

WSPÓŁCZESNE WYZWANIA
POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA

WSPÓŁCZESNE WYZWANIA POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA

POD REDAKCJĄ

ZDZIŚŁAWA POLCIKIEWICZA
PIOTRA SIEMIĄTKOWSKIEGO
PATRYKA TOMASZEWSKIEGO



TORUŃ 2019

Autorzy rozdziałów:

I – *P. Siemiątkowski, P. Tomaszewski*, II – *Z. Polcikiewicz*, III – *K.A. Grabowski*,
IV – *M. Redo*, V – *A. Pieczywok*, VI – *M. Stefański*, VII – *G. Pietrek*, VIII – *N. Ciszewska*,
IX – *T. Tabacznik, K. Graczyk*, X – *B. Stachowiak*

Recenzja naukowa

prof. nadzw. dr hab. inż. *Bogdan Michailiuk*

prof. nadzw. dr hab. *Krzysztof Drabik*

Redaktor techniczny

Dawid Iwanowski

Zasady cytowania niniejszej publikacji (styl APA):

Polcikiewicz, Z., Siemiątkowski, P., & Tomaszewski, P. (red.). (2019). *Współczesne wyzwania polityki bezpieczeństwa państwa*. Toruń: Towarzystwo Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”. DOI: 10.5281/zenodo.3244158

© Copyright by Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa

© Copyright by autorzy

DOI: 10.5281/zenodo.3244158

ISBN 978-83-7285-877-1

Wydawca:



Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa
ul. Czerwona Droga 8, 87-100 Toruń,
tel: (56) 6223807, 6222898, fax: (56) 6223123,
wydawnictwo@tnoik.torun.pl

SPIS TREŚCI

WSTĘP	9
ROZDZIAŁ I	
Obszar, problematyka i interdyscyplinarność badań nad bezpieczeństwem w polskim dyskursie naukowym	13
1.1. Nauki o bezpieczeństwie jako dyscyplina naukowa	13
1.2. Problemy z definiowaniem bezpieczeństwa	14
1.3. Typologia bezpieczeństwa	17
1.4. Przedmiot badań bezpieczeństwa wewnętrznego	21
1.5. Polityka bezpieczeństwa	24
1.6. Zagadnienia interdyscyplinarności i metodologia badań	26
1.7. Konkluzje	29
ROZDZIAŁ II	
Charakter współczesnego środowiska bezpieczeństwa	31
2.1. Diagnoza globalnego środowiska bezpieczeństwa	31
2.2. Europejskie środowisko bezpieczeństwa na początku XXI wieku	39
2.3. Prognozy rozwoju środowiska bezpieczeństwa	44
2.4. Konkluzje	47
ROZDZIAŁ III	
Polityka historyczna <i>versus</i> bezpieczeństwo państwa	49
3.1. Polityka bezpieczeństwa	49
3.2. Myśl polityczna a polityka historyczna	53
3.3. Historia jako narzędzie polityki	61
3.4. Konkluzje	70

ROZDZIAŁ IV

Ekspansywna polityka fiskalna zagrożeniem bezpieczeństwa ekonomicznego państwa	73
4.1. Znaczenie bezpieczeństwa ekonomicznego państwa	73
4.2. Ekspansywna polityka fiskalna czynnikiem wzmagającym rynkowy koszt kapitału	76
4.3. Ekspansywna polityka fiskalna czynnikiem zagrażającym stabilności finansów publicznych	81
4.4. Ekspansywna polityka fiskalna czynnikiem ograniczającym inwestycje i wzrost gospodarczy	85
4.5. Konkluzje	91

ROZDZIAŁ V

Kształtowanie bezpieczeństwa człowieka wobec pojawiającego się ryzyka i ograniczonej wolności	95
5.1. Definicja ryzyka	95
5.2. Bezpieczeństwo człowieka wobec konieczności podejmowania ryzyka	99
5.3. Bezpieczeństwo człowieka wobec deprecjonowania jego wolności i odpowiedzialności	104
5.4. Konkluzje	108

ROZDZIAŁ VI

Kształtowanie bezpieczeństwa w społeczności lokalnej na przykładzie Słupska	111
6.1. Wyzwania w zakresie badań społeczności lokalnych	111
6.2. Założenia metodologiczne projektu badawczego	113
6.3. Instytucjonalne uwarunkowania bezpieczeństwa lokalnego	114
6.4. Analiza wyników badań empirycznych	116
6.5. Podsumowanie wyników badań	131

ROZDZIAŁ VII

Możliwości wykorzystania potencjału Wojsk Obrony Terytorialnej podczas sytuacji kryzysowych	133
7.1. Tło historyczne obrony terytorialnej w Polsce	133
7.2. Nowopowstałe Wojska Obrony Terytorialnej w Polsce	135
7.3. Rola Wojsk Obrony Terytorialnej w czasie kryzysu militarnego, wojny i pokoju	138
7.4. Konkluzje	144

ROZDZIAŁ VIII

Modernizacja i cyfryzacja usług w Służbie Celnej przed reformą z 2017 roku ...	145
8.1. Rozwój Służby Celnej w Polsce	145
8.2. Modernizacja i cyfryzacja w dokumentach strategicznych Służby Celnej	147
8.3. Charakterystyka wybranych nowych usług i ułatwień świadczonych przez Służbę Celną	151
8.4. Konkluzje	154

ROZDZIAŁ IX

Kształcenie studentów z przedmiotów specjalistycznych na kierunku bezpieczeństwo narodowe Wydziału Ekonomii i Zarządzania Uniwersytetu Zielonogórskiego	157
9.1. Uwarunkowania kształcenia w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego i narodowego	157
9.2. Zastosowanie praktycznych metod kształcenia w przedmiotach specjalistycznych	159
9.3. Innowacje w kształceniu studentów z przedmiotów specjalistycznych	161
9.4. Konkluzje	170

ROZDZIAŁ X

Obywatele Polski wobec e-administracji. Szanse i zagrożenia na przykładzie województwa kujawsko-pomorskiego	171
10.1. Wyzwania w zakresie badania e-administracji	171
10.2. e-Administracja w Polsce	172
10.3. Metodologia przeprowadzonych badań	184
10.4. Mieszkańcy województwa kujawsko-pomorskiego wobec e-administracji z perspektywy roku 2016 i 2019	187
11.5. Konkluzje	188

ZAKOŃCZENIE	199
BIBLIOGRAFIA	203

ROZDZIAŁ IV

EKSPANSYWNA POLITYKA FISKALNA ZAGROŻENIEM BEZPIECZEŃSTWA EKONOMICZNEGO PAŃSTWA

4.1. ZNACZENIE BEZPIECZEŃSTWA EKONOMICZNEGO PAŃSTWA

Narastający z dekady na dekadę problem rosnących długów na świecie (prywatnych, publicznych i zagranicznych) wzbudza uzasadnione obawy o bezpieczeństwo pojedynczych państw i całej gospodarki światowej. Wysokie i powiększające się zadłużenie wzmacnia wrażliwość gospodarek na szoki i coraz bardziej ogranicza zdolność polityk gospodarczych do łagodzenia i podnoszenia się z nich. Potęguje to ryzyko inwestycyjne zwłaszcza w mniej odpornych i bardziej podatnych na wstrząsy państwach rozwijających się. W sytuacji globalizacji i rozwoju rynków finansowych rosnące zewnętrzne uzależnienie finansowe gospodarek tych państw zwiększa prawdopodobieństwo wystąpienia zjawiska *sudden stop*, czyli odpływu kapitału portfelowego oraz wyhamowania jego napływu, skokowych deprecjacji kursu walutowego i trudności z rolowaniem długów oraz finansowaniem procesu nadrabiania dystansu rozwojowego. Płacą one za to coraz większą cenę w postaci na co dzień wyższej wyceny premii za ryzyko, będącej odzwierciedleniem wysokiej podatności, słabej odporności i większej wrażliwości na zawirowania na rynkach międzynarodowych czy zmiany strategii inwestycyjnych instytucji finansowych, czyli na zjawiska niezależne od gospodarki danego państwa. Pogłębiająca się zewnętrzna ekspozycja gospodarek obniża dodatkowo skuteczność polityk gospodarczych państw nadwierzonych długami publicznymi, w przypadku których już sama świadomość ograniczonej elastyczności polityk fiskalnych

osłabia efekty podejmowanych działań. Powyższe stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa ekonomicznego państwa, Unii Europejskiej i świata. Podkreślić należy, że bezpieczeństwo ekonomiczne ogrywa dziś kluczową rolę w trójfilarowym systemie bezpieczeństwa państwa (obok bezpieczeństwa militarnego i politycznego)¹. To efekt postępującej globalizacji i finansyzacji gospodarki światowej, które zacieśniają współzależności między poszczególnymi obszarami bezpieczeństwa i eksponują znaczenie bezpieczeństwa ekonomicznego². Sytuacja gospodarcza stanowi dziś bowiem o sile politycznej³ i militarnej państwa⁴. Mówi się nawet o ekonomizacji bezpieczeństwa państwa⁵. Dlatego z uwagi na kluczową rolę bezpieczeństwa ekonomicznego państwa w zapewnieniu bezpieczeństwa narodowego konieczne jest zarządzanie bezpieczeństwem ekonomicznym, polegające m.in. na prewencyjnym rozpoznawaniu zagrożeń dla funkcjonowania państwa oraz wzmocnieniu odporności na nie i zdolności wychodzenia z kryzysów⁶. A ponieważ bezpieczeństwo ekonomiczne to stan rzeczywistości, w którym możliwy jest harmonijny i niezagrożony rozwój gospodarki⁷ i którego główną determinantą jest wzrost gospodarczy⁸, to skuteczność polityki gospodarczej w stabilizacji i wspieraniu rozwoju społeczno-gospodarczego warunkuje więc nie tylko bezpieczeństwo ekonomiczne państwa, ale i bezpieczeństwo narodowe⁹.

¹ Por. Z. Stachowiak, St. Kurek, S. Kurek, *Bezpieczeństwo ekonomiczne Rzeczypospolitej Polskiej*, 2004 oraz K.A. Wojtaszczyk, *Bezpieczeństwo państwa – konceptualizacja pojęć*, [w:] *Bezpieczeństwo państwa. Wybrane problemy*, pod red. K.A. Wojtaszczyk, A. Materska-Sosnowska, Warszawa 2009.

² M. Redo, P. Siemiątkowski, *Zewnętrzne bezpieczeństwo finansowe państwa*, Toruń 2017.

³ J. Gołębiowski, *Anatomia bezpieczeństwa*, Warszawa 2015.

⁴ S.T. Kurek, *Gospodarka obronna państwa*, [w:] *Ekonomika bezpieczeństwa państwa w zarysie*, pod red. J. Płaczek, Warszawa 2014.

⁵ Por. I. Jaźwiński, *Polityka bezpieczeństwa ekonomicznego Polski. Wybrane zagadnienia teoretyczne i uwarunkowania realizacyjne*, [w:] *Bezpieczeństwo Polski. Współczesne wyzwania*, pod red. S. Wojciechowski, A. Potyrała, Warszawa 2014 oraz J. Potulski, *Geopolityka w świecie ponowoczesnym*, Częstochowa 2011.

⁶ K. Raczkowski, *Bezpieczeństwo ekonomiczne. Wyzwania dla zarządzania państwem*, Warszawa 2012.

⁷ Por. T. Szubrycht, *Współczesne aspekty bezpieczeństwa państwa*, „Zeszyty Naukowe Marynarki Wojennej”, 2006, rok XLVII, nr 4; P. Dziekański, *Bezpieczeństwo ekonomiczne wyzwaniem współczesnego regionu – próba oceny syntetycznej*, „Kultura Bezpieczeństwa”, 2016, nr 16.

⁸ Por. Z. Stachowiak, *Wyznaczniki, wskaźniki i mierniki bezpieczeństwa ekonomicznego*, [w:] *Ekonomika bezpieczeństwa państwa w zarysie*, pod red. J. Płaczek, Warszawa 2014; M. Redo, K. Wójtowicz, J.M. Ciak, *Bezpieczeństwo finansów publicznych*, Warszawa 2018.

⁹ M. Redo, *Znaczenie skuteczności polityki pieniężnej dla bezpieczeństwa państwa*, Toruń 2019.

Celem niniejszego opracowania jest analiza i synteza wyników kilkuletnich badań własnych autorki nad sytuacją finansów publicznych i elastycznością polityki fiskalnej w Polsce, również na tle pozostałych państw Unii Europejskiej. Pozwoliły one na identyfikację i analizę zagrożeń dla bezpieczeństwa ekonomicznego państwa, a w szczególności dla elastyczności i skuteczności polityki gospodarczej, wynikających z nadmiernej ekspansji fiskalnej w Polsce i wielu państwach UE. Wyniki tych analiz wskazują, że utrzymująca się od lat ekspansywna polityka fiskalna:

- po pierwsze wzmacnia ryzyko inwestycyjne w Polsce i w konsekwencji rynkowy koszt kapitału¹⁰,
- po drugie zagraża stabilności finansów publicznych w Polsce, tj. elastyczności i skuteczności przyszłej polityki fiskalnej¹¹,
- a po trzecie ogranicza inwestycje i wzrost gospodarczy¹².

¹⁰ Por. wyniki: M. Redo, *Bezpieczeństwo finansów publicznych – wpływ ekspansji fiskalnej na poziom kosztu kapitału w Polsce na tle państw Europy Środkowo-Wschodniej*, [w:] A. Jankiewicz, A. Trzaskowska-Dmoch (red.), *Bezpieczeństwo ekonomiczne państwa. Uwarunkowania, procesy, skutki*, Warszawa 2017; M. Redo, *Deficyty budżetowe zagrożeniem dla rynkowego kosztu kapitału? Analiza zależności pomiędzy rentownością skarbowych obligacji a saldem w finansach publicznych w państwach Europy Środkowo-Wschodniej należących do Unii Europejskiej w latach 2001–2015*, [w:] M. Leszczyński, M. Molendowska, T. Pawłuszko (red.), *Wymiary bezpieczeństwa europejskiego*, Kielce 2017; M. Redo, *Sustaining government budget deficits as a cause for the cost of public debt service increase in Western European countries in the 1995–2015 period*, "Torun International Studies", No. 1 (9), 2016; M. Redo, *High public debt servicing costs for the agency model of debt management in Poland*, "Law and Administration in Post-Soviet Europe", Vol. 1, 2017.

¹¹ Por. wyniki: M. Redo, *Poziom opodatkowania oraz kondycja finansów publicznych w państwach Unii Europejskiej czynnikiem zagrażającym rozwojowi gospodarczemu w Europie*, [w:] K. Garczewski (red.), *Kryzysy we współczesnej Europie i próby ich przezwyciężenia*, Toruń 2017; M. Redo, *The issue of VAT gap in Poland in contrast to the European Union member states as a threat to financial security of the state*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, Tom XIX, Zeszyt 2, część 3, 2018; M. Redo, *The VAT gap as a limiting factor for economic development of the Central and Eastern European countries belonging to the EU*, 2018 (w druku); M. Redo, *Comparison of the external exposure of Central and Eastern Europe states as a factor threatening the financial security of their economies*, „Historia i Polityka”, No. 24 (31), 2018.

¹² Por. wyniki: M. Redo, *Niekeynesowska zależność pomiędzy tempem wzrostu gospodarczego a wielkością dochodów i wydatków publicznych (w relacji do PKB) w latach 2001–2015 w 11 państwach Europy Środkowo-Wschodniej należących do Unii Europejskiej*, „Finanse”, Nr 1 (10), 2017; M. Redo, *High public debt servicing costs for the agency model of debt management in Poland*, "Law and Administration in Post-Soviet Europe", Vol. 1, 2017; M. Redo, *Analiza zależności pomiędzy poziomem dochodów publicznych oraz wydatków publicznych (w relacji do PKB) a wielkością inwestycji w latach 2001–2015 w państwach Europy Środkowo-Wschodniej należących do Unii Europejskiej*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, Nr 15, Z. 1, 2017; M. Redo, *Economic growth in a time of even higher public debt in the European Union*

Na tej podstawie dokonano podsumowującej oceny stanu **bezpieczeństwa ekonomicznego** Polski **rozumianego jako** zdolność polityki gospodarczej do takiego kształtowania przebiegu procesów gospodarczych, by wzmacniała ona stabilność gospodarczą i wspierała rozwój społeczno-gospodarczy państwa bez wzmaganie ryzyka inwestycyjnego, oraz wskazano kierunki zmian mających poprawić bezpieczeństwo ekonomiczne Polski. W tym celu zastosowano metody analizy treści, metody ilościowe (głównie statystyki opisowej, analizy korelacji i regresji liniowej) oraz analizy porównawczej, a następnie wykorzystując metodę wnioskowania indukcyjnego dokonano syntezy wniosków uzyskanych w drodze własnych analiz porównawczych danych statystycznych pochodzących z oficjalnych stron internetowych Eurostatu, Komisji Europejskiej, GUS, Ministerstwa Finansów, NBP i in. oraz analizy porównawczej wyników światowych badań modelowania ekonometrycznego dostępnych w bazach bibliometrycznych Web of Science, Scopus, Journal Citation Reports, SciVal, InCites oraz w wolnym dostępie (*open access*).

4.2. EKSPANSYWNA POLITYKA FISKALNA CZYNNIKIEM WZMAGAJĄCYM RYNKOWY KOSZT KAPITAŁU

Badania rozpoczęto od analizy porównawczej wyników światowych badań ekonometrycznych w zakresie skutków ekspansji fiskalnej. Coraz więcej z nich potwierdza wpływ deficytów i długów publicznych na wysokość kosztu kapitału¹³. Na bazie analizy wyników empirycznych badań analizujących wpływ sytuacji w finansach państwa na koszty obsługi długu publicznego przeprowadzono analizę porównawczą kosztu finansowania zadłużenia w Polsce i pozostałych 10 państwach Europy Środkowo-Wschodniej (EŚW) należą-

countries in the years of 2001–2015, "Confrontation and Cooperation: 1000 Years of Polish-German-Russian Relations", 2018, w druku.

¹³ Por. wyniki badań M.B. Canzoneri, R. Cumba, B. Diba, *Should the European Central Bank and the Federal Reserve be concerned about fiscal policy?*, Rethinking stabilization policy: a symposium sponsored by the Federal Reserve Bank of Kansas City, Jackson Hole, Wyoming, August 29–31, 2002, T. Laubach, *New evidence on the interest rate effects of budget deficits and debt*, „Journal of the European Economic Association”, 2009, no. 7 (6), R. Faini, *Fiscal policy and interest rates in Europe*, „Economic Policy”, no. 21 (47), 2006, K. Bernoth, J. von Hagen, L. Schuknecht, *Sovereign risk premia in the European government bond market*, „ECB Working Paper”, no. 369, 2004, K. Bernoth, G.B. Wolff, *Fool the markets? Creative accounting, fiscal transparency and sovereign risk premia*, „CESifo Working Paper”, May, no. 1732, 2006, E. Baldacci, S. Gupta, A. Mati, *Is it (Still) Mostly Fiscal? Determinants of Sovereign Spreads in Emerging Markets*, „IMF Working Paper”, November 2008, no. 259.

cych do Unii Europejskiej z podstawowymi wskaźnikami makroekonomicznymi, determinującymi poziom rynkowego oprocentowania¹⁴. Regularnym i należącym do najwyższych deficytów w finansach państwa w Polsce na tle sąsiednich państw EŚW będących członkami UE, które doprowadziły do nagromadzenia się niemałego na tle regionu EŚW długu publicznego, towarzyszy wyższa niż w przypadku większości z nich wycena ryzyka inwestycyjnego przez inwestorów, przejawiająca się niższym ratingiem, większymi spreadami CDSów, czy wyższą rentownością skarbowych papierów wartościowych, a więc wyższym poziomem kosztu kapitału – nie tylko kosztu obsługi długu publicznego, ale i kosztu kredytów inwestycyjnych i konsumpcyjnych. Wydaje się to potwierdzać wpływ ekspansji fiskalnej na rynkowy koszt kapitału, który warunkuje inwestycje i rozwój gospodarczy. Podkreślić należy, że różnice te utrzymują się od wielu lat, co zagraża nie tylko stabilności finansów publicznych w Polsce, ale i ogranicza rozwój gospodarczy oraz bezpieczeństwo ekonomiczne państwa. W latach 2001–2015 wyższą niż Polska średnią rentowność skarbowych 10-letnich obligacji miały w całej UE jedynie Rumunia, Węgry i Grecja, co oznacza że Polska przeznaczająca corocznie względnie jedne z najwyższych kwot publicznych pieniędzy na obsługę długu publicznego w UE. Konsekwencją tego są również wyższe koszty obsługi zadłużenia podmiotów prywatnych, czyli droższe kredyty przedsiębiorstw i gospodarstw domowych. Wskutek tego szybciej przyrasta ich zadłużenie, pogarsza zdolność kredytowa oraz możliwości konsumpcyjne i inwestycyjne, czyli perspektywy rozwojowe gospodarki, a w efekcie bezpieczeństwo ekonomiczne państwa¹⁵.

Powyższe różnice w poziomie wyceny wiarygodności, ryzyka inwestycyjnego i rynkowego kosztu kapitału skłoniły autorkę do zweryfikowania hipotezy o występowaniu ujemnej zależności pomiędzy saldem w budżecie państwa a rentownością skarbowych papierów wartościowych, determinującą oprocentowanie następných emisji (czyli koszty ich obsługi). Analiza korelacji potwierdziła istnienie silnej ujemnej zależności pomiędzy średnim saldem w finansach państwa (*general government*, w relacji do PKB) a średnią rentownością 10-letnich skarbowych papierów wartościowych w 15 zachodnich państwach UE w latach 1995–2015 (współczynnik korelacji Pearsona $r = -0,78$), co oznacza, że utrzymującym się wyższym deficytów *general government* towarzyszą wyższe koszty obsługi długu publicznego w długim okresie¹⁶. W przypadku

¹⁴ M. Redo, *Bezpieczeństwo finansów publicznych...*, op. cit.

¹⁵ M. Redo, *Deficyty budżetowe...*, op. cit.

¹⁶ Ibidem.

10 rozwijających się państw EŚW należących do UE zależność ta jest wprawdzie także ujemna, ale słabsza ($r = -0,31$)¹⁷. Co warto jednak podkreślić, w przypadku państw EŚW korelacja była silniejsza przed kryzysem z 2008 r., niż w latach 2008–2015 – odwrotnie niż w państwach UE15 (tj. średnio dla grupy 15 państw UE sprzed rozszerzenia na wschód w 2004 r.). Sugeruje to swego rodzaju zrozumienie inwestorów dla faktu, że gospodarki rozwijające się – słabsze i mniej odporne na zjawiska kryzysowe – bardziej boleśnie odczuwają ich przebieg, dzięki czemu wydaje się nie działać w ich przypadku obserwowana w zachodnich państwach wzmocniona (w porównaniu z okresami względnego spokoju) zależność pomiędzy wskaźnikami ekonomicznymi a wyceną ryzyka przez inwestorów w sytuacjach kryzysowych. Daje to nadzieję gospodarkom rozwijającym się na dostęp do zewnętrznych źródeł finansowania ich zadłużenia i rozwoju na względnie korzystnych warunkach i co ważniejsze również w sytuacjach kryzysowych oraz okresach obniżonej akceptacji ryzyka, o ile jednak sytuacja gospodarcza wydaje się być pod kontrolą i niezachwiane wydają się być szanse na powrót na ścieżkę względnego dynamicznego wzrostu gospodarczego. Dlatego po wybuchu kryzysu z 2008 r. należało wykorzystać apatyt inwestorów na ryzyko i dokonać takich zmian w zakresie polityki gospodarczej, które poskutkowałyby zwiększeniem szans na przyspieszenie wzrostu gospodarczego w Polsce w następnych latach, co mogło wzmocnić zjawisko niedoszacowania ryzyka inwestycyjnego i obniżyć koszt kapitału w Polsce oraz ułatwić dostęp podmiotom gospodarczym do wewnętrznych źródeł finansowania.

W związku z powyższymi wynikami oraz jednoczesnym brakiem woli politycznej i społecznej do zmniejszenia stopnia ekspansji fiskalnej w Polsce zajęto się badaniem alternatywnych rozwiązań, które mogłyby zwiększyć bezpieczeństwo ekonomiczne w Polsce – tj. wzmocnić stabilność i wiarygodność polskiej gospodarki, a dzięki temu zredukować premię za ryzyko i rynkowy koszt kapitału. W badaniach tych przeprowadzono analizę i krytykę piśmiennictwa oraz dokonano syntezy wyników, wykorzystując metodę wnioskowania indukcyjnego opartą na analizie porównawczej oraz analizie SWOT, co pozwoliło na identyfikację mocnych i słabych stron danego rozwiązania oraz szans i zagrożeń z nim związanych. Przedstawiono także argumenty na rzecz agencyjnego modelu zarządzania długiem publicznym w Polsce¹⁸. Wyniki badań potwierdzają bowiem wyższość modelu agencyjnego zarządzania długiem pu-

¹⁷ M. Redo, *Deficyty budżetowe...*, op. cit.

¹⁸ M. Redo, *High public...*, op. cit.

blicznym i wskazują, że zarządzanie długiem publicznym przez podmiot spoza ministerstwa finansów skutkuje jednoznacznie dominacją celów strategicznych nad taktycznymi, wzmocnieniem efektywności zarządzania i inwestowania skarbowego portfolio, bieżącą modernizacją rozwiązań w tych obszarach oraz skuteczniejszymi mechanizmami delegowania i odpowiedzialności za realizowane zadania. Podstawową przyczyną ograniczającą możliwości skorzystania z usług zewnętrznej instytucji w zakresie zarządzania długiem publicznym wydaje się być wysoki poziom upolitycznienia priorytetów polityki gospodarczej w Polsce, czego efektem jest brak konsekwencji, a przez to skuteczności, w realizacji zakładanych w strategiach zarządzania długiem publicznym celów, polegający na rozluźniającej dyscyplinie częstych zmianach w zakresie stawianych (niezbyt ambitnych) celów. Znamienne stało się zarządzanie długiem publicznym *ad hoc* i podejmowanie doraźnych działań pod agencje ratingowe (tylko dlatego, by nie dopuścić do obniżenia ocen), albo pod nieprzekroczenie limitów krajowych i/lub unijnych w zakresie dopuszczalnego poziomu długu publicznego czy deficytu (by uniknąć uruchomienia wiążących ręce politykom procedur ostrożnościowych lub pogarszającej wiarygodność, a więc i wzmagającej koszt kapitału, procedury nadmiernego deficytu). I choć problem ten dotyczy wielu państw Unii Europejskiej, to jego skutki są dużo bardziej bolesne dla gospodarek rozwijających się, w których droższy kapitał w efekcie wyżej wycenianego ryzyka inwestycyjnego, w połączeniu z silnym zapotrzebowaniem na zagraniczny kapitał, hamuje proces nadrabiania zaległości rozwojowych i zapętała zależność: droższy kapitał – szybszy przyrost zadłużenia.

W dalszych opracowaniach przedstawiono z kolei argumenty za korzystaniem z elastycznej linii kredytowej Międzynarodowym Funduszu Walutowym (*Flexible Credit Line*) o wyższej niż w latach 2009–2017 wartości i jednocześnie bardziej aktywnym inwestowaniem części rezerw walutowych NBP w celu uzyskania ich wyższej dochodowości (wskazując przy tym na problem wyjątkowo niskiej dochodowości ponad 100 mld USD rezerw walutowych w Polsce i jednocześnie względnie wysokich kosztów sterylizacji związanych z ich posiadaniem (koszty odsetek i dyskonta od wyemitowanych dłużnych papierów wartościowych) oraz kosztów utraconych korzyści w związku z niską dochodowością niemałych już od kilkunastu lat bezpiecznie inwestowanych rezerw walutowych w Polsce)¹⁹. Przeprowadzona analiza korelacji pomiędzy zmianami ren-

¹⁹ M. Redo, *Zmiany w rentowności skarbowych obligacji argumentem za zwiększeniem wartości elastycznej linii kredytowej dla Polski w MFW*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, 2017, Tom XVIII, Zeszyt 11, część III.

towności skarbowych obligacji w Polsce i pozostałych państwach EŚW w latach 2006–2017 wydaje się wskazać na stabilizujący efekt dwóch pierwszych porozumień w ramach FCL (z maja 2009 r. oraz ze stycznia 2011 r.), skutkujących mniejszym wzrostem (lub silniejszym spadkiem) rynkowego kosztu kapitału w Polsce (tj. zmniejszeniem siły korelacji zmian w poziomie rentowności skarbowych obligacji). Wyniki tej analizy wskazują ponadto, że o ile FCL dla Polski spełniła swoją funkcję w okresie ujawniania się kryzysu fiskalnego w Europie, to przedłużanie posiadania tego swoistego parasola ochronnego zrodziło paradoksalnie nie tylko niepotrzebne koszty finansowe w postaci corocznej opłaty za posiadanie FCL (tzw. opłaty za gotowość), ale co ważniejsze długookresowe zagrożenia dla bezpieczeństwa ekonomicznego państwa, jego perspektyw rozwojowych i przyszłej stabilności, związane z obserwowanym w Polsce zjawiskiem pokusy nadużycia (*moral hazard*). Dodatkowe samoubezpieczenie demotywoowało bowiem rządy przez prawie dekadę (w latach 2009–2017) w działaniach na rzecz trwałego wzmocnienia stabilności i wiarygodności gospodarczej, usypiało ich czujność (oraz innych podmiotów gospodarczych), rozluźniało dyscyplinę w finansach państwa i skutkowało zaniechaniem działań w ramach polityki gospodarczej, mających długookresowo przyczynić się do poprawy konkurencyjności i perspektyw rozwojowych polskiej gospodarki oraz (co szczególnie ważne w sytuacji utrzymującego się kryzysu fiskalnego wielu europejskich gospodarek, planowanego Brexitu i znacznie większej dziś bańki na światowych rynkach akcji) do wzmocnienia jej odporności na zewnętrzne szoki, czyli podniesienia bezpieczeństwa ekonomicznego państwa. Potwierdzeniem tego jest m.in. fakt, że Polska w latach 2011–2016, mimo że posiadała średnio jeden z najwyższych wzrostów gospodarczych wśród państw UE (średniorocznie na poziomie 3%), to zamykała swe budżety państwa (*general government*) jednymi z największych deficytów: średnio na poziomie 3,5% PKB.

Dodać należy, że zbyt długo utrzymywana FCL kreowała złudne wyobrażenie o stabilności i wiarygodności gospodarki Polski i skutkowało piętreniem się kolejne lata z rzędu decyzji ekonomicznych podejmowanych w przejściowych realiach gospodarczych, niedoszacowujących skali ich zmienności w nadchodzących okresach. Dostrzegają to oczywiście inwestorzy wyceniając, jak już wskazano, istotnie wyżej ryzyko inwestycyjne, w efekcie czego rynkowy koszt kapitału w Polsce należy do najwyższych nawet wśród państw EŚW. Dlatego zgodzić się należy, że MFW powinien wprowadzić czasowe ograniczenie korzystania z FCL, by zapobiec zjawisku pokusy nadużycia w mniej wiarygodnych, a przez to mniej odpornych gospodarkach rozwijających się. A póki tego nie

uczynił można było wykorzystać względnie tanie ubezpieczenie w MFW – w większej wysokości niż posiadana przez Polskę FCL – i jednocześnie próbować podnieść dochodowość niemałych rezerw walutowych w Polsce, pozwalając na bardziej aktywne inwestowanie ich części przez profesjonalistów na międzynarodowych rynkach finansowych. Zmniejszyłoby to coroczne potrzeby pożyczkowe Skarbu Państwa i spowolniło tempo dynamicznie przyrastającego długu publicznego w Polsce, a więc zmniejszyło zarówno bieżące, jak i przyszłe koszty jego obsługi, redukując przy tym presję na wzrost rynkowego kosztu kapitału w Polsce. Albo stworzyłoby pole dla redukcji podatków.

4.3. EKSPANSYWNA POLITYKA FISKALNA CZYNNIKIEM ZAGRAŻAJĄCYM STABILNOŚCI FINANSÓW PUBLICZNYCH

Podkreślić bowiem należy, że daniny publiczne w Europie należą do najwyższych na świecie, co potwierdzają wyniki przeprowadzonej w 2017 analizy porównawczej zróżnicowania poziomu głównych obciążeń fiskalnych oraz ogółu dochodów i wydatków publicznych (*general government*, w relacji do PKB) w państwach UE, a następnie zestawienia ich z danymi dla innych regionów świata i wybranych państw spoza Europy²⁰. Na podstawie wykonanej analizy stopnia (nie)zrównoważenia budżetów państwa i przyrostu długu publicznego w latach 2000–2015, wykorzystując metodę wnioskowania indukcyjnego, dokonano próby wskazania zagrożeń związanych z poziomem obciążeń fiskalnych, kondycją finansów publicznych w państwach UE oraz ich zakresem ingerencji w gospodarkę (mierzonym relacją dochodów i wydatków publicznych do PKB) dla przyszłego tempa rozwoju gospodarczego w Europie, czyli jej bezpieczeństwa ekonomicznego.

Wysokie na tle świata daniny publiczne obniżają konkurencyjność europejskich producentów, siłą nabywczą dochodów Europejczyków, zawyżają koszty pracy, zniechęcają do inwestowania i skłaniają do unikania opodatkowania. W dobie globalizacji i rozwiązań obowiązujących na wspólnym europejskim rynku dotychczasowe konstrukcje podatkowe okazują się być coraz bardziej podatne na nadużycia, a przez to nieskuteczne. Przyczynia się do tego rosnąca konkurencja ze strony kolejnych nisko kosztowych gospodarek wschodzących odgrywających coraz większe znaczenie w światowej produkcji i handlu. Co

²⁰ M. Redo, *Poziom opodatkowania...*, op. cit.

więcej, wydaje się, że w obliczu bardzo niskiego poziomu zamożności w wielu państwach na świecie, konkurencja ta będzie się nasilać z biegiem kolejnych dekad. Nie powinno więc dziwić rosnące zainteresowanie rozwiązaniami obniżającymi ciężar obciążeń fiskalnych i poprawiającymi zyskowność przedsiębiorstw z państw, w których daniny publiczne są często znacznie wyższe nie tylko w porównaniu z oazami podatkowymi. Różnice te zachęcają wręcz do przenoszenia siedziby działalności gospodarczej czy wykazywania dochodów w państwach o korzystniejszych rozwiązaniach prawnych (nie tylko niższych podatkach). W efekcie znikają nie tylko miejsca pracy oraz obniża dochód, ale i wpływy podatkowe oraz spada stabilność i pewność ich poboru. Ogranicza to zdolność polityki gospodarczej do realizacji bieżących zadań i radzenia sobie ze zjawiskami kryzysowymi, co dodatkowo wzmacnia ryzyko inwestycyjne i ogranicza możliwości rozwojowe gospodarki, a więc obniża bezpieczeństwo ekonomiczne państwa – zwłaszcza gospodarek rozwijających się o niższej zdolności do przyciągania zagranicznego kapitału i mniej stabilnym dostępie do niego. Dowodem na szczególną wagę tego problemu są wysokie szacunki luk podatkowych zarówno w podatku CIT, jak i VAT w Europie. Przeprowadzona analiza poziomu i dynamiki dochodów budżetowych z tytułu VAT w porównaniu z tempem wzrostu PKB w Polsce w latach 2003–2016 oraz międzynarodowa analiza porównawcza szacunków Komisji Europejskiej w zakresie wielkości luki w VAT w państwach UE wskazują, że luka podatkowa w VAT w Polsce należy do największych wśród państw UE²¹. Według danych Komisji Europejskiej stanowiła ona w Polsce w 2014 r. 31,7% wpływów z VAT i była siódmą co do wielkości wśród państw UE (pod względem jej relacji do osiągniętych dochodów z tytułu tego podatku). Jest ona ponadto co najmniej trzykrotnie większa niż w połowie państw UE i dwukrotnie wyższa niż średnia dla UE za 2014 r. (wynosząca 16,3%). W sytuacji wysokich od lat deficytów budżetowych i rosnącego długu publicznego zwiększa ona dodatkowo niestabilność po stronie źródeł finansowania rosnących wydatków budżetowych, obniża więc bezpieczeństwo finansów publicznych, a więc i bezpieczeństwo ekonomiczne państwa, co nie pozostaje bez echa w wycenie wiarygodności gospodarki i rynkowego kosztu kapitału, czyli poziomie przyszłych inwestycji, zdolności kredytowej podmiotów, poziomie konsumpcji czy tempie przyrastania długów.

Kontynuacją powyższego badania, skupiającego się na Polsce, jest przeprowadzona analiza korelacji pomiędzy nominalnymi zmianami w poziomie PKB oraz zmianami w poziomie wpływów z podatku VAT w państwach EŚW

²¹ M. Redo, *The issue...*, op. cit.

w latach 2000–2016 (na bazie indeksów łańcuchowych). Wykazała ona bardzo silną dodatnią zależność w przypadku 8 z 11 państw EŚW (współczynnik korelacji Persona wyniósł w ich przypadku od 0,78 do 0,93) i silną dodatnią korelację w przypadku pozostałych 3 państw (od 0,59 do 0,69)²². Należy przy tym podkreślić, że przy ocenie tych wyników uwzględnić trzeba podwyżki w poziomie stawek VAT wprowadzone w wielu państwach UE po wybuchu kryzysu z 2008 r. Dlatego tak wysokie współczynniki korelacji pomiędzy analizowanymi wielkościami – w sytuacji podwyżek stawek VAT prawie we wszystkich państwach EŚW (czasem znacznych) – wydają się potwierdzać wzrost problemu z efektywnością poboru podatku VAT.

Podkreślić należy, że efektywność w ściąganiu podatku VAT odgrywa w Europie szczególnie ważną rolę, bowiem wpływy z VAT dostarczają od 1/3 do nawet połowy dochodów podatkowych w państwach UE. Stanowią więc o skuteczności polityki gospodarczej w oddziaływaniu na przebieg procesów gospodarczych i jej zdolności do łagodzenia kryzysów. Dodać trzeba, że jest to szczególnie istotne w przypadku mniej wiarygodnych państw EŚW, gdyż wpływy z VAT stanowią również ważne źródło dochodów budżetu Unii Europejskiej (w 2015 r. zapewniły one 12,3% łącznych dochodów unijnego budżetu, tj. 18,1 mld EUR), będącego kluczowym źródłem finansowania inwestycji w rozwój słabszych regionów UE, w tym i w Polsce, która od 2009 r. jest największym nominalnie beneficjentem netto unijnego budżetu. Rosnący problem luki w VAT powoduje ponadto zmniejszenie niezależności finansowej UE, zwiększa bowiem udział wpłat bezpośrednich w finansowaniu budżetu UE (opartych na DNB), uzależnionych od krajowych polityk poprzez coroczne uchwalanie budżetów państw. Problem dużej i/lub rosnącej w części państw UE luki w VAT zmusza do stanowienia wyższej tzw. *GNI call rate* (odsetka DNB jaki państwo członkowskie wpłaca w formie wpłat bezpośrednich), powodując wzrost wydatków z krajowego budżetu państwa (czyli pogarszając jego saldo lub zmuszając do oszczędności w finansowaniu innych wydatków publicznych) oraz wzrost niepewności zarówno w zakresie finansowania unijnego budżetu, jak i krajowych polityk gospodarczych.

I choć bez wątpienia konieczne jest uszczelnianie systemu podatkowego i ściganie przestępczych procederów, to pamiętać należy, że ciągle zmiany zasad prowadzenia działalności gospodarczej powodują dodatkową niepewność, a kolejne rozwiązania komplikują niełatwą już i tak rzeczywistość przedsię-

²² M. Redo, *The VAT...*, op. cit.

biocy w Polsce. Wszystko to razem paradoksalnie zniechęca do zakładania i rozwoju działalności gospodarczej oraz zachęca do szukania prostszych i korzystniejszych rozwiązań w innych państwach. Sprzyja temu dodatkowo proces globalizacji, międzynarodowe otoczenie prawne i członkostwo w UE.

Powyższe stanowi więc silny argument za redukcją podatków i wydatków publicznych w Europie, zwłaszcza że coraz więcej wyników badań dotyczących ekonomicznych skutków konsolidacji w finansach publicznych wskazuje, że wbrew konwencjonalnej wiedzy ekonomicznej (której ewolucję hamują partykularne interesy polityków i roszczeniowa postawa społeczeństw zwłaszcza w Europie o rozbudowanym systemie usług publicznych) wzrost wydatków publicznych nie gwarantuje przyśpieszenia wzrostu gospodarczego (może wręcz wywołać spowolnienie), a ożywienie gospodarcze może być efektem redukcji wydatków publicznych²³. Kluczowa dla osiągnięcia niekeynesowskich efektów fiskalnej konsolidacji jest wiarygodność i trwały charakter podejmowanych działań, by wpłynąć na zmianę przyszłych rynkowych oczekiwań. Ważne są jednak także okoliczności gospodarcze, w jakich są one podejmowane, które mogą wzmocnić lub zniwelować ekspansywne efekty konsolidacji. Wzmocni je m.in. okres stagnacji także w sąsiednich państwach, poprzedzony deprecjacją kursu walutowego, powszechna ekspansja fiskalna i pieniężna, czy poszu-

²³ Por. wyniki badań F. Giavazzi, M. Pagano, *Can severe fiscal contractions be expansionary tales from two small European economies*, „NBER Macroeconomics Annual”, 1990, t. 5, G. Fels, H.P. Froehlich, *Germany and the world economy: A German view*, „Economic Policy”, t. 2, nr 4, 1987, A.F. Alesina, S. Ardagna, *Large changes in fiscal policy: Taxes versus spending*, „NBER Working Paper”, No. 15438, October 2009, R. Perotti, *Estimating the effects of fiscal policy in OECD countries*, „IGIER Working Paper”, 2004, nr 276, G. Hjelm, *Effects of Fiscal Contractions: The importance of preceding exchange rate movements*, „The Scandinavian Journal of Economics”, t. 104, nr 3, 2002, A. Rzońca, P. Ciżkowicz, *Non-keynesian effects of fiscal contraction in new member states*, „European Central Bank Working Paper”, nr 519, 2005, M. Kandil, H. Morsy, *Fiscal stimulus and credibility in emerging countries*, „IMF Working Paper”, 2010, nr 123 (10), G. Giudice, A. Turrini, J. in't Veld, *Non-keynesian fiscal adjustments? A close look at expansionary fiscal consolidations in the EU*, „Open Economies Review”, t. 18, nr 5, 2007, L. Lambertini, J.A. Tavares, *Exchange rates and fiscal adjustments: Evidence from the OECD and implications for the EMU*, „Contributions in Macroeconomics”, 2005, t. 5, nr 1, A. Alesina, S. Ardagna, R. Perotti, F. Schiantarelli, *Fiscal policy, profits, and investment*, „NBER Working Paper”, No. 7207, July 1999, O. Blanchard, R. Perotti, *An empirical characterization of the dynamic effects of changes in government spending and taxes on output*, „NBER Working Paper”, 1999, nr 7269; W. Edelberg, M. Eichenbaum, J.D.M. Fisher, *Understanding the effects of a shock to government purchases*, „Review of Economic Dynamics”, 1999, t. 2, nr 1, F. Barry, M.B. Devereux, *Expansionary fiscal contraction: A theoretical exploration*, „Journal of Macroeconomics”, 2003, t. 25, nr 1; A.F. Alesina, S. Ardagna, *The design of fiscal adjustments*, „NBER Working Paper”, No. 18423, September 2012.

kiwanie wyższej dochodowości przez inwestorów. Powyższe nie przeczy wcale dotychczasowej wiedzy, a wskazuje na ewolucję procesów gospodarczych w dobie postępującej globalizacji i rozwoju rynków finansowych, gdzie inwestorzy coraz szybciej i trafniej identyfikują czynniki zagrażające realizacji zaplanowanych zysków i dokonują rewizji dotychczasowej strategii inwestycyjnej, co dodatkowo ułatwia im rosnąca ilość alternatyw inwestycyjnych w świecie dynamicznie rosnącego zapotrzebowania na finansowanie zadłużenia i rozwoju, w którym panuje coraz ostrzejsza konkurencja pomiędzy wszystkimi bez wyjątku gospodarkami. Pomnażane z roku na rok setki bilionów dolarów kapitału ulokowanego na rynkach finansowych stanowią coraz tańsze i łatwiej dostępne alternatywne dla publicznego źródło finansowania, i zmniejszają tym skuteczność ekspansji fiskalnej, wzmacniając efekt wypierania, w sytuacji szybko powiększających się potrzeb pożyczkowych coraz bardziej zadłużających się państw, i rosnącej przejrzystości rynku długu, na którym coraz szybciej dokonuje się rewizja wiarygodności gospodarczej i relokacja kapitału (oraz inwestycji).

4.4. EKSPANSYWNA POLITYKA FISKALNA CZYNNIKIEM OGRANICZAJĄCYM INWESTYCJE I WZROST GOSPODARCZY

Przeprowadzona w 2017 r. analiza porównawcza wyników empirycznych badań modelowania ekonometrycznego dotyczących występowania niekeynesowskich reakcji gospodarki na działania polityki fiskalnej zainspirowała autorkę do zweryfikowania hipotezy o istnieniu zależności pomiędzy wielkością dochodów i wydatków *general government* (w relacji do PKB) a tempem wzrostu gospodarczego w państwach Unii Europejskiej²⁴. Wykonana analiza korelacji wykazała istnienie bardzo silnej ujemnej zależności pomiędzy średnim poziomem ingerencji sektora finansów publicznych w gospodarke (mierzonej wielkością dochodów oraz wydatków *general government* w relacji do PKB) a średnim poziomem wzrostu gospodarczego w latach 2001–2015 w 11 państwach EŚW należących do UE. Współczynnik korelacji Pearsona dla zależności pomiędzy średnim poziomem dochodów publicznych (w relacji do PKB) a średnim poziomem wzrostu gospodarczego w latach 2001–2015 wyniósł $-0,89$, zaś pomiędzy średnim poziomem wydatków publicznych (w re-

²⁴ M. Redo, *Niekeynesowska zależność...*, op. cit.

lacji do PKB) a średnim poziomem wzrostu gospodarczego – 0,86. W gospodarkach wysoko rozwiniętych zależność ta jest słabsza. W przypadku państw UE15 współczynnik korelacji wyniósł w badanym okresie odpowiednio – 0,35 oraz – 0,57. Wydaje się to potwierdzać tezę, że stopień ingerencji sektora finansów publicznych w gospodarkę jest szczególnie silną determinantą tempa wzrostu gospodarczego w gospodarkach rozwijających się²⁵. Powyższe wyniki wraz z wnioskami wyprowadzonymi z analizy porównawczej wyników światowych badań ekonometrycznych pozwalają wnioskować, że trwała redukcja zakresu ingerencji finansów publicznych w PKB w Polsce, polegająca na znacznym i trwałym obniżeniu wydatków publicznych, dająca następnie pole do trwałej redukcji obciążeń fiskalnych, przyspieszyłaby w długim okresie wzrost gospodarczy. Pozytywny efekt konsolidacji byłby najwyższy, gdyby działania te przeprowadzone zostały w okolicach 2011–2012 r. i towarzyszyły im inne rozwiązania pro wzrostowe.

Zgodnie z wynikami przeanalizowanych badań empirycznych za ekspansywny efekt konsolidacji fiskalnej wydają się odpowiadać inwestycje²⁶. Dowodzą one, że zwiększanie wydatków publicznych wywołuje silny spadek inwestycji – i co więcej – silniejszy niż podnoszenie podatków (a redukcja wydatków publicznych powoduje wzrost inwestycji). Podkreślić jednak należy, że wrażliwość inwestycji na zmiany w poziomie wydatków publicznych jest różna w zależności od ich rodzaju – najsilniejsza, gdy dotyczy wynagrodzeń w administracji publicznej i wysokości transferów, gdyż wywołują presję na wzrost płac w sektorze prywatnym, ograniczając zyski przedsiębiorstw i ich skłonność do inwestowania. Wprawdzie reakcja inwestycji na zmiany w poziomie podatków jest słabsza, ale także zróżnicowana – silniejsza w przypadku podatku dochodowego, wpływającego bezpośrednio na rentowność netto przedsiębiorstwa. Stąd struktura systemu podatkowego i głównych grup wydatków publicznych tłumaczy przynajmniej w części różnice w reakcji gospodarek na stosowane narzędzia polityki fiskalnej. Konieczna jest więc identyfikacja wrażliwości

²⁵ Wyniki przeprowadzonej przez autorkę analizy korelacji pomiędzy średnim poziomem ingerencji sektora finansów publicznych w gospodarkę (mierzonej wielkością dochodów oraz wydatków *general government* w relacji do PKB) a średnim poziomem wzrostu gospodarczego dla państw UE15 (oraz łącznie dla całej UE) zostały opublikowane w M. Redo, K. Wójtowicz, J.M. Ciak, op. cit.

²⁶ Por. wyniki badań O. Blanchard, R. Perotti, op. cit., A. Alesina, S. Ardagna, R. Perotti, F. Schiantarelli, op. cit.; A.F. Alesina, S. Ardagna, *The design of fiscal...*, W. Edelberg, M. Eichenbaum, J.D.M. Fisher, op. cit., K.H. Heppke-Falk, J. Tenhofen, G.B. Wolff, *The macroeconomic effects of exogenous fiscal policy shocks in Germany: A disaggregated SVAR analysis*, „Deutsche Bundesbank Discussion Paper, Economic Studies”, 2006, nr 41.

poszczególnych zmiennych gospodarczych, zwłaszcza inwestycji, na wybrane narzędzia fiskalne i dostosowanie wykorzystywanego instrumentarium do specyfiki danej gospodarki oraz zmian zachodzących w otoczeniu gospodarczym. Podkreślić też należy, że wyniki badań wskazują, że konsolidacja fiskalna polegająca na redukcji wydatków publicznych częściej skutkuje wzrostem inwestycji i wywołuje wzrost produkcji (w porównaniu z konsolidacją przeprowadzaną przez podnoszenie podatków) oraz jest mniej bolesna.

Spójne z powyższymi wnioskami wydają się więc wyniki kolejnych badań autorki, które wykazały ujemną (i znacznie silniejszą) korelację pomiędzy zmianą poziomu wydatków *general government* (w relacji do PKB) a zmianą wielkości nakładów inwestycyjnych (w relacji do PKB) w latach 2001–2015 w zdecydowanie większej ilości państw UE niż w przypadku zmiany poziomu dochodów publicznych: w 24 na 28 państw UE (a z rocznym opóźnieniem inwestycji w 22), podczas gdy w przypadku dochodów publicznych w 13 państwach (z rocznym opóźnieniem w 15)²⁷. Zgodne z tym są też wyniki korelacji pomiędzy średnią zmianą poziomu dochodów oraz wydatków *general government* (w relacji do PKB) a średnią zmianą wielkości nakładów inwestycyjnych (w relacji do PKB) w latach 2001–2015 w państwach Unii Europejskiej (średnie geometryczne z indeksów łańcuchowych), która wykazała silniejszą zależność w przypadku wydatków publicznych dla grupy 28 państw UE (najsilniejszą z dwuletnim opóźnieniem inwestycji w czasie; $r = -0,62$). Co ciekawe współczynniki korelacji wyznaczone osobno dla państw EŚW i UE15 dają odmienne wyniki: w przypadku państw EŚW są one zgodne z tymi dla całej UE28 (tzn. silniejsze w przypadku zmiany wydatków publicznych), natomiast w przypadku państw UE15 jest dokładnie odwrotnie, tj. wszystkie (dla roku bieżącego i z opóźnieniami w czasie) współczynniki korelacji są silniejsze w przypadku zmiany dochodów publicznych. Może to mieć związek z istotnie wyższym w większości państw UE15 poziomem podatku CIT, którego redukcja mogłaby przyczynić się do silniejszej reakcji ze strony inwestycji w tych państwach. Z kolei w gospodarkach EŚW silniejszym czynnikiem determinującym poziom inwestycji wydaje się tym samym poziom wydatków publicznych: ich redukcja pozwoliłaby na wyhamowanie tempa przyrostu długu publicznego (a być może i jego nominalne obniżenie) i redukcję rynkowego kosztu kapitału (dzięki spadkowi

²⁷ M. Redo, *Analiza korelacji pomiędzy zmianą wielkości wydatków oraz dochodów general government (w relacji do PKB) a zmianą wielkości nakładów inwestycyjnych w 28 państwach Unii Europejskiej (w relacji do PKB) w latach 2001–2015*, [w:] *Prognozowanie w naukach społecznych. Wymiar narodowy i międzynarodowy*, pod red. H. Świeboda, Warszawa 2018.

premierzy za ryzyko i mniejszemu odsysaniu kapitału z istotnie mniej zasobnego krajowego rynku finansowego przez Skarb Państwa).

Obserwowana w latach 2016–2017 zapaść w inwestycjach w Polsce oraz wyniki obu powyższych badań empirycznych skłoniły autorkę do zweryfikowania hipotezy o występowaniu ujemnej zależności pomiędzy średnim poziomem dochodów oraz wydatków publicznych (*general government*, w relacji do PKB) a średnim poziomem inwestycji w latach 2001–2015 w państwach EŚW należących do UE. Podkreślić należy, że Polska należy do państw EŚW o najwyższej relacji dochodów i wydatków publicznych do PKB. Dochody publiczne stanowiły w Polsce w latach 2001–2015 średnio 39,5% PKB, a wydatki publiczne 43,9% PKB i kształtowały się powyżej średniej dla 11 państw regionu EŚW, wynoszącej dla całego badanego okresu odpowiednio 38,4% i 41,6% PKB. Co więcej Polska w latach 2001–2015 miała średnio najniższy poziom inwestycji (w relacji do PKB) spośród wszystkich państw regionu EŚW (20,1% PKB wobec średniej dla regionu wynoszącej 24,4% PKB). Przeprowadzona analiza korelacji dowiodła istnienia ujemnej (średnio słabej) zależności pomiędzy średnim poziomem ingerencji sektora finansów publicznych w gospodarkę (mierzonej wielkością dochodów oraz wydatków *general government* w relacji do PKB) a średnim poziomem inwestycji w latach 2001–2015 w 11 państwach EŚW należących do UE (silniejszej w przypadku wydatków publicznych: $r = -0,36$ i słabszej w przypadku dochodów publicznych: $r = -0,22$)²⁸. Oznacza to, że wyższemu średniemu poziomowi wydatków oraz dochodów *general government* (w relacji do PKB) w państwach EŚW w latach 2001–2015 towarzyszyła średnio niższa wielkość inwestycji (w relacji do PKB). Zależność ta nie jest wprawdzie zbyt silna, ale może tłumaczyć po części wspomnianą wyżej bardzo silną korelację pomiędzy dochodami i wydatkami *general government* a poziomem wzrostu gospodarczego w 11 państwach EŚW w latach 2001–2015²⁹. Analiza powyższej zależności (pomiędzy średnim poziomem dochodów oraz wydatków *general government* a średnim poziomem inwestycji; w relacji do PKB) osobno dla poszczególnych gospodarek wykazała w badanym okresie ujemną korelację w 9 na 11 państw EŚW (zarówno w przypadku dochodów, jak i wydatków publicznych), z czego w czterech silną lub bardzo silną.

Wyniki te wydają się potwierdzać ograniczoną współcześnie skuteczność ekspansji fiskalnej w stymulowaniu inwestycji (i wzrostu gospodarczego) oraz wpisują w wyniki badań wskazujące na występowanie zjawiska niekeynesow-

²⁸ M. Redo, *Analiza zależności...*, op. cit.

²⁹ M. Redo, *Niekeynesowska zależność...*, op. cit.

skiej reakcji gospodarki na działania fiskalne. I stanowią wraz z nimi argument za trwałą redukcją wydatków publicznych w celu ograniczenia uzależnienia gospodarki od zewnętrznego finansowania, obniżenia premii za ryzyko inwestycyjne i kosztu kapitału, a także zwiększenia elastyczności polityki gospodarczej, oraz w efekcie wzmocnienia odporności gospodarki na szoki oraz poprawy jej perspektyw rozwojowych, co powinno się przyczynić do wzrostu inwestycji i przyspieszenia rozwoju gospodarczego oraz podniesienia bezpieczeństwa ekonomicznego państwa.

Prowadzona od kilku już dekad w wielu państwach Europy ekspansywna polityka fiskalna i towarzyszące jej wysokie i/lub rosnące wydatki publiczne doprowadziły do nagromadzenia się wysokich długów publicznych, których konieczność obsługi i rolowania wydaje się ograniczać rozwój ich gospodarek. Stąd też wnioski z powyższych moich badań oraz analiza porównawcza wyników światowych badań modelowania ekonometrycznego skłoniły mnie do zweryfikowania hipotezy o występowaniu zależności pomiędzy poziomem długu publicznego a tempem wzrostu gospodarczego w państwach UE. Coraz więcej badań wskazuje bowiem na istnienie ujemnej zależności między tymi dwiema kategoriami ekonomicznymi, szczególnie silnej gdy dług publiczny przekracza 90–100% PKB. Choć niektóre badania wykazują, że negatywny wpływ na tempo wzrostu gospodarczego może mieć już dług publiczny w wysokości 70–80% PKB. Dyskusja nad istnieniem zależności przyczynowo-skutkowej pomiędzy poziomem długu publicznego a tempem wzrostu gospodarczego nabrała dziś nowego wymiaru. Bezprecedensowy wzrost długów publicznych w wielu państwach w konsekwencji kryzysu z 2008 r. stawia bowiem pod znakiem zapytania przyszły postęp cywilizacyjny w przypadku istnienia tej zależności. Wśród badaczy istnieje raczej zgodność co do istnienia ujemnej zależności pomiędzy poziomem długu publicznego i tempem wzrostu gospodarczego, tj. że wyższym długom publicznym towarzyszy wolniejszy wzrost gospodarczy. Wątpliwości wzbudzają wciąż zróżnicowane wyniki w zakresie wzajemnego oddziaływania tych wielkości. Wydaje się jednak, że w dobie coraz większej zasobności rynków finansowych, dalekiej ich przejrzystości i silnej konkurencji na nich, wzmacniających wysoką racjonalność inwestorów, słuszną wydaje się teza, że o negatywnym wpływie długu publicznego na wzrost gospodarczy, sile tego zjawiska, jak i granicznym poziomie długu (kiedy wpływ ten zaczyna przybierać na sile), decydują rynkowe oczekiwania w zakresie zdolności gospodarki danego państwa do powrotu na ścieżkę względnie dynamicznego wzrostu gospodarczego, tj. takiego który pozwoli na obsługę wysokiego i rosnącego zadłu-

zenia bez ograniczania perspektyw rozwojowych, czyli bez wzmagania niestabilności i ryzyka inwestycyjnego. Kluczowa wydaje się więc wiara inwestorów i innych podmiotów gospodarczych w skuteczność polityki gospodarczej, czyli – w sytuacji bardzo niskich stóp procentowych – polityki fiskalnej państwa we wspieraniu powrotu gospodarki na drogę trwałego wzrostu gospodarczego. Powyższe znajduje odzwierciedlenie w wycenie ratingów poszczególnych gospodarek, rentowności skarbowych papierów wartościowych czy spreadów CDS. Dynamicznie rosnący z dekady na dekadę poziom zadłużenia na świecie (nie tylko rządów) w sytuacji coraz wyższej zasobności rynków finansowych powoduje wzrost akceptowalnego poziomu ryzyka i wyższy apetyt na ryzyko, a tym samym tolerancję dla coraz wyższego zadłużenia. Także z uwagi na rosnące zdolności gospodarki światowej do rolowania i obsługi coraz większych długów bez ograniczania jej możliwości rozwojowych.

Spójne z tymi wnioskami są wyniki kolejnej przeprowadzonej przez autorkę analizy korelacji potwierdzającej istnienie całkiem silnej ujemnej korelacji pomiędzy średnim poziomem długu publicznego (*general government*, w relacji do PKB) a tempem wzrostu gospodarczego w państwach UE w latach 2001–2015 ($r=-0,72$)³⁰. W przypadku państw UE15 zależność ta była słabsza przed wybuchem kryzysu jesienią 2008 r. i znacznie słabsza niż w państwach EŚW (co wydaje się być związane z obserwowanym w okresie dobrej koniunktury zjawiskiem niedoszacowania ryzyka inwestycyjnego w niektórych gospodarkach, w tym także w silnie zadłużonych państwach UE15). Natomiast w przypadku państw EŚW korelacja jest znacznie słabsza po 2008 r. Może to być związane z większą tolerancją dla ekspansji fiskalnej w sytuacji kryzysu w przypadku gospodarek o niższych długach publicznych oraz co ważniejsze gospodarek rozwijających się, tj. z zasady posiadających większe zdolności do osiągnięcia wyższych stóp wzrostu gospodarczego. Powyższe wydaje się więc potwierdzać znaczenie oczekiwań rynkowych w zakresie zdolności gospodarki do powrotu na ścieżkę wzrostu gospodarczego.

W tej sytuacji ostrzeżenia MFW, że bez redukcji długów publicznych państwa będą mieć niski wzrost gospodarczy³¹ wydają się dotyczyć szczególnie tych o wysokim zadłużeniu (nie tylko publicznym), silnym uzależnieniu od zewnętrznego finansowania i nieutralnej wiarygodności. Z kolei w przypadku gospodarek darzonych najwyższym zaufaniem inwestorów być może słuszne jest twierdzenie, że największym zagrożeniem dla ich wzrostu gospo-

³⁰ M. Redo, *Economic growth...*, op. cit.

³¹ IMF, *High Government Debt Threatens Growth Prospects*, „IMF Survey”, January 8, 2013.

darczego jest brak bardziej aktywnej polityki fiskalnej ze strachu przed nadmiernymi deficytami³², zwłaszcza w sytuacji wyjątkowo niskich dziś stóp procentowych, kiedy ekspansja fiskalna w ich przypadku nie generuje praktycznie kosztów obsługi³³, a dostęp do kapitału jest coraz łatwiejszy z uwagi na dynamicznie postępujący proces pomnażania go na zglobalizowanych rynkach finansowych zasilonych dodatkowo w minionej dekadzie luzowaniem ilościowym (*quantitative easing*)³⁴ i akceptujących coraz wyższy poziom ryzyka inwestycyjnego. Szkoda że Polska nie należy do grona tych państw.

4.5. KONKLUZJE

Wzrost globalnego poziomu dobrobytu i swobody w dostępie do kapitału pomnażanego na międzynarodowych rynkach finansowych zwiększa poziom akceptowalnego poziomu zadłużenia gospodarek, rządów, przedsiębiorstw oraz gospodarstw domowych, usypia czujność wierzycieli i rozbudza złudne wyobrażenie o własnej wiarygodności u dłużników. Mimo to rynek zachowuje się wciąż racjonalnie – trafnie wycenia ryzyko kredytowe, o czym szczególnie boleśnie przekonują się podmioty w sytuacjach kryzysowych, spowolnienia gospodarczego czy innych zawirowań. Ucieczka kapitału połączona z wyhamowaniem napływu nowego powoduje skokowy wzrost jego rynkowego kosztu i utrudniony dostęp do finansowania rozwoju i rolowania zadłużenia. W przypadku słabszych gospodarczo państw i bardziej uzależnionych od zewnętrznego finansowania to już krok od bankructwa³⁵. Dużo większy jednak problem w tym, że gospodarki te płacą wysoką cenę za swą obniżoną wiarygodność nie tylko w sytuacjach kryzysowych, ale permanentnie. Widać to w codziennej różnicy w wycenie premii za ryzyko inwestycyjne i przez lata utrzymującym się wyższym rynkowym koszcie kapitału oraz trudniejszym i mniej stabilnym dostępem do niego. Skutkiem czego jest mniejsza ilość inwe-

³² J. Irons, J. Bivens, *Government Debt and Economic Growth*, „EPI Briefing Paper”, No. 271, 2010.

³³ Por. m.in. B.J. DeLong, L.H. Summers, *Fiscal Policy in a Depressed Economy*, „Brookings Papers on Economic Activity”, Vol. 43, 2012, P. Krugman, *Self-defeating Austerity*, „New York Times”, July 7, 2011; M. Redo, *Economic growth...*, op. cit.

³⁴ Szerzej por. M. Redo, *Shutting down of the quantitative easing programme by European Central Bank as a threat to the market cost of capital among less credible EU member states*, „Torun International Studies”, 2017, no. 1 (10).

³⁵ Szerzej por. M. Redo, *Comparison...*, op. cit.

stycji, szybszy przyrost długów i w efekcie gorsze perspektywy rozwojowe oraz wolniejszy proces nadrobienia dystansu rozwojowego³⁶.

Powyższa synteza wyników badań własnych wskazuje, że ekspansja fiskalna wzmacnia ryzyko inwestycyjne i powoduje wzrost rynkowego kosztu kapitału, ogranicza inwestycje i spowalnia wzrost gospodarczy, a także zagraża stabilności finansów publicznych w Polsce w przyszłości, tj. elastyczności i skuteczności przyszłej polityki fiskalnej, czyli również przyszłemu bezpieczeństwu ekonomicznemu państwa.

Wysokie rokrocznie potrzeby pożyczkowe Skarbu Państwa w Polsce w sytuacji permanentnie niemałych deficytów budżetowych i nie najwyższej wiarygodności (w warunkach względnie dobrego obecnie wzrostu gospodarczego i wyjątkowo niskich stóp procentowych) wzbudzają uzasadnione obawy o stabilność finansów publicznych w Polsce w następnych latach, o zdolność polityki fiskalnej do wspierania przebiegu procesów gospodarczych i łagodzenia zjawisk kryzysowych oraz wreszcie o tempo rozwoju społeczno-gospodarczego w Polsce w nadchodzących dekadach i procesie nadrobienia zaległości rozwojowych. Absolutnie więc nie powinien usypiać czujności nienależący do najwyższych na tle państw UE dług publiczny w Polsce (wynoszący ok. 50% PKB). Po pierwsze dług ten w relacji do posiadanej wiarygodności i poziomu zapotrzebowania na zewnętrzne finansowanie procesów rolowania zadłużenia i nadrobienia dystansu rozwojowego jest na tyle wysoki, że wzmacnia istotnie ryzyko inwestycyjne w Polsce, zawyża rynkowy koszt kapitału i ogranicza stabilność dostępu do zagranicznego finansowania. Po drugie Polska, jak pozostałe gospodarki EŚW, ma dopiero od względnie niedawna łatwiejszy dostęp do zagranicznego kapitału, nie zdążyła więc jeszcze zgromadzić tak wysokiego długu publicznego jak część państw Zachodnich. Ale podkreślić należy, że dług publiczny w Polsce rośnie bardzo dynamicznie – w latach 2000–2018 powiększył się ponad czterokrotnie (pomijając jego redukcję w lutym 2014 r. wskutek nacjonalizacji 153 mld zł aktywów Otwartych Funduszy Emerytalnych i ich umorzenia) i przekracza już 1 bilion zł (dług *general government*, tj. sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce wyniósł na koniec września 2018 r. 1,028 bln zł), a jego obsługa kosztuje polskiego podatnika 30 mld zł rocznie przy obecnie wyjątkowo niskich stopach procentowych. Pamiętać jednak należy, że to stan przejściowy i także NBP (podobnie jak i Europejski Bank Centralny) będzie musiał w końcu podnieść oprocentowanie choćby tylko dla-

³⁶ M. Redo, *Znaczenie skuteczności...*, op. cit.

tego, by zapobiec odpływowi kapitału. Warto przypomnieć, że stopa referencyjna NBP była przed wybuchem kryzysu jesienią 2008 r. dokładnie czterokrotnie wyższa niż obecnie – wynosiła 6% wobec obecnych 1,5%. Jej podniesienie spowoduje odpowiedni wzrost rynkowego kosztu kapitału i kosztów obsługi długów (także długu publicznego), co dodatkowo będzie wzmagać wygaszenie programu *quantitative easing* przez EBC. Droższy kapitał obniży opłacalność inwestycji w Polsce i zdolność kredytową podmiotów gospodarczych oraz spowoduje szybszy przyrost zadłużenia gospodarstw domowych, przedsiębiorstw, banków i Skarbu Państwa.

Bez trwałej więc zmiany charakteru polityki fiskalnej w Polsce – której immanentną cechą są utrzymujące się rok w rok kilkudziesięciomiliardowe deficyty budżetowe – jest więc tylko kwestią czasu, kiedy wielkość długu publicznego pozbawi politykę gospodarczą skutecznych narzędzi wspierania polskiej gospodarki w sytuacji kryzysu. Podkreślić raz jeszcze należy, że już obecna wysokość zadłużenia publicznego w Polsce istotnie hamuje rozwój polskiej gospodarki i obniża poziom zamożności Polaków zarówno dziś, jak i przyszłych pokoleń. Skazuje je bowiem na wyższe daniny publiczne, ograniczające ich standard życia, wielkość konsumpcji, a w efekcie sprzedaż i zyski przedsiębiorstw oraz wpływy podatkowe, dodatkowo zniechęcając do rozwoju prywatnej przedsiębiorczości i inwestycji oraz hamując tym proces wzrostu wydajności polskiej gospodarki i realnego wzrostu wynagrodzeń Polaków. Podkreślić przy tym należy, że obecny poziom danin publicznych w Polsce już należy do wyższych w Europie, co potwierdza względnie wysoka na tle państw rozwijających się relacja dochodów publicznych do PKB. Od kilkunastu lat utrzymuje się ona na poziomie ok. 40% PKB, czyli nawet o 1/5 wyższym niż w Rumunii, na Litwie, Łotwie czy w Irlandii (a także niż w USA, Japonii czy Australii), gdzie dochody publiczne od lat oscylują na średnim poziomie ok. 32–34% PKB.

Notorycznie ekspansywny charakter polityki fiskalnej w Polsce wraz z dodatkowo obserwowanym ostatnio wzrostem wydatków publicznych będą istotnie ograniczać tempo rozwoju gospodarczego w następnych dekadach i **elastyczność polityki gospodarczej** w Polsce, tj. zdolność do znaczącego wzrostu wydatków publicznych w sytuacji kryzysu (spadku dochodów publicznych), czyli do skutecznego złagodzenia jego negatywnych skutków. Dlatego wydaje się, że w sytuacji od lat powolnego tempa wzrostu gospodarczego w Europie i dynamicznie rosnącego zainteresowania krótkoterminowymi inwestycjami finansowymi kosztem inwestycji w badania podstawowe, należałoby ograniczyć ekspansję fiskalną w Polsce i wielu państwach UE z troski o przyszły roz-

wój społeczno-gospodarczy Europy i jej bezpieczeństwo ekonomiczne. W sytuacji, gdy nieporównywalnie zasobny świat rynków finansowych wyjątkowo trafnie ocenia perspektywy rozwoju, przewiduje tendencje rynkowe, wycenia ryzyko, identyfikuje zagrożenia i rewiduje decyzje, jest to jedyny sposób na odzyskanie kontroli nad przebiegiem procesów gospodarczych i wzmocnienie bezpieczeństwa finansowego państwa. Dotyczy to w szczególności silnie uzależnionych od zewnętrznego finansowania mniej wiarygodnych państw rozwijających się – jak Polska, które nie dość, że na co dzień charakteryzuje mniej stabilny dostęp do zewnętrznego finansowania i wyższy jego koszt, to na dodatek narażone są szczególnie silnie na zjawisko *sudden stop*. Co oczywiście rynek bezbłędnie i boleśnie dyskontuje w bieżącej i przyszłej premii za ryzyko inwestycyjne. Potwierdza to czwarta najwyższa rentowność polskich długoterminowych obligacji skarbowych wśród wszystkich państw UE (ponad dwukrotnie przewyższająca średnią rentowność w UE; według stanu na wrzesień 2018 r.), czego konsekwencją jest droga obsługa długu publicznego (obciążająca podatników) i drogie kredyty w Polsce na tle pozostałych państw UE. Podkreślić w tym miejscu należy, że konieczność ograniczenia ekspansji fiskalnej dostrzega coraz większa liczba osób, nie tylko ekonomistów. Przejawem tego jest coraz większa liczba państw UE zamykających swe budżety nadwyżkami (w 2017 r. 13 państw UE wykazało nadwyżki w swych budżetach, w 2016 r. – 11 państw; przed kryzysem z 2008 r. w latach 2004–2008 liczba państw UE z nadwyżkami *general government* oscylowała każdego roku między 7 a 11). Ograniczenie aktywnego, a przede wszystkim ekspansywnego charakteru polityki fiskalnej umożliwiłoby wyhamowanie przyrostu wysokiego na tle gospodarki światowej zadłużenia publicznego w Europie (nominalnie lub w stosunku do posiadanej wiarygodności kredytowej), pozwoliło na redukcję wysokich danin publicznych i ograniczyło regularne odsysanie z krajowych rynków kapitałowych ogromnych ilości kapitału. Przyczyniłoby się więc także do rozwoju rynków finansowych w Europie i podniesienia ich atrakcyjności, a przez to ułatwiło dostęp do kapitału i obniżyło jego koszt, poprawiając możliwości i perspektywy rozwojowe, a przede wszystkim bezpieczeństwo ekonomiczne.