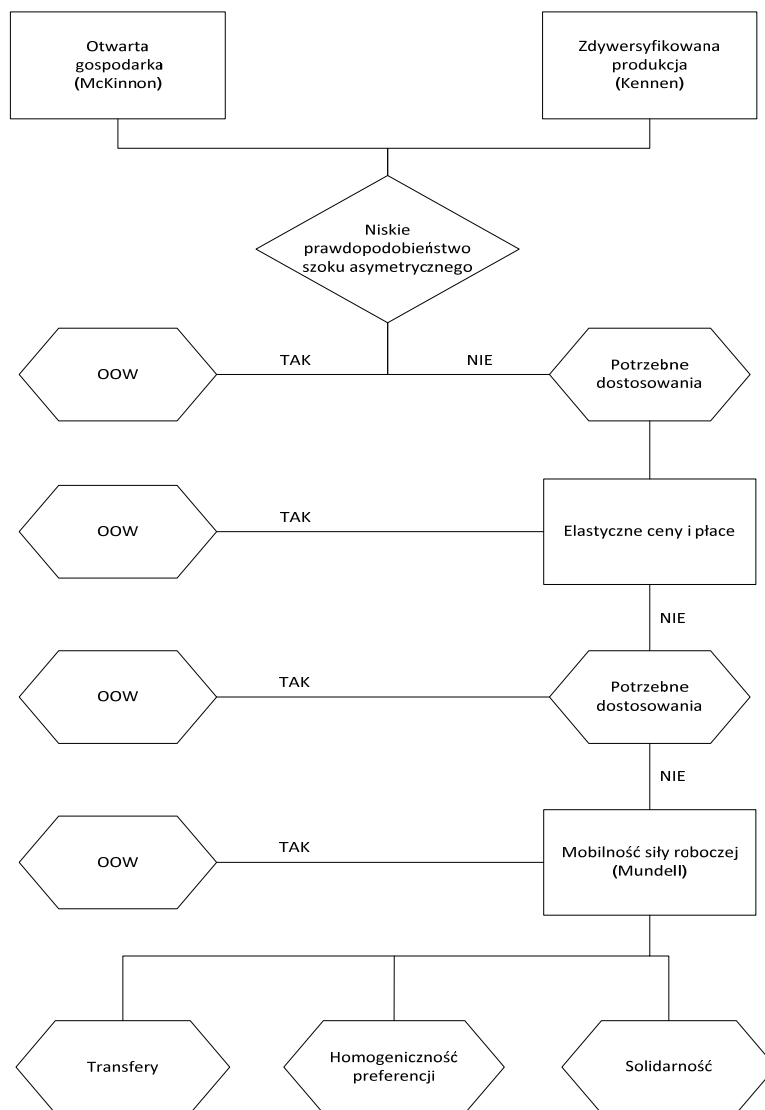
Wśród kryteriów, które miałyby ułatwiać absorpcję szoków sklasyfikowano natomiast:

- mobilność czynników wytwórczych,
- elastyczność cen i płac,
- integrację rynków finansowych,
- integrację fiskalną i polityczną.

Podejmując się oceny czy dana gospodarka jest optymalnym obszarem walutowym, należy mieć na względzie, że TOOW opisuje stan idealny. R. Baldwin i Ch. Wyplosz (2012, s. 425) optymalność obszaru walutowego dla strefy euro oceniali z punktu widzenia następujących kryteriów: mobilności siły roboczej, otwartości gospodarki (handlu), dywersyfikacji produktowej (poszczególnych gospodarek), obecności transferów fiskalnych, homogeniczności preferencji (względem polityki makroekonomicznej) oraz wizji wspólnej przyszłości. W zależności od poziomu wypełnienia tych kryteriów sformułowali swoją ocenę w oparciu o proces analityczny zgodny z rysunkiem 3.

Biorąc pod uwagę, iż Baldwin i Wyplosz uznali, że UGW spełnia jedynie kryterium otwartości gospodarki, dywersyfikacji produkcji oraz częściowo wspólnych preferencji, oczekiwani względem polityki makroekonomicznej należy skonstatować, iż zgodnie z ich systemem oceny strefa euro nie jest optymalnym obszarem walutowym. W takim wypadku, w ramach dostosowań niezbędnych do zwiększenia skuteczności absorpcji asymetrycznych szoków konieczna jest obecność m.in. odpowiednio dużych transferów fiskalnych (automatycznych lub uruchamianych dyskrecyjnie). Autorzy wskazywali również na problem z osiągnięciem homogeniczności preferencji względem polityki makroekonomicznej⁶. Trudno osiągalny jest również odpowiedni poziom solidarności między krajami strefy euro rozumianej jako gotowość jednych państw do pomagania w kłopotach innym. Długotrwałe negocjacje nt. pomocy udzielanej Grecji lub Portugalii wydają się potwierdzać wnioski Baldwina i Wyplosza.

⁶ Rozumianych zarówno w ujęciu monetarnym i odnoszącym się do odpowiedniego poziomu inflacji i stóp procentowych, jak i fiskalnym, które poprzez odpowiedni poziom wydatków i transferów również wpływa na parametry polityki pieniężnej.

Rysunek 3. Logika oceny optymalności obszaru walutowego

Źródło: opracowanie własne na podstawie: R. Baldwin i Ch. Wyplosz (2012, s. 429).

Są również obserwatorzy twierdzący, że nie istnieje żaden test optymalności obszaru walutowego z jasno sformułowanym arkuszem oceny, który wskazywałby czy dany obszar walutowy jest optymalny lub nie (Mongelli, 2008, s. 51). Można przedstawiać wybrane kryteria, które były przedmiotem analizy TOOW i na tej

podstawie próbować wyciągnąć wnioski ogólne. Nie jest to jednak również idealne rozwiązanie, w ramach prac naukowych nie wskazano bowiem czy optymalny obszar walutowy to taki, który spełnia wszystkie kryteria łącznie. Kluczowe zatem wydaje się opracowanie wskaźników mogących posłużyć do monitoringu wypełniania pewnych minimalnych wymagań dla wspólnego obszaru walutowego. Pozytywna weryfikacja tych parametrów oznaczałaby ograniczoną ekspozycję na szoki oraz minimalną zdolność do absorpcji ich skutków. Byłby to wtedy tzw. *feasible currency area*, czyli wykonalny lub wystarczająco stabilny obszar walutowy. Analizując funkcjonowanie UGW można zauważyć, że nie spełnia ona wielu kryteriów OOW. Najprawdopodobniej zatem ocena jej funkcjonowania z tej perspektywy będzie również zbieżna z obserwacjami Baldwina i Wyplosza. Oprócz wskazanych przez nich parametrów, można zauważyć znaczące rozbieżności także m.in. w obszarze mobilności czynników wytwórczych, a zwłaszcza pracy. Często wartości tego wskaźnika dla Unii Europejskiej oraz strefy euro porównuje się do danych z USA. Gospodarka europejska wypada na tym tle niekorzystnie, a dowodem mniejszej mobilności pracy jest m.in. większe zróżnicowanie w poziomach bezrobocia pomiędzy krajami UE (bezrobocie waha się od 4,6 w Niemczech do 24,9% w Grecji)⁷ aniżeli pomiędzy stanami w USA (od 2,8 do 6,7%)⁸. Mimo znacznie wyższych poziomów bezrobocia wskaźnik migracji wewnętrznej (między krajami UE, a w USA między stanami) po kryzysie wciąż był znacząco niższy w UE (0,2%) niż w USA (2,7%) (*The Economist*, 2014).

Pozostałe parametry gospodarki strefy euro również wydają się nie spełniać kryteriów OOW. W pierwszej kolejności należy wymienić brak wspólnej, lub co najmniej silnie zintegrowanej, polityki fiskalnej zdolnej do stabilizacji gospodarki w razie szoku. Innym przykładem może być kryterium zbieżności struktur gospodarek dzięki czemu obniżyłoby się prawdopodobieństwo asymetrycznych szoków. Trudno je będzie jednak wypełnić w ramach UGW ze względu na znaczne zróżnicowanie wielkości krajów oraz ich uwarunkowań geograficznych. Mniejsze państwa mają bowiem tendencję do szukania specjalizacji, dzięki którym możliwe byłyby do osiągnięcia korzyści skali. Jako przykład można wskazać specjalizację Luksemburga w usługach finansowych lub Słowacji w produkcji na rzecz sektora motoryzacji. Monokultura gospodarek, która wynika z takiej specjalizacji sprawia jednak, że kraje te stają się bardziej podatne na wahania koniunktury.

Mając powyższe na uwadze, uzasadniona wydaje się ocena określająca UGW jako strukturę niespełniającą wymogów optymalnego obszaru walutowego. W związku z tym pozostaje ona podatna na wahania koniunktury gospodarczej, zwłaszcza tych o charakterze asymetrycznym. Nie dysponuje także wystarczającymi mechanizmami umożliwiającymi ich absorpcję.

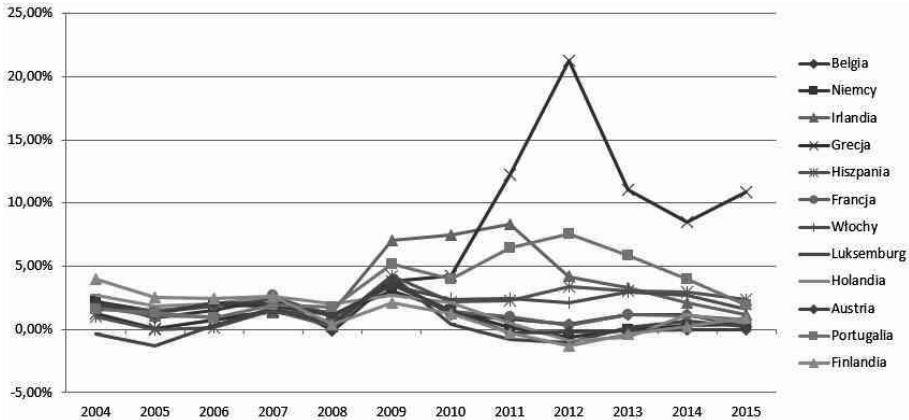
⁷ Podano na podstawie danych Eurostat.

⁸ Pozyskano z: <http://www.bls.gov/web/laus/laumstrk.htm> (25.08.2016).

3. Przypisanie ról polityce pieniężnej i fiskalnej

Na dysfunkcje strefy euro można patrzeć również przez pryzmat niewłaściwego przypisania ról polityce pieniężnej i fiskalnej. Trudności w zarządzaniu UGW dobrze ilustruje rysunek 4 pokazujący zróżnicowanie stóp procentowych.

Rysunek 4. Realne stopy procentowe w krajach strefy euro (12)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

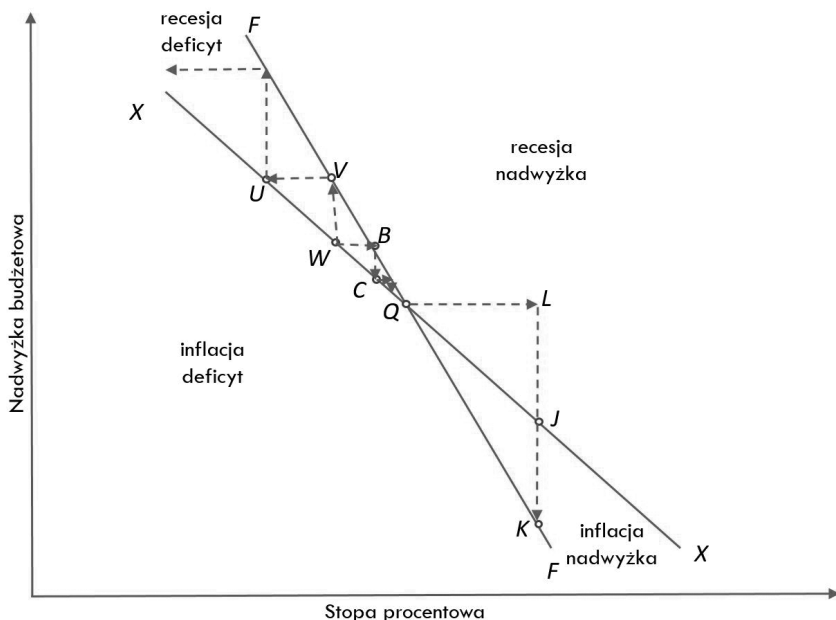
Inspiracją dla władz unii gospodarczej i walutowej do reform w obszarze przypisania ról polityce pieniężnej i fiskalnej mógłby się stać model Mundella (Mundell, 1962). **Kładzie on nacisk na właściwy dobór narzędzi polityki makroekonomicznej w celu zapewnienia równowagi zewnętrznej oraz wewnętrznej.** Kluczową rolę w tym modelu odgrywają dwie krzywe.

Pierwsza – *foreign-balance schedule* (FF) jest zbiorem punktów, w których gospodarka osiąga równowagę zewnętrzną. Jest ona osiągana wtedy, gdy bilans handlowy jest równy eksportowi kapitału netto przy stałym parytecie wymiany. W przypadku przewagi bilansu handlowego nad eksportem kapitału netto kraj osiąga nadwyżkę bilansu płatniczego, natomiast waluta krajowa będzie miała tendencję do aprecjacji. W odwrotnym przypadku – przewagi eksportu kapitału netto nad bilansem handlowym powstanie deficyt bilansu płatniczego, a waluta krajowa będzie miała tendencję do deprecjacji. Ponadto zakłada się, że przy danych politykach w handlu zagranicznym oraz zagregowanym popycie bilans handlowy będzie się pogarszał wraz ze wzrostem wydatków krajowych, a przepływy kapitału będą wrażliwe na zmiany stóp procentowych. W takim przypadku można założyć, że wydatki krajowe zależą od polityki fiskalnej (nadwyżki budżetowej) oraz polityki monetarnej (oddziaływującej za pomocą zmian stóp procentowych) przy danym poziomie produkcji zapewniającym pełne zatrudnienie.

Druga krzywa – *internal-balance schedule* (XX) ilustruje z kolei zbiór punktów równowagi wewnętrznej w gospodarce. Odpowiada ona stanowi pełnego zatrudnie-

nia na rynku dóbr i usług przy danym poziomie stóp procentowych i odpowiadającej im nadwyżce/deficytowi budżetowemu. Nachylenie tej krzywej jest również ujemne, ponieważ wzrost stóp procentowych będzie prowadził do osłabienia dynamiki PKB, a w konsekwencji do spadku nadwyżki budżetowej/wzrostu deficytu (na skutek spadku wpływów podatkowych zależnych od poziomu produkcji ($Y \times t$)). Istotną kwestią jest kąt nachylenia obu krzywych. Krzywa FF prezentująca zbiór punktów równowagi zewnętrznej będzie bardziej stroma niż krzywa XX prezentująca zbiór punktów równowagi wewnętrznej. Sytuacja taka będzie miała miejsce, jeśli tylko kapitał będzie choćby nieznacznie mobilny. Wynika to z faktu, że kąt nachylenia zarówno krzywej FF, jak i XX determinowany jest przez wrażliwość wydatków krajowych⁹ na stopy procentowe oraz nadwyżkę/deficyt budżetowy. Jednak położenie krzywej FF determinuje nie tylko poziom wydatków krajowych, lecz także eksport kapitału netto i ich łączną wrażliwość na stopy procentowe oraz nadwyżkę/deficyt budżetowy. Dlatego też jest ona bardziej stroma od krzywej XX. Równowaga zewnętrzna i wewnętrzna może być więc osiągnięta jednocześnie jedynie w punkcie przecięcia obu krzywych (Q).

Rysunek 5. Model Mundella



Źródło: Mundell (1962, s. 72).

⁹ Krzywa FF zależy od poziomu wydatków krajowych ze względu na zależność stanowiącą, że wraz z wydatkami krajowymi rośnie także wielkość importu (o wielkość krańcowej skłonności do importu), pogarszając bilans handlowy i tym samym stan bilansu płatniczego.

Zakładając, że gospodarka znajduje się w punkcie równowagi wewnętrznej zewnętrznej (Q) oraz bank centralny zaostroża politykę monetarną, podwyżka stóp procentowych będzie skutkowałą nadwyżką bilansu płatniczego (na skutek spadku eksportu kapitału netto) oraz pojawieniem się presji deflacyjnej (przejście z punktu Q do L). Presja na obniżenie cen będzie wynikała z osłabienia popytu (wydatków) krajowych, które obniżą w konsekwencji wpływy do budżetu. Nadwyżka budżetowa spadnie, a nowa równowaga wewnętrzna zostanie osiągnięta w punkcie J. Spadek popytu krajowego, a tym samym poprawa eksportu netto wraz z importem kapitału (dzięki wyższym stopom) spowoduje nadwyżkę bilansu płatniczego (zob. rys. 5).

W zależności od sytuacji makroekonomicznej narzędzia polityki gospodarczej, odpowiednio stosowane, mogą przywracać w gospodarce równowagę zarówno wewnętrzną, jak i zewnętrzną. Problem polega na tym, który z rodzajów polityki powinien służyć którym celom. Czy polityka monetarna powinna wspierać osiągnięcie równowagi wewnętrznej, a fiskalna zewnętrznej czy na odwrót? Odpowiedź na to pytanie dobrze ilustruje kolejny przykład. Niech punktem wyjściowym będzie punkt W. W tym miejscu w gospodarce występuje pełne zatrudnienie (równowaga wewnętrzna), lecz także deficyt bilansu płatniczego. Biorąc pod uwagę pierwszy wariant, kiedy za równowagę wewnętrzną odpowiada polityka monetarna, a zewnętrzną – fiskalna, chcąc osiągnąć równowagę zewnętrzną należałoby zwiększyć nadwyżkę budżetową, aby przesunąć się z punktu W do V (na krzywej XX). Konsekwencją takiego działania będzie faktycznie zrównoważenie bilansu płatniczego, jednak restrykcja fiskalna zwiększy prawdopodobieństwo recesji. Aby przeciwdziałać możliwemu wzrostowi bezrobocia powinny więc zostać obniżone stopy procentowe. Poprawią one koniunkturę krajową, jednak konsekwencją takiego ruchu będzie możliwa inflacja, zwiększenie importu oraz zwiększenie eksportu kapitału netto, czyli pogorszenie bilansu płatniczego (punkt U). Taka sytuacja rodzi konieczność kolejnego zwiększenia nadwyżki budżetowej, a to zaś wymaga ponownej obniżki stóp procentowych. Proces się powtarza, prowadzi jednak do coraz większej nierównowagi. Konfiguracja zarządzania makroekonomicznego polegająca na odpowiedzialności polityki monetarnej za równowagę wewnętrzną, a fiskalnej – za zewnętrzną jest więc nieefektywna.

Alternatywny sposób funkcjonowania gospodarki byłby taki, że za równowagę wewnętrzną obarcza się odpowiedzialnością politykę fiskalną, a zewnętrzną – monetarną. Początkiem rozważania znów jest punkt W (pełne zatrudnienie, deficyt bilansu płatniczego). W takim przypadku należy zwiększyć stopy procentowe, które sprawią, że eksport kapitału spadnie (lub wzrośnie jego import) i przybliży bilans płatniczy do równowagi (punkt B). W celu przeciwdziałania negatywnym skutkom wyższych stóp procentowych dla gospodarki, nadwyżka budżetowa powinna zmaleć (w celu pobudzenia gospodarki). Znajdując się w punkcie C występuje pełne zatrudnienie (równowaga wewnętrzna), lecz dalej występuje deficyt bilansu płatniczego. Łatwo jednak zauważyć, że jest on mniejszy aniżeli w punkcie W. Dlatego też dalsze kroki doprowadziłyby do osiągnięcia tak równowagi wewnętrznej, jak i zewnętrznej. Kombinacja polityki monetarnej odpowiadającej za równowagę zewnętrzną i fiskalnej za wewnętrzną okazała się więc skuteczna.

Z racji stosunkowo zrównoważonego bilansu płatniczego w Unii Europejskiej można przyjąć, że istnieje równowaga zewnętrzna (FF). Należy wszakże zauważyć, że jako jeden z wniosków płynących z tego modelu dla strefy euro może być zależność stanowiąca, iż nawet gdy polityka monetarna jest w stanie skutecznie zapewniać równowagę zewnętrzną, to brak skoordynowania z nią polityki fiskalnej prowadzić będzie do niekorzystnych zjawisk w gospodarce wynikających z nierównowagi wewnętrznej (np. wysokie poziomy inflacji lub bezrobocia). Analizie powinna zatem być poddana równowaga wewnętrzna strefy euro, którą na wykresie prezentuje krzywa XX. Zgodnie z modelem Mundella, gdy rośnie nadwyżka budżetowa, to aby osiągnąć równowagę na rynku pieniądza stopy muszą się obniżyć, spadek tej nadwyżki będzie powodował wzrost stóp procentowych. Oznacza to więc, że przy wspólnej polityce monetarnej (zarządzanie stopami procentowymi), lecz rozbieżnościach w obrębie polityki fiskalnej, nie jest możliwe osiągnięcie stanu równowagi – polityka makroekonomiczna UGW będzie więc nieefektywna. Występowanie bowiem obszarów, które mają duże deficyty powinno skutkować podwyżką stóp procentowych. Takie działanie uderzyłoby natomiast kraje strefy euro, które mają zrównoważone finanse publiczne (stopy procentowe byłyby dla nich zbyt wysokie). Analogicznie, pozostawienie stóp procentowych na niskim poziomie, ze względu na kraje o zrównoważonych finansach publicznych, prowadziłoby do ujemnych realnych stóp procentowych i w konsekwencji do presji inflacyjnej w krajach generujących deficyty budżetowe. Problem związany z zarządzaniem makroekonomicznym w strefie euro ma więc dwa podłoża. Pierwszy dotyczy rozbieżności w kierunkach polityki fiskalnej (nie zawsze są one zgodne, czyli jedne państwa konsolidują finanse, a inne prowadzą ekspansję i się zadłużają). Potencjalnym rozwiązaniem tej kwestii mogłoby się stać wprowadzenie unii fiskalnej opartej na wybranych rozwiązaniach typowych dla federalizmu fiskalnego. Obecnie dyskusja w tym zakresie nie dotyczy kwestii „czy?” lecz „jak ją wdrożyć?” (Rosiak, 2014; Bénassy Quéré et al., 2016). Drugim podłożem problemów związanych z zarządzaniem gospodarczym jest brak reakcji ze strony EBC, zresztą słuszny, na zjawiska zachodzące w poszczególnych krajach. Bank centralny nie może bowiem dostosowywać swojej polityki do każdego z regionów tylko do całego obszaru objętego wspólną walutą.

Ze względu na brak odpowiednich narzędzi w strefie euro, które koordynowałyby politykę monetarną i fiskalną, dostosowując je spójnie do aktualnej sytuacji gospodarczej, możliwości kreowania wspólnej policy-mix są więc w praktyce bliskie zera. Spójność polityki monetarnej i fiskalnej zależy bowiem wyłącznie od odpowiedzialności władz danego kraju członkowskiego. Dlatego też należy uznać za kolejny błąd ze sfery polityki fiskalnej, prowadzonej przez niektóre państwa członkowskie, że nie dostosowały jej do prowadzonej wspólnie, przez Europejski Bank Centralny, polityki monetarnej. Taki układ – wspólna polityka monetarna i regionalna polityka fiskalna – może być postrzegana na dwa sposoby. Pierwszy, nawiązujący do modelu Mundella nakazywałby uzależnienie polityki fiskalnej od monetarnej. Polityka pieniężna stałaby się wtedy swojego rodzaju drogowskazem determinującym decyzje w obrębie polityki fiskalnej w krajach strefy euro. Bez takiej współzależności niemożliwe byłoby osiągnięcie równowagi wewnętrznej i zewnętrznej w tym samym cza-

sie. Drugie postrzeganie obecnej konfiguracji polityki makroekonomicznej w strefie euro jest z goła odmienne. Otóż pozostawienie polityki fiskalnej jako domeny krajów członkowskich może być bowiem uznane za mechanizm absorpcji szoków asymetrycznych. Niezależna polityka fiskalna dostosowana do każdego z regionów (krajów członkowskich) mogłaby być używana w celu lokalnej stymulacji gospodarek w obliczach szoku (np. popytowego). Problem polega też na tym jaką należałoby dobrać mieszankę polityki gospodarczej (jeśli np. nie wystarcza jedynie polityka monetarna), aby absorpcja szoku była jak najskuteczniejsza. W tej materii wciąż jednak trudno o konsensus zarówno wśród polityków, jak i obserwatorów.

Przez wiele lat ze względu na popularność poglądów związanych m.in. z nową szkołą klasyczną, rola polityki fiskalnej była raczej marginalizowana. Głównie zaś polityka pieniężna była uważana za najskuteczniejsze narzędzie stabilizacji gospodarki – bardzo duży wkład w tym zakresie miały także badania nad optymalnymi obszarami walutowymi. Rola, funkcjonalność polityki fiskalnej w świetle dominującej myśli ekonomicznej ograniczała się do średniego horyzontu czasowego i głównie rozpatrywano jej użyteczność w kontekście automatycznych stabilizatorów (Ray, 2009). Krytyka, która się pojawiała, dotyczyła natomiast zbytniego upolitycznienia decyzji jakie w związku z nią zapadają oraz opóźnień z jakimi zaczyna ona działać. Wdrożenie lub uruchomienie programów pomocowych dla gospodarki zwykle bowiem następuje już w momencie kryzysu (czyli zbyt późno – nie ma spełnionej wtedy funkcji prewencyjnej), a ich skutki zwykle pojawiają się dopiero po jakimś czasie. Można jednak tę argumentację podważyć ze względu na okoliczności, w jakich pakiety stymulacyjne zwykle działają. Zazwyczaj kryzys powoduje obniżkę wpływów podatkowych. Wszelkie działania zmierzające do poprawy koniunktury, jak obniżka podatków lub zwiększenie wydatków rządowych, muszą powiększyć deficyt budżetowy. Problem pojawia się wtedy, gdy jego wartość jest zbyt wysoka i akcja stymulacyjna finansowana jest podwyżką podatków. Takie działanie nie będzie w pełni efektywne i w ograniczony sposób wpłynie na stymulację zagregowanego popytu (Alesina i Drazen, 1991). Wszystko zależy więc od tego czy programy pomocowe finansowane są przez wzrost podatków czy deficytu. Można więc wyciągnąć wniosek, że skoro działania stymulacyjne mają sens tylko wtedy, gdy wartości deficytu na to pozwalają, przed nadejściem kryzysu powinien być on relatywnie bliski zeru lub generowana powinna być nadwyżka budżetowa. Zdecentralizowana polityka fiskalna, której celem byłaby absorpcja szoków asymetrycznych mogłaby się okazać skuteczna, lecz musiałaby mieć charakter antycykliczny, co jak pokazuje dotychczasowa praktyka jest trudne do osiągnięcia.

Konkluzje – wnioski dla Polski

Poziom skomplikowania procesu integracji w Unii Europejskiej oraz unii gospodarczej i walutowej narasta. Tworzy się tzw. unia wielu prędkości. Jest to po części wynik przystępowania do kolejnych etapów integracji bez sfinalizowania wcześniejszych, a po części reform gospodarczych przeprowadzonych w odpowiedzi na kry-

zys gospodarczy zapoczątkowany w 2008 roku. Wspólny obszar walutowy nie był bowiem optymalnym w myśl teorii OOW, w związku z czym strefa euro była podatna na szoki gospodarcze (zwłaszcza asymetryczne) oraz miała ograniczone możliwości ich absorpcji. Głównym celem reform stało się zwiększenie odporności UGW na wahania koniunktury. Nie opracowano jednak narzędzi zdolnych do stabilizowania PKB (np. poprzez transfery) i dlatego wciąż zarówno za równowagę zewnętrzną, jak i wewnętrzną odpowiada polityka monetarna. Strefa euro, choć być może bardziej odporna na szoki, wciąż jednak nie dysponuje odpowiednimi narzędziami by sobie z nimi poradzić. Sytuację komplikują wnioski płynące z analizy przypisania ról polityce fiskalnej i monetarnej. Utrzymanie systemu opartego na scentralizowanej polityce pieniężnej i zdecentralizowanej polityce fiskalnej sprawia, że wciąż za równowagę wewnętrzną i zewnętrzną musi odpowiadać w strefie euro ta pierwsza. To rodzi ryzyko kolejnych problemów gospodarki UGW.

Wnioski dla Polski z tej skomplikowanej sytuacji nie są jednoznaczne. Z jednej strony, strefa euro wydaje się nie być lepiej przygotowana na kolejne wahania koniunktury gospodarczej. Z drugiej zaś – nie wdrożono mechanizmów zdolnych, w obliczu szoku, stabilizować produkt PKB. W sprawozdaniu czterech prezydentów i prezesa EBC stwierdza się otwarcie, że uzupełnienie tych funkcji i stworzenie bezpiecznej UGW ma nastąpić do roku 2025 (Komisja Europejska, 2015, s. 5). W tymże dokumencie znajdują się m.in. plany utworzenia narzędzia służącego do absorpcji szoków – Mechanizmu Stabilności Makroekonomicznej. W zależności od tego jaki wariant architektury narzędzia zostanie wybrany możliwa będzie ocena jego zdolności absorpcyjnych, a tym samym użyteczności dla budowy stabilnej gospodarczo strefy euro (Rosiak, 2015). Będzie ona szczególnie istotna dla Polski jako kraju, którego poziom rozwoju, a zatem i szereg wskaźników gospodarczych, odbiega od takich państw, jak Niemcy, Francja lub Włochy, które mają największy wpływ na decyzje podejmowane w Europejskim Banku Centralnym.

Widać także, że następuje coraz większa fragmentacja procesu integracji, nie tylko w ramach Unii Europejskiej, lecz także samej UGW. Konsekwencją tego zjawiska będzie najprawdopodobniej trwanie na znaczeniu krajów, które nie zdecydowały się przystąpić do kolejnych inicjatyw pogłębiających współpracę. Negatywny wynik referendum przeprowadzonego w Wielkiej Brytanii (najsłabiej zintegrowanego kraju) i potencjalne jej wyjście ze struktur europejskich wydaje się osłabiać pozycję krajów najslabiej zintegrowanych. Według danych Eurostat Wielka Brytania była drugą, po niemieckiej, gospodarką Unii Europejskiej. Dzięki temu głos państw sceptycznych względem pogłębiania projektu europejskiego był słyszalny i poparty odpowiednią siłą ekonomiczną. W przypadku Brexitu (wystąpienia Wielkiej Brytanii ze struktur europejskich) ulegnie on znacznemu osłabieniu. Drugą największą gospodarką znajdującą się poza strefą euro, wg danych Eurostat za 2015 rok, jest Szwecja, pod względem PKB niewiele większa niż Polska. Kolejną zaś (po Polsce, która jest tuż za Szwecją) jest Dania, której PKB jest niemal dwukrotnie mniejsze niż Szwecji. W tym kontekście pozostawanie poza strefą euro nie będzie skutecznym rozwiązaniem dla budowania gospodarczej pozycji Polski we Wspólnocie, ponieważ udział PKB poten-

cjalnych koalicjantów w PKB całej Unii Europejskiej jest bardzo mały. Pozostawanie poza głównymi strukturami oznaczać będzie raczej jej marginalizację.

Warto zwrócić też uwagę, na fakt, że pod względem wymiany międzynarodowej, Polska jest w dużym stopniu zintegrowana ze strefą euro. W związku z tym wszelkie wahania koniunktury gospodarczej w strefie euro mają przełożenie także na aktywność gospodarczą w Polsce. Bez wprowadzenia wspólnej waluty Polska nie korzysta jednak z jej podstawowej zalety – eliminacji ryzyka kursowego w handlu i potencjalnych efektów z nim związanych, a wyrażających się we wzroście wolumenu wzajemnych obrotów. Będzie to jednak oznaczać utratę możliwości dostosowań kursu nominalnego wobec partnerów z unii walutowej, w reakcji na wahania koniunktury światowej. Dostosowania relatywnych cen i kosztów, wymagających deprecjacji realnego kursu walutowego, będą mogły się dokonywać jedynie poprzez kanał dewaluacji wewnętrznej, tj. poprzez spadek płac, kosztów wytwarzania i relatywnych cen (NBP, 2014).

Podsumowując, kluczowym dylematem, który się wiąże z potencjalną akcesją Polski do strefy euro to wybór między dwiema opcjami. Pierwsza z nich polega na pozostaniu poza strefą euro, a następnie, gdy będzie już dysponowała płynnym kursem walutowym oraz niezależną polityką monetarną, przystąpieniu do „umeblowanej” już strefy euro. Dzięki takiemu rozwiązaniu Polska zachowa większe bezpieczeństwo gospodarcze w krótszym terminie, jednak nie odniesie korzyści jakie mogą płynąć z przystąpienia do wspólnego obszaru walutowego oraz raczej nie będzie miała wpływu na architekturę nowych mechanizmów, które najprawdopodobniej będą decydowały o dystrybucji środków wewnątrz strefy euro. Druga opcja wiązałaby się z podjęciem ryzyka i wcześniejszą akcesją. Dzięki temu zyska się wpływ na kształt narzędzi stabilizujących gospodarkę unii gospodarczej i walutowej i algorytmy rozdziału środków, które mogłyby być zbieżne z interesem Polski. Potencjalne korzyści z przystąpienia Polski do strefy euro zależą jednak nie tylko od reform unii gospodarczej i walutowej, lecz także od konkurencyjności strukturalnej polskiej gospodarki. Można więc wnioskować, że z perspektywy potencjalnych korzyści z akcesji Polski do strefy euro równie ważne, jak wprowadzenie Mechanizmu Stabilności Makroekonomicznej dla unii walutowej, są wewnętrzne reformy, które obniżyłyby zależność polskiego eksportu od konkurencyjności kosztowo-cenowej.

Bibliografia

- Aizenman, J. i Jinjarak, Y. (2011). *The role of fiscal policy in response to the financial crisis. World Economic Situation and Prospects*. Background paper, s. 4.
- Alesina, A. i Drazen, A. (1991). Why Are Stabilizations Delayed? *The American Economic Review*, 81(5), 1170–1188.
- Balassa, B. (1961). *The Theory of Economic Integration*. Illinois: Richard D. Irwin., Homewood.
- Baldwin, R. i Wyplosz, Ch. (2012). *The Economics of European Integration*. McGraw-Hill Higher Education, Fourth Edition, s. 425.

- Bénassy Quéré, A., Ragot, X. i Wolff, G.B. (2016). Which Fiscal Union for the Euro Area? *Bruegel Policy Contribution*, 05.
- De Grauwe, P. (2013). Design Failures in the Eurozone – can they be fixed? W: Komisja Europejska. *European Economy. Economic Papers* 491, April.
- Duval, R. i Elmeskov, J. (2006). The effects of EMU on structural reforms in labour and product markets. *ECB Working Paper No. 596*.
- Dyson, K. i Quaglia, L. (2010). *European economic governance and Policies vol. II*. Oxford: Oxford University Press, s. 542–547.
- Giavazzi, F. i Spaventa, L. (2010). *The European Commission's proposals: empty and useless*. Pozyskano z: www.voxeu.org.
- http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33020_pl.htm (24.04.2014).
- <http://www.bls.gov/web/laus/laumstrk.htm> (25.08.2016).
- <http://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/rynki-finansowe/krolem-walut-jest-wciaz-dolar/> (17.10.2014).
- Komisja Europejska. (2015). Completing Europe's Economic and Monetary Union. Raport Jean Claude-Junckera – Przewodniczącego Komisji Europejskiej. Komisja Europejska, Bruksela.
- Lubbe, A. (2003). Ekonomiczne podstawy integracji. W: D. Milczarek, A.Z. Nowak (red.), *Integracja Europejska Wybrane Problemy* (s. 237–267). Warszawa: Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego.
- Mayer, T. (2012). *Europe's Unfinished Currency – The political Economics of the Euro*. Anthem Press.
- Mayes, D.G. i Viren, M. (2011). *Asymmetry and Aggregation in the EU*. Palgrave MacMillan.
- Ministerstwo Gospodarki. (2011). *Konwergencja czy dywergencja gospodarstwa w strefie euro?* Departament Analiz i Prognoz, Warszawa, grudzień 2011, s. 3–4.
- Molle, W. (2006). *The Economics of European Integration – theory, practice, policy*. Ashgate.
- Mongelli, F.P. (2008). European economic and monetary integration and the optimum currency area theory. *European Economy, Economic Papers* 302.
- Mundell, R.A. (1962). The Appropriate Use of Monetary and Fiscal Policy for Internal and External Stability. *Staff Papers – International Monetary Fund*, 9(1), Palgrave Macmillan Journals, 70–79.
- Nowak, A.Z. (2012). O Euro Inaczej. *Uniwersytet Warszawski – Pismo Uczelni*, lipiec–sierpień.
- Ray, N. (2009). *The Role of Fiscal Policy in the Current Environment Keynote Address to the Finance Professionals Forum*. Artykuł zaprezentowany na 84 konferencji Western Economic Association International, Vancouver.
- Rosiak, T. (2014). Fiscal federalism as a solution for eurozone problems. *Problemy Zarządzania*, 12(4), t. 2.
- Rosiak, T. (2015). Fiscal capacity for euro area – towards a bigger EU budget? *Oeconomia Copernicana*, 6(3), September.
- Ryć, K. i Nowak, A.Z. (2013). Europa potrzebuje liberalnego Keynsa. *Rzeczpospolita*, 26 listopada. Pozyskano z: <http://www.ekonomia.rp.pl/artukul/1067684.html> (7.05.2015).
- Staniłko, J.F. (2011). Czy strefa euro przetrwa swój pierwszy kryzys? W: *Platon na Wall Street* (s. 223–272). Kraków: Ośrodek Myśli Politycznej & Centre for European Renewal.
- Tchorek, G. (2007). *Teoria Optymalnego Obszaru Walutowego a praktyka akcesyjna*. Rozprawa doktorska. Warszawa: Uniwersytet Warszawski Wydział Zarządzania.

- Tchorek, G. (2013). Nierównowagi fiskalne i makroekonomiczne w strefie euro a nowe rozwiązania instytucjonalne. *Management and Business Administration. Central Europe*, 21(2), 201.
- The Economist* (2014). European labour mobility – On the move. *The Economist* 2016.01.13. Pozyskano z: <http://www.economist.com/blogs/freeexchange/2014/01/european-labour-mobility> (25.08.2016).
- Żyżyński, J. (2014). Sektor publiczny jako czynnik spójności przepływów strumieni pieniężnych w gospodarce. W: S. Piątek (red.), *Rola sektora publicznego w okresie kryzysu*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania UW.

Scenariusze integracji europejskiej po Brexicie

Wprowadzenie

Referendum w Wielkiej Brytanii, zwane popularnie Brexitem, przeprowadzone 23 czerwca 2016 r., w którym blisko 52% głosujących opowiedziało się za wyjściem Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej (UE) (BBC, 2016) należy uznać za akt o historycznym znaczeniu. W miejsce dotychczasowej – stale pogłębiającej się i poszerzającej integracji – rozpoczęliśmy, nie tylko teoretycznie, rozważania nad procesem odwrotnym – dezintegracją. Ten moment jest historyczny, przełomowy, ale równocześnie trudno przewidywalny, mamy bowiem do czynienia z sytuacją bezprecedensową, a w jej ramach jest o wiele więcej niejasności i znaków zapytania niż kwestii przesądzonych czy jednoznacznych. Na całym kontynencie, nie tylko w Wielkiej Brytanii, doszło do pęknięcia na siły pro- i antyintegracyjne, które można również w uzasadniony sposób podzielić według osi: siły narodowe, walczące o suwerenność (ludu i państwa), kontra kosmopolici, nadal opowiadający się za globalizacją i ponadnarodowością (Kosmopolici dzierżący władze..., 2011). Tymczasem nie uświadamiamy sobie, na co zwraca uwagę Zygmunt Bauman, powołując się na Ulricha Becka, że „jesteśmy już osadzeni kosmopolitycznych warunkach, ale jeszcze na dobre nie potrafimy przyswajać sobie kosmopolitycznej świadomości” (Bauman, 2016a). Tym samym, mamy przed sobą w UE – znany i udowodniony już od pewnego czasu – kryzys spójności, wyobraźni i zaufania (Zielonka, 2014, s. 27), ale też bój o świadomość oraz pomiędzy zwolennikami różnych wizji przyszłości, co może mieć daleko idące i trudne do przewidzenia konsekwencje.

Główna teza wyjściowa niniejszego opracowania brzmi: Brexit zapoczątkował zapewne długi okres politycznej i gospodarczej niepewności (Fischer, 2016). Dosłownie nikt nie wie czym się obecny proces, uruchomiony głosowaniem za Brexitem, zakończy, tyle bowiem niewiadomych i sprzecznych interesów (ale też ideologii i światopoglądów) się w jego ramach ściera. Natomiast jest więcej niż pewne, że jeśli Europa (UE) nie potraktuje tego procesu jako swoistego *katharsis*, nie zredefiniuje się na nowo, nie znajdzie nowego spoiwa, to jako organizm podzielony, zatimizowany i pofragmentowany jest skazana na marginalizację na scenie globalnej (Góral-

* Prof. dr hab. Bogdan J. Góralczyk – Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Al. Niepodległości 22, 02-653 Warszawa; b.goralczyk@uw.edu.pl.

czyk, 2015, s. 252), podporządkowanej – jak zawsze – interesom wielkich, do których dziś należałoby zaliczyć USA, Chiny, Rosję i najważniejsze wschodzące rynki. Obecnie bowiem, nie tak, jak było do niedawna (za ważną cezurę należy uznać wielki kryzys gospodarczy z 2008 r.), gdy mówi o mocarstwach, chodzi głównie o największe państwa Zachodu (G-7). Tym samym gra o przyszłość UE ma także oblicze gry o przyszłość i znaczenie Zachodu, który dominował na scenie światowej co najmniej od epoki wielkich odkryć geograficznych (Morris, 2015), a teraz jego rola ulega wyraźnie podważeniu. Dezintegrująca się Europa w sposób oczywisty może przyczynić się do tego jeszcze bardziej, natomiast UE, nadal się integrująca, zahamować czy spowolnić ten proces. Jak twierdziłem przy innej okazji, UE mogą uratować jedynie głębokie reformy, odejście od charakterystycznej dla niej reaktywności na zachodzące procesy i wydarzenia oraz ucieczka do przodu (Zybliekiewicz, 2008, s. 99–101). Innej drogi nie ma.

1. Europejski krajobraz po Brexicie

W wymiarze bezpośrednim Brexit dowodzi, że mamy do czynienia z dwoma zjawiskami. Po pierwsze, zdestabilizowana została scena wewnętrzna w samej Wielkiej Brytanii. Po drugie zaś, tworzą się nowe osie podziału na kontynencie oraz wewnątrz UE. Oba procesy są dynamiczne i mogą mieć daleko idące skutki (ten drugi, oczywiście o wiele większe).

1.1. Potrójne pęknięcie Zjednoczonego Królestwa

Wyniki referendum z 23 czerwca 2016 r. są jednoznaczne w wymowie: doszło do pęknięcia na osi etnicznej, gdyż Anglia i Walia głosowały za Brexitem, podczas gdy Szkocja i Irlandia Północna przeciw. Równoległe przeciw Brexitowi opowiedział się kosmopolityczny, oparty na usługach Londynu (tamtejsze City jako centrum światowych finansów i bankowości) i ludzie młodzi, natomiast za wyjściem z UE głosowała prowincja i osoby starsze. Oba te zjawiska wymagają analizy, mogą mieć bowiem daleko idące skutki – nie tylko dla samych Brytyjczyków.

Gdyby do Brexitu po pewnym czasie rzeczywiście doszło (mówi się nawet o dwóch latach, choć dotychczas nikt tej ścieżki wychodzenia z UE nie przecierał), gdyby rzeczywiście uruchomiono art. 50 traktatu z Lizbony (umożliwiającego wyjście), wówczas wyłaniają się dość realne scenariusze. Pierwszy – kolejnego referendum w Szkocji, która najpewniej opowiedziałaby się w nim za pozostaniem w UE oraz, drugi, w którym Irlandia Północna dążyłaby z kolei do przyłączenia się do Irlandii. Tym samym, niejako zakładnikiem uruchomionego procesu staje się przyszłość Zjednoczonego Królestwa jako samodzielnego organizmu państwowego, chodzi tu o jego integralność terytorialną. Stawka jest więc wysoka.

Wyraźnie pogłębia się pęknięcie społeczeństwa brytyjskiego, które w całej okazałości ujawniło się przy głosowaniu nad Brexitem i które ma już cechy uniwersalne,

a nie lokalne, i zdaje się odgrywać coraz większą rolę w ogólnoeuropejskim dyskursie politycznym. Chodzi o wyrazisty podział na elity, z reguły stołeczne i bardziej wykształcone, opowiadające się za integracją i wspólnotą oraz słabiej wykształceni, chętniej przejmujący populistyczne i demagogiczne argumenty eurosceptyków, elektorat osób starszych i na prowincji, zazwyczaj konserwatywny i obawiający się wszystkiego, co mniej znane lub zrozumiałe¹. Uwzględniając oczywisty fakt, że naród jest pojęciem szerszym niż elity, jest to proces z punktu widzenia przyszłości integracji europejskiej wręcz niebezpieczny. Jest niemal pewne, że tylko usunięcie tzw. deficytu demokratycznego, zwiększenie przejrzystości i uproszczenie coraz bardziej biurokratycznych reguł może ponownie przynieść zmianę na rzecz euroentuzjastów. Jak dotychczas coraz większy społeczny posłuch zyskują bowiem ci (politycy, ugrupowania, partie), którzy straszą utratą suwerenności, a nawet indywidualnych wolności i praw, które rzekomo „przejada Bruksela”. Brexit może być świetnym kontrargumentem w rękach zwolenników UE, bo przecież w wyniku referendum może dojść nawet do rozpadu suwerennego państwa, natomiast bez wątplenia utwierdza w przekonaniach zwolenników drugiej argumentacji, zgodnie z którą instytucje europejskie przypominają zamki na piasku².

Ta kwestia jest znacznie głębsza, tyle że układ sił nieco inaczej rozkłada się na kontynencie niż na wyspach brytyjskich. W referendum dotyczącym Brexitu młodzież i ludzie wykształceni głosowali za pozostaniem w UE, widząc tam swoją szansę. Tymczasem w większości państw członkowskich UE, a bodaj najbardziej na obszarach pokomunistycznych kontynentu, mamy do czynienia z procesem dokładnie odwrotnym, zwanym „rewolucją prekariatu”, a więc buntem grupy słusznie określanej mianem „proletariatu XXI wieku” (Woś, 2014, s. 126) – warstwy dobrze wykształceni, natomiast mającej trudności ze znalezieniem stałej pracy i trwałego miejsca w społeczeństwie. Ta, poważna ilościowo grupa jest ze zrozumiałych względów mocno sfrustrowana i bardzo podatna na skrajne, a proste w wymowie argumenty, zgodnie z którymi dochodzi do nowej eksploatacji przez nowe, z reguły transnarodowe elity czy to w wydaniu unijnym, czy ponadnarodowych korporacji. Tym samym, paradoksalnie dołączają ona, często ochoczo, do grona eurosceptyków starszego pokolenia, chociaż jeszcze niedawno tak nie było³.

¹ Do takich zjawisk można zaliczyć skomplikowany i coraz bardziej technokratyczny proces integracji europejskiej, dla zwykłego obywatela zwykle mało przejrzysty.

² Katalog zarzutów i wątpliwości jest szeroki. Zalicza się do nich m.in. to, że UE: jest projektem elit, ma nieudolne władze, buduje projekty bez zgody narodów i społeczeństw, stworzyła sztuczną walutę euro, legitymuje się nadregulacją prawną, ma nieprzejrzysty system decyzyjny, wspiera globalny kapitał, pozbawia państwa i narody suwerenności, posiada wszechobecną biurokrację. Zob. Czachór (2013, s. 23, 24).

³ Odwrotnie niż proeuropejska oraz mocno zróżnicowana kulturowo i etnicznie młodzież na wyspach brytyjskich. Jest faktem stwierdzonym statystycznie i naukowo, że w 2007 r. to właśnie młodzież, posługując się nowoczesnymi technologiami, odegrała kluczową rolę w odsunięciu projektu IV RP, widząc swą przyszłość raczej w ramach UE niż właśnie – posługującej się mocno zwietrzałymi, anachronicznymi pojęciami i argumentami – IV RP. Dlatego też gremialnie, blisko 80%, uprawnionych do głosowania w przedziale wiekowym 18–24 lata poszło do głosowania,

Ten ostatni czynnik trzeba głęboko rozważyć, ponieważ dostępne badania potwierdzają niestety, że rozwarstwienie szybko się pogłębia, rodzą się tzw. kominy płacowe i dochodowe. Ogół społeczeństwa korzysta bowiem ze wzrostu PKB w niepomernie mniejszym stopniu, a nawet zdecydowanie poniżej poziomu tego wzrostu, co już jest czynnikiem frustrującym i budzącym społeczne emocje i protest (Tomkiewicz, 2012). Przynajmniej częściowe uspołecznienie dochodów oraz nowa redystrybucja są ze wszech miar wskazane i muszą obejmować młode pokolenie. Albowiem bez wygrania walki o coraz bardziej zbuntowaną młodzież zwolennicy integracji nie przeważą, to oczywiste.

Brexit pokazał wreszcie, bodaj najbardziej spektakularnie, trzecie pęknięcie brytyjskiego społeczeństwa, które również jest charakterystyczne dla obecnej UE i scen wewnętrznych jej państw członkowskich. Chodzi o migracje i wielki kryzys migracyjny, który dotknął kontynent. Narastał on już od lat, czego synonimem jest wyspa Lampedusa, ale w roku 2015 nabrał zupełnie nowych wymiarów, prowadząc do nowych podziałów i podważając nadrzędne wartości procesu integracyjnego, takie jak spójność czy solidarność. Miast tej ostatniej ujawniły się głębokie podziały, tak między państwami (głównie na osi Wschód – Zachód, o czym dalej), jak i, w nie mniejszym stopniu, na scenach wewnętrznych, gdzie coraz głośniej zaczęto podważać fundamentalną zasadę, jedną z tzw. czterech wolności, czyli swobodny przepływ osób. Działo się to przede wszystkim na społecznie nośnych hasłach podważania wielokulturowości (*multi-kulti*) oraz niechęci do „obcego”, najczęściej muzułmanki oraz osób o innej kulturze czy systemie wartości. W Brexicie chodziło głównie o protest przeciwko nadmiernej obecności na tamtejszym rynku osób z Polski (ich liczba na Wyspach jest szacowana na ponad 800 tys. osób) oraz Europy Wschodniej i Bałkanów, podczas gdy w naszym regionie poręcznym „straszakiem” stali się muzułmanie, mimo że w Polsce, na Węgrzech czy w Czechach niemal w ogóle ich nie ma⁴.

Natomiast wszystkie te trzy pęknięcia, poza pierwszym, charakterystyczne nie tylko dla Wielkiej Brytanii, pokazują jeszcze jeden fenomen, który dobrze uchwycił w pierwszej analizie po Brexicie były premier Tony Blair (2016) – „polityczne centrum straciło kontrolę” nad zachodzącymi procesami, a społeczeństwa podały się argumentom sił skrajnych, co już jest niebezpieczne, a mogłoby być jeszcze bardziej groźne, gdyby się pogłębiło.

głównie na rzecz liberalizmu i UE. Zob. CBOS (2011). W wyborach jesienią 2015 r. było już natomiast odwrotnie, młodzież głosowała bowiem przede wszystkim na partie protestu i zmiany (PiS i ruch Kukiza), co daje wiele do myślenia. Zob. CEO (2015).

⁴ Prezydent Węgier, János Áder, na 2 października 2016 r. rozpisał nawet narodowe referendum, w którym zadaje się obywatelom pytanie: „Czy chce Pan/Pani, by Unia Europejska mogła zarządzać również bez zgody parlamentu obowiązkowe osiedlanie na Węgrzech osób innych niż obywatele węgierscy?”. Jest niemal pewne, jak świadczą wyniki sondaży opinii publicznej, że władze uzyskają pozytywny dla siebie rezultat, a znakiem zapytania jest jedynie frekwencja w tym referendum. Więcej: PAP (2016).

1.2. Dwie osie na kontynencie?

To właśnie problem migracyjny, mający charakter kryzysu strukturalnego, tzn. trwałego, stawia przed UE i jej państwami członkowskimi zupełnie nowe wyzwania. Dotychczas, szczególnie w wyniku kryzysu strefy euro, której synonimem stał się Grexit⁵, a więc możliwość opuszczenia tej strefy przez Grecję, zjawiska kryzysowe ujawniały się przede wszystkim w sferze gospodarczej i finansowej i wyraźnie dzieliły kontynent wzdłuż osi Północ – Południe. Kraje bogatej Północy, począwszy od Niemiec, państw Beneluksu czy skandynawskich, w kryzys gospodarczy nie popadły, a największe, Niemcy, wręcz kwitną, przy okazji przekształcając się w europejskiego hegemonia, na co już od lat zwracał uwagę wnikliwy obserwator europejskiej sceny, znany finansista i filantrop George Soros (Soros i Schmitz, 2014). Tymczasem kraje Południa, głównie basenu Morza Śródziemnego, miały i nadal mają coraz większe problemy z radzeniem sobie z wypełnianiem tzw. kryteriów z Maastricht, głównie deficytem finansów publicznych lub ewentualnie budżetowym, jak też bardzo wysokim bezrobociem, szczególnie wśród młodzieży. To wszystko prowadzi do poważnego pęknięcia na kontynencie.

Grexit i – też strukturalny z charakteru – kryzys strefy euro nadal stoją na agendzie, a próbę wyjścia z tego zapętlenia stanowi poważny tzw. raport prezydentów z czerwca 2015 r., rysujący scenariusz usunięcia strukturalnych barier i powołania do 2025 r. pełnej unii gospodarczej i walutowej (Juncker i in., 2015; komentarz: Góralczyk, 2015a), a więc zacieśnienia integracji, na co jednak jeszcze nie wiadomo, jak duży wpływ będzie miało głosowanie nad Brexitem.

Jednakże po Brexicie opinie publiczne oraz elity instytucji unijnych i państw członkowskich UE wyraźnie więcej uwagi poświęcają nie tyle strefie euro i jej kryzysowi (jak w okresie 2009–2014) czy wydarzeniom na Ukrainie, Krymie i w Donbasie, ile bezpieczeństwu wewnętrznemu (ze względu na ataki terrorystyczne, jak w Paryżu czy Brukseli) i zewnętrznemu (zagrożenie głównie ze strony tzw. państwa islamskiego (ISIS, Daesh) i zdestabilizowanych obszarów na obrzeżach UE (Syria, Libia, Irak, wielkie obozy uchodźców w Turcji)). Ten ostatni fenomen niemal bez wyjątku wiąże się z nowym kryzysem migracyjnym i uchodźczym, który ujawnił się latem 2015 r. i doprowadził do kolejnego, głębokiego kryzysu wewnątrz UE.

To na tej płaszczyźnie doszło do wyraźnego kolejnego pęknięcia na kontynencie i wewnątrz państw UE, które coraz bardziej przypomina poprzedni podział na Wschód i Zachód. Podczas gdy państwa i przywódcy zachodniej części kontynentu opowiadają się za dalszym przyjmowaniem uchodźców, tyle że bardziej kontrolowanym, a nie żywiołowym, jak w 2015 r., to szczególnie państwa GW nie tylko nie chcą podporządkować się projektom Komisji Europejskiej, by do państw członkowskich sprowadzać, nawet pod przymusem i karą, tzw. kwoty uchodźców, lecz także kontestują politykę forsowaną przez Komisję Europejską oraz Niemcy i niektóre państwa

⁵ Coraz częściej pojawia się teza, że mimo przekazania Grecji ponad 300 mld euro w trzech transzach pomocowych w okresie 2011–2015, kraj ten nie wyjdzie z głębokiego kryzysu bez częściowej przynajmniej redukcji długu (El-Arian, 2016; Góralczyk, 2016a).

założycielskie procesu integracji. To w tym kontekście niemieckie media określiły jubileuszowy szczyt (25-lecie) państw GW w Pradze mianem spotkania „stowarzyszenia odszczepieńców”, kładąc przy tym nacisk na „brak poczucia solidarności” z ich strony w kwestii przyjmowania migrantów (Deutsche Welle, 2016), co należy uznać za sygnał alarmowy.

Nie mniej problematyczna niż dzieląca kontynent kwestia uchodźców, która już podważyła panujące na nim dotychczas zasady spójności i solidarności, a co więcej (na co zwraca uwagę Zygmunt Bauman) wywołała „moralną panikę” wśród społeczeństw, a nawet władz (Bauman, 2016), staje się – coraz bardziej zauważalna – odmienność politycznej rzeczywistości na kontynencie osi Wschód – Zachód. To na tym podłożu w zasadzie we wszystkich państwach GW jest ona inna niż na zachodzie Europy. Na Słowacji wiosną 2016 r. do parlamentu weszła siła jawnie faszystowska, czyli ugrupowanie Mariana Kotleby (Kacewicz, 2016), a zróżnicowana koalicja rządząca po tych wyborach zawiera w sobie poważny wkład sił nacjonalistycznych. Barwny w zachowaniach i słowach Prezydent Czech, Miloš Zeman, zapowiada kolejne referendum w regionie, tyle że dotyczące raczej pozostania w UE (TVN, 2016), a nie tylko migracji, jak jest to planowane na Węgrzech. Chce w ten sposób odpowiedzieć na społeczne zapotrzebowania, ponieważ poziom eurosceptycyzmu jest w Czechach wysoki⁶. Premier Viktor Orbán, od wiosny 2010 nieortodoksyjnie rządzący Węgrami, przez minione kilka lat podważał tam system równowagi i kontroli władz (*checks and balances*) i podporządkował cały system władzy egzekutywie, a w rzeczywistości sobie samemu, tym samym podważając podstawowy aksjologiczny kanon obowiązujący w UE, jakim są kryteria kopenhaskie (Góralczyk, 2016, s. 91–117).

Wreszcie najsilniejsza i największa w GW – Polska. Od wyborów w październiku 2015 r. dokonała najważniejszej od ćwierćwiecza reorientacji w sferze polityki zagranicznej (Balcer, Buras, Gromadzki i Smolar, 2016, s. 1). Podobnie jak wcześniej Budapeszt, Warszawa odrzuciła europeizację jako podstawowy kanon tej polityki. Praktycznie nikt z obozu rządzącego nie podziela eurooptymizmu, jak też – do niedawna głoszonych w Warszawie – argumentów, zgodnie z którymi „powodzenie projektu europejskiego to polska racja stanu” (Hausner, 2016, s. 66). Owszem, formalnie – podobnie jak w Budapeszcie – członkostwa w UE nie podważa się, ale niechęć do integracji i instytucji unijnych stanęła w obu stolicach w mediach rządowych na porządku dnia. Obecnie patrzy się na przyszłość europejskiej integracji z dużą dozą sceptycyzmu i pesymizmu, a równocześnie wychodzi z, dość mglistą w zarysach, ale wyrazistą w wymowie, koncepcją Międzymorza, która miałaby stanowić próbę równoważenia wpływów w regionie Europy Środkowej i Wschodniej ze strony Rosji i Niemiec. Niechętnie natomiast odnosi się do forsowanej poprzednio współpracy w ramach Trójkąta Weimarskiego, tzn. z Francją i Niemcami. Tyle tylko, że Międzymorze pod prymatem Warszawy nie jest wcale koncepcją, którą inni w regionie czy

⁶ W 2015 liczba zwolenników wejścia do strefy euro spadła w Czechach do zaledwie 7%. Zob. Sputnik Polska (2016).

w ramach GW chętnie „kupują”. Jest raczej dokładnie odwrotnie, z czego władze w Warszawie powinny wyciągnąć należyte wnioski.

Wszystkie te zjawiska i procesy prowadzą jednak do jednoznacznej oceny: państwa naszego regionu w sensie treści swych polityk wewnętrznych coraz bardziej odstają od demokratycznej rzeczywistości na zachodzie kontynentu, co sprawia, że po tamtej stronie coraz częściej padają pytania typu: czy rozszerzenie UE w 2004 r. i następnie na Rumunię i Bułgarię miało sens; czy funkcjonowanie w gronie aż 28 państw jest skuteczne; może powinniśmy pomyśleć o funkcjonowaniu w mniejszych gremiach, np. tylko ojców-założycieli? (*The Economist*, 2016). Już samo otwarte stawianie tego typu pytań jest złowrogię i znamienne, może bowiem prowadzić wprost do odtworzenia, nie najlepiej przecież u nas kojarzonej, osi Wschód – Zachód wewnątrz UE i na całym kontynencie. Brexit i tutaj wprowadził nową dynamikę, ale jest jeszcze zbyt wcześnie w chwili pisania tych słów, by ją należyście oceniać i wyciągać z tego właściwe wnioski.

2. Scenariusze przyszłości

Zaznaczony już wyraziście podział na Północ – Południe, którego synonimem stał się ciągle pozostający na agendzie Grexit, a także coraz bardziej wyrazista i wyłaniająca się możliwość do podziału na Wschód i Zachód (głównie w wyniku kryzysu migracyjnego, ale też innych przyczyn, np. tzw. rozwoju zależnego) wiele mówią o istniejących lub nadchodzących na terenie obecnej UE podziałach. Pod tym względem głosowanie nad Brexitem również może okazać się ważnym katalizatorem, ponieważ najwyraźniej uruchomiło dynamikę zmian. Tyle że jeszcze nie wiadomo, w jakim kierunku prowadzących. Na tej podstawie można jednak próbować zarysować co najmniej kilka scenariuszy przyszłej rzeczywistości w ramach UE i ewentualnie poza nią.

2.1. Twarde jądro czyli wzmocniona współpraca

W terminologicznym kanonie integracji europejskiej od lat funkcjonuje, nawiązujące do preambuły do traktatów rzymskich z 1957 r., pojęcie „coraz ściślejszej Unii” (*ever closer Union*), za którą często idzie, zawarta w art. 20 Traktatu o UE oraz art. 326–334 Traktatu o funkcjonowaniu UE koncepcja wzmocnionej współpracy w poszczególnych, wybranych dziedzinach czy to w sferze prawnej (głównie w kwestiach prawa karnego i współpracy policyjnej), czy polityki zagranicznej lub bezpieczeństwa i obronnej⁷. Chodzi o wzmocnienie i pogłębienie procesu integracji.

Stąd wzięła się też, popularna swego czasu nawet w podręcznikach nt. funkcjonowania UE koncepcja budowy „twardego jądra” integracji, z reguły wokół najsilniejszego jej organizmu, jakim są Niemcy lub grona szóstki państw założy-

⁷ Dobre, zwięzłe omówienie znajduje się na stronie EUR-Lex. Zob. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=URISERV%3Aai0018> (8.07.2016).

cielskich procesu. Naturalnie wyniki referendum nad Brexitem mocno tę zasadę stałego rozwoju integracji podważyły i zachwiały dotychczasową wiarę w to, że UE będzie stale się powiększać i pogłębiać. To z tych powodów jeszcze na kilka miesięcy przed brytyjskim referendum tygodnik *The Economist* (2015) zdobył się najpierw na znamienne grę słów i złośliwość, pisząc o formule „nigdy więcej Unii” (*Never closer union*), a następnie ją po prostu pogrzebał, przedstawiając jako jedyną realną alternatywę właśnie koncepcję „twardego jądra” (*core Europe – Kerneuropa*) (*The Economist*, 2016). W ten sposób wyciągnięto proste wnioski z faktu, że zamiast euroentuzjastów na brytyjską i europejską scenę eurosceptycy wkroczyli w coraz większym gremium.

Jest więc nie tyle zaskakujące, co raczej znamienne, że ostatnio do koncepcji „twardego jądra”, bez nazywania tego po imieniu, coraz częściej się wraca, czego dowodem jest kilka spotkań na szczeblu ministerialnym (szefów dyplomacji) państw pierwotnej szóstki. Doszło też do takiego bezpośrednio po Brexicie, dodatkowo po nim spotkali się w Berlinie także przywódcy na najwyższym szczeblu: kanclerz Niemiec, prezydent Francji oraz premier Włoch. Nawet ci politycy, którzy – mimo rosnącego nacisku eurosceptyków – chcą nadal integracji, zaczynają się poważnie zastanawiać, co dalej. Po referendum w Wielkiej Brytanii tym co ich łączy zdają się być raczej dość twarde podejście do przyszłych negocjacji z Brytyjczykami o wyjściu z UE, ale też ogólna ocena dość niepewnej sytuacji w UE i na kontynencie. Państwa ww. trójki najwyraźniej chcą uciekać do przodu. Nie wiadomo, jak długo spoiwem ich dalszych wspólnych poczynań mogą okazać się natomiast sankcje wobec Rosji, nałożone na nią po siłowej aneksji Krymu. Z kolei, z naszego punktu widzenia najistotniejsze jest pytanie, często i otwarcie stawiane w tamtejszych kręgach, czy nie postawić na integrację wielu prędkości, a tym samym na wypchnięcie z niej państw GW i całego naszego regionu; tym bardziej, jeśli otwarcie nie chcą i nie opowiadają się za wzmocnioną współpracą, a do wejścia do strefy euro albo nie są gotowe, albo otwarcie nie chcą wejść (jak Czechy czy Węgry, które forinta jako walutę narodową wpisały nawet do Konstytucji).

Nawet tak wybitny znawca Europy, jak Krzysztof Pomian, który większość dorosłego życia spędził we Francji, w odpowiedzi na zmiany zachodzące na polskiej scenie wewnętrznej zdobywa się na list otwarty do prezydenta Andrzeja Dudy, który zaczyna od słów: „Powstanie twardego jądra Unii, ale bez Polski, jest niemal przesądzone. Mogłoby być z Polską, ale nie z taką, jak dzisiaj” (Pomian, 2016). To świadczy, że sprawy zaszły daleko i kwestia jest bardzo poważna i godna zastanowienia czy Polska nadal chce brać udział w pracach UE i na jakich zasadach.

Naturalnie, wokół „twardego jądra” szybko mogą pojawić się koncentryczne kręgi, co można rozpisywać na kolejne scenariusze czy subscenariusze już dawno rozpatrywane w podręcznikach integracji⁸. Jednym z nich, nawet dość prawdopodobnym, jest Europa wielu prędkości, której obecnie, po Brexicie, nie wykluczają nawet politycy tej miary i rangi, co szef niemieckiej dyplomacji, Frank-Walter Steinmeier

⁸ Bodaj najpełniejszy przegląd scenariuszy i koncepcji dotyczących integracji europejskiej w literaturze polskiej został zawarty w pracy Z Czachóra (2013).

(2016). Równie prawdopodobny, a dla Polski groźny, może być scenariusz podziału kontynentu na centrum (pierwotna szóstka), półperyferie (strefa euro) oraz peryferie (kraje poza strefą euro, w tym my), posługując się znaną, a w tym przypadku poręczną, terminologią Immanuela Wallersteinie’a.

2.2. *Luźna federacja*

W ramach procesów integracyjnych wykształciły się dwa podstawowe ich modele. Federacja dąży do współpracy o charakterze ponadnarodowym, przejmuje początkowo część, a docelowo nawet całość uprawnień państw członkowskich. Na przeciwnym biegunie znajduje się koncepcja konfederacji, czyli zachowujących swe kompetencje suwerennych państw, realizujących współpracę o charakterze międzyrządowym, na dodatek najczęściej na zasadzie jednomyślności decyzji (Nowak i Milczarek, 2006, s. 28). Dotychczasowa integracja w ramach UE była swoistą hybrydą, łącząc oba scenariusze, czyli współpracę ponadnarodową (synonim: Komisja Europejska) z międzyrządową (synonim: Rada Europejska). Dla nikogo nie było jednak tajemnicą, że przebiegająca zgodnie z teoriami i scenariuszami neofunkcjonalistów⁹ docelowo UE miała być ponadnarodową federacją.

Temu właśnie sprzeciwiają się władze w Warszawie od jesieni 2015 r., a także coraz większe grono eurosceptyków w państwach członkowskich UE, obok wspomnianych B. Johnsona i M. Farage’a, m.in. Marine Le Pen we Francji, Geert Wilders w Holandii, Timo Soini w Finlandii czy przywódcy Czech lub Węgier. Z jednej strony mamy do czynienia tylko z przeciwnikami przystąpienia do strefy euro (Riedel, 2015, s. 176–185), z drugiej natomiast – z szybko narastającą falą negowania funkcji i znaczenia tak instytucji europejskich, jak i integracji jako takiej. Badanie znanej sondażowni Pew Research Center przy Uniwersytecie w Georgetown w Waszyngtonie w połowie 2016 r. wykazało, że już tylko 51% respondentów w 10 badanych państwach członkowskich UE popiera to członkostwo, a aż 71% Greków i 61% Francuzów ocenia ją negatywnie (Stokes, 2016).

Kolejne przykłady rosnących nastrojów eurosceptycznych można łatwo odszukać. Wyrazisty w wypowiedziach premier Węgier, V. Orbán, porównał eurokratów do dawnych okupantów, twierdząc przed kamerami i zebranyimi tłumami przy okazji obchodów święta narodowego, że „dawnych oficerów w dobrze leżących mundurach zastąpili urzędnicy w dobrze skrojonych garniturach”, a przy tym wołał „nie będziemy kolonią!” (Orbán, 2012). Ta teza współgra, choć akcenty są rozłożone nieco inaczej, z równie wyrazistymi opiniami polskich eurosceptyków, którzy twierdzą: „[p]roblemem Polski nie są tylko sprzedajne elity, które zostały już dawno kupione przez UE, tak samo, jak nasze poprzednie ‘elity’ kupił Związek Sowiecki. Problemem Polski jest nie tylko rządząca koalicja (PO – PSL), o której wszyscy doskonale wiedzą, że jedynie sprawuje nadzór nad tubylcami z polecenia tych, którzy posiadają realną władzę”. Prawdziwym problemem Polski, zgodnie z tą logiką, są ponadnarodowe

⁹ Znakomite studium S. Konopackiego (1998, s. 105–115) i rozszerzone studium A. Bogdół-Brzezińskiej (2002, s. 95–112).

interesy i koncepcje, utożsamiane z transnarodowymi korporacjami i właśnie UE, które zdominowały nasze sceny polityczne i gospodarcze, toteż: „[n]ikt zatem nie ma odwagi powiedzieć jasno, że warunkiem dalszego przetrwania i rozwoju naszego kraju jest możliwie szybkie wyjście ze struktur politycznych UE” (Koniec Unii..., 2013). Innymi słowy, mamy ograniczyć się tylko do strefy wolnego handlu i ograniczonej współpracy gospodarczej i na tym koniec.

Kontestacja UE i jej instytucji przebiega najczęściej w oparciu o argumenty mówiące o obronie interesów narodowych, suwerenności, „repolonizacji” gospodarki, produkcji czy sektora bankowego, ale także – jak najbardziej – wchodzi w spór o wartości, najczęściej odrzucając lub negując kanon kryteriów kopenhaskich¹⁰, co oczywiście budzi niepokój i zdumienie w zachodnich stolicach, od Berlina po Waszyngton. Te wszystkie argumenty są głębokim nacjonalizmem podszyte. Nic dziwnego, że niemiecki szef dyplomacji, Frank-Walter Steinmeier (2016), reagując na szok Brexitu, przywołuje słowa Francois Mitterranda: *Le nationalisme, c'est la guerre (Nacjonalizm, to wojna)*. Obawa, że nacjonalizmy rozsądzą nas od środka jest po Brexicie jeszcze większa. A słuszne skąd inąd hasła wyjścia z „kapitalizmu zależnego” (szerzej: Jasiocki, 2013, s. 390, 391), jaki się w dużej mierze w naszym regionie i kraju po 1989 r. zdomował, czy też uzasadniony protest prekariatu (Bauman, 2016a), o czym było wyżej, tracą w tym kontekście na znaczeniu, co też należałoby głęboko przemyśleć.

„Siły narodowe”, jak się je powszechnie nazywa, nie pozostawiają żadnej wątpliwości, że ich celem nie jest wcale ponadnarodowa federacja, którą uznają za niezgodną z polską racją stanu, lecz luźna konfederacja suwerennych państw. Powinny jednak przy tym pamiętać, że poza specyficznym przypadkiem Szwajcarii, żadna polityczna konfederacja nigdy nie była rozwiązaniem trwałym, ponieważ dotychczasowe doświadczenia prowadzą do wniosku, że konfederację zawsze tworzy się w jakimś celu, a gdy ten cel zostaje osiągnięty to albo przekształca się ona w federację, albo znika ze sceny (Heywood, 2008, s. 203). Ponadto, konfederacje i tak są podporządkowane interesom organizmów w nich największych, więc w naszym przypadku chodziłoby przede wszystkim o Niemcy. Tymczasem wspomniani wyżej czterej polscy eksperci, analizujący zmiany w polityce zagranicznej obozu PiS piszą słusznie o próbie „repolonizacji” polskiej gospodarki i polityki i w tym kontekście zaznaczają: „dotyczy to szczególnie odrzucenia przywództwa niemieckiego, nie tylko zresztą w wymiarze czysto politycznym, lecz także jako modelu i społeczno-kulturowego, którego Niemcy są uosobieniem”. Oby więc nie było tak, że nawet po odrzuceniu ponadnarodowej federacji znajdziemy się pod domeną Niemiec, z którymi władze w Warszawie idą ostatnio na zwanie, zaznaczając wielokrotnie odmiennosc naszych poglądów, a czasami nawet zasad (Balcer i in., 2016, s. 8). Od jesieni 2015 r. stosunki polsko-niemieckie nie są już tak dobre, jak były poprzednio, choć obie stolice usiłują wskazywać, że zasadniczych problemów nie ma.

¹⁰ Czyli: liberalnej demokracji, gospodarki rynkowej, państwa prawa oraz poszanowania mniejszości, jakkolwiek je rozumiemy. Stąd częste tezy, że UE jest oparta na systemie wspólnych wartości. Zob. Milczarek, Adamczyk i Zajackowski (2013, s. 60).

2.3. *Chaos i rozpad*

W świetle ostatnio notowanych tendencji i wyników sondaży opinii publicznej nie można niestety wykluczyć jeszcze jednego scenariusza: chaosu, a nawet rozpadu UE. Brexit, bez względu na to, co nam ostatecznie przyniesie, spowoduje – jak wykazał raport cenionego Centrum Reform Europejskich (CER) w Londynie – wymierne straty gospodarcze dla Wielkiej Brytanii (rzędu 1–4% PKB), jak też dla UE (Springford, Tilford, Odendahl i McCann, 2016). Może też okazać się aktem kosztownym w sferze bezpieczeństwa. Dlatego też nikogo z obserwatorów nie dziwi, że zarówno szefowa unijnej dyplomacji, Federika Mogherini, jak i sekretarz generalny NATO, Jens Stoltenberg, po Brexicie mocno podkreślają, że bez względu na członkostwo Wielkiej Brytanii w UE, będzie ona nadal znajdowała się w ścisłej koalicji z państwami członkowskimi UE (Bond, 2016). Pojawiają się bowiem obawy o bezpieczeństwo i jedność dotychczasowych struktur.

Brexit wniósł bowiem na europejską scenę dwa nowe, istotne elementy: niepewność co do dalszego rozwoju sytuacji oraz pozytywny impuls dla sił eurosceptycznych. To nie jest żaden przypadek, że obok N. Farage'a bodaj najbardziej cieszyła się z jego wyniku szefowa francuskiego Frontu Narodowego, M. Le Pen. W świetle wyborów prezydenckich zaplanowanych w tym kraju w 2017 r. jest to czynnik bodaj najbardziej kluczowy, ponieważ sondaże jednoznacznie wskazują na niezadowolenie francuskiej opinii publicznej tak z UE, jak i z coraz poważniejszej roli Niemiec w jej ramach. Ewentualny triumf kandydatki Frontu Narodowego w tych wyborach, ciągle mało prawdopodobny, ale szczególnie po Brexicie niewykluczony, mógłby doprowadzić nawet do rozpadu EU, ta partia bowiem otwarcie opowiada się za scenariuszem brytyjskim, tzn. wyjściem z UE.

Najgorsze jest to, że nie tylko chaos i rozpad, który byłby katastrofą dla wszystkich, ale niemalże wszystkie rysujące się na horyzoncie scenariusze: „twardego jądra”, wielu prędkości, luźnej konfederacji czy podziału na centrum i peryferie, nie rysują zbyt dobrych perspektyw przed Polską, która niestety łatwo można znaleźć się albo po niewłaściwej stronie, albo wprost na peryferiach procesów, które w znacznej mierze będą dokonywały się poza nią, a być może nawet na nieszczęsnej, źle się nam kojarzącej, zasadzie: o nas, bez nas. Brexit ponownie wprowadził na agendę Historię przez duże H. Nadchodzi czas kształtowania się nowego europejskiego ładu. W takim burzliwym czasie trzeba być uważnym, czujnym i mierzyć siły na zamiary, a nie tylko trzymać się ideologicznych sztafpe czy sprawdzonych dotąd wzorców, które właśnie się załamały. Dotyczy to władz w Brukseli i instytucji unijnych, ale także stolic państw członkowskich z niewątpliwie położoną na kontynencie (bo na obrzeżach zachodniego świata) Warszawą włącznie. Dotyczy też, jak najbardziej, obu zwaśnionych stron: euroentuzjastów i eurosceptyków. Teraz, jak nigdy przedtem, odkąd UE pojawiła się na europejskiej scenie, potrzebna nam jest w jej ramach kreatywność, wyobraźnia i wizja: jaką Europę chcemy mieć, przez kogo rządzoną i jak zarządzaną?

Konkluzje

Brexit kończy erę europejskiego samozadowolenia, a rozpoczyna okres niepewności i nieprzewidywalności. Instytucje unijne, chcąc przetrwać, muszą działać szybko i zdecydowanie. Tymczasem od wielu już lat jednym z najpoważniejszych problemów, z którym boryka się UE jest brak w niej wizji i przywództwa (za pierwszą cezurę należałoby uznać wyniki innych referendów, we Francji i Holandii, które wiosną 2005 r. odrzuciły projekt wspólnej Konstytucji i tym samym zanegowały strategię ponadnarodową i federalistyczną). Od tamtej pory naszą wspólną bolączką jest polityczna krótkowzroczność, ale też brak odwagi do należytego przemyślenia i wyciągnięcia wniosków z zachodzących procesów globalizacyjnych, pogłębiającego się rozwarstwienia, rosnącej roli transnarodowego kapitału, zwiększającej się społecznej stratyfikacji (prekariat) oraz zróżnicowania pomiędzy państwami członkowskimi (Północ – Południe, a ostatnio coraz bardziej ponownie Wschód – Zachód). Na długą metę nie może być tak, że tylko jedni, począwszy od Niemiec, są zwycięzcami, a inni takiego poczucia nie mają. Trzeba też odejść od przyjętych u progu integracji skrajnie liberalnych dogmatów i schematów, dokonać przeglądu i weryfikacji systemu aksjologicznego, jeśli notujemy w sondażach na terenie niemal całej UE aż tak poważne społeczne wzburzenie i dostrzegamy groźby kolejnych „exitów” na horyzoncie.

Kolejne, kardynalne pytanie, przed jakim stajemy wewnątrz UE po Brexicie brzmi: jak zachować europejską i unijną jedność, tak mocno podminowaną i podważoną kryzysem migracyjnym (w tym powszechnie kojarzonymi z nim nowymi atakami terrorystycznymi)? Tu też trzeba odejść od proponowanych schematów, takich jak próby narzucania kwot przez Komisję, na rzecz rzetelnej analizy tego zjawiska, z której nie mogą płynąć wnioski inne niż te, że konieczna jest na unijnych granicach solidna ich kontrola (a nie utopijne już w dzisiejszych uwarunkowaniach trzymanie się koncepcji wolnego przepływu osób), skoordynowana polityka azylowa i solidna współpraca (także w sferze bezpieczeństwa, współpracy policyjnej i służb specjalnych) z państwami ościennymi dla UE, a kluczowymi w tym procesie, takimi jak Turcja, Egipt, państwa basenu Morza Śródziemnego, w tym także nie do końca przejrzysta pod względem politycznym Libia.

Kolejna ważna kwestia, to konieczność trzymania na agendzie otwartego okna dla innych kandydatów do członkostwa w UE, szczególnie z obszaru Zachodnich Bałkanów, ale też np. dla Ukrainy. Nawet jeśli w wymiarze praktycznym nie jesteśmy do takiego poszerzenia gotowi, bo mamy na agendzie inne palące problemy, to jednak trzeba podtrzymywać wykazywane w sondażach i nadal pokładane w nas (w UE i jej instytucjach) nadzieje tamtejszych społeczeństw. Jeśli NATO na szczycie w Warszawie w lipcu 2016 r. zarysowało opcję przyjęcia w nieodległej przyszłości Czarnogóry, a nie wykluczyło nawet członkostwa Gruzji czy Ukrainy, to dlaczego UE miałyby postępować inaczej?

Pomimo Brexitu, nie wolno nam stracić wspaniałych osiągnięć europejskiej integracji, takich jak wiele dziesięcioleci pokoju na kontynencie oraz stale rosnącej prosperity. Warto mieć na uwadze słowa Prezydenta Baracka Obamy, które wygłosił

na szczycie NATO w Warszawie: „[ś]wiat potrzebuje zjednoczonej Europy, silnej i demokratycznej”. Należałoby jednak je uzupełnić o inny apel, a raczej przypomnienie, ze strony przewodniczącego Rady Europejskiej, Donalda Tuska: „[n]ie ma wolności bez solidarności”¹¹. Tymczasem to właśnie ta solidarność została (najbardziej przez kryzys migracyjny, choć nie tylko) mocno na kontynencie europejskim podważona. Trzeba pilnie stawiać na porządku dnia kwestię, jak skutecznie ją odbudować.

Obok wielu otwartych kwestii przez Brexit, w chwili pisania tych słów najważniejszymi problemami, przed jakimi stajemy, patrząc w przyszłość, są: 1) jak będzie wyglądała polityka zagraniczna USA prezydentury Donalda Trumpa; 2) czy zwycięstwo Frontu Narodowego w wyborach prezydenckich we Francji w 2017 r. jest możliwe i czy Francja mogłaby EU, Europie i światu zafundować podobne w duchu referendum, jak Brytyjczycy; 3) co przyniosą ze sobą wybory w Niemczech, też zaplanowane na 2017 rok: utrzymanie dotychczasowego kursu polityki oszczędności (jak w stosunku do Grecji) oraz otwartości (wobec migrantów), czy jednak zmianę?

Jak widać, zasadnicze pytania rodzą się nie tylko wobec przyszłości Zjednoczonego Królestwa (którego jedność może nawet zostać zakwestionowana), lecz praktycznie wokół wszystkich najważniejszych graczy wewnątrz UE i na zachodniej scenie politycznej. To dlatego mamy przed sobą okres bardzo ciekawy, ale zarazem nieprzewidywalny, trudny, a nawet niebezpieczny – co jest chyba jedyną w tym kontekście prognozą łatwą do przewidzenia.

Bibliografia

- Balcer, A., Buras, P., Gromadzki, G. i Smolar, E. (2016). *Jaka zmiana? Założenia perspektywy polityki zagranicznej rządu PiS*, maj. Warszawa: Fundacja Batorego.
- Bauman, Z. (2016). *Strangers at Our Doors*. London: Polity.
- Bauman, Z. (2016a). *Wracamy do małych, plemiennych państw*. Pozyskano z: <http://wiadomosci.wp.pl/kat,141202,title,Prof-Zygmunt-Bauman-wracamy-do-malych-plemiennych-panstw,wid,18414094,wiadomosc.html> (9.07.2016).
- BBC. (2016). *EU referendum: The result in maps and charts*. BBC, June 24. Pozyskano z: <http://www.bbc.com/news/uk-politics-36616028> (07.07.2016).
- Blair, T. (2016). *Brexit Stunning Coup*. *The New York Times*, June 24. Pozyskano z: <http://www.nytimes.com/2016/06/26/opinion/tony-blair-brexit-stunning-coup.html> (07.07.2016).
- Bogdól-Brzezińska, A. (2002). Neofunkcjonalne i neorealistyczne Koncepcje Unii Europejskiej oraz ich krytyka. W: E. Halizak, S. Parzymies (red.), *Unia Europejska. Nowy Typ wspólnoty międzynarodowej*. Warszawa: Instytut Stosunków Międzynarodowych UW.
- Bond, I. (2016). *NATO, the EU and Brexit: Joining Forces?* London: CER. Pozyskano z: <https://www.cer.org.uk/insights/nato-eu-and-brexit-joining-forces> (5.07.2016).
- CBOS. (2011). *Jak głosowali młodzi - refleksje powyborcze*. Warszawa: CBOS, listopad.
- CEO. (2015). *Młodzi głosują – wybory parlamentarne 2015. Raport Centrum Edukacji Obywatelskiej*. Pozyskano z: <http://www.ceo.org.pl/pl/mlodzi/news/wyniki-mlodzi-glosujacy-wybory-parlamentarne-2015-0> (07.07.2016).

¹¹ Pozyskano z: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/07/08/remarks-president-obama-president-tusk-european-council-and-president> (9.07.2016).

- Czachór, Z. (2013). *Kryzys i zaburzona dynamika Unii Europejskiej*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Deutsche Welle. (2016). Obrady Grupy Wyszehradzkiej w Pradze: „Szczyt oszczędzeń”. Deutsche Welle, 16 lutego. Pozyskano z: <http://www.dw.com/pl/obrad-grupy-wyszehradzkiej-w-pradze-stowarzyszenie-odszezpie%C5%84c%C3%B3w/a-19050466> (8.07.2016).
- El-Arian, M. (2016). Pora na redukcję długu Grecji. *Obserwator Finansowy*, 28 kwietnia. Pozyskano z: <https://www.obserwatorfinansowy.pl/forma/rotator/pora-na-redukcje-dlugu-grecji/> (09.07.2016).
- Farage pozostawił Brytyjczyków na lodzie. (2016). *Rzeczpospolita* 5 lipca.
- Fischer, J. (2016). Koszmar się spełnia. *Project Syndicate*, 6 lipca. Pozyskano z: http://wiadomosci.wp.pl/kat,141202,title,Joshka-Fischer-Koszmar-sie-splnia,wid,18410874,wiadomosc.html?icaid=11755a&_tictsn=5 (09.07.2016).
- Góralczyk, B. (red.). (2015). *European Union on the Global Scene: United or Irrelevant?* Warszawa: Center for Europe University of Warsaw.
- Góralczyk, B. (2015a). *Wspólny europejski dom?* Warszawa: Instytut Obywatelski, 14 września. Pozyskano z: <http://www.institutobywatelski.pl/24115/komentarze/wspolny-europejski-dom> (9.07.2016).
- Góralczyk, B. (2016). Aksjologiczna dezintegracja w UE? Przypadek Węgier. *Studia Europejskie*, 4(76).
- Góralczyk, B. (2016). Uchodźcy zasłonili grecką tragedię. *Obserwator Finansowy*, 22 lutego. Pozyskano z: <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/uchodzcy-zaslonili-grecka-tragedie/> (09.07.2016).
- Haliżak, E. i Parzymies, S. (red.). (2002). *Unia Europejska. Nowy Typ wspólnoty międzynarodowej*. Warszawa: Instytut Stosunków Międzynarodowych UW.
- Hausner, J. (2016). Osiem grzechów głównych. *Parabellum*, wiosna.
- Heywood, A. (2008). *Politologia*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=URISERV%3Aai0018> (8.07.2016). <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/07/08/remarks-president-obama-president-tusk-european-council-and-president> (9.07.2016).
- Jasiecki, K. (2013). *Kapitalizm po polsku. Między modernizacją a peryferiami Unii Europejskiej*. Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN.
- Juncker, J-C. i in. (2015). *The Five President's Report: Completing Europe's Economic and Monetary Union*. Pozyskano z: http://ec.europa.eu/priorities/publications/five-presidents-report-completing-europes-economic-and-monetary-union_en (09.07.2016).
- Kacewicz, M. (2016). Noszą czarne mundury i metalowe krzyże. Faszyci weszli do słowackiego parlamentu. *Newsweek* 8 marca. Pozyskano z: <http://www.newsweek.pl/swiat/wybory-na-slowacji-faszyci-weszli-do-slowackiego-parlamentu,artykuly,381394,1.html> (8.07.2016).
- Koniec Unii Europejskiej? (2013). *Na prawo*, 3(132).
- Konopacki, S. (1998). Neofunkcjonalistyczna teoria integracji politycznej Ernsta Haasa i Leona Lindberga. *Studia Europejskie*, 3.
- Kosmopolici dzierżący władzę kontra narodowcy. (2011). *Gazeta Wyborcza*, 16 listopada. Pozyskano z: <https://cyklista.wordpress.com/2011/11/16/kosmopolici-kontra-narodowcy>.
- Milczarek, D., Adamczyk, A. i Zajączkowski, K. (red.). (2013). *Introduction to European Studies: A New Approach to Uniting Europe*. Warszawa: Centre for Europe University of Warsaw.
- Morris, I. (2015). *Dlaczego Zachód rządzi – na razie*. Poznań: Zys i S-ka.
- Nowak, A.Z. i Milczarek, D. (red.). (2006). *Europeistyka w zarysie*. Warszawa: PWE.
- Orbán, V. (2012). Nem leszünk gyarmat! (Nie będziemy kolonią!), 15 marca. Pozyskano z: https://www.youtube.com/watch?v=B_yVAobI2d0.

- PAP. (2016). *Węgry: prezydent wyznaczył datę referendum w sprawie zasad relokacji imigrantów*. PAP, Polskie Radio. Pozyskano z: <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1639618,Wegry-prezydent-podal-date-referendum-ws-zasad-relokacji-imigrantow> (7.07.2016).
- Pietraś, M. i Marzęda, K. (red.). (2008). *Późnowestfalski ład międzynarodowy*. Lublin: Wydawnictwo UMC.
- Pomian, K. (2016). List otwarty do prezydenta Andrzeja Dudy, 28 maja. Pozyskano z: https://www.facebook.com/permalink.php?id=869195256449891&story_fbid=1056014277767987.
- Riedel, R. (2015). Eurosceptycyzm w kontekście kryzysu gospodarczego w Europie. *Studia Ekonomiczne – Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, Nr 228.
- Soros, G. i Schmitz, G.P. (2014). *The Tragedy of the European Union. Disintegration or Revival?* New York: Public Affairs.
- Springford, J., Tilford, S., Odendahl, Ch. i McCann, P. (2016). *The Economic Consequences of leaving the EU: The Final Report of the CER Commission on Brexit 2016*, 21 April, 2016. London: CER.
- Sputnik Polska*. (2016). Czesi stają się coraz większymi eurosceptykami. Pobrano z: <http://pl.sputniknews.com/swiat/20160506/2738272/Czesi-eurosceptycyzm.html> (8.07.2016).
- Steinmeir, F.W. (2016). Obrońmy Europę. *Rzeczpospolita*, 5 lipca.
- Stokes, B. (2016). Euroskepticism beyond Brexit. Significant opposition in key European countries to an ever closer EU. *Pew Research Center*, June 7. Pozyskano z: <http://www.pewglobal.org/files/2016/06/Pew-Research-Center-Brexit-Report-FINAL-June-7-2016.pdf> (08.07.2016).
- The Economist*. (2015). Britain and Europe: Never closer Union. *The Economist*, October 24. Pozyskano z: <http://www.economist.com/news/britain/21676749-does-european-treaty-commitment-matter-why-david-cameron-wants-exemption-ever-closer> (8.07.2016).
- The Economist*. (2016). Ever farther Union. *The Economist*, February 27. Pozyskano z: <http://www.economist.com/news/europe/21693620-principle-ever-closer-union-died-long-britain-demanded-exemption-ever-farther> (8.07.2016).
- Tomkiewicz, J. (2012). Zmieniająca się struktura dochodów jako jedna z przyczyn kryzysu finansowego. Warszawa: Centrum Badawcze Transformacji, Integracji i Globalizacji, Akademia Leona Koźmińskiego. Pozyskano z: <https://www.ur.edu.pl/file/16775/8.pdf> (07.07.2016).
- TVN 24. (2016). Prezydent chce referendum ws. członkostwa w UE i NATO. Premier mówi „nie”. 1 lipca. Pozyskano z: <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiatea,2/czechy-zeman-chce-o-referendum-ws-dalszego-czlonkostwa-w-ue-i-nato,657751.html> (8.07.2016).
- Woś, R. (2014). *Dziecięca choroba liberalizmu*. Warszawa: Studio Emka.
- Zielonka, J. (2014). *Koniec Unii Europejskiej?* Warszawa: PISM.
- Zybliekiewicz, L. (2008). Zmiany w układzie sił a późnowestfalski ład międzynarodowy. W: M. Pietraś, K. Marzęda (red.), *Późnowestfalski ład międzynarodowy*. Lublin: Wydawnictwo UMCS.

*Kazimierz Ryc**

Konwergencja i zachowanie konkurencyjności – problemy polskiej gospodarki w Unii Europejskiej

Wprowadzenie

Polska wiele skorzystała dzięki przystąpieniu do Unii Europejskiej. Nastąpiła ogólna poprawa stanu gospodarki, wzrost dochodu narodowego, modernizacja infrastruktury i wydatny wzrost konsumpcji. Społeczeństwo polskie nie zawiodło się w oczekiwaniach pomyślnych rezultatów tej akcesji. Krajowa gospodarka okazała się konkurencyjna w ramach Unii. Jest to niestety konkurencyjność głównie cenowa – efekt stosunkowo niskich płac, obok dobrze wykształconej silnie motywowanej do pracy siły roboczej. Taki stan stwarzał korzystne warunki dla szerokiej kooperacji w ramach unijnego rynku, przenoszenia części procesów produkcyjnych do Polski oraz wzrostu polskiego eksportu.

Cenowa przewaga konkurencyjna nie jest jednak wieczna. Polska musi uzyskać konkurencyjność strukturalną. Ponadto zobowiązała się w traktacie akcesyjnym do przyjęcia wspólnej waluty euro. Ważne jest więc dla naszego kraju pytanie: jak zachować konkurencyjność gospodarki krajowej, gdy wyczerpią się dotychczasowe przewagi cenowe, jak uzyskać konkurencyjność strukturalną? Trzeba też stawiać kolejne pytania: czy łatwiej jest pozyskać tę konkurencyjność strukturalną w ramach strefy, po przystąpieniu do euro, czy też zabiegać o to samo, pozostając w Unii, lecz poza strefą. Należy więc badać i spożytkować doświadczenia tzw. peryferyjnych krajów strefy euro w tym względzie, szczególnie z czasu ostatniego kryzysu oraz turbulencji w gospodarce światowej.

1. Złe doświadczenia krajów peryferyjnych strefy euro

W zamyśle twórców unii gospodarczej i walutowej wspólny pieniądz miał stać się ważnym czynnikiem pogłębienia integracji i przyspieszenia rozwoju. Utworzenie strefy wspólnej waluty euro miało przyspieszyć rozwój gospodarczy krajów mniej

* Prof. zw. dr hab. Kazimierz Ryc – Wydział Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, ul. Szturmowa 1/3, 02-678 Warszawa; kryc@wz.uw.edu.pl.

zaawansowanych w rozwoju. Były to głównie kraje Południa, których szybszy rozwój miał przybliżyć ich gospodarki do poziomu bardziej rozwiniętej Północy i tym samym umocnić spójność gospodarczą i polityczną Unii Europejskiej. Uruchomienie mechanizmu konwergencji miało być dziełem wolnego rynku. Kraje mniej rozwinięte posiadały bowiem przewagę komparatywną w postaci niższych płac, większych zasobów siły roboczej oraz mniejszego nasycenia kapitałem. Powstał więc korzystny układ:

- obfitość kapitału w krajach Północy;
- tanich niewykorzystanych zasobów czynników produkcji krajów Południa strefy euro;
- niskiej stopy procentowej i łatwo dostępnych kredytów.

Powinno to przyspieszyć tempo wzrostu gospodarczego krajów mniej rozwiniętych i z czasem doprowadzić do wyrównania poziomu PKB w całej strefie. Liczono też, że na szybszym rozwoju Południa skorzystają kraje bogatej Północy.

Niestety, nadzieje te nie zostały spełnione. Niewidzialna ręka wolnego rynku źle kierowała inwestycjami – a szerzej – strumieniami przepływu kapitału. Zamiast konwergencji nastąpiła w istocie dywergencja. Gospodarki krajów Południa stały się niekonkurencyjne zarówno w stosunku do północy Unii, jak i do innych partnerów handlowych, zwłaszcza z krajów Azji. Przyczyniło się do tego zbyt mocne dla nich euro ukształtowane przez silną gospodarczo Północ strefy.

Brak zbliżenia poziomu rozwoju gospodarczego i realnej konwergencji wynikał z szeregu okoliczności i niekorzystnych zjawisk, takich jak:

- duży napływ kapitału z Północy, lecz znikome inwestycje bezpośrednie;
- stosunkowo mały wzrost bezpośredniej wymiany handlowej w ramach strefy euro;
- nietrafione inwestycje finansowane kredytem pochodzącym z przypływu kapitału, bańki spekulacyjne (Hiszpania, Irlandia);
- finansowanie wzrostu długu publicznego (Grecja, Włochy);
- wzrost kosztów pracy i wzrost inflacji wyższy niż w bogatych krajach Północy, trudny do uniknięcia w kraju we wczesnej fazie rozwoju (Mihaljek i Klau, 2008, s. 270).

Koszty długu zarówno publicznego, jak i prywatnego były niskie, rentowność obligacji rządowych i stopy procentowe w krajach bogatych w kapitał oraz ubogich były zbliżone. Iluzja mocy wspólnej waluty osłepiała tak wierzycieli, jak i dłużników. Niezwykle nisko wyceniano ryzyko, chłodna refleksja ustępowała miejsca wierze w absolutną sprawność rynków, również w zakresie wyceny instrumentów finansowych.

Dla mniej rozwiniętych krajów strefy euro stały kurs wspólnej waluty i jednocześnie wyższa inflacja musiały oznaczać malejącą konkurencyjność w stosunku do wszystkich partnerów handlowych. W tych okolicznościach otwarta globalna gospodarka, tak korzystna dla bogatej Północy strefy, okazała się fatalna dla Południa. Południe strefy euro narażone zostało na utratę części rynków zbytu czy wręcz deindustrializację. Inwestycje w krajach Południa, finansowane dopływem kapitału,

trafiały do sektora dóbr niewymienialnych, niehandlowych. Sektor przemysłowy natomiast nie wytrzymał konkurencji przodujących producentów z Północy oraz tanich producentów ze Wschodu.

Narastające problemy gospodarcze w następstwie dywergencji przykrywała dobra koniunktura. Skutki ujawnił w pełni dopiero światowy kryzys finansowy. Ujemne salda obrotów handlowych krajów peryferyjnych nie wydawały się niebezpieczne w czasie dobrej koniunktury, a skumulowane – stały się niebezpiecznym długiem w czasie kryzysu. Groźnym stał się dług państwowy narosły ze skumulowanych deficytów budżetowych oraz dług prywatny banków i innych podmiotów gospodarczych (De Grauwe, 2015). W tych okolicznościach źle się sprawdziło euro. Ujawnił się bowiem w pełni egzogeniczny charakter wspólnego pieniądza. Brak własnej waluty i własnego banku ostatniej instancji sprawiał, że brak płynności mógł się łatwo zamienić w niewypłacalność, a ta – w bankructwo sektora publicznego i prywatnego.

Poprzednią nieuzasadnioną ufność w siłę euro zastąpiła panika, ucieczka kapitału z krajów dłużniczych i wyprzedaz aktywów tych krajów. Bieg zdarzeń ku katastrofie strefy euro powstrzymało najpierw słowo prezesa Europejskiego Banku Centralnego w obronie euro i jego obietnica spełnienia w ostateczności przez EBC roli banku ostatniej instancji. Tym sposobem euro, przynajmniej na początku werbalnie, a później – w wyniku luzowania ilościowego – faktycznie stało się pieniądzem w pewnym stopniu endogenicznym. Pozostała jednak konieczność ratowania systemu bankowego za pomocą środków budżetowych. Musiał nadal rosnąć dług publiczny i poziom zadłużenia Południa u wierzycieli z krajów Północy. Zamiast pogłębienia spójności nastąpił niebezpieczny podział krajów strefy na kraje wierzycielskie i na kraje dłużnicze.

Wysoki dług publiczny osłabia dodatkowo pozycję dłużników. Kraje dłużnicze są usilnie nakłaniane do „zaciskania pasa” przez ograniczanie wydatków, co prowadzi do spadku popytu i produktu, wzrostu bezrobocia i w rezultacie wzrostu, a nie zmniejszenia, udziału długu w PKB.

Dywergencja gospodarek strefy euro zaszła daleko i może się dalej pogłębiać. Kraje peryferyjne strefy znalazły się w pułapce zadłużenia. Jak długo mogą pozostać w tej pułapce trudno dziś przewidywać.

2. Polskie obawy wobec euro

Zainteresowanie przystąpieniem Polski do strefy euro w środowiskach politycznych i w całym społeczeństwie zdecydowanie osłabło. Nie bez znaczenia jest tu również świadomość dylematów krajów peryferyjnych strefy euro. Bardzo ostrożnie o szansach i zagrożeniach wypowiadają się też eksperci. Charakterystyczny pod tym względem jest raport Narodowego Banku Polskiego pt. *Ekonomiczne wyzwania integracji Polski ze strefą euro* (NBP, 2014). Eksperci banku są w swych rekomendacjach nad wyraz ostrożni, a ich opinie – jak się wydaje – podzielane są przez większą część ekonomistów.

Trzeba z uznaniem stwierdzić, że raport NBP sprawy zagrożeń pomyślnego rozwoju polskiej gospodarki w ramach strefy euro i szans szybkiej konwergencji realnej ujmuje dynamicznie, nie tyle u progu przystąpienia do strefy, ile w trakcie dalszego funkcjonowania w jej środowisku makroekonomicznym i wskazuje na szereg niekorzystnych okoliczności.

Po pierwsze – podnosi konsekwencje niższego poziomu PKB w porównaniu z krajami strefy. Niższy poziom dochodu, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, to zarazem niższy poziom cen, a tym samym niski realny kurs złotego w stosunku do euro. Gospodarka Polski jest więc konkurencyjna cenowo w stosunku do pozostałych krajów strefy.

Po drugie – przewaga konkurencyjna polskiej gospodarki, wynikająca w większości z niskich płac i cen, w warunkach przyśpieszonego wzrostu szybko się wyczerpie. A tej właśnie konkurencyjności zawdzięczamy głównie sukcesy eksportowe ostatnich lat. Przyczyną sprawczą będzie wzrost kosztów w następstwie wzrostu płac i cen. Nie chodzi tu bynajmniej o wzrost cen w momencie zmiany pieniądza. Temu można zaradzić. Wzrost kosztów i cen działa tak, jak wzrost realnego kursu krajowego pieniądza. Rzecz wiąże się z wyższą inflacją powodowaną wyższym tempem wzrostu kraju mniej rozwiniętego, co z czasem wyeliminuje tę konkurencyjność, jeśli nie uda się jej uzyskać jakością strukturalną.

Po trzecie – w Polsce występuje wiele różnic i odmienności instytucjonalnych i strukturalnych:

- rynek pracy jest w Polsce elastyczny pod względem charakteru zatrudnienia; dużo jest okresowych umów o pracę; tego typu elastyczność – zdaniem autorów raportu – nie jest bynajmniej pożądana; sprzyja bowiem silnym cyklicznym wahaniom zatrudnienia;
- niski poziom zasiłków dla bezrobotnych może też działać procyklicznie; ubytek popytu spowodowany przez wzrost bezrobocia będzie pogłębiał recesję;
- procyklicznie może również działać mała sztywność płac i słabo wykształcone praktyki działania instytucji rynku pracy;
- wstrząsom asymetrycznym sprzyjać może brak wykształconych form i instytucji negocjacji zbiorowych oraz silnych liczebnie i dobrze zorganizowanych związków zawodowych;
- mobilności przestrzennej pracowników nie sprzyja słaby rynek mieszkaniowy, mały udział w zasobach mieszkaniowych mieszkań na wynajem, duże uzależnienie od kredytów mieszkaniowych itp.

W następstwie tych uwarunkowań stan polskiego rynku pracy nie jest mocną stroną gospodarki, w warunkach wspólnej waluty grozi nierównomiernym rozłożeniem kosztów dostosowań, w przypadku wstrząsów asymetrycznych. Koszty dostosowań będą ponosić głównie pracownicy, a nie pracodawcy. Nie pozostanie to bez wpływu na sposób i długofalowe skutki tych dostosowań, jeśli nie będą wymuszać na przedsiębiorcach działań dostosowawczych, radykalnych i innowacyjnych. Tego typu instytucjonalne przeszkody i uwarunkowania mogą osłabiać tempo wzro-

stu, choć wraz z postępowaniem konwergencji realnej ich ograniczający wpływ będzie się zmniejszał.

Po czwarte – przedstawione wyżej niedostosowania strukturalne i instytucjonalne, rodzące stany nierównowagi i szoki asymetryczne są trudniejsze do przezwyciężenia po wstąpieniu do strefy euro z powodu braku krajowego banku centralnego i suwerennej polityki pieniężnej – konstatują autorzy cytowanego raportu.

W świetle szoku wywołanego przez ostatni kryzys strefa euro, która przed kryzysem jawiła się jako przystań ładu i bezpieczeństwa, teraz przedstawia się jako miejsce pełne potencjalnych niebezpieczeństw i zagrożeń dla kraju słabiej rozwiniętego. Aby taki kraj, pozbawiony się suwerennej polityki pieniężnej, mógł bezpiecznie funkcjonować w strefie powinien mieć zrównoważone finanse publiczne. Niski dług publiczny i mocny budżet pozwolą skuteczniej przeciwdziałać wstrząsom koniunkturalnym. Narzędzia polityki fiskalnej, w tym wypadku, muszą wypełniać zarówno zadania polityki monetarnej, jak i fiskalnej w procesie stabilizowania koniunktury. Dlatego też przed akcesją dobrze jest z nawiązką spełniać kryteria fiskalne Maastricht, dotyczące tak długu, jak i budżetu.

3. Co zamiast strefy euro?

Strefa euro nie jest Arkadią (Nowak i Ryc, 2015). Mała gospodarka otwarta, z kursem walut płynnym i w istocie pozornie tylko suwerenną polityką pieniężną, w świecie pełnym wysoce konkurencyjnych partnerów handlowych oraz królujących rynków finansowych również nie znajduje się w Arkadii – a taką jest gospodarka Polski. Spójrzmy więc na tę alternatywę, czyli pozostawanie przy własnej walucie i przy kursie płynnym, bardziej lub mniej czystym, kontrolowanym lub całkowicie wolnym.

Przed ustanowieniem i przyjęciem wspólnej waluty euro w dyskusjach naukowych i debatach politycznych mówiono dużo o zaletach euro i o korzyściach gospodarczych, których przysporzy. Mało natomiast uwagi zwracano na wady systemu kursów płynnych, który wspólna waluta zastąpi w obrotach handlowych i operacjach płatniczych strefy euro. Jest to zrozumiałe. Wstępującemu, a nie odchodzącemu w przeszłość, projektowi poświęca się całą uwagę. Dziś wielu ekonomistów z nostalgią wspomina zalety zarzuconego w obrębie strefy systemu i postuluje powrót do kursów płynnych. W tym względzie wskazana jest wstrzeźliwość i ostrożność. W największym skrócie można stwierdzić, że kurs płynny walut cechuje krótkookresowa niestabilność i długookresowe niedopasowanie (Helleiner, 2011, s. 271).

Po pierwsze, kurs płynny jest niebezpiecznym narzędziem walki konkurencyjnej wewnątrz wspólnoty gospodarczej. Stwarza bowiem pokusę takiego manipulowania polityką pieniężną, by doprowadzić do deprecjacji rodzimego pieniądza wobec walut partnerów handlowych. John Maynard Keynes nazywał to dobitnie: usiłowaniem eksportu bezrobocia. Aby temu zapobiec i zaradzić na wspólnym rynku, po rozpadzie systemu Bretton Woods, stosowano z kiepskim rezultatem kursy stałe, tworząc tzw. węże walutowe. Jednak korzystanie z możliwości, jakie daje słabnąca waluta we

wspólnym rynku, swoisty dumping kursowy ze strony krajów Południa UE tworzył napięcia. W rezultacie kraje bogatej Północy zachęcały do przyjęcia euro, tak samo jak możliwość zamiany słabych walut państw Południa zachęcała ich mieszkańców do przyjęcia wspólnej waluty, która – jak oczekiwano – będzie tak dobra, jak marka niemiecka, a właśnie marka była hegemonem w węzłach walutowych.

Po drugie, kurs płynny, ułatwiając dzięki deprecjacji uzyskanie równowagi zewnętrznej przez obniżenie wartości eksportu i wzrost wartości importu, rozgrzesza z góry niekonkurencyjność, nie wymusza niezbędnych dostosowań realnych, innowacyjności produkcji i oferty eksportowej. Deprecjacja waluty jest paliatywem, a nie lekarstwem na niską konkurencyjność gospodarki, raczej znieczula niż leczy. W tym sensie może być tylko pomocna jako znieczulenie, gdy kraj dokonuje wysiłku na rzecz dostosowań strukturalnych. Temu przecież miały służyć dewaluacje w systemie kursów stałych Bretton Woods, które Paul Volcker (2014) nazywa kursami stałymi wymiany podlegającymi dostosowaniom. Za dewaluacją powinny być podejmowane dostosowania realne, zgodne z zaleceniami Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Jeśli z tych rad i zaleceń rządu nie skorzystały, czasowe dostosowanie następowało w drodze inflacji i redystrybucji dochodów, a następnie w wyniku wzrostu cen i kosztów powracała utrata konkurencyjności.

Po trzecie, kurs płynny nazbyt pragmatycznym czy wręcz oportunistycznym władzom państwowym pozwala na unikanie lub tylko oddalanie trudnych decyzji modernizacji gospodarki. Deprecjacja i postępująca za nią inflacja uderza przede wszystkim w konsumentów i pracowników najemnych, w mniejszym natomiast stopniu w firmy i w przedsiębiorców – co nie wymusza działań przedsiębiorstw na rzecz ich modernizacji dla poprawy konkurencyjności i uzyskiwania tym samym konkurencyjności strukturalnej. Deprecjacja pieniądza może przez to stać się procesem powtarzalnym, ciągłym, obniżając tempo wzrostu kraju słabo rozwiniętego. Jednakże niska cena pracy, jako efekt niekorzystnej dla pracowników redystrybucji dochodu, nie sprzyja oszczędnemu, racjonalnemu jej wykorzystaniu, a zatem i wzrostowi wydajności pracy.

Po czwarte, kurs płynny w warunkach globalizacji i finansyzacji gospodarki światowej staje się w pełni nieprzewidywalny, zwłaszcza dla małej gospodarki otwartej. Znany trójdylemat polityki pieniężnej i kursowej w warunkach swobody przepływu kapitału, o którym uczymy w kursie makroekonomii, jak dowodzi Helene Rey (2013), zamienia się stopniowo w dwudylemat, czyli staje się teraz alternatywą: albo swoboda przepływu kapitału, albo suwerenność polityki pieniężnej i kursowej, co w istocie pozbawia kraj tej suwerenności, ponieważ trudno ustawić skuteczną zapórę dla przepływu kapitału. W warunkach silnej mobilności kapitału w świecie w coraz mocniej uzależnionym od gry na rynkach finansowych, które działają jak system naczyń połączonych z silnie falującą ciecżą, zmiany w polityce monetarnej czy fiskalnej dużych państw, silnych gospodarczo partnerów, będą skutkować już nie echem, a falą miotającą kursem walut słabszych partnerów.

Po piąte, można przytoczyć cały pakiet niedogodności, ryzyka i kosztów transakcyjnych związanych z kursem płynnym, które eksponowano przed wprowadzeniem euro i od których uwalnia wspólna waluta.

W świetle powyższych uwag na temat wad kursu płynnego, wróćmy do najczęściej artykułowanych strat, które poniesiemy, przyjmując euro. Chodzi tu o utratę zalet suwerennej polityki, w tym możliwości wyznaczania wysokości i dokonywania manewrów stopą procentową oraz wykorzystywania stopy banku centralnego w polityce gospodarczej, w tym także do kształtowania nominalnego kursu walutowego.

Możliwości stopy procentowej w gospodarce, w warunkach systemu kursów płynnych, mocno się przecenia. Stopa procentowa znakomicie pełni swe funkcje w modelach makroekonomicznych, takich jak model IS-LM i inne modele od niego pochodne. W czasach nazywanych często złotymi dekadami powojennej gospodarki kapitalistycznej, gdy modele makro nieźle odpowiadały rzeczywistości, stopa procentowa nie występowała jednak jako jedyny, czy nawet główny instrument przywracania równowagi wewnętrznej i wygładzania koniunktury, a także kształtowania nominalnego kursu waluty. Nawet w programach dostosowawczych dla krajów przeżywających utratę równowagi arcyliberalny wówczas Międzynarodowy Fundusz Walutowy – zanim udzielił pomocy – dawał rady wg schematu: zmniejszyć wydatki, zwiększyć podatki, podnieść stopę procentową. Stopa procentowa występowała więc w kontekście innych rad, wskazówek i zaleceń dotyczących również polityki fiskalnej.

Znaczenie stopy procentowej w polityce makroekonomicznej osłabiła globalizacja i finansyzacja gospodarki światowej. Jej słabnącą skuteczność widać było wyraźnie w przypadku kryzysów finansowych tzw. drugiej generacji, z lat 90. ubiegłego wieku. I tak, dziś podwyżka stopy procentowej może równie dobrze wzmocnić, jak i osłabić kurs nominalny krajowej waluty, wywołać przyływ kapitału lub też jego ucieczkę, poprawić lub pogorszyć saldo obrotów bieżących itd. Wszystko zależy od okoliczności, od tego jak tę decyzję odczytają rynki finansowe, jak oceniają jej krótko i długookresowe następstwa, a także od zmian sytuacji wewnętrznej w kraju manewrującym stopą procentową i spodziewanej na te zmiany reakcji innych partnerów zagranicznych. Słowem wszystko to ma wpływ na zaufanie do gospodarki danego kraju, i tym samym wyznacza poziom ryzyka przy podejmowaniu decyzji w przepływach kapitału. Odnosi się to do krajów zaliczanych do typu małej gospodarki otwartej, a przede wszystkim do większych z nich, o w miarę rozległych rynkach finansowych, co ułatwia i czyni atrakcyjnymi większe operacje finansowe. W rezultacie i kurs walutowy – o czym było wyżej – nie zmienia się pod dyktando banków centralnych i rządów.

Można zgłaszać zarzut, że te uwagi krytyczne odnoszą się do obecnych, niespokojnych czasów w gospodarce światowej. W istocie tak nie jest. Badania Sebastiana Edwardsa (2015) wskazują na tzw. efekt zarażenia. Przy płynnym kursie walut polityka pieniężna nie będzie w pełni niezależna, ponieważ banki centralne, aby unikać nadmiernych wahań kursów, muszą uwzględniać politykę pieniężną i stopy procentowe innych banków centralnych. Tak więc w niespokojnych czasach skutki spekulacji walutowych, a w spokojnych czasach efekty zarażenia ograniczają suwerenność monetarną – swobodę polityki pieniężnej.

Być może w przyszłości, uda się zwalczyć ujemne następstwa finansyzacji gospodarki światowej i ucywilizować swobodny przepływ kapitałów. Bardziej prawdopo-

dobny jest jednak inny bieg zdarzeń – pogłębienie procesu finansyzacji i zwiększenie dystansu między gospodarką realną a praktykami świata międzynarodowych finansów. Nie wróży to katastrofy czy armagedonu gospodarki światowej, lecz wskazuje na zagrożenia płynące z pozostawania w systemie kursów płynnych dla kraju, który zmierza do realnej konwergencji z państwami o gospodarkach wysoko zaawansowanych w rozwoju. Kurs płynny ułatwia poprawę konkurencyjności, gdy jest w pełni sterowalny. Trudno tego oczekiwać po kursie w warunkach turbulencji i gier finansowych. Pozostawanie poza strefą euro nie zwiększa szans na sukces. Szanse powodzenia w tym dziele w ramach strefy czy poza nią są raczej podobne.

4. Czego najbardziej brak w strefie euro, a co zachęca do przystąpienia?

Niepowodzenia strefy euro najczęściej tłumaczy się nieoptymalnym obszarem walutowym, na którym została zbudowana, a zaraz potem, że zabrakło w niej niezbędnej unii fiskalnej i dyscypliny fiskalnej, co zaowocowało zbyt szybkim wzrostem płac i kosztów produkcji w słabiej rozwiniętych krajach peryferii. W rezultacie te kraje utraciły konkurencyjność. Pierwszej z tych przyczyn trudno kwestionować, natomiast dwie następne wymagają komentarza. Mówiąc o unii fiskalnej, myśli się najczęściej o harmonizacji podatkowej, o zgodnym równoważeniu krajowych finansów publicznych i o dużym unijnym budżecie umożliwiającym wspieranie państw i regionów przeżywających trudności. Tak rozumianej unii fiskalnej nie stworzono i moim zdaniem nie sposób ją utworzyć.

W wyniku sporów o finanse, w czasie turbulencji gospodarczych, wspólny rynek nie zjednoczył, lecz poróżnił kraje członkowskie. Jeśli Unia Europejska ma trwać musi pamiętać o swych korzeniach, o wartości pokoju, który przyniosła i nadal utrwała. Podstawą jest zgodność, wzajemny szacunek dla partnerów, poszanowanie odmienności, inności kultur – ale zarazem uznanie dla tych samych wartości. Trudno natomiast na pełny wzajemny szacunek we wspólnocie, która zostałaby podzielona decyzjami polityki fiskalnej Unii na:

- świadczeniodawców środków budżetowych i odbiorców;
- darczyńców i obdarowanych;
- wierzycieli i dłużników a w konsekwencji;
- patronów i ich klientów.

Tego typu podziały byłyby nie tylko niezgodne z celami Unii, lecz także niebezpieczne dla jej przetrwania. Jak się wydaje, nie ma możliwości, a nawet potrzeby, stworzenia unii fiskalnej rozumianej jako system redystrybucji dochodu. Polityka fiskalna zakładająca redystrybucję może być realizowana w ramach państwa z wykorzystaniem narzędzi przymusu, ze względu na różnice interesów. Unia nie stanie się jednym państwem ani tym bardziej wielonarodowym imperium. Nie znaczy to, że nie może i nie powinna udzielać wsparcia finansowego ze wspólnych funduszy w poczuciu solidarności krajom w potrzebie, ale także – a może nawet przede wszystkim – udzielać wsparcia słabszym partnerom przez luzowanie pewnych rygorów polityki

sektorowej czy kredytowej, ułatwiając w ten sposób proces konwergencji realnej tak w ramach strefy euro, jak i w całej Unii.

Osiągnięcie poziomu rozwoju gospodarczego, bliskiego krajom najbardziej zaawansowanym, jest zadaniem niezwykle trudnym, zarówno drogą integracji w strefie jednej, wspólnej waluty, jak i warunkach trwania przy pieniądzu własnym. Zasadniczą trudnością jest zachowanie konkurencyjności w relacjach handlowych z bogatymi krajami partnerskimi, gdy wraz z szybszym tempem wzrostu produktu krajowego zaczynają szybciej rosnać i płace i ceny. Kraje słabiej rozwinięte, jak wskazano wcześniej, były konkurencyjne głównie z powodu niskich płac i niższych kosztów produkcji. Wzrost kosztów i tym samym spadek konkurencyjności może spowodować, i w praktyce często powoduje, pogorszenie bilansu obrotów bieżących wymuszając podjęcie bolesnych dostosowań. W systemie kursów stałych Bretton Woods podobną sytuację sygnalizował ubytek rezerw dewizowych. Jeśli nie udało się temu zaradzić konieczna była, często politycznie trudna i nie łatwa do przeprowadzenia, dewaluacja. Z kolei dokonana dewaluacja, podnosząc konkurencyjność kosztem realnego spadku płac i innych dochodów oraz ograniczenia wydatków prywatnych i publicznych, mogła pomóc przywrócić na krótko równowagę zewnętrzną. Konieczność dokonywania niepopularnej społecznie i trudnej politycznie dewaluacji, podobnie jak narastanie deficytu obrotów bieżących i pogorszenie pozycji inwestycyjnej powinny być bodźcem dla władz państwa do działań zaradczych, do troski budowanie konkurencyjności strukturalnej gospodarki krajowej. Przymus troski o konkurencyjność nie cenową, a strukturalną skutecznie tłumi system kursów płynnych. Wśród rozlicznych czynników oddziałujących na kurs waluty krajowej ginie znaczenie fundamentów kursu – konkurencyjność gospodarki. Brak troski o tę konkurencyjność jest najprostszym sposobem trafienia w pułapkę tzw. średniego dochodu. Dlatego też, jeśli nie można wskrzesić systemu Bretton Woods ani też jemu podobnego systemu kursów stałych, z powodu trudnych do ograniczenia i kontroli przepływów kapitału w globalnej gospodarce należy z większym zainteresowaniem patrzeć w stronę euro. Za myśleniem o akcesji do strefy euro przemawia również inny wzgląd: bezpieczeństwo wynikające z rozmiarów tego ugrupowania i jego znaczenia w gospodarce światowej, co wymaga odrębnej analizy (Wojtyła, 2015).

Przystąpienie do unii gospodarczej i walutowej w jej obecnym kształcie jest dla Polski nazbyt ryzykowne. Nie chodzi tu bynajmniej o obecny stan pokryzysowy samej gospodarki krajów strefy czy konkretnych instytucji unijnych. Chodzi przede wszystkim o dotychczasową politykę unijną, o kierunki polityki gospodarczej całej Unii i strefy euro oraz o metody realizacji tej polityki.

Przy ustanowieniu wspólnej waluty spłoty się nie nazbyt szczęśliwie dwie koncepcje. Pierwsza to idea zdrowego pieniądza, emitowanego przez bank centralny unii gospodarczej i walutowej, egzogenicznego w stosunku do każdego państwa wziętego z osobna, tym samym uwolnionego od pokus psucia przez poszczególne rządy, w celu poprawy konkurencyjności eksportu drogą deprecjacji. Utworzono więc umowne swoiste „złoto konfidencjonalne”, które Europejski Bank Centralny miał z umiarem wykorzystywać, realizując cel inflacyjny, stabilności ogólnego poziomu cen.

Druga koncepcja – to neoliberalna idea wolnego rynku, który zgodnie z tą ideą, oswobodzony od ograniczeń dla przepływu ludzi, towarów i kapitału przyspieszy rozwój gospodarczy całej wspólnoty, a zwłaszcza krajów mniej zaawansowanych w rozwoju, umożliwiając im realną konwergencję z bogatszymi państwami wspólnoty. Cel konwergencji realnej nie został osiągnięty. Swoboda przepływu kapitału doprowadziła do powstania wielu nieefektywnych inwestycji i baniek spekulacyjnych. Zamiast postępu konwergencji realnej wystąpiła niebezpieczna deindustrializacja państw mniej rozwiniętych.

Wobec dotychczasowych niepowodzeń, aby strefa euro stała się ponownie atrakcyjna dla państw słabiej rozwiniętych, musi dopuścić do użycia narzędzi i metody polityki gospodarczej, które pozwolą uruchomić proces prowadzący do konwergencji realnej. Dotyczy to zarówno mechanizmów alokacji zasobów, jak i przyjaznej polityki pieniężnej.

Tego nie gwarantują mechanizm rynkowy i polityka horyzontalna wspierania rozwoju całej gospodarki. Potrzebna jest więc polityka wertykalna, sektorowa, w tym polityka przemysłowa. Trudno znaleźć kraj, który osiągnął sukces gospodarczy, nie wspierając specjalizacji, obywatel się bez polityki sektorowej (Rodrik, 2011). Wyższa różnica tempa wzrostu sektora dóbr wymiennalnych od tempa wzrostu łącznej produkcji obu sektorów od różnicy między tempem krajowej inflacji a inflacją u partnerów handlowych może być sposobem na utrzymanie konkurencyjności.

Drugą niezbędną zmianą – obok przywrócenia możliwości wykorzystania polityki sektorowej – jest zmiana polityki pieniężnej. Konieczne jest złagodzenie skutków egzogeniczności wspólnego pieniądza. Owe „fidencjalne złoto” może być przecież wydobywane w niezbędnych ilościach w sytuacjach poważnych zagrożeń, a Europejskiego Banku Centralnego (EBC) może być bankiem ostatniej instancji. Prezes EBC nie musi być pozywany przed trybunał tylko za to, że naruszył prawo słowem, gdy zapowiedział, iż będzie bronił euro, skupując obligacje na rynku wtórnym lub w inny sposób luzując politykę pieniężną. Prawo, które tego zabrania zostało stworzone pod wpływem ideologii, a nie rzeczywistych potrzeb społeczeństwa i gospodarki. Już nie tylko deklaracje prezesa Europejskiego Banku Centralnego o możliwości nieortodoksyjnej polityki pieniężnej w przypadku zagrożeń, lecz program luzowania ilościowego (QE), a także obietnice nowego Przewodniczącego Komisji Europejskiej dotyczące podejmowania wysiłku na rzecz skutecznego przeciwdziałania deindustrializacji Unii i nowej polityki przemysłowej brzmią optymistycznie. Można się spodziewać, że za tymi przedsięwzięciami i deklaracjami następować będą rzeczywiste zmiany w sposobie funkcjonowania strefy euro, stwarzające bardziej przyjazne warunki dla krajów mniej zaawansowanych w rozwoju. Polska powinna wspierać i wspiera tego typu zmiany, pozostając w kręgu krajów posiadających „waluty równoległe do euro” (Góralczyk, 2014), licząc na dalsze zmiany sprzyjające konwergencji realnej krajów mniej zaawansowanych w rozwoju i zachęcające do akcesji. Być może uda się uzyskać wspólną walutę Unii lepiej dostosowaną do warunków współczesnej gospodarki – EURO-2.0.

Bibliografia

- De Grauwe, P. (2013). Design Failures in the Eurozone: Can they be fixed? *LEQS Paper*, 57.
- De Grauwe, P. (2015). Stagnacja w strefie euro na wieki wieków. *Obserwator Finansowy*, 24 lutego.
- Dornbusch, R. (2001). *The Euro Controversy*. Massachusetts: MIT Department of Economics.
- Dubel, P. (2012). *Polityka regionalna i fundusze strukturalne w praktyce*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania UW.
- Dunin-Wąsowicz, M., Darska, A. i Tchorek, G. (2012). *Integracja europejska i nowy ład gospodarczy. Raport*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR.
- Edwards, S. (2015). Iluzje niezależności polityki pieniężnej przy zmienionym kursie. *Obserwator Finansowy*, 24 lutego.
- Góralczyk, B. (2014). Obudź się Unio. *Obserwator Finansowy*, 18 grudnia.
- Hausmann, R. i Rodrik, D. (2003). Economic Development as Self-Discovery. *Journal of Development Economics*, 10(72).
- Helleiner, E. (2010). A Bretton Woods moment? The 2007–2008 crisis and the future of global finance. *International Affairs*, 86(3).
- Helleiner, E. (2011). Ewolucja międzynarodowego system walutowego i finansowego. W: J. Ravenhill (red.), *Globalna Ekonomia Polityczna*. Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Krugman, P. (2001). Can Europe Be Saved? *New York Times Magazine*, January 12.
- Mihaljek, D. i Klau, M. (2008). The Balassa-Samuelson effect in central Europe: a disaggregated analysis. *BIS Working Papers, Bank for International Settlements*, No. 270.
- NBP. (2014). Ekonomiczne wyzwania integracji Polski ze strefą euro. Raport. Warszawa; NBP.
- Nowak, A.Z. (2002). *Integracja europejska, szansa dla Polski?* Warszawa: PWE.
- Nowak, A.Z. i Ryć, K. (2013). Europa potrzebuje liberalnego Keynesa. *Rzeczpospolita*, 26 listopada.
- Nowak, A.Z. i Ryć, K. (2015). Czy strefa euro może być dla Polski arkadią? *Rzeczpospolita*, 27 stycznia.
- Rey, H. (2013). *Dilemma not Trilemma: The global financial cycle and monetary policy independence*. Referat prezentowany na Jackson Hole Economic Symposium. Pozyskano z: http://www.helenerrey.eu/RP.aspx?pid=Working-Papers_en-GB&aid=84976899_67186463733 (23.03.2015).
- Rodrik, D. (2011). *Jedna ekonomia, wiele recept. Globalizacja, instytucje i wzrost gospodarczy*. Warszawa: Wydawnictwo Krytyki Politycznej.
- Ryć, K. (2008). Polityka monetarna wobec inflacji. W: A. Sopoćko (red.), *Polska w strefie euro? Nowe perspektywy wzrostu*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania UW.
- Ryć, K. (2014). Dylematy konwergencji w strefie euro. W: P. Dubel, A. Adamczyk (red.), *Polska w Unii Europejskiej – 10 lat doświadczeń*. Warszawa: Poltext.
- Volcker, P. (2014). Pieniądz sam sobą nie pokieruje. *Obserwator Finansowy*, 25 lipca.
- Wojtyna, A. (2015). Raport NBP o euro a wybory. *Rzeczpospolita*, 6 lutego.

