

Contents

<i>János Kornai</i> Soft budget constraint. An introductory study to volume IV of the Life's Work Series	5
<i>Piotr Kopyciński</i> Coordination mechanism in innovation policy – Multi-level governance perspective. Cases of the Małopolska Region and the Świętokrzyskie Region	31
<i>Michał Żabiniński</i> The dark side of governance or on the shortcomings of governance networks	47
<i>Marian Mrozietowski</i> 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	
<i>Fritz W. Scharpf</i> 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 Kornai w języku węgierskim. Rzadko 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, *Közponosság 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 *Piła kółkowego korlát* [Miękkie ograniczenia budżetowe] składa się 13 esejów z lat 1978–2013. Autor, a zarazem redaktor, opatrzył każdy z tomów esejami wprowadzającymi. W niniejszym numerze *Zarządzenia Publicznego* zamieszczamy polski przekład pierwszej części wstępu do tomu IV dzieł Kornai.

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 nierenowych 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 finanse się udzielają pomoc. Pojedyncze działania ratunkowe jako takie nie tworzą syndromu miękkich ograniczeń budżetowych. Powstaje on dopiero wtedy, gdy SBC pojawiają się wśród oczekiwani 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 esaju 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 niespojności czasowej (*time inconsistency*). Rozważania te uzmysławiają, jak bardzo terminologia związana z miękkimi ograniczeniami budżetowymi rozprzeczniła się w literaturze teoretycznej, a nawet osiągnęła status pojęcia kanonicznego.

Na koniec autor dokonuje przeglądu głównych zadań badawczych na przyszłość.

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

Kraków, 16 listopada 2014 r.

Miękkie ograniczenia budżetowe. Esej wprowadzający do tomu IV Dzieł wybranych¹

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 staje się elementem oczekiwan podmiotów gospodarczych. Szczególną uwagę zwrócono na następstwa tego rodzaju postępowania odpowiedzialno dla organizacji ratujących oraz ratowanych. W pracy zawarto przegląd doniesień na temat rozpraszania 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 wykładow 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 mogli 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 podjąć 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 Pátkós, Andrea Reményi, Eszter Rékasi, Miklós Rosta, András Simonovits, Tamás Vasvári i Agnes Vidovics-Dancs. Dziękuję również Brianowi McLeanowi za doskonałe tłumaczenie.

¹ Uwaga od redakcji: wydawana w języku węgierskim seria publikacji 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 znajdują się na stronie internetowej: www.kaligram.com.

1.1. Syndrom

Termin „syndrom” zaczerpnąłem z medycyny, gdzie oznacza on zespół objawów – rozpoznawalnych, dających się obserwować zjawisk – nicobecnym 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 genetyka 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

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

niepowiązane z przedsiębiorstwem wytwarzającym zysk⁵, różne organizacje powoływane przez samorządy lokalne (władze gminne) w ramach aparatu państwowego, inne instytucje finansowe z 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.

Powysze ogólne stwierdzenie odnosi się do „poważnych kłopotów finansowych”, ale świadomym unikam określenia jego swoistego charakteru. Inspiracją do prac badawczych w tej dziedzinie stało się sprostowanie, 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 wpływać z innych źwisk. 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 skrajnie katastrofy, a ratunek przyjdzie na czas. Definicja ta obejmuje zarówno pojedyncze akcje ratunkowe na rzecz organizacji przyczyniających jednorazowo 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 – źródła subsydiów. Zaliczyli do nich duże banki lub ich konsorcia (Treisman 1995), a także fundacje prywatne bądź publiczne. Działania ratunkowe na poziomie międzynarodowym podejmują organizacje międzynarodowe, takie jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy, albo organy

⁵ Na przykład naukowe, infrastrukturalne, produkcyjne 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 państwowe. To właśnie tę formę postępowania najszybciej 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, restrukturyzacji 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 wycognięcie 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 przyzywających analogiczne kłopoty. Tego rodzaju oczekiwanie występuje nie tylko podświadomie, lecz także zapewnić otwarcie jako ważny element procesu podejmowania decyzji oraz działań mających wpływ na zachowanie analizowanego podmiotu.

Na razie pozostawimy 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. Pomiędzy też chwilowo pytam, czy tego rodzaju ratunek przed upadłością to postępowanie właściwe, czy niewłaściwe. Na etapie objaśniania pojęć pozostanę przy kwestii, czy istnieje tego rodzaju oczekiwanie oraz czy wpływa ono na zachowanie organizacji.

Podsumowując, syndrom SBC to coś więcej niż tylko zjawisko *strite* 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 trwałe wzorce 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 zbadamy siły działające w pierwszej fazie, czyli jeszcze przed wystąpieniem problemów finansowych.

Zaczynamy 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, mieszkali w ciasnych mieszkaniach, chcą powiększyć przestrzeń życia i kupić pierwszy samochód. Ich potrzeby 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 wyrzucić 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 przedsiębiorstwa niezwiązane z określonym przedsiębiorstwem nastawionym na zysk chciałyby poszerzyć swoją działalność. Szpitala 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 – większego 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 rzyżka 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 czynem sztucznym. Tak więc dążenie do ekspansji wywodzi się z wnętrza, natomiast jej ograniczanie ma charakter zewnętrzny.

Na koniec pozostawiam firmę zorientowaną na osiągnięcie zysku. Jeżeli dane przedsiębiorstwo ma jeden motyw działania – maksymalizację zysku w perspektywie długoterminowej – z własnej woli powinno ograniczać wydatki. 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 rywalizację: 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 przędź czy później przełoży się na nadmierne wydatki, swego rodzaju kuszenie losu, co ostatecznie doprowadzi do wołania o pomoc⁷.

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

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

⁷ Zakładam tutaj, że prywatne firmy obowiązuja nwardo 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 ukał György Koptis (zob. *Wall Street Journal*, 4 grudnia 2008).

innymi. Jeżeli gospodarstwo domowe nie wypłania 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 zwykłe 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 podjętych przez kalkulację 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 wystarczą 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 charakterystycznym kierunkiem różnym motywów w ratowaniu gospodarstw domowych przeżywających kłopoty finansowe. Ponadto może istnieć kilka powodów niestnienia pomocy organizacjom powiązanym 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 pieniądzech”. 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 mikrokrzyżu 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 wystąpienia kryzysu w skali makro. Udzielenie pomocy kluczowym niewypłacalnym dłużnikom może temu zapobiec.

- Mogą istnieć **moralne** zachęty do udzielenia pomocy: solidarność społeczna jako wyraz szerszego współczucia. Wielu ludzi nie chce siedzieć bezczynnie, podczas gdy niewypłacalni kredytobiorcy hipoteczni ryzykują wystawienie zamieszkiwanych przez siebie nieruchomości na licytację lub przezywać 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 mikrokrzyżów może się przerozdzić 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 wzmożnić tego rodzaju zależność między nimi.

⁹ Ten przykład 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 decydena, jego doradcę lub inną osobę uczestniczącą w procesie podejmowania decyzji. Nawet jeżeli nie doszło do korupcji w sensie złamania konkretnych przepisów prawa, na decydena mogą wpływać wpływ wiążący 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.

Istnieje wiele innych motywów, ale te przykłady wystarczą do wykazania, że nie powinno się przypisywać gotowości do wspomaganie 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 oceniają kłopot ratunku mając pewne doświadczenia – niekiedy 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 jedną dużą firmą w mieście. Gdybyśmy zbankrutowali, ucierpiałaby na tym reputacja burmistrza”.

Oczekiwanie 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 warunków psychologiczno-społecznych. Jeśli weźmie się pod uwagę ich zbliżenie w czasie, omawiane zjawisko musi się pojawić. Inną kwestią jest to,

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

1.4. Następstwa

Korzystne skutki uratowania pewnej organizacji przed bankrutem mogą przeważać nad niekorzystnymi (zjawisko to omówię w tej części podrzdziału). 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 dotację, a także podziela ich

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

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 obyczące 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 niesplacania zobowiązań. Uważają, że jakoś sobie poradzą, bo ktoś inny „promises” [Lamanie obietnic] napisany w 2012 r. i przedrukowany w tomie IV jako rozdz. 13).

Postrzeganie świata z perspektywy SBC stylizuje proces redystrybucji uważany przez wielu za niesprawiedliwy lub nieuczynny. W systemie socjalistycznym była to reakcja na biurokratyczną redystrybucję środków wśród przedsiębiorstw państwowych. To samo zaburzenie 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 esaju).

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” (Eber 2014) i „Lepsi menedżerowie ukarani” (Sóvágó 2013). Gospodarnym i uczciwym

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

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

1.5. Kilka zastrzeżeń

Pragnąc zachować klarowność wyводу, powyżej dokonałem kilku uproszczeń. Teraz nadchodzi 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 doskonałe 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.

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 mogą 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 **pokus 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 wredy 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 obowiązuje firmy państwowe miały oczywiście charakter miękkie. Nakłady i poziom produkcji przedsiębiorstw wyrażano w kategoriach pieniężnych. W oficjalnych podlicznikach ekonomii politycznej deklarowano,

że przychody firm muszą pokrywać ponoszone przez nie wydatki. Ta zasada autonomicznego rozliczania kosztów w literaturze często występuje pod rosyjską nazwą *chobraczer* (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 szczędożono kosztów, by ukończyć prace na czas, straty pokrywano w taktej 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 pieniężnych ich utrzymać.

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

ograniczenia budżetowe były bardzo miękko tam, gdzie obserwowano choćby częściowe jego wpływy.

Jedynymi organizacjami, w których ograniczenia miały charakter twardy, pozostawały gospodarstwa domowe. W klasycznym systemie socjalistycznym oprócz kilku niewielkich, sporadycznych wyjątków, nie istniały dla nich banki ani kredyty komercyjne¹². Nie było kart kredytowych. Konsumenty 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 zaliczają 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 kierownictwa – 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. Jakże konsekwencje czekały firmy przynoszące straty? W większym lub mniejszym stopniu w zreformowanych krajach socjalistycznych

12. Istniały dwa systemy odwrotnego 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 odwrotnego kredytowania występował podczas sprzedaży samochodów osobowych. Nabywcy czekali całymi latami na odbiór pojazdu, lecz całość lub część ceny zakupu musieli zapłacić z góry. Innymi słowami, 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 nieznanne 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 miękko. 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 miękko 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 hipotecyjnych na budowę mieszkań i domów jednorodzinnych. Zazwyczaj spłatę tych kredytów ściśle egzekwowano, więc ich zaciąganie nie prowadziło do znacznego zmniejszenia 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. I 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 miękko ograniczenia budżetowe. Bez twardego ograniczeń powstrzymujących dążenie do ekspansji i jej najważniejszy przejaw – głód inwestycyjny – popyt na dobra inwestycyjne będzie niemasycony. Chociaż ograniczenia budżetowe w sektorze gospodarstw domowych są twarde, co ogranicza popyt z ich strony, istnieje wiele przecieków między rynkami inwestycyjnym, produkcją i dobrem konsumpcyjnym. 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 chronicznymi i powszechnymi niedoborami. Ale do tego muszą dodać następujące zastrzeżenia: 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, 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 autotoczny. Nawet nie starałem się zwrócić uwagi na najważniejszy czynnik – system socjalistyczny – nie tolerowałem 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 w 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 w maszkar [sektorze prywatnego]). W tamtym czasie sektor ten dosłownie eksplodował aktywnością, wyrządzając znaczną część produkcji żywnościowej i usług po uwolnionych cenach. Wypchnął on łuki w podaży, których nie mogły wypełnić przedsiębiorstwa państwowe, spółdzielnie ani imprez 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 przetrwał.

Swoje zmodyfikowane stanowisko przedstawiam 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 koniecznie – i wystarzające – warunki leżące u podstaw gospodarki chronicznego niedoboru. Po ich usunięciu **powszechne** braki musiały zniknąć (choć nie wykluczam możliwości istnienia chronicznych niedoborów w niektórych sektorach). Wystarczy, że Czytelniczy zerkną na rycinę 3 w tym artykule. Teraz miękko ograniczenia budżetowe dotyczące przedsiębiorstw nie stanowią już głównej siły sprawczej, lecz jeden z czynników wyjaśniających, czy i 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 zniknęły z sektorów, w których dopuścił się do działania firmy prywatne. Mogą one z nadadkiem zaspościć popyt, któremu nie poraży 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 dostarczonymi przez firmy prywatne. Mimo obowiązyujących ograniczeń, na rynku 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. Pomyśl 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 występować 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 gospodarcę 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 państwa, 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 przemysłowych 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 lamentem obietnic. Zadużenie 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, niezaplacenymi rachunkami, nagromadzonymi długami i z niewypłacalnością. W wielu, choć nie we wszystkich, państwach przeprowadza się „konsolidację”, w wyniku której przerywające kłopoty finansowe organizacje nadzorowane przez samorządy lokalne zostają uratowane. Istnieje obszerna literatura poświęcona temu przejawowi syndromu SBC¹⁶. W Dodatku do niniejszego Wstępu przedstawiam dane na temat zadłużenia organizacji nadzorowanych przez samorządy lokalne oraz działań oddziałujących na wszystkie gminy, przeprowadzonych przez władze centralne Węgier w latach 2011–2013. Te historie 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 mającej 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 oper. Działalność o charakterze *non-profit* oznacza, że jej kosztów nie pokrywają całkowicie przy-

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 państwowego” (*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; Tjebbo, Hagen Eggelston; Crivelli et al. 2010; Brekke et al. 2013. Karen Eggelston 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.

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 opisaną 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 suchości faktów z historii gospodarczej, ekonomista badający przebieg kryzysów zwraca uwagę na następującą kolejność wydarzeń. Jeżeli nie podejmują się działań ratunkowych wobec banku, który znalazł się na skraju upadłości, wśród jego klientów – deponentów i innych wierzycieli – wybuchają 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. Niektóre 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; Buitier 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 samolot-

¹⁹ W ostatnich latach rząd Węgier rozszerzył sektor *non-profit* przede wszystkim w dziedzinie użyteczności publicznej, lecz także w innych. Decyzję 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, wywoływałyby ogromny szok bezrobocia, co pociągnęłoby za sobą falę bankructw i 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 ogólnosiwiatowego 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 *strife* 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 szANDARDOWE

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 wymieniliśmy 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 zatraceniu.

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 poddawali

analizie z perspektywy historycznej autorzy znanego Reinhart i Kennetha Rogoffa (2009). Przecieżdżali oni wnikliwe 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 nie licznymi wyjątkami państwa nie zniknęły z mapy świata na skutek problemów fiskalnych. Do rozważanych alternatywnych zaliczają się działania ratunkowe podejmowane w skali całego kraju. Mogą się na nie decydować władze centralne innego państwa, zorganizowane doradnie konsorcjum rządów kilku krajów, ponadnarodowa centralna agencja integracji regionalnej lub agencja międzynarodowa, taka jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy. (Z obszerniej 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 katalizmy i mozołce 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 lagodzą oczekiwaniami: przecież gdy znajdziemy się w naprawdę poważnych tarapatkach, ktoś przyjdzie nam z pomocą. Nie twierdząc, że wszystkie rządy stojące w obliczu tego rodzaju problemów przekraczają budżety lub wpadają w spiralę nicograniczoności zadłużenia, ponieważ są pewne ratunki, ale w duchu uznaję, 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 istnieć także na szczeblu

²⁰ Autorką opisu jest Agnes Vidovics-Dances, 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 wagę danej częstości 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.

Dorychczas dokonaliśmy przeglądu dziesięciu 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 wyklu- czeni 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 tarapatkach finansowych nie otrzymuje ani nie oczekuje wsparcia (o pewnych wyjątkach wspominałem w punkcie piątym).

Za moimi spostrzeżeniami pośrednio przemawiają dane statystyczne dotyczące wejść i wyjść firm z rynku. Roczny odsetek wszystkich małych przedsiębiorstw zaprzestających działalność 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, dystrybucją 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 operują 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 Reka 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).

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, pragnęlibym się pokusić o ich podsumowanie. Na podstawie wszystkiego, czego dowiedziałem się o kapitalizmie w odniesieniu do syndromu SBC, rozróżnienie nakreślone na początku tego podrzdziału 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 obszernie i wpływowo sektory w znacznym stopniu narażone na występowanie syndromu SBC.

b) Sektor gospodarstwa domowych

Jak można odnieść koncepcję SBC do gospodarstw domowych jako podstawowego typu organizacji w gospodarce? Zaczniemy od *węższej* interpretacji. Jak wspominałem, 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 twardego ograniczenia 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 konsumpcyjnej lub nie mogą spłacić wszystkich długów. Gdy pojawiają się problemy, podejmują 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 zapłaci 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 wczesne, 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 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 obywateli 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.

Dorykamy 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 i skutków syndromu SBC.

²⁴ Napisalem 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 hipotecyjnych, o których wcześniej wspominałem – Fannie Mae i Freddy Mac.

²⁵ Podejście teoretyczne oparte na modelu matematycznym stosują np. Assar Lindbeck i Jørgen 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 najwyższej dziesięciu lat – czyli w kategoriach historycznych w blaskawicznym 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 przyszyły zmiany w systemie prawnym. Pojawily 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 dziesięciu wyżej wymienionych obszarach (Lizal, Svcnar 2002). Pragnę tutaj zwrócić uwagę na położenie przedsiębiorstw państwowych (Mykhayliv, Zauner 2013) nadzorowanych przez administrację centralną i samorządową lokalną. 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 nawiguje 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 nadużyć]. Na samym początku tej dyskusji o charakterze normatywnym zastrzegam, że nie jestem fundamentalistycznym zwolennikiem twardego ograniczeń budżetowych. Wielu tak właśnie uważa, ale nieustannie.

Badałcze zainspirowani dokonaniem i standardowej ekonomii i wychowani na ekonomii dobrobytu od razu zajęliby się poszukiwaniami reguł optymalnych działań ratunkowych. Jakiego działania najbardziej przyczynią się do maksymalizacji dobrobytu społeczeństwa? Rozważyliby dołki 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 fortyny korzyści uzyskane z uratowania tysiąca rodzin przed eksmisją? Albo jak wyrazić w formach straty wyrządzone przez liczącą 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 dysponent pomocy spełnia te wymogi, czy nie, powinni podejmować decyzje **na własną odpowiedzialność**.

Gdybym miał decydować o konkretnych pakietach ratunkowych, często wyrażalbym 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. Nic 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 szkodzić.

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

gdź przynosi odczuwalną ulgę określonej grupie osób. Pracownicy są zadowoleni, ponieważ ich miejsca pracy oceniają, 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 uzyskuje 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 wygaszając to stwierdzenie, należy mieć świadomość, że syndrom SBC jest chorobą (właśnie dlatego występowanie miękkich ograniczeń budżetowych postanowiłem nazwać syndromem). Syndrom SBC jest **niedodłączną**, 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 bezczynną 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 bezczynni 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 wyzerpany. Organy uprawnione do regulowania procesów finansowych wkraczają do akcji, jeżeli istnieją po temu uzasadnione powody. Na poziomie krajowym eksperci zalecają ustalenie górnych limitów deficytu budżetowego i za dłużenia, zapisywanie ich w ustawach, a nawet w konstytucji (Kopits 2004)²⁹.

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

Jednym z typowych objawów syndromu SBC są **pertrakcje** między organizacją wnioskującą o pomoc i potencjalnym dostawcą pomocy. Zwróćmy uwagę na pozycję przetargową **chronicznie** przynoszonych 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 ustalonych przez państwo cen na swoje towary lub usługi). Często nie można zastosować oczywistego rozwiązania, czyli podniesienia cen do poziomu, który pozwoliłby na pokrycie kosztów. Szuczne zaniżanie cen uzasadnia się różnymi względami gospodarczymi i społecznymi³⁰. Nasilenie problemów można by znacznie ograniczyć, gdyby do obliczenia udziału państwa w kosztach działania każdej z tych organizacji zastosowano właściwie opracowany, **stabilny wzór**. Dzięki temu przedsiębiorstwo lub instytucja budżetowa wiedziałaby, czego można się spodziewać bez nieustannego błagania o dotacje. Procedura ta nie wykorzystani całkowicie syndromu SBC. Bez względu na wysiłki włożony w stworzenie wzoru służącego do obliczenia wielkości dotacji warunki działania instytucji będą się zmieniać, wymuszając modyfikacje. To z kolei doprowadzi do wznowienia pertrakcji, 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 alizyczne. 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 zaniżyć ceny na tego rodzaju dobra. Szczupłość miejsca nie pozwala na dogłębną analizę tak skomplikowanego zagadnienia.

opartego na bezwzględnym primacie rozpoządzeń, 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 szczerne przepisy, lecz pracownicy przedsiębiorstw, organizacji pozarządowych lub nadzorowanych przez samorządy lokalne nie zasypiają gruszek w pościeli; ponadto znacznie lepiej znają konkretne warunki, więc prędzej czy później będą w stanie unikać 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 wpędzenie ich w kłopoty powinni płacić wysoką cenę w postaci np. utraty pracy, przywilejów czy możliwości dalszej kariery. Na poziomach ustawodawczym i wewnętrznym 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 z tego rodzaju sankcjami zdecydowanie opowiadają się ludzie z dobrze zdefiniowanym poczuciem odpowiedzialności.

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 Dabana i Ezebanu F. Kłosa (2013), który stawiają to pytanie w odniesieniu do decentralizacji fiskalnej. Przedstawione przez autorów dane dotyczące Izraela sugerują odpowiedź przeczącą.

W pewnych przypadkach nieodpowiedzialni menadżerowie rzeczywiście otrzymują karę, na jaką zasługują. Nawet jeżeli nie złamał prawa, a więc nie podlegają jurysdykcji sądu, sprawiedliwość wymierza im „niewidzialną ręką” oficjalnego aparatu państwa i świata biznesu: popełniający poważne błędy tracą pracę i reputację, a ich szanse na dalszą karierę gwałtownie maleją. Więści o tym rozprzeszczelają się i pełnią funkcję istotnej przeszkody dla pogiębienia się syndromu SBC. Niestety, często spłyka się odwrótne 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 rzeczywiste istnieć możliwość wyegzekwowania na drodze sądowej. Dlatego wość konsekwentnego wykorzystywania środków prawnych lub administracyjnych do wymuszenia indywidualnej odpowiedzialności za finansowe niepowodzenia firmy.

Problem polega na tym, że wprowadzenie drogi prawnej 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 płacił albo powędrujesz do więzienia³². Na początku XIX w. pojawiła się jednak ważna innowacja instytucjonalna: **spółki z ograniczoną odpowiedzialnością**, których właściciele od-

³² Wilkins Micawber, barwny bohater powieści Karola Dickensa pt. *David Copperfield*, wypowiada słowa znane jeszcze dziś jako zasada Micawbera: „Roczny dochód dochodzi 20 funtów, roczne wydatki 19,99 – to szczęście. Roczny dochód 20 funtów, roczne wydatki 20,01 – to dramat”. Biedny Micawber nie stosując się do tej zasady i łudząc się 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 wyprobowania 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. Ustawiali 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 najwęższych korzeni tego zjawiska. Właśnie dlatego omawiany syndrom można uznać za genetycznie zakodowaną chorobę nowoczesnego kapitalizmu.

Wszyscy, którzy zastanawiają się nad tym, jak zdiagnozować dokuczliwość syndromu SBC, powinni się przyrzec 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 zacierpniętej z lektury dzieł literackich: uczciwość nakazuje dotrzymywanie słowa. Jeżeli obiecałeś spłacić pożyczkę, zrób to³³.

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

Oczywiście odwoływanie się do etyki często wywołuje syderczy 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: Yrjö Johnson 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 Kurtner, znany dziennikarz ekonomiczny, cytując komentarz Graebra, 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, www.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., Turati 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”, *CEPR Working Paper*, No. 4073. Center for Economics Studies and Ifo Institute, http://www.cepr.org/portal/page/portal/DocBase_Content/WPWP-CEPR-2013-01/cesifo_wp4073.pdf.

Butler 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/naiverecon/2009/10/after-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.

Crivelli E., Leiva A., Straumann 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., Olosgård 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.

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

Éber S. (2014). „Huszonkét é nem adósodott város vezetők fejüket vetik a falba. (Mayors of twenty-two non-indebted towns feel stupid)”, *Világgazdaság Online*, 24 January, <http://www.vg.hu/velemeny/egyzet/huszonket-el-nem-adosodott-varos-vezetoi-fejuket-vetik-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’Econòmia de Barcelona, <http://www.ieb.up.edu/files/PapersWFF2013/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”, *Economic Letters*, t. 41, nr 2, s. 113–119.
- Gomulka S. (1985). „Kornai's soft budget constraint and the storage 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.
- Graber 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 jövedelmérvényesítő elv (Planning industrial production in the Soviet Union. II. The profitability principle)”. *Magyar Szociális 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., Taouourdeau 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.
- Kurtner 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 5, May 9, <http://www.nybooks.com/articles/archives/2013/may/09/debt-we-shouldnt-pay/page1>.
- 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.
- Magée 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.
- Mykhajlyv 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 Pelegrae 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>.
- Petersson-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). *Clientelism, 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. Sionovits (red.), *Planning, Shortage, and Transformation: Essays in Honor of Janos Kornai*. Cambridge: MIT Press.
- Reinhardt 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 Iguaçu, Brazil, 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.
- Romiger 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”. *CEStifó Forum*, 11. Special issue.
- Sóvagy L. (2013). „Aki jobban teljesít, megbinetetik (He, who is performing better, will be punished)”. *Népszabadság*, November 27, s. 12.
- Stern G.H., Feldman R.J. (2004). *The 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/0/55fd2606-69e8-11de-a571-0000779fd2ac.html#axzz2wryv44um>.
- 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://mpia.ub.uni-muenchen.de/37926/>
- Vasvari 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 Textere.

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 syndromic 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.

Piotr Kopyciński

Mechanizm koordynacji w polityce innowacyjnej w świetle koncepcji współzarządzania wielopoziomowego (*multi-level governance*). Przykład województwa małopolskiego i świętokrzyskiego¹

W niniejszym artykule zilustrowano mechanizm koordynacji wykorzystywany w polityce innowacyjnej. W tym celu przeprowadzono badania kwestionariuszowe w województwach: małopolskim i świętokrzyskim. Prezentację wyników badań empirycznych poprzedzono odniesieniem do trzech idealnotypicznych form organizacji społeczno-gospodarczej: organizacji, rynku i form sieciowych. Do tych ostatnich zalicza się *governance* (współzarządzanie); jego odmiana – *multi-level governance* (współzarządzanie wielopoziomowe). Wskazano także na podstawowe zagadnienia związane z innowacyjnością, w tym na rozumienie polityki innowacyjnej, systemów innowacyjnych oraz pojęć „innowacja” i „innowacyjność”. Na podstawie uzyskanych wyników można stwierdzić, że mechanizmem koordynacji w polityce innowacyjnej w badanych województwach jest mieszany mechanizm sieciowo-rynkowo-hierarchiczny z dominującą rolą mechanizmu sieciowego. Taki mechanizm możemy nazwać współzarządzaniem wielopoziomowym (koordynacją sieciową) *sensu largo*, w odróżnieniu od idealnotypicznego współzarządzania wielopoziomowego (koordynacji sieciowej) *sensu stricto*.

Słowa kluczowe: mechanizmy koordynacji, *governance*, *multi-level governance*, innowacyjność, polityka innowacyjna.

Celem niniejszego artykułu jest próba scharakteryzowana (ilustracji) mechanizmu koordynacji wykorzystywanego w polityce innowacyjnej. Zostanie także poruszona tematyka wpływu sieciowej formy rządzenia na innowacyjność.

Możemy wyróżnić trzy idealne sposoby regulowania procesów społeczno-gospodarczych, tj. rynku i hierarchii, wyodrębnia się formy pośrednie, które nazywamy sieciowymi. Zalicza się do nich koncepcja *governance* i jej pochodne (np. *multi-level governance*). Jest ona przedmiotem zainteresowania ekonomistów i przedstawicieli innych nauk społecznych od kilkudziesięciu lat.

Piotr Kopyciński – Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Katedra Gospodarki i Administracji Publicznej.

Artykuł powstał w ramach projektu „Konsolidacja teorii współzarządzania publicznego w badaniach nad polityką publiczną. Perspektywa krytyczna”, realizowanego przez Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Wydział Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych oraz sfinansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2012/07/B/HS4/00444.

Governance ujmuje sens coraz bardziej różniących się systemów politycznych, również takich, w których znaczącą rolę odgrywają niezależne podmioty publiczne, parapubliczne oraz prywatne.

W takim ujęciu wyraz *governance* może być tłumaczony jako współzarządzanie, a *multi-level governance* – jako współzarządzanie wielopoziomowe. W rzeczywistości żaden z wymienionych typów idealnych nie istnieje w czystej postaci. Możemy mówić o współwystępowaniu w różnych proporcjach cech charakterystycznych dla rynku, hierarchii i współzarządzania. W celu odróżnienia takiego mechanizmu od idealnego modelu pośredniego między rynkiem a hierarchią (koordynacja sieciowa *sensu stricto*) w niniejszym artykule został on nazwany koordynacją sieciową *sensu largo*. Skoro jest to swoista kombinacja różnych narzędzi, pojawia się pytanie o możliwość wskazania cech takiej formy rządzenia. Uzyskane odpowiedzi mogą stanowić cenny wkład do dyskusji nt. sposobów regulacji: w jakich sytuacjach sprawdza się samoregulacja rynkowa, gdzie właściwe są instrumenty nakazowe, a kiedy warto stosować zasady współzarządzania. To temat szeroki