

Tekst powstał w ramach projektu "Symposium: Unia Europejska, euro i ekonomiczny kryzys: wspólne interesy Polski i Czech w kontekście polskiej prezydencji w UE", wspartego przez Forum Czesko-Polskie, a organizowanego przez Centrum pro studium demokracji a kultury z Brna (www.cdk.cz, www.revuepolitika.cz) przy współpracy Ośrodka Myśli Politycznej.

I. Kilka uwag o naturze globalnego kryzysu finansowego

Kryzysy finansowe nie są w rozwoju gospodarczym niczym nowym. Pojawiały się wielokrotnie (poprzedni azjatycki? zdarzył się w roku 1997) i, do czasu obecnego kryzysu, różniły się dwiema cechami: miały przede wszystkim wymiar regionalny a impulsem do ich pojawienia się było zdarzenie w państwach niejedynie rozwiniętych (rozlewały się na przykład z Meksyku, Argentyny, Tajlandii czy Korei Południowej).

Tym razem kryzys zapoczątkowany został przez wysokorozwiniętą gospodarkę Stanów Zjednoczonych. Jego podłożem stały się głębokie problemy strukturalne w amerykańskiej gospodarce przejawiające się w relacjach zewnętrznych, wielkim deficytem w bilansie handlowym, zaś w wymiarze wewnętrznym rosnącym zróżnicowaniem dochodów pomiędzy mniejszością społeczną, która skorzystała z globalizacji gospodarczej, a znaczną większością, której realne dochody w ostatnich dwóch dekadach nie wzrosły, a często nawet malały. Erozja konkurencyjności gospodarki amerykańskiej musi w dłuższym okresie prowadzić do obniżenia poziomu życia wielu obywateli tego państwa. Okresowo jednak udawano, że ten proces powstrzymałby ekspansję kredytu konsumpcyjnego i kredytu hipotecznego. Łatwo dostępny (dostępny dla każdego!) kredyt konsumpcyjny chronił poziom bieżącej konsumpcji i odsuwał w czasie nieuchronne obniżenie dochodów. Rozbudowany system kredytów hipotecznych (w części gwarantowanych przez rząd Stanów Zjednoczonych) tworzył iluzję ciągłego wzrostu bogactwa, gdy w sytuacji napływu środków finansowych do sektora nieruchomości kredyty hipoteczne zdawały się nie tylko "spacować", lecz co więcej przynosić nadzwyczajne dochody.

Iluzję, że proces taki może trwać nieskończoność i że nie istnieje żadne związane z tym ryzyko pomimo utrzymywania nowych instrumentów finansowych, w tym zjawisko "sekurytyzacji". Istotą procesu sekurytyzacji jest takie rozdzielenie ryzyka, które umożliwia finansowanie danej transakcji gospodarczej, która bez sekurytyzacji byłaby niemożliwa (kredytodawca nie udzieliłby pożyczki, gdyby nie mógł przesunąć części ryzyka jego niespłacenia na inne podmioty). W praktyce jednak sekurytyzacja doprowadziła do usunięcia finansowej odpowiedzialności pożyczkodawcy za jakość finansowanego projektu (uczyniła lekkomyślnie udzielanie kredytu) i zwiększyła stopień hazardu moralnego w transakcjach finansowych. Sekurytyzacja pozornie zlikwidowała ryzyko poszczególnych transakcji, wygenerowała jednak olbrzymie ryzyko systemowe, które nie zostało zauważone przez analityków, bowiem ich modele ryzyka systemowego nie uwzględniały.

Optymistyczna wizja, według której Stany Zjednoczone będą "globalnym domem maklerskim" efektywnie rozdzielającym środki finansowe pracowicie gromadzone przez resztę świata załamano się. Kryzys rozlał się ze Stanów Zjednoczonych na cały świat, lecz w największym stopniu dotknęły te państwa, których instytucje finansowe (banki i fundusze inwestycyjne) w okresie przedkryzysowym przejawiały znaczną międzynarodową ekspansję i uczestniczyły w globalnej ekspansji instytucji finansowych. Islandia i Irlandia stały się przykładami państw, w których kryzys gospodarczy został

wywołany i spotowany przez krach nadmiernie, w stosunku do wielkości własnej realnej gospodarki, rozwiniętego i ekspandującego na zewnątrz sektora finansowego. Estonia i otwa znalazły się w poważnym kryzysie gospodarczym na skutek, skierowanej na sprzedaż kredytów konsumpcyjnych i hipotecznych, ekspansji kredytowej banków skandynawskich, które prawie w stu procentach kontrolują sektor finansowy tych państw. Kryzys z kolei w małym stopniu dotknął kraje Wschodniej Azji, w tym Korea Południową, gdyż państwa te nie pozwoliły na oderwany od realnych procesów wzrost sektora finansowego.

Globalny kryzys finansowy nie jest jeszcze zakończony: rachunki instytucji finansowych nie zostały wyciszczony ze źrych kredytów, istnieje jeszcze znaczna niepewność co do wypłacalności wielu banków (amerykańskich, brytyjskich czy niemieckich), trwa polityczny spór o rozkład kosztów kryzysu (komu uda się przerzucić koszty kryzysu na innych, w tym na podatnika). Trwający kryzys ujawnia jednak podstawowy konflikt pomiędzy orientacją pozornie kosmopolitycznych instytucji finansowych, które w czasach boomu obiecują róny dostęp do korzyści taniego pieniądza? a narodowymi kosztami kryzysu wywołanego przez gospodarczo i społecznie niezakorzeniony kapitał. Międzynarodowe przepływy kapitałowe pozornie unieważniają klasyczne dylematy gospodarowania, w tym wymóg długookresowego renowania krajowych oszczędności i inwestycji, bilansu handlowego czy bilansu płatniczego. Kryzys gospodarczy pokazał jednak, że nawet Stany Zjednoczone nie mogą nie brać pod uwagę zagrożeń wynikających z nadmiernie niskiego poziomu oszczędności, wielkiego deficytu handlowego oraz deficytu bilansu płatniczego. W warunkach kryzysu następuje narodowe bilansowanie rachunków, a zdużenie sugerujące unieważnienie kategorii narodowych renowag okazuje się w istocie tylko zdużeniem.

Chociaż obecny kryzys ma zasięg globalny, jego konsekwencje są zróżnicowane, a negatywne skutki tym większe, im silniejsza deterytorializacja procesów gospodarczych, w tym góńnie finansowych. Dbające o trwałość rozwoju i długookresowy dobrobyt swoich obywateli państwa (i ich rzdzy) powinny zwracać uwagę na realne procesy, na rozwój infrastruktury, siły konkurencyjności własnych przedsiębiorstw i jakością kapitału ludzkiego (kwalifikacje i kompetencje pracowników). Nie powinny tak ulegać zdużeniu, że nie liczy się lokalne zakorzenienie instytucji finansowych. Krajowe instytucje finansowe silniej bowiem wiążą swoje losy ze stanem swojej gospodarki, lepiej renowają interesy finansowe z działaniami gospodarczymi, losem przedsiębiorstw i zatrudnionych tam osób. Dobrym przykładem jest to, jak koreańskie instytucje finansowe rozwiązały problem źrych długów? czeboli. Restrukturyzacja finansowa (kompensacja długów, czciowe umorzenia, rozłożenie w czasie płatności) po kryzysie roku 1997 przebiega szybko i w zdecydowanej większości nie zagraża dalszemu funkcjonowaniu przedsiębiorstw. Można hipotetycznie przyjąć, że jeśli restrukturyzacja finansowa prowadzona byłaby przez globalne instytucje finansowe, nacisk na spłatę długów doprowadziłby do likwidacji większej ilości przedsiębiorstw, gdyż krótkookresowe interesy finansowe wzięby góń nad troskę o przetrwanie i dalsze funkcjonowanie koreańskich przedsiębiorstw.

Chociaż w publicznej percepcji dominuje finansowa natura kryzysu, to ma on także dodatkowe, współzdujące wymiary. Są to przede wszystkim kwestie energetyczne, ochrony środowiska i demograficzne. W każdym z tych wymiarów pojawiają się wyzwania, które mają pierwotny? materialny?, rzeczowy charakter, a dopiero później pojawiają się jako finansowe skutki. Malejąca dostępność surowców energetycznych skutkuje wzrostem cen paliw, obniża poziom życia mieszkańca i grozi polityczną ingerencją ze strony dominujących dostawców. Koszty walki z zanieczyszczaniem wpływają na konkurencyjność firm, ceny produktów i w rezultacie

na poziom bezrobocia. Szybka zmiana demograficzna związana ze starzeniem się społeczeństwa rodzi presję na wydatki publiczne w obszarach ochrony zdrowia oraz system emerytalnych. Zdolność państwa do rozwiązania tych problemów będzie w dłuższym okresie decydować o stabilności systemu finansowego: od stanu finansów publicznych po stan rynków kapitałowych i rentowności inwestycji kapitałowych.

II. Euro a mechanizmy dostosowania do kryzysu finansowego

Wprowadzeniu Euro w 1999 roku towarzyszyło podwójne uzasadnienie. Wspólna waluta zapobiega politycznym konfliktom, które towarzyszą każdej dewaluacji oraz stanowiłaby podwaliny pod dalszy rozwój instytucjonalnej integracji. W połowie lat 1990-tych wieś o kryzysie walutowym z lat 1992-93, który zakończył się devaluacją włoskiego lira i brytyjskiego funta. Wydawało się wtedy, że europejski system walutowy zakładający zarządzanie kursami walut tak, aby pozostawały w pewnym paśmie wokół przyjętych kursów centralnych jest i niefunkcjonalny, i niemożliwy do utrzymania w sytuacji silnych ataków spekulacyjnych. Przekonaniu temu towarzyszyły wtedy twierdzenia wielu ekonomistów, że nastąpiło wypukanie? rozwiązanie pośrednich takich jak w walutowy?, że możliwe jest jedynie trwałe usztywnienie kursów walut (unia walutowa ze wspólnym pieniądzem) lub kursy całkowicie płynny. Helmut Kohl i Francois Mitterand wybrali opcję wspólnych walut mimo, że istniały silne teoretyczne przesłanki, aby twierdzić że dla silnie zróżnicowanych gospodarek wspólna waluta nie jest rozwiązaniem optymalnym. Teoria optymalnych obszarów walutowych wskazywała, że przystępując do unii monetarnej państwa, za wyjątkiem Niemiec i krajów Beneluksu, nie tworzą optymalnego obszaru walutowego. Wiadomo zagrożenie jakie płynęło z podjęcia eksperymentu z wprowadzeniem wspólnej waluty, zagodziła wiara, że decyzja ta wymusi dostosowania, które uczyni państwa funkcjonujące w strefie euro optymalnym obszarem walutowym ex post.

Pierwsze dziesięć lat funkcjonowania wspólnej waluty wydawało się potwierdzać optymistyczne oczekiwania. Istotnie wspólna waluta zapobiegała wewnętrznym wojnom walutowym?, zapewniała niski poziom inflacji państwom, które wcześniej nie radziły sobie z powstrzymaniem inflacji oraz zyskiwała zaufanie innych państw stając się drugą, po dolarze, walutą, w której państwa przechowywały rezerwy.

W czasie całej pierwszej dekady istnienia euro narastały jednak procesy, które przyspieszone przez globalny kryzys finansowy, ujawniły problemy, które tworzą funkcjonowanie w strefie euro.

Pojawiła się silna rywalizacja w poziomie konkurencyjności pomiędzy państwami członkowskimi. Niemcy stały się Chinami strefy euro? generując rok po roku wielkie nadwyżki w bilansie handlowym z innymi państwami członkowskimi unii monetarnej. Jeśli potraktujemy strefę euro jako rodzaj systemu zamkniętego, to nadwyżka Niemiec musi wiązać się z deficytem bilansu handlowego innych państw. Dzieje się tak, gdy brak możliwości dewaluacji waluty blokuje ten (czyli dewaluacji waluty) najprostszy mechanizm równoważenia obrotów handlowych. O ile w okresie przed wprowadzeniem euro obroty handlowe pomiędzy Niemcami i Włochami były zrównoważone w okresach kilkuletnich, to po wprowadzeniu euro Włochy odnotowały rok po roku znaczny deficyt.

Dewaluacja nie jest oczywiście jedynym mechanizmem odzyskiwania konkurencyjności międzynarodowej. Jej odpowiednikiem jest zmniejszenie wysokości wynagrodzeń w rezultacie cen, oferowanych w obrocie międzynarodowym, towarów (mechanizm ten określa się niekiedy mianem ?dewaluacji

wewnętrznej?). O ile jednak dewaluacja jest narzędziem działającym szybko i przynoszącym zauważalne rezultaty w krótkim okresie, to dewaluacja wewnętrzna działa powoli, w sposób ujawniający się z opóźnieniem i groźący konfliktami politycznymi na tle dokonywanych obniżek płac. Wybór tej drogi odzyskiwania konkurencyjności jest więc politycznie kłopotliwy.

Analizując sytuację poszczególnych państw członkowskich strefy euro zauważymy, że w ciągu pierwszej dekady konkurencyjność w obrębie strefy euro utraciły Grecja, Hiszpania, Irlandia, Portugalia i w znacznym stopniu Włochy. Spośród tych państw ciężką dewaluację wewnętrzną wybrała Irlandia, której obywatele pogodzili się z koniecznością znacznych obniżek poziomu wynagrodzenia (w sektorze publicznym nawet o 20%) oraz Grecja, na której ciężka ta została wymuszona przez Komisję Europejską oraz Międzynarodowy Fundusz Walutowy, lecz stało się tak bez akceptacji obywateli tego kraju. Należy pamiętać jednak, że proces odzyskiwania konkurencyjności poprzez dewaluację wewnętrzną jest procesem powolnym. Kolejne akty tego scenariusza mogą przynieść zaskakujące wydarzenia.

Mając zablokowaną możliwość dewaluacji waluty Portugalia i Hiszpania będą eksperymentować bardziej młotkami, niż ciężka Irlandii i Grecji, sposobami odzyskiwania konkurencyjności. I w tym przypadku należy bacznie obserwować rozwój wydarzeń.

Irlandia i Hiszpania są, oprócz państw bałtyckich, jedynymi państwami Unii Europejskiej, w których, tak jak w Stanach Zjednoczonych, pojawiła się a następnie pojawiła bańka na rynku nieruchomości. W Irlandii bańka na rynku nieruchomości w Irlandii była euforia dzięki uzyskanego dobrobytu i ekspansja kredytu hipotecznego rozwijana przez własne irlandzkie banki. W przypadku Hiszpanii był nim natomiast napływ inwestorów zagranicznych i dostępność kredytu zarówno dla deweloperów, jak i dla nabywców mieszkań. Można więc twierdzić, że Hiszpania padła ofiarą napływu kapitału zagranicznego, który doprowadził do zniekształceń w alokacji inwestycji: inwestycje w Hiszpanii zostały ukierunkowane na rozwój budownictwa, na działalność która nie tworzy dóbr wchodzących do wymiany międzynarodowej (tradables). Obecnie czeka więc Hiszpanię trudny proces korekty struktury gospodarczej, w tym odbudowa konkurencyjności w sektorze tradables.

Funkcjonowanie wspólnej waluty rozwija więc problem konfliktów związanych z konkurencyjną dewaluacją, dzięki euro w sytuacji kryzysu nie jest możliwy powrót do polityki podcinania konkurencyjności sąsiada (tzw. beggar-thy-neighbor policies?). Jednakże wspólna waluta rodzi nowe problemy, w tym problem nierównowag wynikających z rozbieżnych trendów w zakresie konkurencyjności gospodarczej. Polityczną odpowiedzią na te problemy mogłoby być stworzenie politycznego mechanizmu umożliwiającego inwestowanie nadwyżki w państwach, które tracą wewnętrznie konkurencyjność. Jednakże mechanizm taki, w oczach wyborców, jawi się jako finansowanie bankrutów przez państwa, które sobie samym zawdzięczają sukces w postaci dobrych wyników gospodarczych. Nic dziwnego, że niemiecka prasa brakuje mobilizuje przeciwko wspieraniu skorumpowanych Greków czy leniwych Hiszpanów. Euro, które, w opinii Komisji Europejskiej, miało stać się symbolem Europy, europejskości, czy znakiem jednoczącym Europejczyków generuje obecnie głębokie symboliczne podziały.

Wskazane wcześniej negatywne, dla niektórych krajów, skutki funkcjonowania w strefie euro nie muszą oznaczać jej nieuniknionego rozpadu. Dla wielu państw, w tym także dla Niemiec, koniec projektu wspólnej waluty zaowocowałby silnym wstrząsem i zrodziłby nowe problemy (choćby problem nadmiernie silnej marki niemieckiej, która prawdopodobnie budziłaby większe zaufanie niż samo euro!). Wyjście ze

strefy euro nie jest **nie** najbardziej skutecznym rozwiązaniem problemów budżetowych Grecji. Strefa euro czeka jednak silne turbulencje, które zrodzą jeszcze poważniejsze napięcia i konflikty pomiędzy jej państwami członkowskimi.

Dziś obecnemu kryzysowi wiemy więcej o potencjalnie negatywnych skutkach funkcjonowania w strefie euro. Oznacza to, że zarówno państwa, w tym Polska, które są traktatowo zobowiązane do przyjęcia euro, jak i sama Komisja Europejska muszą bardziej chłodno i z rozważeniem zdecydować o przystąpieniu do euro i rozszerzaniu strefy euro. Teraz bowiem już wiemy, że oprócz korzyści w postaci zmniejszania kosztów transakcyjnych i zapobiegania konfliktom walutowym, funkcjonowanie w strefie euro może wymagać zdolności instytucjonalnej (głównie w obszarze stanowienia prawa oraz stosunków przemysłowych (industrial relations) do podjęcia **decyzji** dewaluacji wewnętrznej w przypadku pogorszenia pozycji konkurencyjnej gospodarki danego kraju.

</p></p><ol style="text-align: justify;">

III. **Finanse publiczne w warunkach kryzysu finansowego**

<p style="text-align: justify;"><p style="text-align: justify;">Globalny kryzys finansowy oraz kryzys strefy euro wymusza procesy przystosowawcze w obszarze finansów publicznych. W dyskusji publicznej w Polsce, a pewno i w wielu innych państwach, kwestia rosnącego długu publicznego oraz wysokiego deficytu budżetowego. Dyskusja ta nie jest, chociaż powinna być dyskusją o koncepcji państwa oraz gospodarczej roli rządu.

>Warto zauważyć, że kryzys na tle obsługi długu publicznego nie pojawi się we wszystkich państwach, które charakteryzuje wysoki poziom zadłużenia publicznego. Szczególnie interesujący jest pod tym względem przypadek Japonii, której zadłużenie publiczne netto (net financial liabilities) wynosiło w 2010 roku aż 105% PKB. Spłata samych odsetek od tego długu kosztuje sumą zbliżoną do 1,1% PKB, a mimo to Japonia nie jest państwem, któremu grozi bankructwo, czyli de facto restrukturyzacja zadłużenia. Dzieje się tak, gdyż znaczna część długu publicznego Japonii jest denominowana w jenach oraz kupowana przez samych oszczędzających Japończyków. Jak dotychczas rząd Japonii umiejętnie zarządza długiem przede wszystkim poprzez wydłużanie okresu pożytkowego i opóźnianie spłaty długu (obecnie podstawowy okres na który emitowane są obligacje japońskie wynosi nieco ponad 5 lat). Gdyby jednak metoda ta nie wystarczyła, to bank centralny Japonii może nałożyć na ludzi podatek inflacyjny, czyli pozwolić na wyższy wzrost cen zmniejszając koszty obsługi długu. W ostateczności za rząd Japonii może podnieść podatki i dokonać cięć wydatków. Warto zauważyć, że Japonia może skorzystać z pierwszej możliwości, gdyż jej dług publiczny ma charakter wewnętrzny, a z drugiej, gdyż posiada własną walutę i bank centralny może prowadzić autonomiczną politykę monetarną. Z kolei trzecia opcja jest dostępna dla wszystkich państw.

>Sporządzenie państw strefy euro z obsługą wielkiego długu dobrze radzą sobie Włochy, gdyż, podobnie jak w przypadku Japonii, większość długu jest w posiadaniu samych Włochów. Grecja natomiast jest w znacznym stopniu zadłużona za granicą, co sprawia, że trudno jej liczyć na rozwiązanie spłaty długu, gdyż inwestorzy zagraniczni nie są tak związani z państwem i tak wobec niego lojalni, jako jego obywatele. Ani Włochy, ani Grecja nie są w stanie, w przeciwieństwie do Japonii, wykorzystywać cięćki wzrostu inflacji, gdyż Europejski Bank Centralny działa na wzór Bundesbanku dając przede wszystkim do utrzymania niskiego poziomu inflacji w strefie euro. Przynależność do strefy euro wpływa więc na sposób obsługi długu publicznego eliminując pewne rozwiązania.

>Wzrost wielkości długu następuje najczęściej przez kumulację deficytu budżetowych. Sam w sobie deficyt budżetowy nie jest największym z

Jeżeli powstaje w warunkach recesji (rosną wtedy wydatki na oszczędności socjalne, a maleje wpływ budżetowy). Jeżeli jednak pojawia się w okresie szybkiego wzrostu, to może świadczyć o fundamentalnym problemie rozbieżności pomiędzy finansowanymi przez państwo bezpiecznymi lub częściowo odpłatnymi usługami publicznymi, a uzyskiwanymi przez państwo przychodami. Jeżeli państwo zobowiązane jest do oferowania świadczeń jak w modelu solidarystycznym? (tj. z szerokim zakresem bezpiecznych świadczeń, a zbiera podatki według zasad gospodarki liberalnej? (niskie podatki), to powstaje sytuacja nierównowagi, która ujawnia się w wysokim i trwałym deficycie budżetowym. Równowaga może zostać przywrócona albo poprzez kryzys (kryzys na ogół prowadzi do ewolucji państwa w kierunku modelu liberalnego), albo, rzadziej, poprzez aprobatę dla wzrostu podatków. Sytuacja, w której droga do równowagi wiedzie przez głęboki kryzys, nie jest czymś dobrym, gdyż na ogół prowadzi do chaotycznych cięć, w których trudno dopatrzeć się przewodniczących idei (koszty cięć ponoszą na ogół albo zorganizowani, podczas gdy silne grupy interesu są w stanie obronić otrzymane z budżetu subsydia i świadczenia).

Kryzys finansów publicznych nie zdarza się jednak przypadkiem. Jest skutkiem dezorientacji obywateli co do koncepcji państwa, które chcą realizować. Jest skutkiem kryzysu przywództwa politycznego, który prowadzi do słabnięcia wiarygodności polityk publicznych. Jest wyrazem dominacji orientacji krótkookresowej i skutkiem niskiego poziomu zaufania publicznego.

Ze skutkami globalnego kryzysu finansowego lepiej radzić sobie państwa, które zachowają racjonalne proporcje pomiędzy gospodarczymi fundamentami, a ekspansją sektora finansowego i ochronią się przed dominacją zewnętrznych instytucji finansowych. Z kryzysu tego szybciej wyjdą państwa, w których wiarygodne przywództwo buduje spójne koncepcje państwa akceptowane przez większość obywateli. Globalne procesy gospodarcze są więc filtrowane przez państwa.

Aleksander Surdej - Ekonomista i socjolog, profesor Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, wykładowca na wielu uczelniach europejskich (Humboldt University w Berlinie, Université de Paris I, University of Greenwich, Uniwersytet w Sienie, University College Dublin oraz Papieska Akademia Teologiczna w Krakowie). Autor monografii "Determinanty regulacji administracyjnoprawnych w oddziaływaniu państwa na gospodarkę" (2006), współautor wydanych przez OMP prac zbiorowych "Od komunizmu do ...? Dokąd zmierza III Rzeczpospolita" (1999), "Integracja europejska" (2000), "Państwo jako wyzwanie" (2000), "Kapitalizm po polsku" (2003), "Rzeczpospolita 1989-2009. Zwykłe państwo Polaków?" (2009).