



UNIWERSYTET
EKONOMICZNY
W KRAKOWIE

ZARZĄDZANIE PUBLICZNE PUBLIC GOVERNANCE

W numerze m.in.:

János Kornai

Miękkie ograniczenia budżetowe

Fritz W. Scharpf

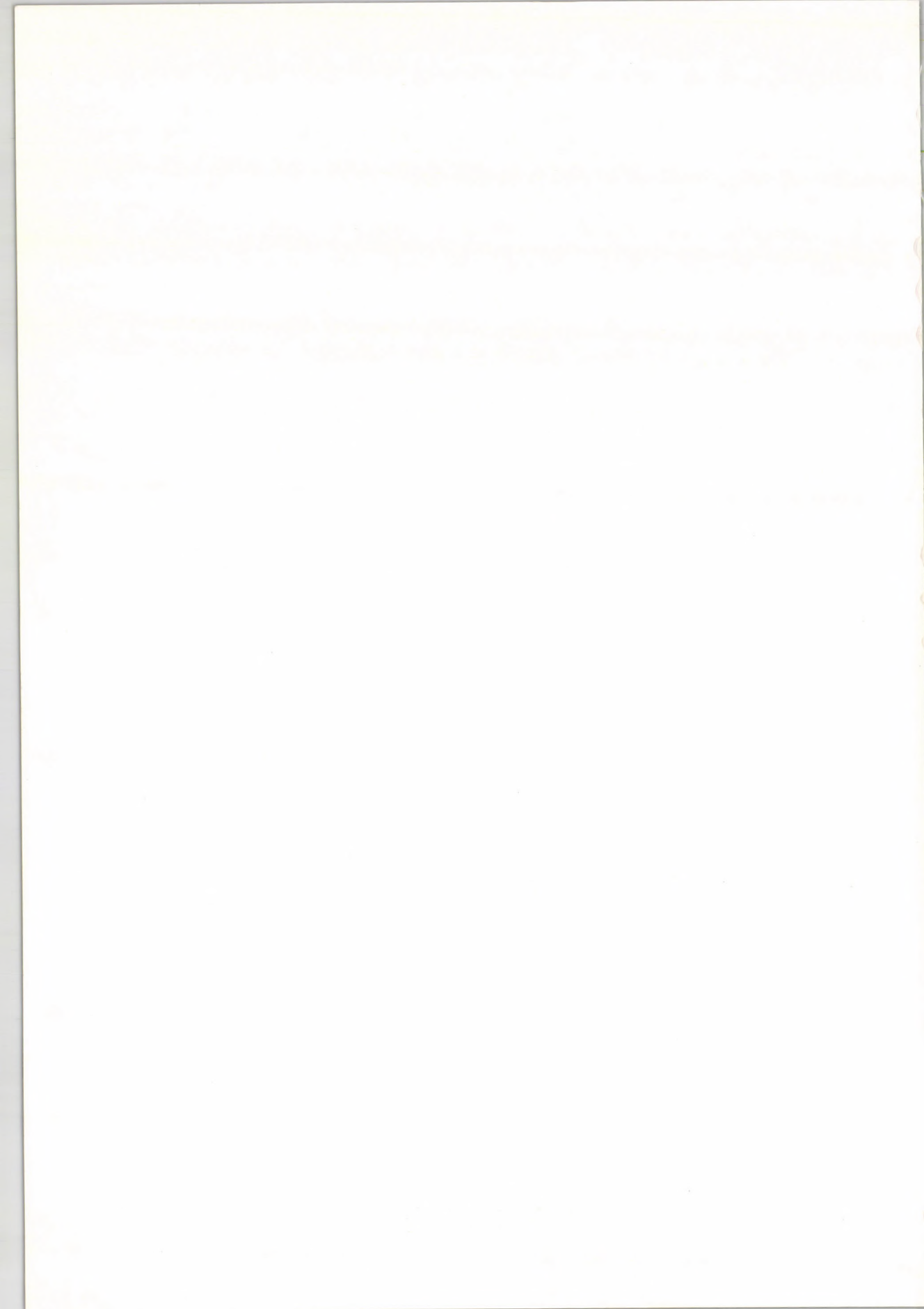
**Zapiski o teorii zarządzania
wielopoziomowego w Europie**

Piotr Kopyciński

**Mechanizm koordynacji w polityce
innowacyjnej w świetle koncepcji
współzarządzania wielopoziomowego**

ISSN 1898-3529

4 (30) / 2014





UNIWERSYTET
EKONOMICZNY
W KRAKOWIE

ZARZĄDZANIE PUBLICZNE PUBLIC GOVERNANCE

4 (30) / 2014



Wydawnictwo Naukowe
SCHOLAR

Redaktor naczelny
dr hab. *Stanisław Mazur*, prof. UEK

Redaktorzy tematyczni:
dr hab. *Marek Ćwiklicki*, prof. UEK – nauki o zarządzaniu
dr hab. *Łukasz Mamica* – ekonomia
dr hab. *Stanisław Mazur*, prof. UEK – nauki polityczne
dr *Marcin Zawicki* – nauki o polityce publicznej

Redaktor statystyczny: dr hab. *Andrzej Sokółowski*, prof. UEK
Dział Wywiady: dr *Marek Benio*
Redaktor językowy: *Dorota Kassjanowicz*
Sekretarz: *Anna Chrabąszcz*
Koordynator baz danych: *Jadwiga Pieronkiewicz-Kowalska*
Redaktor on-line: *Marcin Kukielka*

Rada programowa

Przewodniczący Rady: prof. dr hab. *Jerzy Hausner* (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie);
Ash Amin (University of Cambridge); *Andrzej Bukowski* (Uniwersytet Jagielloński);
John L. Campbell (Dartmouth College); *Bernard Chavance* (University of Paris Diderot);
Robert Delorme (CEPREMAP); *Marius D. Gavriletea* (Babes Bolyai University); *Anna Giza* (Uniwersytet
Warszawski); *Jarosław Górniak* (Uniwersytet Jagielloński); *Jan Herbst* (Uniwersytet Warszawski);
Hubert Izdebski (Uniwersytet Warszawski); *Bob Jessop* (Lancaster University);
Janusz Koczanowski (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie); *Tadeusz Kudłacz* (Uniwersytet Ekonomiczny
w Krakowie); *Łukasz Mamica* (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie); *Ove K. Pedersen* (Copenhagen Business School);
Victor Pestoff (Ersta-Sköndal University College); *Grażyna Skąpska* (Uniwersytet Jagielloński);
Jacek Szlachta (Szkoła Główna Handlowa); *Magdalena Środa* (Uniwersytet Warszawski);
Pasquale Tridico (Università Roma Tre); *Jan Jakub Wygnański* (Pracownia Badań i Innowacji Społecznych
„Stocznia”); *Janusz Zaleski* (Politechnika Wrocławska); *Marcin Zawicki* (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie)

Recenzenci

Ash Amin, *Andrzej Antoszewski*, *Tadeusz Borkowski*, *Djula Borozan*, *Tadeusz Borys*, *Janusz Czapiński*,
Dagmir Długosz, *Aniela Dylus*, *Marian Filar*, *Krzysztof Frysztacki*, *Juliusz Gardawski*, *Marius Dan Gavriletea*,
Anna Giza-Poleszczuk, *Stanisława Golinowska*, *Krzysztof Gorlach*, *Grzegorz Gorzelak*, *Jarosław Górniak*,
Marian Grzybowski, *Jerzy Hausner*, *Andrzej Herman*, *Jacek Antoni Hołówka*, *Hubert Izdebski*,
Barbara Jaworska-Dębska, *Bob Jessop*, *Anna Karwińska*, *Janusz Koczanowski*, *Leszek Korporowicz*,
Elżbieta Kryńska, *Tadeusz Kudłacz*, *Adam Leszkiewicz*, *Tadeusz Markowski*, *Mirosława Marody*,
Zbigniew Mikołajewicz, *Józef Orczyk*, *Bhavesht Patel*, *Krystyna Poznańska*, *Manying Qiu*, *Andrzej Rychard*, *Grażyna*
Skąpska, *Andrzej Sokółowski*, *Jerzy Supernat*, *Paweł Swianiewicz*, *Jacek Szlachta*, *Urszula Sztanderska*, *Piotr Sztompka*,
Tadeusz Szumlicz, *Magdalena Środa*, *Pasquale Tridico*, *Phapruek Ussahawanitchakit*,
Cheick Wague, *Jerzy Wilkin*, *Eugeniusz Wojciechowski*, *Janusz Zaleski*, *Marcin Zawicki*, *Andrzej Zięba*,
Zygmunt Ziobrowski, *Marek Zirk-Sadowski*, *Andrzej Zybala*

Copyright © by Małopolska Szkoła Administracji Publicznej,
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, 2014

Wersją pierwotną czasopisma jest wydanie papierowe. Czasopismo dostępne w bazie CEEOL, BazEkon, EBSCO.

ISSN 1898-3529

Opracowanie graficzne – *Agata Łankowska*

Adiustacja – *Dorota Kassjanowicz*

Wydawca:

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
Małopolska Szkoła Administracji Publicznej
ul. Rakowicka 16, 31-510 Kraków
tel. 12 293 75 60
www.msap.uek.krakow.pl

Partner wydawniczy:

Wydawnictwo Naukowe Scholar Spółka z o.o.
ul. Wiślna 8, 00-317 Warszawa
tel./fax 22 826 59 21, 22 692 41 18, 22 828 93 91; dział handlowy: w. 108
e-mail: info@scholar.com.pl; www.scholar.com.pl

Skład i łamanie: WN Scholar (*Jerzy Łazarski*)

Druk i oprawa: BookPress.eu, Olsztyn

Nakład: 300 egz.

Spis treści

János Kornai

Miękkie ograniczenia budżetowe. Esej wprowadzający do tomu IV Dzieł wybranych. 5

Piotr Kopyciński

Mechanizm koordynacji w polityce innowacyjnej w świetle koncepcji współzarządzania wielopoziomowego (*multi-level governance*). Przykład województw małopolskiego i świętokrzyskiego. 31

Michał Żabiński

The dark side of governance or on the shortcomings of governance networks 47

Marian Mroziewski

Ocena zależności typu klimatu moralnego instytucji administracji publicznej od poziomu rozwoju rozumowania moralnego ich decydentów w aspekcie społecznych oczekiwań. 56

Wybór tekstów klasycznych

Fritz W. Scharpf

Zapiski o teorii zarządzania wielopoziomowego w Europie. 76

Contents

János Kornai

Soft budget constraint. An introductory study to volume IV of the Life's Work Series . . . 5

Piotr Kopyciński

Coordination mechanism in innovation policy – Multi-level governance perspective.
Cases of the Małopolska Region and the Świętokrzyskie Region 31

Michał Żabiński

The dark side of governance or on the shortcomings of governance networks 47

Marian Mroziewski

Assessment of the way the type of moral climate of public administration institutions
is dependent on the development of moral reasoning of the decision makers
in terms of social expectations 56

Selection of classic texts

Fritz W. Scharpf

Notes toward a theory of multilevel governing in Europe 76

János Kornai

Miękkie ograniczenia budżetowe. Esej wprowadzający do tomu IV Dzieł wybranych

Od redakcji

Węgiersko-słowackie wydawnictwo Kalligram publikuje *Dzieła wybrane* Jánosa Kornaia w języku węgierskim. Rządzo zdarza się, by po upływie kilkudziesięciu lat od ukazania się pierwszych wydań ich autorom było dane uczestniczyć w pracach nad wznowieniem dorobku życia, opatrywać każdą z pozycji komentarzem, analizować ją oraz przedstawiać okoliczności, w jakich powstawała.

Jako tom I omawianej serii ukazała się najbardziej znana książka ekonomisty pt. *Economics of Shortage* [Gospodarka niedoboru], pierwotnie wydana w języku węgierskim w 1980 r., a pięć lat później – po polsku (pt. *Niedobór w gospodarce*). Następnie ukazał się *The Socialist System* [System socjalistyczny], pierwotnie w języku angielskim w 1992 r. Tom III, *Központosítás és piaci reform* [Centralizacja i reformy rynkowe] to zbiór 22 esejów i rozdziałów większych publikacji powstałych w latach 1956–2012 r. Na tom IV zatytułowany *Püha költségvetési korlát* [Miękkie ograniczenia budżetowe] składa się 13 esejów z lat 1978–2013. Autor, a zarazem redaktor, opatrzył każdy z tomów esejem wprowadzającym. W niniejszym numerze *Zarządzenia Publicznego* zamieszczamy polski przekład pierwszej części wstępu do tomu IV dzieł Kornaia.

Autor po raz pierwszy zajął stanowisko w sprawie miękkich ograniczeń budżetowych (*soft budget constraint* – SBC) w 1976 r. W ciągu kolejnych 40 lat poczyniono znaczne postępy na drodze do pełniejszego zrozumienia tego zagadnienia. Dlatego Kornai nie zgadza się z tymi, którzy zawężają zakres stosowania tego pojęcia do procesu ratowania nierentownych przedsiębiorstw socjalistycznych. Wykazuje, że syndrom SBC może wystąpić w różnych organizacjach i formach w wielu dziedzinach gospodarki, oraz wskazuje na różnorodność dostępnych środków, z których finansuje się udzielaną pomoc. Pojedyncze działania ratunkowe jako takie nie tworzą syndromu miękkich ograniczeń budżetowych. Powstaje on dopiero wtedy, gdy SBC pojawiają się wśród oczekiwań podmiotów gospodarczych. Szczególną uwagę zwrócono na następstwa syndromu odpowiednio dla organizacji ratujących oraz ratowanych. W niniejszej pracy zawarto przegląd doniesień na temat rozprzestrzeniania się omawianego syndromu na różnych etapach funkcjonowania systemów socjalistycznego i kapitalistycznego, a także w ich różnych sektorach. Autor prezentuje własne poglądy w kwestiach normatywnych oraz proponuje metody zabezpieczające przed szkodliwym wpływem ww. syndromu.

Esej wprowadzający do węgierskiego wydania książki można podzielić na dwa podrozdziały. Pierwszy zajmuje się „światem realnym”, a drugi – „światem myśli”. Ze względu na ograniczoną ilość miejsca w naszym kwartalniku publikujemy tylko ten pierwszy. Autor rozpoczyna go od wyjaśnienia pojęcia syndromu miękkich ograniczeń budżetowych, przedstawia definicję, analizę przyczynową oraz opisuje jego następstwa. Część druga koncentruje się na występowaniu i dyfuzji syndromu SBC w różnych systemach: w socjalizmie przed reformami i po, w kapitalizmie oraz w warunkach transformacji postsocjalistycznej. Część trzecia omawia formy przeciwdziałania temu syndromowi. W pierwszej i drugiej części zastosowano podejście pozytywne (opisowe), natomiast w trzeciej – normatywne.

W drugim, niepublikowanym tutaj podrozdziale eseju autor omawia teorię SBC w kontekście idei i modeli, pokazując jej związki z innymi nurtami teoretycznymi, w tym z ekonomią instytucjonalną i behawioralną oraz z pracami teoretycznymi poświęconymi pokusie nadużycia (*moral hazard*) i kwestii niespójności czasowej (*time inconsistency*). Rozważania te uzmysławiają, jak bardzo terminologia związana z miękkimi ograniczeniami budżetowymi rozpoznała się w literaturze teoretycznej, a nawet osiągnęła status pojęcia kanonicznego.

Na koniec autor dokonuje przeglądu głównych zadań badawczych na przyszłość.

Pełny tekst eseju wprowadzającego, zawierający drugi podrozdział, ukazał się także w języku angielskim (*Acta Oeconomica*, tom 64 (S1), 2014, s. 25–79).

Kraków, 16 listopada 2014 r.

János Kornai

Miękkie ograniczenia budżetowe. Esej wprowadzający do tomu IV *Dzieł wybranych*¹

Autor po raz pierwszy zajął stanowisko na temat miękkich ograniczeń budżetowych (*soft budget constraint* – SBC) w 1976 r. W ciągu kolejnych 40 lat poczyniono znaczne postępy na drodze do pełniejszego zrozumienia tego zagadnienia. Dlatego autor nie zgadza się na zawężanie zakresu stosowania tego pojęcia do procesu ratowania nierentownych przedsiębiorstw socjalistycznych. Wykazuje, że syndrom SBC może wystąpić w różnych organizacjach i formach w wielu dziedzinach gospodarki, oraz wskazuje na różnorodność dostępnych środków, z których finansuje się udzielaną pomoc. Pojedyncze działania ratunkowe nie tworzą ww. syndromu. Powstaje on dopiero wtedy, gdy SBC stają się elementem oczekiwań podmiotów gospodarczych. Szczególną uwagę zwrócono na następstwa tego rodzaju postępowania odpowiednio dla organizacji ratujących oraz ratowanych. W pracy zawarto przegląd doniesień na temat rozprzestrzeniania się omawianego syndromu na różnych etapach funkcjonowania systemów socjalistycznego i kapitalistycznego, a także w różnych rodzajach organizacji. Autor prezentuje własne poglądy w kwestiach normatywnych, proponując zabezpieczenia przed szkodliwym wpływem przedmiotowego syndromu.

Słowa kluczowe: miękkie ograniczenia budżetowe, ratowanie zadłużonych przedsiębiorstw, przedsiębiorstwa przynoszące straty, pokusa nadużycia, niespójność czasowa.

1. Syndrom miękkich ograniczeń budżetowych

Po raz pierwszy wyraziłem swoje zdanie na temat miękkich ograniczeń budżetowych w serii wykładów wygłoszonych na Uniwersytecie

János Kornai – emerytowany profesor ekonomii na Uniwersytecie Harvarda, Cambridge, oraz emerytowany profesor na Uniwersytecie Korwina w Budapeszcie; e-mail: janos.kornai@uni-corvinus.hu.

Pragnę serdecznie podziękować wszystkim, którzy pomogli mi przygotować i doszlifować treść niniejszego wstępu poprzez uwagi nanoszone na marginesy rękopisu, gromadzenie i przetwarzanie danych, dokonywanie poprawek redakcyjnych oraz w każdy inny sposób. Zamiast podejmować próbę indywidualnego przypisywania zasług i wkładu pracy, wymieniam nazwiska wszystkich zaangażowanych w to przedsięwzięcie: Réka Branyiczki, Rita Fancsovits, Dóra Györfly, Adám Kerényi, Boglárka Molnár, Anna Patkós, Andrea Reményi, Eszter Rékasi, Miklós Rosta, András Simonovits, Tamás Vasvári i Ágnes Vidovics-Dancs. Dziękuję również Brianowi McLeanowi za doskonale tłumaczenie.

¹ Uwaga od redakcji: wydawaną w języku węgierskim serię publikuje węgiersko-słowackie wydawnictwo dwujęzyczne Kaligram. Tom IV, zawierający 13 publikowanych już wcześniej artykułów, ukazał się wiosną 2014 r. Pełne tytuły artykułów oraz informacje na temat ich dostępności

w Sztokholmie w 1976 r. Dwa lata później ukazała się moja pierwsza publikacja na ten temat (a także na kilka innych)². Od zaprezentowania tej idei upłynęło już prawie 40 lat. W tym czasie wszyscy ci spośród nas, którzy mieli do czynienia z omawianym problemem, poczynili znaczne postępy na drodze do jego pełniejszego zrozumienia³. Prezentowany tutaj wstęp do tomu IV moich *Dzieł wybranych* podsumowuje obecną (tzn. pochodzącą z 2014 r.) interpretację miękkich ograniczeń budżetowych; zawiera także przegląd badań mających na celu wyjaśnienie i analizę tego zjawiska.

w językach innych niż węgierski można znaleźć na końcu niniejszej publikacji.

² Wydana ponownie jako rozdział 1 tomu IV.

³ W mojej książce *Economics of Shortage* [Niedobór w gospodarce], która pierwotnie ukazała się w 1980 r., poświęciłem cały rozdział zagadnieniu miękkich ograniczeń budżetowych. Następnie ukazywały się artykuły – „Soft and hard budget constraint” (1980), „Softness of the budget constraint – Based on data from firms” (1983) oraz „The soft budget constraint” (1986). Zostały one powtórnie opublikowane w tomie IV odpowiednio jako rozdziały 2, 3 i 5.

1.1. Syndrom

Termin „syndrom” zaczerpnąłem z medycyny, gdzie oznacza on zespół objawów – rozpoznawalnych, dających się obserwować zjawisk – nieobecnych w zupełnie zdrowym organizmie. Może on mieć jedną przyczynę lub kilka różnych.

Medycyna jako nauka poszukuje etiologii, lecz praktyka kliniczna wymaga leczenia stanu chorobowego nawet wtedy, gdy jego geneza nie została jeszcze zadowalająco wyjaśniona⁴. U organizmów żywych syndromy zwykle występują w kilku odmianach: tu jeden, gdzie indziej drugi; pewne objawy pojawiają się z większym nasileniem, podczas gdy inne są mniej widoczne lub nie występują wcale.

Ekonomiści bardzo rzadko korzystają z terminu „syndrom”, mimo że niezwykle trafnie opisuje on pewne zjawiska zachodzące w organizmach gospodarczych. Chociaż zazwyczaj nie posługujemy się pojęciem syndromu kryzysu gospodarki kapitalistycznej, mnie np. zupełnie by ono nie przeszkadzało. Istnieje wiele odmian kryzysu o różnorodnych objawach, a za proces jego powstawania oraz za wzrost nasilenia odpowiadają różnorodne czynniki. Mają one jednak pewną cechę wspólną: wszystkie objawy kryzysu często pojawiają się razem.

Właśnie w tym sensie używam w poniższych rozważaniach zwrotu „syndrom miękkich ograniczeń budżetowych” (*soft budget constraint* – SBC).

1.2. Opis zjawiska

Główną cechą wspólną wielu odmian syndromu SBC jest następujące zjawisko: na zachowanie każdej z zainteresowanych stron wpływają oczekiwania, że zostanie ona wyciągnięta z poważnych tarapatów finansowych. Wszystkie wyrażenia zastosowane w tym opisie wymagają bardziej szczegółowych wyjaśnień.

Istnieje wiele rodzajów organizacji dysponujących własnym budżetem, w których może wystąpić syndrom SBC. Zaliczają się do nich: gospodarstwa domowe, przedsiębiorstwa, organizacje pozarządowe, przedsięwzięcia inwestycyjne

niewiązane z przedsiębiorstwem wytwarzającym zysk⁵, różne organizacje powoływane przez samorządy lokalne (władze gminne) w ramach aparatu państwowego, inne instytucje finansowane ze środków publicznych i wreszcie instytucje rządowe na szczeblu centralnym (krajowym). Początkowo badania poświęcone syndromowi SBC koncentrowały się na sferze przedsiębiorstw, lecz później objęły także inne rodzaje organizacji.

Powyższe ogólne stwierdzenie odnosi się do „poważnych kłopotów finansowych”, ale świadomie unikam określenia jego swoistego charakteru. Inspiracją do prac badawczych w tej dziedzinie stało się spostrzeżenie, że przedsiębiorstwa państwowe działające w systemie socjalistycznym nieustannie przynosiły straty, ale nie musiały zaprzestawać działalności, ponieważ państwo pokrywało generowane przez nie deficyty. Jest to jednak tylko jeden z wielu rodzajów poważnych kłopotów finansowych. Bodziec do działań ratunkowych może również wypływać z innych zjawisk. Problemy finansowe mogą wystąpić w każdej z wyżej wymienionych organizacji, gdy nie będzie ona w stanie pokryć swoich bieżących wydatków, obsługiwać zadłużenia lub uzyskać nowych pożyczek ze względu na utratę zdolności kredytowej. Z innym rodzajem problemów finansowych mamy do czynienia w przypadku interwencji podejmowanych w warunkach, gdy katastrofa już wystąpiła, albo jeżeli oczekuje się, że dana organizacja wkrótce stanie na skraju katastrofy, a ratunek przyjdzie na czas. Definicja ta obejmuje zarówno pojedyncze akcje ratunkowe na rzecz organizacji przeżywających jednorazowe kłopoty, jak i regularne działania w odpowiedzi na trudności o charakterze przewlekłym.

Na początku badań nad syndromem SBC zwracano przeważnie uwagę na rolę ratowniczą państwa (administracja centralna lub organizacja funkcjonująca w jego ramach). Późniejsi badacze zidentyfikowali kilka innych rodzajów ratowników – źródeł subsydiów. Zaliczyli do nich duże banki lub ich konsorcja (Treisman 1995), a także fundacje prywatne bądź publiczne. Działania ratunkowe na poziomie międzynarodowym podejmują organizacje międzynarodowe, takie jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy, albo organy

⁴ Według angielskiej wersji Wikipedii, określenie „syndrom” wywodzi się od greckiego słowa oznaczającego „zbieżność”.

⁵ Na przykład naukowe, infrastrukturalne, prozdrowotne lub militarne finansowane ze środków publicznych.

administracyjne stowarzyszeń o charakterze regionalnym, jak np. Unia Europejska.

Początkowo metodą niesienia pomocy, na której koncentrowano uwagę badawczą, były pojedyncze, powtarzalne lub regularne dotacje państwowo. To właśnie tę formę postępowania najczęściej kojarzono z działaniami ratunkowymi mającymi na celu pokrywanie strat. W rzeczywistości strona ratująca dysponuje o wiele bogatszym repertuarem środków, by wymieść tylko całkowite lub częściowe umorzenie należności, zmiany w prawie podatkowym w celu obniżenia obciążenia fiskalnego ratowanej organizacji, restrukturyzację długu, pełne bądź częściowe zwolnienie z podatku lub kredytowanie podmiotów niemających zdolności kredytowej. W sytuacji, w której znaczna część dochodów ratowanej organizacji pochodziła z produktów albo usług sprzedawanych po cenach kontrolowanych, można je było podnosić.

Kluczowe elementy definicji syndromu SBC obejmują **oczekiwania** i **zachowania**. Wiązą się z nimi liczne nieporozumienia. Niektórzy uznają pojęcia **miękkie ograniczenia budżetowe** i **ratowanie przed upadłością** za jednoznaczne, ale nie mają racji: jednorazowe, wyjątkowe wyciągnięcie z kłopotów finansowych przedsiębiorstwa albo gospodarstwa domowego nie oznacza jeszcze miękkości ograniczeń budżetowych. Z syndromem SBC mamy do czynienia wtedy i tylko wtedy, gdy organizacja w opisanej sytuacji oczekuje ratunku. Liczy na niego, ponieważ do tego rodzaju oczekiwań upoważniają ją wydarzenia precedensowe, np. częste ratowanie przed upadłością innych organizacji przeżywających analogiczne kłopoty. Tego rodzaju oczekiwanie występuje nie tylko podświadomie, lecz także zupełnie otwarcie jako ważny element procesu podejmowania decyzji oraz działań mających wpływ na zachowanie analizowanego podmiotu.

Na razie pozostawmy otwartymi kwestie, w jakim stopniu dana organizacja spodziewa się ratunku, czy jej oczekiwania opierają się na solidnych podstawach, a także jakie są rodzaje wpływów na jej zachowanie. Pomińmy też chwilowo pytanie, czy tego rodzaju ratunek przed upadłością to postępowanie właściwe, czy niewłaściwe. Na etapie objaśniania pojęć pozostawmy przy kwestii, czy istnieje tego rodzaju oczekiwanie oraz czy wpływa ono na zachowanie organizacji.

Podsumowując, syndrom SBC to coś więcej niż tylko zjawisko *stricte* finansowe. Dotyczy on pewnej **relacji społecznej** między organizacjami wchodzącymi ze sobą w interaktywne związki, między wnioskodawcą o pomoc finansową i jej dostawcą. Strony są sobie nierówne: wnioskodawca jest zdany na łaskę dostawcy; pierwszy z nich jest słabszy, a drugi – silniejszy; pierwszy zajmuje pozycję podporządkowaną, a drugi – dominującą. Zachodzi między nimi zależność pionowa, nie zaś pozioma. Jako że ta druga organizacja stanowi siłę dominującą, ściśle rzecz biorąc nie mamy tu do czynienia z relacją o charakterze ekonomicznym, lecz z relacją **władania** i **podporządkowania**, w której przebiegu wyłania się trwały **wzorzec zachowania**. Na zachowanie każdej ze stron wpływają konkretne **motywy** omówione poniżej.

1.3. Analiza przyczynowa

Nie zadowala mnie proste spostrzeżenie, że każda ze stron wchodzących we wzajemne interakcje maksymalizuje swoją użyteczność. To puste stwierdzenie. Motywacje stron należy zrozumieć bardziej precyzyjnie.

Najpierw zbadajmy siły działające w pierwszej fazie, czyli jeszcze przed wystąpieniem problemów finansowych.

Zacznijmy od przyjrzenia się organizacjom wnioskującym o ratunek. Zauważmy, że siedem spośród ośmiu rodzajów organizacji nie jest nastawionych na zysk. Motywacje każdej z nich należałoby omówić oddzielnie, ponieważ są one złożone i nie dają się sprowadzić do działania jednej siły. Poniżej przedstawiam wybrane czynniki wpływające na działanie niektórych rodzajów organizacji odgrywających w rozważanej kwestii szczególną rolę. Jestem przy tym świadom, że ich lista może nie być kompletna.

- Gospodarstwa domowe chcą wydawać więcej, by podwyższyć jakość życia. Jeżeli dotychczas rodziny były biedne, mieszkaly w ciasnych mieszkaniach, chcą powiększyć przestrzeń życiową i kupić pierwszy samochód. Ich pośpiech jest psychologicznie zrozumiały: pragną uzyskać szybki dostęp do tych dóbr. Po osiągnięciu pewnego poziomu życia starają się jeszcze go podwyższyć. Na to nakłada się swego rodzaju skłonność niektórych do wydawania

pieniędzy. Jeżeli kraj znajduje się w korzystnej sytuacji gospodarczej, rodziny mają bardzo łatwy dostęp do kredytu, nie potrafią wyczuć ograniczeń budżetów domowych i wydają coraz więcej. Im szybciej rozwija się gospodarka, tym bardziej nasila się motywacja do wydawania pieniędzy.

- Organizacje pozarządowe, organizacje nadzorowane przez samorządy lokalne, agendy aparatu państwa, budżetowe jednostki specjalne oraz przedsięwzięcia niezwiązane z określonym przedsiębiorstwem nastawionym na zysk chciałyby poszerzyć swoją działalność. Szpitale pragną mieć lepszy sprzęt i nowe miejsca dla pacjentów; straż pożarna i pogotowie ratunkowe żądają coraz lepszych pojazdów; mieszkańcy osiedli – nowych budynków użyteczności publicznej, przedszkoli i szkół; siły zbrojne – większej liczby lepszych samolotów, urządzeń obserwacyjnych, okrętów wojennych, czołgów; fundacje i organizacje opieki społecznej – wyższego wsparcia dla swoich beneficjentów itd. Identyfikacja z wykonywanymi zadaniami dostarcza wystarczającej motywacji napędzającej skłonność do wydawania pieniędzy i do rozwoju.
- Siły polityczne sprawujące władzę potrzebują środków budżetowych w celu zwiększenia własnej popularności (a tam, gdzie odgrywają rolę wybory – by zwiększyć liczbę oddawanych na daną władzę głosów). Każdy wysoki urzędnik aparatu państwowego stara się zdobyć więcej środków na finansowanie obszaru działalności znajdującego się pod jego kierownictwem (Desai, Olofsgård 2006; Kaiser, Taugourdeau 2013).

Wspólną cechą tych psychologicznie zdefiniowanych motywacji nazywam **dążeniem do ekspansji**. Pobudza ono wzrost wydatków i zatrzymuje się dopiero wtedy, gdy napotyka na ograniczenie. Bufor mogą stanowić powściągliwość banków w udzielaniu kredytów, ograniczenia legislacyjne dotyczące wydatków lub kontrola ze strony państwa. W niektórych przypadkach rolę czynnika ograniczającego odgrywa ostrożność lub trzeźwy osąd ryzyka przekroczenia budżetu. Lecz skłonność do wydawania, ekspansji, głód inwestycyjny, „alkoholizm fiskalny”⁶

to instynktowne, naturalne cechy dające się dobrze wytłumaczyć z psychologicznego punktu widzenia. Ograniczanie tych zjawisk jest czymś sztucznym. Tak więc dążenie do ekspansji wywodzi się z wewnątrz, natomiast jej ograniczanie ma charakter zewnętrzny.

Na koniec pozostawiłem firmy zorientowane na osiągnięcie zysku. Jeżeli dane przedsiębiorstwo ma jeden motyw działania – maksymalizację zysku w perspektywie długoterminowej – z własnej woli powinno ograniczać wydatki⁷. Lecz wahania koniunktury w sferze biznesu zdecydowanie zadają kłam temu stwierdzeniu jako zbyt uproszczonemu. Kiedy w otoczeniu gospodarczym firmy wszystko idzie dobrze, również w firmach nastawionych na zysk zwycięża dążenie do ekspansji. Takie postępowanie pobudza rywalizacja: pewne przedsiębiorstwo uważa, że może utrzymać swoje miejsce, jedynie rozwijając się, w przeciwnym razie zostanie w tyle. W takich warunkach łatwo o kredyt, ponieważ banki również chcą się rozwijać. W wielu firmach wzrasta proporcja nakładów do przychodów: łatwa dostępność kredytu prowadzi do gwałtownego wzrostu wydatków inwestycyjnych. Proces ten trwa, dopóki fala gwałtownego wzrostu nie natrafi na jedno z ograniczeń rozwoju.

Powyższe wprowadzenie nie ma na celu analizowania pewnych procesów w kategoriach **makroekonomicznych**, lecz odnosi się do **motywacji**: w przypadku niektórych organizacji obecność określonego rodzaju bodźców prędzej czy później przełoży się na nadmierne wydatki, swego rodzaju kuszenie losu, co ostatecznie doprowadzi do wołania o pomoc⁸.

Teraz przejdźmy do sytuacji, w której problem wisi w powietrzu lub już wystąpił.

Motywacja organizacji szukających ratunku jest w dużej mierze oczywista. Siłą napędową stanowi zwykłe dążenie do przetrwania. Pragnienie to jest tak silne, że często dominuje nad wszystkimi

⁷ Zakładam tutaj, że prywatne firmy obowiązują twarde ograniczenia budżetowe. Jeżeli osłabną (zmiękną), skłonność do wydawania oczywiście wzrośnie.

⁸ Analizując wydarzenia w dłuższej perspektywie czasowej, widzimy, że decydenci zachowują ostrożność przez pewien czas, tzn. dopóki pamiętają o katastrofach w skali mikro i makro. Później wspomnienia o trudnych czasach zacierają się, powraca skłonność do przekraczania budżetów i cały proces rozpoczyna się od początku.

⁶ Ten trafny termin ukuł György Kopits (zob. *Wall Street Journal*, 4 grudnia 2008).

innymi. Jeżeli gospodarstwo domowe nie wypełnia swoich zobowiązań finansowych, może napotkać zasadniczy problem związany z przetrwaniem. Organizacje *non-profit* starają się realizować zadania, do których zostały powołane, chociaż w mniejszej skali. Władze państwowe próbują wypełniać zwykle funkcje, gdyż polityczne losy rządzących mogą zależeć od tego, czy krajowi uda się uniknąć bankructwa. Firmy nastawione na zysk często wykazują tak silne pragnienie przetrwania, że przeważa ono nad gotowością do podjęcia działań podyktowanych przez kalkulacje zorientowane wyłącznie na maksymalizację zysku, czyli prowadzących do likwidacji firmy.

Wola przetrwania stanowi wystarczający motyw do ubiegania się o pomoc przez niektóre organizacje znajdujące się w tarapatkach finansowych.

Następną rzeczą, którą należy uwzględnić w analizie przyczynowej, są motywy działania organizacji udzielających pomocy. Nie wystarczy poszukiwać tylko jednego, uniwersalnego czynnika sprawczego. Motywacja zależy, z jednej strony, od relacji między organizacjami ratującą i ratowaną: kto ubiega się o czyją pomoc. Populistycznymi politykami i fundacjami charytatywnymi kierują różne motywy w ratowaniu gospodarstw domowych przeżywających kłopoty finansowe. Ponadto może istnieć kilka powodów niesienia pomocy organizacjom powiązanim ze sobą określonymi relacjami; co więcej, motywy te mogą występować jednocześnie lub jeden po drugim. Przyjrzyjmy się teraz kilku z nich.

- Pożyczkodawcy, np. bankowi, „zależy na pieniądzu”. Środki do tej pory udostępnione kredytobiorcy stanowią koszty utopione: szkoda byłoby z nich zrezygnować. W języku biznesu „zbyt wiele zainwestowano, żeby zrezygnować”. Mimo wszystko lepszym rozwiązaniem wydaje się wyrażenie zgody na refinansowanie kredytu oraz kontynuowanie inwestycji niż wstrzymanie finansowania i utrata wszystkich środków⁹.
- W niektórych przypadkach władze centralne, organizacje nadzorowane przez samorządy lokalne, a także pewne ważne organizacje

przedsiębiorców mogą być skłonne do ratowania innych organizacji znajdujących się w kłopotach, by uniknąć pośredniego oddziaływania mikrokryzysu gospodarczego. Jeżeli pewna firma nie płaci swoim kontrahentom, ci z kolei mogą nie mieć środków na opłacenie swoich dostawców itd., co przyczynia się do powstawania łańcuchów niespłaconych długów (tzw. zatorów płatniczych). Im szerszy zasięg tego zjawiska, tym większe zagrożenie wystąpieniem kryzysu w skali makro. Udzielenie pomocy kluczowym niewypłacalnym dłużnikom może temu zapobiec.

- Mogą istnieć **moralne** zachęty do udzielania pomocy: solidarność społeczna jako wyraz szczerego współczucia. Wielu ludzi nie chce siedzieć bezczynnie, podczas gdy niewypłacalni kredytobiorcy hipoteczni ryzykują wystawienie zamieszkiwanych przez siebie nieruchomości na licytację lub przeżywające kłopoty finansowe firmy zwalniają pracowników. Wielu decydentów politycznych odczuwa analogiczne szlachetne uczucia. Gdy są zbyt słabe, mogą oni zostać zmuszeni do udzielenia pomocy przez protesty społeczne lub krytykę ze strony rywali na scenie politycznej (Becker 1983).
- Masowe występowanie mikrokryzysów może się przerodzić w napięcia społeczne przyczyniające się do utraty popularności przez rządzących. Politycy niekiedy decydują się na podejmowanie działań ratunkowych motywowani chęcią przetrwania w życiu politycznym lub, w ramach demokratycznie działających struktur politycznych, chęcią maksymalizacji poparcia ze strony wyborców.
- Niektóre organizacje występujące z wnioskiem o dofinansowanie (np. firma o znanej marce, znany teatr lub słynne muzeum) otacza aura popularności, do której mogą się odwołać podczas ubiegania się o pomoc.
- Organizacja niosąca pomoc może działać z ukrytych pobudek, do których zalicza się np. pragnienie zdobycia zwolenników w środowisku biznesu lub w życiu kulturalnym prowadzące do wytworzenia relacji typu mecenas-klient o charakterze politycznym (Robinson, Torvik 2009). Powtórzenie scenariusza kłopoty-ratunek jest w stanie wzmocnić tego rodzaju zależność między nimi.

⁹ Ten przypadek przeanalizowali w swoim pionierskim badaniu Mathias Dewatripont i Eric Maskin (1995), których zasadnicze koncepcje przyjęło wielu badaczy.

- Niosących pomoc może motywować ich własny interes finansowy: strona ubiegająca się o ratunek przekupiła decydenta, jego doradcę lub inną osobę uczestniczącą w procesie podejmowania decyzji. Nawet jeżeli nie doszło do korupcji w sensie złamania konkretnych przepisów prawa, na decydenta mogą wywierać wpływ więzi osobiste: prośby o pomoc pochodzące od przyjaciół, kolegów ze szkoły lub ze studiów, członków tego samego klubu, a nawet osób o podobnych poglądach należących do tej samej partii politycznej.

że ani częstotliwość jego występowania, ani nasilenie nie są z góry przesądzone.

1.4. Następstwa

Korzystne skutki uratowania pewnej organizacji przed bankructwem mogą przeważać nad niekorzystnymi (zjawisko to omówię w tej części podrozdziału). Mimo to uważam syndrom SBC za zjawisko niezdrowe.

1. Syndrom SBC zachęca do **zwiększania swobody wydatków**. Nie ma potrzeby obawiać się poważnych problemów finansowych, gdyż nie staną się one kwestią życia i śmierci. Dzięki działaniom ratunkowym organizacja ma zapewnione przetrwanie. Swoboda wydatków może przyjmować wiele różnych form:

- Popyt na rynku wzrasta, mimo że pewnej jego części nie odpowiadają dostępne środki (zob. tom IV, rozdz. 4: artykuł z 1983 r. napisany wspólnie z Jörgenem Weibullem pt. „Paternalism, buyers’ market, sellers’ market” [Paternalizm, rynek kupujących, rynek sprzedających] oraz: Goldfeld, Quandt 1988, 1990, 1993; Magee, Quandt 1994; Pun 1995; Quandt 2000). Innymi słowy, popyt „wymyka się spod kontroli”¹⁰.
- Decydenci rozpoczynają nieodpowiedzialne inwestycje. Nie oceniają z należytą starannością czynników ryzyka ani możliwych konsekwencji własnych działań w postaci strat. Sądzą, że mają zabezpieczenie: w razie potrzeby organizacja ratująca odegra rolę ubezpieczyciela. Przede wszystkim do tego zjawiska odnosi się wyrażenie „pokusa nadużycia” (*moral hazard*) stosowane w standardowej ekonomii.

2. Syndrom SBC zmniejsza wrażliwość decydentów na ceny i koszty. Kierownictwa organizacji cieszących się dużą pewnością wyratowania z poważnych kłopotów finansowych nie mają motywacji do czynienia drobnych oszczędności, ponieważ ratownik i tak pokryje nadmierne wydatki wyższe o rząd wielkości.

3. Syndrom SBC powoduje zmianę perspektyw działania menadżerów instytucji ubiegających się o ratunek lub dotacje, a także podziału ich

Istnieje wiele innych motywów, ale te przykłady wystarczą do wykazania, że nie powinno się przypisywać gotowości do wspomagania organizacji w tarapatkach finansowych pojedynczemu motywowi.

Do zbadania pozostaje zatem czynnik psychologiczny: skąd bierze się nadzieja na uzyskanie pomocy? Nie istnieje prosta, uniwersalna odpowiedź na to pytanie. Decydenci organizacji oczekujących ratunku mają pewne doświadczenia – niekoniecznie własne, gdyż mogą się one również odwoływać do obserwacji działań ratunkowych podejmowanych w odniesieniu do innych organizacji. Jeżeli przed upadłością ustrzeżono innych, oni również mają prawo oczekiwać tego samego. Decydenci zagrożonych organizacji wypracowują także hipotezy na temat interesów lub motywacji potencjalnych ratowników: „Jesteśmy jedyną dużą firmą w mieście. Gdybyśmy zbankrutowali, ucierpiałaby na tym reputacja burmistrza”.

Oczekiwania mogą być trzeźwe i realistyczne albo nieuzasadnione. Niekiedy liczący na pomoc błędnie oceniają skłonność potencjalnych ratowników do interwencji, ale nieuzasadnione nadzieje mogą również kształtować zachowania.

Logika omawianego procesu przedstawia się następująco. Zachowanie zainteresowanych organizacji (zarówno ratowanych, jak i ratowników) można wyjaśnić poprzez odwołanie się do ich skłonności i w pierwszej fazie, zanim wystąpią kłopoty, i w drugiej, gdy pojawia się wniosek o pomoc oraz podejmowana jest konkretna decyzja co do jej udzielenia. Skłonności i ostatecznie zachowania kształtują się w wyniku motywacji oraz powstających w ich następstwie uwarunkowań psychologiczno-społecznych. Jeśli weźmie się pod uwagę ich zbieżność w czasie, omawiane zjawisko musi się pojawić. Inną kwestią jest to,

¹⁰ Stephen Goldfeld i Richard Quandt nazywają wzrost popytu wywołany syndromem SBC „efektem Kornaia”.

uwagi i aktywności. Mniej energii przeznaczają oni na usprawnianie działalności podstawowej (np. podwyższanie jakości wyrobów, obniżanie kosztów, marketing itd.). Zamiast tego więcej uwagi poświęcają rozwijaniu dobrych stosunków z potencjalnymi ratownikami, zdobywaniu mecenasów i działaniom na ich rzecz.

Trzy powyższe zjawiska łącznie obniżają efektywność działania organizacji.

4. Syndrom SBC wpływa również niekorzystnie na **dobrze obyczaje społeczne**. Poważne kłopoty finansowe, o których wspominałem wcześniej, w każdym przypadku wiążą się z niedotrzymaniem uzgodnień, naruszaniem postanowień umów oraz innych zobowiązań. Zwykle oznacza to, że dłużnicy nie spłacają długów wierzycielom, dostawcom ani własnym pracownikom. Syndrom SBC sprawia, że decydenci mają skłonność do niedotrzymywania umów, niepłacenia za towary lub usługi, a także do niespłacania zobowiązań. Uważają, że jakoś sobie poradzą, bo ktoś inny za nich zapłaci¹¹ (zob. mój artykuł „Breaking promises” [Łamanie obietnic] napisany w 2012 r. i przedrukowany w tomie IV jako rozdz. 13).

Postrzeżenie świata z perspektywy SBC stymuluje proces redystrybucji uważany przez wielu za niesprawiedliwy lub nieuczciwy. W systemie socjalistycznym była to reakcja na biurokratyczną redystrybucję środków wśród przedsiębiorstw państwowych. To samo oburzenie wielokrotnie odczuwa się w obliczu nieuzasadnionej redystrybucji zysków w ramach systemu kapitalistycznego. Porównywalne wrażenia pojawiły się, gdy w latach 2011–2013 rząd Węgier przejął większość nieuregulowanych zobowiązań samorządów miejskich (opis i analiza tego zjawiska znajduje się w Dodatku do niniejszego eseju).

W tym miejscu wspomnę tylko o dwóch typowych nagłówkach gazet, w których opublikowano artykuły na temat reakcji gmin nieobjętych tymi wyjątkowymi działaniami ratunkowymi: „Prezydenci 22 niezadłużonych miast walą głową w mur” (Éber 2014) i „Lepsi menedżerowie ukarani” (Sóvágó 2013). Gospodarnym i uczciwym

wiedzie się źle, a rozrzutnym i nieodpowiedzialnym – dobrze. Taki wniosek negatywnie wpływa na obyczaje społeczne.

1.5. Kilka zastrzeżeń

Pragnąc zachować klarowność wyводу, powyżej dokonałem kilku uproszczeń. Teraz nadzedł czas na większą precyzję.

W wyjaśnieniach odnoszę się do „miękkich” i „twardych” ograniczeń, lecz w rzeczywistości istnieją stopnie miękkości i twardości. Organizacje nie mogą być stuprocentowo pewne ratunku bez względu na to, w jakim stopniu dotyczy ich syndrom SBC. Potencjalne źródło finansowania może działać niekonsekwentnie. W takim więc sensie nie istnieją doskonale miękkie ograniczenia budżetowe. Z drugiej strony, świadomość tego faktu może skłonić organizację ubiegającą się o pomoc do włożenia jeszcze większego wysiłku w zdobywanie przychylności potencjalnego ratownika.

Stopnie miękkości i twardości wyrażają więc bezpieczeństwo oczekiwań organizacji co do uzyskania ratunku lub wsparcia: jakie istnieje subiektywne prawdopodobieństwo otrzymania pomocy w przypadku popadnięcia w kłopoty finansowe? Trudno powiedzieć, jak tego rodzaju subiektywne poczucie prawdopodobieństwa można by zaobserwować i zmierzyć w praktyce. Jeden ze sposobów polega na wykorzystaniu kwestionariusza (Anderson et al. 2000), inny – na analizie ekonometrycznej obiektywnie zaobserwowanych i zmierzonych pewnych zmiennych zastępczych kwantyfikujących prawdopodobieństwo wdrożenia akcji ratunkowej (Tjerbo, Hagen 2009; Pettersson-Lidbom 2010).

Jak wynika z powyższej dyskusji, istnieje wiele rodzajów zależności między wnioskodawcą o pomoc i organizacją mogącą ją zapewnić i wiele postaci syndromu SBC oraz jego nasilenia w zależności od konkretnych okoliczności występowania. Syndrom ten jest więc niejednorodnym zbiorem zjawisk. Dlatego dobrze byłoby się powstrzymać od zbyt ogólnych stwierdzeń na jego temat, np. od prostego stwierdzenia, że ograniczenia budżetowe w socjalizmie są miękkie, a w kapitalizmie – twarde. To zastrzeżenie prowadzi nas do kolejnego zagadnienia.

¹¹ Zob. tom IV, rozdz. 3, który zawiera przedruk mojego artykułu z 1983 r. napisanego wraz z Ágnes Matits „Softness of the budget constraint – An analysis relying on data of firms” [Miękkość ograniczeń budżetowych – Analiza na podstawie danych z firm].

2. Występowanie syndromu SBC

Kiedy występuje (na jakim etapie historii), gdzie (w jakim systemie, w jakim sektorze, w jakiej sferze) oraz jak silny i poważny jest syndrom SBC? Byłoby dobrze, gdyby można było odpowiedzieć na te pytania, opierając się na wynikach szczegółowych badań. Niestety, na razie mogę się odwołać jedynie do własnych impresji pochodzących z moich dociekań oraz kwerendy literatury poświęconej temu zagadnieniu. Wspominam tu nie tylko o pracach wykorzystujących aparat pojęciowy teorii SBC, lecz także o tych, w których kluczowym wyrażeniem do opisywania istoty problemu jest **pokusa nadużycia**.

2.1. System socjalistyczny

a) Socjalizm klasyczny

W 1988 r. istniało 26 krajów socjalistycznych. Podstawowe dane ich dotyczące zawarłem w tabeli na stronach 7–8 mojej wydanej w 1992 r. książki *The Socialist System*. Teraz, z górą 20 lat później, gdy piszę te słowa, liczba tych krajów spadła do dwóch. Według przyjętych wtedy kryteriów, obecnie tylko Koreę Północną i Kubę można bez zastrzeżeń zaliczyć do państw socjalistycznych. Pytania postawione na początku tego podrozdziału dotyczą krajów z przeszłości, a nie obecnych. Jednak warto je zadawać nie tylko dlatego, że to właśnie dzięki obserwacji funkcjonowania systemu socjalistycznego wykryto zjawisko SBC: w gospodarkach nakazowo-rozdzielczych przyjęło ono bowiem skrajną formę, co sprawiło, że stało się bardziej widoczne. Ponadto syndrom SBC w socjalizmie zapewnia doskonały punkt wyjścia do badań podobnych zjawisk występujących w kapitalizmie.

W moich pracach wyróżniam dwie fazy lub prototypy systemu socjalistycznego: **socjalizm klasyczny i pewne jego odmiany**; innymi słowy, model stalinowski oraz poststalinowski socjalizm reformowany.

W klasycznym systemie socjalistycznym ograniczenia budżetowe obowiązujące firmy państwowe miały oczywiście charakter miękkie. Nakłady i poziom produkcji przedsiębiorstw wyrażano w kategoriach pieniężnych. W oficjalnych podręcznikach ekonomii politycznej deklarowano,

że przychody firm muszą pokrywać ponoszone przez nie wydatki. Ta zasada autonomicznego rozliczania kosztów w literaturze często występuje pod rosyjską nazwą *chozrasczet* (Joffe 1949). Ograniczenia budżetowe istniały więc na papierze. Oprócz obowiązkowych pozycji w planie przedsiębiorstwa widniał także zysk. Ale szefów przedsiębiorstw nie mobilizowano do osiągnięcia tego celu, nie dostarczano im też silnych bodźców materialnych ani etycznych do takiego postępowania (zob. Kornai 1959). Bez względu na to, czy przedsiębiorstwo przynosiło dochód, czy straty, nie miało to wpływu na jego późniejsze funkcjonowanie ani na rozwój. Straty pokrywano automatycznie lub kontrolowane administracyjnie ceny co jakiś czas korygowano tak, by odzwierciedlić ponoszone koszty. Od przedsiębiorstw państwowych oczekiwano przede wszystkim wykonania planu produkcji. Decyzje inwestycyjne określały przewidywane zdolności produkcyjne oraz termin rozpoczęcia produkcji. Spodziewana rentowność nie odgrywała tu istotnej roli. Oczywiście istniał pewien docelowy poziom kosztów, ale jego przekroczenie bagatelizowano. Karano opóźnienia w oddawaniu nowych obiektów do użytku. Jeżeli inwestycja przynosiła straty w wąskim, księgowym sensie, np. dlatego, że nie oszczędzono kosztów, by ukończyć prace na czas, straty pokrywano w takiej czy innej formie.

Decyzje dotyczące finansowania władz centralnych, organizacji nadzorowanych przez samorządy lokalne (samorządy gminne na Węgrzech, rady w ZSRR) lub innych instytucji państwowych podejmowały organy nadrzędne odpowiedzialne za daną organizację oraz za egzekwowanie dyscypliny finansowej. Różne organizacje niepaństwowe (związki zawodowe, samorządy zawodowe, stowarzyszenia młodych, liga kobiet itp.) działały jako tzw. pasy transmisyjne służące do przekazywania ludziom decyzji podejmowanych przez partię-państwo. Istnienie tych organizacji zależało wyłącznie od tego, czy przywódcy partii-państwa chcieli je wykorzystywać oraz jak wiele środków byli skłonni na nie przeznaczyć. Nawet nie rozważano pomysłu odchudzenia lub zakończenia działalności tego rodzaju „organizacji społecznych” z powodu braku pieniędzy na ich utrzymanie.

Odwołując się więc do terminologii służącej opisowi syndromu SBC, można powiedzieć, że

ograniczenia budżetowe były bardzo miękkie we wszystkich sferach działania państwa oraz tam, gdzie obserwowano choćby częściowe jego wpływy.

Jedynymi organizacjami, w których ograniczenia miały charakter twarde, pozostawały gospodarstwa domowe. W klasycznym systemie socjalistycznym oprócz kilku niewielkich, sporadycznych wyjątków, nie istniały dla nich banki ani kredyty komercyjne¹². Nie było kart kredytowych. Konsumenci płacili z góry gotówką. Nawet gdyby chcieli, nie mogli wydać więcej, niż mieli, ani popaść w długi.

b) Socjalizm zreformowany

Niektóre kraje socjalistyczne – do pionierów zaliczały się Jugosławia, Węgry i Polska – wprowadziły reformy wzmacniające rolę koordynacji rynkowej. Państwa te w wielu aspektach różniły się od siebie, m.in. dystansem wobec starego porządku gospodarczego i tempa odchodzenia od niego, miały jednak jedną wspólną cechę: każdy z nich starał się połączyć centralnie sterowany system gospodarczy ze zdecentralizowaną gospodarką rynkową.

Reformy miały na celu stworzenie systemu gospodarczego dającego przedsiębiorstwom państwowym większą autonomię. Wprowadzały zachęty finansowe dla ich kierownictw – do pewnego stopnia także w zakresie rozwoju – które miały dążyć do rentowności, zamiast wypełniać polecenia centralnych planistów. W tych warunkach kwestia zysku lub straty znów nabrała wagi. Jakie konsekwencje czekały firmy przynoszące straty? W większym lub mniejszym stopniu w zreformowanych krajach socjalistycznych

¹² Istniały dwa systemy odwróconego kredytowania, w ramach których to obywatele pożyczali państwu. Jednym z nich był osobliwy sposób nabywania obligacji emitowanych przez państwo. W gospodarce rynkowej obywatele kupują obligacje z własnej i nieprzymuszonej woli, lecz w systemie socjalistycznym wywierano na nich bardzo silne naciski. Kolejny rodzaj odwróconego kredytowania występował podczas sprzedaży samochodów osobowych. Nabywcy czekali całymi latami na odbiór pojazdu, lecz całość lub część ceny zakupu musieli zapłacić z góry. Innymi słowy, obywatele pragnący nabyć samochody pożyczali pieniądze państwowej instytucji handlującej pojazdami.

pewną rolę zaczął odgrywać proces kredytowania przedsiębiorstw przez banki. Jednak powodowało to kolejny dylemat: co robić, jeżeli dłużnik nie mógł spłacić zaciągniętego kredytu?

Te okoliczności (nowe i nieznane kierownictwom przedsiębiorstw działającym w ramach klasycznej uspołecznionej gospodarki socjalistycznej) sprawiły, że kwestia miękkości lub twardości ograniczeń budżetowych nabrała dużego znaczenia. Ale reformy nie przyniosły pożądanych efektów. Mimo częściowego lub całkowitego demontażu opartego na planowaniu systemu nakazowo-rozdzielczego i daleko idących zmian mechanizmów koordynacji w gospodarce ograniczenia budżetowe pozostały miękkie. Szczególną uwagę wypada tu zwrócić na doświadczenia węgierskie, gdzie najdalej zaszły dążenia do ograniczenia roli centralnego planowania i najbardziej wzrosła rola rynku. Lecz nawet to nie wystarczyło do wprowadzenia twardszych ograniczeń budżetowych¹³. Polska i Jugosławia miały podobne doświadczenia w okresie reformowania gospodarki socjalistycznej. Zupełnie inaczej wyglądała sytuacja w działającym na niewielką skalę sektorze prywatnym, który zaczął się rozwijać w tamtym czasie. Dla tych małych jednostek gospodarczych ograniczenia budżetowe były twarde od samego początku i takie też pozostały¹⁴.

Spójrzmy teraz z perspektywy historycznej na system socjalistyczny i jego dwa prototypy: socjalizm klasyczny i zreformowany. Kilkadziesiąt lat później nadal uważam za zasadne moje stwierdzenie zawarte w wydanej w 1980 r. książce *Economics of Shortage*, że ograniczenia budżetowe dotyczące przedsiębiorstw państwowych były miękkie nie tylko w socjalizmie klasycznym, lecz także w gospodarce częściowo zreformowanego „rynkowego” socjalizmu.

¹³ Zob. „The Hungarian reform process: Visions, hopes and reality” [Węgierski proces reform: wizje, nadzieje i rzeczywistość] (Kornai 1986) oraz „Market socialism revisited” [Nowe spojrzenie na socjalizm rynkowy] (Kornai 1993).

¹⁴ Kredyt konsumencki pojawił się również w zreformowanej gospodarce socjalistycznej, przede wszystkim w postaci kredytów hipotecznych na budowę mieszkań i domów jednorodzinnych. Zazwyczaj spłatę tych kredytów ściśle egzekwowano, więc ich zaciąganie nie prowadziło do znacznego zmiękczenia ograniczeń budżetowych.

Jednak od tamtego czasu zmieniłem poglądy w dwóch istotnych kwestiach.

1. **Rola syndromu SBC w objaśnianiu funkcjonowania gospodarki niedoboru.** W pracy opublikowanej jeszcze w 1978 r. (i przedrukowanej jako rozdz. 1 tego tomu) zawarłem podsumowanie moich poglądów w latach, gdy pracowałem nad *Economics of Shortage*. Stwierdziłem wtedy, że aby w danej gospodarce pojawiły się chroniczne, powszechne niedobory, musi jednocześnie wystąpić kilka czynników. Spośród nich za najważniejszy, za swego rodzaju **siłę sprawczą**, uznałem miękkie ograniczenia budżetowe. Bez twardych ograniczeń powstrzymujących dążenie do ekspansji i jej najważniejszy przejaw – głód inwestycyjny – popyt na dobra inwestycyjne będzie nienasycony. Chociaż ograniczenia budżetowe w sektorze gospodarstw domowych są twarde, co ogranicza popyt z ich strony, istnieje wiele przecieków między rynkami inwestycyjnym, produkcji i dóbr konsumpcyjnych. Jeżeli popyt inwestycyjny „wymyka się spod kontroli”, ma on skłonność do ściągnięcia podaży ze wszystkich rynków.

Moje późniejsze, zmodyfikowane stanowisko wobec tej kwestii przedstawia się następująco: podtrzymuję wcześniejsze stwierdzenie, że wpływ tych czynników jest warunkiem **koniecznym** do powstania gospodarki charakteryzującej się chronicznym i powszechnym niedoborem. Ale do tego muszę dodać następujące zastrzeżenie: syndrom SBC to warunek konieczny, ale niewystarczający. Pozostałe warunki muszą również zostać spełnione.

Kwestia ta wywołała międzynarodową debatę. Spośród krytyków mojego stanowiska wymienię Stanisława Gomułkę – ekonomistę polskiego pochodzenia, który wtedy nauczał w Anglii. Jego artykuł pierwotnie ukazał się w języku angielskim w 1985 r. Odpowiedziałem mu dwa lata później. Tekst, o którym mowa, został przedrukowany w rozdziale 6 niniejszego tomu.

Korygując swoje poglądy wyrażone w *Economics of Shortage* oraz w odpowiedzi na artykuł Gomułki, jeszcze w okresie socjalizmu, muszę przyznać, że nie oparłem się skłonności do autocenzury. Nawet nie starałem się zwrócić uwagi na najważniejszy czynnik – system socjalistyczny nie tolerował swobodnego wejścia prywatnych przedsiębiorców w sferę produkcji ani zakrojonej

na szerszą skalę ewolucji w sektorze przedsiębiorstw w oparciu o własność prywatną. Nie wspominałem także (a raczej sądziłem, że nie wolno mi o tym wspominać), iż decydującą rolę w eliminacji niedoborów odgrywa swobodny napływ towarów importowanych.

Tocząca się debata wywarła pewien wpływ na moje poglądy, jednak bardziej przekonujący okazało się oddziaływanie zmian zachodzących wokół mnie i teoretycznych refleksji na ich temat. Na etapie zreformowanej gospodarki socjalistycznej na Węgrzech w latach siedemdziesiątych, a nawet bardziej osiemdziesiątych dało się zaobserwować rozwój legalnej, tolerowanej lub ukrytej prywatnej działalności gospodarczej (by wspomnieć tylko o rodzinnych gospodarstwach rolnych pomocniczych wobec państwowych gospodarstwach rolnych czy też o różnych innych formach działalności *maszek* [sektora prywatnego]). W tamtym czasie sektor ten dosłownie eksplodował aktywnością, wytwarzając znaczną część produkcji żywnościowej i usług po uwolnionych cenach. Wypełniał on luki w podaży, których nie mogły wypełnić przedsiębiorstwa państwowe, spółdzielnie ani import kontrolowany przez państwo. Wyjaśnia to, dlaczego właśnie w tych sektorach przestała istnieć gospodarka niedoboru, co dotyczy zwłaszcza produkcji żywności, podczas gdy w pozostałych dziedzinach stan ten nadal przeważał.

Swoje zmodyfikowane stanowisko przedstawiłem w artykule „Eliminating the shortage economy” [Eliminacja gospodarki niedoboru] opublikowanym w 1995 r., którego wersję w języku węgierskim z 1994 r. przedrukowano w rozdz. 8 tomu IV. Wtedy przestały już istnieć wszelkie bariery ograniczające wolność słowa. W omawianej pracy podsumowałem wszystkie konieczne – i **wystarczające** – warunki leżące u podstaw gospodarki chronicznego niedoboru. Po ich usunięciu **powszechne** braki musiały zniknąć (choć nie wykluczałem możliwości istnienia chronicznych niedoborów w niektórych sektorach). Wystarczy, że Czytelnicy zerkną na rycinę 3 w tym artykule. Teraz miękkie ograniczenia budżetowe dotyczące przedsiębiorstw nie stanowią już głównej siły sprawczej, lecz jeden z czynników wyjaśniających, czyli wreszcie trafiły na właściwe miejsce. Jest to najważniejszy **pośredni** czynnik wyjaśniający, który powinien znajdować się w ramach drugiego ogniwa złożonego łańcucha przyczynowego.

Stwierdziłem, że nawet mimo obowiązywania miękkich ograniczeń budżetowych w sektorze przedsiębiorstw państwowych, chroniczne i intensywne niedobory znikną z sektorów, w których dopuści się do działania firmy prywatne. Mogą one z nadatkiem zaspokoić popyt, któremu nie potrafi sprostać sektor państwowy.

Za doskonałą ilustrację tej prawidłowości może posłużyć gospodarka Chin¹⁵. W tym kraju nadal istnieje dość duży sektor przedsiębiorstw państwowych, w którym tak samo intensywnie jak wcześniej występuje syndrom SBC (Wu 2002, 2005; Xu 2011; Zhang, Freestone 2013). Jednak obecnie nie pojawiają się tam chroniczne, powszechne niedobory, gdyż rynek jest zalany towarami i usługami dostarczanymi przez firmy prywatne. Mimo obowiązujących ograniczeń, na runku pojawiają się także towary z importu. Na większość dóbr i usług obowiązują ceny dyktowane przez rynek; tylko niewielka ich część jest nadal regulowana przez państwo.

2. Względna waga następstw syndromu SBC. Pomysł dotyczący miękkich i twardych ograniczeń budżetowych przyszedł mi do głowy, gdy poszukiwałem przyczyn chronicznego niedoboru. Wiedziałem od samego początku – i pisałem o tym w swoich pracach – że syndrom SBC niekorzystnie wpływa na wydajność. Ale koncentrowałem się na związkach *SBC* → *niedobory*, natomiast związkowi *SBC* → *utrata efektywności* poświęciłem mniej uwagi.

Tak więc już wtedy, na samym początku, stwierdziłem, że syndrom SBC może również wystąpić w systemie kapitalistycznym. Im intensywniej się nim zajmowałem, tym bardziej uświadamiałem sobie zależność *SBC* → *utrata efektywności*. Od dłuższego czasu żywię przekonanie, że powinno się zwracać uwagę na ten syndrom **przede wszystkim** ze względu na jego szkodliwy wpływ na efektywność gospodarki.

¹⁵ W dalszym ciągu rozważań wspomnę jeszcze o gospodarce Chin. Do tego kraju nie można zastosować periodyzacji, w której lata 1989–1990 traktuje się jako ostry rozdział między procesem reform w ramach systemu socjalistycznego i transformacją postsocjalistyczną. W Chinach system ulegał stopniowym przemianom, tak że jego kolejne etapy niemal zlewały się ze sobą.

2.2. System kapitalistyczny

a) Sektory narażone na występowanie syndromu SBC

Syndrom SBC wywiera wpływ (z różną siłą) na kilka sfer działania systemu kapitalistycznego. Pojawia się nie tylko sporadycznie ze względu na losowe konstelacje uwarunkowań. Niektóre kombinacje instytucji i wzorców zachowań występują regularnie, w większości przypadków (choć nie we wszystkich) prowadząc do SBC. Z kolei inne części systemu są w znacznym stopniu wolne od tego syndromu – po prostu wykazują odporność na to patologiczne zjawisko.

Poniżej przedstawiam listę dziewięciu obszarów lub rodzajów organizacji szczególnie podatnych na występowanie syndromu SBC.

1. Przedsiębiorstwa pozostające własnością państwa. Tutaj odwołam się do doświadczeń węgierskich. Od dawna wiadomo, że Budapesztańskie Przedsiębiorstwo Transportowe (BKV) i Węgierskie Koleje Państwowe (MAV) generują duże straty. Najwyraźniej kontrolowane przez państwo ceny transportu publicznego określono na poziomie, na którym przychody ze sprzedaży biletów nie pokrywają kosztów eksploatacji, nie wspominając o nakładach na rozwój. Jak powinno się podzielić te koszty między pasażerów, władze centralne i samorządy lokalne? Nie jest moim zadaniem przedstawianie szczegółowych odpowiedzi na to pytanie, gdyż istnieje wystarczająco obszerna literatura na ten temat. Wymaga to wprowadzenia przemysłanych rozwiązań, a potem od czasu do czasu drobnych korekt. Zamiast tego mamy do czynienia z ciągłymi negocjacjami, protestami, groźbami, pismami procesowymi oraz z dotrzymywaniem i łamaniem obietnic. Zadłużenie przedsiębiorstwa państwowego zostaje częściowo lub w całości spłacone, a następnie cały proces rozpoczyna się od nowa. Tego rodzaju wydarzenia bezspornie stanowią objawy syndromu SBC. Firmy te oczekują, że sytuacja nie pogorszy się aż do stanu, w którym tramwaje, autobusy i pociągi na dłuższy czas przestaną kursować. A więc istnieją uzasadnione przyczyny oczekiwania na ratunek.

Przedsiębiorstwa państwowe w wielu innych krajach znajdują się w podobnej sytuacji.

2. Lokalne i regionalne organizacje samorządowe. W sporej liczbie krajów borykają się one z długoterminowymi deficytami, niezapłaconymi rachunkami, nagromadzonymi długami i z niewypłacalnością. W wielu, choć nie we wszystkich, państwach przeprowadza się „konsolidację”, w wyniku której przeżywające kłopoty finansowe organizacje nadzorowane przez samorządy lokalne zostają uratowane. Istnieje obszerna literatura poświęcona temu przejawowi syndromu SBC¹⁶. W Dodatku do niniejszego Wstępu przedstawiłem dane na temat zadłużenia organizacji nadzorowanych przez samorządy lokalne oraz działań oddłużających wszystkie gminy, przeprowadzonych przez władze centralne Węgier w latach 2011–2013. Tę historię można uznać za przykład klasyczny, zasługujący na miejsce w podręcznikach opisujących syndrom SBC.

3. Finansowane z budżetu instytucje i organizacje pozarządowe. Do tej grupy należą organizacje o hybrydowej formie własności mające pewne cechy wspólne z instytucjami budżetowymi i z przedsiębiorstwami¹⁷. W kategoriach finansowych zwykle mówi się, że działają one na zasadzie *non-profit*. Do tego typu można zaliczyć większość szpitali, przychodni, muzeów, galerii sztuki oraz niekomercyjnych teatrów i oper¹⁸. Działalność o charakterze *non-profit* oznacza, że jej kosztów nie pokrywają całkowicie przy-

chody ze sprzedaży usług ich odbiorcom. A więc organizacje te są uzależnione od dotacji władz centralnych i lokalnych. Mamy tu do czynienia z sytuacją podobną do opisanej w typie pierwszym (przedsiębiorstwa państwowe): organizacje wielokrotnie znajdują się na skraju katastrofy finansowej i apelują o pomoc, którą często otrzymują. Do pewnego stopnia oczekują jej i zwykle nie spotyka ich zawód¹⁹.

4. Banki. Odwołując się wyłącznie do suchych faktów z historii gospodarczej, ekonomiści badający przebieg kryzysów zwracają uwagę na następującą kolejność wydarzeń. Jeżeli nie podejmuje się działań ratunkowych wobec banku, który znalazł się na skraju upadłości, wśród jego klientów – deponentów i innych wierzycieli – wybucha panika napędzana obawami o utratę oszczędności. Wpływa to negatywnie na płynność banku, co z kolei wywołuje efekt domina wśród innych instytucji finansowych, ostatecznie rozprzestrzeniając się na całą gospodarkę. Takie wydarzenia miały miejsce w latach 1929–1932 na początku Wielkiego Kryzysu. Ostatni kryzys finansowy spowodował upadek banku Lehman Brothers w dniu 15 września 2008 r.

Tego rodzaju kryzysów można uniknąć, jeżeli administracja finansowa kraju lub sam sektor finansowy przyjdzie z pomocą zagrożonemu bankowi. Niekiedy banki zagraniczne bądź międzynarodowe organizacje finansowe decydują się na wspólne podejmowanie akcji ratunkowych. W amerykańskich kręgach biznesowych często mówi się o bankach, że są „zbyt duże, by upaść”. Omawiana praktyka stała się tak powszechna (pod tym względem przypadek Lehman Brothers był wyjątkowy), że banki teraz zupełnie świadomie liczą na działania ratunkowe (zob. Stern, Feldman 2004; Khwaja, Mian 2005; Buiters 2009; Gros 2012). Stanowią więc typowe przykłady syndromu SBC w praktyce.

5. Niezastąpione firmy prywatne. Do tej grupy zaliczają się przede wszystkim gigantyczne firmy zatrudniające dziesiątki tysięcy pracowników (np. duże fabryki pojazdów lub samolo-

¹⁶ Zob. np. Qian, Roland 1998; Rodden et al. 2003; Fink, Stratmann 2011; Baskaran 2012; Dietrichson, Ellegård 2033; Josselin et al. 2013; Padovano 2013. Na Węgrzech problem ten występuje ze szczególnym nasileniem (zob. Vasvári 2013).

¹⁷ Mehrdad Vahabi (2011) wprowadził pojęcie „sektora parapaństwowego” (*parastatal sector*), do którego należą dwie dość nietypowe instytucje powołane do życia przez rząd federalny USA: Fannie Mae i Freddie Mac. W nich także występuje syndrom SBC.

¹⁸ Syndrom SBC w służbie zdrowia jest przedmiotem mojego artykułu „The soft budget constraint syndrome in the hospital sector” [Syndrom miękkich ograniczeń budżetowych w sektorze szpitalnym] (2009), który ukazał się drukiem jako rozdz. 9 tomu IV. Zjawisko to omawia także kilku innych autorów, np.: Bordignon, Turati 2009; Tjerbo, Hagen 2009; Crivelli et al. 2010; Brekke et al. 2013. Karen Eggleston i Yu-Chu Shen (2011) zwracają uwagę, że nacisk na utrzymywanie twardych ograniczeń budżetowych i związane z tym cięcia kosztów mogą doprowadzić do pogorszenia jakości opieki.

¹⁹ W ostatnich latach rząd Węgier rozszerzył sektor *non-profit* przede wszystkim w dziedzinie użyteczności publicznej, lecz także w innych. Decyzje te zapowiadają dalszy rozwój sfery, w której obowiązują miękkie ograniczenia budżetowe.

tów). Tutaj również słyszy się opinie, że są one „zbyt duże, by upaść”, gdyby bowiem upadły, wywołałyby ogromny skok bezrobocia, co pociągnęłoby za sobą falę bankructw ich dostawców. Gigantyczne firmy wywierają wyjątkowo duże naciski na państwo, aby wybawiło je z kłopotów. Podobnie silną pozycję przetargową cieszą się przedsiębiorstwa prywatne, które nie muszą być duże – wystarczy, że mają naturalny monopol (Segal 1998). Mimo dominacji własności prywatnej skłonność do występowania objawów syndromu SBC pojawia się wtedy, gdy firma czuje się niezbędna.

Tabela w moim artykule (rozdz. 12 w tomie IV) „The soft budget constraint syndrome and the global financial crisis” [Syndrom miękkich ograniczeń budżetowych a globalny kryzys finansowy] (Kornai 2009) zawiera długą listę najważniejszych, powszechnie znanych działań ratunkowych podejmowanych w najbardziej rozwiniętych krajach świata wobec firm typu czwartego i piątego. Publikacje na temat tych działań z pewnością przyczyniły się do ogólnoświatowego wzrostu częstości występowania syndromu SBC.

Na Węgrzech dość często zdarza się, że kluby sportowe (organizacje jawnie lub niejawnie komercyjne, będące własnością prywatną) poszukują ratunku u państwa i go otrzymują. Muszę przyznać, że do niedawna uważałem to zjawisko za czysto węgierską osobliwość, ale ostatnio przeczytałem artykuł zatytułowany „Soft budget constraints in professional football” [Miękkie ograniczenia budżetowe w futbolu zawodowym] (Storm, Nielsen 2012), którego autorzy opisują przypadki wielu *stricte* komercyjnych, prywatnych klubów sportowych w Europie otrzymujących regularne dotacje państwowe na pokrycie strat z prowadzonej przez nie działalności. Co więcej, kluby te wręcz ich oczekują. Te znane w świecie dobrze wiedzą, że ich upadek oznaczałby utratę prestiżu wśród kibiców piłki nożnej w ich mieście, regionie czy kraju. To daje im silną pozycję przetargową (zob. też: Andreff 2011; Storm 2012).

6. Duże, priorytetowe przedsięwzięcia finansowane ze środków publicznych. W niektórych przypadkach w realizacji tych przedsięwzięć uczestniczą zarówno firmy państwowe, jak i prywatne, podczas gdy w innych wykonawcami są wyłącznie podmioty prywatne. Dwa sztandarowe

przykłady to ponaddźwiękowy samolot pasażerski Concorde oraz Eurotunel pod kanałem La Manche łączący Wielką Brytanię z Francją. Tę listę można uzupełnić o wiele dużych zamówień wojskowych oraz inwestycje o charakterze infrastrukturalnym. Widać tu bliskie powinowactwo z typem piątym (szósty należałoby uznać za jego podtyp). Ich wspólnym mianownikiem jest to, że żadne przedsiębiorstwo nie odpowiada za całość przedsięwzięcia, którego realizację bezpośrednio nadzoruje instytucja państwowa. Może to prowadzić do rozmywania się granic między środkami publicznymi i prywatnymi. Na tego rodzaju projekty często wydatkuje się olbrzymie sumy, a postępy prac śledzi z uwagą opinia publiczna (chyba że chodzi o realizację tajnych planów militarnych). Ta sytuacja stwarza wymarzone warunki dla wystąpienia syndromu SBC. Nie można takiego przedsięwzięcia przerwać bez względu na poziom wydatków.

W Wikipedii pod hasłem *cost overrun* (przekroczenie kosztów) można znaleźć 37 słynnych, a może raczej niesławnych gigantycznych inwestycji. Oprócz dwóch wyżej wymienionych znajdują się tu stadiony olimpijskie w Sydney i Montrealu, budynek Szkockiego Parlamentu, dwa modele samolotu produkowanego przez firmę Airbus oraz system tuneli w Bostonie (tzw. Big Dig). Concorde kosztował 12, a budynki opery w Sydney – 15 razy więcej, niż przewidywały pierwotne szacunki. Najnowszym przykładem tego rodzaju działań są Zimowe Igrzyska Olimpijskie w Soczi, których koszt to 51 mld dolarów zamiast planowanych 12, czyli większy niż łącznie do tej pory wszystkich zimowych olimpiad. Do grupy tej zalicza się także, chociaż na znacznie skromniejszą skalę, czwarta linia metra w Budapeszcie oraz centrum kultury CET w Peszcie.

7. Firmy i producenci indywidualni korzystający ze wsparcia sektorowego. Pomoc może być przyznawana pod naciskiem przemysłowych, branżowych lub terytorialnych grup interesów, lobbystów oraz sił politycznych. Typowym przykładem są różnorodne dotacje udzielane producentom rolnym w Unii Europejskiej (Rizov et al. 2012). Próby obniżenia subwencji lub ich całkowitej likwidacji utrudniają powracające spory polityczne i akcje protestacyjne. Kwestia ta wciąż pozostaje aktualnym tematem debat

i negocjacji. Niezmiennie przytacza się argument, że w przypadku braku wsparcia gospodarstwa rodzinne zbankrutują. Historia dotacji dla rolnictwa w Ameryce i Europie również obrazuje trudności w zwalczaniu syndromu SBC.

8. Prywatne firmy ratowane poprzez działania korupcyjne. W typie siódmym wymieniłem dotacje zgodne z prawem oraz z obowiązującymi normami etycznymi (choć mogą one mieć wątpliwą przydatność). Do typu ósmego zalicza się postępowanie nieetyczne, często otwarcie lub skrycie niezgodne z prawem. Jeżeli firma prywatna wpadnie w poważne tarapaty finansowe, zbankrutuje bez ingerencji z zewnątrz. Ale może zostać uratowana, jeżeli otrzyma jakąś formę wsparcia od instytucji państwowej (np. poprzez obniżenie należności podatkowych, podwyżkę cen płaconych za zamówienia publiczne itp.). Wymaga to tylko przekupienia osób przygotowujących lub podejmujących decyzję w tej sprawie. Im większa szansa na powodzenie działań korupcyjnych, tym bardziej miękkie ograniczenia budżetowe.

Rozdzieliłem typy siódmy i ósmy, chcąc zachować teoretyczną jednoznaczność klasyfikacji. W praktyce granica ta często ulega zatarciu.

9. Władze państwowe. Liczne przykłady z historii wskazują, że władze państwowe mają skłonność do wpadania w tarapaty finansowe. Problem ten może przybierać różne formy, ostatecznie sprowadza się jednak do kwestii płatności: rezerwy wyczerpują się, a przychody nie równoważą rozchodów. Częściej spotyka się kryzysy zadłużenia: brak środków na spłatę odsetek i rat kapitałowych, co prowadzi do utraty dostępu do nowych kredytów. Katastrofa jeszcze nie wystąpiła, lecz wyraźnie widać zagrożenie, więc źródła kredytu wysychają. Tego rodzaju kryzysy poddali analizie z perspektywy historycznej autorzy znaczącej i powszechnie podziwianej pracy Carmen Reinhart i Kennetha Rogoffa (2009). Prześledzili oni wnikliwie wydarzenia z ostatnich dwóch stuleci, w tym wszystkie kryzysy gospodarcze występujące w tym dość długim przedziale czasu w 66 krajach mających największy udział w światowym PKB. Jak dowodzą autorzy, 320 kryzysów wystąpiło w następstwie poważnych problemów fiskalnych władz centralnych danego kraju, przyczyną 250 było głównie zadłużenie zagraniczne,

a kolejnych 70 – krajowe²⁰. W zdecydowanie przeważającej liczbie przypadków udawało się przezwyciężyć tego rodzaju zagrożenia. Z nielicznymi wyjątkami państwa nie znikwały z mapy świata na skutek problemów fiskalnych. Do rozwiązań alternatywnych zaliczają się działania ratunkowe podejmowane w skali całego kraju. Mogą się na nie decydować władze centralne innego państwa, zorganizowane doraźnie konsorcjum rządów kilku krajów, ponadnarodowa centralna agencja integracji regionalnej lub agencja międzynarodowa, taka jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy. (Z obszernej literatury poświęconej katastrofom fiskalnym, postępowaniu państw zadłużonych oraz zagrożonych niewypłacalnością podczas ostatniego międzynarodowego kryzysu ze szczególnym uwzględnieniem ich politycznych następstw wymienię tutaj tylko: Györfy 2014; Boone, Johnson 2010; Baskaran, Hessami 2013).

Tego rodzaju kataklizmy i mozolne odrabianie strat przysparzają cierpienie mieszkańcom kraju, natomiast rządzący w czasach kryzysu zwykle płacą za nie wysoką cenę polityczną. Mimo to politycy najwyższego szczebla nie pozostają odporni na pokusę rozrzutności – nadmierne wydatki budżetowe i zaciąganie długów. Obawy związane z utratą popularności na skutek wprowadzenia dyscypliny finansowej łagodzą oczekiwania: przecież gdy znajdziemy się w naprawdę poważnych tarapatach, ktoś przyjdzie nam z pomocą. Nie twierdzę, że wszystkie rządy stojące w obliczu tego rodzaju problemów przekraczają budżety lub wpadają w spiralę nieograniczonego zadłużenia, ponieważ są pewne ratunku, ale w duchu uznają, iż szanse na niego nie są nierealne. W demokracjach, w których rządy często się zmieniają, pokutuje myślenie: nie wiadomo, kto będzie u władzy, gdy przyjdzie czas spłacić pożyczkę, która wyratowała nas z kłopotów. Jak widać syndrom SBC istnieje także na szczeblu

²⁰ Autorką opisu jest Ágnes Vidovics-Dancs, która zdefiniowała zadłużenie zewnętrzne jako instrumenty kredytowe nabyte na obszarach znajdujących się pod obcą jurysdykcją, a zadłużenie krajowe – jako kredyty zaciągnięte na obszarach własnej jurysdykcji. Aby zobrazować względną częstość występowania różnych rodzajów kryzysów, można dodać, że problemy banków zapoczątkowały 360 kryzysów, natomiast w około 320 przypadkach główną rolę odegrały problemy fiskalne.

władz centralnych, a jego intensywność zależy od kraju i fazy cyklu politycznego²¹.

Dotychczas dokonaliśmy przeglądu dziewięciu obszarów, w których syndrom SBC występuje w ramach systemu kapitalistycznego. Odłóżmy jeszcze na chwilę analizę ludności – sektora gospodarstw domowych – i porównajmy dziewięć wyżej wymienionych typów z poniższym.

10. Firmy i producenci indywidualni wykluczeni z akcji ratunkowych. Do tej grupy zaliczają się niewielkie firmy rodzinne, producenci indywidualni oraz małe i średnie przedsiębiorstwa (z pewnymi wyjątkami uwzględnionymi w punkcie siódmym). W rzeczywistości większość dużych korporacji w poważnych tarapatach finansowych nie otrzymuje ani nie oczekuje wsparcia (o pewnych wyjątkach wspomniałem w punkcie piątym).

Za moimi spostrzeżeniami pośrednio przemawiają dane statystyczne dotyczące wejść i wyjść firm z rynku. Roczny odsetek wszystkich małych przedsiębiorstw zaprzestających działalności na Węgrzech w latach 2000 i 2010 wahał się w granicach od 2 do 6%, a wśród średnich firm był niższy i wynosił od 0,8 do 3,5%. Dane liczbowe dla szeregów czasowych po 2010 r. są niedostępne, ale odwołując się do innego źródła, można stwierdzić, że między 2008 i pierwszą połową 2013 r. co pół roku przestaje istnieć od 10 tys. do 18 tys. firm spośród 500–600 tys. działających²². Oba źródła danych statystycznych wskazują na dość wysoką „śmiertelność” przedsiębiorstw²³.

²¹ Problemy z finansowaniem programów pomocowych stanowią kolejny podtyp. W większości, ale nie we wszystkich przypadkach, dystrybucja pomocy dla kraju, który ucierpiał na skutek klęski żywiołowej, wojny domowej lub głodu, przebiega za pośrednictwem jego rządu, dlatego wymieniam go właśnie w tym miejscu (zob. też: Svensson 2000; Janus 2009).

²² Obydwa źródła opierają się na odmiennych metodach badawczych, więc uzyskanych danych nie można bezpośrednio porównywać. Wydaje się (ale nie sposób tego udowodnić ze względu na problemy metodologiczne), że po wybuchu kryzysu tempo wychodzenia małych i średnich firm z rynku przyspieszyło.

²³ Dane na temat wchodzenia i wychodzenia węgierskich firm z rynku opracowała Réka Branyiczki. Jej szczegółowy raport zawierający wiele innych danych i ich źródła można znaleźć na mojej stronie internetowej wśród materiałów pomocniczych do tomu IV (www.kornai-janos.hu/Kalligrani4_hatter.html).

Zaryzykuję wyciągnięcie pewnych wniosków z danych statystycznych dotyczących firm. Prawie wszystkie znajdujące się na skraju upadłości spędzają jakiś czas w tym położeniu, starając się nie zaprzestawać działalności, a dopiero potem rezygnują z walki. Ich upadłość oznacza, że zostały same, że nikt nie wyciągnął ich z finansowego bagna. Przez wiele lat właśnie tak się działo, nie pojawiały się także oczekiwania na wyratowanie z kłopotów. Dlatego śmiem twierdzić, że ograniczenia budżetowe w tym sektorze należy uznać za twarde.

Byłoby dobrze wyrazić liczbowo proporcję typów 1–9 rozpatrywanych łącznie do typu dziesiątego, czyli organizacji podatnych na występowanie syndromu SBC do niewrażliwych na niego. Najpierw należy jednak zdecydować się na sposób pomiaru zasięgu ich występowania. Istnieją dwie oczywiste możliwości. Jedną z nich to liczba zatrudnionych, a drugą to udział tych firm w PKB. Niestety, o ile mi wiadomo, nikt nie dokonał tego rodzaju obliczeń. Dane pochodzące z 150–200 krajów figurujących w międzynarodowych statystykach są bardzo zróżnicowane i zależą przede wszystkim od roli państwa w społeczeństwie. Opierając się wyłącznie na własnej intuicji, zaryzykowałbym następujące przypuszczenia.

Nawet pobieżny rzut oka na dane dotyczące zatrudnienia w dzisiejszych krajach kapitalistycznych zdradza, że w przeważającej liczbie państw typ dziesiąty, czyli sfera działająca w warunkach twardych ograniczeń budżetowych, jest większa (może nawet znacznie większa) niż typy 1–9 kojarzone z syndromem SBC. Spoglądając na udział w PKB, widzimy, że proporcje mogą się zmieniać na korzyść typów 1–9, jest jednak mało prawdopodobne, by to właśnie one wytwarzały większość PKB. Niemniej jednak rozmiary sfery cierpiącej na syndrom SBC są bardzo pokaźne.

Zastosowany tutaj sposób pomiaru jest dość problematyczny. Z pewnością udział organizacji typu czwartego, czyli banków, w PKB mierzony zwyczajowo w kategoriach wartości dodanej, jest niewielki. Dzieje się tak dlatego, że pomiar odzwierciedla udział kosztów wyrażonych w kategoriach zaangażowanego kapitału ludzkiego i rzeczowego, a nie siłę ich bezpośrednich i pośrednich oddziaływań. To samo można powiedzieć o typie piątym, niezastąpionych firmach prywatnych,

a nawet o dziewiątym, władzach państwowych. Kluczowe stanowiska w gospodarce oraz główne ośrodki władzy znajdują się w tej części gospodarki, na którą syndrom SBC wywiera znaczący wpływ. Znacząco więc oddziałuje na funkcjonowanie całego systemu kapitalistycznego.

Niestety, dalsze rozważania mogą prowadzić tylko na podstawie ogólnych idei i domysłów na temat sytuacji panującej w różnych sektorach. Jak dotąd nikt nie pokusił się o opracowanie szacunkowych danych liczbowych nawet dla jednego kraju. Kwestiom tym poświęcam więcej uwagi w ostatniej części Wstępu, teraz jednak chciałbym stwierdzić, że jest to jedno z najważniejszych zadań, które należałoby uwzględnić w przyszłych programach badawczych. Mimo że wszystkie powyższe uwagi bazują na przypuszczeniach, pragnąłbym się pokusić o ich podsumowanie. Na podstawie wszystkiego, czego dowiedziałem się o kapitalizmie w odniesieniu do syndromu SBC, rozróżnienie nakreślone na początku tego podrozdziału pozostaje w mocy: system socjalistyczny charakteryzuje się miękkimi ograniczeniami budżetowymi, podczas gdy w systemie kapitalistycznym mają one charakter twardy. Niemniej jednak nawet w kapitalizmie istnieją obszerne i wpływowe sektory w znacznym stopniu narażone na występowanie syndromu SBC.

b) Sektor gospodarstw domowych

Jak można odnieść koncepcję SBC do gospodarstw domowych jako podstawowego typu organizacji w gospodarce? Zaczniemy od **węższej** interpretacji. Jak wspomniałem, gospodarstwa domowe w socjalizmie klasycznym sprzed reformy gospodarczej nie miały dostępu do kredytu konsumenckiego, dlatego wszelkie wydatki musiały pokrywać z przychodów oraz z oszczędności. W tym sensie działały one w warunkach twardych ograniczeń budżetowych. Z drugiej strony, w gospodarce kapitalistycznej kredyt konsumencki nie tylko istnieje, lecz także jest bardzo rozpowszechniony. Pożyczki, kredyty, systemy sprzedaży ratalnej, zakupy finansowane z pożyczek, płatności kartami kredytowymi oraz kredyty hipoteczne na cele mieszkalne zajmują ważne pozycje w budżetach domowych.

Dość często zdarza się, że gospodarstwa domowe tracą zdolność do terminowej obsługi zaciągniętych kredytów konsumpcyjnych lub nie mogą spłacić wszystkich długów. Gdy pojawiają się problemy, podejmuje się próby renegocjacji warunków spłaty kredytu. Tej zwyczajowej procedury refinansowania nie zaliczam do elementów „działań ratunkowych”. Zastrzegam to wyrażenie w tym kontekście do określania działań nadzwyczajnych, w których na skutek interwencji władz centralnych obniża się obciążenia znajdujących się w kłopotach gospodarstw domowych. Władze mogą podejmować takie kroki, używając środków pozostających do ich dyspozycji. Takie poczynania ratunkowe, za które w ostatecznym rozrachunku zapłacą podatnicy, można wzmocnić lub zastąpić przepisami prawa zmuszającymi kredytujące banki do pokrycia kosztów tej operacji.

Tego rodzaju akcje ratunkowe przeprowadzono niedawno na Węgrzech. Miały one na celu ulżyć zadłużonym gospodarstwom domowym, które zaciągnęły kredyty hipoteczne denominowane w walucie obcej. Skuszone niższym oprocentowaniem, nie wzięły pod uwagę ryzyka zmian kursów walut. Zjawisko to omawiam szerzej w artykule „Breaking promises” [Łamanie obietnic], który ukazał się po raz pierwszy w 2012 r. (a ponownie jako rozdz. 13 w tomie IV).

Masowo podejmowane działania ratunkowe w odniesieniu do sektora gospodarstw domowych mogą wzbudzić w społeczeństwie nadzieje na pomoc w podobnych sytuacjach w przyszłości. Na razie jest zbyt wcześnie, by stwierdzić, czy tego rodzaju oczekiwania już się rozwinęły, a jeżeli tak, to jak powszechnie i z jakim nasileniem. Z pewnością można jedynie stwierdzić, że kroki podjęte przez obecny rząd Węgier mające na celu ulżenie osobom, które zaciągnęły kredyty w walutach obcych, stworzyły warunki sprzyjające rozwojowi syndromu SBC w sektorze gospodarstw domowych.

Nie mam wystarczających informacji na temat podobnych inicjatyw rządowych wdrożonych w innych krajach ani ich następstw. Wolno jednak domniemywać, że wszędzie tam, gdzie funkcjonują zakrojone na szeroką skalę programy ratunkowe, mogą one również doprowadzić do powstania oczekiwań na ratunek w przypadku wystąpienia trudności finansowych; innymi

słowy, syndrom SBC może się pojawić także wśród gospodarstw domowych²⁴.

Działania ratunkowe na rzecz osób indywidualnych i gospodarstw domowych mogą mieć również **szerszą** interpretację. Pewne objawy syndromu SBC pojawiają się w nierynkowych systemach zabezpieczeń społecznych. To rodzaj działań ratunkowych skierowanych do wszystkich osób poszkodowanych lub znajdujących się w trudnej sytuacji i z tego tytułu otrzymujących świadczenia, których nie wypłaca ubezpieczyciel prywatny w zamian za składki wnoszone w ramach transakcji o charakterze komercyjnym, lecz dysponent funduszy publicznych, czyli świadczenia te pochodzą z zasobów państwa. Zalicza się do nich np. zasiłki dla bezrobotnych, zasiłki chorobowe oraz świadczenia wypłacane ofiarom nieszczęśliwych wypadków. Gdyby dalej podążać tą drogą, sfera ta może ulec rozszerzeniu o inne usługi świadczone przez współczesne państwo opiekuńcze. Jeżeli obywatele podczas podejmowania decyzji życiowych uwzględniają możliwość interwencji ze strony paternalistycznego państwa oraz pomocy ze strony społeczeństwa, oznacza to, że pojawiają się wśród nich oczekiwania typowe dla syndromu SBC²⁵.

Dotykamy tutaj bardzo złożonego problemu powiązanego z debatą na temat rozmiarów i funkcji państwa, solidarności z osobami, które znalazły się w potrzebie, z ubogimi oraz społecznie upośledzonymi. Szczegółowe omówienie tych ważnych spraw wykracza poza ramy niniejszego eseju. Pragnę tylko zwrócić uwagę Czytelników na to, jak daleko i jak głęboko sięgają kwestie związane z analizą przyczyn oraz skutków syndromu SBC.

²⁴ Napisałem te słowa w formie przypuszczenia, ponieważ nie znam żadnego badania analizującego ograniczenia budżetowe dotyczące gospodarstw domowych przeprowadzonego z wykorzystaniem aparatury naukowej oraz ram pojęciowych teorii SBC. Z pewnością bardzo pouczające byłoby przyjrzenie się pod tym kątem długoterminowym efektom działania dwóch amerykańskich instytucji działających na rynku kredytów hipotecznych, o których wcześniej wspominałem – Fannie Mae i Freddy Mac.

²⁵ Podejście teoretyczne oparte na modelu matematycznym stosują np. Assar Lindbeck i Jörgen Weibull (1988) oraz Theodore Bergstrom (1989).

2.3. Transformacja postsocjalistyczna

Najpierw przyjrzyjmy się – z punktu widzenia syndromu SBC – transformacji z lat 1989–1990 w krajach byłego ZSRR oraz w krajach socjalistycznych Europy Wschodniej. W ciągu kilku, a najwyżej dziesięciu lat – czyli w kategoriach historycznych w błyskawicznym tempie – zaszły radykalne zmiany w stosunkach własnościowych. Wcześniej dominowała własność państwowa, a później – prywatna. Jednocześnie w gospodarce jako całości dominację miękkich ograniczeń budżetowych zastąpiła dominacja ograniczeń twardych.

Wraz z transformacją stosunków własnościowych przyszły zmiany w systemie prawnym. Pojawiły się ustawy oraz inne regulacje egzekwujące przestrzeganie umów, zmieniające stosunki prawne między wierzycielami i dłużnikami. Węgry były pierwszym krajem postsocjalistycznym, który przyjął surowe prawo upadłościowe, co zapoczątkowało falę bankructw w gospodarce. Ustawy i przepisy dotyczące upadłości oraz likwidacji wprowadzono w całym regionie. Nie były to papierowe zapisy, gdyż konsekwentnie stosowano je w praktyce. W wyniku tego zanotowano dość wysoką „śmiertelność” wśród firm prywatnych²⁶.

Jednak nawet po okresie transformacji postsocjalistycznej z syndromem SBC mamy do czynienia w dziewięciu wyżej wymienionych obszarach (Lizal, Svejnar 2002). Pragnę tutaj zwrócić uwagę na położenie przedsiębiorstw państwowych (Mykhayliv, Zauner 2013) nadzorowanych przez administrację centralną i samorządy lokalne. Niektóre pozostały własnością państwa po okresie przejściowym, inne zostały sprywatyzowane, a następnie znów znacjonalizowane lub włączono je do majątku państwa w gospodarce kapitalistycznej. Im większy i silniejszy był sektor publiczny, tym większa podatność gospodarki na syndrom SBC. To zagrożenie doskonale scharakteryzowali chińscy ekonomiści opowiadający się za wprowadzeniem reform rynkowych w swoim kraju (Wu 2002, 2005; Li 2008; Chow et al. 2010; Xu 2011; Zhang, Freestone 2013).

²⁶ Stwierdzenie to nawiązuje do wcześniej przytoczonych danych dotyczących masowych wyjść z rynku małych i średnich firm na Węgrzech.

3. Terapia

W pierwszych dwóch częściach Wstępu przyjąłem **pozytywne** podejście do badania syndromu SBC, opisując to zjawisko tak jak występuje ono w rzeczywistości. Teraz przejdźmy do podejścia **normatywnego**. Skoro syndrom ten samoistnie nie ustępuje, co można zrobić?

W 2007 r., w kulminacyjnym punkcie ostatniego kryzysu finansowego, Larry Summers, sekretarz skarbu w administracji prezydenta Clintona, napisał do *Financial Times* prowokacyjnie zatytułowany artykuł „Beware moral hazard fundamentalists” [Strzeżcie się zwolenników fundamentalistycznego podejścia do pokusy nadużycia]. Na samym początku tej dyskusji o charakterze normatywnym zastrzegam, że nie jestem fundamentalistycznym zwolennikiem twardych ograniczeń budżetowych. Wielu tak właśnie uważa, ale niesłusznie.

Badacze zainspirowani dokonaniem standardowej ekonomii i wychowani na ekonomii dobrobytu od razu zajęliby się poszukiwaniami reguły optymalnych działań ratunkowych. Jakie działania najbardziej przyczyniają się do maksymalizacji dobrobytu społeczeństwa? Rozważyliby dokładnie wady i zalety, korzystne i szkodliwe skutki, nie zapominając o odległych w czasie efektach negatywnych. Ustaliliby także, przynajmniej na płaszczyźnie teoretycznej, kiedy interwencje ratunkowe są konieczne, a kiedy zabronione.

Czytelników znających moje prace z pewnością nie zaskoczę, gdy stwierdzę, że nie jestem zwolennikiem takiego sposobu myślenia. Zaliczam się do tych, którzy uważają, że istnieje funkcja dobrobytu wyrażająca „interes publiczny”. Wartości przynależnych różnym porządkom nie można mierzyć ani porównywać ze sobą za pomocą żadnych magicznych sztuczek matematycznych. Jak przeliczyć na forinty korzyści uzyskane z uratowania tysiąca rodzin przed eksmisją? Albo jak wyrazić w forintach straty wyrządzone przez liczący na ratunek i cierpiący na syndrom SBC bank, który lekką ręką nieodpowiedzialnie udziela kredytów mieszkaniowych nie jednemu, lecz wielu tysiącom rodzin? Tego rodzaju kalkulacje kosztów i korzyści uważam za puste gesty świadczące o zarozumiałości lub za mydlenie oczu.

Jestem przekonany, że nie możemy wypracować zbioru reguł określających precyzyjnie, kiedy

tego typu interwencje są uzasadnione, a kiedy nie. Potencjalni ratownicy muszą rozważyć wszelkie następstwa polityczne, gospodarcze, społeczne i etyczne swoich decyzji dotyczących pojedynczych i grupowych interwencji w przypadku jednoczesnego pojawienia się wielu wniosków o pomoc. Ze swej strony wprowadziłbym pewien wymóg **proceduralny**: staranne przygotowanie, przeprowadzenie analizy wykonalności oraz następstw interwencji, a także uwzględnienie opinii wszystkich zainteresowanych stron. Bez względu na to, czy dysponenci pomocy spełnią te wymogi, czy nie, powinni podejmować decyzje **na własną odpowiedzialność**.

Gdybym miał decydować o konkretnych pakietach ratunkowych, często wyrażałbym na nie zgodę. Podam jeden przykład. Zaliczam się do tych, którzy uważają pozostawienie banku Lehman Brothers własnemu losowi za błąd o tragicznych następstwach²⁷. To pierwsze duże bankructwo wywołało całą lawinę upadłości o katastrofalnych skutkach w Stanach Zjednoczonych i na całym świecie. Wybór operacji ratunkowych, które powinno się przeprowadzić ze względów gospodarczych lub solidarności społecznej, jednocześnie dbając o minimalizację częstości występowania SBC, to prawdziwa sztuka. Nie zawsze udaje się podjąć właściwą decyzję. Do pewnego stopnia efekty syndromu SBC są nieuniknione²⁸.

Decydując o interwencji ratunkowej w określonej sprawie, decydenci winni uwzględnić następujące czynniki. Korzystny efekt interwencji ratunkowej pojawia się **natychmiast**, lecz jej szkodliwe następstwa ujawniają się **z dużym opóźnieniem**. Efekt interwencji ma charakter ukierunkowany, wymierny i łatwo go dostrzec,

²⁷ Oczywiście każdy może powiedzieć, że łatwo być mądrym po szkodzie.

²⁸ Trwałe efekty behawioralne towarzyszące korzystnym efektom krótkoterminowym interwencji ratunkowych opisał zwięźle Werner de Bondt, znany ekonomista behawioralny zajmujący się sferą finansową: „Wielu komentatorów chwali rządu za sprawne działanie. Jednak zmiekczenie ograniczeń budżetowych niesie ze sobą pewne ryzyko. Istnieje niebezpieczeństwo, że lekkomyślne gospodarowanie zasobami stanie się normą, przywileje zajmą miejsce odpowiedzialności, dotacje zastąpią wydajność, a klasie politycznej w jeszcze większym zakresie niż dziś wejdzie w nawyk dokonywanie wyboru zwyczajców i przegranych w gospodarce” (de Bondt 2010, s. 146).

gdyż przynosi odczuwalną ulgę określonej grupie osób. Pracownicy są zadowoleni, ponieważ ich miejsca pracy ocalały, lekarze i pacjenci cieszą się, że szpital pozostaje otwarty. Natomiast szkodliwe „z edukacyjnego punktu widzenia” następstwa częstych działań ratunkowych dotyczą **wszystkich**, w postaci niematerialnej zakradają się do ludzkich umysłów. Większość tego rodzaju akcji zyskuje poklask społeczny, dlatego są one szczególnie atrakcyjne dla populistycznie nastawionych polityków.

Jednostkowe, incydentalne interwencje ratunkowe mogą być pożądane, bo każda może pomóc przywrócić zdrowie gospodarce postrzeganej jako organizm. Ale wygłaszając to stwierdzenie, należy mieć świadomość, że syndrom SBC jest **chorobą** (właśnie dlatego występowanie miękkich ograniczeń budżetowych postanowiłem nazwać syndromem). Syndrom SBC jest **nieodłączną**, genetycznie zakodowaną chorobą organizacji opisanych w punktach 1–9 powyżej. Musimy o tym wiedzieć i nauczyć się z tym żyć.

Medycyna i praktyka kliniczna nie zadowalają się beczynną obserwacją przebiegu wrodzonej choroby pacjenta, lecz starają się zapobiec pogorszeniu się jego stanu. W miarę możliwości ograniczają jej szkodliwe i bolesne następstwa. Ekonomistom oraz politykom podejmującym decyzje w sprawach gospodarczych radziłbym zastosować to samo podejście do syndromu SBC. Nie miejmy złudzeń, tej choroby nie da się definitywnie wyleczyć. Raz za razem będzie nawracać. Ale to nie znaczy, że powinniśmy stać beczynnie i przyglądać się jej szkodliwym następstwom. Niekorzystne tendencje można ograniczać na każdym poziomie za pomocą **rozwiązań prawnych**, np. zachęcając potencjalnych kredytobiorców do ostrożności i przeprowadzania starannej oceny ryzyka (Feld et al. 2013). Zakres **regulacji** sektora bankowego w żaden sposób nie został wyczerpany. Organy uprawnione do regulowania procesów finansowych wkraczają do akcji, jeżeli istnieją po temu uzasadnione powody. Na poziomie krajowym eksperci zalecają ustalanie górnych limitów deficytu budżetowego i zadłużenia, zapisywanie ich w ustawach, a nawet w konstytucji (Kopits 2004)²⁹.

²⁹ Słyszcy się także poważne kontrargumenty. Istnieją obawy, że ograniczenia zapisane w konstytucji są nie-

Jednym z typowych objawów syndromu SBC są **pertraktacje** między organizacją wnioskującą o pomoc i potencjalnym dostawcą pomocy. Zwróćmy uwagę na pozycję przetargową **chronicznie** przynoszących straty przedsiębiorstw państwowych działających w sektorze infrastruktury (kolej, transport publiczny, usługi komunalne) oraz instytucji finansowanych z budżetu (szpitale, placówki oświatowe). Państwo okresowo ratuje je z opresji, zanim znajdą się w naprawdę katastrofalnej sytuacji finansowej. A potem doskonale znany cykl wydarzeń zaczyna się od początku: *konsolidacja* → *nagromadzenie długów* → *konsolidacja* → *nagromadzenie długów*. Jak widać, wyżej wspomniane instytucje nie mogą się wydostać z błędnego koła w ramach obecnej struktury przychodów (zależnej od ustalanych przez państwo cen na swoje towary lub usługi). Często nie można zastosować oczywistego rozwiązania, czyli podniesienia cen do poziomu, który pozwoliłby na pokrycie kosztów. Sztuczne zaniżanie cen uzasadnia się różnymi względami gospodarczymi i społecznymi³⁰. Nasilenie problemów można by znacznie ograniczyć, gdyby do obliczania udziału państwa w kosztach działania każdej z tych organizacji zastosowano właściwie opracowany, **stabilny wzór**. Dzięki temu przedsiębiorstwo lub instytucja budżetowa wiedziałyby, czego można się spodziewać bez nieustannego błagania o dotacje. Procedura ta nie wykorzeni całkowicie syndromu SBC. Bez względu na wysiłek włożony w stworzenie wzoru służącego do obliczania wielkości dotacji warunki działania instytucji będą się zmieniać, wymuszając modyfikacje. To z kolei doprowadzi do wznowienia pertraktacji, chociaż zapewne nieco rzadziej.

Z zainteresowaniem i niekiedy z nadzieją śledzę wysiłki podejmowane w tym kierunku. Ale muszę przyznać, że nie potrafię zagłuszyć wątpliwości. Ich źródłem są doświadczenia płynące z funkcjonowania systemu socjalistycznego

alistyczne. Odnośny zapis węgierskiej ustawy zasadniczej, wprowadzony w 2011 r., wkrótce trzeba było zmienić w celu odzwierciedlenia rzeczywistego poziomu zadłużenia kraju. Jak widać ograniczenia budżetowe okazały się miękkie nawet na poziomie konstytucji.

³⁰ Kolejna kwestia sporna dotyczy tego, jak dalece można zaniżać ceny na tego rodzaju dobra. Szczerpłość miejsca nie pozwala na dogłębną analizę tak skomplikowanego zagadnienia.

opartego na bezwzględnym primacie rozporządzeń, nakazów i zakazów. Gdy prawodawca wprowadza broń w postaci nowych regulacji, ci, których mają one dotyczyć, wkrótce odkrywają na nie antidotum. Prawnicy i eksperci finansowi uważają, że udało im się sformułować szczelne przepisy, lecz pracownicy przedsiębiorstw, organizacji pozarządowych lub nadzorowanych przez samorządy lokalne nie zasypiają gruszek w poPILE; ponadto znacznie lepiej znają konkretne uwarunkowania, więc prędzej czy później będą w stanie uniknąć również nowych regulacji. Na wyższym poziomie powstaje wtedy skłonność do opracowywania jeszcze gęstszej sieci zakazów i nakazów, względnie „dopracowywania” istniejących, czyli do większego ich uszczegółowienia³¹. Należy się obawiać, że skłonność ta przybierze postać samonapędzającej się tendencji prowadzącej do nadmiernej regulacji.

Często zwraca się uwagę na fakt, że twarde ograniczenia budżetowe karzą **organizację** za niewłaściwe postępowanie, nadmierne wydatki i nieodpowiedzialne zaciąganie długów. Ale to nie organizacja powinna ponosić karę, lecz **konkretne osoby** odpowiedzialne za podejmowanie błędnych decyzji. System bodźców winien być tak skonstruowany, by ratować z opresji organizację, natomiast menadżerowie odpowiedzialni za wpuśdzenie ich w kłopoty powinni płacić wysoką cenę w postaci np. utraty pracy, przywilejów czy możliwości dalszej kariery. Na poziomach ustawodawczym i wewnętrznych regulacji zachodzi konieczność wypracowania zasad ustanawiających wyraźny związek między złym zarządzaniem i indywidualną odpowiedzialnością.

Ten tok argumentacji jest wolny od błędów logicznych i zgodny z zaleceniami autorów publikacji w dziedzinie ekonomii oraz badaczy kwestii zarządzania zajmujących się motywacją. Chciałbym dodać, że za tego rodzaju sankcjami zdecydowanie opowiadają się ludzie z dobrze rozwiniętym poczuciem odpowiedzialności.

W pewnych przypadkach nieodpowiedzialni menadżerowie rzeczywiście otrzymują karę, na jaką zasługują. Nawet jeżeli nie złamali prawa, a więc nie podlegają jurysdykcji sądu, sprawiedliwość wymierza im „niewidzialna ręka” oficjalnego aparatu państwa i świata biznesu: popełniający poważne błędy tracą pracę i reputację, a ich szanse na dalszą karierę gwałtownie maleją. Wieści o tym rozprzestrzeniają się i pełnią funkcję istotnej przeszkody dla pogłębienia się syndromu SBC. Niestety, często spotyka się odwrotne przykłady. Banki, domy maklerskie i korporacje wpadają w poważne tarapaty finansowe, zostają z nich wyratowane, lecz ich menadżerowie wciąż otrzymują wysokie wynagrodzenia i premie, a gdy zostają zwolnieni z pracy, kontrakty gwarantują im hojne odprawy. Ich postanowienia są w zupełności legalne i można je wyegzekwować na drodze sądowej. Dlatego należy wątpić, czy rzeczywiście istnieje możliwość konsekwentnego wykorzystywania środków prawnych lub administracyjnych do wymuszenia indywidualnej odpowiedzialności za finansowe niepowodzenia firmy.

Problem polega na tym, że wprowadzenie drogą prawną systemu indywidualnej odpowiedzialności finansowej stoi w sprzeczności z **dominującą tendencją w historycznej transformacji kapitalistycznych stosunków własnościowych** do ograniczania osobistej odpowiedzialności za długi. U zarania kapitalizmu obowiązywały twarde jak skała ograniczenia budżetowe (zob. mój artykuł z 1993 r. pt. „The evolution of financial discipline under the post-socialist system” [Ewolucja dyscypliny finansowej w systemie postsocjalistycznym], który znalazł się w rozdz. 7 tomu IV). Umowy kredytowe początkowo zabezpieczały rygorystyczne zapisy prawa: dłużnik płacić albo powędrujesz do więzienia³²! Na początku XIX w. pojawiła się jednak ważna innowacja instytucjonalna: **spółki z ograniczoną odpowiedzialnością**, których właściciele od-

³¹ „Is centralization a solution to the soft budget constraint problem?” [Czy centralizacja rozwiązuje problem miękkich ograniczeń budżetowych?] to sugestywny tytuł artykułu autorstwa Avi Ben-Bassata, Momi Dahana i Estebana F. Klora (2013), którzy stawiają to pytanie w odniesieniu do decentralizacji fiskalnej. Przedstawione przez autorów dane dotyczące Izraela sugerują odpowiedź przeczącą.

³² Wilkins Micawber, barwny bohater powieści Karola Dickensa pt. *Dawid Copperfield*, wypowiada słowa znane jeszcze dziś jako zasada Micawbera: „Roczny dochód 20 funtów, roczne wydatki 19,99 – to szczęście. Roczny dochód 20 funtów, roczne wydatki 20,01 – to dramat”. Biedny Micawber nie stosuje się do tej zasady i łąduje w więzieniu dla dłużników, z którego jednak zostaje uwolniony.

powiadali za zobowiązania tylko do wysokości wniesionego kapitału, a ich prywatnych majątków nie można było tknąć. Nowe rozwiązanie prawne dało początek spółkom akcyjnym i innym formom działalności gospodarczej z ograniczoną odpowiedzialnością, a także doprowadziło do błyskawicznego wzrostu popytu na kredyty. Znacznie większa liczba przedsiębiorców była skłonna skorzystać z pożyczonych środków w celu wypróbowania nowych możliwości inwestycyjnych, które w przypadku powodzenia przynosiły ogromne zyski, lecz były obciążone wysokim ryzykiem. Podaż kredytu rosła wraz z popytem. Wierzyteli, określając warunki transakcji (odsetki, termin spłat, zabezpieczenie itp.), brali pod uwagę fakt, że niektórzy dłużnicy ich nie spełnią. Ustanawiali na ten cel rezerwy kapitałowe i stosowali inne rozwiązania dobrze znane z historii kapitalizmu. Bez tego rodzaju ograniczeń osobistej odpowiedzialności za zaciągnięte długi nie byłoby tak wysokiego tempa rozwoju w minionych wiekach ani innowacji radykalnie zmieniających życie ludzi lub zjawiska te następowałyby znacznie wolniej.

Korzystnemu wpływowi tych rozwiązań na procesy wzrostu i innowacyjność towarzyszył jednak szkodliwy efekt uboczny – syndrom SBC. Widzimy więc, jak daleko w przeszłość sięga jeden z najważniejszych korzeni tego zjawiska. Właśnie dlatego omawiany syndrom można uznać za genetycznie zakodowaną chorobę nowoczesnego kapitalizmu.

Wszyscy, którzy zastanawiają się nad tym, jak złagodzić dokuczliwość syndromu SBC, powinni się przyjrzeć nie tylko odpowiednim przepisom prawa, regulacjom i zachętom finansowym, lecz także **bodźcom etycznym**. Tę kwestię omawiam szczegółowo w artykule z 2012 r. „Breaking promises” (tom IV, rozdz. 13). Wielu ludzi nadal przestrzega zasady wpojonej im przez rodziców, nauczycieli, a także zaczerpniętej z lektury dzieł literackich: uczciwość nakazuje dotrzymywać słowa. Jeżeli obiecałeś spłacić pożyczkę, zrób to³³.

³³ W artykule opublikowanym przez wpływowe amerykańskie czasopismo dla inteligencji (Kuttner 2013, recenzja Graeber 2012) zacytowano rozmowę, jaką Graeber odbył podczas garden party z pewną prawniczką na temat zasadności wymuszania przez MFV na krajach Trzeciego Świata polityki drastycznych oszczędności: „Ale – sprzeciwiła się, jakby to było oczywiste – przecież oni pożyczili

Oczywiście odwoływanie się do etyki często wywołuje szyderczy uśmiech i cyniczne wzruszenie ramion. Zaliczam się do idealistów, którzy nie zamierzają w milczeniu godzić się z tym zjawiskiem. Przyznaję, że wpływ zasad etycznych jest ograniczony, jednak nadal uważam je za narzędzia ograniczające szkodliwe oddziaływanie syndromu SBC.

Przełożył Rafał Śmietana

Literatura

- Alexeev M., Kim S. (2008). „The Korean financial crisis and the soft budget constraint”, *Journal of Economic Behavior and Organization*, t. 68, nr 1, s. 178–193.
- Anderson J., Korsun G., Murrell P. (2000). „Which enterprises (believe they) have soft budgets? Evidence of the effect of ownership and decentralization in Mongolia”, *Journal of Comparative Economics*, t. 28, nr 2, s. 219–246.
- Andreff W. (2011). „Some comparative economics of the organization of sports: Competition and regulation in North American vs. European professional team sports leagues”, *European Journal of Comparative Economics*, t. 8, nr 1, s. 3–27.
- Arrow K. (1963). „Uncertainty and the welfare economics of medical care”, *American Economic Review*, t. 53, nr 5, s. 941–973.
- Arrow K. (1965). *Aspects of the Theory of Risk-Bearing*. Helsinki: Yrjo Jahnsen Foundation.
- Baskaran T. (2012). „Soft budget constraints and strategic interactions in subnational borrowing: Evidence from the German states, 1975–2005”, *Journal of Urban Economics*, t. 71, nr 1, s. 114–127.
- Baskaran T., Hessami Z. (2013). „Monetary integration, soft budget constraints, and the EMU sovereign debt crises”. *Working Paper*, 2013–03. University of Konstanz, Department of Economics, www.wiwi.uni-konstanz.de/econdoc/working-paper-series.

pieniądze! Trzeba spłacać długi”. Robert Kuttner, znany dziennikarz ekonomiczny, cytując komentarz Graebera, że stwierdzenie to „jest tak przekonujące, ponieważ w rzeczywistości nie dotyczy gospodarki, lecz kwestii etycznych” i dodaje: „Dług, z definicji, oznacza, że jestem komuś coś winien i muszę go spłacić”. Wiele mówi także tytuł artykułu, który zapewne zdziwi nieekonomistów: „The debt we shouldn't pay” [Dług, którego nie powinniśmy spłacać].

Becker G.S. (1983). „A theory of competition among pressure groups for political influence”, *The Quarterly Journal of Economics*, t. 98, nr 3, s. 371–400.

Ben-Bassat A., Dalian M., Klor E.F. (2013). „Is centralization a solution to the soft budget constraint problem?”, *Social Science Research Network*, 18.10.2013, *Social Science Electronic Publishing*, ssrn.com/abstract=2163475.

Bergstrom T.C. (1989). „A fresh look at the rotten kid theorem – and other household mysteries”, *Journal of Political Economy*, t. 97, nr 5, s. 1138–1159.

Black J. (red.) (2002). *A Dictionary of Economics*, wyd. 2. Oxford-New York: Oxford University Press.

Blinder A.S. (2014). *After the Music Stopped: The Financial Crisis, the Response, and the Work Ahead*. London: Penguin Books.

Bolton P., Dewatripont M. (2005). *Contract Theory*. Cambridge–London, UK: MIT Press.

Boone P., Johnson S. (2010). „Fiscal disaster from financial crisis: Case studies”, w: A. Turner et al. (red.), *The Future of Finance: The LSE Report*. London: London School of Economics and Political Science, s. 256–288.

Boot A.W.A., Thakor A.V. (2009). „The accelerating integration of banks and markets and its implications for regulation”, w: A.N. Berger, P. Molyneux, J.O.S. Wilson (red.), *The Oxford Handbook of Banking*. Oxford: Oxford University Press, s. 58–90.

Bordignon M., Turali G. (2009). „Bailing out expectations and public health expenditure”, *Journal of Health Economics*, t. 28, nr 2, s. 305–321.

Brekke K.R., Siciliani L., Straume O.R. (2013). „Hospital competition with soft budgets”, *CESifo Working Paper*, No. 4073. Center for Economics Studies and Ifo Institute, http://www.cesifo-group.de/portal/page/portal/DocBase_Content/WPAVP-CESifo_Working_Papers/wp-cesifo-2013/wp-cesifo-2013-01/cesifo_l_wp4073.pdf.

Buiter W. (2009). „After subverting bank insolvency, our leaders are now about to make a mess of liquidity”, *Financial Times*, 6. 10, <http://blogs.ft.com/niaverecon/2009/10/afler-subverting-bank-insolvency-our-leaders-are-now-about-to-make-a-mess-of-liquidity/#axzz2w1XDv6Lh>.

Chang H.J. (2000). „The hazard of moral hazard: Untangling the Asian crisis”, *World Development*, t. 28, nr 4, s. 775–788.

Chow C.K.W., Song F.M., Wong K.P. (2010). „Investment and the soft budget constraint in China”, *International Review of Economics and Finance*, t. 19, nr 2, s. 219–227.

Crivell E., Leive A., Strafmann T. (2010). „Subnational health spending and soft budget constraints in OECD countries”, *IMF Working Paper*, 10/147, International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2010/wp10147.pdf>.

De Bondt W. (2010). „The crisis of 2008 and financial reform”, *Qualitative Research in Financial Markets*, t. 2, nr 3, s. 137–156.

Desai R.M., Olofsgård A. (2006). „The political advantage of soft budget constraints”, *European Journal of Political Economy*, t. 22, nr 2, s. 370–387.

Dewatripont M., Maskin E. (1995). „Credit and efficiency in centralized and decentralized economies”, *The Review of Economic Studies*, t. 62, nr 4, s. 541–555.

Dielrichson J., Ellegård L.M. (2012). „Assist or desist? Conditional bailouts and fiscal discipline in local governments”, *Working Paper 2012: 24*. Lund University, School of Economics and Management, Department of Economics.

Eatwell J., Milgate M., Newman P. (red.) (1987). *The New Palgrave Dictionary of Economics*. London: Macmillan Press; New York: Stockton Press; Tokyo: Maruzen.

Éber S. (2014). „Huszonkét el nem adósodott város vezetői fejüket verik a falba. (Mayors of twenty-two non-indebted towns feel stupid)”, *Világgazdaság Online*, 24 January, <http://www.vg.hu/velemeny/jegyzet/huszonket-el-nem-adosodott-varos-vezetoi-fejuket-verik-a-falba-420179>.

Eggleston K., Shen Y.C. (2011). „Soft budget constraints and ownership: Empirical evidence from US hospitals”, *Economics Letters*, t. 110, nr 1, s. 7–11.

Eisenhardt K.M. (1989). „Agency theory: An assessment and review”, *Academy of Management Review*, t. 14, nr 1, s. 57–74.

Feld L.P., Kalb A., Moessinger M., Osterloh S. (2013). „Sovereign bond market reactions to fiscal rules and no-bailout clauses – The Swiss experience”, Document de treball de PIEB 2013/27. Institut d'Economia de Barcelona, <http://www.ieb.ub.edu/files/PapersWSFF2013/Moessinger.pdf>.

Fink A., Stratmann T. (2011). „Institutionalized bailouts and fiscal policy: Consequences of soft budget constraints”, *Kyklos*, t. 64, nr 3, s. 366–395.

Gebhardt G. (2009). „A soft budget constraint explanation for the venture capital cycle”, *German Economic Review*, t. 10, nr 1, s. 71–90.

Goldfeld S.M., Quandt R.E. (1988). „Budget constraints, bailouts and the firm under central planning”, *Journal of Comparative Economics*, t. 12, nr 4, s. 502–520.

- Goldfeld S.M., Quandt R.E. (1990). „Output targets, the soft budget constraint and the firm under central planning”, *Journal of Economic Behavior and Organization*, t. 14, nr 2, s. 205–222.
- Goldfeld S.M., Quandt R.E. (1993). „Uncertainty, bailouts, and the Kornai effect”, *Economics Letters*, t. 41, nr 2, s. 113–119.
- Gomulka S. (1985). „Kornai’s soft budget constraint and the shortage phenomenon: A criticism and re-statement”, *Economics of Planning*, t. 19, nr 1, s. 1–11.
- Goodspeed T.J. (2002). „Bailouts in a federation”, *International Tax and Public Finance*, t. 9, nr 4, s. 409–421.
- Graeber D. (2011). *Debt: The First 5,000 Years*. New York: Melville House Publishing.
- Gros D. (2012). „Greece’s soft budgets in hard times”, *Project Syndicate*, March 5, <http://www.project-syndicate.org/commentary/greece-s-soft-budgets-in-hard-times>.
- Györfy D. (2014). „Válság és válságkezelés Görögországban. A puha költségvetési korlát szerepe a gazdasági összeomlásban (Crisis and crisis management in Greece. The role of the soft budget constraint in the economic collapse)”. *Közgazdasági Szemle*, t. LXI, nr 1, s. 27–52.
- Huang H., Xu C. (1999). „East Asia: Miracle or bubble? Financial institutions and the financial crisis in East Asia”, *European Economic Review*, t. 43, nr 4–6, s. 903–914.
- Janus T. (2009). „Aid and the soft budget constraint”, *Review of Development Economics*, t. 13, nr 2, s. 264–275.
- Jin H., Qian Y., Weingast B.R. (2005). „Regional decentralization and fiscal incentives: Federalism, Chinese style”, *Journal of Public Economics*, t. 89, nr 9–10, s. 1719–1742.
- Joffe J. (1949). „Az ipari termelés tervezése a Szovjetunióban. II. A jövedelmezőségi elv (Planning industrial production in the Soviet Union. II. The profitability principle)”. *Magyar – Szovjet Közgazdasági Szemle*, t. 3, nr 3, s. 154–158.
- Josselin J., Padovano F., Rocaboy Y. (2012). „Grant legislation vs. political factors as determinants of soft budget spending behaviors. Comparison between Italian and French regions”, *European Journal of Comparative Economics*, t. 10, nr 3, p. 317–354.
- Kaiser K., Taugourdeau E. (2013). „The timing of elections in federations: A disciplining device against soft budget constraints?”, *Public Choice*, t. 154, nr 3, s. 197–215.
- Khwaja A.I., Mian A. (2005). „Do lenders favor politically connected firms? Rent provision in an emerging financial market”, *The Quarterly Journal of Economics*, t. 120, nr 4, s. 1371–1411.
- Kopits G. (2004). *Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets: Background, Analysis and Prospects*. New York: Palgrave Macmillan.
- Kopits G. (2008). „Saving Hungary’s finances”, *Wall Street Journal*, 4 December.
- Kornai J. (1959). *Overcentralization in Economic Administration*. Oxford: Oxford University Press (in Hungarian: 1957).
- Kornai J. (1986). „The Hungarian reform process: Visions, hopes and reality”, *Journal of Economic Literature*, t. 24, nr 4, s. 1687–1737.
- Kornai J. (1993). „Market socialism revisited”, w: P. Bardhan, J. Roemer (red.), *Market Socialism: The Current Debate*. Oxford: Oxford University Press.
- Kornai J., Weibull J.W. (1983). „Paternalism, buyers’ and sellers’ market”, *Mathematical Social Sciences*, t. 6, nr 2, s. 153–169.
- Kuttner R. (2013). „The debt we shouldn’t pay: The first 5,000 years by David Graeber”, *The New York Review of Books*, t. 60, nr 8, May 9, <http://www.nybooks.com/articles/archives/2013/may/09/debt-we-shouldnt-pay/?page^1>.
- Lakatos I. (1978). *The Methodology of Scientific Research Programmes*, Philosophical Papers, 1. Cambridge: Cambridge University Press.
- Li L. (2008). „Employment burden, government ownership and soft budget constraints: Evidence from a Chinese enterprise survey”, *China Economic Review*, t. 19, s. 215–229.
- Lindbeck A., Weibull J.W. (1988). „Altruism and time consistency: The economics of fait accompli”, *The Journal of Political Economy*, t. 96, nr 6, s. 1165–1182.
- Lizal L., Svejnar J. (2002). „Investment, credit rationing, and the soft budget constraint: Evidence from Czech panel data”, *Review of Economics and Statistics*, t. 84, nr 2, s. 353–370.
- Magee K.L., Quandt R.E. (1994). „The Kornai effect with partial bailouts and taxes”, *Economics of Planning*, t. 27, nr 1, s. 27–38.
- McCloskey D.N. (1998). *The Rhetoric of Economics*. Madison: The University of Wisconsin Press.
- Mykhayliv D., Zauner K.G. (2013). „Investment behavior and ownership structures in Ukraine: Soft budget constraints, government ownership and private benefits of control”, *Journal of Comparative Economics*, t. 41, nr 1, s. 265–278.
- Newman P. (red.) (1998). *The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law*. Part II, E–O. London: Macmillan Reference; New York: Stockton Press.

Padovano F. (2013). „Distribution of transfers and soft budget spending behaviors: Evidence from Italian regions”, *Public Choice* (online), <http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00911854>.

Pettersson-Lidbom P. (2010). „Dynamic commitment and the soft budget constraint: An empirical test”, *American Economic Journal: Economic Policy*, t. 2, nr 3, s. 154–179.

Piattoni S. (red.) (2001). *Clientalism, Interest and Democratic Representation: The European Experience in Historical and Comparative Perspective*. Cambridge Studies in Comparative Politics. Cambridge: Cambridge University Press.

Pun W. (1995). „The Kornai effect and soft budget constraints”, *Journal of Comparative Economics*, t. 21, nr 3, s. 326–335.

Qian Y., Roland G. (1998). „Federalism and the soft budget constraint”, *American Economic Review*, t. 88, nr 5, s. 1143–1162.

Qian Y., Weingast B.R. (1997). „Federalism as a commitment to preserving market incentives”, *The Journal of Economic Perspectives*, t. 11, nr 4, s. 83–92.

Qian, Y., Xu, C. (1998). „Innovation and bureaucracy under soft and hard budget constraints”, *Review of Economic Studies*, t. 65, nr 1, s. 151–164.

Quandt R.E. (2000). „The Kornai effect revisited”, w: E. Maskin, A. Sinionovits (red.), *Planning, Shortage, and Transformation: Essays in Honor of Janos Kornai*. Cambridge: MIT Press.

Reinhart C.N., Rogoff K.S. (2009). *This Time is Different: Eight Centuries of Financial Follies*. Princeton: Princeton University Press.

Rizov M., Pokrivcak J., Ciaian P. (2012). „CAP subsidies and productivity of the EU farms”. *Poster, International Association of Agricultural Economists (IAAE) Triennial Conference, Foz do Iguacu, Brazilia, August 18–24, 2012*, <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/124970/2/ProductivityCAP11%20IAAE.pdf>.

Robinson J.A., Torvik R. (2009). „A political economy theory of the soft budget constraint”, *European Economic Review*, t. 53, nr 7, s. 786–798.

Rodden J., Eskeland G.S., Litvack J. (red.) (2003). *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints. Fiscal Decentralization*. Cambridge, MA: MIT Press.

Roniger L. (2004). „Political clientelism, democracy, and market economy”, *Comparative Politics*, t. 36, nr 3, s. 353–375.

Schaffer M.E. (1989). „The credible-commitment problem in the center-enterprise relationship”, *Journal of Comparative Economics*, t. 13, nr 3, s. 359–382,

Schumpeter J.A. (1942/2010). *Capitalism, Socialism, Democracy*. Milton Park: Routledge.

Segal I.R. (1998). „Monopoly and soft budget constraint”, *The RAND Journal of Economics*, t. 29, nr 3, s. 596–609.

Sinn H.W. (2010). „Rescuing Europe”. *CESifo Forum*, 11. Special issue.

Sóvágó L. (2013). „Aki jobban teljesít, megbüntetik (He, who is performing better, will be punished)”. *Népszabadság*, November 27, s. 12.

Stern G.H., Feldman R.J. (2004). *Too Big to Fail. The Hazards of Bank Bailouts*. Washington: Brookings Institution Press.

Stiglitz J.E. (2000). *Economics of the Public Sector*. New York: WW Norton & Company Incorporated.

Storm R.K. (2012). „The need for regulating professional soccer in Europe: A soft budget constraint approach argument”, *Journal of Sport Management*, t. 2, nr 1, s. 2–38.

Storm R.K., Nielsen K. (2012). „Soft budget constraints in professional football”, *European Sport Management Quarterly*, t. 12, nr 2, s. 183–201.

Summers L. (2007). „Beware moral hazard fundamentalists”, *Financial Times*, September 24, s. 9, <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/5ffd2606-69e8-11dc-a571-0000779fd2ac.html#axzz2wrydp4um>.

Svensson J. (2000). „When is foreign aid policy credible? Aid dependence and conditionality”, *Journal of Development Economics*, t. 61, nr 1, s. 61–84.

Szabó J. (1988). „Preliminary and incremental softness of the budget constraint: A comment on the Gomulka – Kornai debate”, *Economics of Planning*, t. 22, nr 3, s. 109–116.

Tjerbo T., Hagen T. (2009). „Deficits, soft budget constraints and bailouts: Budgeting after the Norwegian hospital reform”, *Scandinavian Political Studies*, t. 32, nr 3, s. 337–358.

Treisman D. (1995). „The politics of soft credit in post-Soviet Russia”, *Europe-Asia Studies*, t. 47, nr 6, s. 949–976.

Vahabi M. (2011). „Soft budget constraint and the parastatal sector”, *MPRA Paper*, 37926. Munich Personal RePEc Archive, <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/37926/>.

Vasvári T. (2013). „The financial management of local governments in 2011 in light of the crowding-out effect of their debt service”, *Public Finance Quarterly*, t. 58, nr 3, s. 307–333.

Wu J. (2002). *Reform: Now at a Critical Point*. Peking: SDX Joint Publishing Company.

Wu J. (2005). *Understanding and Interpreting Chinese Economic Reform*. New York: Thomson Texere.

Xu C. (2011). „The fundamental institutions of China's reforms and development”, *Journal of Economic Literature*, t. 49, nr 4, s. 1076–1151.

Zhang D., Freestone O. (2013). „China's unfinished state-owned enterprise reforms”, *Economic Roundup*, nr 2, s. 77–99.

Soft budget constraint.

An introductory study to volume IV of the Life's Work Series

The author's ideas on soft budget constraint (SBC) were first expressed in 1976. However, over the ensuing four decades, much progress has been made in understanding the problem. The study takes issue with those who confine the concept to the process of bailing out loss-making socialist firms. It shows how the syndrome can appear in various organizations and forms in many spheres of the economy, and points to the various available means of financial rescue. Single bailouts do not as such generate the SBC syndrome. It develops where the SBC becomes built into expectations. Special heed is paid to features generated by the syndrome in rescuer and rescued organizations. The study reports on the spread of the syndrome in various periods of the socialist and the capitalist system, in various sectors. The author expresses his views on normative questions and on therapies against the harmful effects. He deals first with actual practice, then places the theory of the SBC in the sphere of ideas and models, showing how it relates to other theoretical trends, including institutional and behavioural economics and theories of moral hazard, and inconsistency in time. He shows how far the intellectual apparatus of the SBC has spread in theoretical literature, and where it has reached in the process of “canonization” by the economics profession. Finally, he reviews the main research tasks ahead.

Keywords: soft budget constraint, bail-out, loss-making enterprise, moral hazard, time inconsistency.