

LIBERALNY
KAPITALIZM
W KRYZYSIE

LIBERALNY KAPITALIZM W KRYZYSIE

Wybrane problemy

redakcja naukowa
Marianna Księżyk

Kraków 2013

Rada Wydawnicza Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego:
Klemens Budzowski, Maria Kapiszewska, Zbigniew Maciąg, Jacek M. Majchrowski

Recenzja: prof. dr hab. Andrzej Szplit

Redaktor prowadzący: Halina Baszak-Jaroń

Projekt okładki: Oleg Aleksejczuk

Korekta: Margerita Krasnowolska

ISBN 978-83-7571-234-6

Copyright© by Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
Kraków 2013

Żadna część tej publikacji nie może być powielana ani magazynowana
w sposób umożliwiający ponowne wykorzystanie,
ani też rozpowszechniana w jakiegokolwiek formie
za pomocą środków elektronicznych, mechanicznych, kopiujących,
nagrywających i innych, bez uprzedniej pisemnej zgody właściciela praw autorskich

Na zlecenie:



Krakowskiej Akademii
im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
www.ka.edu.pl

Wydawca:

Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne sp. z o.o. – Oficyna Wydawnicza AFM,
Kraków 2013

Sprzedaż prowadzi:

Księgarnia U Frycza

Kampus Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

ul. Gustawa Herlinga-Grudzińskiego 1, 30-705 Kraków

tel./faks: (12) 252 45 93

e-mail: ksiegarnia@kte.pl

Skład: Oleg Aleksejczuk

Druk i oprawa: Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne sp. z o.o.

Spis treści

Wprowadzenie	7
<i>Marianna Księżyk</i>	
Finansjalizacja – jej źródła i skutki dla osiągania wzrostu gospodarczego i poziomu życia w krajach Unii Europejskiej	9
<i>Piotr Dziwiński</i>	
Ochrona rynku konkurencji w Unii Europejskiej w ramach programu <i>leniency</i>	35
<i>Jakub Stankiewicz</i>	
Europa wielu prędkości – przyczyny kryzysu politycznego i gospodarczego UE	65
<i>Marek Wyrwicz</i>	
Problematyka społecznej odpowiedzialność biznesu w wymiarze międzynarodowym	87
<i>Marianna Księżyk, Marek Michalski</i>	
Ocena prywatyzacji emerytur w Polsce na tle wybranych krajów świata	109
<i>Marcin Tarnawski</i>	
Państwowy kapitalizm – odpowiedź na kryzys kapitalizmu?	131
Noty o autorach	151

Wprowadzenie

Oparcie współczesnych systemów gospodarczych wielu krajów, w tym Stanów Zjednoczonych i krajów Unii Europejskiej, na doktrynie liberalizmu rynkowego przyczyniło się do powszechnego uznania rynku za najsprawniejszy regulator i kreator, zarówno procesów gospodarowania, jak i interesu publicznego. Skutkiem tego obecny kryzys (rozpoczęty w krajach UE w 2008 roku, a w USA już w grudniu 2007 roku) nie jest wyłącznie kryzysem finansowym, ale głębokim kryzysem ekonomicznym liberalnego kapitalizmu, przetaczającym się przez pięć sprzężonych ze sobą sfer: finansową, produkcji, społeczną, polityczną i wartości. Badania dotyczące jego systemowych źródeł obalają pogląd o słuszności neoliberalnych recept na sukces gospodarczy i stawiają przed krajami świata wielkie wyzwania, z których obecnie najważniejszym jest przywrócenie trwałego zagregowanego popytu zdolnego zagwarantować pełne zatrudnienie i odpowiedni poziom życia mieszkańcom krajów (tj. zapewniający bezpieczeństwo socjalne).

Zagwarantowanie trwałego, pełnego zatrudnienia i odpowiedniego poziomu życia mieszkańców poszczególnych państw wymaga przede wszystkim odrzucenia przestarzałego myślenia o wyidealizowanym rynku i stworzenia warunków do działania podstawowego prawa ekonomii, które mówi, że dobrobyt społeczeństwa pochodzi z pracy i produkcji dóbr materialnych, a nie z „kapitalizmu kasyna”.

Tworzenie warunków do zadziałania tego prawa wiąże się z odrzuceniem przestarzałego leseferystycznego myślenia o procesach gospodarowania oraz wymaga określenia takich zasad zachowań i porządku instytucjonalnego, które służą realizacji podstawowego celu procesów gospodarowania, jakim powinien być stały wzrost poziomu życia spo-

łeczeństw, w tym respektowanie zasady sprawiedliwości w stosunkach podziału – rozumianej jako wynagradzanie według wkładu w wytwarzanie pożądanych społecznie dóbr, a nie z tytułu przynależności do wspomnianego wyżej „kapitalizmu kasyna” i określonego monopolu.

Żyjąc w okresie kryzysu czas zauważyć, że dobrobyt bez pracy to złudzenie, które wytwarzały rynki finansowe. Niezbędne jest stworzenie odpowiedniego systemu regulacji zamiast godzenie się na to, by w coraz większym stopniu rządami krajów, w tym UE, kierowały globalne rynki finansowe. W sytuacji, kiedy „Odrzuceni”, których liczba stale rośnie, kontestują system obecnego neoliberalnego kapitalizmu, nasila się też krytyka panującego globalnego ładu wynikającego z finansjalizacji procesów gospodarowania, rosną nierówności między dochodami i wydatkami biednych pracujących i bogatych, rodzi się nowa świadomość społeczna, pojawia się konieczność stworzenia nowej, społecznie pożądanej rzeczywistości. Problem ten widział już S. Staszic, który pisał: „Konieczny warunek postępu, to równość, wolność i własność. Nikt nie rodzi się ani z przywilejem niepodzielnym próżnowania i bogactwa, ani z przeznaczeniem nieodmiennym pracy i ubóstwa”¹.

Wychodząc więc z założenia, że konieczne jest stworzenie nowej społecznie pożądanej rzeczywistości oraz mając nadzieję, że państwa będą zdolne uwolnić się od liberalnych złudzeń, w niniejszej monografii przedstawiono nie tylko przyczyny, źródła i ekonomiczne skutki obecnego fundamentalnego kryzysu kapitalizmu, ale i współczesne systemy gospodarcze nieoparte na doktrynie liberalizmu rynkowego.

Jako redaktor naukowy tej książki składam serdeczne podziękowania autorom za ich twórcze zaangażowanie się i zapoznanie czytelników z wynikami prowadzonych własnych badań.

prof. dr hab. Marianna Księżyk

¹ S. Staszic, *Przestrogi dla Polski*, BN, seria I, nr 98, Kraków 1926, s. 20.

Finansjalizacja – jej źródła i skutki dla osiągania wzrostu gospodarczego i poziomu życia w krajach Unii Europejskiej

Wprowadzenie

Odejście w latach 70. XX wieku w krajach rozwiniętych gospodarki rynkowej (w Stanach Zjednoczonych i krajach Unii Europejskiej) od keynesizmu jako podstawy realizowanej w praktyce polityki gospodarczej, doprowadziło nie tylko do uznania rynku za najsprawniejszy regulator procesów gospodarowania, ale i traktowania go za kreatora i regulatora interesu publicznego. Wyidealizowany rynek zaczął być postrzegany jako najlepszy sposób maksymalizowania zysków, nie z produkcji dóbr materialnych i ich dystrybucji, ale ze świadczenia szeroko rozumianych usług finansowych. Rozwój technologii informatycznych i telekomunikacyjnych dodatkowo przyśpieszył ten rozpoczęty proces finansjalizacji, jak go określił P.H. Dembinski¹. Objawiało się to rozwojem sektora usług finansowych, dających silny impuls innowacjom finansowym (tworzeniu różnych produktów finansowych, *quasi*-pieniądza) oraz wyprowadzaniu kapitału finansowego ze sfery produkcji dóbr materialnych i lokowaniu go w ryzykowne transakcje finansowe.

Wolnorynkowa euforia poparta błędnymi teoriami, wspartymi matematycznymi modelami i nagrodami Nobla w dziedzinie ekonomii, wskazującymi rzekomo efektywne kierunki inwestowania na rynkach

¹ Przebieg tego procesu pokazuje P.H. Dembinski, *Finanse po zawale*, Warszawa 2011.

kapitałowych, spowodowała, że zarówno różne podmioty gospodarcze, jak i społeczeństwa budowali swoją przyszłość w oparciu o inwestycyjną utopię. Przykładem tego są m.in. prace współtwórców inżynierii lub matematyki finansowej Myrona Scholesa i Roberta Mertona, nagrodzonych w roku 1997 nagrodą Nobla w dziedzinie ekonomii. Ich model wyceny instrumentów pochodnych, ze szczególnym uwzględnieniem kontraktów długoterminowych, miał pomagać inwestorom giełdowym w minimalizowaniu ryzyka inwestycyjnego. Wkrótce okazało się, że były to złudne nadzieje, gdyż założony przez nich fundusz inwestycyjny Long-Term Capital Management bardzo szybko na tej, rzekomo zyskowej, strategii zbankrutował i inwestorzy stracili 4,6 mld dolarów². Również fałszywa okazała się teoria E. Prescottta (noblisty w dziedzinie ekonomii z 2004 roku za prace dotyczące cykli koniunkturalnych). W 2000 roku dowodził on za pomocą teorii ekonomicznej oraz ekonometrii, że rynki finansowe pozostają racjonalne. Kilka miesięcy później pękła „bańka internetowa”, korygując kursy o 50%. Fakt ten można uznać za katastrofę, z której niektóre rynki finansowe, np. Nasdaq, nie podniosły się do dziś³.

Rozpoczęty w 2008 roku kryzys finansowy pokazuje, że finansjalizacja (stanowiąca bezpośrednią przyczynę tego kryzysu) nie tylko zachwiała wiarę w wolny rynek, ale i uświadomiła, że neoliberalne teorie stanowiące podstawę procesów gospodarowania, mimo rozbudowywania metodyki mającej służyć podejmowaniu racjonalnych decyzji (tj. narzędzi statystycznych i matematycznych modeli) nie zapewniają wzrostu gospodarczego i poziomu życia ogółu mieszkańców. Skutkiem tego coraz większa grupa ekonomistów (w szczególności Song Hongbing⁴) jest świadoma, że badania dotyczące jedynie bezpośrednich przyczyn finansjalizacji i jej wpływu na kryzysy finansowe są niewystarczające i zachodzi potrzeba rzetelnego wyjaśnienia źródeł tego procesu i jego społeczno-ekonomicznych skutków w warunkach współczesnej globalizacji.

Uznając te problemy za istotne z punktu widzenia realizacji celów, jakie leżą u podstaw integracji europejskiej (tj. dobrobyt, pokój, demokracja i prawa człowieka), treścią opracowania jest identyfikacja i charakterystyka źródeł finansjalizacji oraz jej skutków dla wzrostu gospodarczego i poziomu życia mieszkańców krajów gospodarki rynkowej, w tym Polski jako członka UE, a także wskazanie dróg wyjścia z obowiązujących negatywnych rozwiązań tworzących podstawy finansjalizacji.

² T. Walat, *Mocni w gębie*, „Polityka” 2011, nr 46 (2833), s. 41.

³ P.H. Dembinski, *op. cit.*, s. 17.

⁴ S. Hongbing, *Wojna o pieniądź*, Bielany Wrocławskie 2011.

Źródła finansjalizacji

Cechą charakterystyczną współczesnego liberalnego kapitalizmu rynkowego, nazywanego „kapitalizmem kasyna”⁵, „kapitalizmem giełdowym” lub też epoką finansów, w której „finanse finansują przede wszystkim finanse”⁶, są częste kryzysy finansowe przekształcające się w kryzysy gospodarcze. Wielu autorów widząc w finansjalizacji bezpośrednią przyczynę współczesnych kryzysów finansowych (m.in. J.E. Stiglitz, P.H. Dembinski, M. Otte⁷), analizuje ją od strony przejawów, bezpośrednich przyczyn i skutków dla wzrostu gospodarczego.

W odróżnieniu od nich, Song Hongbing⁸ koncentruje swoje badania nie na przyczynach, przejawach i bezpośrednich skutkach finansjalizacji, ale na jej źródłach. Tym podstawowym źródłem finansjalizacji i kryzysów finansowych przekształcających się w światowe kryzysy ekonomiczne, jest emisja pieniądza przez prywatne banki centralne z niczego. W konsekwencji doprowadziło to do wprowadzenia płynnych kursów walutowych i kapitalizmu kasyna. U podstaw tego całego procesu leży błędna doktryna liberalizmu rynkowego (leseferyzmu).

Emisja pieniądza przez prywatne banki centralne na przykładzie Banku Anglii i Rezerwy Federalnej Stanów Zjednoczonych

Badania dotyczące finansjalizacji pokazują m.in., że społeczeństwa wielu krajów, a nawet ekonomiści, nie są świadomi społeczno-gospodarczych skutków istnienia prywatnych banków centralnych i oddania im pełnej kontroli nad emisją pieniądza.

Mimo że prywatne banki centralne mają już długą historię w krajach powszechnie uznawanych za silne gospodarczo, takich jak Wielka Brytania i Stany Zjednoczone, ich funkcje celu i zasady działania nie są przedmiotem dyskusji dotyczącej cykliczności rozwoju kapitalizmu, a także wynikających z tego ograniczeń realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju w krajach gospodarki rynkowej.

Wychodząc z założenia, że do takiej dyskusji niewątpliwie skłania obecny kryzys finansowy, przekształcający się w fundamentalny kryzys współczesnego liberalnego kapitalizmu, uznaje się za słuszne przybliżenie zasad funkcjonowania prywatnych banków centralnych w Wielkiej Brytanii i Stanach Zjednoczonych.

⁵ S. Strange, *Casino Capitalism*, London 1986.

⁶ T. Kowalik, *Systemowe źródła obecnego kryzysu światowego*, „Master of Business Administration” 2009, nr 5(97).

⁷ J.E. Stiglitz, *Freefall. Jazda bez trzymanki*, PTE 2010; P.H. Dembinski, *op. cit.*; M. Otte, *Kiedy nadchodzi kryzys*, Warszawa 2009.

⁸ S. Hongbing, *op. cit.*

Bank Anglii

Historia prywatnego banku centralnego Wielkiej Brytanii, jak stwierdza Song Hongbing⁹, sięga XVII wieku. Powstał on w 1694 roku. Podstawowym powodem, dla którego stworzono Bank Anglii, była chęć zamiany długu króla Wilhelma I i jego dworu w wieczny dług państwowy, pod hipotekę wpływów uzyskiwanych z podatków. Bank Anglii uzyskał wtedy wyłączne prawo do emisji państwowej waluty (otrzymał koncesję), król miał pieniądze na wojny i inne wydatki, a bankierzy udzielali dobrze przemyślanych pożyczek, uzyskując znaczące wpływy z odsetek. Praktycznie system ten zadowalał wszystkie strony, skoro na koszty całej operacji składały się podatki ściągane od obywateli. Wyjątkowość tego projektu polegała na bezwzględnym związaniu ze sobą emisji państwowej waluty i długu państwa. Kiedy powstawała potrzeba emisji nowego pieniądza, jedynym wyjściem był wzrost zadłużenia państwa, co w praktyce oznaczało, że całkowita spłata państwowego długu równałaby się zniszczeniem państwowej waluty. W ten sposób rząd został pozbawiony możliwości spłaty owego zadłużenia¹⁰.

Ustawa regulowała limit emisji brytyjskiego funta pod zastaw obligacji rządowych (w 1844 roku ustalono go na sumę 19 milionów). Dla emisji pozostałej liczby banknotów zastawem musiało być złoto. Ograniczenie to nie zadowalało szefów Banku Anglii (podobnie jak później Rezerwy Federalnej) i dlatego doprowadzili do zmiany obowiązującego prawa. Nowa ustawa *Currency and Bank Notes Act* została ogłoszona w 1928 roku. Jej istota polegała na całkowitym zerwaniu ograniczenia emisji funta pod zastaw długu rządowego. Nowe prawo upoważniało ten prywatny Bank Anglii w razie nadzwyczajnej sytuacji do niczym nieograniczonej emisji funta. Wystarczała do tego zgoda ministra finansów oraz parlamentu. W ciągu kilku tygodni od wejścia w życie tej nowej ustawy, Bank Anglii wyemitował 260 milionów funtów w formie pieniędzy dłużnych¹¹.

Konieczność spłacania odsetek od długu, a także potrzeba kontynuowania wzrostu gospodarczego w konsekwencji doprowadziły do wzrostu popytu na pieniądź i pożyczek. Skutkiem tego dług państwa i podmiotów stale rośnie, odsetki pobierane od pożyczek lądują w portfelach bankierów, a ciężar ich spłaty ponoszą zwykli ludzie. Podobnie jak Bank Anglii, Rezerwa Federalna Stanów Zjednoczonych jest również bankiem prywatnym.

⁹ *Ibidem*, s. 16.

¹⁰ *Ibidem*, s. 16–19.

¹¹ *Ibidem*, s. 113.

Rezerwa Federalna Stanów Zjednoczonych

Spółeczeństwo Stanów Zjednoczonych i innych krajów, a nawet wielu ekonomistów, nie jest świadomych faktu, że Rezerwa Federalna Stanów Zjednoczonych jest prywatnym bankiem centralnym, co oznacza, że amerykański Bank Rezerwy Federalnej nie tylko nie jest bankiem federalnym, ale nie jest też żadną rezerwą. Rząd federalny USA nie posiada od 23 grudnia 1913 roku prawa do emisji pieniądza i nie dokonuje emisji dolara amerykańskiego. Po zabójstwie prezydenta Kennedy'ego w 1963 roku rząd USA utracił też prawo do emisji „srebrnego dolara”, jedynego środka płatniczego, do którego emisji w owym czasie był jeszcze uprawniony. Wypada dodać, że prezydent Kennedy był zdecydowany to prawo utrzymać, jak to stwierdza Song Hongbing w oparciu o wiarygodne źródła (dokumenty amerykańskie)¹².

Głównym autorem i architektem ustawy określającej zasady działania tego prywatnego banku centralnego USA, czyli ustawy *Federal Reserve Act*, był P. Warburg (żydowski emigrant, który przybył w 1901 roku do USA z Niemiec, starszy partner w korporacji Loeb and Company, przedstawiciel bankierów Rothschildów z Francji i Wielkiej Brytanii). Treść tej nadzwyczaj ważnej ustawy (tj. *Federal Reserve Act*) zaprojektowano podczas tajnej, dziewięciodniowej konferencji na wyspie Jekyll, która w tym czasie była ulubionym zimowym kurortem najbogatszych Amerykanów. Uczestnikami tej konferencji byli: P. Warburg (wymieniony powyżej, doświadczony specjalista w zakresie bankowości), N. Aldrich (senator, przewodniczący państwowej komisji walutowej, dziadek N. Rockefellera), A. Piatt Andrews (asystent w Departamencie Skarbu), F. Vanderlip (prezes The National City Bank of New York), H.P. Davison (wysoko postawiony partner w korporacji J.P. Morgana), Ch.D. Horton (prezes First National Bank), B. Strong (określany prawą ręką J.P. Morgana)¹³.

Na tej konferencji Rezerwę Federalną zaprojektowano tak, aby posiadała ona wszystkie cechy prywatnego banku centralnego i niczym nie różniła się od istniejącego od dawna, prywatnego Banku Anglii, pełniącego funkcję banku centralnego Wielkiej Brytanii. Projekt przewidywał, że właścicielami Rezerwy Federalnej będą prywatni udziałowcy, co dawało im możliwość czerpania olbrzymich zysków z emisji pieniądza. W projekcie Rezerwy odrzucono koncepcję, aby 20% udziałów przysługiwało rządowi. To odrzucone rozwiązanie było w Pierwszym i Drugim Banku Stanów Zjednoczonych. Ponieważ nazwa bank od czasów prezydenta Jeffersona była kojarzona z machinacjami brytyjskich bankierów, zaproponowano w ustawie użycie nazwy System Rezerwy Federalnej,

¹² *Ibidem*, s. 62.

¹³ *Ibidem*, s. 63.

zamiast Bank Centralny. Taką nazwę przyjęto także i dlatego, że od czasu kryzysu z 1907 roku, za którego wywołanie słusznie oskarżano bankierów, amerykańscy bankierzy mieli tak słabą reputację, że żaden kongresmen nie odważyłby się poprzeć ustawy przygotowanej przez bankierów. Dlatego, zdaniem S. Hongbinga, w celu ukrycia rzeczywistej natury Systemu Rezerwy Federalnej (FED), a także zachowania zgodności z konstytucją, w ostatecznej propozycji ustawy P. Warburg wprowadził zapis, że członków rady nadzorczej Systemu Rezerwy Federalnej nominuje prezydent Stanów Zjednoczonych, a Kongres ich zatwierdza. W skład pierwszej rady nadzorczej weszli: P. Warburg (główny twórca ustawy powołującej FED), A. Miller (ekonomista z uniwersytetu w Chicago otrzymującego finansowe wsparcie od Rockefellera oraz wspieranego przez J.P. Morgana uniwersytetu Harvarda), Ch. Hamilton (pełniący wcześniej funkcję sekretarza skarbu), F. Delano (bankier zaangażowany w rozwój linii kolejowych), W.P.G. Harding (prezes First National Bank z Atlanty). Ustalono też, że kontrolę nad radą nadzorczą ma sprawować Federalna Rada Doradcza (Federal Advisory Council), złożona z przedstawicieli 12 banków tworzących Rezerwę. Rada doradcza miała zwoływać stałe, wspólne posiedzenia z radą nadzorczą Rezerwy¹⁴. Zgodnie z ustaleniami ustawy, Federalna Rada Doradcza, składająca się z przedstawicieli wybranych przez 12 regionalnych oddziałów Rezerwy Federalnej, odbywa w Waszyngtonie każdego roku wspólne z radą nadzorczą Rezerwy cztery posiedzenia. Jednak opinie rady doradczej nie są wiążące dla rady nadzorczej. Rzeczywistym kontrolerem tego całego systemu (Systemu Rezerwy Federalnej) jest Nowojorski Bank Rezerwy Federalnej, w którym 19 maja 1914 roku ogólna liczba udziałów wynosiła 203 053 akcje, z czego do sześciu banków należało 40% ogólnej liczby udziałów, a w 1983 roku udziały tych sześciu banków stanowiły już 53% całkowitych udziałów¹⁵.

Wypada dodać, że regionalne banki wchodzące w skład Rezerwy Federalnej również nie są strukturami rządowymi. Ustawę *Federal Reserve Act* powołującą prywatny bank centralny Stanów Zjednoczonych, nazwany (dla zachowania zgodności z konstytucją, która określa, że „Kongres posiada uprawnienia do tworzenia monety i regulacji jej wartości”¹⁶) Systemem Rezerwy Federalnej, uchwalono w wielkim pośpiechu. Większość kongresmenów i senatorów nie miała nawet czasu, aby dokładnie przeczytać treść ustawy i wnieść odpowiednie poprawki, gdyż końcowy dokument tej ustawy wydrukowano 22 grudnia o godzi-

¹⁴ *Ibidem*, s. 64.

¹⁵ *Ibidem*, s. 84.

¹⁶ Konstytucja Stanów Zjednoczonych, art. 1, sekcja 8.

nie 4:30 nad ranem, o godzinie 7 rano (22 grudnia) było już ostatnie jej czytanie, a o godzinie 23 tego samego dnia rozpoczęło się głosowanie w Kongresie, gdzie ustawa przeszła przy 298 głosach za i 60 przeciw. W następnym dniu (23 grudnia) ustawa ta przeszła w Senacie, podczas nieobecności 27 senatorów, większością głosów (43 było za ustawą i 25 przeciw) i w tym samym dniu, w godzinę po jej uchwaleniu, została podpisana przez prezydenta W. Wilsona. Jej podpisanie wywołało wybuch wielkiej radości na Wall Street i w Londyńskim City.

Ponieważ ustawę *Federal Reserve Act* procedowano w wielkim pośpiechu, jej wady mogli wykazać publicznie tylko nieliczni kongresmeni, m.in. Ch.A. Lindbergh. Na przypomnienie zasługuje niewątpliwie następujący fragment jego wystąpienia wygłoszonego na posiedzeniu Kongresu:

Ta ustawa [*Federal Reserve Act*] otrzymała najwyższy kredyt zaufania w historii naszego globu. Zaraz po jej podpisaniu przez prezydenta, elita finansowa, owa władza, której nie sposób dostrzec, została oficjalnie uznana za zgodną z prawem. W krótkim czasie ludzie z pewnością nie poznają prawdy, ale za dziewięć lat będą mogli dostrzec wszystko bardzo wyraźnie. Gdy nadejdzie ten moment, naród będzie musiał ogłosić następną Deklarację Niepodległości, gdyż tylko w ten sposób będzie mógł uwolnić się spod władzy finansowej elity. Elita ta w każdej chwili jest zdolna kontrolować Kongres. Jednakże, jeśli my, kongresmeni i senatorowie nie będziemy oszukiwać i kłamać w parlamencie, Wall Street nie będzie w stanie nas oszukać. Jeśli Kongres Narodowy będzie nasz, naród będzie żył w spokoju. Największą zbrodnią Kongresu jest jego ustawa o systemie walutowym [*Federal Reserve Act*]. Ten przygotowany przez bankierów akt prawny jest największą zbrodnią legislacyjną naszego pokolenia. Obie partie, łeb w łeb, w tajemnicy, znów odebrały narodowi szansę uzyskania korzyści od własnego rządu¹⁷.

Także i senator Aldrich zauważył istotne wady tej ustawy i w wywiadzie dla gazety „Independent” w 1914 roku stwierdził:

Zanim ustawa weszła w życie, bankierzy z Nowego Jorku byli zdolni kontrolować kapitał znajdujący się jedynie na terenie tego miasta. Obecnie rządzą rezerwami finansowymi w całym kraju¹⁸.

Wprowadzenie ustawy *Federal Reserve Act* oznaczało, że po ponadstuletnich zmaganiach bankierów z amerykańskim rządem, międzynarodowi bankierzy w końcu osiągnęli swój cel – zdobyli całkowitą kontrolę nad prawem do emisji państwowej waluty w USA, a tym samym kontrolę finansów, handlu i polityki Ameryki.

Dwudziesty ósmy prezydent Stanów Zjednoczonych W. Wilson, który pośpiesznie podpisał ustawę *Federal Reserva Act*, po zakończeniu prezydentury przyznał, że popełnił błąd i stwierdził m.in.

¹⁷ Ch. Lindberg, Przemówienie w Kongresie 23 grudnia 1913 roku, cyt. za: S. Hongbing, *op. cit.*, s. 82–83.

¹⁸ *Ibidem*, s. 83.

Ten ogromny, uprzemysłowiony kraj znajduje się pod twardą kontrolą wysoce scentralizowanego systemu kredytowego. Rozwój kraju oraz wszelka nasza aktywność gospodarcza znajdują się w rękach mniejszości¹⁹.

Przyznał też, że został oszukany oraz że pozwolono mu na nominację tylko jednego członka rady nadzorczej Rezerwy Federalnej, a wszystkich pozostałych wybrali bankierzy z Nowego Jorku, co oznacza, że rząd jest całkowicie zależny od bankierów. Trapiony wyrzutami sumienia wyznał (przed śmiercią): „wbrew woli, zniszczyłem nasze państwo”²⁰.

Kontrola emisji pieniądza przez banki prywatne jako źródła ich zysków, zawsze była celem bankierów. Problemu ten doskonale rozumieli nie tylko bankierzy, ale i XIX-wieczni przywódcy, zarówno Stanów Zjednoczonych, jak i innych krajów. Jasna w tym kontekście jest wypowiedź Napoleona Bonaparte z 1815 roku:

Gdy dany rząd jest zależny od pieniędzy bankierów, to właśnie bankierzy, a nie przywódcy rządu kontrolują przebieg wydarzeń. Pieniądz nie ma ojczyzny, finansieści nie wiedzą, czym jest cnota i miłość ojczyzny, ich jedynym celem jest osiągnięcie zysków²¹.

Podobny pogląd prezentował zaledwie trzydziestotrzyletni autor Deklaracji Niepodległości (trzeci prezydent Stanów Zjednoczonych) Thomas Jefferson, reprezentujący niewątpliwie interesy większości obywateli. Troszcząc się o ich przyszłość, ostrzegał:

Jeśli naród amerykański pozwoli prywatnemu bankowi centralnemu na kontrolę nad emisją państwowego pieniądza, to bank ten, stosując inflację, będzie zabierał ludziom ich majątek aż do momentu, kiedy pewnego ranka ich dzieci zbudzą się, a ich dom rodzinny i odziedziczona po przodkach ziemia będą na zawsze stracone²².

Jasna i zdecydowana jest też jego wypowiedź z 1802 roku, w której stwierdził:

Jestem głęboko przekonany, że niebezpieczeństwo dla naszej wolności, które stanowią międzynarodowe instytucje bankowe, jest daleko większe niż groźba ze strony wrogich armii. Bankierzy stworzyli już nową arystokrację pieniądza, lekceważąc lokalne rządy. Prawo do emisji pieniądza musi być wydarte z bankierskich rąk, musi ono należeć do właściwego suwerena – narodu²³.

Zagrożenia dla kraju i dobrobytu mieszkańców, wynikające z druku pieniądza przez prywatne banki, również doskonale rozumiał szesnasty prezydent Stanów Zjednoczonych Abraham Lincoln. Swoje stano-

¹⁹ *Ibidem*, s. 61.

²⁰ *Ibidem*, s. 89.

²¹ R. McNair Wilson, *Monarchy or Money Power*, London 1933, s. 68, cyt. za: *ibidem*, s. 25.

²² Wypowiedź T. Jeffersona z 1787 roku, cyt. za: *ibidem*, s. 39.

²³ Wypowiedź T. Jeffersona z 1802 roku, cyt. za: *ibidem*, s. 39

wisko w tej kwestii zawarł w liście do W. Elkinsa (21 listopada 1864 roku) pisząc:

Mam dwóch potężnych wrogów: stojącą przed moim obliczem armię Południa oraz znajdujące się za moimi plecami instytucje finansowe. Z tych dwóch nieprzyjaciół, drugi jest zdecydowanie bardziej niebezpieczny. Widzę, jak zbliża się przyszły kryzys, na myśl, o którym wstrząsają mną dreszcze. Żyję pod ciężarem obaw, lękając się o bezpieczeństwo kraju. Pieniądz wciąż rządzi, czyniąc krzywdę zwykłym ludziom, a w chwili, gdy całe bogactwo zostanie skupione w rękach małej grupki, los naszej Republiki będzie przypieczętowany. Mój niepokój o bezpieczeństwo tego państwa jest większy niż kiedykolwiek i przewyższa obawy o wynik wojny²⁴.

Prezydent Lincoln przez cały okres wojny secesyjnej wyemitował 450 milionów dolarów nowej waluty, tzw. zielonego Lincolna. Emisja ta wzbudziła negatywną reakcję brytyjskich bankierów, o czym następująco informowała gazeta „London Times” (reprezentująca interesy bankierów):

Jeśli owa pochodząca z Ameryki, budząca w ludziach odrazę nowa polityka skarbowa [„zielony Lincoln”] zostanie utrzymana w długiej perspektywie, umożliwi to rządowi emisję własnego, nie opartego o dług pieniądza. Rząd będzie miał możliwość zwrotu wszystkich długów i już nie będzie nikomu nic winien. Rząd uzyska potrzebne środki pieniężne na wsparcie rozwoju handlu. Dzięki tym działaniom północne stany staną się bogate, ich gospodarka będzie prosperować, a z całego świata zaczną napływać ludzie obdarzeni talentami i ogromne bogactwo. Ten kraj musi zostać zniszczony, w innym wypadku unicestwi wszystkie istniejące monarchie²⁵.

Mając na uwadze zyski z emisji pieniądza przez prywatne banki, emisji „zielonego Lincolna” przeciwstawiło się Stowarzyszenie Amerykańskich Bankierów (The American Bankers Association). Dało temu wyraz w liście do swoich członków, pisząc:

Sugerujemy, byście ze wszystkich sił wspierali znane dzienniki i tygodniki, a głównie prasę związaną z rolnictwem i religią, z determinacją przeciwstawiając się emisji „zielonego” dolara przez rząd. Powinniście natychmiast wstrzymać wszelkie dotacje pieniężne dla tych kandydatów, którzy nie wyrażają się jasno i nie potępiają w ostrych słowach „zielonego” dolara. Likwidacja systemu emisji waluty państwowej przez banki i powrót do emisji pieniądza przez rząd doprowadzi do sytuacji, w której państwo będzie dostarczać ludziom pieniądze, co wyrządzi szkody nam bankierom oraz pośrednikom kredytowym, a tym samym zaszkodzi naszym prywatnym interesom. Spotkajcie się jak najszybciej z kongresmenami z waszych okręgów wyborczych, żądajcie od nich gwarancji ochrony dla naszych interesów. W ten sposób będziemy mogli sprawować kontrolę nad legislacją²⁶.

²⁴ A. Lincoln, List do W. Elkinsa z 21 listopada 1864 roku, cyt. za: *ibidem*, s. 33.

²⁵ *Ibidem*, s. 53.

²⁶ Fragment okólnika wysłanego przez stowarzyszenie bankierów Nowego Jorku, Filadelfii i Bostonu, wysłanego do bankierów wszystkich stanów w 1877 roku, cyt. za: *ibidem*, s. 59.

Okazuje się, że emisja przez państwo tego wolnego od długu pieniądza „zielonego Lincolna” przyniosła bardzo duże korzyści państwu. Rozwiązanie to uratowało rząd przed zaciąganiem wysokooprocentowanych pożyczek w prywatnych bankach. Dzięki temu przemysł, firmy budowlane zaangażowane w rozwój linii kolejowych, rolnictwo i handel uzyskały dostęp do taniego kredytu. Z informacji sekretarza skarbu USA, podanej w 1972 roku, wynika, że poprzez emisję własnego, wolnego od długu wobec bankierów, pieniądza rząd zaoszczędził na odsetkach cztery miliardy dolarów²⁷.

Mimo, że wielu amerykańskich prezydentów i kongresmenów ostrzegało przed niebezpieczeństwem oddania emisji pieniądza elicie finansowej, została ona w końcu przekazana prywatnemu bankowi. Zasady działania Rezerwy Federalnej, jej prywatny charakter i cele precyzyjnie ukazują same banki, wchodzące w skład Rezerwy, a także wielu kongresmenów. Dla zrozumienia tej istotnej kwestii podaje się, za Song Hongbingiem, niektóre źródłowe informacje. Bank Rezerwy Federalnej w Bostonie w kwestii emisji dolara przez Rezerwę Federalną wypowiedział się następująco:

Kiedy wypisujesz czek, na naszym rachunku musi być wystarczająca ilość pieniędzy potrzebna do wypłacenia całej sumy, na którą on opiewa. Jednakże, kiedy Rezerwa Federalna wypisuje czek, na koncie w banku nie ma ani centa pokrycia dla owego czeku. Kiedy Rezerwa Federalna wypisuje czek, to tym samym tworzy pieniądź.

Twierdzenie, że Rezerwa Federalna jest autonomiczną strukturą, uzasadniają też wypowiedzi wielu kongresmenów. Na przykład Barry Goldwater stwierdził, że zapisy księgowe Rezerwy Federalnej nie były nigdy przedmiotem audytu. Działa ona całkowicie poza kontrolą Kongresu i całkowicie panuje nad kredytami w Stanach Zjednoczonych. Także i kongresmen Ch. Lindberg powiedział m.in., że system ten (tj. Rezerwa Federalna) znajduje się w prywatnych rękach i jego głównym celem jest wykorzystanie pieniędzy innych ludzi w celu zdobycia możliwie najwyższych zysków. Ludzie kierujący tym systemem wiedzą, kiedy za pomocą sterowanej paniki stworzyć możliwie najkorzystniejszą sytuację. Wiedzą też, kiedy panikę należy zatrzymać. Sprawują kontrolę nad finansami, inflacją i deflacją, której z powodzeniem używają do realizacji swoich celów. Analogiczna, ale ostrzejsza niż Lindberga, jest wypowiedź kongresmena L.T. MacFaddena. Stwierdził on, że „banki wchodzące w skład FED to prywatni monopoliści kredytowi, a Rezerwa

²⁷ M. Sikler, *Abraham Lincoln and J.F. Kennedy*, „Michael” 2003, No. 4, cyt. za: *ibidem*, s. 55.

Federalna w interesie swoim oraz zagranicznych oszustów wyzyskuje amerykański naród”²⁸.

Kończąc rozważania dotyczące Rezerwy Federalnej nie można pominąć znaczącej wypowiedzi J. Haylana, gdyż zawiera ona nie tylko myśli autora, ale i istotne wnioski końcowe, jakie można wyprowadzić z powyżej zaprezentowanych opinii:

Władza nad rządem dokonuje się poprzez kontrolę nad podażą pieniądza – w ten sposób eksploatacja obywateli tego kraju i jego zasobów staje się jeszcze prostsza. To właśnie dlatego owi wielcy arystokraci, od pierwszego dnia powstania tego państwa, z całych sił (flirtując i bawiąc się naszymi „przywódcami”) zmierzają do koncentracji posiadanej władzy i majątku, wykorzystując emisję pieniądza przez Rezerwę Federalną w celu odprowadzania majątku ze społeczeństwa. Owi międzynarodowi bankierzy, wraz ze Standard Oil Rockefellera, zdobyli kontrolę nad większością dzienników i magazynów w tym kraju. Wykorzystują prasę, specjalne, opiniotwórcze rubryki w gazetach, by nakładać kaganiec na urzędników rządowych, a tych, którzy nie chcą się podporządkować, poprzez sterowaną krytykę ze strony mediów i opinii publicznej, zmuszają do opuszczenia stanowisk w administracji rządowej. Ludzie ci w rzeczywistości kontrolują obie partie [Partię Republikańską i Partię Demokratyczną], formułują ich założenia polityczne, sterują liderami, sprawują funkcje kierownicze w dziesiątkach prywatnych firm i wykorzystując wszystkie dostępne metody umieszczają na najważniejszych stanowiskach służących ich skorumpowanym interesom kandydatów²⁹.

Analiza Systemu Rezerwy Federalnej jasno pokazuje, że ustrój demokratyczny, z którego tak szczył się Amerykanie, nie ma w sobie odporności na zagrożenie, jakim jest władza pieniądza, gdyż międzynarodowa finansjera, wykorzystując prawo do emisji pieniądza, zdobywa też kontrolę nad państwem. Ten generalny wniosek czyni zasadnym zastanowienie się nad sytuacją w Polsce wynikającą z emisji pieniądza w okresie PRL i obecnie.

Krótką charakterystyka emisji pieniądza w Polsce w okresie PRL i po roku 1990

W Polsce po II wojnie światowej aż do czasu prorynkowej transformacji, emisja pieniądza (złotego) nie była oparta na długu publicznym. Bank centralny (NBP) i inne banki (z wyjątkiem nielicznych spółdzielczych) znajdujące się na terenie kraju były państwowe. W swojej działalności żaden z tych banków nie kierował się zyskiem, wprost przeciwnie – ceny kredytów w polskim systemie bankowym były ustalane na poziomie zapewniającym jedynie pokrycie kosztów własnych funkcjonowania banków. Kształtowały się one do 1958 roku na poziomie 2% rocznie,

²⁸ *Ibidem*, s. 89–120.

²⁹ Przemówienie mera Nowego Jorku J. Haylana wygłoszone w Chicago, cytowane w marcu 1927 roku w „New York Times”, cyt. za: *ibidem*, s. 91.

co zapewniało tani kredyt na odbudowę kraju ze zniszczeń wojennych (w okresie planu 3-letniego) i inwestycje w kapitałochłonne struktury produkcji (w okresie planu 6-letniego, kiedy tworzone podstawy gospodarki). Po roku 1958 podwyższono ceny kredytów obrotowych do poziomu 4%, a ceny kredytów inwestycyjnych pozostawiono na dotychczasowym poziomie. Do roku 1969 inwestorzy mogli korzystać z nisko oprocentowanych (2% w skali roku) kredytów na inwestycje centralne. Cena kredytu mogła być podwyższona (karnie) do 3% tylko w przypadku, gdy inwestor nie wywiązywał się z umowy kredytowej (tzn. inwestycja nie była realizowana zgodnie z planem). Poza tym kredyty były łatwo dostępne na wszystkie rodzaje inwestycji, tzn. inwestycje centralne, zjednoczeń i przedsiębiorstw³⁰. W połowie lat 70. nastąpiło zróżnicowanie cen kredytów według rodzajów inwestycji, z preferencją dla inwestycji tzw. szybko rentujących się, a także podniesienie stopy dyskontowej, w ocenach efektywności inwestycji wykorzystywanych dla celów finansowania ich kredytem bankowym, do 8%. Niska cena kredytów sprzyjała inwestowaniu. Dopiero wraz z transformacją gospodarki polskiej po roku 1989 ceny kredytów bankowych ukształtowały się w Polsce na bardzo wysokim poziomie. Cena realna kredytów w bankach prywatnych, z których ponad 80% to banki kapitału zagranicznego, kształtuje się w ostatnich latach na poziomie ok. 14% (w pierwszych latach transformacji nominalna cena kredytów była wyższa i wynosiła nawet 120%). Ponadto kredyty z tych sprzedanych kapitałowi zagranicznemu polskich banków państwowych są bardzo trudno dostępne. Przy ich udzielaniu banki kapitału zagranicznego żądają zabezpieczeń majątkiem przedsiębiorstwa w wysokości dwu- do trzykrotnie przekraczającej wartość kredytu, co nie sprzyja inwestycjom oraz tworzeniu i utrzymaniu miejsc pracy.

Przykład PRL pokazuje, że kraj, w którym rząd emituje swój pieniądź może nie tylko szybko, bez zaciągania kredytów zagranicznych, odbudować kraj ze zniszczeń wojennych, ale i zlikwidować bezrobocie, co było zmartwieniem przedwojennej kapitalistycznej Polski. Zadłużenie zagraniczne Polski w okresie PRL pojawiło się dopiero w latach 70., za czasów E. Gierki, kiedy zaciągnięto zagraniczne pożyczki na inwestycje mające unowocześnić gospodarkę.

Na marginesie wypada tu dodać, że w przeciwieństwie do Stanów Zjednoczonych i wielu innych krajów gospodarki rynkowej, w tym krajów UE, obecnie Chiny są krajem, w którym rząd bezpośrednio emituje

³⁰ Dobrze udokumentowaną danymi empirycznymi analizę kredytów przedstawił F. Skalniak w: F. Skalniak, *Podstawowe problemy struktury i funkcjonowania kredytu bankowego w PRL*, [praca habilitacyjna], WSE Kraków 1975.

walutę (istnieje państwowy system bankowy). W ten sposób zarówno rząd, jak i społeczeństwo oszczędzają ogromne pieniądze na braku konieczności spłacania odsetek od długu. Sytuacja ta stanowi jedną z podstawowych przyczyn osiągania przez Chiny w ostatnich 30 latach szybkiego wzrostu gospodarczego i utwierdza w przekonaniu, że Chiny nigdy nie powinny zgodzić się, by ich rząd oddał prawo emisji pieniądza prywatnemu bankowi i wykorzystał obligacje państwa jako zastaw pod wydruk waluty. Dla Stanów Zjednoczonych i Unii Europejskiej Chiny powinny stanowić, w zakresie emisji waluty, wzór do naśladowania. Czy się tak stanie, zależy to od świadomości, siły i jedności polityków i przywódców krajów, którzy będą zdolni uwolnić się od dyktatu bankierów, a także od ekonomistów renomowanych światowych uczelni, którzy zechcą rzetelnie wyjaśniać problem emisji walut w podręcznikach ekonomii i w salach wykładowych, a nie – jak ma to miejsce obecnie – milczeć na ten temat.

Oddanie prawa emisji pieniądza prywatnym bankom, doprowadzenie do deregulacji i powstania olbrzymich struktur, które z uwagi na zakres swojej działalności trudno nazywać bankami, powoduje, że są one zdolne – w celu zdobycia olbrzymich zysków – sterować recesją gospodarczą.

Sterowanie recesją przez banki jako źródło kryzysów w gospodarce kapitalistycznej

Kryzysy finansowe mają swoją długą historię. Doczekały się bogatej literatury, charakteryzującej ich przebieg i bezpośrednie przyczyny, w tym pozycji omawiających szczegółowo sam proces finansjalizacji, leżący u podstaw obecnego, rozpoczętego w 2008 roku kryzysu finansowego, przekształcającego się w światowy kryzys ekonomiczny³¹. Jest też literatura dotycząca programów pobudzania gospodarek poszczególnych krajów, czego przykładem jest chociażby program dotyczący gospodarki USA autorstwa J.E. Stiglitz³² i program M. Ottego, związany z decyzjami inwestycyjnymi na giełdach papierów wartościowych³³.

³¹ S. Strange, *op. cit.*; J.E. Stiglitz, *Szalone lata dziewięćdziesiąte*, Warszawa 2006; R.H. Robins, *Globalne problemy a kultura kapitalizmu*, Poznań 2006; T. Kowalik, *Kapitalizm kasyna*, Warszawa 2009; W. Szymański, *Kryzys globalny. Pierwsze przybliżenie*, Warszawa 2009; J.H. de Soto, *Pieniądz, kredyt bankowy i cykle koniunkturalne*, Warszawa 2009; M. Otte, *Kiedy nadchodzi kryzys*, Warszawa 2009; J.E. Stiglitz, *Frefall...*; P.H. Dembinski, *op. cit.*

³² J.E. Stiglitz, *Frefall...*, s. 68–71.

³³ M. Otte, *op. cit.*, s. 307–313.

Analizując wyniki badań dotyczące kryzysów finansowych, w tym obecnego, nietrudno zauważyć, że nawet autorzy zajmujący się źródłami kryzysu nie wymieniają, z wyjątkiem Song Hongbinga³⁴, jako źródła kryzysu finansowego i kryzysów gospodarczych, sterowania przez banki recesją gospodarczą. To sterowanie recesją odbywa się, jak wykazują analizy kryzysów, jakie miały miejsce w gospodarce kapitalistycznej, zawsze według tego samego scenariusza. Najpierw banki rozluźniają politykę kredytową, oferują różne formy tanich kredytów, wręcz namawiają do ich zaciągania. Doprowadzają do nadmuchania bańki spekulacyjnej, pozwalając ludziom, różnym firmom i instytucjom na pomnażanie majątku. Potem banki nagle wstrzymują udzielanie kredytów i pojawia się recesja. Następuje nagły spadek cen środków trwałych i różnych aktywów. Gdy już cena wysokiej wartości środków trwałych spadnie do poziomu np. 10% ich normalnej wartości, bankierzy dokonują masowych zakupów po tych skrajnie niskich cenach. W żargonie bankierskim nazywa się to „strzyżeniem owiec”. W sytuacji, gdy istnieje prywatny bank centralny, to „strzyżenie owiec” osiąga olbrzymie rozmiary. Przykładem były w 1997 kraje azjatyckie, z wyjątkiem Chin, gdzie nie było prywatnych banków kapitału zagranicznego.

Zlikwidowanie standardu złota ułatwia sterowanie recesją i „strzyżenie owiec”, gdyż bez standardu złota, jak słusznie stwierdził A. Greenspan, nie ma żadnej możliwości ochrony oszczędności przed inflacją („Parytet złota twardo powstrzymuje impet inflacji”³⁵). Dlatego bankierzy dążyli do całkowitego usunięcia złota z zajmowanej przez niego pozycji w systemie walutowym. Odbyło się to w trzech etapach. Pierwszy polegał na wyeliminowaniu złota z amerykańskiego obiegu i wymiany pieniężnej. Drugim była likwidacja funkcji walutowej złota w wymianie międzynarodowej (wprowadzenie w 1944 roku systemu z Bretton Woods), a trzeci etap zakończył prezydent Nixon w 1971 roku odchodząc od ustaleń z Bretton Woods. Decyzja ta uczyniła dolar amerykański czystym kwitem dłużnym. Mimo likwidacji parytetu złota bankierzy obawiają się go jako środka przechowywania rezerw i dlatego sterują jego cenami.

Większość ludzi sądzi, że przechodzenie gospodarki przez cykle wzrostu i recesji (kryzysów) jest jakąś prawidłowością, której podlega gospodarka i że tak musi być. Takie rozumowanie jest błędne, gdyż fundamentalną przyczyną tego problemu jest kontrola podaży pieniądza przez światowych bankierów. Oni decydują, kiedy politykę pieniężną

³⁴ S. Hongbing, *op. cit.*, s. 92.

³⁵ A. Greenspan, *Gold and Economic Freedom*, New York 1967, s. 100–101, cyt. za: S. Hongbing, *op. cit.*, s. 117.

rozluźnić, a kiedy zacisnąć. Niewątpliwie krach giełdowy z 1929 roku, jak i inne kryzysy, został zaplanowany przez Rezerwę Federalną i europejskich bankierów. Zdaniem M. Friedmana, polityka redukcji pieniądza doprowadziła do zmniejszenia jego ilości w obiegu do jednej trzeciej, co spowodowało Wielki Kryzys lat 1929–1933.

Analizując obecny kryzys finansowy, który wyszedł ze Stanów Zjednoczonych, trudno byłoby uwierzyć, że wspomniany A. Greenspan, wieloletni gubernator Rezerwy Federalnej, doskonale rozumiejący zasady rządzące gospodarką światową, znany z rzetelnych, wręcz zdumiewających precyzją prognoz kierunków jej przemian i rozwoju, mógłby nie przewidzieć, że polityka kierowanej przez niego Rezerwy prowadzi do kryzysu.

Obecnie w krajach gospodarki rynkowej, takich jak Stany Zjednoczone i kraje UE, obowiązuje zasada rozwoju gospodarczego napędzanego przez dług. Polega ona na tym, że dług tworzy pieniądź, pieniądź pobudza chciwość, chciwość zwiększa dług, dochodzi do implozji zadłużenia, implozja uruchamia deflację, a deflacja recesję. W związku z tym nasuwa się pytanie, czy w takiej sytuacji rządy poszczególnych krajów, w tym krajów UE, są w stanie realizować politykę zrównoważonego wzrostu gospodarczego, czy ich gospodarki mogą być gospodarkami opartymi na wiedzy i zapewniającymi stały wzrost poziomu życia ogółu mieszkańców, czy też koncepcje te w obecnych realiach są jedynie wyrazem marzeń i teoretycznych wizji ekonomistów. Waga tego typu badań skłania do poszukiwania rzetelnej odpowiedzi na tak sformułowane pytanie. Wiąże się to m.in. z wykazaniem wpływu finansjalizacji na wzrost gospodarczy i poziom życia.

Wpływ finansjalizacji na wzrost gospodarczy i poziom życia w Polsce jako członka UE

Emisja pieniądza przez prywatne banki i możliwość tworzenia go z niczego, słabość dolara amerykańskiego (jako pieniądza światowego) i innych walut, istnienie płynnych kursów walutowych, sprzyja spekulacjom walutowym i utrudnia poszczególnym krajom strategiczne zarządzanie gospodarką, zapewniające osiągnięcie zrównoważonego wzrostu gospodarczego. Nie można też zapominać, że wprowadzając płynne kursy walutowe pozbawiono pieniądź możliwości rzetelnego pełnienia funkcji miernika wartości i nastał świat całkowicie odrealnionej ekonomii. Człowiek utracił możliwość dokonywania miarodajnych ocen procesów gospodarowania oraz kierowania się, w podejmowaniu decyzji, rzetelnym rachunkiem ekonomicznym i budowania długookresowych strategii rozwoju społeczno-gospodarczego państw.

Aby kraje mogły osiągać wzrost i rozwój gospodarczy niezbędne jest przeciągnięcie kapitału pieniężnego do sfery produkcji dóbr zaspokajających potrzeby społeczeństwa i wykorzystanie go w charakterze czynnika produkcji. Wiązałoby się to z inwestowaniem eliminującym „kapitalizm kasyna” i odpowiednimi regulacjami rynków finansowych, gdyż wysokie zyski osiąmane na rynkach finansowych stają się wysokim kosztem alternatywnym dla inwestycji w sferze produkcji materialnej i inwestycji w wiedzę. Tworzenie *quasi*-pieniądza i rozwijanie „kapitalizmu kasyna” prowadzi do ignorowania podstawowego prawa ekonomii, jakim jest zasada mówiąca, że dobrobyt społeczeństwa pochodzi z pracy i produkcji dóbr, co oznacza, że impuls rozwojowy powinien wynikać z innowacji w sferze technologicznej, a nie wyłącznie finansowej polegającej na przygotowaniu produktów bankowych pod potrzeby „kapitalizmu kasyna”.

Skutkiem finansjalizacji jest wysoki dług publiczny i deficyt budżetowy, wysokie bezrobocie, duże zróżnicowanie dochodów i rozszerzanie się sfery ubóstwa, co pokazują dane empiryczne za ostatnie lata poprzedzające obecny kryzys i następne, kiedy kraje UE znalazły się w kryzysie finansowym.

Tabela 1. Dług publiczny (% PKB) w wybranych krajach UE w latach 2007–2012

Kraj / Rok	2007	2009	2010	2011	2012
Strefa euro	66,0	78,2	83,9	86,5	87,3
Niemcy	65,0	73,2	76,5	79,5	81,0
Francja	63,8	77,6	83,2	86,1	87,1
Grecja	95,7	115,1	120,4	120,6	117,7
Włochy	103,5	115,8	116,9	116,5	114,6
Hiszpania	36,2	53,2	65,9	71,9	74,3
Portugalia	63,6	76,8	70,5	70,0	Bd
Irlandia	25,0	64,0	77,9	82,9	83,9
Belgia	84,2	96,7	100,6	101,4	100,6
Luksemburg	6,7	14,5	18,3	23,9	23,9
Holandia	45,5	60,9	67,2	69,6	72,5
Austria	59,5	66,5	70,2	72,6	73,8
Finlandia	35,2	44,0	48,3	52,2	54,4
Słowenia	23,4	35,9	39,6	42,0	42,7
Cypr	58,3	56,2	45,4	44,2	44,2
Malta	61,9	69,1	68,6	68,0	67,3
Słowacja	29,3	35,7	40,8	42,5	42,2
Polska	48,4	51,5	53,9	59,5	Bd

Źródło: „Monthly Bulletin”, May 2010, s. 555–556, 574; ECB Annual Report 2009, Frankfurt 2010, s. 72; dane z programów stabilizacyjnych krajów UE.

Dane zamieszczone w powyższej tabeli pokazują, że państwa UE, nawet te uznawane za wysoko rozwinięte (jak Niemcy, Francja czy Belgia), mają wysoki dług publiczny. Poza tym dług publiczny nie wykazuje tendencji spadkowej. Takim krajem jest też Polska. W 2011 roku dług publiczny Polski zbliżył się do ok. 900 mld zł. Gdyby policzyć ten dług publiczny metodą memoriałową, stanowiłby on 220% PKB³⁶.

W Polsce w całym okresie transformacji występuje nie tylko wysoki dług publiczny, ale też wysoki deficyt budżetowy i wysokie bezrobocie, znacznie przekraczające średnią unijną stopę bezrobocia. Ostatni dodatni wynik budżetu odnotowano w 1989 roku (jeszcze w PRL) przed rozpoczęciem transformacji, kiedy to emisja pieniądza należała do państwa, państwo emitowało pieniądź i banki były państwowe. W okresie transformacji gospodarki polskiej istotnym czynnikiem permanentnego deficytu budżetowego jest też ujemny wynik obrotów handlowych z głównymi partnerami zagranicznymi, spowodowany otwarciem granic dla lawinowego importu towarów do Polski (jak to zalecał tzw. Konsensus waszyngtoński, na którym oparty został program J. Sachsa, realizowany przez L. Balcerowicza pod nazwą „terapii szokowej”). W roku 1990 ujemne saldo obrotów handlowych wyniosło 4793 mln dolarów, w roku 2000 przekroczyło już 17000 mln dolarów, a w 2010 roku wynosi 13118,9 mln dolarów. Tak wysokie ujemne saldo obrotów handlowych należy wiązać nie tylko z brakami towarów na polskim rynku, ale i odcięciem polskich przedsiębiorstw od kredytów, wyprzedają najlepszych i najnowocześniejszych polskich przedsiębiorstw kapitałowi zagranicznemu, który następnie wiele z nich doprowadził do likwidacji. Problem ten pokazuje bardzo dokładnie W. Kieżun, podając listę nowoczesnych polskich przedsiębiorstw, które doświadczyły w tej szybkiej prywatyzacji (przez tzw. brygady Mariotta, jak to określano) „wrogich przejęć” przez kapitał zagraniczny i już nie istnieją³⁷, a także J. Tittenbrun w pracy, słusznie nazywanej czterotomowym dziełem³⁸.

Prywatyzacja polskich firm odbywała się bez strategii zapewniającej długookresowy wzrost i rozwój gospodarczy kraju, a jedynie według kryterium mówiącym, że co państwowe i polskie to złe, a za rządów D. Tuska – według kryterium ratowania budżetu państwa. Skutkiem tego, obecnie ze 100 największych firm, tylko 17 jest polskich³⁹. Mimo wpływów z prywatyzacji w okresie transformacji nastąpił wzrost zagranicznego zadłużenia Polski.

³⁶ Raport Instytutu Sobieskiego, nr 11.

³⁷ W. Kieżun, *Patologia transformacji*, Warszawa 2012, s. 136–138.

³⁸ J. Tittenbrun, *Z deszczu pod rynnę. Meandry polskiej prywatyzacji*, t. 1–4, Poznań 2007.

³⁹ W. Kieżun, *op. cit.*, s. 152.

Tabela 2. Zagraniczne zadłużenie Polski

Wyszczególnienie / Rok	2006	2007	2008	2009	2010	2010 minus 2006
Zagraniczne zadłużenie ogółem (w mln euro), w tym udział:	128 870	159 106	174 265	195 025	236 000	107 130
sektora publicznego (%)	40,0	33,8	27,4	31,2	36,2	- 3,8
Sektora bankowego (%)	13,8	17,2	24,5	22,0	20,6	6,8
Sektora pozarządowego i pozabankowego (%)	45,5	45,5	47,0	44,9	40,4	- 5,1
Udział zadłużenia zagranicznego (% PKB)	47,3	51,0	57,8	62,8	53,8	6,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie: www.stat.gov.pl; www.eurostat.eu [30.07.2011].

Ponadto w całym okresie transformacji występuje niskie tempo wzrostu (mierzone % przyrostem PKB), a mianowicie: w 1990 i 1991 roku było ono ujemne, w 1992 wynosiło tylko 2,6%. Jedynie w roku 1995 wzrost wyniósł 7%. Przy takim tempie wzrostu trudno oczekiwać zmniejszenia bezrobocia, prowadzenia polityki zrównoważonego rozwoju, gospodarki opartej na wiedzy oraz istotnego zmniejszenia deficytu budżetowego. W porównaniu z wieloma krajami, w tym nie tylko z Chinami, ale chociażby z Turcją, w tych wskaźnikach, Polska nie może być oceniana wysoko.

Tabela 3. Tempo wzrostu PKB, dług publiczny i stopa bezrobocia w Polsce w latach 1990–2011

Rok	Tempo wzrostu PKB w %	Dług publiczny w mld zł	Stopa bezrobocia w %
1989			0,3
1990	- 19,1	53,1	6,1
1991	- 7,1	65,8	11,5
1992	2,6	97,9	13,6
1993	3,6	133,9	15,7
1994	5,2	152,2	16,0
1995	7,0	167,2	14,9
1996	6,0	189,0	13,6
1997	6,8	221,6	10,5
1998	4,8	237,4	9,6
1999	4,1	278,2	13,0
2000	4,2	288,3	15,0
2001	1,1	314,6	17,4

2002	1,4	352,6	18,1
2003	3,8	408,6	20,0
2004	5,3	440,5	19,0
2005	3,5	477,0	17,6
2006	5,8	506,2	14,9
2007	6,7	527,4	11,2
2008	3,8	569,9	9,5
2009	1,7	687,6	12,1
2010	3,8		12,3
2011	4,3	880,7	13,2

Źródło: Ministerstwo Finansów; GUS, Zegar długu publicznego.

Jak to pokazują dane zawarte w tabeli nr 3 od 1990 roku występuje w Polsce wzrost bezrobocia. Przez okres transformacji kształtuje się ono na dwucyfrowym poziomie. Na początku wprowadzania planu Balcerowicza (w styczniu 1990 roku) wskaźnik bezrobocia wynosił tylko 0,3%, a już w grudniu 1990 roku 12,2%. W następnych dwóch latach wzrosło ono do 16%, na skutek dalszego procesu bankructwa przedsiębiorstw państwowych i ich „wrogiego przejmowania”, jak to słusznie stwierdza W. Kieżun⁴⁰. W roku 2003 stopa bezrobocia osiągnęła aż 20%, czyli poziom charakterystyczny dla wielkiego kryzysu lat 1929–1933, kiedy to średni poziom bezrobocia w USA wynosił 17%. Spadek bezrobocia nastąpił dopiero po wejściu Polski do UE, kiedy to wielka grupa młodych, w większości dobrze wykształconych Polaków, wyjechała za pracę do krajów UE. Biorąc pod uwagę wysokie bezrobocie i odpływ młodych Polaków za granicę, co pokazują dane zawarte w tabeli 4, dwudziestojednoletni okres transformacji w dziedzinie polityki zatrudnienia i polityki demograficznej należy ocenić zdecydowanie negatywnie.

Tabela 4. Emigracja z Polski w latach 2004–2009 (w tys. osób)

Kraj / Rok	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2009 minus 2004
Wielka Brytania	150	340	580	990	650	555	405
Niemcy	385	430	450	490	490	415	30
Irlandia	15	76	120	200	180	140	125
Holandia	15	43	55	98	108	84	69
Włochy	59	70	85	87	88	85	26
Hiszpania	26	27	44	80	83	84	58
Razem	650	986	1334	1945	1599	1363	713

Źródło: opracowanie własne na podstawie: dane GUS; Roczniki statystyczne GUS za lata 2007–2010.

⁴⁰ *Ibidem*.

Utrzymujące się w Polsce bardzo wysokie bezrobocie i niskie wynagrodzenia pracowników niewątpliwie stanowią podstawową przyczynę wyjazdu wielu osób za granicę. Poza tym niskie wynagrodzenia pracowników w Polsce na tle innych krajów, są wyrazem całkowitego odejścia od założeń programu „Solidarności” walczącej w czasach PRL o godną płacę i godność człowieka. Wynagrodzenia w Polsce na tle wybranych krajów UE i USA w 2010 roku pokazują dane zawarte w tabeli 5.

Tabela 5. Średnie płace brutto za godzinę w wybranych krajach UE, Stanach Zjednoczonych i Polsce w 2010 roku w dolarach (według przeciętnego średniorocznego kursu)

Kraj / Dane	Płaca w dolarach	Kraj minus Polska	Stosunek procentowy płacy w Polsce do płacy w innym kraju
Norwegia	55,03	46,09	16,25
Dania	53,73	44,79	16,64
Austria	43,17	34,23	20,71
Belgia	42,17	33,23	21,20
Holandia	38,47	29,53	23,24
Szwecja	38,80	29,86	23,04
Francja	38,80	29,86	23,04
Wielka Brytania	36,55	27,61	24,46
Irlandia	35,06	26,66	25,54
Włochy	32,10	23,16	27,85
Hiszpania	24,55	15,61	36,41
USA	20,56	11,62	43,48
Grecja	13,10	7,84	68,24
Portugalia	10,29	1,35	86,88
Polska	8,94	0	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Bureau of Labour Statistics USA 2011.

Dane empiryczne zamieszczone w powyższej tabeli pokazują, że zapewnienia ekonomistów przeprowadzających prorynkową transformację o szybkim rozwoju Polski i wspaniałej kapitalistycznej przyszłości społeczeństwa nie sprawdziły się. Społeczeństwo zostało oszukane przez „Solidarność” i wywodzące się z jej struktur rządy, gdyż Polska nie jest krajem o wysokim wzroście gospodarczym, a poza tym nie przekłada się on na wzrost poziomu życia ogółu mieszkańców, co pokazują wynagrodzenia polskich pracobiorców na tle innych krajów oraz odsetek ludności żyjącej w relatywnym ubóstwie. Według GUS, relatywny wskaźnik ubóstwa określa minimum egzystencji wyznaczonej (miesięcznie) przez kwotę 466 zł w gospodarstwie jednoosobowym i 1257 złotych w gospodarstwie czteroosobowym.

Tabela 5. Osoby żyjące w Polsce w relatywnym ubóstwie w latach 2000–2010

Rok	Procent ludności	Różnica (dany rok – 2000)
2000	17,1	0
2001	17,2	0,1
2002	18,4	1,3
2003	20,4	3,3
2004	20,3	3,2
2005	18,1	1,0
2006	17,7	0,6
2007	17,3	0,2
2008	17,6	0,5
2009	17,3	0,2
2010	17,1	0

Źródło: dane GUS; Kobalczyk 2011.

Powyższe dane pokazują, że przez ostatnie 10 lat odsetek ludności żyjącej w relatywnym ubóstwie nie tylko nie obniżył się, ale wręcz wzrósł. Tylko w 2010 roku ukształtowało się ono na poziomie 2000 roku. Specyfiką Polski jest też występowanie tzw. biednych pracujących, otrzymujących płacę minimalną należącą do najniższych w UE. Obecnie wynosi ona miesięcznie netto zaledwie 1111 zł. Tak niska płaca minimalna nie spełnia warunku płacy godziwej, którą Komitet Ekspertów Rady Europy ustalił na poziomie 68% przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce kraju. W Polsce płaca minimalna w całym okresie transformacji nie przekracza 40% przeciętnego wynagrodzenia. Tak niskiej płacy w Polsce nie uzasadnia ani wydajność pracy, ani czas pracy⁴¹.

Niepokojącym zjawiskiem występującym w krajach gospodarki rynkowej, w tym także i w Polsce, jest stały wzrost rozpiętości dochodów. Na przykład w USA, kraju, który zbudował „kapitalizm kasyna” od roku 1976 do 1998 płace realne pracowników spadły o 14%, podczas gdy wynagrodzenia kierownictwa firm wzrosły o 200%⁴². Stosunek wynagrodzeń prezesów korporacji do zarobków pracowników w USA zmienił się z 30: 1 w roku 1970 do prawie 500: 1 w roku 2000⁴³ i zachował dalszą tendencją wzrostową. Ten amerykański przykład bardzo szybko rozpowszechnił się w krajach UE. Rozpiętości dochodów, mimo że są już bardzo wysokie, nadal rosną i to nie tylko w krajach tzw. bogatych, ale

⁴¹ M. Księżyk, *Koszty pracy w Polsce na tle krajów Unii Europejskiej*, „Ekonomia Menedżerska” 2008, nr 4, s. 43–52.

⁴² M. Otte, *op. cit.*, s. 136.

⁴³ K. Kęciek, *Bomba zegarowa Reagana*, „Przegląd”, 18 marca 2012, s. 36.

i biednych, w tym w nowych krajach Wspólnoty, głównie w Polsce, która do roku 1990 była krajem egalitarnym, z niezbyt zamożnym i mało zróżnicowanym pod względem dochodów społeczeństwem, a obecnie jest krajem wyróżniającym się pod względem najwyższych rozpiętości dochodów (zajmuje pod tym względem drugie miejsce w UE).

Bogaci Polacy dorównują zamożnością elitom finansowym na Zachodzie, a społeczności należące do średniozamożnych lub ubogich (bezrobotni i tzw. biedni pracujący oraz ich rodziny) mają zdecydowanie gorszą sytuację w porównaniu z ich odpowiednikami w większości krajów Wspólnoty⁴⁴.

Podsumowanie

Scharakteryzowane źródła procesu finansjalizacji i jego ekonomiczne skutki dla rozwoju społeczno-gospodarczego państw i wzrostu poziomu życia mieszkańców, pozwalają na sformułowanie następujących wniosków końcowych:

- 1) Realizowany w krajach gospodarki rynkowej, w tym w Stanach Zjednoczonych i krajach UE, model wzrostu oparty o pieniądź dłużny i deficyt budżetowy, nie jest właściwy, gdyż nie zapewnia realizacji zrównoważonego wzrostu gospodarczego, wdrażania zasad gospodarki opartej na wiedzy, likwidacji bezrobocia i ubóstwa oraz stałego wzrostu poziomu życia ogółu mieszkańców krajów.
- 2) Kontrola emisji pieniądza przez prywatne banki jest najwyższą ze wszystkich form monopolu. Tylko w przypadku, gdy państwo emituje i kontroluje pieniądź, jest możliwe zapewnienie uczciwych podstaw funkcjonowania społeczeństwa.
- 3) Obecnie banki nie muszą drukować banknotów, by uzyskać zdolność do tworzenia podaży pieniądza, gdyż są w stanie zaproponować wielką ilość skomplikowanych produktów finansowych (innowacji) oraz przy pomocy różnych narzędzi tworzyć dług. Ten pieniądź finansowy ma taką samą siłę nabywczą, jak pieniądź realny.
- 4) Zagraniczne banki, wykorzystując pieniądź finansowy, często niejawnie, włączają się w proces emisji pieniądza nawet w krajach, gdzie jego emitentem jest państwo, a także finansują badania naukowe dotyczące tworzenia jego nowych postaci oraz badania nad modelami zapewniającymi rzekomo wysokie stopy zwrotu z inwestycji na rynkach finansowych. W ten sposób sprawują kontrolę nad inflacją i deflacją.

⁴⁴ E. Polak, *Globalizacja a zróżnicowanie społeczno-ekonomiczne*, Warszawa 2009, s. 9.

- 5) Bezpieczeństwo finansowe krajów powinno być obszarem ścisłej kontroli i nadzoru ze strony ich rządów. Gospodarki krajów powinny być nastawione na wytwarzanie materialnego bogactwa, uczciwą i wynagradzaną według efektów pracę, a nie na iluzoryczne bogactwo finansowe. Aby zrealizować te zadania, rządy krajów i politycy tworzący prawo w parlamentach, powinni znaleźć w sobie siłę, by przeciwstawić się dążeniom międzynarodowych bankierów do całkowitego zapanowania nad emisją pieniądza w skali świata. Ten cel jasno określa Klub Bilderberg⁴⁵. Tak samo jasna i jednoznaczna jest wypowiedź Davida Rockefellera z 1991 roku, który dążenia Klubu Bilderberg wyraził następująco:

Gdybyśmy przez te wszystkie lata ujawniali opinii publicznej nasze działania, nie mielibyśmy możliwości tworzenia planu rozwoju dla świata. Jednak świat staje się coraz bardziej skomplikowany, a zarazem coraz bliższa jest faza powołania rządu światowego. Nowa realna władza polityczna, wykraczająca poza suwerenne państwa narodowe, zostanie zbudowana z elity intelektualnej i międzynarodowych bankierów, co z pewnością będzie znacznie lepsze niż dotychczasowa trwająca od stuleci władza państwowa⁴⁶.

Aby społeczeństwa świata nie stały się niewolnikami światowych bankierów i elity finansowej, niezbędne jest podjęcie skutecznych działań prowadzących do rozwiązań likwidujących źródła finansjalizacji. Także i ludzie nauki powinni podjąć rzetelne badania nad funkcjami procesów gospodarowania i rolą pieniądza w tych procesach, zamiast twierdzić, analogicznie do światowych finansistów i Klubu Bilderberga, że skoro globalizacja postępuje, to skutkiem tego powinien być jeden światowy pieniądz i jedna światowa instytucja mająca prawo tworzenia go⁴⁷. Prowadząc badania nad rolą pieniądza w gospodarce nie można zapominać, że władza nad rządem dokonuje się poprzez kontrolę nad podażą pieniądza. Przyszłość pokaże, czy państwa świata będą zdolne uwolnić się od władzy bankierów, czy też nadal będzie tak, jak powiedział Rothschild: „Bez cienia wątpliwości, polityka i finanse od zawsze chodziły z sobą pod rękę”⁴⁸.

⁴⁵ D. Estulin, *Prawdziwa historia Klubu Bilderberg*, Katowice 2009.

⁴⁶ P. Escobar, *Bilderberg Strikes Again*, „Asia Times”, 10 May 2005, cyt. za: S. Hongbing, *op. cit.*, s. 160.

⁴⁷ Przykładowo, R.A. Mundell, noblista w dziedzinie ekonomii, uważa, że powinien być wprowadzony jeden światowy pieniądz, w: R.A. Mundell, *Zróbmy jedną światową walutę (wywiad)*, „Polityka” 2009, nr 12 (2697).

⁴⁸ S. Hongbing, *Wojna o pieniądz 2*, Bielany Wrocławskie 2011, s. 74.

Bibliografia

- Bureau of Labours Statistics USA, 2011.
- Dembinski P.H., *Finanse po zawale*, Studio Emka, Warszawa 2011.
- ECB Annual Report, 2009, 2010.
- Estulin D., *Prawdziwa historia Klubu Bilderberg*, Sonia Draga, Katowice 2009.
- Hongbing S., *Wojna o pieniądź*, Wektory, Bielany Wrocławskie 2011.
- Hongbing S., *Wojna o pieniądź 2*, Wektory, Bielany Wrocławskie 2011.
- Kęciek K., *Bomba zegarowa Reagana*, „Przegląd” 18 marca 2012.
- Kieżun W., *Patologia transformacji*, Poltext, Warszawa 2012.
- Kowalik T., www.Polska.transformacja.pl, Muza, Warszawa 2009.
- Kowalik T., *Systemowe źródła obecnego kryzysu finansowego*, „Master of Bussines Administration”, 2009, nr 5.
- Kowalik T., *Kapitalizm kasyna*, Krytyka Polityczna, Warszawa 2009.
- Księżyk M., *Koszty pracy w Polsce na tle krajów Unii Europejskiej*, „Ekonomia Menedżerska” 2008, nr 4.
- Mundell R.M., *Zróbmy jedną światową walutę (wywiad)*, „Polityka” 2009, nr 12 (2697).
- Otte M., *Kiedy nadchodzi kryzys*, Studio Emka, Warszawa 2009.
- Polak E., *Globalizacja a zróżnicowanie społeczno-ekonomiczne*, Difin, Warszawa 2009.
- Robins R.H., *Globalne problemy a kultura kapitalizmu*, ProPublico, Poznań 2006.
- Skalniak F., *Podstawowe problemy struktury i funkcjonowania kredytu bankowego w PRL*, [praca habilitacyjna], WSE, Kraków 1975.
- de Soto J.H., *Pieniądź, kredyt bankowy i cykle koniunkturalne*, Instytut L. von Misesa, Warszawa 2009.
- Monthly Bulletin, May 2010.
- Ministerstwo Finansów, Zegar długu publicznego.
- Raport Instytutu Sobieskiego nr 11.
- Roczniki statystyczne GUS za lata 2007–2010.
- Stiglitz J.E., *Szalone lata dziewięćdziesiąte*, PWN, Warszawa 2006.
- Stiglitz J.E., *Freefall: jazda bez trzymanki*, PTE 2010.
- Strange S., *Casino Capitalism*, London 1986.
- Szymański W., *Kryzys globalny. Pierwsze przybliżenie*, Difin, Warszawa 2009.
- Tittenbrun, *Z deszczu pod rynnę. Meandry prywatyzacji*, t. 1–4, Poznań 2007.
- www.stat.gov.pl; www.eurostat.eu [30.07.2011].
- Walt T., *Mocni w gębie*, „Polityka” 2011, nr 46 (2833).

Streszczenie

Mimo że rzetelne badania autorów, w tym w szczególności Songa Hongbinga (*Wojna o pieniądź*, t. 1–2, 2011), P.H. Dembinskiego (*Finanse po zawale*, 2011) i J.E. Stiglitz (*Jazda bez trzymanki*, 2010), uwidoczniają przyczyny i liczne negatywne skutki procesu finansjalizacji w warunkach otwartego rynku i globalizacji, w Polsce zauważalny jest brak zainteresowania rzetelnymi, udoku-

mentowanymi empirycznie badaniami, podejmującymi próbę odpowiedzi na następujące pytania: jakie są źródła i przyczyny procesu finansjalizacji, jak ten proces wpływa na występowanie kryzysów finansowych przekształcających się w światowe kryzysy gospodarcze oraz na wzrost gospodarczy i poziom życia mieszkańców, w tym Polski jako kraju UE, a także jakie są możliwości wyeliminowania finansjalizacji, bądź ograniczenia zakresu i negatywnych skutków tego procesu.

Uznając wyszczególnione problemy za istotne z punktu widzenia realizacji celów, jakie legły u podstaw integracji europejskiej (są nimi: dobrobyt, pokój, demokracja i prawa człowieka), treścią opracowania jest identyfikacja, systematyka i charakterystyka źródeł finansjalizacji oraz jej skutków dla wzrostu gospodarczego i poziomu życia mieszkańców UE, w tym Polski, a także wskazanie dróg wyjścia z obowiązujących negatywnych rozwiązań tworzących podstawy finansjalizacji. W opracowaniu oceniono stan teorii w powyższym zakresie oraz zamieszczono wyniki przeprowadzonym badań empirycznych.

słowa kluczowe: finansjalizacja, kryzysy finansowe, wzrost gospodarczy, poziom życia

Financialization. Its Sources and Effects on Economic Growth and Living Standards in the European Union

Summary

Even though thorough research, in particular by Song Hongbing (*Currency Wars*, Vol. 1–2, 2011), P. H. Dembinski (*Finance after a Heart Attack*, 2011) and J.E. Stiglitz (*Freefall*, 2010), reveals the causes and numerous adverse effects of a financialization process in open markets under globalization, in Poland there is a lack of interest in reliable, documented empirical studies that attempt to answer the following questions: what are the sources and causes of the process of financialization, how does this process affect the occurrence of financial crises, that transform themselves into world economic crises, economic growth and the standard of living of all residents, including the inhabitants of Poland as an EU country as well as what is the potential for eliminating financialization or reducing the scope and negative effects of this process.

Recognizing the problems listed above as essential for the realization of objectives that were at the foundation of European integration (these are: prosperity, peace, democracy and human rights), the content of this paper is: identification, systematization and characterization of financialization sources and its consequences for economic growth and the standard of living in EU countries, including Poland, as well as to indicate ways out of the existing detrimental solutions that constitute the basis of financialization. This paper assesses the state of theory in this area and includes the results of empirical research that was conducted.

Key words: financialization, financial crises, economic growth, standard of living

Ochrona rynku konkurencji w Unii Europejskiej w ramach programu *leniency*

Wprowadzenie

Prawo konkurencji stanowi fundament prawidłowego funkcjonowania rynku unijnego, który jest rdzeniem integracji europejskiej. Z tego powodu jednym z podstawowych zadań Komisji Europejskiej oraz krajowych organów antymonopolowych, jest kontrola przestrzegania przepisów w tym prawie zawartych. Zakaz zawierania porozumień antykonkurencyjnych jest kluczową regulacją odnoszącą się do konkurencji w Unii Europejskiej. Położenie nacisku na skuteczną egzekucję wiąże się ze świadomością potrzeby ochrony gospodarki przed szkodliwymi porozumieniami o charakterze kartelowym. Kartelowa monopolizacja jest zjawiskiem utajonym, a tym samym trudnym do przeciwdziałania. Jednym z instrumentów prawnych służących zwalczaniu powyższych zjawisk jest program *leniency*. Jego istotą jest system łagodzenia kar dla skruszonych uczestników porozumień kartelowych. Po raz pierwszy rozwiązania te zastosowano w Stanach Zjednoczonych. Sukcesy amerykańskie skłoniły Komisję Europejską do wdrożenia programu *leniency* na gruncie europejskim. Obecnie funkcjonujący program opiera się na Obwieszczeniu Komisji w sprawie zwalniania z grzywien i zmniejszania grzywien w sprawach kartelowych z 2006 roku.

Artykuł koncentruje się na omówieniu istoty instytucji *leniency* z uwzględnieniem przepisów prawa unijnego oraz polskiego. W pracy dokonano analizy czynników decydujących o skuteczności programu *leniency*. Część rozważań poświęcono efektom praktycznego stosowania programu przez Komisję Europejską oraz Urząd Ochrony Kon-

kurencji i Konsumenta. Szczególną uwagę poświęcono także badaniu statystyk dotyczących udziału programu *leniency* w ogólnej liczbie rozbitych przez te instytucje nielegalnych porozumień. Artykuł porusza problematykę wpływu stosowania instytucji *leniency* na skuteczność postępowań antymonopolowych oraz przybliża czynniki determinujące efektywne funkcjonowanie programu.

Reguły konkurencji na rynku Unii Europejskiej

Zasadniczym elementem integracji europejskiej jest wspólny rynek państw członkowskich. Umożliwia on zacieśnienie integracji, a także znacznie ją przyspiesza. Ma on tym większe znaczenie, że jest regulatorem procesów gospodarczych zachodzących w Unii Europejskiej, co wynika z faktu funkcjonowania modelu gospodarki rynkowej. Z kolei podstawą gospodarki tego typu jest konkurencja, w ramach której mogą rywalizować wszystkie podmioty gospodarcze znajdujące się na rynku¹. Istnieje ona wtedy, gdy w tym samym czasie oraz w obrębie tego samego terytorium różni przedsiębiorcy oferują konsumentowi podobne lub identycznego przeznaczenia produkty. Z racji ograniczonej ilości dostępnych zasobów dla każdego uczestnika rynku, konsument ten ma wybór wśród przedstawionych mu ofert. Te różnią się między sobą ceną, jakością i innymi elementami. Wymiernym efektem rywalizacji przedsiębiorstw jest obniżanie cen, a także poprawa jakości produktów oraz, co za tym idzie, optymalna alokacja zasobów².

Aby umożliwić prawidłowe funkcjonowanie konkurencji, niezbędne są odpowiednie mechanizmy prawne, które uchronią ją przed naruszeniami³. Podczas tworzenia podstaw integracji gospodarczej kwestią priorytetową było uniknięcie zastąpienia likwidowanych barier handlowych, w tym ceł oraz ograniczeń ilościowych, stworzonych przez państwo, barierami nowymi. Wynikałyby one ze zbyt szerokiej autonomii przedsiębiorstw lub działań podejmowanych przez państwo. Założono więc, że integracja znajdzie swe oparcie na „systemie zapewniającym niezakłóconą konkurencję na rynku wewnętrznym”, o czym stanowił dawny art. 3 ust. 1 lit. g TWE⁴. Wobec orzecznictwa Europejskiego

¹ J. Barcz-Kawecka, E. Wyrzykowska, K. Michałowska-Gorywoda, *Integracja europejska*, Warszawa 2007, s. 298.

² R. Skubisz, E. Skrzydło-Tefelska, *Prawo europejskie – zarys wykładu*, Lublin 2003, s. 329.

³ J. Justyński, *Podstawy prawne polityk gospodarczych Unii Europejskiej*, Toruń 2001, s. 117.

⁴ Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (wersja skonsolidowana), Dz.Urz. C 340, 10 listopada 1997.

Trybunału Sprawiedliwości, które stanowiło, że przepis ten jest bezpośrednio skuteczną normą prawną, zaistniała konieczność stworzenia podstawowych reguł konkurencji⁵. Na wewnętrznym rynku można wyróżnić ich dwie główne kategorie:

- 1) reguły skierowane do przedsiębiorstw, zapobiegające ich działaniom łącznym lub indywidualnym, które mogłyby prowadzić do zakłóceń konkurencji. Obejmują one przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji, zakaz nadużywania pozycji dominującej oraz zakaz zawierania porozumień antykonkurencyjnych;
- 2) reguły skierowane bezpośrednio do państw członkowskich, mające na celu eliminację zachowań, które mogłyby prowadzić do złamania zasady równości w handlu na rynku wewnętrznym, a tym samym do zakłóceń konkurencji. Do grupy tej należą: zakaz pomocy udzielanej przez państwa członkowskie z własnych zasobów (tzw. pomoc publiczna), która jest szkodliwa dla rynku, a także nakaz dostosowania monopolii państwowych o charakterze handlowym do warunków rynkowych, w celu wyrównania szans w dostępie do zaopatrzenia i zbytu⁶.

Zakaz zawierania porozumień antykonkurencyjnych jest więc jedną z podstawowych zasad dotyczących ochrony konkurencji w Unii Europejskiej. Skuteczna egzekucja powyższego zakazu wiąże się z koniecznością ochrony gospodarki unijnej głównie przed porozumieniami o charakterze kartelowym, które w praktyce są zjawiskiem trudnym do ujawnienia, a przeciwdziałanie oraz zwalczanie ich jest dużo bardziej skomplikowane, aniżeli w przypadku pozostałych antykonkurencyjnych praktyk.

Porozumienia kartelowe

Zawieranie porozumień to czynność często spotykana w praktyce gospodarczej. Jest ona dokonywana w celu realizacji wspólnych interesów biznesowych. Umowami o szczególnym znaczeniu gospodarczym są porozumienia długookresowe, tzw. alianse strategiczne. Pomimo faktu, że przy zawieraniu takiego porozumienia menedżerowie kierują się wieloma przesłankami, rzadko wśród motywów swego działania umieszczają chęć ograniczania konkurencji na rynku. Rzeczywistość skutecznie weryfikuje jednak te deklaracje jasno pokazując, że osiągnięcie tego

⁵ T. Skoczny, *Podstawy i zakres wspólnotowego prawa konkurencji*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej – prawo materialne i polityki*, red. J. Barcz, Warszawa 2003, s. 184.

⁶ J. Barcz, E. Kawecka-Wyrzykowska, K. Michałowska-Gorywoda, *op. cit.*, s. 299, 300.

celu często było priorytetem porozumienia. Alians strategiczny zakłada współpracę między bezpośrednimi konkurentami oraz wpływa na sytuację innych konkurentów, dostawców lub konsumentów w ramach tego samego bądź podobnego sektora, dlatego też przy tego rodzaju porozumieniu ma się do czynienia ze szczególnym ryzykiem zachowań antykonkurencyjnych jego uczestników.

Zarówno porozumienie poziome, jak i pionowe, ze względu na możliwość rozwoju i wzrostu rynkowej siły, jakie ze sobą niesie, z punktu widzenia przedsiębiorcy jest zjawiskiem pożądanym. Realizacja interesów stron danego układu może jednak doprowadzić do zakłócenia konkurencji, czyniąc jego działania sprzecznymi z prawem konkurencji. Nie ma tutaj znaczenia, czy przedsiębiorcy dokonują tego nieświadomie, czy też z premedytacją – w świetle prawa ich współdziałanie zostanie zakwalifikowane jako nielegalny kartel. Aktywność takiego porozumienia nastawiona jest na eliminację, ograniczenie, bądź naruszenie konkurencji, stąd też są one szczególnie groźne dla gospodarki. Kooperacja o charakterze kartelowym może przybierać kilka form:

- porozumień między przedsiębiorcami, z zastrzeżeniem, że nie muszą być one prawnie wiążące, należą do tej kategorii zarówno umowa cywilnoprawna, jak i *gentlemen's agreement*, tak więc porozumienia w różnych formach – pisemnej lub ustnej, które zawierają wszelkie uzgodnienia dotyczące reguł zachowań,
- decyzji związków przedsiębiorców, zwłaszcza wydawanych przez stowarzyszenia gospodarcze, zalicza się tutaj wzorce zachowań, rekomendacje skierowane do członków, statuty,
- praktyk uzgodnionych, czyli wszelkich form koordynacji działań gospodarczych bez konieczności zawierania porozumienia (przykładem może być wymiana cenników, czy wzajemne przedstawianie planów strategii rynkowej).

Trwałość porozumienia antykonkurencyjnego ulega zmianom wskutek zmieniających się warunków rynkowych bądź zachowań jego uczestników. Jest ono tym silniejsze, im większe bariery wejścia na dany rynek. Uczestnicy kartelu muszą charakteryzować się zdyscyplinowaniem i przestrzegać postanowień porozumienia. Aby mówić o trwałym kartelu, musi on obejmować wszystkich większych sprzedawców na rynku właściwym, posiadać narzędzia do dyscyplinowania swoich członków oraz dbać o skuteczny kamuflaż swoich działań. Działania dyscyplinujące mają szczególne znaczenie, umożliwiają bowiem wyeliminowanie konkurencji, po czym kartel realizuje zysk monopolowy rekompensujący koszty wzajemnych ograniczeń. Rozpad zmowy może dokonać się w wyniku łamania ustalonych zasad przez dotychczasowo-

wych jej członków, w celu dążenia do jeszcze większych zysków niż dana zmowa gwarantuje. Dodatkowo zmieniająca się koniunktura oraz zmniejszająca pewność zysków sprawiają, że dyscyplina w kartelu ulega rozluźnieniu, co prowadzi do jego załamania.

W roku 2008 służby Komisji zdecydowały się na ogólne oszacowanie szkód wyrządzonych gospodarce przez kartele. Przyjrzano się 18 kartelom, będącym przedmiotem postępowania w latach 2005–2007, analizując rozmiar przedmiotowych rynków oraz okres istnienia karteli. Poczyniono także ostrożne założenia dotyczące szacowanego zawyżenia przez nie cen w przedziale od 5 do 15%, z czego wynikało, że szkoda wyrządzona przez wspomniane kartele kształtowała się w wysokości od 4 do 11 mld euro. Zdecydowano się uśrednić pomiar, stąd też przyjęto wartość środkową – 10%, określającą rozmiar strat konsumentów na wymowną sumę 7,6 mld euro. Analizując literaturę ekonomiczną, według której średnie zawyżenie cen przez kartele wynosi 20–25%, można uznać, że kwota obliczona przez służby Komisji jest poważnie zaniżona⁷. Straty konsumenckie w wyniku działalności karteli osiągają więc szokujące rozmiary, podobnie jak szkody poniesione przez inne przedsiębiorstwa, co można udowodnić analizując poszczególne przykłady rozbitych przez Komisję Europejską lub organy ochrony konkurencji państw członkowskich nielegalnych porozumień rynkowych.

Bardzo przejrzystym przykładem zmowy kartelowej, na której stracili konsumenci oraz uczciwie działające firmy był kartel LCD, w którym brało udział sześć firm działających na rynku europejskim – między innymi Samsung oraz LG Display. Firmy regulowały ceny wyświetlaczy montowanych w telewizorach i telefonach od października 2001 do lutego 2006 roku, za co Komisja Europejska postawiła im zarzut działalności na szkodę konsumentów i ukarała karą łączną 649 mln euro. Kartel wspólnie uzgadniał widełki cenowe, ceny minimalne, a także wymieniał się informacjami na temat planów produkcji i przyszłych cen, działał więc również na niekorzyść przedsiębiorstw spoza porozumienia⁸.

Specyficznym przykładem porozumienia o charakterze kartelowym jest uchwała polskiej Krajowej Rady Notarialnej z 2002 roku (organ samorządu zawodowego notariuszy). Uchwalając kodeks etyki ustanowiła ona przepis, według którego przyciąganie klientów poprzez zapropo-

⁷ Sprawozdanie Komisji dotyczące polityki konkurencji za rok 2008 z 23 lipca 2009 r. (COM (2009) 374 wersja ostateczna), s. 5.

⁸ NVision Pomoc komputerowa, *Komisja Europejska wyznacza 649 milionów kary dla kartelu producentów LCD*, www.nvision.pl/Komisja-Europejska-wyznacza-649-milionow-kary-dla-kartelu-producentow-LCD--News-18537-ndetails.html [06.03.2011].

wanie niższej ceny jest rażącym przypadkiem naruszenia zasad etyki zawodowej. Oznaczało to, że notariusz nie mógł zaproponować swojemu klientowi ceny niższej od stawki maksymalnej, ustalonej w rozporządzeniu ministerialnym i to bez żadnych dla siebie dyscyplinarnych konsekwencji. Spowodowało to, że stawki maksymalne stały się jedynymi dyktowanymi, co wyeliminowało całkowicie konkurencję cenową, najważniejszą na rynku usług notarialnych. Ustawodawca celowo ustanowił górną granicę cen usług notariuszy, mając na uwadze znaczenie społecznej dostępności ich usług. Uchwała Rady Notarialnej zobowiązująca wszystkich członków do stosowania maksymalnego wynagrodzenia, zabezpieczała interesy tej grupy. Klientowi z powodu identycznej stawki było więc obojętne, z czyich usług skorzysta, a cała sytuacja pociągała za sobą obniżenie jakości usług, na którą składają się fachowość obsługi, godziny pracy notariusza lub lokalizacja kancelarii. Uchwała samorządu została uznana za niezgodną z prawem konkurencji⁹.

Z kolei porozumienie operatora płatnego odcinka autostrady A4 Katowice–Kraków z wybranymi przedsiębiorcami miało na celu zapewnienie im wyłączności na świadczenie usług pomocy drogowej w poszczególnych częściach autostrady. Autoryzowani przedsiębiorcy zostali wyznaczeni w drodze konkursu o niejasnych zasadach. Dokonano uzgodnień z policją drogową, której oświadczono, że operator zawarł umowy z czterema firmami świadczącymi pomoc drogową i tylko one będą wzywane do zdarzeń na autostradzie. Skutki powyższego porozumienia są bardzo szkodliwe dla kierowców (konsumentów), gdyż autoryzowane przedsiębiorstwa mające wyłączność wyznaczają wyższe ceny za swoje usługi pomocy drogowej, niż działając w normalnych rynkowych warunkach. Dla posiadaczy aut nieubezpieczonych lub posiadających polisę, lecz niechcących z niej skorzystać, powoduje to konieczność korzystania z usług o zawyżonej cenie. Drugi skutek o charakterze pochodnym, to wzrost cen polis ubezpieczeniowych, przy których wycenie bierze się pod uwagę wiele czynników, w tym również koszty pomocy drogowej¹⁰.

Zwalczanie karteli leży w interesie wszystkich uczestników rynku, a także całej gospodarki, gdyż w dłuższym okresie prowadzą one do spadku konkurencyjności i zmniejszenia zatrudnienia¹¹. Eliminacja nielegalnych zmw należy do priorytetów Dyrekcji Generalnej ds. Kon-

⁹ Wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 22 grudnia 2004 r., XVII Ama 50/04, Dz.Urz. Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów nr 1/2005.

¹⁰ Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Niedozwolone porozumienia zawierane przez przedsiębiorców – skutki dla konsumentów*, Warszawa 2007, s. 14, 16.

¹¹ Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Leniency*, Warszawa 2004, s. 3.

kurencji Komisji Europejskiej oraz krajowych organów ochrony konkurencji. Jest to jednak zadanie o wysokim stopniu trudności. Wykrycie kartelu i udowodnienie winy biorącym w nim udział przedsiębiorcom nie jest łatwe, gdyż z oczywistych powodów strony zakazanego porozumienia starają się ukryć jego istnienie¹².

Rozbicie kartelu skrywającego się pod postacią zrzeszenia podmiotów gospodarczych przysparza wielu trudności organom antymonopolowym. Zmowa, jaką jest decyzja branżowego stowarzyszenia, posiada dobrze zorganizowaną strukturę – jej uczestnicy posiadają bowiem nie tylko dobrą przykrywkę dla wspólnych działań w postaci stowarzyszenia przedsiębiorców, ale także dogodne instrumenty na jego łonie do koordynacji działań i wymiany informacji. Z kolei identyfikacja praktyk uzgodnionych kilku przedsiębiorstw na rynku oligopolistycznym przedstawia się jako zadanie dość skomplikowane, a spowodowane jest to dużą przejrzystością tego rodzaju rynku (podmioty na nim funkcjonujące mogą w całkiem naturalny sposób adaptować swoje działania do działań konkurencji), tak więc ocena aktywności przedsiębiorców musi być dokonywana precyzyjnie. Ciężko jest ustalić linię oddzielającą zachowania paralelne determinowane strukturą rynku od całkowicie świadomego kształtowania polityki przedsiębiorstwa w porozumieniu z konkurentami, noszącego znamiona zмовы kartelowej.

Wiele sprzecznych emocji wiąże się także z wymianą informacji handlowej, aktywnością dość często spotykaną wśród przedsiębiorców. Zdarza się bowiem w praktyce, że granica pomiędzy motywującymi ją względami ekonomicznymi, technicznymi, biznesowymi (korzystnymi dla konkurencji), a działaniem niezgodnym z prawem konkurencji jest bardzo wąska¹³.

Wykazanie, że niepożądane zjawiska, takie jak podział rynku, limitowanie produkcji czy ograniczenie konkurencji cenowej, to skutki działalności karteli, wymaga zebrania niepodważalnych dowodów. Przez skryte działanie porozumienia ciężko jest zdobyć na przykład umowę obciążającą strony kartelu, co uniemożliwia wszczęcie postępowania. Uczestnicy zмовы chcą jak najdłużej utrzymać kartel w tajemnicy w celu nieprzerwanego czerpania nielegalnych zysków i dlatego walka z nimi wymaga użycia nieszablonowych środków. Podstawą nowej koncepcji zwalczania karteli jest wprowadzenie takich prawnych uregulowań, które okażą się na tyle atrakcyjne dla przedsiębiorców uczestniczących w zмовie, że zdecydują się oni dobrowolnie z niej wystąpić

¹² M. Modzelewska de Raad, *Bardzo srogie kary*, „Rzeczpospolita”, 12 października 2004.

¹³ *Ibidem*.

oraz podjąć współpracę z organem ochrony konkurencji w ujawnianiu jej struktury i przedmiotu. Aby tego dokonać, niezbędne okazały się zmiany prawne, stwarzające możliwość łagodniejszego potraktowania przedsiębiorcy, który zdecydował się odstąpić od kartelu i był skory do udzielenia informacji pomocnych w przeprowadzaniu postępowania. Nowa koncepcja stanowi szansę dla przedsiębiorców, którzy pragną zaprzestać udziału w zakazanym porozumieniu i podjąć współpracę, lecz zniechęca ich perspektywa wysokich kar za złamanie prawa konkurencji. Gdyby nie wprowadzono przepisów umożliwiających łagodniejsze traktowanie, organ antymonopolowy nie miałby żadnej formalnej możliwości nagrodzenia współpracującego uczestnika zмовы, a ten z kolei nie widziałby realnych korzyści z dobrowolnego wystąpienia z kartelu.

Z punktu widzenia Komisji Europejskiej i krajowych organów ochrony konkurencji ważniejsza jest pewność, że działania przeciwko prawu konkurencji są wykrywane i karane, aniżeli nakładanie kar adekwatnych do ciężaru naruszeń dla współpracującej strony kartelu. Wszystkie przepisy podporządkowane powyższej innowacyjnej koncepcji walki z porozumieniami kartelowymi wchodzą w zakres programu *leniency*, który w praktyce stanowi instytucję „czynnego żalu” dla przedsiębiorców uczestniczących w nielegalnej zмовie¹⁴.

***Leniency* – geneza, zakres i założenia programu**

Pierwszy program *leniency* został wprowadzony przez Departament Sprawiedliwości w Stanach Zjednoczonych w 1978 roku. Był on jednak mało efektywny – nie przyjmowano dużej liczby zgłoszeń, co uniemożliwiało realną walkę z kartelami. Starą wersję programu zmodyfikowano dopiero w 1993 roku, wnosząc istotną poprawkę – przyznano automatyczne anulowanie kary dla przedsiębiorcy, który pierwszy ujawni istnienie kartelu lub dostarczy informacji na jego temat. Zmiana przyniosła pożądany skutek, zanotowano wielki wzrost wpływających wniosków (na przestrzeni lat 1993–1999 wpłynęło dwudziestokrotnie więcej wniosków niż w okresie 1978–1993). Atrakcyjność amerykańskiego programu łagodzenia kar zwiększał również fakt, że tamtejsi przedsiębiorcy wiedzieli już przed nawiązaniem współpracy z urzędem antymonopolowym, na jaką redukcję kary mogą liczyć w ramach *leniency*.

Sukcesy amerykańskiego urzędu antymonopolowego w zwalczaniu karteli przyniosły skutek w postaci wielkiego zainteresowania *leniency* w innych krajach. Australia, Korea Południowa i Kanada zdecydowały się powielić amerykańską koncepcję już w latach 90. W Europie w 1996

¹⁴ Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Leniency*, Warszawa 2004, s. 2–4.

roku pierwsza uczyniła to Komisja Europejska. Pierwszy wspólnotowy program łagodzenia kar opierał się na komisyjnym Obwieszczeniu w sprawie nienakładania i obniżania kar pieniężnych w sprawach kartelowych. Sprawy te miały związek z działaniem niezgodnym z przepisami prawa wspólnotowego, a dotyczyły nielegalnych porozumień i praktyk ograniczających konkurencję w obrębie rynku wewnętrznego¹⁵. Powyższy akt przestał obowiązywać sześć lat później, kiedy w 2002 roku zastąpiło go nowe Obwieszczenie¹⁶. Obecnie funkcjonujący program *leniency* dla skruszonych uczestników zмовы kartelowej opiera się na Obwieszczeniu z 2006 roku¹⁷. Skuteczność programu wyrażona w danych napływających z Komisji Europejskiej oraz USA i innych krajów spowodowały, że w 2000 roku Niemcy oraz Wielka Brytania zdecydowały się na implementację przepisów umożliwiających łagodniejsze traktowanie do swoich systemów prawnych. W późniejszym okresie do grona krajów korzystających z programu dołączyły Francja, Irlandia, Szwecja, Holandia, Czechy, Słowacja, Węgry, Litwa, Cypr oraz Polska. Przepisy prawne, na mocy których funkcjonuje *leniency* w poszczególnych państwach zawarte są w szczególnych obwieszczeniach lub wytycznych właściwych organów, które zostały wydane na bazie ustaw o ochronie konkurencji bądź wchodzą w zakres tychże ustaw¹⁸. Są one jednak systematycznie dostosowane do modelowego programu *leniency*, przyjętego przez Komisję oraz organy antymonopolowe państw członkowskich.

Zakres przedmiotowy programu łagodzenia kar w Komisji Europejskiej obejmuje porozumienia określone w art. 101 TFUE¹⁹, z kolei w Polsce jest on uregulowany przez art. 6 ust. 1 Ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Podmiotami uprawnionymi do korzystania z dobrodziejstw w ramach *leniency* są uczestnicy kartelowej zмовы, wymiar złagodzenia kary zależy jednak od spełnienia licznych warunków, które zostaną opisane w dalszej części rozdziału.

Założeniem programu antykartelowego jest zwiększenie świadomości przedsiębiorców o ryzyku wiążącym się z uczestnictwem w kartelu. Dzięki jego wprowadzeniu żadna zмова, nawet ta najlepiej zorganizowana i starannie ukrywana przed otoczeniem, nie daje pełnej gwarancji

¹⁵ *Ibidem*, s. 7.

¹⁶ Obwieszczenie Komisji w sprawie darowania i obniżania kar pieniężnych w sprawach kartelowych, Dz.Urz. WE z 13 lutego 2002 r., C 45.

¹⁷ Obwieszczenie Komisji w sprawie zwalniania z grzywn i zmniejszania grzywn w sprawach kartelowych, Dz.Urz. UE z 8 grudnia 2006 r., C 298.

¹⁸ Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Leniency...*, s. 11.

¹⁹ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.Urz. C 115 z 9 maja 2008 r.

bezkarności. Istotą całego przedsięwzięcia jest zachęcanie do donoszenia na innych partnerów w celu uniknięcia kary, tak więc pod tym względem założenia *leniency* są podobne do innej instytucji stosowanej w prawie, jaką jest instytucja świadka koronnego, która w przeszłości spotykała się z dużą dozą nieufności, a dziś jest ważnym środkiem walki ze zorganizowaną przestępczością. Inną analogią między powyższymi środkami prawnymi jest fakt, że zarówno znowę kartelową, jak i zorganizowaną grupę o charakterze przestępczym ciężko jest rozbić w odmienny sposób niż przez uderzenie w jej jedność i solidarność. Ponadto program *leniency* został skonstruowany w taki sposób, żeby wzniecić wśród uczestników znowy współzawodnictwo w składaniu wniosków. Liczy się szybkość oraz skuteczność, gdyż tylko pierwszy przedsiębiorca może liczyć na całkowite umorzenie grzywny. Praktyka pokazuje, że zdarzają się sprawy, w których liczy się każdy dzień i godzina zwłoki w dostarczeniu wniosku do organu antymonopolowego. Przedsiębiorcy, który nieco później zgłosi się do programu pozostaje jedynie perspektywa częściowego anulowania kary, choć i ona w świetle utraty 10% rocznego przychodu wydaje się bardzo atrakcyjna²⁰. Kolejnym z założeń programu *leniency* jest stworzenie możliwości obniżenia lub anulowania kary bez konieczności oczekiwania na decyzję w danej sprawie, co pozwala na zwiększenie pewności prawnej współpracującego uczestnika kartelu, a także powoduje wzrost zaufania do organu ochrony konkurencji.

Zgodnie z aktualnie obowiązującymi programami *leniency*, na całkowite anulowanie kary zasługuje przedsiębiorca, który jako pierwszy ujawni istnienie i działalność kartelu, a także zgadza się na pełną współpracę. Ponadto jego informacje muszą spełniać następujące warunki:

- są informacjami do tej pory nieznanymi urzędowi antymonopolowemu,
 - mogą one stanowić bazę do wszczęcia postępowania.
- Dodatkowo skruszony przedsiębiorca obowiązkowo udowadnia, że:
- nie był głównym uczestnikiem kartelu,
 - zakończył swoje uczestnictwo w znowie (jest zobligowany tego dokonać najpóźniej do dnia złożenia wniosku).

Podsumowując, na podstawie *leniency* przyjmuje się, że na złagodzone traktowanie obejmuje jedynie takich przedsiębiorców, którzy dobrowolnie wykażą chęć współpracy z właściwym organem. Oznacza to, że pierwszy krok oznaczający zamiar udzielenia pomocy należy zawsze do

²⁰ Lex a Wolters Kluwer business, Polski serwer prawa, *Leniency – sposób na uniknięcie kary za zakazane porozumienie*, www.lex.pl/?cmd=artykul,2281 [10.03.2011].

winnego naruszeniom prawa konkurencji podmiotu gospodarczego²¹.

Program *leniency* w świetle Obwieszczenia Komisji Europejskiej z 2006 r.

Kolejne koncepcje programu Komisji Europejskiej były zbliżone do siebie pod względem założeń, jednakże praktyka stosowania *leniency* pokazała, że pożądane jest zwiększenie przejrzystości warunków zmniejszania kar. Z tego też powodu, aby poprawić efektywność programu zdecydowano się na rozszerzenie zakresu łagodzenia sankcji, z tym jednak zastrzeżeniem, że na anulowanie lub redukcję kary zasłużą tylko ci przedsiębiorcy, którzy udostępnią wartościowe z punktu widzenia Komisji materiały związane z kartelem²².

Obowiązujące od roku 2006 Obwieszczenie Komisji Europejskiej wytycza ramy nagradzania za współpracę uczestników kartelu (przedsiębiorców biorących udział w porozumieniu, o którego zakazie stanowi art. 101 TFUE), które poprzez swoją działalność miały wpływ na funkcjonowanie rynku wewnętrznego. Według znajdujących się w nim zapisów, uhonorowanie każdej inicjatywy dobrowolnego wyjścia z kartelu leży w interesie wszystkich obywateli Unii Europejskiej. Ponadto Komisja uważa współpracę przedsiębiorstwa w wykrywaniu istnienia zмовy za bardzo wartościową. Jego wkład w rozpoczęcie postępowania lub stwierdzenie naruszenia może być czynnikiem uzasadniającym zwolnienie z wszelkich grzywien, pod warunkiem spełnienia pewnych wymagań dopełniających. Zwolnienie z grzywien może dotyczyć tylko jednego podmiotu. Z kolei za uzasadnienie zmniejszenia grzywny uznaje się współpracę zarówno pojedynczego przedsiębiorstwa, jak i większej ich liczby. Każda redukcja grzywny jest wprost proporcjonalna do rzeczywistego wkładu podmiotu, do którego zalicza się czas podjęcia współpracy oraz jej jakość w ustaleniu przez Komisję istnienia kartelu. Obniżenie kary przysługuje tym przedsiębiorstwom, które dostarczyły dowody stanowiące dopełnienie materiałów już posiadanych, a zarazem zwiększające ich wartość jako całości. Należy jednak zauważyć, że zarówno zwolnienie, jak i zmniejszenie grzywny będące rezultatem uczestnictwa w *leniency*, nie chroni przedsiębiorstw od cywilnoprawnych sankcji związanych z naruszeniem prawa konkurencji.

Na kanwie obwieszczenia przedsiębiorstwo ma możliwość składania na ręce Komisji dokumentów już wcześniej istniejących oraz dokonania dobrowolnego opisu swojej wiedzy o kartelu i swojego w nim uczestnictwa. Opis taki sporządza się specjalnie w celu przekazania go

²¹ Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Leniency...*, s. 5–6.

²² *Ibidem*, s. 8.

w ramach *leniency*. Według Komisji, rozwiązania takie okazały się użyteczne z punktu widzenia efektywności postępowania i eliminacji karteli. Umożliwienie składania dobrowolnych wyjaśnień nie powinno być zastąpione nakazem ujawniania informacji, jaki wydaje się w sprawach cywilnoprawnych. Taki stan mógłby skutecznie zniechęcić przedsiębiorstwa do współpracy z Komisją w ramach obwieszczenia, gdyż potencjalni uczestnicy programu uważaliby swoją sytuację w postępowaniu cywilnoprawnym za gorszą od tych przedsiębiorstw, które nie były chętne do współpracy. Ewentualny skutek wprowadzenia nakazu wpływałby negatywnie na szeroko pojęty interes publiczny, który zakłada zapewnienie skutecznego egzekwowania przez publiczne organy art. 101 TFUE w sprawach porozumień o charakterze kartelowym, co z kolei wiązałoby się nieefektywnym egzekwowaniem tychże przepisów w ramach powództwa prywatnego. Zeznania złożone przed Komisji podlegają ścisłej ochronie, jednakże nie oznacza to zakazu ich ujawnienia przed adresatami zgłoszonych zastrzeżeń w celu zapewnienia im praw do obrony. Wgląd do akt danej sprawy przedsiębiorcy mogą uzyskać w siedzibie Komisji w tym samym terminie oraz po formalnym zgłoszeniu swoich zastrzeżeń. Ponadto oświadczenia przedsiębiorstw zostaną przekazane do państwowych organów ochrony konkurencji w ramach współpracy wewnątrz Europejskiej Sieci Konkurencji, które to organy zajmują się sprawami karteli działających na obszarze ich rynków krajowych. Z kolei Komisja zajmuje się zmwami działającymi w co najmniej trzech państwach członkowskich²³.

Wydane obwieszczenie wytyczające reguły stosowania i uczestnictwa w *leniency* szczegółowo precyzuje wymogi kwalifikujące do dwóch kategorii łagodzenia sankcji, funkcjonujących w ramach programu. Pierwsza z kategorii, przewidująca możliwość maksymalnego wykorzystania przez przedsiębiorstwo korzyści przysługujących w ramach *leniency*, a skutkująca zwolnieniem z grzywny, została uregulowana w sekcji II A obwieszczenia. Podstawowym, wymienionym już wcześniej warunkiem anulowania kary, jest pierwszeństwo informatora w przekazaniu dowodów istnienia kartelu wpływającego na unijny rynek wewnętrzny, dodatkowo dowody te muszą być na tyle ważne, że umożliwią przeprowadzenie celowej kontroli w przedsiębiorstwach w związku z domniemaniem działalności kartelu lub umożliwią wykrycie naruszenia przepisów traktatowych. Aby powyższa kontrola mogła być przeprowadzona z mocy prawa, współpracujący przedsiębiorca musi przekazać na ręce Komisji informacje oraz materiały dowodowe, do których należą:

²³ Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Leniency – program łagodzenia kar*, Warszawa 2009, s. 1.

- a) oświadczenie przedsiębiorcy zawierające poniższe informacje, jeśli są znane przedsiębiorcy w chwili składania wniosku:
- precyzyjny opis domniemanych praktyk kartelu, obejmujący jego cele, działania oraz sposób funkcjonowania, objęte kartelem produkty lub usługi, jego zasięg geograficzny, czas trwania kartelu oraz szacowane wielkości rynkowe na jakie wpływało domniemane porozumienie, szczegółowe informacje o terminach, miejscach, treści i uczestnikach kontaktów w ramach tego kartelu, dodatkowo wszelkie wyjaśnienia w ramach złożonych wraz z wnioskiem dowodów o istotnym znaczeniu;
 - nazwę oraz adres osoby prawnej wnioskującej o zwolnienie z grzywny oraz nazwy i adresy wszystkich przedsiębiorców, które należą lub należały do domniemanej zмовы;
 - dane osobowe, stanowiska, adresy służbowe lub domowe osób fizycznych (w razie konieczności), które zgodnie z wiedzą wnioskującego przedsiębiorcy brały udział w domniemanym kartelu, w tym osoby ze strony wnioskodawcy;
 - informacje, na bazie których przedsiębiorca w związku z domniemanym kartelem zwrócił się lub ma zamiar się zwrócić do innych organów antymonopolowych na terenie lub poza terenem Unii Europejskiej;
- b) inne materiały dowodowe związane z domniemaną zмовą, które znajdują się bezpośrednio w posiadaniu wnioskującego przedsiębiorcy lub są mu dostępne w momencie składania wniosku, należą tutaj zwłaszcza dowody pochodzące z okresu zaistnienia danych zdarzeń.

Dostarczenie materiałów umożliwiających kontrolę uczestników domniemanego kartelu, bądź też wykrycie naruszenia postanowień Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, nie daje pełnej gwarancji uniknięcia kary. Według postanowień Komisji, anulowanie grzywny nie zostanie zastosowane wobec wnioskodawcy, który ujawnił dowody uprawniające do wszczęcia kontroli, jeśli w momencie złożenia przez niego aplikacji o uczestnictwo w *leniency* Komisja w świetle wcześniej posiadanych przez siebie dowodów była władna przeprowadzić kontrolę lub takowa kontrola została już przeprowadzona. Ponadto anulowanie kary zostanie zastosowane tylko wtedy, gdy łącznie zostaną spełnione poniższe warunki:

- Komisja nie posiadała w momencie złożenia aplikacji wystarczających do stwierdzenia naruszenia art. 101 TFUE materiałów dowodowych,

- żadnemu innemu przedsiębiorcy nie przyznano warunkowego zwolnienia z grzywien, tzn. żaden podmiot nie został objęty programem *leniency* na gruncie przekazanych Komisji dowodów przed rozpoczęciem postępowania w tej samej sprawie²⁴,
- przedsiębiorca dostarczył obciążających materiałów oraz złożył oświadczenie na ręce Komisji jako pierwszy.

Poza spełnieniem wszystkich wymienionych przesłanek, zgodnie z wymaganiami Komisji przedsiębiorstwo powinno bezwzględnie zastosować się do dodatkowych wytycznych w zakresie współpracy w wyjaśnianiu sprawy kartelowej. Aby zakwalifikować się do zwolnienia z kary, musi one współpracować w sposób prawdziwy, pełny i ciągły poczynawszy od chwili złożenia wniosku w ramach procedury prowadzonej przez Komisję. Przedsiębiorstwo jest zobligowane do udzielenia precyzyjnych, niewprowadzających w błąd i kompletnych informacji. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości redukcja grzywiny na podstawie komunikatu w sprawie współpracy jest uzasadniona wtedy, gdy zachowanie danego przedsiębiorstwa mogłoby świadczyć o jego rzeczywistej woli współpracy²⁵. Według powyższego, powinna ona obejmować:

- przekazywanie na ręce Komisji bez zbędnej zwłoki wszelkich ważnych informacji i dowodów związanych z domniemanym kartelem dostępnych przedsiębiorstwu,
- pozostawanie do dyspozycji Komisji w celu udzielenia odpowiedzi na wszelkie jej zapytania,
- umożliwienie przesłuchania przez Komisję swoich aktualnych i byłych pracowników różnego szczebla,
- udostępnienie pełnej zawartości wszystkich dostępnych dowodów,
- ukrywanie faktu złożenia wniosku i jego treści do czasu wydania pisemnych zastrzeżeń Komisji w danej sprawie, dodatkowo sam zamiar złożenia wniosku musi pozostać tajny.

Co więcej, przedsiębiorca zobligowany jest do wystąpienia z kartelu najpóźniej w dniu rozpoczęcia współpracy, chyba że decyzja Komisji, która uzna ten przymus za niepożądany w świetle przeprowadzenia skutecznej kontroli u domniemanych uczestników kartelu, będzie stanowiła inaczej. Ostatnią przesłanką warunkującą anulowanie kary jest brak statusu inicjatora kartelu. Oznacza to, że przedsiębiorca wnioskujący nie mógł być podmiotem nakłaniającym innych do wejścia w sze-

²⁴ Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Leniency...*, s. 8.

²⁵ Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z 29 czerwca 2006 r. w sprawie C-301/04 Komisja przeciwko SGL Carbon AG, pkt 68, Dz.U. C 224, 16.09.2006, s. 4.

regi zmowy kartelowej²⁶. W przeciwnym wypadku jest on uprawniony jedynie do ubiegania się o zmniejszenie grzywny.

Procedura przystępowania przedsiębiorstwa do programu *leniency* zakładająca zwolnienie z kary, jest szczegółowo uregulowana w sekcji II B i przedstawia się następująco:

1) Przedsiębiorstwo kontaktuje się z Dyрекcją Generalną ds. Konkurencji w Komisji Europejskiej. Ma ono możliwość zwrócenia się o wydanie poświadczenia kolejności złożenia wniosku lub jego formalny wniosek może zostać przyjęty od razu, lecz musi on spełniać wcześniej wymienione warunki, tj. umożliwia wszczęcie postępowania lub wykrycie naruszenia. Ponadto Komisja może odrzucić każdy wniosek złożony po wydaniu pisemnego zgłoszenia zastrzeżeń. Dopuszczalny jest również anonimowy kontakt przedsiębiorcy z Dyрекcją, który polega na uzyskaniu informacji o tym, czy może on ubiegać się o zwolnienie z kary, czy też jedynie o jej zmniejszenie pod warunkiem jednak, że złoży ogólne wyjaśnienia²⁷.

2) Służby Komisji mogą udzielić poświadczenia kolejności gwarantującego miejsce wnioskujących przedsiębiorstw w kolejce przez dany okres czasu, który ustalany indywidualnie dla każdego przypadku służy zebraniu niezbędnych informacji i dowodów. Aby móc otrzymać poświadczenie, przedsiębiorca musi podać swoją nazwę i adres, dane uczestników domniemanego kartelu, jego terytorium i objęte nim produkty oraz szacowany czas trwania i charakter praktyk kartelowych. Wnioskujący powinien także poinformować Komisję o wnioskach złożonych lub zamiarach ich złożenia do innych organów, a także uzasadnić swoją prośbę o wydanie poświadczenia złożenia wniosku. W razie jego udzielenia, służby Komisji ustalają czas, w ciągu którego poświadczenie musi zostać uzupełnione o informacje i dowody w stopniu umożliwiającym osiągnięcie przez wniosek poziomu progowego do zwolnienia z grzywny. Jeśli wnioskujący przedsiębiorca uzupełni poświadczenie w wymaganym terminie, przekazane materiały dowodowe i informacje zostaną zakwalifikowane jako złożone w dniu wydania poświadczenia kolejności złożenia wniosku.

Zgodnie z wymogami Komisji, przedsiębiorca składający wniosek o zwolnienie z grzywny w ramach *leniency* jest zobligowany do przekazania oświadczenia wraz z dowodami dotyczącymi domniemanego kartelu. Dopuszczalne jest jednak również złożenie dowodów w formie hipotetycznej, załączając obowiązkowo listę dowodów rzeczywistych, które przedsiębiorca ujawni w późniejszym czasie. Lista może zawie-

²⁶ Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Leniency...*, s. 8.

²⁷ *Ibidem*, s. 9.

rać kopie dowodów w ich niepełnej formie²⁸ po usunięciu wrażliwych informacji. Podanie nazw i danych nie jest w tym wypadku wymagane, trzeba jednak określić objęte kartelem produkty lub usługi, a także zasięg oraz czas kartelu. Należy także dodać, że wniosek hipotetyczny nie może stanowić dopełnienia dla wyżej opisanego poświadczenia.

3) W momencie gdy Komisja otrzyma wniosek zawierający wymagane materiały oraz stwierdzi, że spełnia on wszystkie wymogi, przedsiębiorca uzyska warunkowe zwolnienie z grzywny. Jeżeli przedsiębiorca przedstawi dowody w formie hipotetycznej, Komisja po sprawdzeniu zgodności listy dowodów z wymogami informuje przedsiębiorcę o ustaleniach. Gdy złożone zostaną dowody rzeczywiste, Komisja oceni, czy są one zgodne z wcześniejszym opisem i na tej podstawie wyda warunkowe zwolnienie z grzywny. Jeśli jednak dla przedsiębiorcy staje się jasne, że nie ma możliwości uniknięcia kary, może on zwrócić się do Komisji o ponowne rozpatrzenie dowodów w celu zmniejszenia grzywny lub wycofać wszystkie złożone dowody.

4) Ostateczne zwolnienie z grzywny przyznawane jest przez Komisję w drodze odpowiedniej decyzji na końcu procedury administracyjnej. Zależy ono od spełnienia przez przedsiębiorcę wymogów dotyczących współpracy z Komisją podczas postępowania. Jeśli przedsiębiorca nie zastosuje się do wytycznych, straci prawo do korzystania z *leniency*. Dodatkowo zwolnienie zostanie wstrzymane w przypadku stwierdzenia przez Komisję statusu wiodącego uczestnika kartelu.

Drugą kategorią łagodzenia sankcji w ramach *leniency* jest zmniejszenie grzywny. Reguluje ją sekcja III obwieszczenia. Kwalifikują się do niej przedsiębiorcy niespełniający warunków stawianych przez Komisję przy całkowitym zwolnieniu z grzywny. Aby kara została zmniejszona, zainteresowany podmiot zobligowany jest do przedstawienia dowodów na istnienie domniemanego naruszenia, które zwiększają wartość dowodów zdobytych przez Komisję w ramach własnego dochodzenia, bądź złożonych przez innych uczestników *leniency*. Pojęcie „zwiększenia wartości” dowodów ma szeroki zakres, w szczególności chodzi tu o zwiększenie możliwości udowodnienia przez Komisję istnienia kartelu, na co wpływa charakter lub poziom detali zawartych w materiałach. Komisja w swojej ocenie różnicować będzie wartość otrzymanych dowodów zgodnie z poniższymi regułami:

- dowody pisemne z okresu zaistnienia faktów posiadają większą wartość od dowodów ustalonych później,

²⁸ *Ibidem*,

- dowody bezpośrednio dotyczące stanu faktycznego są bardziej ważne od dowodów odnoszących się do niego pośrednio.

Ponadto wartość złożonych dowodów będzie determinowana przez zakres, w jakim zostaną one potwierdzone przez inne materiały będące w posiadaniu Komisji, warunkuje to bowiem ich wykorzystanie przeciwko zamieszanym przedsiębiorstwom. Procedura dotycząca zmniejszenia grzywny jest następująca:

- 1) Przedsiębiorca składa na ręce Komisji formalny wniosek oraz dostarcza dowody spełniające powyższe kryteria. Może także wnioskować do Dyrekcji Generalnej o wystawienie potwierdzenia. Jeżeli Komisja zajmuje się w tym czasie zgłoszeniami w sprawie zwolnienia z grzywny dotyczącego tego samego kartelu, przedsiębiorca oczekuje na zajęcie stanowiska przez Komisję w sprawie swojego wniosku aż do czasu ich rozpatrzenia.
- 2) Po wstępnych ocenie dotyczącej spełniania przez dowody wymogu „zwiększenia wartości” oraz zastosowania się przedsiębiorcy do stawianych mu warunków, Komisja informuje zainteresowany podmiot o zamiarze zmniejszenia grzywny lub stwierdza, że nie kwalifikuje się on do zmniejszenia grzywny.
- 3) Komisja wydaje decyzję kończącą postępowanie administracyjne. Zmniejszenie grzywny w stosunku do przedsiębiorcy określa się według przedziałów:
 - 30–50% dla pierwszego przedsiębiorcy dostarczającego dowody,
 - 20–30% dla drugiego przedsiębiorcy dostarczającego dowody,
 - do 20% dla kolejnych przedsiębiorców.

Wartość obniżki zależy od momentu złożenia dowodów, ich wartości oraz jakości współpracy z Komisją²⁹.

Program *leniency* w praktyce Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

Program *leniency* funkcjonuje w polskim systemie prawnym na podstawie następujących aktów prawnych: ustawa z 16 lutego 2007 o ochronie konkurencji i konsumentów³⁰ oraz Rozporządzenie Rady Ministrów³¹, a także innych dokumentów powiązanych: Wyjaśnienia w sprawie ustalania wysokości kar pieniężnych za stosowanie praktyk ograniczających

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ Ustawa z 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, Dz.U. z 2007 r. Nr 50 poz. 331 z późn. zm.

³¹ Rozporządzenie z 26 stycznia 2009 r. w sprawie trybu postępowania w przypadku wystąpienia przedsiębiorców do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów o odstąpienie od wymierzania kary pieniężnej lub jej obniżenie, Dz.U. z 2009 r. Nr 20 poz. 109.

konkurencję³², oraz Wytyczne Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawie programu łagodzenia kar³³ i O stosowaniu programu stanowi art. 109 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Polska wersja *leniency* wzorowana była na programach łagodzenia kar funkcjonujących w europejskich systemach prawnych, w tym zwłaszcza na regulacjach stosowanych przez Komisję Europejską. Przepisy dotyczące stosowania procedury *leniency* przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów zawierają w sobie wiele analogii do przepisów wcześniej analizowanego obwieszczenia Komisji.

Na podstawie art. 109 ustawy Rada Ministrów wydała rozporządzenie, będące aktem wykonawczym do przepisów ustawy. Wyznacza ono tryb postępowania w przypadku zgłoszenia się przedsiębiorcy do uczestnictwa w programie. Zawarte w nim zapisy precyzują również wymogi proceduralne dotyczące sposobu przyjmowania i rozpatrywania wniosków oraz sposobu zawiadamiania przedsiębiorców o stanowisku prezesa UOKiK. Dokładne określenie warunków korzystania z *leniency* ma gwarantować możliwość dokonania szczegółowej analizy i rzetelnej oceny spełnienia przez podmioty wymogów do objęcia ich programem łagodzenia kar³⁴. Co więcej, przepisy dodane do tego rozporządzenia w drodze jego nowelizacji w 2009 roku umożliwiają przedsiębiorcom składanie wniosków skróconych³⁵. Aby zwiększyć transparentność przepisów zawartych w ustawie i rozporządzeniu, prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wydał wytyczne, które stanowią praktyczną instrukcję dla przedsiębiorców chcących skorzystać z programu, nie posiadają one jednak statusu aktu prawnego. Zgodnie z art. 109 ustawy³⁶, dopuszcza się dwie formy łagodniejszego traktowania przedsiębiorców przez prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów:

- odstąpienie od wymierzenia kary,
- obniżenie kary.

O całkowite anulowanie kary lub o jej zmniejszenie może ubiegać się przedsiębiorca biorący udział w porozumieniu, które zalicza się do

³² Wyjaśnienia w sprawie ustalania wysokości kar pieniężnych za stosowanie praktyk ograniczających konkurencję, Dz.Urz. UOKiK nr 4 z 29 grudnia 2008 r.

³³ Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Leniency – program łagodzenia kar...*, s. 1.

³⁴ *Ibidem*, s. 13.

³⁵ eGospodarka.pl, Poradnik internetu dla twojej firmy, *Program „leniency” – zmiany przepisów*, www.egospodarka.pl/37813,Program-leniency-zmiany-przepisow,1,11,1.html [14.03.2011].

³⁶ Ustawa z 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, Dz.U. z 2007 r. Nr 50 poz. 331 z późn. zm.

katalogu porozumień zakazanych na kanwie art. 6 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Podobnie jak w programie Komisji, całkowite zwolnienie z grzywny dotyczy tylko jednego podmiotu, który jako pierwszy złoży pełny wniosek i spełni dodatkowe przesłanki, a redukcja może zostać zastosowana w przypadku większej liczby przedsiębiorców. Zmniejszenie grzywny będzie przyznawane w następującej wysokości:

- drugi w kolejności wnioskujący przedsiębiorca – redukcja kary do 5% rocznych przychodów,
- trzeci w kolejności wnioskujący – redukcja kary do 7% rocznych przychodów,
- pozostali wnioskujący – nie więcej niż do 8% rocznych przychodów.

Zgodnie z ustawą, przedsiębiorca wnioskujący o odstąpienie od wymierzania kary musi łącznie spełnić następujące warunki: jako pierwszy z uczestników kartelu dostarczy prezesowi Urzędu informację o istnieniu kartelu wystarczającą do wszczęcia postępowania; przedstawi dowód niebędący wcześniej w posiadaniu prezesa Urzędu, a umożliwiający stwierdzenie naruszenia prawa konkurencji; współpracuje z prezesem podczas postępowania, udzielając wszelkiej możliwej pomocy w wyjaśnieniu sprawy kartelu; nie był inicjatorem zмовы, a także już w niej nie uczestniczy. Z kolei w przypadku ubiegania się o obniżenie kary, prezes Urzędu wymaga od przedsiębiorcy łącznego spełnienia warunków: przedstawienia dowodu, który w znaczący sposób przyczyni się do stwierdzenia naruszenia oraz zaprzestania uczestnictwa w kartelu najpóźniej w momencie złożenia dowodu.

Przedsiębiorca przystępujący do *leniency* w UOKiK obowiązany jest na mocy rozporządzenia do złożenia wniosku wraz wymaganymi materiałami dowodowymi. Wniosek o odstąpienie od kary lub jej obniżenie powinien zawierać opis porozumienia, a zwłaszcza: dane stron zмовы, produkty lub usługi, których dotyczy kartel; cel porozumienia (np. podział rynku, ustalanie cen odsprzedaży); opis zawarcia porozumienia; rolę poszczególnych uczestników w porozumieniu (dodatkowo wskazanie inicjatora); czas jego trwania; szczegółową charakterystykę funkcjonowania kartelu (podanie terminów, miejsc, treści i częstotliwości spotkań jego uczestników); ujawnienie nazwisk i stanowisk służbowych osób pełniących kluczowe funkcje w kartelu w celu umożliwienia ich prawidłowego wezwania oraz wyjaśnienie, czy osoby te są nadal pracownikami przedsiębiorcy biorącego udział w zмовы). Przedsiębiorca musi także poinformować prezesa Urzędu o fakcie złożenia wniosku do organów ochrony konkurencji innych państw członkowskich lub Komisji Europejskiej, jeżeli takowy fakt miał miejsce. Do aplikacji *leniency* należy dołączyć również dowody popierające przedstawiony stan – pro-

tokoły spotkań, wydruki korespondencji elektronicznej itp. (każdy z dokumentów tego typu, w przypadku jeśli nie jest oryginałem, powinien być poświadczony przez przedstawiciela organu administracji publicznej, notariusza, prawnika lub upoważnionego pracownika przedsiębiorcy). Dodatkowo obliuguje się przedsiębiorcę do złożenia wraz z wnioskiem oświadczenia o zaprzestaniu uczestnictwa w kartelu oraz o braku statusu inicjatora zмовы.

Uczestnik kartelu może również na mocy rozporządzenia skorzystać z rozwiązania umożliwiającego złożenie wniosku skróconego w przypadku nieposiadania w danym momencie kompletu wymaganych dokumentów. Pozwala to na zapewnienie kolejności złożenia aplikacji, pod warunkiem jednak, że przedsiębiorca uzupełni wniosek w wyznaczonym terminie. Ponadto partycypant kartelu obejmującego terytorium więcej niż trzech państw członkowskich, który ubiega się w ramach *leniency* w Komisji Europejskiej o zwolnienie z grzywny, uprawniony jest do złożenia wniosku uproszczonego, który podobnie jak wniosek skrócony, podlega obowiązkowemu uzupełnieniu. Instytucja wniosku uproszczonego w założeniu przeznaczona jest zwłaszcza dla uczestników porozumień, które mają wpływ na terytorium Polski, a są zawierane przez międzynarodowe korporacje³⁷.

Każda przyjęta przez prezesa UOKiK aplikacja podlega szczegółowej analizie. Jeśli podczas rozpatrywania wniosków zostanie uznany za niekompletny (w przypadku braku wymaganych załączników), bądź też zawierający braki formalne, prezes wezwie przedsiębiorcę do uzupełnienia wniosku. W razie niedopełnienia formalności w wyznaczonym terminie wniosek zostanie odrzucony. Jeżeli jednak wniosek został złożony poprawnie i zgodnie z wymogami, prezes Urzędu na podstawie jego analizy jest władny do wydania decyzji:

- negatywnej, oznaczającej niespełnianie przez wnioskodawcę warunków dotyczących zwolnienia z grzywny lub jej zmniejszenia,
- pozytywnej, oznaczającej udzielenie zwolnienia z grzywny lub jej zmniejszenia, z zastrzeżeniem, że:
- uznanie spełnienia warunków dotyczących obu form złagodzenia sankcji ma charakter wstępny, a więc podlegać będzie weryfikacji w toku przyszłego postępowania antymonopolowego,
- wydanie ostatecznej decyzji o złagodzeniu sankcji zależeć będzie od ogólnie pojętej jakości współpracy przedsiębiorcy z prezesem Urzędu.

³⁷ eGospodarka.pl, Poradnik internetu dla twojej firmy, *Program „leniency”...* [22.02.2011].

Zgodnie z wytycznymi prezesa UOKiK, wpływ na ocenę wniosku *leniency* będą miały następujące czynniki:

- jakość przedstawionych dowodów (kryterium przydatności materiałów do udowodnienia praktyki),
- fakt, czy wniosek złożony został przed rozpoczęciem, czy po rozpoczęciu postępowania wyjaśniającego, jak i antymonopolowego,
- terminowa odpowiedź na pytania prezesa Urzędu.

Zgodnie z powyższym, pozytywnie zostaną ocenione wnioski zawierające precyzyjny i rzetelny opis porozumienia; nieznane wcześniej prezesowi Urzędu dowody; dowody pomocne do stwierdzenia o istnieniu nielegalnego porozumienia, przede wszystkim powstałe w czasie jego funkcjonowania; dowody złożone z własnej inicjatywy. Ponadto, na szczególnie pozytywną ocenę zasłużą wnioski złożone przed wszczęciem postępowań oraz ujawniające naruszenia prawa konkurencji na innych rynkach produktowych. Prezes UOKiK negatywnie oceni wniosek przedsiębiorcy, który: dopuści się fałszowania, niszczenia i ukrywania dowodów związanych z daną sprawą zarówno przed, jak i po złożeniu aplikacji *leniency*; udzieli informacji wprowadzających w błąd, nierzetelnych i niekompletnych; ujawni okoliczności złożenia wniosku (zwłaszcza przed wszczęciem postępowania lub rozpoczęciem kontroli), a tym samym utrudni śledztwo.

Podsumowując, wprowadzone w Polsce unormowania wchodzące w zakres *leniency*, tj. Rozporządzenie Rady Ministrów oraz Wytyczne Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, ułatwiają stosowanie programu i przyczyniają się do jego efektywnego funkcjonowania³⁸.

Efektywność programu *leniency*

Atrakcyjność *leniency* w oczach uczestniczących w kartelu przedsiębiorców jest najważniejszym elementem wpływającym na bezpośrednią skuteczność tej instytucji. Aby system łagodzenia sankcji funkcjonował prawidłowo i przynosił oczekiwane rezultaty w postaci wysokiej liczby złożonych wniosków, niezbędne jest też, by stał się korzystną ofertą, zdolną nakłonić przedsiębiorców do wystąpienia ze zмовы i współpracy z organem antymonopolowym. W świetle powyższego transparentność systemu łagodzenia sankcji jest więc warunkiem koniecznym, by oferta uczestnictwa w *leniency* była przekonująca dla podmiotów łamiących prawo konkurencji. Bardzo istotnym czynnikiem, bez którego

³⁸ Lex a Wolters Kluwer business, Polski serwer prawa, *Leniency*... [22.03.2011].

zarówno instytucja *leniency*, jak i cały system zwalczania porozumień kartelowych nie mógłby poprawnie funkcjonować, jest przedstawienie kryteriów dotyczących ustalania ciężaru naruszeń i wielkości sankcji, nakładanych za łamanie prawa konkurencji w sprawach kartelowych. Precyzyjne określenie ciężaru poszczególnego naruszenia, a także rozmiaru nakładanych sankcji sprawia, że firmy zyskują większą świadomość o ryzyku wiążącym się z zawieraniem bądź wstępowaniem do kartelu, a w ich nielegalne praktyki wkrada się niepewność i lęk przed utratą wypracowanego zysku. Przekłada się to bezpośrednio na zainteresowanie instytucją *leniency*, gdyż głównym motywem, jakim kieruje się aplikujący o objęcie programem przedsiębiorca, jest chęć uniknięcia kary.

Inną z kwestii mających kluczowy wpływ na efektywne funkcjonowanie antykartelowej instytucji jest bezwzględna ochrona informacji udzielanych w ramach *leniency*. W tym celu w większości państw stosujących program otwierane są specjalne punkty kontaktowe, za pośrednictwem których może zostać nawiązana współpraca o możliwie najwyższym stopniu utajnienia. Niejawny charakter współpracy z organem antymonopolowym jest niezbędny nie tylko z punktu widzenia efektywności postępowania, lecz stanowi także bardzo przekonujący argument dla niezdecydowanego przedsiębiorcy.

Kilkunastoletnie doświadczenia Komisji w stosowaniu programu łagodzenia kar wskazują jednoznacznie, że jest to narzędzie skuteczne w zwalczaniu karteli. Na przestrzeni lat sukcesywnie zwiększała się bowiem liczba przedsiębiorców składających wnioski *leniency*, na co niewątpliwie wpływ miały kolejne nowelizacje przepisów, zwiększające skuteczność tej instytucji.

W latach 1998–2001 na mocy obwieszczenia z roku 1996 do programu przystąpiło ponad 80 przedsiębiorców. W tym samym okresie Komisja, wydając decyzje w sprawie kar, powołała się na powyższe obwieszczenie w 16 z 18 decyzji w sprawach kartelowych. Z kolei w roku 2003 Komisja wydała na podstawie informacji uzyskanych w ramach *leniency* 4 decyzje, wymierzając kary pieniężne przekraczające 100 milionów euro dla uczestników wykrytych karteli. Kartele te przez znaczący okres swoją działalnością obejmowały cały unijny rynek wewnętrzny – w jednym z przypadków nawet 28 lat. Przedsiębiorcy, którzy donieśli o ich istnieniu zasłużyli na obniżenie kary lub jej anulowanie.

Duży sukces odniosła nowelizacja obwieszczenia w 2002 roku, która znacząco zmodernizowała program. Dzięki jej wprowadzeniu Komisji udało się zwiększyć zaufanie przedsiębiorców do instytucji *leniency*. Już w ciągu pierwszego roku obowiązywania nowych regulacji do punktów

kontaktowych Komisji zgłosiło się ponad 20 przedstawicieli firm. Warunkowe odstępienie od wymierzenia kary zastosowano w kilkunastu przypadkach, podczas gdy w poprzednim okresie 1996–2002 zaledwie trzy razy³⁹. Z upływem czasu procedura *leniency* stawała się coraz skuteczniejsza, pozwalając uniknąć współpracującym przedsiębiorcom kar liczonych w milionach, a czasem w setkach milionów euro⁴⁰. Tendencja ta utrzymuje się do dziś, umożliwiając eliminację rynkowych zmów oraz zasilenie budżetu Unii Europejskiej miliardami euro z tytułu nałożonych na ich uczestników grzywien.

O potencjale *leniency* można się przekonać analizując statystyki Komisji Europejskiej dotyczące karteli⁴¹. Poniżej przedstawiono łączne wysokości kar, jakie zostały nałożone na przedsiębiorców, a także liczbę decyzji w sprawach kartelowych, wydanych przez Komisję w określonych latach:

- 1995–1999: 270.953.600 euro – 10 decyzji,
- 2000–2004: 3.159.760.710 euro – 30 decyzji,
- 2005–2009: 9.642.551.800 euro – 33 decyzje,
- od 2010: 3.057.214.832 euro – 7 decyzji.

Należy podkreślić, że nie wszystkie kartele ujęte w powyższej statystyce wykryto i ukarano dzięki wnioskowi *leniency*. Niektóre z nich Komisja zdołała zlikwidować przez dokładne analizy rynkowe i skuteczną pracę swoich służb, które samodzielnie zebrały materiał dowodowy. Łatwo jednak zauważyć, że od momentu wprowadzenia programu, wysokość nakładanych kar cechuje się tendencją zwykłą, a liczba wydanych decyzji rośnie. Modernizacje *leniency* z lat 2002 i 2006, a także zaostrzanie polityki antymonopolowej, spowodowały dalszy wzrost wpływów do unijnego budżetu z tytułu grzywien, których łączna kwota uległa jedenastokrotnemu zwiększeniu w latach 2000–2004 (w porównaniu z okresem 1995–1999), a następnie potroiła się na przestrzeni lat 2005–2009. Z kolei grzywny nałożone w samym roku 2010 stanowią prawie 30% grzywien z poprzednich pięciu lat. Można więc prognozować, że lata najbliższe przyniosą utrzymanie trendu wzrostowego.

Za wykładnię praktycznej skuteczności programu można uznać zestawienie dziesięciu najdotkliwiej ukaranych przez Komisję karteli w historii (kary w euro):

³⁹ Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Leniency...*, s. 11–12.

⁴⁰ Lex a Wolters Kluwer business, Polski serwer prawa, *Firmy opowiedzą o zmowie by uniknąć milionowych kar za naruszenie konkurencji*, www.lex.pl/?cmd=artyku-1,7339 [25.03.2011].

⁴¹ European Commission, *Competition, Cartels Statistics*, www.ec.europa.eu/competition/cartels/statistics/statistics.pdf, [25.03.2011].

- Car Glass – kartel producentów szkła samochodowego: 1,33 mld, 2008 r.,
- Gas – niemiecko-francuski kartel gazowy: 1,1 mld, 2009 r.,
- Elevators and Escalators – kartel producentów wind i schodów ruchomych: 992,3 mln, 2007 r.,
- Airfreight – kartel linii lotniczych: 800 mln, 2010 r.,
- Vitamins – kartel producentów witamin: 790,5 mln, 2001 r.,
- Gas Insulated Switchgear – kartel producentów rozdzielnic z izolacją gazową: 744 mln, 2007 r.,
- Candle Waxes – kartel producentów parafiny: 676 mln, 2008 r.,
- LCD – kartel wytwórców paneli LCD: 650 mln, 2010 r.,
- Bathroom Fittings – kartel producentów armatury łazienkowej: 622 mln, 2010 r.,
- Synthetic Rubber – kartel producentów gumy syntetycznej: 520 mln, 2006 r.⁴²

Jak wynika z ogólnodostępnych informacji ujawnionych przez Komisję, instytucja „czynnego żalu” przyczyniła się do rozbicia 9 z 10 wyżej ujętych porozumień (jedynym wyjątkiem jest kartel gazowy). Wnioski *leniency* dostarczone do punktów kontaktowych ujawniały działalność nieznanego dotąd kartelu, bądź też skracaly czas postępowania w przypadku, gdy Komisja sama zebrała dowody uprawniające do przeprowadzenia kontroli i podjęcia czynności wyjaśniających. Analiza postępowań i wydanych przez Komisję decyzji, dotyczących kilku z wyżej wymienionych karteli dowodzi efektywności tej instytucji i w pełni oddaje jej wielkie znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania unijnego rynku wewnętrznego.

Początki polskiego programu *leniency* nie zapowiadały tej instytucji sukcesów. Nowe regulacje z 2004 roku miały przynieść rewolucyjne zmiany w walce z kartelami, nie stało się tak jednak od razu po wprowadzeniu. W latach 2004–2006 prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wydał 53 decyzje w sprawach dotyczących antykonkurencyjnych porozumień, żadna z nich nie była jednak poparta dowodami zebranymi w ramach *leniency*. Polski program nie spełniał pokładanych w nim nadziei, w przeciwieństwie do odnoszącego spektakularne sukcesy systemu łagodzenia sankcji w Komisji Europejskiej. Wymowny jest fakt, że przez pierwsze dwa lata jego funkcjonowania, do Urzędu wnioski o anulowanie lub zmniejszenie kary złożyło tylko czterech przedsiębiorców. Ponadto przekazany przez nich materiał dowodowy nie przyczynił się nałożenia grzywny na żadne z przedsiębiorstw. We-

⁴² *Ibidem*.

dług byłej prezes Urzędu Antymonopolowego, prof. Anny Fornalczyk, taki stan spowodowany był przez kilka czynników, do których należały determinowana historycznie niechęć do płatnych donosów, niskie kary za działalność kartelową oraz nieskuteczność Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Z kolei w ogólnej opinii specjalistów główną przyczyną niepowodzeń były braki w prawie. Udzielenie konkretnych korzyści współpracującemu przedsiębiorcy zależało od dobrej woli urzędników, przez co nie był on pewny opłacalności przystąpienia do *leniency*. Innym powodem niskiej frekwencji w programie według wielu ekspertów, była ogólna niewiedza polskich przedsiębiorców i krótki czas obowiązywania nowych przepisów⁴³. Z upływem czasu okoliczności te uległy jednak zmianie.

Kolejne lata przyniosły większe zainteresowanie instytucją łagodzenia kar. W roku 2007 Urząd odebrał 7 wniosków, w roku 2008 – 5 wniosków. Kolejnym krokiem naprzód były wydane na początku 2009 roku w postaci rządowego rozporządzenia przepisy regulujące *leniency*, a także wytyczne prezesa Urzędu, stanowiące przewodnik dla przedsiębiorców, nad którymi prace trwały przez rok 2008⁴⁴. Wprowadziły one istotne uproszczenia dla przedsiębiorców zainteresowanych współpracą i spowodowały wzrost liczby napływających aplikacji⁴⁵. Przeprowadzono również kampanię promocyjną. Według danych na 11 stycznia 2011 roku, do punktów kontaktowych Urzędu zgłosiło się 43 przedsiębiorców, z których 15 złożyło wnioski uproszczone po uprzednim zawiadomieniu Komisji Europejskiej (działali w kartelu obejmującym co najmniej trzy państwa członkowskie)⁴⁶.

Najbardziej znaną zmwą, jaką udało się rozbić Urzędowi z zastosowaniem instytucji *leniency*, był „kartel cementowy”⁴⁷. Jest on zarazem największym antykonkurencyjnym porozumieniem wykrytym w dwudziestoletniej historii polskiego organu antymonopolowego. Tworzyły go przedsiębiorstwa: Lafarge Cement, Górażdże Cement, Grupa Ożarów, Cemex Polska, Dyckerhoff Polska, Cementownia Warta oraz

⁴³ M. Kruczek, *Świadek koronny zawodzi w polskim biznesie*, „Rzeczpospolita”, 21 sierpnia 2006.

⁴⁴ Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Sprawozdanie z działalności 2008*, Warszawa 2009, s. 11, 12, 20.

⁴⁵ M. Roszak, *Niższe kary dla karteli*, „Dziennik – Gazeta Prawna”, 10 marca 2009.

⁴⁶ M. Roszak, *Przedsiębiorca, który zawiadomi UOKiK o zmwie cenowej, może uniknąć kary*, „Dziennik – Gazeta Prawna”, 11 stycznia 2011.

⁴⁷ Decyzja z 8 grudnia 2009 r. w sprawie uznania za praktykę ograniczającą konkurencję niedozwolonego porozumienia zawartego pomiędzy Lafarge Cement SA w Małogoszczu i innych przedsiębiorców (nr DOK-7/2009), Dz.Urz. UOKiK z 31 marca 2010 r., nr 1.

Cementownia Odra, których łączne udziały w rynku wynosiły niemal 100%. Siedem wymienionych spółek przez 11 lat dzieliło między siebie rynek, ustalając wysokość udziałów dla każdego z uczestników kartelu. Określano również ceny minimalne, wielkość podwyżek, termin oraz kolejność ich wprowadzenia. Aby móc skoordynować swoje działania, wymieniano się poufnymi informacjami handlowymi, dotyczącymi m.in. wielkości produkcji i sprzedaży⁴⁸. Wskutek działalności kartelu ceny cementu utrzymywały się na zawyżonym poziomie, osiągając wzrost kształtujący się w przedziale 4–13% w skali rocznej w Polskich Składach Budowlanych⁴⁹. W grudniu 2006 roku prezes Urzędu wszczął postępowanie antymonopolowe w związku z podejrzeniem istnienia kartelu na rynku cementu. Powodem podjęcia działań były liczne sygnały napływające z sektora budowlanego dotyczące nieprawidłowości, a także analiza rynkowa przeprowadzona przez Urząd. W toku trwającego 3 lata postępowania zebrano liczne dowody świadczące o funkcjonowaniu zмовы. Duże znaczenie dla przebiegu śledztwa miały wnioski *leniency* złożone przez spółki Lafarge Cement (uczyniła to jako pierwsza), a także Góraźdże Cement. Materiały przez nich udostępnione w dużym stopniu wpłynęły na skuteczność postępowania. Dowiedziano, że ustaleń w ramach kartelu dokonywano na spotkaniach dwu- lub wielostronnych, odbywających się na szczeblach prezesów zarządów lub dyrektorów ds. handlowych. Brak przedstawiciela jednego z uczestników nie stanowił wielkiego problemu, gdyż informowano go o postanowieniach. Wszyscy kartelowi przedsiębiorcy byli świadomi naruszeń prawa, co stanowiło istotną okoliczność obciążającą. Działania kartelu starannie ukrywano ograniczając krąg osób partycypujących w uzgodnieniach, a także ustanawiając koordynatora wymiany poufnych informacji, który za pomocą telefonu z kartą pre-paid kontaktował się z pracownikami innych cementowni. Według Urzędu, przedsiębiorstwa tworzące kartel świadomie wyeliminowały ryzyko wzajemnej konkurencji. Ustalenia dokonywane przez kartel ograniczały niezależność każdej z jego stron. Ciekawostką jest fakt, że w trakcie długiej historii funkcjonowania zмовы, niektóre jej podmioty prowadziły własną politykę handlową, oszukując resztę. Działania te były jednak szybko wykrywane, a niesubordynacja dotkliwie karana.

Współpraca w ramach *leniency* dwóch spółek cementowych okazała się elementem decydującym dla ostatecznego wyjaśnienia sprawy.

⁴⁸ Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Sprawozdanie z działalności 2009*, Warszawa 2010, s. 18.

⁴⁹ Portal internetowy tygodnika „Polityka”, *Zmowa cementowa*, www.polityka.pl/rynek/gospodarka/1504828,1,zmowa-cenowa-polskich-cementowni.read [28.03.2011].

Przekazane informacje potwierdziły posiadane przez Urząd materiały dowodowe. Ponadto Lafarge i Górażdże aktywnie współpracowały z Urzędem, dostarczając wszelkich niezbędnych dowodów i wyjaśnień. Skutkiem powyższego było całkowite anulowanie grzywny spółce francuskiej, a także połowiczna redukcja kary dla przedsiębiorstwa polskiego, które ukarano karą 5% przychodu. Sankcje dla reszty uczestników były bardzo surowe, sięgające 10% rocznego przychodu każdej ze spółek. Ich łączna wysokość wyniosła 411 mln złotych, co jest najwyższą w historii karą nałożoną przez prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów⁵⁰.

Jednym z najważniejszych działań Urzędu, planowanych na lata 2011–2013 jest dalszy rozwój programu *leniency* w celu podnoszenia jego efektywności. Świadczy to jednoznacznie, że w interesie Urzędu oraz polskiego rynku leży prawidłowe funkcjonowanie tej instytucji. Aby je zagwarantować, należy zadbać o jak najlepsze dopasowanie szeregu elementów, na których program się opiera, wpływając na jego efektywność. Elementami takimi są zwłaszcza warunki i wysokość obniżenia kary w związku ze współpracą przedsiębiorcy z Urzędem. W świetle powyższego Urząd uznał za pożądaną analizę dotychczasowych doświadczeń stosowania instytucji *leniency* w kontekście jej konstrukcji prawnej, a także jeśli zajdzie taka potrzeba, przygotowanie odpowiednich jej modyfikacji⁵¹.

Podsumowanie

Zwalczanie karteli jest jednym z najtrudniejszych zadań dla organów antymonopolowych. Piętnaście lat stosowania programu *leniency* w Unii Europejskiej uczyniło ten proces łatwiejszym, tańszym oraz szybszym. Statystyki wskazują jednoznacznie, że co roku rośnie liczba wykrytych i rozbitych antykonkurencyjnych porozumień. Instytucja czynnego żalu jest więc zatem przedsięwzięciem, które odniosło i prawdopodobnie będzie odnosić duże sukcesy. Utrzymanie wysokiego poziomu jej skuteczności będzie zależać jednak od dostosowania składających się na nią unormowań do zmieniających się warunków rynkowych, które mogą przynieść konieczność modyfikacji jej konstrukcji prawnej.

Leniency to narzędzie umożliwiające zarówno wykrycie istnienia nieznanego dotąd naruszenia, jak i szybkie zakończenie postępowania

⁵⁰ Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Cementowy kartel rozbity*, www.uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=1790 [28.03.2011].

⁵¹ Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Polityka konkurencji na lata 2011–2013*, Warszawa 2011, s. 27–28.

nia przy bardzo dużym prawdopodobieństwie wydania prawidłowego orzecznictwa. Jest to możliwe dzięki często zachodzącemu w programie efektowi domina, za sprawą którego jeden anonimowy donos przedsiębiorcy sprawia, że reszta partnerów w panice pośpiesznie składa kolejne, co wydatnie przyczynia się do zebrania wszystkich dotyczących danej sprawy dowodów i nałożenia kar adekwatnych do stopnia naruszenia. Implementacja unormowań *leniency* na gruncie polskiej polityki konkurencji przyniesie pożądaný skutek jedynie w przypadku zagwarantowania pewności prawnej przedsiębiorcom, która wyraża się w przejrzystości przepisów, procedur, a także ściśle określonej procentowej kwocie zwolnienia z nałożonej kary.

Bibliografia

- Barcz J., Kawecka-Wyrzykowska E., Michałowska-Gorywoda K., *Integracja europejska*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007.
- Decyzja z 8 grudnia 2009 w sprawie uznania za praktykę ograniczającą konkurencję niedozwolonego porozumienia zawartego pomiędzy Lafarge Cement SA w Małogoszczy i innych przedsiębiorców (nr DOK-7/2009), Dz.Urz. UOKiK z 31 marca 2010 r., nr 1.
- eGospodarka.pl, Poradnik internetu dla twojej firmy, Program *leniency* – zmiany przepisów, www.egospodarka.pl/37813,Program-leniency-zmiany-przepisow,1,11,1.html.
- European Commission, *Competition, Cartels Statistics*, www.ec.europa.eu/competition/cartels/statistics/statistics.pdf.
- Justyński J., *Podstawy prawne polityk gospodarczych Unii Europejskiej*, TNOiK, Toruń 2001.
- Kruczek M., *Świadek koronny zawodzi w polskim biznesie*, „Rzeczpospolita”, 21 sierpnia 2006.
- Lex a Wolters Kluwer business, Polski serwer prawa, *Firmy opowiedzą o zмовie, by uniknąć milionowych kar za naruszenie konkurencji*, www.lex.pl/?cmd=artykul,7339.
- Lex a Wolters Kluwer business, Polski serwer prawa, *Leniency – sposób na uniknięcie kary za zakazane porozumienie*, www.lex.pl/?cmd=artykul,2281.
- Modzelewska de Raad M., *Bardzo srogie kary*, „Rzeczpospolita”, 12 października 2004.
- Nvision Pomoc komputerowa, *Komisja Europejska wyznacza 649 milionów kary dla kartelu producentów LCD*, www.nvision.pl/Komisja-Europejska-wyznacza-649-milionow-kary-dla-kartelu-producentow-LCD--News-18537-ndetails.html.
- Obwieszczenie Komisji w sprawie darowania i obniżania kar pieniężnych w sprawach kartelowych, Dz.Urz. WE, 13 lutego 2002 r.
- Obwieszczenie Komisji w sprawie zwalniania z grzywien i zmniejszania grzywien w sprawach kartelowych, Dz.Urz. UE, 8 grudnia 2006 r.

- Roszak M., *Niższe kary dla karteli*, „Dziennik – Gazeta Prawna”, 10 marca 2009.
- Roszak M., *Przedsiębiorca, który zawiadomi UOKiK o zмовie cenowej, może uniknąć kary*, „Dziennik – Gazeta Prawna”, 11 stycznia 2011.
- Rozporządzenie z 26 stycznia 2009 r. w sprawie trybu postępowania w przypadku wystąpienia przedsiębiorców do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów o odstąpienie od wymierzania kary pieniężnej lub jej obniżenie, Dz.U. z 2009 r. Nr 20 poz. 109.
- Portal internetowy tygodnika „Polityka”, *Zmowa cementowa*, www.polityka.pl/rynek/gospodarka/1504828,1,zmowa-cenowa-polskich-cementowni.read.
- Skoczny T., *Podstawy i zakres wspólnotowego prawa konkurencji*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej prawo materialne i polityki*, red. J. Barcz, Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2003.
- Skubisz R. Skrzydło-Tefelska E., *Prawo europejskie – zarys wykładu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2003.
- Sprawozdanie Komisji dotyczące polityki konkurencji za rok 2008 z 23 lipca 2009 r. (COM (2009), 374 wersja ostateczna).
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.Urz. C 115, 9 maja 2008.
- Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (wersja skonsolidowana), Dz.Urz. C 340, 10 listopada 1997.
- Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Cementowy kartel rozbity*, www.uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=1790.
- Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Polityka konkurencji na lata 2011–2013*, Warszawa 2011.
- Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Sprawozdanie z działalności 2009*, Warszawa 2010.
- Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Niedozwolone porozumienia zawierane przez przedsiębiorców – skutki dla konsumentów*, Warszawa 2007.
- Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Leniency – program łagodzenia kar*, Warszawa 2004, 2009.
- Ustawa z 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, Dz.U. z 2007 r. Nr 50 poz. 331 z późn. zm.
- Wyjaśnienia w sprawie ustalania wysokości kar pieniężnych za stosowanie praktyk ograniczających konkurencję, Dz.Urz. UOKiK nr 4, 29 grudnia 2008 r.
- Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z 29 czerwca 2006 w sprawie C-301/04 Komisja przeciwko SGL Carbon AG, pkt 68, Dz.U. C 224, 16 września 2006.
- Wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 22 grudnia 2004 r., XVII Ama 50/04, Dz.Urz. Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów nr 1/2005.

Streszczenie

Artykuł porusza problematykę instytucji *leniency*, służącej zwalczaniu porozumień kartelowych. Omówienia tematu dokonano z uwzględnieniem przepisów prawa unijnego oraz polskiego. Przeprowadzono również analizę czynników decydujących o skuteczności programu *leniency*.

Część rozważań poświęcono efektom praktycznego stosowania programu przez Komisję Europejską oraz Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumenta.

Szczególną uwagę poświęcono także badaniu danych statystycznych, dotyczących udziału programu *leniency* w ogólnej liczbie ujawnionych przez te instytucje nielegalnych porozumień.

Protection of the Competitive Market in the European Union Within the Scope of the Leniency Program

Summary

The article presents the issue of leniency – an institution that is used to fight with pooling agreements. While discussing the subject, the laws of the European Union as well as Poland have been taken into account. Also, the article includes an analysis of the factors contributing to the effectiveness of the leniency program.

Europa wielu prędkości – przyczyny kryzysu politycznego i gospodarczego UE

Czy Unii Europejskiej grozi paraliż polityczny związany z nieefektywną polityką antykryzysową? Jeśli tak, to czy w najbliższej przyszłości społeczeństwa będą świadkami rozpadu struktur UE, w myśl koncepcji „UE wielu prędkości”? Celem niniejszego artykułu jest analiza przyczyn, które skutkują wzrostem problematyki kryzysu strefy euro, jak również korelującą z tą kwestią niestabilnością polityczną wspólnoty. Szczególnie istotnym punktem artykułu jest wskazanie potencjalnych kierunków reform UE, w związku z brakiem spójnego stanowiska przywódców państw członkowskich w zakresie reform ekonomicznych ratujących kolejne państwa strefy euro przed groźbą bankructwa.

Koncepcje integracji UE w okresie kryzysu finansowego

W toku poszerzania procesu integracyjnego o kolejne kraje coraz częściej poruszano kwestie formowania unii „wielowektorowej”. Istotne znaczenie miały wydarzenia sprzed rozszerzenia w 2004 roku, o największą jak do tej pory grupę nowych członków. Wówczas debatowano o możliwości wdrożenia reform instytucjonalnych przed poszerzeniem granic UE. Jednak propozycje te spowodowały wzrost obaw państw kandydujących do UE, że w wyniku zmian traktatowych zostaną członkami drugiej kategorii. Stąd wszelkie koncepcje pojawiające się na przestrzeni lat odnośnie do tworzenia „twardego jadra” UE czy UE „wielu prędkości”, spotykały się ze sprzeciwem, szczególnie nowo przyjmowanych członków, chcących jedności w różnorodności. Problematyka UE „wielu

prędkości” w ostatnich latach nabrała zupełnie nowego znaczenia – pomimo tego, że koncepcje tworzenia Europy składającej się z państw kooperujących na różnych poziomach, były formułowane już od lat 40. XX wieku. Już W. Churchill opowiadał się za powstaniem Stanów Zjednoczonych Europy, zaś za teorią dwóch prędkości postulowali W. Brandt i L. Tindemans. Faktem jest również partycypowanie poszczególnych członków UE w mniejszych, bądź większych kręgach koncentrycznych. Widoczne jest to przez istnienie grupy państw posiadających wspólną walutę – euro, czy krajów należących do strefy Schengen. Nowy kształt problematyki UE wielu prędkości obecnie wynika z faktu borykania się państw członkowskich z następstwami kryzysu gospodarczego, przechodzącego w ramach państw strefy euro w kolejną fazę – kryzysu zadłużeniowego. Jednak zauważalne są również niepokojące zmiany polityczne. W dobie nieudanych prób zreformowania UE (wpierw w ramach Traktatu konstytucyjnego, a następnie Traktatu z Lizbony), uwidoczniły się następstwa zastoju i braku jasno określonego celu integracji. W obecnej chwili UE powinna jasno określić, czy zmierza w kierunku stworzenia federacji demokratycznej, czy pozostanie na poziomie konfederacji międzyrządowej. Pamiętając debatę wywołaną wystąpieniem ówczesnego ministra spraw zagranicznych Niemiec Joschki Fischera w 2000 roku, odnośnie do koncepcji federacyjnej UE, widać doskonale, jak długo ten problem odbija się echem pośród polityków państw członkowskich UE.

Biorąc pod uwagę nową, funkcjonalną teorię integracji europejskiej kładącą nacisk na znaczenie powiązań gospodarczych dla forsowania współpracy politycznej, należy odpowiedzieć na pytanie, czy nie ma się do czynienia z wyczerpaniem chęci współpracy państw członkowskich pod względem gospodarczym i fiskalnym. Brak zgody Wielkiej Brytanii i Czech odnośnie do wprowadzenia założeń „Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej” podpisanemu 2 marca 2012 roku, polityka protekcyjnistyczna realizowana przez Francję i Niemcy oraz brak realnej alternatywy wobec ogłoszenia bankructwa Grecji, potwierdzają widmo rozpadu UE na wiele biegunów.

Kryzys finansowy, który w 2008 roku pojawił się w USA, a w późniejszym czasie również w UE, obecnie jest widoczny w postaci kryzysu zadłużenia gospodarek ratujących systemy bankowe potężnymi inwestycjami. Początkowo w ramach UE, uwidoczniło się to w postaci kłopotów ze spłatą zadłużenia Grecji, z biegiem czasu zauważalny jest jednak wzrost zagrożenia upadkiem Grecji, niepewność finansowa w innych państwach strefy euro, *notabene* pochodzących również z południa Europy. W co najmniej 5 państwach UE ma się obecnie do czy-

nienia z falą nadmiernego zadłużenia, państwa te określa się mianem PIIGS (z ang.: Portugal, Italy, Ireland, Greece, Spain). Niewydolność systemu wraz z brakiem działań władz politycznych, zarówno na poziomie narodowym, jak i unijnym skutkuje utratą wiarygodności UE¹.

Silne ekonomicznie państwa UE, w tym Niemcy, czerpiące najwięcej z dobrodziejstw istnienia Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW), w obecnej chwili stoją przed dylematem, czy ratować państwa wierzycieli (przede wszystkim Grecję) przed konsekwencjami zadłużenia, czy chronić własne instytucje finansowe. Problematyczny jest jednak fakt przenoszenia przez Niemcy coraz większej liczby interesów gospodarczych poza kontynent europejski, w stronę wchodzących rynków zbytu, szczególnie w Azji (Chiny). Ponadto nastawienie opinii społecznej w państwach, które wygegzekwowały pule pieniężne przeznaczone na ratunek krajów PIIGS, systematycznie ulega zmianie. Obecnie coraz trudniej będzie uzyskać elitą politycznym zgodę wśród własnych obywateli na utrzymywanie wyrzeczeń socjalnych we własnym kraju, na rzecz państw dłużników. Rosnące koszty utrzymania Grecji w niedługim czasie mogą doprowadzić do konieczności ogłoszenia jej bankrutem, a fakt ten odbije się negatywnie na możliwości niesienia pomocy innym państwom PIIGS i całej strefie euro i UE. Biorąc pod uwagę znaczenie geopolityczne waluty UE, należy podkreślić następujące fakty:

- stabilność euro jest korzystna zarówno dla UE, jak i USA oraz Chin. Wynika to z silnego powiązania tych gospodarek w skali globalnej. Relacje transatlantyckie pomiędzy UE i USA są mocno uzależnione od sytuacji gospodarczej obu podmiotów. Bez stabilizacji waluty wspólnotowej znaczenie tandemu europejsko-amerykańskiego na arenie międzynarodowej ulegnie marginalizacji. Jeśli chodzi o stosunek Chin do unormowania pozycji euro, to ta kwestia ma charakter priorytetowy ze względu na ulokowanie rezerw chińskich w tej walucie. Ponadto, jako druga po dolarze amerykańskim, ma ona dla Chin znaczenie strategiczne. Bez alternatywy dla dolara, jak również biorąc pod uwagę nieprzygotowanie Chin na umiędzynarodowienie juana, Chiny nie sprostają roli supermocarstwa gospodarczego *sensu stricte*.
- po drugie, realizowana polityka protekcjonizmu euro przed spekulantami, w głównej mierze prowadzona przez USA dzięki wsparciu Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW), a także przez działalność Chin, czyli wykup obligacji, jak również dzięki lokowaniu środków w inwestycjach z sektorów strategicznych, w niedługim

¹ T.G. Grosse, *Kryzys europejskiej waluty. Konsekwencje polityczne*, Warszawa 2011, s. 2.

czasie prawdopodobnie spowoduje utratę obecnej pozycji UE w skali globu. Zdaniem Tomasza G. Grossego, taki scenariusz może mieć miejsce w chwili umiędzynarodowienia juana.

Zastanawiając się nad przyczynami występowania błędów w UGW, które doprowadziły do jej kłopotów, w związku z zadłużeniem części jej członków warto zwrócić uwagę na dwa podstawowe czynniki. Po pierwsze, poszerzająca się nierównowaga ekonomiczna pomiędzy poszczególnymi jej członkami oraz ograniczenia wzrostu gospodarczego w krajach PIIGS. Należy zatem zaznaczyć, że państwa euro, w tym przede wszystkim kraje południowe, w wyniku wzrostu kosztów produkcji i płac stały się gospodarkami niekonkurencyjnymi. Kolejnym powodem niewydolności UE jest źle skonstruowany system instytucjonalny, którego cechą główną jest scentralizowanie polityki monetarnej, na rzecz pozostawienia kwestii fiskalnych na poziomie narodowym.

Problematyka kryzysu i podejmowania decyzji politycznych w UE, mogących niwelować kwestie zadłużenia państw PIIGS, wiąże się również z widocznym wzrostem niezadowolenia społecznego w państwach będących płatnikami netto do budżetu UE. Niezadowolenie dotyczy przekazywania pomocy finansowej w związku z decyzjami o wykupie obligacji państw zadłużonych. Największy beneficjent pomocy ze strony grupy państw euro – Grecja, pomimo sporego zaangażowania Niemiec w ratowanie jej finansów, posunęła się nawet do wznowienia kontrowersji z czasów II wojny światowej, w celu wywarcia nacisku na rząd w Berlinie i zwiększenia partycypacji w likwidacji greckiego długu². Tego rodzaju posunięcia polityczne nie poprawiają już i tak złych wyników badań respondentów odnośnie do ich zaangażowania się w ratowanie krajów PIIGS. W Niemczech w 2010 roku jedynie jedna trzecia obywateli opowiadała się za inwestowaniem kapitału niemieckiego w papiery zadłużeniowe Grecji³.

Przyczyny destabilizacji finansowej strefy euro

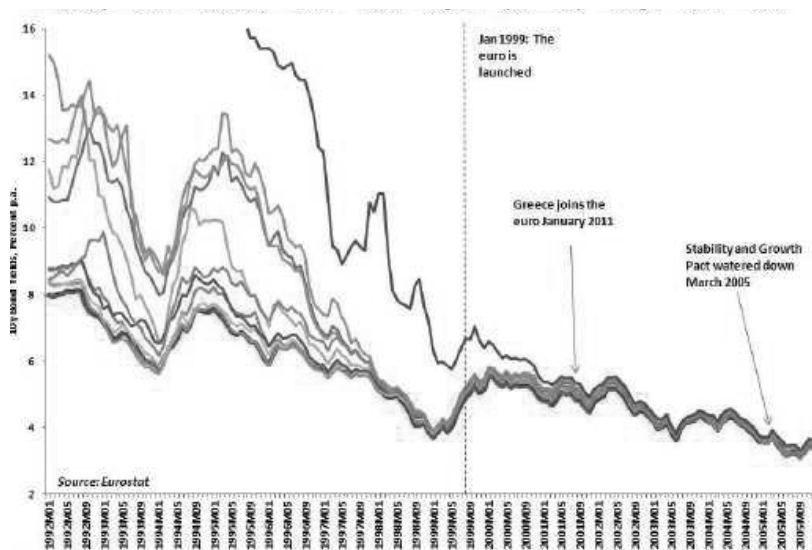
Obserwując rozwój kryzysu w grupie państw euro, Paweł Tokarski zwraca uwagę na dwie ważne przyczyny objęcia państw PIIGS tak znaczącymi konsekwencjami natury ekonomicznej. Pierwsza z nich, to utrzymujący się pomimo funduszu spójności nierównowaga makroekonomiczna między południem UE a regionem północnym. Po drugie podkreśla istotę ignorowania konieczności wdrażania reform struktu-

² E. Cziomer, *Wyzwania i kontrowersje polityczne wokół kryzysu strefy euro na przykładzie Niemiec*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2011, nr 2, s. 31.

³ *Ibidem*, s. 30.

ralnych⁴. Początkowo nowo przyjęte państwa UE, korzystały w wyniku napływu kapitału, lecz dodatkowy wzrost płac pogorszył konkurencyjność wyprodukowanych dóbr. Według badań KE, od 1998 roku konkurencyjność gospodarek Hiszpanii i Irlandii (a więc państw z grupy PIIGS) zmniejszyła się o 20%, gdy w tym samym okresie konkurencyjność Niemiec wzrosła o 13%⁵. Zastanawiając się nad przyczynami wybuchu kryzysu fiskalnego w państwach południa UE, w tym w Grecji, Hiszpanii i Portugalii, a nie w innym rejonie UE, warto zauważyć pewną zależność wynikającą ze skali zadłużenia tych państw przed przyjęciem wspólnej waluty, jak również w trakcie trwania zawirowań spowodowanych I falą kryzysu finansowego w USA. W tym celu mogą posłużyć wykresy określające rentowność obligacji 11 państw UE, przed utworzeniem strefy euro i po jej utworzeniu wraz z latami rozwijania się kryzysu finansowego.

Wykres 1. Rentowność obligacji 10-letnich krajów strefy euro (styczeń 1992–grudzień 2005 r.)

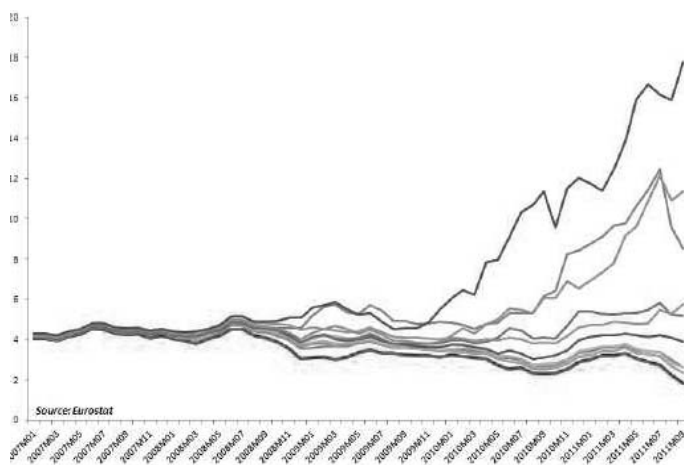


Źródło: K. Szymański, *Konsekwencje kryzysu zadłużenia w strefie euro dla europejskiego i polskiego sektora bankowego*, Warszawa 2011, s. 7; J. Funk Kirkegaard, *The Euro Area Crisis: Origin, Current Status and European and U.S. Responses*, Testimony before the U.S. House Committee on Foreign Affairs Subcommittee on Europe and Eurasia, October 27, 2011.

⁴ P. Tokarski, *Kryzys w strefie euro: rozwój, dylematy, perspektywy*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2011, nr 3, s. 5.

⁵ T.G. Grosse, *op. cit.*, s. 7; E. Cziomer, *op. cit.*, s. 34.

Wykres 2. Rentowność obligacji 10-letnich krajów strefy euro (styczeń 2007–październik 2011 r.)



Źródło: zob. wykres 1.

Jak widać na wykresie nr 1, przedstawiającym rentowność obligacji w latach 1992–2005 pośród 11 państw członkowskich UE, rozpiętość oceny rentowności obligacji poszczególnych państw była znaczna i wynosiła od 6–10%, biorąc pod uwagę pierwotnych członków, a dla Grecji przyjmując największą różnicę. W przeddzień powstania strefy euro nastąpiła kompresja oceny ryzyka wszystkich państw członkowskich będących sygnatariuszami porozumienia o wprowadzeniu euro. Inwestorzy w ten sposób uzgodnili, że biorąc pod uwagę konsolidację państw na polu walutowym, ryzyko kredytowe każdego z nich przedstawia podobną wartość. Wadą tej oceny był fakt nieoszacowania podczas obliczania rentowności dla poszczególnych gospodarek, znaczenia różnic w rozwoju gospodarczym danego członka w stosunku do najsilniejszych państw. Biorąc pod uwagę powyższy błąd, jasne stają się przyczyny występowania dekompresji oceny rentowności obligacji poszczególnych państw UE od 2009 roku (wykres 2), w związku z przewartościowaniem ryzyka tych państw przez inwestorów w latach poprzednich. Najistotniejszym faktem wynikającym z obu wykresów, jest kwestia oceniania przez inwestorów przed 2001 i po 2008 roku Grecji jako państwa o największym ryzyku kredytowym⁶.

Analizując przyczyny zagrożenia rozpadem UGW konieczne jest wskazanie problematyki niewytworzenia w ramach UE i eurolandu

⁶ K. Szymański, *Konsekwencje kryzysu zadłużenia w strefie euro dla europejskiego i polskiego sektora bankowego*, Warszawa 2011, s. 7.

silnej władzy politycznej, zdolnej kontrolować na zasadach demokratycznych politykę fiskalną wszystkich członków. Koncepcja instytucji mogącej stać się namiastką rządu gospodarczego UE (z niem. *Wirtschaftsregierung*), jest o tyle realna, że bez jej wprowadzenia UE w ramach grupy euro może mieć poważne problemy z przetrwaniem kolejnych symptomów pogorszenia się koniunktury ekonomicznej. Podpisany przez 25 państw członkowskich 2 marca 2012 roku Traktat o stabilizacji, koordynacji i zarządzaniu Unią Gospodarczą i Monetarną, w skrócie określany mianem paktu fiskalnego, może okazać się zrębem politycznej unii monetarnej w ramach grupy euro, jak również grupy państw aspirujących do przyjęcia wspólnotowej waluty. Państwa sygnatariusze, pomijając Wielką Brytanię i Czechy, które niepodpisany tej umowy zobowiązały się do zapewnienia stabilizacji deficytu strukturalnego na poziomie mniejszym, bądź równym 0,5% PKB, lecz państwa z poza grupy euro w przypadku złamania tej dyscypliny budżetowej nie spotkają z tego tytułu żadne konsekwencje. Należy jednak mieć na uwadze, że wszystkie odstępstwa od wyznaczonych wymogów mogą skutkować podjęciem niekorzystnych decyzji politycznych w stosunku do państwa wyłamującego się⁷

Działania zmierzające do konsolidacji i kontroli budżetowej oraz perspektywa ewentualnych kar za unieważnienie zaleceń, są rozwiązaniami poprawnymi, jednak powinny być wdrażane o wiele wcześniej, a już na pewno nie powinny wynikać jedynie z doraźnych ustaleń antykryzysowych. Pomimo chęci zniwelowania roli organów UE w kreowaniu polityki fiskalnej państw euro, przewidziano istotną rolę Komisji Europejskiej w projekcie zmian wprowadzonych „paktem fiskalnym”⁸. Wszystkie te uzgodnienia spełniają istotną rolę regulacyjną, lecz należy zwrócić uwagę, że nie zapewni to gwarancji bezpieczeństwa, a cała paleta działań ma charakter bodźców negatywnych. Państwa członkowskie UE, chcąc przejść do ostatniego etapu integracji według teorii B. Balasy’ego (unii politycznej), muszą jasno określić, czy są gotowe poświęcić własną suwerenność fiskalną na rzecz federacji. Analizując skalę do tej pory poniesionych kosztów, zaniechanie kolejnego kroku w ramach procesu integracji, lub nawet cofnięcie się wstecz nie jest realne⁹.

⁷ K. Popławski, *Pakt fiskalny – „twarde jądro” Europy na niemieckich warunkach gospodarczych*, Warszawa 2012, s. 2.

⁸ Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, www.european-council.europa.eu/media/639256/16_-_tscg.pl.12.pdf [20.05.2012].

⁹ *Europa w kryzysie. Kryzys w Europie*, red. A. Gotz, T. Budnikowski, „Biuletyn IŻ” 2012, nr 77, s. 2.

Określenie nieefektywności politycznej główną przyczyną „rozlewania się” (z ang. *spill out*) kryzysu zadłużeniowego w UE, nie jest stwierdzeniem nad wyrost. Obserwując kłopoty elit politycznych z wypracowaniem jakiegokolwiek konsensusu spowodowane niestabilnością władz w poszczególnych państwach członkowskich, bądź prowadzeniem świadomej polityki populistycznej na dłuższą metę doprowadzi do całkowitej niewydolności organów UE w kwestii ochrony przed następstwami kryzysu. Braki fundamentów fiskalnych zapewniających walucie wspólnotowej możliwość korygowania ewentualnych problemów obnażają UE, jak również dogłębnie dowodzą, że projekt euro waluty jest przedsięwzięciem w większym stopniu politycznym, niż ekonomicznym¹⁰.

Na przełomie 2011 i 2012 roku na runku europejskim rozpoczęła się kolejna faza kryzysu, przeszedł on od zaburzeń w polityce fiskalnej państw peryferyjnych (Grecji, Irlandii, Portugalii), na gospodarki o wiele potężniejsze Włochy, Hiszpanię, a także zagroził finansom Francji czy Niemiec. W tym czasie zostały doskonale ukazane mechanizmy przenoszenia się destabilizacji od jednego członka UGW na kolejnych. Pierwszym objawem jest spadek zaufania inwestorów wobec możliwości danego państwa do terminowej obsługi długu publicznego, konsekwencją tego faktu jest wyprzedaż obligacji skarbowych danego podmiotu. Spadek wartości obligacji prowadzi do konieczności stopniowego podniesienia stóp procentowych kolejnych emisji w celu podtrzymania zainteresowania ich zakupem. W przypadku utrzymania takiej tendencji, w niedługim czasie koszt długu danego państwa przewyższa jego możliwości spłaty, co musi doprowadzić do poszukiwania przez dane państwo międzynarodowej pomocy w spłacie zadłużenia¹¹. W ten sposób w dużym skrócie można przedstawić system pogarszania się sytuacji w danym państwie, biorąc pod uwagę powielającą się sytuację w państwach PIIGS. W ten sposób w sytuacji całkowitego zadłużenia danego państwa, proces destabilizacji kolejnych krajów powiela się, jak również przyspiesza tym szybciej, im powiązanie kolejnych podmiotów pod względem gospodarczym i finansowym jest mocniejsze.

Pomimo licznych zapewnień politycznych o braku zgody na tworzenie Europy „twardego jadra”, „awangardy” państw członkowskich czy Europy „wielu prędkości”, coraz bardziej pewne staje się przekonanie, że naciski ze strony niektórych państw na możliwość rozszerzenia formy „wzmocnionej współpracy” doprowadzą do wytworzenia „unii w unii”, a więc klubu zrzeszającego państwa chcące szerszej integracji. Idąc dalej

¹⁰ *Ibidem*, s. 4.

¹¹ K. Szymański, *op. cit.*, s. 5.

tym tokiem rozważań nasuwają się słowa G. Verhofstada, „Unia Europejska jest jak rower. Musi podążać naprzód, bo inaczej upadnie”¹². Zdaniem tego belgijskiego polityka, byłego premiera należy w jak najszybszym czasie powołać rząd europejski koordynujący procesy decyzyjne, a równocześnie posiadający niezależność finansową dzięki specjalnym podatkom. Jedną z wad tej koncepcji jest opowiedzenie się za jasnym podziałem UE, na „starą UE” oraz nowych członków, którzy, aby brać udział w pracach federacyjnego organu decyzyjnego, powinny spełnić określone kryteria¹³. W przypadku spełnienia zadeklarowanych w „pakcie fiskalnym” założeń, Europa będzie niedługo świadkiem usankcjonowania się UE wielu prędkości, a co najmniej trzech prędkości w gronie 27 państw członkowskich. Pierwszą grupę będą stanowiły państwa ratyfikujące „pakt fiskalny”, a jednocześnie posiadające euro walutę. Kolejną również kraje sygnatariusze paktu, lecz formalnie poza strefą euro. Ostatnią grupę stanowić będą państwa przeciwnie wymogą paktu (obecnie jedynie dwa kraje)¹⁴.

Scenariusze przewyżczenia kryzysu

Analizując obecną sytuację ekonomiczną Grecji, widać przede wszystkim niebotyczną skalę zadłużenia. Państwo to będzie potrzebować 9–10 lat, aby wygenerować nadwyżkę budżetową zdolną do zaspokojenia obsługi zadłużenia¹⁵. Rodzą się więc pytania, w jaki sposób wyprowadzić Grecję z zadłużenia oraz jak zabezpieczyć fiskalnie UE przed ewentualnością powtórzenia się greckiej „tragedii” w innych państwach członkowskich. Odpowiedzią na powyższe pytania jest zapewnienie reformy fiskalnej uzgodnionej w drodze konsensusu pomiędzy Francją i Niemcami.

Przewidziany plan ratunkowy dla greckiej gospodarki nie spotkał się ze zrozumieniem ze strony społeczeństwa tego kraju. Nawet w sytuacji respektowania przez nowy rząd w Atenach unijnych założeń pomocowych, nie ma gwarancji pobudzenia konkurencyjności gospodarki, będącej punktem kluczowym. Śledząc przebieg zadłużenia Grecji oraz trudności ze znalezieniem odpowiednich rozwiązań systemowych chroniących interesy i stabilność euro i całej UE, można dojść do na-

¹² G. Verhofstadt, *Stany Zjednoczone Europy. Manifest dla nowej Europy*, Warszawa 2007, s. 83.

¹³ K. Gawron, *Strefa euro jako twarde jądro Europy*, Toruń 2008, s. 4.

¹⁴ C. Kowenda, *Będzie Europa nie dwóch, a wielu prędkości*, „Polityka”, 9 grudnia 2011.

¹⁵ *Kryzys fiskalny w Europie – strategia wyjścia*, red. E. Bacerowicz, „Zeszyty BRE Bank – CASE” 2010, nr 110, s. 7.

stępujących wniosków: w zglobalizowanym świecie państwa są uzależnione od rynków finansowych. Należy zauważyć, że to właśnie przez decyzję inwestorów, ryzyko kredytowe Grecji pomimo jej odmienności w rozwoju gospodarczym w porównaniu z Niemcami, zostało zrównane z tym państwem. Wynikało to z przekonania, że państwo posługujące się silną walutą posiada znikome ryzyko niewypłacalności. Z tego tytułu wzrost oprocentowania ryzyka kredytowego Grecji należy teraz utożsamiać z korektą wiarygodności poszczególnych państw, prowadzoną w celu naprawy systemu i powrotem do realiów¹⁶.

Obecnie w ramach debaty na temat przyszłości euro popularne stało się podkreślanie konieczności doprowadzenia do upadku (bankructwa) Grecji. Nie jest jednak wiadome, w jaki sposób mógłby odbić się ten fakt na całej strefie euro. Zadziwia więc fakt, że instytucje finansowe podtrzymują państwa strefy PIIGS, zamiast pozwolić im na upadek. Poza podstawową odpowiedź, podkreślającą znaczenie jedności państw UGW dla istnienia UE, nasuwa się jeszcze mniej poprawna, głosząca, że obecnie utrzymywanie państw zadłużonych przez państwa bogatsze, w tym Niemcy, jest opłacalne. W przypadku jednak zapaści zadłużeniowej większego państwa PIIGS lub strefy euro, np. Włoch, przyszłość jest nieprzewidywalna. Według wyliczeń ekspertów, opuszczenie strefy euro przez jeden z mniejszych krajów, np. Grecję, równałoby się z zadłużeniem każdego obywatela tego kraju na kwotę 12–15 tys. dolarów. W przypadku opuszczenia strefy euro przez Niemcy, koszty sięgałyby 10 tys. dolarów na jednego mieszkańca¹⁷. W wyniku rozpadu strefy euro prawdopodobna byłaby nowa fala recesji. Pożyczki i poręczenia bankowe nie mogłyby być spłacone, w wyniku czego niewypłacalność sektora bankowego wznowiłaby kryzys kredytowy z 2008 i 2009 roku. Z tej racji tego typu rozwiązanie jest mało prawdopodobne.

Obecnie realne są dwa scenariusze wyjścia z kryzysu finansowego UE. Biorąc pod uwagę działania państw centralnych (Francja i Niemcy), kraje zadłużone mogą uzyskać stabilizację finansową i wejść ponownie na ścieżkę konkurencyjności gospodarczej, co zapewni obsługę zadłużenia. Nieco bardziej negatywnym rozwiązaniem może się okazać utrzymanie zależności państw PIIGS od zobowiązań wobec „trzonu” UE, co utrwali obecny *status quo*. W celu spełnienia pierwszego scenariusza, państwa dłużnicy powinny zostać wsparte transferem pomocowym, połączonym z likwidacją znacznej części zadłużenia. Znaczeniem i formą działania te powinny przypominać realizację po II wojnie światowej

¹⁶ J. Tomkiewicz, *Wnioski z greckiej lekcji*, Warszawa 2011, s. 3.

¹⁷ Ch. Recknagel, *Co jeśli strefa euro upadnie?*, Radio Free Europe, www.stosunkimiedzynarodowe.info/artukul,1177,co_jesli_strefa_euro_upadnie [15.05.2012].

planu Marschalla, jednak ich beneficjenci powinni dodatkowo zostać zwolnieni z konieczności forsowania reform fiskalnych w celu odbudowy wzrostu gospodarczego. Scenariusz ten jest o tyle mniej prawdopodobny niż jego drugi wariant, że do tej pory nie ma woli politycznej do jego przeprowadzenia. Alternatywny plan, zakładający przekierowanie kosztów zadłużenia na obywateli państw strefy PIIGS, w postaci redukcji płac oraz świadczeń emerytalnych, jest obecnie systematycznie wprowadzany i realizowany przez państwa centralne UE w porozumieniu z rządami państw zadłużonych. O ile jest to posunięcie zasadne ze względu doprowadzenia do wzrostu konkurencyjności, o tyle wywołuje znaczące kontrowersje etyczne. Ostatnią możliwością uzyskania konkurencyjnej pozycji przez państwa zadłużone jest wymieniana powyżej opcja wyjścia ze strefy euro. Reasumując, obecnie wszystko przemawia za prowadzeniem dalej polityki nakierowanej na odkładanie w czasie poważnych reform fiskalnych, co powieli prawdopodobnie koszty ratowania strefy PIIGS. W dalszym ciągu będzie miało miejsce zmniejszanie zaangażowania państw centralnych w utrzymywanie państw zadłużonych, jak również przekierowywanie odpowiedzialności za nie na MFW, sektor prywatny oraz m.in. Chiny (wykup obligacji). Konsekwencją tych działań w najgorszym przypadku będzie odstąpienie Niemiec od waluty wspólnotowej i wprowadzenie nowej formy płatności¹⁸.

Brak konsensusu wśród państw członkowskich a polska prezydencja w warunkach kryzysu w strefie euro

Minęły ponad cztery lata, od kiedy w USA upadł bank Lehman Brothers, zapoczątkowując kryzys bankowy, który później przeobraził się w kryzys finansów publicznych USA oraz wielu państw UE. Działania podejmowane na rzecz uspokojenia rynków, a także wdrożenia planu ratunkowego do tej pory przyczyniły się do odwleczenia zapaści systemu finansów. Widoczny wzrost zadłużenia krajów PIIGS i Francji dowodzą o nieefektywności podejmowanych działań. Angażowanie się państw UE w niwelowanie skutków kryzysu w strefie euro poprzez dobór niespójnych środków, nie tylko nie przynosi oczekiwanych efektów w postaci zahamowania destabilizacji finansowej, lecz ponadto prowadzi do utraty wiarygodności wśród inwestorów, co pogarsza dodatkowo niepokój rynków i obniża ratingi giełdowe. Politycy państw członkowskich UE podczas kolejnych szczytów deklarują gotowość stworzenia spójnego frontu na rzecz konsolidacji budżetowej, jednak brak w tych przemówieniach potrzeby budowy instytucji zarządczej wobec wspólnotowej

¹⁸ T.G. Grosse, *op. cit.*, s. 10 i nast.

polityki fiskalnej. W tej części zostanie zaprezentowany dotychczasowy przebieg debaty politycznej na temat stabilizacji finansowej w UE i strefie euro. Prezentowane informacje mają charakter wybiórczy i zarysowują jedynie sedno sprawy. Ponadto w poniższym tekście umieszczono konkluzje z przebiegu polskiej prezydencji trwającej w trakcie kryzysu finansowego w UE. W ramach działań władz polskich z głównymi państwami UE (Francją i Niemcami), ukazany zostanie pozytywny aspekt prowadzonej przez Polskę polityki, nakierowanej na zahamowanie skutków kryzysu.

W wyniku przemian o charakterze globalizacyjnym większość najsilniejszych światowych gospodarek: USA, UE, Chin, Japonii, Indii i Brazylii, jest silnie ze sobą połączona. Przez ten fakt jakiegokolwiek symptomy niewydolności systemu ekonomicznego w danym regionie powodują zachwianie stabilności w jego najbliższym sąsiedztwie, ale również w gospodarkach partnerskich. Z tego powodu kryzys finansowy w USA doprowadził w niedługim czasie do problemów ekonomicznych również w Europie i państwach kooperujących z USA i UE. Początkowy kryzys sektora bankowego przekształcił się w problemy natury gospodarczej, spowolnienie i zastój na rynku produkcyjnym oraz kapitałowym. W Europie kryzys ekonomiczny uwidocznił się przede wszystkim w Grecji, gdzie zadłużenie kraju przekroczyło bezpieczne wskaźniki, a nieuczciwa polityka ekonomiczna (oszustwa w wykazywaniu zadłużenia), a także bierność polityków postawiły państwo na skraju bankructwa. Należy mieć na uwadze, że Grecja od 2002 roku należy do grona państw posługujących się walutą wspólnotową UE, a przez to kłopoty zadłużeniowe tego kraju w bardzo poważnym stopniu zagroziły stabilności wszystkich państw strefy euro. Dodatkowym powodem do zaniepokojenia dla strefy euro okazała się pogarszająca sytuacja w innych południowych państwach członkowskich UE – Portugalii, Hiszpanii i Włoch (jednego z 6 państw założycielskich WE, o znacznej liczbie mieszkańców i czwartej gospodarki pod względem wielkości w UE, którego dług publiczny jest szacowany na 2 bln euro)¹⁹. Zapoczątkowany w 2008 roku kryzys w strefie euro w kolejnych latach przybierał na sile, a jego kulminacja zbiegła się w czasie ze sprawowaniem po raz pierwszy przez Polskę prezydencji w Radzie Unii Europejskiej. Jak wyglądała strategia Polski wobec kryzysu strefy euro podczas prezydencji? Czy biorąc pod uwagę realne możliwości Polski, niebędącej w klubie euro, można pozytywnie ocenić jej wkład w ratowanie strefy euro?

¹⁹ Ł. Wróblewski, *Kryzys unii Gospodarczej i Walutowej – przyczyny i dotychczasowe rozwiązania*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2012, nr 74, s. 3.

Polska, wchodząc w skład trio prezydencji wraz z Danią i Cyprem, rozpoczęła swoje półroczne przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej 1 lipca 2011 roku. Zadania i cele stojące przed poszczególnymi członkami trio oraz całą grupą zostały zamieszczone bezpośrednio w dokumencie „18-miesięczny program Rady (1 lipca 2011–31 grudnia 2012)”, opublikowanym w Dzienniku Urzędowym RUE 17 marca 2011 roku. W niniejszym dokumencie przeczytać można:

Trzy prezydencje zapewnią wdrożenie ram ustawodawczych w obszarze zwiększonej dyscypliny fiskalnej i nadzoru makroekonomicznego. Równolegle prowadzone będą niezbędne prace związane z europejskim mechanizmem stabilności, z myślą o ich zakończeniu w terminie uzgodnionym przez Radę Europejską w grudniu 2010 roku²⁰.

Program prezydencji miał na celu kontynuację założeń naprawczych omówionych na posiedzeniu Rady Europejskiej w 2010 roku. Szczególną rolę w poprawie sytuacji ekonomicznej strefy euro przypisywano europejskiemu mechanizmowi stabilności (ang. European Stability Mechanism – ESM), będącym instrumentem gwarantującym stabilizację i integralność euro waluty. Na posiedzeniu Rady Europejskiej w październiku 2010 roku zdecydowano, że ESM ma docelowo zastąpić dotychczas stosowane działania pomocowe dla państw strefy euro począwszy od czerwca 2013 roku.

Działania polityczne i ekonomiczne UE mające zahamować rozwój kryzysu w Portugalii, Włoszech, Irlandii, Grecji i Hiszpanii, określanymi niefortunnie skrótem PIIGS, od początku były koordynowane przez najsilniejsze gospodarczo, ale i ekonomicznie państwa założycielskie UE: Niemcy i Francję. Kryzys polityczny UE, zapoczątkowany kłopotami natury ekonomicznej, dał możliwość przeforsowania przez te państwa dogodnych założeń, mających prócz gwarancji wsparcia dla państw najbardziej zadłużonych, pozwolić na reformy polityczne w myśl koncepcji „twardego jądra UE”. Przez umiejętne forsowanie własnych planów reparacji polityki fiskalnej państw członkowskich UE, tandem „Merkozy” próbował doprowadzić do wygodnych z ich punktu widzenia zmian traktatów unijnych. Dodatkowo, chciał zmodyfikować rolę poszczególnych instytucji europejskich m.in. Parlamentu Europejskiego (PE), na rzecz Komisji Europejskiej (KE), która jest postrzegana zarówno we Francji, jak i w Niemczech jako załączek przyszłego rządu gospodarczego UE. Potwierdzeniem tej tezy było m.in. wystąpienie podsekretarza stanu w MSZ M. Linka (FDP) 8 lutego 2012 roku podczas obrad

²⁰ 18-miesięczny program Rady (1 lipca 2011–31 grudnia 2012), Rada Unii Europejskiej, Bruksela 2011, www.register.consilium.europa.eu/pdf/pl/11/st11/st11447.pl11.pdf [20.03.2012].

Komisji ds. UE Bundestagu, w którym podkreślił on zgodność koalicji rządzącej w niemieckim Bundestagu w sprawie konieczności zreformowania struktur instytucjonalnych UE według koncepcji A. Merkel²¹.

Stanowisko Polski w sprawie konieczności przeciwdziałania skutkom kryzysu w państwach strefy euro podkreślało konieczność współpracy wszystkich państw członkowskich UE, również tych posługujących się własnymi walutami: Polski, Danii, Szwecji, Czech, Wielkiej Brytanii, Litwy, Łotwy, Węgier, Rumunii i Bułgarii. Ponadto polski rząd jednoznacznie opowiedział się podczas prezydencji za wdrożeniem działań mających na celu niwelowanie zadłużenia w poszczególnych państwach członkowskich UE, a co za tym idzie, za wdrożeniem przyjętego w 2011 roku zbioru sześciu aktów legislacyjnych dotyczących zarządzania gospodarczego, nazwanego „sześciopakiem”. Powyższy zbiór obejmujący 5 rozporządzeń i 1 dyrektywę ma za zadanie podniesienie dyscypliny budżetowej państw członkowskich UE, jak również poszerzenie nadzoru nad prowadzoną polityką ekonomiczną. Dzięki uzgodnieniom ministrowie finansów poszczególnych państw członkowskich zostali zobligowani do przedkładania wyliczeń budżetowych pomiędzy sobą i KE. Przez możliwość nałożenia sankcji gospodarczych wypracowano szansę wywierania wpływu na państwa niechące podporządkować polityki budżetowej ogólnemu dobru wspólnotowemu. Niewątpliwie przyjęcie „sześciopaku” należy potraktować jako wspólny sukces prezydencji węgierskiej i polskiej, za kadencji których przeprowadzono negocjacje i zaaprobowano ostateczny tekst pakietu.

Kolejnym faktem podkreślającym zdecydowane zaangażowanie Polski w przeciwdziałanie skutkom kryzysu gospodarczego w UE, było optowanie za przeprowadzeniem odpowiednich reform traktatowych gwarantujących większą skuteczność na wypadek pogłębiania się destabilizacji całej strefy euro. Potwierdzeniem tej tezy jest wypowiedź ministra spraw zagranicznych RP R. Sikorskiego w Berlinie 28 listopada 2011 roku, a więc pod koniec polskiej prezydencji:

Komisja Europejska powinna zostać wzmocniona. Jeżeli ma odgrywać rolę nadzorcy gospodarczego, to jej komisarze powinni być autentycznymi przywódcami z autorytetem [...]. Komisja powinna być mniejsza [...] należy wprowadzić rotację przy obsadzie stanowisk komisarzy przez państwa członkowskie²².

²¹ *Pakt fiskalny to tylko etap na drodze do zmian traktatowych*, red. A. Kwiatkowska-Drożdż, K. Popławski, Warszawa 2012.

²² Wystąpienie Ministra Spraw Zagranicznych RP Pana R. Sikorskiego pt. „Polska a przyszłość Unii Europejskiej”, Berlin, 28 listopada 2011, www.msz.gov.pl/files/docs/komunikaty/20111128BERLIN/radoslaw_sikorski_polska_a_przyszlosc_ue.pdf [11.03.2012].

W wypowiedzi polskiego ministra widać wiele zbieżności z koncepcją reformy instytucjonalnej głoszoną przez A. Merkel, w myśl której KE powinna otrzymać silniejsze uprawnienia. W ten sposób powstałby *quasi*-rząd gospodarczy, zaś przewodniczący KE mógłby być wybierany w wyborach bezpośrednich, co dodatkowo podkreśliłoby rolę państw najludniejszych, w tym przede wszystkim Niemiec. Opowiadanie się Sikorskiego za przeprowadzeniem reformy instytucji europejskich, wychodzące niejako naprzeciw oczekiwaniom Niemców, doprowadziło jednak do fali krytyki ze strony opozycji w Polsce. Sikorskiemu zarzucono nielojalność wobec Polski oraz szkodzenie interesom kraju szczególnie w kontekście jednego z ostatnich zdań wystąpienia:

I domagam się od Niemiec tego, abyście – dla dobra Waszego i naszego – pomogli tej strefie euro przetrwać i prosperować. Dobrze wiecie, że nikt inny nie jest w stanie tego zrobić. Zapewne jestem pierwszym w historii ministrem spraw zagranicznych Polski, który to powie: Mniej zaczynam się obawiać się niemieckiej potęgi niż niemieckiej bezczynności²³.

Prócz zreformowania KE, władze w Polsce opowiedziały się za włączeniem RUE, jako drugiej izby Parlamentu Europejskiego i wzmocnieniem w ten sposób ciała legislacyjnego UE. Również w tym wariancie liczba mandatów przysługujących w obu izbach parlamentarnych byłaby obliczana na podstawie ludności danego państwa członkowskiego. Ostatecznie, zdaniem Polski, powinno się poszerzyć kompetencje Europejskiego Banku Centralnego gwarantując tym samym możliwość wsparcia każdego z państw członkowskich, które pomimo zachowywania dyscypliny finansowej, znalazłyby się w potrzebie.

Istotną formą pozwalającą na zażegnanie rozprzestrzeniania się kryzysu strefy euro na kolejne państwa, były dążenia Polski dotyczące wynegocjowania jak największego wzrostu środków przypadających na nowo tworzone ramy finansowe na lata 2014–2020, w szczególności kwot przeznaczonych na fundusz spójności, którego podstawowym zadaniem jest niwelowanie nierówności rozwojowych wśród państw członkowskich UE, głównie między starymi a nowo przyjętymi. Zdaniem Polski, tego rodzaju posunięcie pozwoli na napędzenie gospodarek państw UE, zarówno tych nowo przyjętych i niebędących jeszcze w strefie euro, jak również i obszaru euro. Pomimo konieczności wprowadzenia oszczędności w ramach poszczególnych państw członkowskich w celu zredukowania zadłużenia, nie powinno się obcinać wpłat do budżetu UE. Obecnie płatnicy netto, czyli państwa wpłacające więcej do wspólnej kasy UE, niż są w stanie z niej otrzymać, z wiadomych przy-

²³ *Ibidem*, s. 9.

czyn podczas omawiania wielkości składek dążą do ich zredukowania do jak najniższego poziomu kosztem państw korzystających z dofinansowywania inwestycji, w tym m.in. Polski. Paradoks polega na tym, że w przypadku zamrożenia wzrostu składek przez płatników netto, w tym największego z nich – Niemiec, stracą nie tylko państwa korzystające z dopłat, ale przede wszystkim najbardziej rozwinięte. Dzięki dużym inwestycjom infrastrukturalnym Polska oparła się początkowej fali kryzysu w UE, a bez wsparcia głównie funduszu spójności, obecnie problemy gospodarcze kraju mogłyby zagrozić jego stabilizacji. Pomimo pozostawania poza strefą euro, ryzyko problemów gospodarczych dotyczy również państw będących poza tą strefą. Jednak dzięki rozwojowi inwestycji w Polsce, korzystają również państwa posiadające wysoko rozwinięte gałęzie przemysłu, którego produkty są wykorzystywane do budowy np. autostrad, boisk piłkarskich, infrastruktury kolejowej. Za każde euro wydane w ramach wpływu do budżetu UE, państwa płatnicy netto otrzymują jego wielokrotność w postaci zakupionych dóbr i usług przez państwa prowadzące inwestycje infrastrukturalne²⁴. Stanowisko Polski odnośnie do konieczności zwiększenia składek budżetowych lub przynajmniej ich utrzymania, nie jest odosobnione, również PE, który dzięki traktatowi z Lizbony wzmocnił swoją pozycję podczas negocjacji ram finansowych na lata 2014–2020 i optuje za wzmocnieniem polityki spójności:

Polityka spójności generuje projekty o wysokiej europejskiej wartości dodanej i realizuje cele strategii „Europa 2020”, a także wspomaga procesy konwergencji i przyczynia się do osiągnięcia trwałego wzrostu gospodarczego, co przekłada się na wysoki poziom zatrudnienia²⁵.

Decydujące znaczenie w zmianach w UE na skutek kryzysu zadłużeniowego, mają zapisy traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej, znanego pod krótszą nazwą paktu fiskalnego. Negocjowany podczas trwania polskiej prezydencji, a podpisany 2 marca 2012 roku traktat o stabilności w istotny sposób pomimo braku jednomyślności wszystkich członków UE reformuje działania organów UE, wzmacnia też rolę poszczególnych państw członkowskich, w tym przede wszystkim Niemiec, których większość proponowanych założeń została zamieszczona w traktacie²⁶. Nowy traktat ma, po pierwsze, za zadanie wprowadzić kompetencje pozwalające skutecznie zarzą-

²⁴ Wyzwania w sferze gospodarczej stojące przed polską prezydencją, www.centrum.krakow.pl/aktualnosci/gospodarka-prezydencja [13.03.2012].

²⁵ *Stanowisko Parlamentu Europejskiego w sprawie wieloletnich ram finansowych 2014–2020*, red. M. Zaborowski, „Biuletyn PISM” 2011, nr 74, s. 2.

²⁶ K. Popławski, *Niemcy a pakt fiskalny*, „Best OSW” 2012, nr 5.

dzać wspólną walutą UE. Pod drugie ma pozwolić ominąć długotrwałe procedury uchwalania prawa zawarte w TfUE. Wśród swoich głównych celów, traktat o stabilności wprowadza nowe reguły wydatkowania, dzięki temu w istotny sposób ograniczone zostało ryzyko występowania nadmiernego zadłużenia państw członkowskich. Pomimo konieczności wprowadzenia zmian wynikających z niedostosowania instytucjonalnego UE do szybkiego przeciwdziałania skutkom kryzysów ekonomicznych, większość zaleceń i nakazów zawartych w traktacie jest od dawna zawarta w prawie europejskim, bądź została przyjęta z „sześciopakiem”. Przykładowo, art. 3.1, obejmujący zasięgiem regułę zrównoważonego rozwoju w średnim okresie, ograniczającą deficyt strukturalny do 0,5% PKB, nie wnosi niczego nowego, gdyż reguła dolnego limitu salda budżetowego zawarta w widełkach 1,0–0% PKB, obowiązuje od 1998 roku w myśl rozporządzenia Rady 1466/97, a państwa o niskim poziomie zadłużenia mogą otrzymać pozwolenie utrzymania deficytu budżetowego na poziomie 1% PKB²⁷. Równocześnie zasada zawarta w art. 4 traktatu o brzmieniu:

Jeżeli dług sektora instytucji rządowych i samorządowych umawiającej się strony w stosunku do jej produktu krajowego brutto przekracza wartość odniesienia, wynoszącą 60%, o której mowa w artykule 1 protokołu (nr 12) w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu załączonego do traktatów Unii Europejskiej, ta umawiająca się strona zmniejsza go w tempie wynoszącym średnio jedną dwudziestą rocznie²⁸,

jest niczym innym, jak odpowiednikiem art. 5 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 1175/2011 z 16 listopada 2011 roku, zmieniającego rozporządzenie Rady WE nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych wchodzącym w skład „sześciopaku”²⁹. Pomimo podpisania paktu fiskalnego przez Polskę, nie jest ona zobligowana pod rygorem sankcji do przestrzegania reguł w nim zapisanych. W Polsce zasady wdrożone wraz z ratyfikacją TSKZ przez minimum 12 z 17 państw strefy euro, będą obowiązywały dopiero po przyjęciu wspólnotowej waluty.

²⁷ R. Guz, *Wywiad z Dariuszem Rosatim – Pakt fiskalny porażka czy sukces?*, „Rzeczpospolita”, 16 lutego 2012, s. 1.

²⁸ Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, art. 4, s. 15, www.european-council.europa.eu/media/639256/16_-tscg.pl.12.pdf [20.03.2012].

²⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z 16 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych, Dz.U. UE, 23.11.2011, s. 17–18, www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0012:0024:PL:PDF [12.03.2012].

Jednak biorąc pod uwagę wymogi zawarte w art. 4 traktatu, dotyczące konieczności redukcji długu publicznego o 1/20 rocznie w przypadku przekroczenia 60% pułapu PKB, Polska już obecnie jest zabezpieczona – zgodnie z zapisem konstytucyjnym art. 216.5, dotyczącym tzw. hamulca długu niepozwalającego na przekroczenie granicy 60% PKB, jak również w postaci ustawy o finansach publicznych z 2009 roku dotyczącej tzw. progów ostrożnościowych będących automatycznymi mechanizmami korekcyjnymi³⁰.

Zdecydowanym sukcesem władz Polski jest natomiast skłonienie państw sygnatariuszy traktatu, w tym zwłaszcza państw strefy euro, do umożliwienia brania udziału państwom z poza strefy w mających odbywać się dwa razy w roku spotkaniach (*Euro summits*), czyli spotkaniach szefów państw lub rządów strefy euro. Co prawda, wynegocjowane przez Polskę porozumienie nie zapewni pełnej konsolidacji UE, gdyż w myśl zapisów art. 12.3 traktatu, Polska będzie tworzyć jedną z trzech powstałych w wyniku porozumienia grup. Pierwszą grupę stanowią państwa sygnatariusze traktatu posługujący się walutą euro, drugą grupę państwa sygnatariusze z poza strefy euro, zaś trzecią grupą można określić państwa, które nie podpisały traktatu – Wielką Brytanię i Czechy, pomimo nieformalności tej grupy. Polska zagwarantowała sobie miejsce w centrum integracji europejskiej. Niepodporządkowanie się woli najsilniejszych gospodarek w UE, w tym Niemcom i Francji, doprowadziłoby do marginalizacji pozycji Polski na arenie europejskiej, podobnie jak to ma miejsce obecnie w stosunku do Wielkiej Brytanii i Czech. Co poniekąd zrozumiałe, problematyka treści zawartych w wynegocjowanym porozumieniu została oceniona przez największą partię opozycyjną w Polsce, jako szkodliwa dla racji stanu RP. Prezes PiS J. Kaczyński uznał fakt podpisania przez premiera RP paktu fiskalnego za „działanie całkowicie świadomie na szkodę polskiego państwa”³¹. Wypowiedź polityków opozycji w Polsce nie wróży więc poparcia dla planowanego przyjęcia paktu fiskalnego w drodze tzw. małej ratyfikacji. Jak widać, problemem Polski nie okazało się przeforsowanie korzystnych zdaniem ekspertów m.in. D. Rosatiego, przewodniczącego Sejmowej Komisji Finansów Publicznych, zasad prowadzenia konsultacji w gronie państw członkowskich UE. Opory partii eurosceptycznych wobec działalności władzy w Polsce szczególnie pod kątem prowadzonej przez rząd D. Tuska polityki zagranicznej, mogą doprowadzić do zniweczenia celu, jakim jest niedopuszczenie, aby Polska pozostawała na skraju in-

³⁰ R. Guz, *op. cit.*, s. 1.

³¹ D. Matloch, *Wywiad z Jarosławem Kaczyńskim – Kaczyński: Tusk przykładą się do rozpadu UE*, „Rzeczpospolita”, 2 marca 2012.

tegracji europejskiej. Wobec powyższego należy podkreślić, że w myśl zasady jedności UE, Polska powinna wspierać inicjatywy zmierzające do zacieśnienia współpracy, jak również nie dopuścić, aby była postrzegana jako kraj zainteresowany osłoną własnych interesów gospodarczych, który woli pozyskiwać środki z budżetu UE, niż je wpłacać, a nie państwo członkowskie posiadające prawie 40-milionową populację, świadome swojej odpowiedzialności za przyszły los zintegrowanej Europy.

Podsumowując, strategia Polski wobec przeciwdziałania skutkom kryzysu strefy euro polegała na kooperacji z najsilniejszymi państwami członkowskimi, będącymi zarówno w klubie państw euro, jak i pozostającymi poza nim, np. z Wielką Brytanią. Polska opowiadała się, podobnie jak KE, za niedopuszczeniem do stworzenia stanowiska mogącego zagrozić monolityczności UE. Przez to założenie podczas sprawowania prezydencji Polska optowała za zmianami traktatowymi, wzmacniającymi instytucje europejskie, których zadaniem powinno być ingerowanie w politykę budżetową poszczególnych państw członkowskich zagrażających stabilności systemu walutowego UE. Zgodnie z dobrem wspólnotowym, Polska poparła proponowane założenia paktu fiskalnego w większości zaproponowane przez Niemcy i Francję, nieformalne „twarde jądro” polityki europejskiej, zarówno pod kątem gospodarczym, jak i reprezentacyjnym. Pomimo negatywnego ustosunkowania się dwóch państw członkowskich do planowanych rozwiązań prawnych, jak i negatywnego postrzegania traktatu przez opozycję, władze w Warszawie oczekują przejęcia inicjatywy przez Niemcy, czego symbolem było wystąpienie szefa polskiej dyplomacji w Berlinie pod koniec 2011 roku. Biorąc pod uwagę fakt pozostawania poza strefą euro, należy ocenić działania władz w Polsce, jako pozytywne. Pomimo niewielkiego wpływu, jakie kraj może wywierać na reformy antykryzysowe UE oraz odmienną priorytetowość założeń polskiej prezydencji, na wyróżnienie więc zasługuje chęć wsparcia działań najważniejszych państw UE.

Podsumowanie

W wyniku następstw kryzysu politycznego w UE, nasileniu ulegną ruchy partii populistycznych, co w konsekwencji może doprowadzić do wzrostu obaw społecznych. Tego rodzaju tendencje mogą doprowadzić do destabilizacji sceny politycznej w wielu państwach członkowskich. Finalnym skutkiem tych następstw może być rozpad UE, wraz z potencjalną groźbą wywołania konfliktów pomiędzy jej byłymi członkami.

Pomimo możliwości pokonania następstw kryzysu fiskalnego w UE, pozycja poszczególnych jej członków oraz organów prawdopodobnie zostanie zmniejszona na rzecz Francji i Niemiec, które już obecnie są

najaktywniejsze na polu politycznym w UE. Biorąc pod uwagę dążenia obu państw do zacieśnienia współpracy w ramach polityki fiskalnej, konsekwencją tego stanu może się okazać wytworzenie „twardego jądra” państw członkowskich skupiających kraje strefy euro. W ten sposób wszyscy członkowie nienależący do strefy euro, zostaną w tyle procesu integracyjnego, co na niego wpłynie negatywnie.

Wszelkie działania UE w kierunku pokonania skutków zastoju gospodarczego i kryzysu zadłużenia państw członkowskich, obecnie powinny być skupione na poprawie wizerunku na świecie. Do tej pory bowiem podejmowane działania, przez swoją niespójność pogorszyły stosunek inwestorów do Europy.

Bibliografia

- Cichocki M.A., *Reforma Unii Europejskiej. Polska perspektywa*, „Forum Natolińskie”, Warszawa 2007, nr 2.
- Cziomer E., *Wyzwania i kontrowersje polityczne wokół kryzysu strefy euro na przykładzie Niemiec*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2011, nr 2, s. 25–40.
- Europa w kryzysie. Kryzys w Europie*, red. M. Gotz, T. Budnikowski, „Biuletyn IŻ” 2012, nr 77.
- Gawron K., *Strefa euro jako twarde jądro Europy. Wizje Europy Guya Verhofstada*, „Dialogi Polityczne” 2008, nr 10, s. 407–410.
- Grosse T.G., *Hybrydowy ustrój Unii Europejskiej*, „Analizy Natolińskie” 2008, nr 3.
- Grosse T.G., *Kryzys europejskiej waluty. Konsekwencje polityczne*, „Analizy Natolińskie” 2011, nr 3.
- Grosse T.G., *O słabości polityki zagranicznej Unii Europejskiej*, „Analizy Natolińskie” 2009, nr 8.
- Guz R., *Wywiad z Dariuszem Rosatim – pakt fiskalny porażka czy sukces?*, „Rzeczpospolita”, 16 lutego 2012.
- Kalka P., *Unia Europejska wobec kryzysu finansów publicznych w Grecji*, „Biuletyn IŻ” 2010, nr 43.
- Kowenda C., *Będzie Europa nie dwóch, a wielu prędkości*, „Polityka”, 9 grudnia 2011.
- Krakowski J., *Kryzys finansowy świata zachodniego i kryzys euro*, „Sprawy Międzynarodowe” 2011, nr 2, s. 27–50.
- Kryzys fiskalny w Europie – strategia wyjścia*, red. E. Bacerowicz, „Zeszyty BRE Bank–CASE” 2010, nr 110.
- Matloch D., *Wywiad z Jarosławem Kaczyńskim – Kaczyński: Tusk przytłacza się do rozpadu UE*, „Rzeczpospolita”, 2 marca 2012.
- Pakt fiskalny to tylko etap na drodze do zmian traktatowych*, red. A. Kwiatkowska-Drożdż, K. Popławski, „Best” – Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 2012.

- Popławski K., *Niemcy a pakt fiskalny*, „Best” – Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 2012.
- Popławski J., *Pakt fiskalny – „twarde jądro” Europy na niemieckich warunkach gospodarczych*, „Komentarze OSW” 2012, nr 71.
- Recknagel Ch., *Co jeśli strefa euro upadnie?*, „Radio Free Europe”, www.stosunkimiedzynarodowe.info/artukul,1177,co_jesli_strefa_euro_upadnie [15.05.2012].
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z 16 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych, Dz.Urz. UE, 23.11.2011.
- Stanowisko Parlamentu Europejskiego w sprawie wieloletnich ram finansowych 2014–2020, red. M. Zaborowski, „Biuletyn PISM” 2011, nr 74.
- Szymański K., *Konsekwencje kryzysu zadłużenia w strefie euro dla europejskiego i polskiego sektora bankowego*, Fundacja Konrada Adenauera, Warszawa 2011.
- Tokarski P., *Kryzys w strefie euro: rozwój, dylematy, perspektywy*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2011, nr 3, s. 5–24.
- Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej, art. 4, s. 15, on-line: www.european-council.europa.eu/media/639256/16_-_tscg.pl.12.pdf [20.03.2012].
- Wróblewski Ł., *Kryzys unii gospodarczej i walutowej – przyczyny i dotychczasowe rozwiązania*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2012, nr 74.
- Wystąpienie Ministra Spraw Zagranicznych RP Pana R. Sikorskiego pt. „Polska a przyszłość Unii Europejskiej”, Berlin, 28 listopada 2011, on-line: [www.msz.gov.pl/files/docs/komunikaty/20111128BERLIN/radoslaw_sikorski_polska_a_przyszlosc_ue.pdf](http://msz.gov.pl/files/docs/komunikaty/20111128BERLIN/radoslaw_sikorski_polska_a_przyszlosc_ue.pdf) [11.03.2012].
- Verhofstadt G., *Stany Zjednoczone Europy. Manifest dla nowej Europy*, Warszawa 2007.
- Wyzwania w sferze gospodarczej stojące przed polską prezydenturą*, on-line: www.centrum.krakow.pl/aktualnosci/gospodarka-prezydencja [13.03.2012].
- 18-miesięczny program Rady (1 lipca 2011–31 grudnia 2012), Rada Unii Europejskiej, Bruksela 2011, on-line: www.register.consilium.europa.eu/pdf/pl/11/st11/st11447.pl11.pdf [20.03.2012].

Streszczenie

Kryzys gospodarczy, który od 2008 roku panuje w państwach grupy euro, jest konsekwencją niewydolności politycznej. W pracy przeanalizowano działania organów UE likwidujące zagrożenia finansowe strefy euro, w tym w Grecji. Widać też wzmożone zaangażowanie Niemiec i Francji, jako sił napędowych integracji europejskiej, w reformach systemu fiskalnego UE. Powyższe działania ukazują jednak konsekwencje braku wspólnotowego planu na wypadek rozprzestrzenienia się niestabilności gospodarczej na kolejne państwa strefy, w tym Hiszpanię, Włochy i Portugalię. Główne pytania badawcze, jakie się

pojawiają, brzmią: skąd wynika brak wspólnego stanowiska na temat kryzysu gospodarczego UE, czy w konsekwencji kryzysu strefy euro proces integracji europejskiej jest zagrożony? Równie ważnym aspektem analizowanym w artykule jest stanowisko Polski wobec propozycji odpowiednich reform. Podczas polskiej prezydencji w Radzie UE polskie cele i założenia zostały bowiem skonfrontowane z kolejną odsłoną kryzysu w UE. W artykule przedstawiono też scenariusze wyjścia z impasu i najkorzystniejszą z punktu widzenia kontynuacji procesu integracji ścieżkę proceduralną.

Multi-speed Europe – causes of political and economic crisis in the EU

Summary

The economic crisis, which since 2008 is causing havoc among the euro group countries in the EU is the result of political failure. This thesis guided by the author of this work. In order to prove this thesis the author analyzes the activities of EU bodies to eliminate the threat of financial paralysis of the euro area, in particular Greece. Focusing more on the activities of the Member States, we see increased involvement of Germany and France, as a symbolic driver of European integration in the work to reform the fiscal system of the EU. These activities are perfect indicators of the consequences of lack of Community action plan in the event of spillage of economic instability to the next area countries, including Spain, Italy and Portugal. The main research questions for which the author tries to answer are: Where apparent lack of crystallization of a common position on the economic crisis within the EU? and, consequently, the euro zone crisis, the European integration process is at risk? An equally important aspect of the analysis in this article is the Polish position on proposals to relevant reforms. Given the recent completion of the Presidency of Poland within the EU Council, during which the Polish aims and objectives have been confronted with the next installment of the crisis in the EU should be explained and evaluated the involvement of a member of the EU to prevent destabilization of Europe. Finally the author wishes to emphasize the possible scenarios for overcoming the crisis of indecision, as well as outlines the best in terms of continuing the integration of procedural path.

Problematyka społecznej odpowiedzialności biznesu w wymiarze międzynarodowym

Wprowadzenie

Tematyka społecznej odpowiedzialności biznesu (ang. *corporate social responsibility* – CSR) charakteryzuje się pewnymi ograniczeniami, które należy na wstępie wyjaśnić. Szczególnie w Polsce można dostrzec istotny problem z tym zagadnieniem, gdyż nad wyraz często jest kierowana do wąskiej grupy społecznej – biznesowej. Przyczyną jest pierwotne założenie, wynikające już z samej nazwy działalności podmiotów społecznie odpowiedzialnych. W tej sytuacji szerzenie, skądinąd słusznych idei CSR wymaga każdorazowo objaśniania pojęć najbardziej podstawowych. Początkującemu słuchaczowi czy czytelnikowi zainteresowanemu ideami społecznej odpowiedzialności niezbędne są podstawowe wyjaśnienia, a odbiorca doświadczony z powodzeniem może je pominąć. Oczywiście powyższe założenia należy stosować głównie do specyficznych rodzajów zagadnień, nieprzeznaczonych do specjalistów z branży. Takie podejście spowodowane jest jednak stosunkowo niską świadomością polskiego społeczeństwa. Przeciętny obywatel nie ma bowiem pojęcia, czym jest społeczna odpowiedzialność biznesu, a tym bardziej tajemniczy skrót CSR.

Zrównoważony rozwój jest pojęciem nieostrym, często przytaczanym, ale niekoniecznie równie często rozumianym. Definicja, która obecnie jest stosowana, została użyta po raz pierwszy w 1987 r. w Raporcie Światowej Komisji Środowiska i Rozwoju ONZ, w którym zdefiniowano zrównoważony rozwój jako wizję rozwoju

[...] uwzględniając zarówno populację ludzką, jak i świat zwierząt i roślin, ekosystemy, zasoby naturalne Ziemi: wodę, powietrze, surowce energetyczne, a także w sposób zintegrowany traktuje najważniejsze wyzwania stojące przed światem, takie jak walka z ubóstwem, równość płci, prawa człowieka i jego bezpieczeństwo, edukacja dla wszystkich, zdrowie, dialog międzykulturowy¹.

Ponadto można też przeczytać, że

[...] na obecnym poziomie cywilizacyjnym możliwy jest rozwój zrównoważony, to jest taki rozwój, w którym potrzeby obecnego pokolenia mogą być zaspokojone bez umniejszania szans przyszłych pokoleń na ich zaspokojenie².

Zrównoważony rozwój koncentruje się na sprawach ekologicznych i to raczej w skali globalnej. Jednak mając na uwadze różnorodność i dalekowzroczność stawianych celów, wyodrębniono główne obszary działań. Należą do nich przede wszystkim: ochrona środowiska i racjonalna gospodarka zasobami naturalnymi (m.in. ograniczanie zanieczyszczenia środowiska, ochrona zagrożonych wyginięciem gatunków zwierząt i roślin, promocja odnawialnych źródeł energii), wzrost gospodarczy i sprawiedliwy podział korzyści z niego wynikających (m.in. ułatwienie dostępu do rynków dla państw rozwijających się, finansowanie rozwoju, zmiana nieracjonalnych wzorców konsumpcji i produkcji) oraz rozwój społeczny (m.in. walka z ubóstwem, dostęp do edukacji, ochrony zdrowia)³.

Uwarunkowania i międzynarodowe regulacje CSR

Obecnie znaczna część działalności społecznie odpowiedzialnej postrzegana jest jako odpowiedź biznesu na założenia zrównoważonego rozwoju. Lecz nie jest tak, że biznes ma realizować, a wcześniej planować działania na rzecz zrównoważonego rozwoju. Te działania planowane są w skali międzynarodowej, na forum ONZ, a następnie wdrażane w skali państw narodowych. Natomiast działanie społecznie odpowiedzialne należy raczej postrzegać jako podejmowanie dobrowolnych działań przez organizacje oraz budowanie i praktykowanie rozwiązań przez korporacje, a także mniejsze przedsiębiorstwa na rzecz ochrony środowiska oraz wspólnot lokalnych.

Do najważniejszych spotkań oraz dokumentów programowych, leżących u podstaw zrównoważonego rozwoju należy zaliczyć: Zgromadzenie Narodów Zjednoczonych „Środowisko i rozwój”, potocznie zwane

¹ www.unesco.pl/edukacja/dekada-edukacji-nt-zrownowazonego-rozwoju/unesco-a-zrownowazony-rozwoj [27.05.2011].

² Prawo ochrony środowiska, Dz.U. z 2008 r. Nr 25 poz. 150.

³ www.poznajmyon.z.pl/index.php?document=41 [30.05.2011].

Szczytem Ziemi, które odbyło się w Rio de Janeiro w 1992 r. Konferencja ta została zorganizowana w dwudziestą rocznicę pierwszej konferencji Narodów Zjednoczonych, dotyczącej problematyki środowiska naturalnego, która odbyła się w 1972 r. w Sztokholmie. Podstawowym celem Szczytu było podkreślenie, że dynamiczny rozwój gospodarczy powoduje ogromne zanieczyszczenia środowiska, wyczerpywanie zasobów naturalnych oraz pogłębianie różnic między bogatą Północą a biednym Południem. Wypracowano wówczas pojęcie zrównoważonego rozwoju, jako rozwoju gospodarczego zapewniającego zaspokojenie potrzeb, nie tylko obecnego, ale również i przyszłych pokoleń. Do najważniejszych dokumentów rozwijających treść zasady zrównoważonego rozwoju przyjętych na Konferencji należy zaliczyć: Deklarację z Rio w sprawie środowiska i rozwoju, Globalny program działań – Agendę 21 oraz Deklarację o ochronie lasów.

Deklaracja z Rio w sprawie środowiska i rozwoju stała się podstawowym zbiorem zasad zrównoważonego rozwoju. Zasady te dotyczą działań realizowanych przez ONZ, rządy państw oraz wszelkie grupy społeczne – w obszarach, w których człowiek oddziałuje na środowisko naturalne.

Z kolei Agenda 21, którą podpisały 172 kraje, w tym Polska, wniosowała:

Niezbędne są nowe sposoby inwestowania w przyszłość, aby w XXI wieku osiągnąć globalny zrównoważony rozwój. Zakres zaleceń waha się od nowych metod nauczania po nowe metody wykorzystania surowców i uczestniczenia w tworzeniu zrównoważonej gospodarki. Ambicją Agendy 21 jest bezpieczny i sprawiedliwy świat, w którym każda żywa istota będzie w stanie zachować swą godność⁴.

Duży nacisk położyła również na stworzenie skutecznego ustawodawstwa, przy czym słowo „skuteczne” oznacza także skuteczną egzekucję ustanowionych norm oraz prowadzenie intensywnej działalności popularyzatorskiej i edukacyjnej, której celem ma być systematyczne podnoszenie stanu świadomości ekologicznej społeczeństwa⁵.

Kolejnym krokiem ku realizacji koncepcji zrównoważonego świata był zorganizowany w 2000 r. Szczyt milenijny Organizacji Narodów Zjednoczonych, na którym zdefiniowano tzw. Milenijne cele rozwoju. Wyzwania te obejmują m.in. eliminację skrajnego ubóstwa i głodu, zapewnienie powszechnego nauczania na poziomie podstawowym, promowanie równości płci i awansu społecznego kobiet, ograniczenie umieralności wśród dzieci, poprawę jakości opieki zdrowotnej nad ko-

⁴ www.unesco.pl/edukacja/dekada-edukacji-nt-zrownowazonego-rozwoju/unesco-a-zrownowazony-rozwoj [27.05.2011].

⁵ *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2009, s. 81.

bietami w okresie macierzyństwa, zwalczenie HIV/AIDS, malarii oraz innych chorób, ochronę środowiska oraz stworzenie globalnego partnerstwa na rzecz rozwoju⁶.

Milenijne cele rozwoju planowano osiągnąć do 2012 r., jednak już dwa lata później na Światowym Szczycie Ziemi w Johannesburgu okazało się, że realizacja w deklarowanym terminie jest niemożliwa, a problemy zamiast redukować, jeszcze bardziej się pogłębiają. Uczestnicy Szczytu w Johannesburgu przyjęli radykalny plan działań na najbliższe dziesięć lat, wyznaczając jako najpilniejsze obszary poprawę warunków życia, dostęp do wody pitnej, zmniejszenie wskaźnika śmiertelności wśród niemowląt oraz matek, odnowienie oraz ochronę rzadkich gatunków roślin i zwierząt.

W roku 2002 ONZ ustanowił też lata 2005–2014 Dekadą edukacji dla zrównoważonego rozwoju, nazywaną później Dekadą zmiany, której zadaniem jest „propagowanie zrównoważonych zachowań, inspirowanie krytycznego i twórczego myślenia, pozwalającego znaleźć rozwiązanie problemów uniemożliwiających trwały rozwój”. Rolę koordynatora tych działań powierzono UNESCO⁷.

Socially Responsible Investment

W ostatnim czasie koncepcja zrównoważonego rozwoju stała się integralną częścią kształtowania międzynarodowej gospodarki. Coraz więcej podmiotów zaczyna dostrzegać potrzebę ścisłej korelacji między ich funkcjonowaniem na rynku a zrównoważonym rozwojem. Powszechne staje się prowadzenie biznesu, polegające na zintegrowanym systemie zarządzania kwestiami ekonomicznymi, społecznymi, środowiskowymi oraz etycznymi, zgodnie z założeniami zrównoważonego rozwoju. Takie podejście pozwala formalnie udokumentować postawę firmy, między innymi za pomocą międzynarodowych certyfikatów (np. ISO 14001).

W związku ze zrównoważonym rozwojem wyłania się pojęcie inwestycja społecznie odpowiedzialna (SRI). Szczególnie w Europie i Stanach Zjednoczonych takie działania cieszą się rosnącą popularnością i poparciem. Inwestycja odpowiedzialna społecznie oznacza, że jest działaniem zmierzającym do wzmocnienia sprawiedliwości społecznej, praw człowieka czy promocji zdrowego środowiska przy równoczesnych korzyściach dla wizerunku firm. Idea CSR zaczęła być rozpowszechniana już

⁶ Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju, www.undp.org.pl.

⁷ www.unesco.pl/edukacja/dekada-edukacji-nt-zrownowazonego-rozwoju/unesco-a-zrownowazony-rozwoj [27.05.2011].

w początkach lat 90., kiedy ówczesny szef Komisji Europejskiej Jacques Delors wezwał europejski biznes, aby aktywnie włączył się w walkę z „socjalnym wykluczeniem” części społeczeństwa⁸. Podobnie szczyty w Lizbonie oraz Sztokholmie na początku minionej dekady zaapelowały do sektora prywatnego, aby działał w sposób odpowiedzialny oraz „społecznie słuszny”. W lipcu 2001 r. powstał dokument, nazwany Zieloną Księgą, na temat CSR w Europie, który miał wywołać debatę wszystkich zainteresowanych stron. Dokument ten zawiera też definicję CSR: „przedsiębiorstwa dobrowolnie uwzględniają aspekty społeczne i ekologiczne w swoich działaniach handlowych oraz w kontaktach ze swoimi interesariuszami”⁹. Dokument skupiał się na roli, którą może i powinna odgrywać społeczna odpowiedzialność biznesu podczas kształtowania zachowań korporacyjnych. Nie pominięto także aspektu przełożenia CSR na politykę wspólnotową UE. Zaproponowane działania miały polegać m.in. na szkoleniu menedżerów z zakresu CSR oraz rozpowszechnianiu informacji, działań standaryzujących i audytowych¹⁰.

Wzajemne oddziaływanie biznesu i zrównoważonego rozwoju jest na tyle silne, że zaczęto stosować nową definicję, tj. definicję zrównoważonego biznesu. Za główne przyczyny takiego działania uważa się przede wszystkim globalizację, dzięki której ma się do czynienia ze swobodnym przepływem kapitału, wzrostem wymiany handlowej i poziomu inwestycji zagranicznych. Kolejnym ważnym czynnikiem jest postępująca demokratyzacja współczesnego świata, co za tym idzie, rozwój społeczeństwa obywatelskiego i informacyjnego. Ważna stała się także transparentność działań we wszelkich obszarach życia, wzrosły oczekiwania etyczne konsumentów, w myśl reguły „zero tolerancji dla błędów”. Silne są ruchy ekologiczne i obrońców praw człowieka, prowadzące czasem do bojkotów konsumenckich, polegającym na przykład na niekupowaniu produktów oprotestowanych marek. Dla korelacji biznesu i zrównoważonego rozwoju istotny jest rozwój nauki o zarządzaniu. W warunkach ostrej konkurencji coraz większego znaczenia nabierają wartości pozamaterialne firmy, w szczególności jej reputacja, a pochodną jest silna korelacja CSR i PR. Jednocześnie upowszechnienie się norm takich, jak ISO czy OHSAS, przyczynia się do zwiększenia zainteresowania systemowym podejściem do zarządzania¹¹.

⁸ G. Kowal, *Odpowiedzialne inwestycje*, www.media.wp.pl/kat,1022939,wid,8401718,wiadomosc.html?ticaid=1c672, [31.05.2011].

⁹ www.csrinfo.org/pl/wiadomosci/artykuly/1687-zielona-ksiga-ue-punktem-zwrotnym-w-rozwoju-csr [31.05.2011].

¹⁰ G. Kowal, *op. cit.*

¹¹ T. Gasiński, M. Piskalski, *Zrównoważony biznes. Podręcznik dla małych i średnich przedsiębiorstw*, Warszawa 2007, s. 13.

Jednak wciąż stosunkowo mało krajów prowadzi zakrojone na szeroką skalę badania, wyjątkiem jest Wielka Brytania, gdzie CSR rozwija się najszybciej. Rynek SRI wynosi tam około pięć procent, a z badań wynika, że trzydzieści trzy procent analityków finansowych i menedżerów wprowadza produkty SRI, a dodatkowe piętnaście procent planuje je wprowadzić. Trzydzieści procent z nich wierzy, że wcielenie ich do działań firmy wzmocni jej wizerunek w krótkim okresie, natomiast aż osiemdziesiąt sześć procent, że w długim¹². Z inwestycjami społecznie odpowiedzialnymi wiąże się też inny problem – choć popularne, niekoniecznie przekładają się na zyski np. posiadaczy jednostek uczestnictwa „zielonych” funduszy. Wprawdzie coraz częściej powstają fundusze inwestycyjne, które działają tylko i wyłącznie w oparciu o spółki ekologiczne i społecznie odpowiedzialne, trzeba jednak przyznać, że wyniki inwestycyjne oparte na takich instrumentach nie przynoszą dużych zysków. Zyski w większości przypadkowe, są co najwyżej poprawne. Tworzone są także tzw. struktury, czyli produktu strukturyzowane – jest to specjalny rodzaj inwestycji kapitałowej powiązany z konkretnym rynkiem. W omawianym przypadku chodzi przede wszystkim o sektor energetyczny i energii odnawialnej. I choć popularność rośnie i również Polska goni Europę i przybywa funduszy społecznie odpowiedzialnych lub „zielonych”, to czasem nie są one nawet w stanie dorównać wartościom WIG20, nie wspominając o lepszych wynikach. Przykłady funduszy dostępnych dla polskiego inwestora, to: Fortis Investments Zielony Bonus i Hossa Plus, BlackRock Merrill Lynch New Energy, ISF Global Climate Change Equity Schroders czy Arka BZ WBK Energii FIO¹³.

Główne wytyczne UE

Zagadnienie zrównoważonego rozwoju w prawie wspólnotowym obecnie jest począwszy od Traktatu o Unii Europejskiej, podpisanego 7 lutego 1992 r. w Maastricht. Traktat ten określa, że nadrzędnym i długoterminowym celem Unii Europejskiej będzie właśnie zrównoważony rozwój. Zgodnie z art. 2 Traktatu,

Zadaniem Wspólnoty jest [...] popieranie w całej Wspólnocie harmonijnego i zrównoważonego rozwoju działań gospodarczych, stałego i nieinflacyjnego wzrostu uwzględniającego środowisko naturalne, wysokiego stopnia konwergencji dokonań gospodarczych, wysokiego poziomu zatrudnienia i ochrony socjalnej, podwyższa-

¹² www.bankier.pl/wiadomosc/Inwestycje-odpowiedzialne-spoecznie-czyli-zielonym-do-gory-1670381.html [31.05.2011].

¹³ www.finance.egospodarka.pl/33604,Fundusze-ekologiczne-coraz-popularniejsze,1,48,1.html [31.05.2011].

nia poziomu i jakości życia, spójności gospodarczej i społecznej oraz solidarności między państwami członkowskimi¹⁴.

Przyjęta w 2000 r. Strategia lizbońska zapoczątkowała procesy mające na celu uczynienie z gospodarki unijnej najbardziej konkurencyjną, opartą na wiedzy, gospodarkę świata, zdolną do utrzymania zrównoważonego wzrostu gospodarczego, stworzenia większej liczby lepszych miejsc pracy oraz zachowania spójności społecznej. Niestety, nieudana realizacja Strategii lizbońskiej sprawiła, że po pięciu latach dokonano jej rewizji, koncentrując uwagę przede wszystkim na wzroście i zatrudnieniu.

Wytyczne UE w zakresie działań związanych z CSR zawarto w komunikacie z 2006 r., dotyczącym realizacji partnerstwa na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia przez uczynienie Europy liderem w zakresie odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw. Komunikat podkreśla, że większa społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw to jeden z kluczowych elementów europejskiego modelu społecznego, strategii zrównoważonego rozwoju Unii Europejskiej oraz wyzwaniom związanym z umiędzynarodowieniem gospodarki¹⁵.

Również jednym z dokumentów jest komunikat Komisji Europejskiej: uwzględnianie kwestii zrównoważonego rozwoju w polityce UE w różnych dziedzinach: przegląd strategii Unii Europejskiej na rzecz zrównoważonego rozwoju – rok 2009. Jest to dokument, w którym przedstawione zostały dokonania w głównych sektorach, takich jak zmiany klimatu i czysta energia, zrównoważony transport, zrównoważona produkcja i konsumpcja, zarządzanie zasobami naturalnymi, zdrowie publiczne, demografia i migracja oraz globalne ubóstwo¹⁶. W dokumencie zauważono jednocześnie, że w kilku dziedzinach utrzymują się tendencje sprzeczne z zasadą zrównoważonego rozwoju, np. popyt na zasoby naturalne, który w perspektywie długoterminowej przekroczy możliwości planety, redukcja bioróżnorodności, nadmierne zużycie energii czy wciąż nierozwiązana kwestia ubóstwa.

¹⁴ Traktat o Unii Europejskiej, www.eur-lex.europa.eu/pl/treaties/dat/11992M/word/11992M.doc.

¹⁵ Komunikat Komisji Europejskiej, *Realizacja partnerstwa na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia: uczynienie Europy liderem w zakresie odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw*, www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0136:FIN:pl:PDF 02.06.2011.

¹⁶ Komunikat Komisji Europejskiej, *Uwzględnienie kwestii zrównoważonego rozwoju w polityce UE w różnych dziedzinach. Przegląd strategii Unii Europejskiej na rzecz zrównoważonego rozwoju – rok 2009*, [www.eur-lex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lang=pl&ihtmlang=pl&lng1=pl,pl&lng2=bg,cs,da,de,el,en,es,et,fi,fr,hu,it,lt,lv,mt,nl,pl,pt,ro,sk,sl,sv,&val=498655:cs&page=\[02.06.2011\]](http://www.eur-lex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lang=pl&ihtmlang=pl&lng1=pl,pl&lng2=bg,cs,da,de,el,en,es,et,fi,fr,hu,it,lt,lv,mt,nl,pl,pt,ro,sk,sl,sv,&val=498655:cs&page=[02.06.2011]).

Kolejnym istotnym dokumentem jest komunikat Europa 2020, czyli unijna strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Powyższa strategia, przyjęta w 2010 r., ma zapewnić inteligentny wzrost, przede wszystkim w zakresie edukacji, wiedzy i innowacji; zrównoważony wzrost dotyczący gospodarki efektywnie korzystającej z zasobów, która ma być przyjazna środowisku oraz bardziej konkurencyjna. Strategia ma także wymiar dotyczący rozwoju, który ma sprzyjać włączeniu społecznemu, chodzi głównie o wysoki wskaźnik zatrudnienia oraz spójność ekonomiczna, społeczna i terytorialna. Jest to wizja gospodarki, która ma być oparta o partnerstwo pomiędzy Komisją Europejską i państwami członkowskimi. Państwa członkowskie wyznaczają cele oraz rozpoznają problemy, a następnie kształtują politykę, zaś Komisja Europejska ocenia postępy, formułuje zalecenia i opracowuje inicjatywy wspierające zrównoważony wzrost i zatrudnienie na szczeblu UE¹⁷.

Każda działalność biznesowa, niezależnie od branży czy skali oddziałuje na środowisko, a co za tym idzie, podlega przepisom prawa, które ten wpływ kontrolują. Nie trzeba szukać przykładów wśród wielkich fabryk czy kopalni, aby wskazać wpływ działalności firmy na środowisko naturalne. Każde przedsiębiorstwo wytwarza odpady, zużywa jakieś surowce naturalne, chociażby wodę czy energię, zanieczyszcza powietrze itp. Wszystko to sprawia, że przedsiębiorstwa są nieodłącznym elementem ekosystemu, dlatego też powinny podlegać obowiązkom wynikającym z prawa ochrony środowiska. W zależności od działalności firmy zakres tych obowiązków, może się znacznie różnić, jednakże ogólna część przepisów dotyczy każdej działalności, niezależnie od wielkości obrotów, rodzaju produkcji czy liczby zatrudnionych. Przepisy prawne dotyczące ochrony środowiska ulegają ciągłym zmianom, spowodowane to jest ciągłym rozwojem tych norm poprzez obejmowanie regulacją nowych zagadnień, poszukiwaniem nowych, skuteczniejszych rozwiązań prawnych, a także coraz szerszym oddziaływaniem prawa międzynarodowego.

Światowe indeksy społecznie odpowiedzialne

Istotnym elementem nowoczesnych narzędzi CSR są indeksy firm społecznie odpowiedzialnych. Coraz częściej tworzy się indeksy giełdowe, których skład odzwierciedla społecznie odpowiedzialne postępowanie

¹⁷ Komunikat Komisji Europejskiej, *Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, KOM (2010) 2020 wersja ostateczna, www.ec.europa.eu/economy_finance/structural_reforms/europe_2020/index_pl.htm [02.06.2011].

spółek w nim notowanych. Indeks ma na celu promowanie standardów odpowiedzialnego zarządzania. Na rynkach rozwiniętych obecność takich indeksów jest coraz bardziej powszechna i polski rynek kapitałowy doczekał się odpowiednika. Na świecie pierwsze indeksy społecznie odpowiedzialnego biznesu zaczęły powstawać pod koniec lat 90. w Stanach Zjednoczonych. Pierwsza była giełda Dow Jones, która już we wrześniu 1999 r. rozpoczęła publikację indeksu SI (*Sustainability Index*). Natomiast w roku 2000 fundusz Calvert rozpoczął publikację indeksu CSR, a w lipcu 2001 r. pierwszy indeks (*FTSE4Good*) opublikowała angielska firma FTSE¹⁸. Polski *Respect Index* to pierwszy w Europie Środkowo-Wschodniej giełdowy indeks spółek odpowiedzialnych społecznie, który jest obliczany przez GPW od listopada 2009 r. Ogłoszenie nowego składu indeksu odbyło się w listopadzie 2010 r. Projekt indeksu został przygotowany wspólnie przez Kulczyk Investments, Deloitte oraz miesięcznik „Forbes”. Metoda badania firm oparta jest na doświadczeniach indeksów spółek odpowiedzialnych społecznie, notowanych na giełdach światowych. Indeks jest praktycznym narzędziem dającym wsparcie inwestorom, jednak jego wiarygodność i miarodajność leżą w interesie spółek, które dzięki znalezieniu się w indeksie zyskują szansę na zainteresowanie swoimi walorami nowych inwestorów. Analizą objęte są spółki notowane na warszawskiej giełdzie, z wyłączeniem rynku NewConnect oraz spółek zagranicznych oraz dual listingu, czyli notowanych poza warszawskim parkietem¹⁹. Teoretycznie polski indeks CSR daje możliwości większego zarobku niż inwestycja na WIG20, ponieważ od 19 listopada 2009 r. wzrósł o prawie trzydzieści sześć procent, podczas gdy WIG20 w tym czasie zwiększył swoją wartość o piętnaście procent²⁰. Ale jeśli spojrzeć się na udział spółek w indeksie (KGHM i Orlen) widać, że hossa surowcowa bardziej niż społeczna odpowiedzialność przyczyniły się do bardzo dobrych wyników.

Przykład z Zachodu – fundacje korporacyjne i wolontariat pracowniczy

Pierwsza fundacja korporacyjna powstała w 1917 r. w Stanach Zjednoczonych. Założona została przez firmę Sears i Roebuck – ufundowano wówczas pięć tysięcy szkół dla Afroamerykanów. Wcześniej taka działalność była zarezerwowana dla establishmentu i wpływowych członków społeczeństwa, stała się udziałem przedsiębiorców. Obecnie w Sta-

¹⁸ www.odpowiedzialni.gpw.pl/indeksy_csr_na_swiecie [02.06.2011].

¹⁹ www.forbes.pl/artykuly/sekcje/o-projekcie/czym-jest-respect-index-,3991,1 [02.06.2011].

²⁰ www.spolkigieldowe.bdo.pl/biuletyn/70/swiat-gieldy/wigdiv-respect-index-czyli-kilka-slow-o-nowych-indeksach-gieldowych.html [02.06.2011].

nach Zjednoczonych funkcjonuje ponad 2600 fundacji, z budżetem 4,2 mld dolarów.

W przypadku Europy Środkowo-Wschodniej głównymi uczestnikami działań CSR są w przeważającej mierze zachodnie korporacje. Najważniejsze regulacje prawne w Polsce to ustawa o fundacjach z 1984 r. oraz ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z 2003 r. Czterdzieści procent fundacji dysponuje środkami na poziomie 1 do 5 mln złotych. Pozostałe mają budżety zróżnicowane, piętnaście procent ma do wydania około 100 tys. złotych, dziesięć procent – 10 mln złotych, a trzy procent ma do dyspozycji około 5–10 milionów. Wpływy od firmy ustanawiającej stanowią przeważnie ponad dziewięćdziesiąt procent wpływu. Najwięcej fundacji korporacyjnych działa w branży finansowej, skupiają się głównie na edukacji, ochronie zdrowia oraz pomocy społecznej i przeważnie mają zasięg ogólnopolski. Ściśle związany z fundacjami korporacyjnymi jest wolontariat pracowniczy. Jest to działanie polegające na zaangażowaniu pracowników firm w działalność wolontarystyczną²¹. Osoby uczestniczące w wolontariacie mają z tego tytułu z reguły dzień wolny od pracy i wykonują w tym czasie różnego rodzaju działania skierowane do potrzebujących. Przykładów wolontariatu pracowniczego jest bardzo dużo, konieczne jest jednak wyraźne wsparcie pracodawcy, który organizuje wolontariat, wspomaga, zapewnia niezbędny narzędnia. Korzyści z wolontariatu pracowniczego są obustronne, zarówno dla pracowników, jak i dla pracodawców, m.in. za sprawą wymiaru integrującego. Pracownicy wspólnie osiągają cel, pomagając innym, budują specyficzną więź, a jedną z metod jest praca w organizacjach społecznych. Co naturalne, wolontariatem pracowniczym w Polsce zajmują się głównie duże firmy i korporacje, dobrym przykładem mogą być działania Capgemini w Krakowie, którego pracownicy w Teatrze Ludowym wystawili *Piotrusia Pana*, a cały dochód przekazano Stowarzyszeniu „U Siemachy”²².

Zielone certyfikaty

Coraz więcej organizacji przyznaje różnego rodzaju certyfikaty ekologicznego prowadzenia działalności. Jednym z nich jest Certyfikat „Zielone biuro”, przyznawany od 2004 r. przez Fundację Partnerstwo dla Środowiska, która wyróżnia instytucje, firmy, organizacje pozarządowe i samorządy, chcące się stale doskonalić, podejmować nowe

²¹ www.wolontariatpracowniczy.pl/?a=dict/index [02.06.2011].

²² www.egospodarka.pl/66215,Wolontariat-pracowniczy-integruje,1,39,1.html [02.06.2011].

inicjatywy na rzecz ochrony środowiska i wzmacniać proekologiczny wizerunek. Projekt jest skierowany do wszystkich podmiotów na rynku, ponieważ niezależnie od wielkości czy branży, każda firma, instytucja i organizacja prowadzi na mniejszą lub większą skalę działalność biurową. Posiadanie certyfikatu nie tylko wiąże się z prestiżem i pozwala się wyróżnić na tle konkurencji, ale także zmniejszyć oddziaływanie firmy na środowisko. Według Fundacji, przystąpienie do tej inicjatywy niesie też za sobą wymierne korzyści finansowe w postaci obniżenia kosztów działania firmy poprzez wprowadzenie nowoczesnych ekologicznych rozwiązań” „stworzenie ekologicznego biura to zwykle zastosowanie prostych rozwiązań, które w dużej mierze zależą od codziennych nawyków ludzi w nim pracujących”²³. Wśród korzyści z wdrożenia standardów „Zielonego biura”, należy wymienić m.in. wiarygodne potwierdzenie spełnianie parametrów ważnych ekologicznie, uzyskanie wizerunku firmy przyjaznej dla środowiska, udziału w ogólnopolskiej inicjatywie dającej możliwość wymiany doświadczeń, wykorzystanie współpracy i wzajemnej promocji (marketing ekologiczny), prestiż i wyróżnienie się na tle konkurencji, wzrost świadomości ekologicznej pracowników oraz klientów firmy czy obniżenie kosztów działalności, dzięki bardziej racjonalnej gospodarce surowcami, energią, wodą i odpadami²⁴. Aby otrzymać certyfikat, należy przejść kilka etapów. Po złożeniu wniosku o przystąpienie do certyfikacji, rozpoczyna się wstępny przegląd środowiskowy, następnie tworzy się politykę środowiskową adekwatną do profilu firmy. Celem przygotowań jest monitorowanie zużycia zasobów, zainteresowanie tematem pracowników organizacji wdrażającej, a potem przeprowadzenie audytu firmy, potwierdzającego spełnienie kryteriów certyfikatu. Uzyskując certyfikat firma uzyskuje status firmy przyjaznej dla środowiska. Kryteria można podzielić na kilka elementów, pierwszym jest wdrożona polityka środowiskowa – firma musi posiadać dokument polityki środowiskowej. Kolejnym elementem nieodłącznym jest zarządzanie energią elektryczną i ciepłą, czyli posiadanie odpowiednich decyzji administracyjnych oraz umów na dostarczanie energii, wykorzystanie źródła ciepła: elektrycznego, gazowego, biomasy lub innego opału, uregulowane sprawozdawczość i opłaty za korzystanie ze środowiska. Ponadto instalacja centralnego ogrzewania powinna być wyposażona w regulację (np. termoregulatory, regulator pogodowy), a minimum pięćdziesiąt procent urządzeń powinna ograniczać zużycie energii elektrycznej. Firma ma obowiązek monitorowania emisji CO₂,

²³ Fundacja Partnerstwo dla Środowiska, *Zielone biuro, czyli ekologia w biurze*, Kraków 2011, s. 3.

²⁴ *Ibidem*.

polegający na stałym korzystaniu z narzędzia internetowego – kalkulatora CO₂²⁵. Konieczne jest monitorowanie zużycia energii cieplnej, energii elektrycznej, papieru i znaczących materiałów eksploatacyjnych w biurze, wody i wytwarzanych ścieków oraz ilości wytwarzanych odpadów. Warunkiem kolejnym jest zarządzanie materiałami eksploatacyjnymi i surowcami, czyli ponowne wykorzystanie materiałów eksploatacyjnych, wykorzystywanie opcji oszczędzania papieru w ramach posiadanych możliwości sprzętowych. Kolejny punkt do spełnienia dotyczy zarządzania wodą, o którym świadczy umowa na dostawę wody, zastosowanie w minimum pięćdziesięciu procentach punktów poboru wody urządzeń ograniczających jej zużycie, posiadanie umowy na odbiór ścieków. Warunkiem do otrzymania certyfikatu jest również zarządzanie odpadami, uwzględniające odpowiednie decyzje administracyjne w zakresie wytwarzania odpadów, w tym niebezpiecznych, posiadanie umów na odbiór odpadów oraz właściwy sposób magazynowania odpadów i postępowania z odpadami niebezpiecznymi. Konieczne jest oczywiście prowadzenie segregacji odpadów w zakresie minimum: papier, tworzywa sztuczne, szkło oraz wyznaczenie miejsc na odpady posegregowane. Wymogiem jest także przyjazne środowisko pracy, które potwierdzone jest dokumentami potwierdzających sprawność wentylacji, i klimatyzacji, spełniającym wymogi BHP oświetleniem oraz zabezpieczeniami przeciwpożarowymi. Certyfikowaniu podlega także polityka zakupów, która uwzględnia praktykę zakupu sprzętu przyjaznego dla środowiska, zakup środków czystości ulegających biodegradacji oraz działania na rzecz ograniczenia ilości wytwarzanych odpadów. Ostatnim warunkiem koniecznym jest edukacja ekologiczna pracowników i klientów, polegająca na przeszkoleniu pracowników w zakresie działań proekologicznych podejmowanych przez organizację oraz promowaniu stosowanych rozwiązań proekologicznych²⁶. Certyfikat przyznawany jest na dwa lata przez niezależną Komisję ds. Certyfikatu „Zielonego biura”, działającą pod nadzorem zewnętrznej Kapituły. Po tym czasie organizacja powinna ponownie poddać się audytowi recertyfikującemu. Pierwszy w Polsce Certyfikat „Zielonego biura” został przyznany w grudniu 2004 r. biuru BP Polska w Krakowie. Celem przystąpienia do projektu była redukcja kosztów funkcjonowania biura przez wykorzystanie nowoczesnych rozwiązań, które przyczyniają się do zmniejszenia negatywnego oddziaływania biura na środowisko przy równoczesnym obniżaniu kosztów funkcjonowania (zmniejszenie zużycia energii, materiałów eksploatacyjnych czy redukcji odpadów). BP Polska

²⁵ www.eko-spec.pl [09.06.2011].

²⁶ Fundacja Partnerstwo dla Środowiska, *Zielone biuro...*, s. 5.

w Krakowie, zdobywając ten certyfikat, udowodniło, że posiada opracowaną i wdrożoną politykę środowiskową, dba o zrównoważone zarządzanie energią elektryczną, ciepłą, wodą i ściekami, ma uregulowaną gospodarką odpadami, proekologiczny sposób zarządzania papierem, dba o przyjazne środowisko pracy (BHP), realizuje politykę zakupów uwzględniającą wymogi środowiska oraz prowadzi ciągłą edukację ekologiczną pracowników i klientów. BP Polska w Krakowie jest obecnie partnerem strategicznym Fundacji Partnerstwo dla Środowiska.

Jednak należy pamiętać o tym, że firma czy organizacja nie musi być oddziałem światowej korporacji, by starać się o status firmy przyjaznej środowisku. Potwierdzeniem, że certyfikat ten może otrzymać również przedsiębiorstwo z sektora MSP, organizacja pozarządowa czy instytucja państwowa, są przykłady zawarte w broszurze Fundacji, w których opisano dobre praktyki z różnych branży i sektorów. W broszurze *Zielone biuro, czyli ekologia w biurze* można między innymi przeczytać o firmie Fungopol z Kinic, zajmującej się przetwórstwem runa leśnego. Firma ta wykorzystuje do podgrzewania wody użytkowej oraz wody produkcyjnej odzysk ciepła z agregatów chłodniczych. W pomieszczeniach biurowych zainstalowane są energooszczędne źródła światła oraz grzejniki panelowe z możliwością termoregulacji. Automatyka pogodowa skorelowana jest z instalacją centralnego ogrzewania, co pozwala na dostosowanie ogrzewania do warunków zewnętrznych²⁷. Certyfikat „Zielonego biura” posiadają też takie podmioty, jak starostwo powiatowe w Zakopanem, Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie, Stowarzyszenie Wiosna czy motel Zacisze w Piątnicy.

Zielone biura i – szerzej – zielone obiekty, to jednak nie tylko same oszczędności, gdyż według badań niemieckiego rynku zielonych nieruchomości, koszty budowy są od dwóch do dziesięciu procent wyższe niż „normalnego” budynku. Jednak popyt na tego typu budownictwo jest coraz większy, choć moda na w pełni ekologiczne biurowce w Polsce jeszcze nie nastała²⁸.

Greenwashing – działania pozorowane zamiast CSR

Z każdym rokiem coraz więcej firm wykorzystuje tematykę środowiska do reklamy i sprzedaży swoich produktów lub usług. Jednak wiele, jeśli nie większość proponowanych produktów w rzeczywistości nie jest przyjazna środowisku, a czasami jest wręcz odwrotnie. Praktyka pole-

²⁷ *Ibidem*, s. 7.

²⁸ www.forbes.pl/artykuly/sekcje/real-estate-2011/biurowiec-z-ekocertyfikatem,14151,2 [11.06.2011].

gająca na propagowaniu ekologicznego wizerunku, przy równoczesnym niestosowaniu się do podstawowych zasad systemu zarządzania środowiskowego (przez np. degradację środowiska przyrodniczego) zwana jest *greenwashing*. Taka praktyka ma miejsce, kiedy firma poświęca więcej czasu i środków na reklamę, niż na faktyczne działania środowiskowe²⁹, a jej nierzetelnie kreowany wizerunek wprowadza konsumentów w błąd. Zjawisko *greenwashing* zdecydowanie psuje rynek, gdyż jest niekorzystne dla firm, które podejmują działania prośrodowiskowe, a ich produkty rzeczywiście są innowacyjne i przyjazne dla środowiska. Termin *greenwashing* został po raz pierwszy użyty przez nowojorskiego działacza na rzecz ochrony środowiska Jaya Westervelda w 1986 r., w odniesieniu do praktyk stosowanych branży hotelarskiej. Zwrócił uwagę, że umieszczanie w pokojach hotelowych informacji o wielokrotnym użytkowaniu ręczników jest tylko pozorną ochroną środowiska. W większości przypadków firmy te nie włożyły żadnego wysiłku w redukcję strat energii, a co za tym idzie, nie zredukowały kosztów. Westerveld wywnioskował, że ten proceder miał w rzeczywistości na celu jedynie zwiększenie dochodów. W ten sposób promowane pozornie przyjazne środowisku działania, które mają za podstawowy cel przynosić firmie wzrost zysku, nazwał Westerveld *greenwashing*³⁰.

Publikacja Business for Social Responsibility i Futera Sustainability Communications, zatytułowana *Understanding and Avoiding Greenwash*, wyjaśnia, na czym kierują się firmy stosujące *greenwashing* i daje praktyczne wskazówki dotyczące zmiany komunikacji. Autorzy publikacji do najczęstszych przykładów *greenwashing* zaliczają takie działania, jak nadużywanie bezprzedmiotowych sformułowań (np. oznaczanie produktów metką *eco-friendly* bez wyjaśnienia, na czym polega przyjazny środowisku charakter produktu; niespójność produktu z postępowaniem firmy; stosowanie żargonu naukowego, niezrozumiałego dla zwykłego konsumenta; stosowanie zbyt sugestywnych obrazów, podawanie zmyślonych danych, mających świadczyć o ekologiczności wyrobu³¹. Firmy decydują się na *greenwashing* ponieważ m.in. rośnie zapotrzebowanie konsumentów na produkty ekologiczne (w Stanach Zjednoczonych konsumenci wybierający tego rodzaju produkty to już czterdzieści procent); zwiększa się sprzedaż produktów ekologicznych (w 2007 r. najwięksi amerykańscy producenci wprowadzili na rynek

²⁹ www.greenwashingindex.com/what.php.

³⁰ www.srodowisko.ekologia.pl/specjalne/Greenwashing-95-zielonych-produktow-zwodzi-konsumentow,13592.html [08.06.2011].

³¹ *Understanding and Preventing Greenwash: A Business Guide*, red. R. Horiuchi, R. Schuchard, L. Shea, S. Townsend, July 2009, www.bsr.org.

382 produkty ekologiczne – dla porównania, w 2002 produktów takich pojawiło się tylko 5); popyt na produkty ekologiczne pozostaje równie silny, jak przed kryzysem; zwiększa się ilość ekologicznych regulacji wymuszających lub stymulujących ekologiczne inwestycje; brakuje regulacji określających standardy komunikacji ekologicznej (wytycznych określających, co należy zaliczyć do *greenwashing* i definiujących niedopuszczalne praktyki)³². Wymagania konsumenckie, oczekujące produktów ekologicznych, wywierają silną presję na producentach, którzy często zamiast zmian technologicznych, prowadzących do wypracowania pożądanego ekologicznego towaru, ryzykują utratę reputacji firmy. Firmy stosujące *greenwashing* automatycznie wprowadzają dychotomiczną strukturę swojego funkcjonowania. Co innego dzieje się wewnątrz firmy, a co innego jest komunikowanie na zewnątrz. Zdaniem Kathee Rebernak, firmy, które stosują *greenwashing* nie wprowadziły lub nieudolnie wprowadziły do swojej działalności zasady społecznej odpowiedzialności, przez co ich przekaz do odbiorców odbywa się w sposób niespójny³³. Rozbieżność między tymi komunikatami wzmacnia ryzyko konfliktu. Producenci stosujący *greenwashing* nie rozumieją faktycznych potrzeb grupy klientów, do której chcą dotrzeć. Komunikacja z konsumentem odbywa się na zasadzie monologu – jednostronny przekaz kierowany w stronę klienta, budowany jest na powierzchownym lub całkowicie nieadekwatnym rozumieniu, czym jest ekologia. Konsumenti i organizacje pozarządowe, interesariusze ignorowani do tej pory przez pseudoekologicznych producentów, wysyłają jednak głośny już sygnał: „Bez prawdziwego dialogu nie może być mowy o budowaniu wspólnej wartości z biznesem jako partnerem społecznym”³⁴.

W Polsce piętnowanie *greenwashing* nie jest jeszcze tak powszechne, jak w Stanach Zjednoczonych czy krajach Europy Zachodniej. Prawdopodobną przyczyną tego zjawiska jest przedkładanie przez polskich konsumentów kryteriów ceny ponad ekologiczną wartość produktu. Mimo, że Polacy często i chętnie podejmują temat ochrony środowiska naturalnego, nie przekłada się to na ich zachowania. Badanie przeprowadzone przez Instytut na Rzecz Ekorozwoju w 2008 r. wykazało, że tylko jedenaście procent konsumentów zwraca uwagę na to, czy dany produkt żywnościowy wytwarzany jest w sposób ekologiczny. Podobne wnioski przyniosło badanie „Świadomość ekologiczna polskich inter-

³² *Ibidem*.

³³ N. Ćwik, *Greenwashing a świadomość ekologiczna konsumentów*, www.odpowiedzialnybiznes.pl/pl/baza-wiedzy/publikacje/artykuly/greenwashing-a-swiadomosc-ekologiczna-konsumentow,2762.html [08.06.2011].

³⁴ *Ibidem*.

nautów”, przeprowadzone dla Forum Odpowiedzialnego Biznesu przez firmę Gemius we wrześniu 2008 r., z którego wynika, że siedemdziesiąt siedem procent badanych przynajmniej w średnim stopniu martwi się stanem środowiska w Polsce, ale tylko dwanaście procent zwraca uwagę na to, czy dany produkt jest bezpieczny dla środowiska³⁵.

Kolejną barierą w zwalczaniu *greenwashing* w Polsce jest niski poziom edukacji na tematy środowiskowe oraz nieznajomość certyfikatów ekologicznych. Dlatego ważna jest edukacja społeczeństwa, aby świadomie dostrzegało walory ekologiczne. Istotne jest również, aby edukacja w zakresie ekologii wpłynęła na rzetelną debatę publiczną i dialog pomiędzy interesariuszami, którymi są zarówno firmy, konsumenci, jak i organizacje pozarządowe, administracja rządowa i samorządowa, a także w dużej mierze media. Tylko konsekwentne i zintegrowane działania na rzecz podnoszenia świadomości ekologicznej, podejmowane przez wszystkich uczestników życia społecznego, mogą sprawić, że nieodpowiedzialna komunikacja typu *greenwashing* została zneutralizowana i eliminowana³⁶.

Tropieniem tego rodzaju praktyk zajmuje się wiele niezależnych społecznych organizacji obywatelskich. Aby walczyć z tym zjawiskiem, powstał również *Greenwashing Index*³⁷, prowadzony przez komercyjną amerykańską agencję marketingu społecznego, umożliwiając konsumentom m.in. ocenę reklam. Zasada działania indeksu polega na monitorowaniu dostępnych reklam pod kątem twierdzeń dotyczących środowiska. Na stronie Greenwashingindex.com zamieszczane są reklamy, które konsumenci mogą oceniać, biorąc pod uwagę kryteria, takie jak reklama wprowadzająca w błąd za pomocą tekstu; reklama wprowadza w błąd za pomocą elementów wizualnych lub grafiki; reklama stawia niejasne stwierdzenia; przejawia cechy środowiskowe produktu; pomija pewne informacje, by twierdzenia brzmiały lepiej, chociaż stan faktyczny jest inny. Prezentowane reklamy ocenia się w pięciostopniowej skali, gdzie 1 – oznacza dobrą reklamę, a 5 – wprowadzającą w błąd (*total greenwashing*). Wśród pierwszych firm, poddanych ocenie przez konsumentów znalazły się m.in. BP, Chevron, Honda, Shell i Toyota.

Według twórców tego portalu, *Greenwashing Index* niesie potencjał edukacji nie tylko konsumentów, ale również przyszłych profesjonalistów w zakresie reklamy. Pokazuje on złe przykłady reklamy i marketingu środowiskowego³⁸.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ www.greenwashingindex.com [08.06.2011].

³⁸ www.ulicaekologiczna.pl/zdrowy-styl-zycia/ekologiczne-pranie-mozgu-czyli-greenwashing-w-reklamach-cz-1 [08.06.2011].

W Polsce również pojawiają się portale monitorujące i piętnujące to zjawisko. Portale typu www.ekosciema.pl ujawniają praktyki *greenwashing* w Polsce. Można się tam dowiedzieć, czym jest zjawisko *greenwashing*, a także zgłosić przykłady wprowadzania konsumentów w błąd. Świadomość konsumencka stale rośnie, zjawisko *greenwashing* spotyka się z coraz większą krytyką organizacji pozarządowych, administracji oraz samych konsumentów. Przykładem polskiego zwycięstwa nad nierzetelną kampanią jest skarga Stowarzyszenia Ekologicznego Eko-Unia na reklamę firmy Enea SA, zawierającą hasła „Enea. Czysta energia. Czysty biznes” oraz „Potęga wiatru. Siła wody. Korzystamy z natury, by dać Ci czystą energię”. Stowarzyszenie twierdziło, że reklama ta wprowadza w błąd i poinformowało, że:

na stronie firmy Enea można znaleźć jej prawdziwą strukturę nośników energii. Zaledwie 5,26% stanowią w niej energie odnawialne, które symbolizują wiatraki w tej reklamie (w tym z samych wiatraków firma uzyskuje zaledwie 1,1%). Reszta są to energie konwencjonalne, głównie węgiel kamienny (71,3%) i brunatny (20,09%), którego spalanie przynosi szereg zanieczyszczeń środowiska: w powietrzu, glebie i wodzie. Firma poprzez emisję CO₂ ma także swój znaczący udział w Polsce w zmianach klimatu³⁹.

Rada Reklamy uznała, że spot Enei narusza środowiskową samoregulację:

[...] przedmiotowa reklama wprowadza konsumentów w błąd i wykorzystuje ich brak doświadczenia lub wiedzy, gdyż zgodnie z informacjami zawartymi w reklamie reklamodawca dostarcza czystą energię korzystając wyłącznie z natury [...] hasła te nie oddają prawdziwej struktury nośników energetycznych i rzeczywistego szkodliwego wpływu na środowisko firmy Enea⁴⁰.

Myśl globalnie – działaj lokalnie

Jednym z istotnych elementów analizowanego obszaru jest wspomniany program Agenda 21 w ramach ONZ. Jest to plan działań, które należy podejmować w skali globalnej, krajowej i lokalnej. Ma na celu wdrażanie idei zrównoważonego rozwoju w lokalnych społecznościach. Program został ogłoszony podczas wspomnianego wcześniej Szczytu Ziemi w 1992 r. w Rio de Janeiro⁴¹. Przekładając program działań na poziomie globalnym na polskie realia, dostrzega się działania samorządów lokalnych, z różnym jednak skutkiem. Praktyka w tym zakresie polskich

³⁹ www.eko-unia.org.pl/ekounia/index.php/pl/strona-glowna/eko-wiesci?start=120 [08.06.2011]

⁴⁰ www.radareklamy.org [08.06.2011].

⁴¹ www.un.org/esa/dsd/agenda21 [28.05.2011].

gmin i powiatów w ramach Agendy polega na tworzeniu lokalnej strategii zrównoważonego rozwoju, która ma za zadanie integrować politykę ochrony środowiska z polityką gospodarczą, społeczną oraz przestrzenną. Istotne jest, aby samo tworzenie strategicznych dokumentów nie odbywało się bez partnerstwa międzysektorowego, a stało się modelem tworzenia spójnej strategii, opartej na zasadach zrównoważonego rozwoju. Badania pokazują, że w początku lat 90. znajomość Agendy 21 nie przekraczała pięciu procent, to już latach 1999–2000 wzrosła do około trzydzieści procent i utrzymuje się na podobnie niskim poziomie do teraz⁴². Mając na uwadze przytoczone dane, należy pamiętać, że choć działania międzynarodowych korporacji w dziedzinie *Social Responsibility*, jak na przykład Fundacja Kronenberga, to pomoc ważna, jednak działaniem równie istotnym wydaje się budowa trwałych, zinstytucjonalizowanych, profesjonalnych relacji biznes – samorząd. Uczestnicy forum działań społecznych muszą pamiętać, że dla dobrej realizacji społecznej odpowiedzialności biznesu nie wystarczą duży budżet przyznany przez centralę i dobre chęci działających firm. Ważne jest współdziałanie społeczności lokalnej i wysiłek włożony we współpracę ze strony firm, podmiotów NGO oraz najbardziej niewrażliwego na nowe idee samorządu lokalnego. Tylko zbudowanie swego rodzaju komisji trójstronnej w dziedzinie społecznej odpowiedzialności i zażyczenie idei współdziałania daje szansę na powodzenie. Bez tego elementu współpraca będzie niepełna, przez co mniej skuteczna i mniej rozpoznawalna. Firmy społecznie odpowiedzialne wspomagają instytucje samorządowe i państwowe w pełnieniu ich obowiązków wobec społeczeństwa, dlatego tak ważne jest, aby ta działalność odbywała się na zasadzie współpracy, a nie chaotycznego wyręczania państwa. Firmy mają w swoim działaniu oddziaływać na społeczeństwo i angażować się w pomoc przy rozwiązywaniu problemów, jednak nie mogą wyręczać w żaden sposób państwa w roli wyznaczonej przez ustrój i konstytucję. Nadanie cech spójności działaniom społecznym można osiągnąć głównie przez powiązanie działań z realnymi problemami społecznymi, a nie centralnie zaplanowanymi działaniami trafiającymi w próżnię. Samorząd potrzebuje nowoczesnych rozwiązań, a firmy wdrażające politykę CSR potrzebują lokalnego przewodnika w działaniu. Niezwykle istotne jest również wspieranie małych i średnich przedsiębiorstw w działaniu na rzecz lokalnych społeczności. To tutaj, a nie we współpracy tylko z międzynarodowymi korporacjami lub giełdowymi spółkami skarbu państwa, które niepodzielnie rządzą w czołówce rankingów firm spo-

⁴² T. Borys, *Lokalna Agenda 21 w Polsce*, [w:] *Wyzwania zrównoważonego rozwoju w Polsce*, red. J. Kronenberg, T. Bergier, Wrocław 2010, s. 229.

łecznie odpowiedzialnych, należy upatrywać szansy rozwoju społecznej odpowiedzialności biznesu.

Świadomość istnienia idei CSR musi mieć samorząd, który włączy je w lokalne plany działań i rozpocznie ich wdrażanie, a idea społeczna stanie się elementem kształtowania polityki samorządowej. Również lokalni działacze potrzebują wsparcia i podniesienia świadomości o sposobach i możliwościach realizacji koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu. Na szczęście takie inicjatywy pojawiają się coraz częściej, również w Małopolsce i Krakowie. Zarówno samorząd województwa, jak i władze miejskie rozpoczynają tworzenie zespołów zadaniowych i jednostek wspierających dążenia społecznie odpowiedzialnych przedsiębiorców⁴³.

Zakończenie z elementem niezrozumienia, czyli perspektywa długiej drogi do przebycia

Społeczna odpowiedzialność biznesu jest wciąż ideą słabo rozpoznawalną, a działania z nią związane rzadkie i często nieuporządkowane, mylone z marketingiem i reklamą, podobnie jak ma to miejsce w przypadku PR. Ponadto z zagadnieniem społecznej odpowiedzialności biznesu łączy się inny, równie poważny problem: istnieje znaczna grupa osób, które zapominają, że dyskusja o odpowiedzialności to dyskusja o firmach i korporacjach, a nie organizacjach pozarządowych i non profit. Firmy, pomimo tego, że wypełniają ogromną liczbę ról, integrują społeczności lokalne, wspierają lokalny samorząd, dają prace, są ważnym źródłem dochodu dla gmin, ale ich rola jest zasadniczo inna. Głównym motorem działania takich organizacji jest zysk, a nie filantropia. I to zyskowi właśnie podporządkowana jest działalność, a wszystkie programy, działania i wdrożenie nawet najnowocześniejszych i najbardziej prospołecznych programów nie byłoby możliwe bez ciągłego dążenia do zysku. O tym się zapomina i z tym właśnie elementem jest problem również w Polsce. Istnieje duża grupa osób, czasem związana z fundacjami ekologicznymi, które zapominają o powyższych priorytetach, przejawiając postawę roszczeniową, uznając duże firmy i korporacje za organizacje, których głównym zadaniem jest przeznaczanie pieniędzy na działania ekologiczne. Często także osoby oczekujące wsparcia finansowego swoich działań nie liczą się z faktem, że firma musi wypracować zysk i musi mieć na względzie obecną sytuację rynkową. Dobrym przykładem niezrozumienia lub błędnego podejścia, również przez osoby czynnie zaangażowane w duże i poważne działania CSR w Polsce, jest negacja

⁴³ www.malopolskie.ngo.pl [03.06.2011].

takich działań przez firmy tytoniowe, alkoholowe lub produkujące broń. Choć z drugiej strony, takie wykluczenie w rankingach nie jest do końca uprawnione – firma produkująca broń może przecież dokarmiać sieroty, integrując i dając szansę na lepsze życie całym społecznościom lokalnym. Milton Friedman stwierdził: *The social responsibility of business is to increase its profits*⁴⁴ i o tej prawdzie nie można zapominać, nawet patrząc przez perspektywę opisanych zagadnień i doświadczeń.

Bibliografia

- Borys T., *Lokalna Agenda 21 w Polsce*, [w:] *Wyzwania zrównoważonego rozwoju w Polsce*, red. J. Kronenberg, T. Bergier, Wrocław 2010.
- Ćwik N., *Greenwashing a świadomość ekologiczna konsumentów*, www.odpowiedzialnybiznes.pl/pl/baza-wiedzy/publikacje/artykuly/greenwashing-a-swiadomosc-ekologiczna-konsumentow,2762.html.
- Forum Odpowiedzialnego Biznesu, *Firma = środowisko*, z. 5, Warszawa 2009.
- Fundacja Partnerstwo dla Środowiska, *Zielone biuro, czyli ekologia w biurze*, Kraków 2011.
- Gasiński T., Piskalski M., *Zrównoważony biznes. Podręcznik dla małych i średnich przedsiębiorstw*, Warszawa 2007.
- Komunikat Komisji Europejskiej dla Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Realizacja partnerstwa na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia: uczynienie Europy liderem w zakresie odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw, Bruksela 2006.
- Komunikat Komisji Europejskiej, Uwzględnienie kwestii zrównoważonego rozwoju w polityce UE w różnych dziedzinach. Przegląd strategii Unii Europejskiej na rzecz zrównoważonego rozwoju, Bruksela 2009.
- Komunikat Komisji Europejskiej dla Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Uwzględnianie kwestii zrównoważonego rozwoju w polityce UE w różnych dziedzinach. Przegląd strategii Unii Europejskiej na rzecz zrównoważonego rozwoju, Bruksela 2009.
- Komunikat Komisji Europejskiej, Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Bruksela 2010.
- Kowal G., *Odpowiedzialne inwestycje*, www.media.wp.pl/kat,1022939,wid,8401718,wiadomosc.html?ticaid=1c672.
- Lenart W., *Aktualne problem zarządzania środowiskiem w Polsce w warunkach przystąpienia do Unii Europejskiej*, www.ekoedu.uw.edu.pl/download/wyklady/WLenart.doc.
- Odpowiedzialny biznes 2010 w Polsce*, raport Forum Odpowiedzialnego Biznesu, Warszawa 2010.
- Pietraś M., *Bezpieczeństwo ekologiczne w Europie*, Lublin 2000.

⁴⁴ www.worldchanging.com/archives/005373.html [11.06.2011].

- Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2009.
- Przewodnik dla firm o zmianie klimatu. Wyzwania dla polskiego biznesu*, red. L. Anam, Warszawa 2009.
- Traktat o Unii Europejskiej, www.eur-lex.europa.eu/pl/treaties/dat/11992M/word/11992M.doc.
- Understanding and Preventing Greenwash: A Business Guide*, red. R. Horiuchi, R. Schuchard, L. Shea, S. Townsend, July 2009, www.bsr.org.
- www.biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/320619,odpowiedzialnosc_firmy_polega_na_podejmowaniu_zobowiazan_wynikajacych_z_dialogu_spolecznego.html.
- www.ec.europa.eu/economy_finance/structural_reforms/europe_2020/index_pl.htm.
- www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0136:FIN:pl:PDF.
- www.eur-lex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lang=pl&ihmlang=pl&lng1=pl&lng2=bg,cs,da,de,el,en,es,et,fi,fr,hu,it,lt,lv,mt,nl,pl,pt,ro,sk,sl,sv,&val=498655:cs&page.
- www.malopolskie.ngo.pl.
- www.srodowisko.ekologia.pl/specjalne/Greenwashing-95-zielonych-produktow-zwodzi-konsumentow,13592.html.
- www.ulicaekologiczna.pl/zdrowy-styl-zycia/ekologiczne-pranie-mozgu-czyli-greenwashing-w-reklamach-cz-1.
- www.bankier.pl/wiadomosc/Inwestycje-odpowiedzialne-spolecznie-czyli-zielonym-do-gory-1670381.html.
- www.csrinfo.org/pl/wiadomosci/artykuly/1687-zielona-ksiga-ue-punktem-zwrotnym-w-rozwoju-csr.
- www.egospodarka.pl/66215,Wolontariat-pracowniczy-integruje,1,39,1.html.
- www.eko-spec.pl.
- www.eko-unia.org.pl/ekounia/index.php/pl/strona-glowna/eko-wiesci?start=120.
- www.finance.egospodarka.pl/33604,Fundusze-ekologiczne-coraz-popularniejsze,1,48,1.html.
- www.forbes.pl/artykuly/sekcje/o-projekcie/czym-jest-respect-index-,3991,1.
- www.greenwashingindex.com/what.php.
- www.odpowiedzialni.gpw.pl/indeksy_csr_na_swiecie.
- www.poznajmyon.pl/index.php?document=41.
- www.spolkigieldowe.bdo.pl/biuletyn/70/swiat-gieldy/wigdiv-respect-index-czyli-kilka-slow-o-nowych-indeksach-gieldowych.html.
- www.un.org/esa/dsd/agenda21.
- www.unesco.pl/edukacja/dekada-edukacji-nt-zrownowazonego-rozwoju/unesco-a-zrownowazony-rozwoj.
- www.wolontariatpracowniczy.pl/?a=dict/index.
- www.greenwashingindex.com.
- www.forbes.pl/artykuly/sekcje/real-estate-2011/biurowiec-z-ekocertyfikatem,14151,2.
- www.worldchanging.com/archives/005373.html.

Streszczenie

Trwający w strefie euro kryzys finansowy 2008+ można rozpatrywać zarówno pod kątem problematyki politycznej, jak i ekonomicznej. Zaangażowanie członków „euro landu” i instytucji międzynarodowych, przede wszystkim Europejskiego Banku Centralnego i Międzynarodowego Funduszu Walutowego świadczy o skali tej problematyki pod względem bezpieczeństwa w ujęciu regionalnym, kontynentalnym i światowym. Celem artykułu, jest zaprezentowanie znaczenia współpracy Polski i Niemiec w procesie zażegnania widma rozpadu strefy euro. Autor analizuje, czy Polska ma realny wpływ na budowę koncepcji ochronnej dla strefy euro?

Termination of the Euro Crisis as a Challenge for European Security and Development of Partnership Germany and Polish in the EU in the XXI Century

Summary

The ongoing crisis in the euro zone fiscal 2008 + can be considered both in terms of political issues as well as economic. Both the first and the second issue has a direct impact on the deterioration of the social situation in the EU. The involvement of individual members, the euro Land “, as well as international institutions, including in particular the European Central Bank, the International Monetary Fund clearly shows the massive scale of the problem in terms of security in the regional, continental and world in the twenty-first century. Aim of this paper is to present the importance of collaboration among Polish and German in the process of settlement of the spectrum collapse of the eurozone. By this purpose would answer the following questions: Does Poland have a real impact on the construction of the concept of protection for the euro?

Ocena prywatyzacji emerytur w Polsce na tle wybranych krajów świata

Wprowadzenie

Obecnie, w wyniku postępującego globalizmu i pojawienia się nowego tworu liberalizmu rynkowego, jakim jest – jak to określił David Kortan – libertarianizm korporacyjny¹, powstały nowe zasady zachowań uczestników procesów gospodarowania. Skutkiem tego „pogłębia się słabość państwa i rośnie siła kapitału, którego głównym celem jest przesuwanie podejmowania decyzji i nadzoru poza zasięg obywateli i oddawanie ich w ręce technokratów, biurokratów i oligarchii”². Tworzy się „nowy światowy ład”, w którym „wzrost gospodarczy przynosi korzyści tylko nielicznym, siedzącym na szczycie piramidy społecznej”³.

Postępujący globalizm niewątpliwie utrudnia prowadzenie, w ramach UE, wspólnej polityki społeczno-gospodarczej, której istotnym elementem powinien być system zabezpieczeń społecznych, w tym odpowiednie, tzn. gwarantujące godne życie, systemy emerytalne. Mając to na uwadze, treścią opracowania jest ocena reformy systemu emerytalnego w Polsce na tle innych krajów gospodarki rynkowej, objętych prywatyzacją emerytur (PE). Podejmując ten problem, skoncentrowano się na dotychczasowych osiągnięciach (w zakresie PE) teorii i praktyki krajów gospodarki rynkowej, w tym doświadczeniach Chile, gdyż ten kraj jako pierwszy wprowadził otwarte fundusze emerytalne, całkowicie

¹ R. H. Robbins, *Globalne problemy a kultura kapitalizmu*, Poznań 2006, s. 122.

² D. Estulin, *Prawdziwa historia klubu Bilderberg*, Katowice 2009, s. 5.

³ J. Perkins, *Hit Man. Wyznania ekonomisty od brudnej roboty*, Warszawa 2006, s. 57.

zmieniające istniejące systemy ubezpieczeń społecznych na pokolenia, a następnie w 2006 roku podjął naprawę tej pinochetowskiej reformy.

Pinochetowska reforma emerytalna w Chile i próby jej naprawy

Pierwszym krajem, który wprowadził reformę emerytalną (prywatyzację emerytur – PE) opartą na prywatnych, indywidualnych kontach było Chile. Reformę tę wprowadzał w 1981 roku (w okresie dyktatury gen. A. Pinocheta) minister pracy Jose Piñera, związany z neoliberalną szkołą chicagowską. Odbывało się to przez wycofywanie tradycyjnego systemu opieki społecznej i zastępowanie go systemem opartym na prywatnych, indywidualnych kontach⁴. Reforma polegała więc na zastąpieniu mechanizmu solidarnościowego systemem indywidualnych emerytalnych rachunków inwestycyjnych w prywatnym obowiązkowym filarze. Dla sfinansowania kosztów tej reformy wykorzystano dochody z eksportu surowców, zwłaszcza miedzi.

Przez ponad dwadzieścia lat funkcjonowania nowego systemu emerytalnego nie analizowano jego skutków, zarówno dla przyszłych emerytów, jak i dla budżetu państwa. Wprowadzając reformę w Chile, analogicznie jak później w Polsce i innych krajach Europy Środkowej i Wschodniej, nikt nie policzył, ile państwo będzie musiało w przyszłości dopłacać do emerytur płaconych w systemie kapitałowym. O reformie mówiło się wyłącznie jako o wielkim narodowym sukcesie, podkreślając przy tym rolę nowego systemu w tworzeniu rynku kapitałowego i fakt, że każdy sam oszczędza na swoją emeryturę. Poza tym wyolbrzymiano wirtualne korzyści i nawet nie stawiano pytań dotyczących kosztów i ekonomicznych skutków tego nowego systemu dla stabilności oraz przyszłości kraju i poszczególnych emerytów.

Dopiero Ricardo Lagos, startując na prezydenta Chile, w swoim programie wyborczym ukazał negatywne dla państwa i społeczeństwa skutki tej reformy i zapowiedział wprowadzenie zmian w tym niekorzystnym dla społeczeństwa i państwa systemie. Następnie po wygranych wyborach R. Lagos powołał Mario Marcela na dyrektora Biura Budżetowego (zarządzającego finansami Chile), który przygotował raport o zobowiązaniach państwa wynikających z systemu emerytalnego. W tym raporcie po raz pierwszy pokazano, jakie emerytury ludzie rzeczywiście otrzymają z tego nowego systemu. „Okazało się, że pierwsze roczniki emerytów, którzy przez cały okres pracy płacili na nowy system, przechodząc na emeryturę, dostaną mniej niż połowę swojej ostat-

⁴ M.A. Orenstein, *Privatizing Pensions. The Transnational Campaign for Social Security Reform*, Princeton–New Jersey 2008, s. 26.

niej płacy”⁵. Stwierdzono też, że z takiej emerytury nie da się przeżyć, zważywszy, że wiele osób posiada niskie wynagrodzenia i żyje (za nie) bardzo skromnie. Poza tym wiele osób płaci za niskie składki, bo pracuje przez niewielką część życia (szczególnie kobiety), sezonowo, na czarno, w ramach telepracy, na doraźne zlecenia lub jako samozatrudnieni również płacący niskie składki. Skutkiem tego aż 45% obywateli, którzy zarabiają mało, nie ma nawet możliwości odłożyć minimalnej emerytury, gwarantowanej przez państwo. W ich przypadku emerytura z systemu kapitałowego wynosi tylko jedną czwartą bądź jedną piątą ostatniego wynagrodzenia i tym osobom państwo musi dopłacać (z budżetu) do poziomu minimalnej emerytury⁶.

Raport wykazał też nieprawdziwość, wręcz fikcję, wielu założycielskich mitów pinochetowskiej reformy, w tym twierdzenia (twórców reformy), że ludzie wpłacający na indywidualne konta będą sprawdzali, czy fundusz, w którym gromadzą swój kapitał zarządza nim właściwie. Okazało się, że nikt tego nie sprawdzał, a ponadto, że stopa zwrotu z inwestycji emerytalnych była dużo niższa niż powszechnie sądzono. Wynosiła ona tylko 4%, a nie 10%, jak zakładano i tego oczekiwano⁷. Ustalono też, że ludzie płacili na indywidualne konta tylko dlatego, że państwo im kazało i teraz oczekują właśnie od państwa – a nie od funduszy – emerytury zapewniającej godne życie. Czysto teoretycznymi spekulacjami okazały się też nadzieje ekonomistów, dotyczące stworzonych przez ten system bodźców, takich jak legalizacja zatrudnienia i wydłużanie czasu pracy.

Generalne wnioski z raportu M. Marcela, sformułowane w oparciu o rzetelną analizę kapitałowego systemu emerytalnego wykorzystującą wielką liczbę danych empirycznych, w tym indywidualne rozmowy z osobami przypisanymi do tego systemu, były następujące:

- 1) system kapitałowy jest niezrównoważony i niedofinansowany. Przyczyną niezrównoważenia jest oparcie emerytur, prawie w całości, na filarze kapitałowym. Natomiast przyczyn niedofinansowania upatruje się w różnorodności biografii i rozpiętości dochodów społecznych;
- 2) system kapitałowy, jeśli chodzi o wydatki na ten cel z budżetu państwa, dużo mniej niż sądzono, różni się od starego systemu, w którym emerytury płacono z budżetu;

⁵ J. Żakowski, *Statystyczny emeryt nie istnieje, Rozmowa z M. Marcelem*, „Polityka” 2011, nr 12, s. 41.

⁶ *Ibidem*, s. 43.

⁷ *Ibidem*.

- 3) system kapitałowy, podobnie jak poprzedni, bardzo obciąża budżet państwa i dobrze działa wyłącznie w przypadku osób mających stałe legalne, w dodatku dobrze płatne prace. Takich osób z powszechnie wiadomych powodów w obecnych uwarunkowaniach gospodarczych systematycznie ubywa. Im więcej jest takich osób, tym mniej efektywny dla państwa i społeczeństwa jest system kapitałowy, oparty na indywidualnych kontaktach, czyli OFE.

Powyższe wnioski przekonały społeczeństwo i właściciele funduszy emerytalnych do konieczności naprawy narzuconego Chilijczykom, bez pytania ich o zdanie, kapitałowego systemu emerytalnego (OFE) oraz powołania w 2006 roku Komisji Reformy Emerytalnej, która przygotowała naprawę kapitałowego systemu emerytalnego. Członkami tej Komisji byli ekonomiści, prawnicy i socjologowie. Końcowym celem prac Komisji było stworzenie systemu pasującego do realiów, a mianowicie ustalenie, jak określonym osobom (np. kobiecie, która 6 lat wychowywała dzieci, 3 lata była bezrobotna, parę lat uczyła się, parę lat chorowała), a nie jakiemuś przeciętnemu, statystycznemu (ustalonemu w oparciu o uśrednione dane) obywatelowi „zapewnić możliwie sensowne emerytury”⁸.

Mając na uwadze realizację tego celu, ostateczne propozycje zmian systemu emerytalnego wynikały nie tylko z analiz danych statystycznych, ale i przesłuchań przed Komisją, przedstawicieli wszystkich środowisk, tj. związków zawodowych, banków, pracodawców, organizacji społecznych i międzynarodowych. Aby zapewnić możliwie realne emerytury, Komisja zaproponowała następujące zmiany w systemie emerytalnym opartym na OFE:

- 1) inne wyważenie relacji między filarem solidarnościowym a kapitałowym, gdyż stopa zwrotu z inwestycji emerytalnych w funduszach kapitałowych wynosiła tylko 4%, zamiast przewidywanych 10%;
- 2) wzmocnienie filara solidarnościowego przez dopłaty do emerytur tym, którzy z filara kapitałowego dostają mniej niż ustawowa minimalna emerytura;
- 3) zmniejszenie kosztów administracyjnych obsługi systemu, zwiększenie zyskowności funduszy i zaostrożenie konkurencji między funduszami. Aby to zrealizować, wprowadzono aukcje, na których fundusze ubiegałyby się o nowych klientów. Każda instytucja finansowa ma prawo w tej aukcji uczestniczyć i do tej instytucji trafia, przez 1,5 roku, wszystkie osoby wchodzące na rynek pracy, która proponuje najlepsze warunki, tzn. najniższe opłaty administracyjne;

⁸ *Ibidem*, s. 42.

- 4) aby ułatwić zatrudnionym wejście do systemu emerytalnego, zniesiono obowiązek comiesięcznej składki i wprowadzono możliwość wnoszenia jej raz w roku, głównie w maju, gdyż wtedy urzędy skarbowe zwracają nadpłacone podatki;
- 5) podniesienie wieku emerytalnego dla kobiet;
- 6) zniesienie obowiązku określania w ustawie, jaka część pieniędzy może być inwestowana przez fundusze w zagraniczne i krajowe akcje czy obligacje.

Większość tych propozycji Komisji została przyjęta bez protestów. Tylko na podniesienie wieku emerytalnego dla kobiet politycy nie wyrazili zgody⁹. Próby naprawy systemu emerytalnego w Chile pokazują, że systemy emerytalne oparte na indywidualnych prywatnych kontach wymagają stałych, kompleksowych analiz, w tym ocen według określonych kryteriów społecznych. Celem tych ocen powinien być wybór takich rozwiązań, które pozwalają na zapewnienie emerytom godziwych warunków życia. Jest to niezwykle istotne, gdyż zdaniem E. Fultza, w niektórych krajach są dowody na ujemny dochód z prywatnych kont, jeśli uwzględni się opłaty i inflację¹⁰.

Ogólna charakterystyka reform systemów emerytalnych polegających na prywatyzacji emerytur (PE)

Ponieważ doświadczenia reformy chilijskiej pokazały, że zarządzanie prywatnymi funduszami emerytalnymi stanowi atrakcyjne źródło zysków, stała się ona wzorem dla wdrożonych w niektórych krajach Ameryki Łacińskiej oraz Europy Środkowej i Wschodniej (m.in. w Polsce) reform publicznych systemów emerytalnych, polegających na zastąpieniu systemu solidarnościowego systemem przymusowych, indywidualnych emerytalnych rachunków inwestycyjnych (OFE). Jednak nie we wszystkich krajach, jak to pokazują dane zawarte w tabeli 1, wprowadzono model chilijski z 1981 roku.

W niektórych krajach wprowadzono tzw. system mieszany. Polega on na zmniejszeniu wielkości świadczeń z dotychczasowego (solidarnościowego) systemu ubezpieczeń społecznych i dodaniu dodatkowego systemu opartego na prywatnych, indywidualnych kontach. W systemach mieszanych udział, zarówno w prywatnych kontach emerytalnych, jak i ubezpieczeniach społecznych, jest obowiązkowy dla tych, którzy dołączają do pracujących. System mieszany różni się istotnie od

⁹ *Ibidem*, s. 42–43.

¹⁰ E. Fultz, *Individual Pension Accounts Earn Low Returns*, „The ILO SRO Budapest Newsletter” 2005, No. 1, s. 6–7.

wprowadzonego w 7 krajach systemu równoległego, w którym uczestnicy mogą wybrać udział wyłącznie w poprzednim systemie, tj. finansowanie emerytur z bieżących dochodów, lub w systemie opartym na indywidualnych, prywatnych kontach. System równoległy uznaje się za bardziej demokratyczny niż mieszany, gdyż daje on uczestnikom możliwość wyboru systemu.

Z danych zawartych w tabeli 1 wynika, że w różnych krajach występują różne systemy emerytalne.

Tabela 1. Systemy emerytalne (PE) w różnych krajach świata

Kraj i rok wprowadzenia systemu substytucyjnego	Kraj i rok wprowadzenia systemu mieszanego	Kraj i rok wprowadzenia systemu równoległego
Chile 1981	Szwecja 1994	Wielka Brytania 1986
Boliwia 1997	Chiny (z dodatkowymi ograniczeniami) 1997	Peru 1993
Meksyk 1997	Węgry 1998	Argentyna 1994
Salwador 1998	Polska 1999	Kolumbia 1994
Kazachstan 1998	Kostaryka 2001	Urugwaj 1996
Dominikana 2001	Łotwa 2001	Estonia 2001
Nikaragua 2001	Bułgaria 2002	Litwa 2002
Kosowo 2001	Chorwacja 2002	
Nigeria 2004	Macedonia 2002	
Tajwan 2004	Rosja 2002	
	Słowacja 2003	
	Rumunia 2004	
	Uzbekistan 2004	

Źródło: M.A. Orenstein, *op. cit.*, s. 27.

Wypada dodatkowo wyjaśnić, że reformy w takich krajach jak Argentyna i Estonia opisywane w literaturze jako mieszane, w powyższej tabeli, zostały zaliczone (przez Orensteina) do równoległych.

Analizując reformy emerytalne polegające na wprowadzaniu PE łatwo zauważyć, że różnią się one istotnie w swojej społecznej treści i metodyce ustalania poziomu świadczeń, nie tylko od rozwiązań, które bezpośrednio zastępują, ale i pierwszych systemów emerytalnych, jakimi były system Bismarcka i duński. I tak: pierwszy narodowy system ubezpieczeń społecznych kanclerza O. Bismarcka (wprowadzony w 1880) był oparty na składkach pracowników, pracodawców i państwa, zaś system duński z 1891 roku był finansowany z podatków. Zarówno system duński z 1891 roku, jak i Beveridgeana (późniejszy), stanowiły wyraz troski o ubogich, walki z ubóstwem i utrzymanie minimalnych

warunków życia. Następnie system ubezpieczeń społecznych Bismarcka przyjęły Włochy, Francja, USA i Szwajcaria, a model duński Nowa Zelandia, Wielka Brytania, Szwecja i Norwegia. Początkowo te dwa rozwiązania istotnie różniły się od siebie, z czasem większość krajowych systemów przyjęła takie elementy tych obu systemów, jak gwarancja minimalnego dochodu i częściowe zastąpienie dochodów. Jednak Niemcy i Dania nadal stanowią wyjątki¹¹.

Wprowadzenie w ponad 30 krajach świata systemów emerytalnych opartych na indywidualnych, prywatnych kontach oszczędnościowych (OFE) stanowi rewolucję w powojennej umowie społecznej oraz jest przykładem umiędzynarodowienia polityki wewnętrznej i wprowadzania zasad neoliberalnych.

Zaangażowanie międzynarodowych organizacji w prywatyzację emerytur w krajach średnio rozwiniętych, w tym w Polsce

Wprowadzaniem przymusowego kapitałowego filara systemu emerytalnego (PE), w krajach Ameryki Łacińskiej oraz Europy Środkowej i Wschodniej, były szczególnie zainteresowane następujące instytucje: Bank Światowy (BŚ), Agencja USA na rzecz Międzynarodowego Rozwoju (*United States Agency for International Development* – USAID), OECD i regionalne banki rozwoju. Także i MFW zgodził się poprzeć kampanię BŚ na rzecz PE przez pomoc przy prognozach fiskalnych i planowaniu, mimo większych zastrzeżeń w stosunku do pomijania potencjalnego ryzyka ukrytego w systemach, szczególnie związanego z ryzykiem finansowym i niewystarczającym nadzorem.

Wyszczególnione powyżej międzynarodowe organizacje od 1994 roku organizowały i koordynowały kampanię propagującą PE w różnych krajach świata. Stworzyły one wręcz koalicję, która w ramach dobrze zorganizowanej kampanii rozpowszechniała w świecie ideę prywatyzacji emerytur poprzez tworzenie sojuszy z (odpowiednio przygotowywanymi przez podmioty zainteresowane prywatyzacją emerytur) wewnętrznymi partnerami, mającymi prawo weta oraz grupami (organizacjami) społecznymi¹².

Sprzeciw wobec tej transnarodowej koalicji na rzecz prywatyzacji emerytur (PE) wyraziła druga koalicja, prowadzona przez Międzynarodową Organizację Pracy (*International Labour Organization* – ILO)

¹¹ M.A. Orenstein, *op. cit.*, s. 13.

¹² W. Jacoby, *Minority Traditions and Post-Communist Politics: How Do IGOs Matter?*, [w:] *Transnational Actors in Central and East European Transitions*, red. M.A. Orenstein, S. Bloom, and N. Lindstrom, Pittsburgh 2008.

i ISSA, która nadal popiera model emerytur jako wyraz opieki społecznej¹³. Dziwne, że UE nie wystąpiła w tej drugiej koalicji, a nawet „wydała kilka komunikatów w późnych latach 90. XX wieku, które dawały subtelne zielone światło dla eksperymentów z PE w Europie Centralnej, Europie Wschodniej i pozostałych częściach UE”¹⁴. Takie stanowisko Unii Europejskiej wskazuje na rezygnację z realizacji dwóch podstawowych celów w nowych krajach Wspólnoty, jakimi są dobrobyt i demokracja.

W czasie, gdy USAID zaangażowała się (1994–2000) w promowanie PE za granicą, najważniejsi doradcy ekonomiczni Białego Domu aktywnie przeciwstawiali się PE. Także i J.E. Stiglitz, mimo, że Bank Światowy przygotował raport *Averting the Old Age Crisis* (na zlecenie głównego ekonomisty banku, L. Summersa, poprzednika J. Stiglitz na tym stanowisku), wyraził swój sprzeciw, organizując wewnętrzną konferencję banku w 1999 roku, w celu przedyskutowania pracy na rzecz promocji PE. Na tej konferencji J.E. Stiglitz i P.R. Orszag przedstawili artykuł pt. *Zastanowić się jeszcze raz nad PE: 10 mitów o systemach opieki społecznej*¹⁵, w którym wykazali negatywne skutki PE. Zdecydowanie negatywnie stanowisko na temat PE Stiglitz wyraził też później, stwierdzając

Rynki finansowe usiłowały przekonać rząd do przyjęcia niewłaściwego rozwiązania problemu ludzi starych: sprywatyzowania publicznego systemu ubezpieczeń społecznych. Zbierają już śmietankę w postaci jednego procenta lub więcej rocznie z tych pieniędzy, bankowcy i finansiści wypatrzyli w tej prywatyzacji nowe źródło opłat i prowizji oraz nowe okazje do wzbogacania się kosztem ludzi starych. Tymczasem wykonana w Wielkiej Brytanii analiza efektów częściowej prywatyzacji emerytur publicznych wykazała, że z powodu kosztów transakcyjnych generowanych przez to rozwiązanie emerytury zmniejszyłyby się o 40%. Sektorowi finansowemu zależy na maksymalizowaniu kosztów transakcyjnych, podczas gdy dobrobyt emerytów wymaga ich minimalizowania. Dziś większość Amerykanów jest prawdziwie wdzięczna, że inicjatywa prezydenta Busha zmierzająca do częściowej prywatyzacji systemu ubezpieczeń społecznych została odrzucona. Gdyby jej nie odrzucono, los starszych wiekiem Amerykanów rysowałby się obecnie w jeszcze ciemniejszych barwach¹⁶.

Krytycznych wypowiedzi dotyczących zaangażowania BŚ w PE, a także negatywnych ocen PE, ukazało się w literaturze zagranicznej, do 2005 roku, znacznie więcej. Na przykład, w roku 2005 I.S. Gill, T. Packard i J. Yemo (w swojej książce) wykazali słabe punkty systemów emerytalnych w Ameryce Łacińskiej, za które uznali wysokie opłaty admi-

¹³ M. Queisser, *Pension Reform and International Organizations. From Conflict to Convergence*, „International Social Security Review” 2000, Vol. 53, No. 2.

¹⁴ M.A. Orenstein, *op. cit.*, s. 72.

¹⁵ *Ibidem*, s. 80.

¹⁶ J.E. Stiglitz, *Jazda bez trzymania. Ameryka, wolne rynki i tonięcie gospodarki światowej*, Warszawa 2010, s. 227.

nistracyjne za prowadzenie indywidualnych kont emerytalnych i ich nadmierny ciężar dla emerytów, którzy stracili (z powodu tych wysokich opłat administracyjnych) dużą część swoich ostatecznych dochodów emerytalnych¹⁷. Także i N. Baar (2005) przekonywał, że istniejące dotychczas systemy (tj. solidarnościowe) mogą zrobić więcej dobrego niż PE, a R. Holzmann i R. Hinz (2005) pokazali, że BŚ nie udzielał tych samych rad wszystkim krajom, lecz dostosowywał je do warunków występujących w danym kraju¹⁸. Ponadto BŚ nie przekonywał krajów wysoko rozwiniętych do PE. Te krytyczne oceny PE spowodowały, że w 2006 roku Dział Oceny Przedsięwzięć BŚ wydał raport, w którym poważnie skrytykował wymowę i kierunek polityki BŚ. Raport ten wykazał, że BŚ propagował PE nawet w krajach, w których rynki finansowe nie były w pełni rozwinięte i poprawne działanie takich systemów było mało prawdopodobne¹⁹.

Mimo tych negatywnych ocen, transnarodowe podmioty nadal propagowały PE. Były szczególnie wpływowe w średniozamożnych, rozwijających się krajach, w których zasoby wewnętrznych decydentów są stosunkowo niewielkie, a chęć podjęcia ryzykownych reform jest stosunkowo duża. W takich przypadkach transnarodowe podmioty miały duży wpływ na decydentów, ich normatywne decyzje i kampanie oraz zasoby²⁰. M.A. Orenstein udowadnia, że transnarodowe podmioty nie tylko były głęboko zaangażowane w partnerstwo z wewnętrznymi ordynownikami nowych reform emerytalnych, ale i odegrały zasadniczą rolę we wprowadzaniu tych reform w kolejnych krajach, gdyż mogły wyznaczać własnych urzędników na wysokie stanowiska w grupach ustalających politykę w krajach podejmujących reformy. Miało to miejsce w Polsce, na Węgrzech i w Chorwacji, gdzie wysoko postawieni urzędnicy z międzynarodowych instytucji finansowych zajęli najważniejsze stanowiska w narodowych zespołach przygotowujących prywatyzację emerytur²¹.

Wypada w tym miejscu wyjaśnić, że w opracowaniu przyjęto szeroką definicję podmiotu transnarodowego, a mianowicie uznano podmiot

¹⁷ S.I. Gill, T. Packard, J. Yermo, *Keeping the Promise of Social Security in Latin America*, Washington 2005.

¹⁸ N. Baar, *Labor Markets and Social Policy in Central and Eastern Europe*, Washington 2005; R. Holzmann, R. Hinz, *Old Age Income Support in the 21 st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform*, Washington 2005.

¹⁹ World Bank, *Pension Reform and the Development of Pension System, Independent Evaluation Group Report*, Washington 2006.

²⁰ M.A. Orenstein, *Privatizing Pension. The Transnational Campaign for Social Security Reform*, Princeton–New Jersey 2008, s. 6.

²¹ *Ibidem*, s. 39.

za transnarodowy, jeśli jest on zaangażowany w kilku państwach. Do takich podmiotów są zaliczane takie organizacje, jak: BŚ, MFW i MOP (*International Labour Organization* – ILO).

Szczególnie duże zaangażowanie w promowanie nowych rozwiązań emerytalnych wykazał Bank Światowy, typując kraje do PE, chociaż jego zasoby finansowe były mniejsze niż innych podmiotów. Kraje, w których Bank Światowy promował PE oraz doradzał, jak je wprowadzać, podano w tabeli 2. Lista krajów, którym BŚ polecał wprowadzenie PE jest bardzo długa (38 krajów, w tym Polska).

Tabela 2. Doradztwo BŚ w krajach świata w sprawie PE

Kraje, którym BŚ poleca restrukturyzację systemu emerytalnego (PE)	Kraje, którym BŚ poleca poprawę systemu opieki społecznej
1. Argentyna	1. Albania
2. Boliwia	2. Azerbejdżan
3. Bułgaria	3. Bośnia i Hercegowina
4. Chiny	4. Republika Zielonego Przylądka
5. Kolumbia	5. Gabon
6. Kostaryka	6. Ghana
7. Chorwacja	7. Laos
8. Dominikana	8. Mołdowa
9. Salwador	9. Maroko
10. Estonia	10. Nigeria
11. Węgry	11. Senegal
12. Kazachstan	12. Serbia
13. Kosowo	13. Turkmenia
14. Litwa	14. Uganda
15. Macedonia	
16. Meksyk	
17. Nikaragua	
18. Peru	
19. Polska	
20. Rumunia	
21. Rosja	
22. Słowacja	
23. Urugwaj	
24. Brazylia	
25. Kirgistan	
26. Panama	
27. Turcja	
28. Ekwador	
29. Ukraina	
30. Armenia	

31. Kamerun	
32. Dżibuti	
33. Gruzja	
34. Honduras	
35. Korea	
36. Sri Lanka	
37. Zachodnie Wybrzeże i Strefa Gazy	
38. Zambia	

Źródło: World Bank Project Documents, 2004.

Kraje wyszczególnione w tabeli 2 w poz. 1–23 wprowadziły PE, jednak nie wszystkie zastosowały te same rozwiązania, a mianowicie Chiny wprowadziły PE w roku 1998 reformę (PE), ale tylko w niektórych regionach kraju i reformą tą objęto jedynie pracowników w miastach²². Natomiast kraje w poz. 24–27 wprowadziły reformy oparte na określonej składce i inne niż PE rozwiązania, a w krajach wyszczególnionych w poz. 28–29 reformy trwają.

Z powyższych danych wynika, że BŚ propagował PE głównie w średniozamożnych, rozwijających się krajach, zaś krajom biedniejszym, pozbawionym zdolności do sprawnej administracji polecał usprawnienie administracji przed podjęciem reformy emerytur. Bank Światowy jak widać nie próbował wprowadzać przymusowego filara kapitałowego nie tylko w krajach o małych dochodach (tj. o niskim poziomie płac i składek emerytalnych), ale i w krajach wysoko rozwiniętych. Zdaniem Orensteina, BŚ przyjął już w 1994 roku rolę przywódczą w transnarodowej koalicji na rzecz prywatyzacji emerytur (PE), poprzez publikację raportu „Zapobieganie kryzysowi starości” (*Averting the Old Age Crisis*), w którym propagował sprywatyzowanie przynajmniej części systemu emerytalnego. Stanowisko zajęte w tym raporcie diametralnie różniło się od publikowanych przez BŚ, do tego czasu też, w których słusznie ostrzegał, że prywatyzacja nie rozwiąże fundamentalnych problemów dotyczących systemów emerytalnych w krajach Europy Środkowej i Wschodniej²³.

Bank Światowy bardzo głęboko angażował się w PE. Polegało to na tym, że najpierw jego pracownicy (i innych transnarodowych podmiotów) szukali krajów, w których była polityczna chęć reform. Następnie organizowano konferencje i seminaria dla urzędników ds. reform emerytalnych z różnych krajów świata, w celu ich poznania. Zazwyczaj or-

²² M.W. Frazier, *After Pension Reform: Navigating the „Third Rail” in China*, „Studies in Comparative International Development” 2004, Vol. 39, No. 2, s. 45–70.

²³ M.A. Orenstein, *Privatizing Pensions...*, s. 76.

ganizowano te spotkania na Uniwersytecie Harvarda, Oksfordzkim lub Uniwersytecie Pensylwanii. Spotkania te pomagały przedstawicielom BŚ rozpoznać kraje, które poważnie podchodzą do proponowanych reform emerytalnych, a także zrekrutować nowych sprzymierzeńców dla swojej sprawy. Bank Światowy przez Instytut BŚ (wcześniej Instytut Rozwoju Gospodarczego) przeszkolił (w procedurach PE) na seminariach tysiące urzędników, zajmujących się polityką społeczną i finansami, z wielu krajów²⁴.

Jednym z kluczowych wkładów BŚ na rzecz propagowania PE w różnych krajach świata było dostarczenie wysokiej klasy modeli komputerowych, które umożliwiają urzędnikom wprowadzenie parametrów i tworzenie prognoz dotyczących przyszłości systemów opieki społecznej poszczególnych krajów w różnych scenariuszach. Ponieważ stworzenie skomplikowanych modeli stanowi duże wyzwanie techniczne, dają one wyraźną przewagę reformatorom, którzy mogą lepiej zademonstrować zalety swoich pomysłów, osłabić pozycję przeciwników reform oraz pokazać w debacie ekspertów swoją przewagę technologiczną i zasoby²⁵.

Chociaż Bank Światowy odegrał centralną rolę w rozpowszechnianiu prywatyzacji emerytur (PE), nie można też zapominać o roli innych organizacji (uczestniczących w tej reformie), takich jak: MFW, USAID, OECD, regionalne banki rozwoju, m.in. Azjatycki Bank Rozwoju, Wewnętrzno-Amerykański Bank Rozwoju, a także Instytut Cato oraz wiele innych organizacji i indywidualnych podmiotów, które wywierały presję na kraje wytypowane do PE.

Nie mniej ważnym instrumentem wprowadzania przymusowego filara kapitałowego była polityka pożyczkowa MFW, BŚ, a także uzależnianie członkostwa w organizacjach międzynarodowych od wprowadzania PE. Zdaniem M.A. Orensteina,

Uzależnianie pożyczek lub członkostwa daje podmiotom transnarodowym zdolność *quasi-weta*. Jeśli pożyczkobiorcy w krajach rozwijających się lub ubiegający się o członkostwo nie spełnią określonych warunków, ich dostęp do zasobów lub członkostwo zostają efektywnie zawetowane. To prawo weta może dać transnarodowym podmiotom nieformalny wpływ na politykę, tam gdzie formalnie nie mają prawa weta²⁶.

²⁴ S. Brooks, *International Financial Institutions and the Diffusion of Foreign Models for Social Security Reform in Latin America*, [w:] *Learning from Foreign Models in Latin American Policy Reform*, red. K. Weyland, Washington–Baltimore 2004; R. Holzmann, R. Heinz, *Old Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform*, Washington 2005; World Bank, Rozmowa z Gustavo Demarco, 2005.

²⁵ World Bank, Rozmowa z R. Palacios, 1998.

²⁶ M.A. Orenstein, *op. cit.*, s. 55.

Transnarodowe podmioty, jak to wykazują analizy ich zachowań, przeważnie dostarczają zasoby tym, którzy mają polityczną chęć pomóc im zwyciężyć w wewnętrznych bitwach o reformy przynoszące zyski. Doświadczyło tego wiele krajów. Między innymi Argentyna, kiedy w 1992 roku ubiegała się w MFW o pożyczkę w wysokości 40 mld dolarów, jednym z warunków jej udzielenia było sfinalizowanie prywatyzacji emerytur. Aby wesprzeć realizację tej reformy także i BŚ udzielił Argentynie w latach 1996–1997 pożyczek w wysokości 320 mln dolarów²⁷. BŚ, MFW i regionalne banki rozwoju udzielały też pożyczek wielu innym krajom (w tym Polsce) na sfinansowanie luki w finansach publicznych, powstałej z powodu skierowania do prywatnych instytucji części składek emerytalnych tak, by można było wypłacić bieżące emerytury²⁸.

Reasumując wypada podkreślić, że międzynarodowe podmioty w prowadzonej kampanii na rzecz prywatyzacji emerytur wykorzystywały: konferencje i seminaria uczące urzędników (krajów przewidzianych do wprowadzania reformy) o PE, granty i pożyczki finansujące działania grup reformatorskich prowadzone przez wewnętrznych partnerów, pomoc techniczną przed reformą i podczas jej wprowadzania, a także „motywowały urzędników zajmujących się reformą poprzez otwieranie dróg awansu”²⁹.

Te działania transnarodowych podmiotów zawiodły tylko w przypadku kilku krajów (odrzuciły one projekt prywatyzacji emerytur): Korea, Słowenia i Wenezuela. Korea odrzuciła prowadzone przez BŚ (po kryzysie finansowym z 1997 roku) starania mające na celu prywatyzację emerytur, głównie, dlatego, że rząd Kima Dae-Junga postrzegał te reformy (PE) jako kolejny przykład technokratycznego neoliberalizmu, przyjętego przez poprzednie autokratyczne rządy³⁰.

W tym ostatnim stwierdzeniu jest zawarta głęboka prawda dotycząca prywatyzacji emerytur, w szczególności w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, które na oślep rzuciły się w globalizację, a wszystko, co mógł rozwiązywać rynek rządzący w tych krajach oceniali pozytywnie.

Przebieg procesu prywatyzacji emerytur w Polsce

Źle zaprojektowana i przeprowadzona pro rynekowa transformacja gospodarki polskiej, w szczególności błędy prywatyzacji³¹, drastyczne

²⁷ *Ibidem*, s. 152.

²⁸ *Ibidem*, s. 89.

²⁹ *Ibidem*, s. 12.

³⁰ Jae-jin Yang, *Democratic Governance and Bureaucratic Politics. A Case of Pension Reform in Korea*, „Policy & Politics” 2004, Vol. 32, No. 2, s. 193–206.

³¹ Błędy prywatyzacji ukazuje dogłębna analiza J. Tittenbruna: J. Tittenbrun, *Z deszczu pod rynek. Meandry polskiej prywatyzacji*, t. 1–4, Poznań 2007.

poszerzenie uprawnień do wcześniejszych emerytur i rent oraz odziedziczony rozległy system specjalnych przywilejów emerytalnych, spowodowały, że w Polsce w latach 90. XX wieku wydatki na emerytury z budżetu państwa należały do najwyższych w Europie, pomimo stosunkowo korzystnego profilu demograficznego³².

Sytuacja ta, zdaniem rządzących, uzasadniała rozpoczęcie w 1994 roku dyskusji na temat reform emerytalnych w Polsce, w oparciu o przedstawione 4 odrębne propozycje, jakimi były: propozycja Ministerstwa Finansów, opracowania, której sponsorem był BŚ; propozycja Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, propozycja związku zawodowego „Solidarność” oraz Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych.

W roku 1994 rozpoczął też badania dotyczące reformy emerytalnej M. Mazur (postrzegany jako neoliberalny ekonomista), doradca ministra G.W. Kołodki, niemający wcześniejszych doświadczeń z PE. Odbił on podróż naukową, opłaconą przez zagranicznych zwolenników PE, do Peru, Kolumbii, Argentyny i Chile. Po powrocie poparł, a także uznał za dominujący, opłacany ze składek prywatny filar.

Prowadzona przez BŚ kampania na rzecz PE „dostarczyła Ministerstwu Finansów ekspertyzy technicznej i logistycznego wsparcia oraz pomogła przekonać kluczowych urzędników do przeforsowania PE”³³. Ministerstwu Finansów w zdobywaniu zwolenników projektu PE dodatkowo pomogły przeprowadzone i opłacone przez USAID badania opinii publicznej, z których wynikało, że projekt Ministerstwa Pracy uznano za zbyt łagodny i wybrano bardziej radykalne reformy. W jesieni 1995 roku rząd polecił przygotowanie programu PE, obejmującego obowiązkowe, indywidualne konta emerytalne³⁴.

Będące wówczas w defensywie Ministerstwo Pracy wykorzystało swoje prawo weta i proces reformy stanął w miejscu. Sytuacja patowa zakończyła się w lutym 1996 roku, w wyniku zmian w rządzie i powołania W. Cimoszewicza na nowego premiera. Zarówno nowy premier, jak i nowy minister pracy A. Bączkowski, popierali prywatyzację emerytur w Polsce. Bączkowskiemu, z racji, że był również działaczem „Solidarności”, udało się powiązać rząd z głównym podmiotem opozycji, tj. związkami zawodowymi „Solidarność”. Zaproponował on stworzenie

³² S. E. Andrews, M. Rashid, *The Financing of Pension Systems in Central and Eastern Europe: An Overview of Major Trends and their Determinants 1990–1993*, Washington 1996.

³³ M.A. Orenstein, *op. cit.*, s. 115.

³⁴ J. Hausner, *Security through Diversity: Conditions for Successful Reform of the Pension System in Poland*, [w:] *Reforming the State: Fiscal and Welfare Reform in Post-Socialist Countries*, red. J. Kornai, S. Haggard, R. Kaufman, Cambridge 2001, s. 210–234.

specjalnego biura ds. reformy emerytalnej, które nazwano Biurem Pełnomocnika Reformy Opieki Społecznej. Głównym zadaniem tego biura była poprawa koordynacji pracy wewnątrz rządu na rzecz reformy (PE). Powołanie biura uczyniło reformę emerytur niezależną od jakiegokolwiek ministra i pozwoliło pozarządowym ekspertom włączyć się w przygotowanie projektu reformy. Bank Światowy został poproszony o pomoc przy tworzeniu i opłaceniu Biura Pełnomocnika Reformy Emerytalnej, co uczynił, a także powołał swojego urzędnika M. Rutkowskiego (udzielając mu urlopu z BŚ) na szefa tego biura, czyniąc go równocześnie odpowiedzialnym za przygotowanie projektu reformy emerytalnej. Bliskie więzi Rutkowskiego z BŚ, do którego następnie wrócił po wykonaniu pracy w Polsce, ułatwiły przepływ finansowych i technicznych zasobów do Biura Pełnomocnika Reformy w Warszawie. Fakt umieszczenia przez BŚ swojego urzędnika w tym biurze dowodzi wręcz ogromnego wpływu tej instytucji na reformę emerytalną w Polsce. „Zasoby BŚ zapewniły, że Biuro Pełnomocnika miało wszystko, czego potrzebowało, aby przekonać potencjalnych sprzymierzeńców i pokonać potencjalnych przeciwników w debacie publicznej i technicznej”³⁵. Miało to duże znaczenie dla zakończenia prac nad projektem reformy, gdyż wybory parlamentarne miały się odbyć jesienią 1997 roku. Nieprzewidziane wydarzenia i przesłania w rządzie oznaczały trudności w przeprowadzeniu całego procesu legislacyjnego zaprojektowanej przez Biuro reformy w jednej kadencji parlamentu. Poza tym istniało też niebezpieczeństwo pojawienia się nowych propozycji reform emerytalnych, bądź opowiedzenia się za jakąś wcześniejszą jej wersją.

W związku z powyższym, warto przypomnieć, że w latach 1995–1996 pojawiły się w Polsce różne propozycje reform, które ujęto w tabeli 3.

Wyszczególnione w tabeli propozycje rozwiązań okazały się teoretyczne. Finansowane ze środków Banku Światowego Biuro Pełnomocnika Reformy Emerytalnej rozpoczęło we wrześniu 1996 roku prace nad nowym programem emerytalnym, „Bezpieczeństwo przez zróżnicowanie” i ukończyło je w lutym 1997 roku, 3 miesiące po śmierci Bączkowskiego. Mimo sceptycznego nastawienia T. Zielińskiego (następcy Bączkowskiego w Ministerstwie Pracy) do reformy (PE), Biuro Pełnomocnika nadal pracowało, przy poparciu premiera. Pełnomocnikiem ds. Reformy Opieki Społecznej z mianowania rządu został J. Hausner. Przeniósł on całe Biuro do Rady Ministrów (gdzie był sekretarzem stanu).

Program Biura Pełnomocnika „Bezpieczeństwo przez zróżnicowanie” został po cichu przyjęty przez rząd (w marcu–kwietniu 1997 roku) jako nowelizacja wcześniej-

³⁵ M.A. Orenstein, *op. cit.*, s. 117.

szych założeń. Zgodnie z programem, którego wersja robocza została opracowana pod kierunkiem pracownika BS i wspomagana rozległą pomocą finansową i techniczną Banku i USAID, nowy system emerytalny był wielofilarowy, z dużym, ale zreformowanym filarem opieki społecznej, nowym prywatnym filarem finansowanym z około jednej trzeciej składki emerytalnej oraz ze zreformowanego, nieobowiązkowego trzeciego filara³⁶.

Tabela 3. Propozycje reform emerytalnych w Polsce w latach 1995–1996

Rodzaj emerytury	Propozycja Ministerstwa Finansów	Propozycja „Solidarności”	Propozycja Instytutu Pracy	Propozycja Ministerstwa Pracy
Podstawowa emerytura	Jednolita emerytura stanowiąca 20% średnich zarobków	Emerytura złożona z dwóch elementów: 1. opłacana z podatków 2. oparta na dochodach ze składek	Oparta na składkach pracownika i pracodawcy z ograniczonym maksimum; zasiłek zależy od okresu i wysokości składek	Oparta na składkach pracodawcy i pracownika, z ograniczeniem do 250% średnich zarobków i państwowa dotacja
Dodatkowa emerytura	Obowiązkowe oszczędzanie w prywatnych funduszach emerytalnych	Obowiązkowe oszczędzanie w funduszach emerytalnych, uzupełnione obligacjami z prywatyzacji przekazanymi wszystkim pracownikom	Dobrowolne oszczędzanie w funduszach emerytalnych dla ludzi zarabiających więcej niż średnią pensję, preferencje podatkowe	Dobrowolne oszczędzanie w prywatnych funduszach dla ludzi z najwyższymi dochodami
Okres przejściowy	Obowiązkowy udział dla nowych uczestników, wybór pomiędzy systemami dla zatrudnionych, wysoki koszt przejściowy	Oczekiwany okres przejściowy dla unormowania funduszy emerytalnych; składka na opiekę społeczną podzielona między systemy, dotacje budżetowe	Natychmiastowe zmiany; niższa stawka zastępowalności w systemach emerytalnych, gdy rozpoczną się składki na dobrowolny prywatny system	Stopniowe wdrażanie; brak redukcji kosztów podstawowego systemu

Źródło: Ministerstwo Pracy, *Gospodarka i przyszłość*, wydanie specjalne poświęcone opiece społecznej, Warszawa 2000.

Program „Bezpieczeństwo przez różnicowanie” uzyskał poparcie Polskiej Komisji Trójstronnej w kwietniu 1997 roku, w tym przedstawicieli stowarzyszeń gospodarczych i związków zawodowych.

³⁶ *Ibidem*, s. 119.

Analizując tę decyzję nasuwa się pytanie, dlaczego związki zawodowe poparły PE w Polsce? Odpowiedź na to pytanie tkwi częściowo w podziale związków zawodowych na centroprawicową „Solidarność”, która od początku popierała PE (jej polityczne skrzydło przygotowywało roboczą wersję propozycji wzywającej do utworzenia prywatnego, opłacanego filara) oraz OPZZ (wcześniej socjalistyczne) sprzeciwiające się PE. W końcu główni przedstawiciele OPZZ zostali przekonani do PE, choć widzieli wyższość tradycyjnego systemu opieki społecznej.

Aby rozpocząć reformę przed wyborami parlamentarnymi (1997 roku), rząd zdecydował skupić się na przyjęciu najmniej kontrowersyjnych elementów, ustalając przy tym harmonogram legislacji, który zmusiłby następny rząd do przyjęcia reformy do połowy 1998 roku i wprowadzenia jej w życie w 1999 roku. Postępując według tych ustaleń, od czerwca do sierpnia 1997 roku przyjęto pierwszy zestaw legislacji dotyczący regulacji i organizacji drugiego i trzeciego filara oraz wykorzystania dochodów z prywatyzacji przedsiębiorstw na sfinansowanie potrzeb finansowych w okresie przejściowym. Tworząc prawo dotyczące drugiego filara, w maju 1998 roku podjęto decyzję dotyczącą utworzenia Urzędu Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi (UNFE), a w sierpniu 1998 roku rozpoczęto udzielanie koncesji dla prywatnych funduszy emerytalnych. Wytworzyło to silne grupy poparcia, które zmusiły następny rząd do zakończenia legislacji reform. Parlament przyjął proponowane rozwiązania przy poparciu 90% deputowanych. Tylko kilku deputowanych ze Zjednoczenia Chrześcijańsko-Narodowego głosowało przeciwko podstawowym reformom. To okazało się ważne, gdy centrolewicowa koalicja została po wyborach zastąpiona centroprawicową koalicją AWS i UW i przystąpiła do budowania koalicji na rzecz PE. W tym samym czasie rozpadać się zaczęło szerokie poparcie, które wcześniej doprowadziło do przyjęcia pierwszego zbioru legislacyjnego³⁷. Nowy rząd (AWS, UW) odmówił współpracy z odchodzącym SLD. Sekretarz stanu w Ministerstwie Pracy i równocześnie Pełnomocnik ds. Reformy Opieki Społecznej E. Lewicka (AWS), „w pełni i entuzjastycznie przyjęła program «Bezpieczeństwo przez zróżnicowanie» i nasiliła prace rozpoczęte przez jej poprzedników”³⁸. Nowy rząd, zdominowany przez osoby mianowane przez „Solidarność”, w dużej mierze utrzymał zarys programu i odrzucił kluczowe elementy wcześniejszych propozycji „Solidarności”, jak np. wykorzystanie dochodów z prywatyzacji dla finansowania systemu emerytalnego.

³⁷ J. Hausner, *op. cit.*

³⁸ A. Chłoń, M. Góra, M. Rutkowski, *Shaping Pension Reform in Poland: Security through Diversity, World Bank Pension Reform Primer*, Washington 1999, s. 14.

Olbrzymie znaczenie dla akceptacji przez różne środowiska tych reform miała kampania *public relations* uruchomiona w Polsce w kwietniu 1997, sfinansowana przez USAID (1,4 mln dolarów). Jej celem było stworzenie ogólnego pozytywnego obrazu reform i poinformowanie głównych zaangażowanych grup, tj. związków zawodowych, przedstawicieli opinii publicznej (polityków i mediów) o zasadach PE. Szkolenia i materiały propagujące PE w Polsce zostały uzupełnione wycieczkami szkoleniowymi do Argentyny i Chile dla dziennikarzy, parlamentarzystów i przedstawicieli rządu wybranych przez Biuro Pełnomocnika. Ponadto z grantu Banku Światowego opłacono wycieczki edukacyjne dla polskich urzędników, parlamentarzystów i dziennikarzy do Chile, Argentyny, Węgier i Szwecji, aby nauczyli się „podstaw ideologicznych polskiego modelu reformy i dzięki temu mogli skuteczniej przekazywać informacje o PE”³⁹. Także i urząd nadzoru drugiego filara (UNDF) został stworzony przy pomocy kilku milionów dolarów z USAID.

Współpraca między C. Machem (prezesem UNFE należącym do Zjednoczenia Chrześcijańsko-Narodowego) i Biurem Pełnomocnika była bardzo trudna, gdyż C. Mach okazał się zwolennikiem reform rodzaju chilijskiego i nie chciał przyjąć podejścia mieszanego, zawartego w polskim prawie emerytalnym. Mimo tych trudności przyznawanie koncesji dla towarzystw i funduszy emerytalnych rozpoczęto zgodnie z planem, w sierpniu 1998 roku. Od 1 stycznia 1999 roku (po podpisaniu ustawy przez prezydenta A. Kwaśniewskiego) obowiązuje w Polsce sprywatyzowany system emerytalny (PE)⁴⁰.

W Polsce funkcjonuje 14 otwartych funduszy emerytalnych, w których obywatele muszą odkładać część swoich składek emerytalnych. Każdym OFE zarządza powszechne towarzystwo emerytalne (PTE). Powszechne towarzystwa emerytalne to prywatne firmy, które pobierają wysokie opłaty za zarządzanie przymusowo odprowadzanymi do OFE pieniędzmi przyszłych emerytów (do 2010 roku wynosiły one 7% od środków gromadzonych w OFE, a następnie obniżono je do 3,5%). Głównymi udziałowcami Powszechnych Towarzystw Emerytalnych są: Amplico (inwestorzy amerykańscy), Aviva (brytyjscy), Aegon (holenderscy), Alianz (niemieccy), Axa (francuscy i szwajcarscy), Generali (włoscy), ING (holenderscy), Nordea (duńscy, szwedzcy, fińscy i norwescy), Pekao Pioneer (włoscy), Warta (belgijscy), Pocztylion (amerykańscy, choć największy udziałowiec jest zarejestrowany na Bermudach).

³⁹ M.A. Orenstein, *op. cit.*, s. 123, 127.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 124.

Podsumowanie

Analiza reformy systemów emerytalnych wykazała, że systemy emerytalne oparte na indywidualnych, prywatnych kontach oszczędnościowych (PE) stanowią rewolucję w powojennej umowie społecznej, są wyrazem wprowadzania zasad neoliberalnych, opartych na indywidualizmie i prywatnych rynkach.

Cechą charakterystyczną systemów emerytalnych, opartych na PE, jest zarządzanie przez sektor prywatny indywidualnymi kontami emerytalnymi w sposób zbliżony do funduszy inwestycyjnych, co zagraża nie tylko zapewnieniu odpowiedniej stopy zwrotu od włożonego kapitału, ale powoduje, że uczestnicy tego systemu ponoszą ryzyko związane z poziomem przyszłej emerytury.

Zwolennicy neoliberalnej polityki ekonomicznej przypisują PE niesłusznie wiele zalet, m.in. takie, jak zwiększenie oszczędności i rozwój gospodarczy, dostarczenie zrównoważonego sposobu finansowania emerytur w obliczu starzenia się społeczeństwa, zmniejszenie roli państwa w zapewnieniu emerytur, danie jednostkom większego wyboru i kontroli nad przejściem na emeryturę (wydłużenie czasu aktywności zawodowej).

Wyniki przeprowadzonych badań wykazują, że krytycy systemu emerytalnego opartego na OFE słusznie wymieniają następujące jego wady: zmiana systemu z solidarnościowego na OFE nie przynosi korzyści przeciętnym emerytom, stwarza duże nierówności w poziomie życia, po przejściu na emeryturę występuje realne zagrożenie ubóstwem osób uzyskujących w okresie pracy zawodowej niskie i średnie dochody, występują wysokie koszty obsługi tego systemu i duże obciążenia budżetu państwa.

Przeciwnicy prywatyzacji emerytur słusznie stwierdzają, że tradycyjne (państwowe) emerytury są korzystniejsze niż OFE, w szczególności dla osób o niskich i średnich wynagrodzeniach.

Nie mniej istotną wadą OFE są wręcz ogromne koszty przejścia z systemu tradycyjnego (związanego z opieką społeczną) na system prywatnych emerytur. Przechodząc na OFE rząd musi nadal wypłacać obecne świadczenia emerytalne i w tym samym czasie przekazywać część składek pracowniczych do prywatnych funduszy emerytalnych. Przykład Polski pokazuje, jak szybko narasta dług publiczny z powodu wprowadzenia PE⁴¹.

⁴¹ P. Dobrowolski, *Wysokość długu publicznego Polski*, Raport Instytutu Sobieskiego, nr 35, wrzesień, Warszawa 2009.

Funkcjonujący w Polsce system emerytalny (OFE) jest niedemokratyczny i nieefektywny dla państwa i przyszłych emerytów. Mając na uwadze realizację takich celów UE, jak dobrobyt, demokracja i prawa człowieka, obowiązujący w Polsce system emerytalny wymaga całkowitej zmiany, a nie jedynie korekty, jak to ma miejsce dotychczas. Zmiany powinny w pierwszej kolejności polegać na całkowitym wyeliminowaniu przymusowego filara (przyszły emeryt powinien mieć wybór systemu) oraz stworzeniu systemu gwarantującego, po przejściu na emeryturę, godziwe warunki życia.

Bibliografia

- Andrews S.E., Rashid M., *The Financing of Pension Systems in Central and Eastern Europe: An Overview of Major Trends and their Determinants 1990–1993*, World Bank, Washington 1996.
- Baar N., *Labor Markets and Social Policy in Central and Eastern Europe*, Washington 2005.
- Brooks S., *International Financial Institutions and the Diffusion of Foreign Models for Social Security Reform in Latin America*, [w:] *Learning from Foreign Models in Latin American Policy Reform*, red. K. Weyland, Woodrow Wilson Center and Johns Hopkins University Press, Washington–Baltimore 2004.
- Chłoń A., Góra M., Rutkowski M., *Shaping Pension Reform in Poland: Security through Diversity*, World Bank, Washington 1999.
- Dobrowolski P., *Wysokość długu publicznego Polski*, Raport Instytutu Sobieskiego nr 35, wrzesień, Warszawa 2009.
- Estulin D., *Prawdziwa historia klubu Bilderberg*, Sonia Draga, Katowice 2009.
- Frazier M.W., *After Pension Reform: Navigating the „Third Rail” in China*, „Studies in Comparative International Development” 2004, Vol. 39, No. 2.
- Fultz E., *Individual Pension Accounts Earn Low Returns*, „The ILO SRO Budapest Newsletter” 2005, No. 1.
- Gill S.I., Packard T., Yermo J., *Keeping the Promise of Social Security in Latin America*, Palo Alto–Stanford University Press, Washington 2005.
- Ministerstwo Pracy, *Gospodarka i przyszłość*, wydanie specjalne poświęcone opiece społecznej, Warszawa 2011.
- Hausner J., *Security through Diversity: Conditions for Successful Reform of the Pension System in Poland*, [w:] *Reforming the State: Fiscal and Welfare Reform in Post-Socialist Countries*, red. J. Kornai, S. Haggard, R. Kaufman, Cambridge University Press, Cambridge 2001.
- Holzmann R., Heinz R., *Old Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform*, World Bank, Washington 2005.
- Jacoby W., *Minority Traditions and Post-Communist Politics: How Do IGOs Matter?*, [w:] *Transnational Actors in Central and East European Transitions*, red. M.A. Orenstein, S. Bloom, N. Lindstrom, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh 2008.

- Orenstein M.A., *Privatizing Pensions. The Transnational Campaign for Social Security Reform*, Princeton University Press, Princeton–New Jersey 2008.
- Orszag P.R., Stiglitz J.E., *Rethinking Pension Reform: Ten Myths about Social Security Systems*, World Bank, Washington 2001.
- Perkins J., *Hit Man. Wyznania ekonomisty od brudnej roboty*, Studio Emka, Warszawa 2006.
- Queisser M., *Pension Reform and International Organizations. from Conflict to Convergence*, „International Social Security Review” 2000, Vol. 53, No. 2.
- Robbins R.H., *Globalne problemy a kultura kapitalizmu*, Pro Publico, Poznań 2006.
- Stiglitz J.E., *Jazda bez trzymanki. Ameryka, wolne rynki i tonięcie gospodarki światowej*, PWE, Warszawa 2010.
- Tittenbrun J., *Z deszczu pod rynną. Meandry polskiej prywatyzacji*, t. 1–4, Poznań 2007.
- World Bank, *Pension Reform and the Development of Pension System: Independent Evaluation Group Report*, World Bank, Washington 2006.
- World Bank, Rozmowa z Gustavo Demarco, 2005.
- World Bank, Project Documents, 2004.
- World Bank, Rozmowa z R. Palacios, 1998.
- Yang Jae-jin, *Democratic Governance and Bureaucratic Politics. A Case of Pension Reform in Korea*, „Policy & Politics” 2004, Vol. 32, No. 2.
- Żakowski J., *Statystyczny emeryt nie istnieje. Rozmowa z M. Marcelem*, „Polityka” 2011, nr 12 (2799).

Streszczenie

Artykuł jest krytyczną oceną prywatyzacji emerytur. Podejmując ten problem autorzy skoncentrowali się na doświadczeniach Chile jako kraju, który pierwszy wprowadził otwarte fundusze emerytalne, następnie scharakteryzowali PE, pokazując zaangażowanie międzynarodowych organizacji w PE w krajach średnio rozwiniętych oraz proces prywatyzacji emerytur w Polsce, a także ekonomiczne skutki wprowadzenia OFE.

słowa kluczowe: systemy emerytalne, prywatyzacja emerytur, system kapitałowy, system mieszany, system substytucyjny

An Assessment of Pension Privatization in Poland Compared to Selected Countries in the World Summary

The article provides a critical assessment of pension privatization. The focus is first on the experiences of Chile, as a country that was the first to introduce private pension accounts. Next, an analysis of pension privatization is presented showing the involvement of international organizations in pension privatization in middle-income countries as well as pension privatization in Poland and also the economic impact of pension privatization.

Key words: pension systems, pension privatization, private account based system, mixed system, substitutive system

Państwowy kapitalizm — odpowiedź na kryzys kapitalizmu?

Wprowadzenie

Kryzys liberalnego kapitalizmu zbiegł się w czasie z wieloma propozycjami zmiany modelu funkcjonowania gospodarki, a jedną z nich jest państwowy kapitalizm (*state capitalism*), który próbuje połączyć siły państwa z siłą rynku. Polega on na silnym wspieraniu wzrostu gospodarczego przez rządy. Używa również kapitalistycznych narzędzi takich, jak wspieranie przedsiębiorstw państwowych. Niniejszy tekst skupi się zarówno na próbie znalezienia elementów charakterystycznych dla modelu (podejście teoretyczne), jak i praktycznych rozwiązaniach gospodarczych, zastosowanych w Chinach, Rosji czy Brazylii. Współczesny kapitalizm państwowy jest ogromnym krokiem naprzód w porównaniu z podobnymi rozwiązaniami sprzed kilkudziesięciu lat: rozwija się w państwach, które odnotowują znaczący wzrost gospodarczy, obejmuje coraz szersze kręgi na świecie i używa coraz bardziej wyrafinowanych narzędzi gospodarczych.

Kapitalizm państwowy to również wyzwanie dla gospodarek Europy Zachodniej. W związku z niewątpliwym sukcesem Chin i Rosji, państwa europejskie stoją przed dylematem tworzenia i wspierania przedsiębiorstw państwowych. Kryzys kapitalizmu oznacza, że gospodarki zachodnioeuropejskie stosują narzędzia chroniące swoje rynki i przedsiębiorstwa. Pomoc państwa w rozwiązywaniu problemów gospodarczych staje się normą. Wydaje się jednak, że największą bolączką kapitalizmu państwowego jest wolność, a raczej jej brak. Przedsiębiorstwa państwowe stają się *de facto* organami państwa, rządzący koncentrują

się na władzy gospodarczej, co może prowadzić do korupcji. Kryteria polityczne stosuje się do decyzji ekonomicznych, a ekonomiczne do politycznych.

Kryzys kapitalizmu

Kryzys, z którym świat ma do czynienia od 2008 r. to coś znacznie więcej, niż tylko przejściowa turbulencja czy tymczasowe kłopoty gospodarki globalnej. Samego słowa kryzys nie da się jednoznacznie określić ani skalą spadku PKB, ani głębokością załamania kursów akcji na giełdzie. Wydaje się, że najlepszym sposobem jego zdefiniowania jest gwałtowne załamanie zaufania; zaufania wszystkich do wszystkich: klientów do banków, banków do innych banków, obywateli do rządów. Ponieważ gospodarka rynkowa bazuje na zaufaniu, jego brak powoduje, że przestaje ona działać. Jednak w obecnym kryzysie największą ofiarą załamania jest wiara w obowiązujący dotychczas paradygmat rozwoju gospodarczego i model funkcjonowania gospodarki¹. Współczesny paradygmat gospodarki wolnorynkowej (liberalnej, kapitalistycznej) wykształcił się po ostatnim globalnym kryzysie, który jednak nie był ani gwałtowny, ani głęboki. Lata 70. XX wieku to okres przeregulowania gospodarki i długotrwałej stagflacji, wszystko to miało miejsce w cieniu dwóch kryzysów naftowych. Dopiero tzw. konserwatywna rewolucja w krajach anglosaskich (rządy Ronalda Reagana i Margaret Thatcher) spowodowała rozwiązanie ówczesnych problemów gospodarczych². To właśnie wtedy powszechne stało się przekonanie, że właściwy paradygmat rozwoju powinien bazować na makroekonomicznej stabilizacji, liberalizacji rynku i prywatyzacji. U podstaw tego przekonania postawiono założenie o pełnej racjonalności działania ludzi oraz o doskonałości działania dostosowawczych mechanizmów rynkowych. Sprawne funkcjonowanie rynku w połączeniu z odpowiednimi zachętami dla ludzi (np. obniżki podatków dochodowych) miało zapewnić wysoką efektywność gospodarowania oraz wzrost innowacyjności i przedsiębiorczości³. Towarzyszyły temu zjawiska globalizacji, nowy liberalny ład rozprzestrzeniał się na całą kulę ziemską, nawet zalecenia międzynarodowych instytucji gospodarczych dla państw rozwijających się (*economics in transition*) przyjęły formę tzw. konsensusu waszyngtońskiego

¹ A. Leder, *Zaufanie do odkupienia*, „Polityka”, 17 marca 2010, s. 18–23; G. Osborne, *It's Crisis of Confidence, Not of Capitalism*, „Financial Times”, 27 January 2012.

² *A Conservative Revolution?: Thatcher-Reagan Decade in Perspective*, red. A. Adonis, T. Hames, Manchester 1994.

³ W. Orłowski, *Jakie szanse na nowy porządek ekonomiczny świata?*, Rocznik Strategiczny 2009/2010, Warszawa 2010, s. 38–39.

i stały się obowiązkowym punktem do wdrożenia przy udzielaniu pomocy gospodarczej⁴. Następowala ekspansja ponadnarodowych firm, standaryzowanie zwyczajów konsumpcyjnych, zwiększał się stopień integracji światowych rynków finansowych. Wprawdzie w części państw rozwijających się liberalny model gospodarczy nie zawsze się sprawdzał (kryzysy w Rosji, Ameryce Łacińskiej i Azji Południowo-Wschodniej), jednak w państwach wysoko rozwiniętych wszystko znakomicie funkcjonowało aż do wybuchu kryzysu w 2008 r.

Radykalni krytycy zasad liberalnego kapitalizmu wskazują, że przyjęty paradygmat rozwoju był całkowicie błędny, a kryzys był tego dowodem. Oczywiście jest to pewnego rodzaju uproszczenie, ponieważ trudno przeczyć niewątpliwym osiągnięciom gospodarki światowej w ostatnich trzydziestu latach (postęp technologiczny, rozwój handlu i inwestycji). Chociaż argumenty dotyczące konieczności korygowania zasad rynkowych czy przywracania nierównowagi pozostają nadal aktualne. Z drugiej strony obrońcy liberalizmu (kapitalizmu) poruszają kwestie błędów popełnionych przez państwa jako bezpośrednią przyczynę kryzysu. Kreowanie w nadmiarze pieniądza przez banki centralne, wadliwe zarządzanie rynkami finansowymi to najważniejsze argumenty wskazujące na pomyłki państwa, które doprowadziły do załamania światowej gospodarki. Jednak żadna ze stron sporu nie posiada argumentów, które jednoznacznie wskazywałyby na rozwiązanie problemu, czyli wejście gospodarki światowej na ścieżkę wzrostu, jak to miało miejsce w latach 90. XX wieku, czy w latach poprzedzających kryzys 2008 r. Tymczasem obecny kryzys najprawdopodobniej się nie skończył, lecz przechodzi kolejne fazy. Pierwsza (kryzys finansowy) miała miejsce w 2008 r i wiązała się z załamaniem rynków finansowych i masowymi bankructwami banków. Bezprecedensowa akcja podjęta przez rządy narodowe i banki pozwoliła podnieść się sektorowi finansowemu, jednak koszt tej operacji (wzrost długu publicznego) uwidocznił się później. Rok 2009 i początek 2010 to faza druga (kryzys gospodarczy), recesja i wzrost bezrobocia dotknął większość państw na świecie. Chociaż wydaje się, że faza ta ma się ku końcowi, to pozostałością po programach stymulujących gospodarkę (inwestycje publiczne, aktywizacja bezrobotnych) jest, po raz kolejny, wzrost zadłużenia państw. Wreszcie faza trzecia (kryzys zadłużeniowy), która jest konsekwencją wsparcia udzielonego przez państwa sektorowi finansowemu i realnej gospodarce. Narastający dług publiczny, przekraczający w wielu przy-

⁴ J. E. Stiglitz, *Post-Washington Consensus*, „The Initiative for Policy Dialogue” 2004, s. 2–13; Z. Oniş, F. Şenses, *Rethinking the Emerging Post-Washington Consensus*, „Development and Change” 2005, Vol. 36, No. 2, s. 264–280.

padkach 100% PKB, staje się dla rządów nie do udźwignięcia z powodu wzrastających kosztów jego obsługi⁵.

Większość specjalistów (ekonomistów, publicystów, polityków) główną odpowiedzialnością za kryzys obarcza sektor finansowy. Kluczem do zrozumienia gospodarki kapitalistycznej, jej niezwyklej dynamiki i produktywności, jest konieczność zaakceptowania jej naturalnej niestabilności. Cykl koniunkturalny z okresami wzrostu i spadku produkcji, może być tylko łagodzony odpowiednią polityką państwa (zgodnie z podejściem keynesowskim). W sercu centrum gospodarki kapitalistycznej znajduje się system bankowy, który na szeroką skalę umożliwia zaciąganie i udzielanie pożyczek. Te z kolei są niezbędne dla przedsiębiorców, którzy muszą pierwsze ponieść pewne koszty oraz konsumentów, którzy dzięki nim mogą zapewnić sobie odpowiednio wysoki poziom konsumpcji. Kiedy system bankowy upada, zmniejsza się akcja kredytowa, co wiąże się ze spadkiem aktywności gospodarczej. Jednak kredyty z pożyczonego kapitału są bardzo ryzykowne, przekonali się o tym Amerykanie, którzy od 2000 r. dzięki niskim stopom procentowym na masową skalę zaciągali kredyty hipoteczne. Zwiększony popyt spowodował wzrost cen nieruchomości, a to zachęciło do traktowania zakupu nieruchomości jako inwestycji na przyszłość. Kredyty hipoteczne udzielane osobom o niskich dochodach (*sub-prime*) były jedną z najistotniejszych przyczyn kryzysu finansowego w 2008 r. Bardzo skomplikowane, pochodne instrumenty finansowe (oparte właśnie na kredytach hipotecznych), w momencie, gdy najbiedniejsi Amerykanie przestali spłacać kredyty stały się bańką, która musiała pęknąć. Wydarzenia pierwszego dziesięciolecia XXI wieku powinny być podstawą do wyciągnięcia pewnych wniosków⁶.

Po pierwsze, zadaniem przedsiębiorców jest maksymalizacja zysku, oczywiście w ramach zasad ustalanych przez rządy (reguły konkurencji, system podatkowy). W gospodarce wolnorynkowej prowadzący działalność gospodarczą odkrywają, co konsumenci chcą kupić i zaspokajają ten popyt, tak tanio, jak to jest możliwe. Dopóki rynek nie zostanie zaspokojony i będą możliwe do osiągnięcia zyski przez producentów, będzie istniała możliwość wejścia na rynek – w założeniach system sprzyja efektywnej alokacji zasobów. Podobnie na rynku produktów finansowych powinna istnieć konkurencja – tak, aby kredyt mógł być oferowany w najniższej możliwej cenie. Jednak konkurencja na nieregulowanym rynku finansowym zwiększa poziom ryzyka, a ze względu na

⁵ L. Elliott, *Global Financial Crisis: Five Key Stages 2007–2011*, „The Guardian”, 7 August 2011.

⁶ R. Posner, *Capitalism in Crisis*, „Wall Street Journal”, 7 May 2009.

centralne miejsce bankowości w systemie gospodarki kapitalistycznej, może przynieść gospodarczą katastrofę. Główną rolą i zadaniem bankowości centralnej powinno być poszukiwanie i ostrzeganie przed bankami spekulacyjnymi. Odpowiednie organy powinny dbać o to, aby rynek działał w sposób przejrzysty, a konkurencja była zachowana. Ostrzeganie i szybkie ujawnianie takich sytuacji powinno być priorytetem ze względu na konsekwencje: problemy banków mogą przenieść się na realną sferę gospodarki. Po drugie, nawet jeśli panuje powszechna zgoda co do zwiększenia regulacji bankowych w celu zmniejszenia ryzyka, nie ma odpowiedzi na pytanie jak je wprowadzić. Poza tym priorytetem wydaje się powrót na ścieżkę wzrostu gospodarczego (ew. uniknięcie bankructwa niektórych państw). Inwestycje są z natury niepewne, więc w depresji gospodarczej jeszcze trudniej je rozpocząć. Właśnie wokół pobudzania wzrostu gospodarczego powinna skupić się aktywność rządów. Regulowanie bankowości przepisami, odpowiedzialność bankierów, uchwalanie aktów prawnych zaostrzających kryteria przyznawania kredytów, ograniczanie premii szefom banków: wszystko to są kroki jak najbardziej potrzebne, jednak te środki w żaden sposób nie pomogą gospodarce rozwijać się na poziomie przedkryzysowym. Świat finansów jest umiędzynarodowiony, bariery w przepływie kapitału praktycznie nie istnieją, wprowadzanie ostrzejszych regulacji w systemie bankowym powinno odbywać się równocześnie na całym świecie. Próby podejmowane przez pojedyncze państwa, są skazane na niepowodzenie, ponieważ istnieje wysokie ryzyko ucieczki kapitału z rynku nadmiernie regulowanego do miejsc, gdzie takich regulacji nie ma (przykładem mogą być raje podatkowe). Trzecim problemem jest kwestia odpowiedzialności organów państwa i urzędników państwowych, którzy byli odpowiedzialni za systemy wczesnego ostrzegania oraz rozładowywanie napięć w systemie finansowym. Nie udało się nawet opracować planów awaryjnych na wypadek kryzysu, co było widoczne w trakcie 2009 r. i 2010 r., kiedy wszystkie programy pomocowe były organizowane bez przygotowania, a to wzmacniało poczucie niepewności, braku zaufania i utrudniało powrót wzrostu gospodarczego⁷.

System kapitalistyczny zawsze podlegał zmianom, obecne turbulencje również czynią zmiany koniecznymi do przeprowadzenia. Współczesna liberalna gospodarka stoi przed kilkoma zasadniczymi wy-

⁷ J. E. Stiglitz, *The Financial Crisis of 2007/2008 and its Macroeconomic Consequences*, 2010, on-line: www.oldweb.econ.tu.ac.th/archan/rangsun/EC460/EC460Readings.html (31.05.2012); *Lessons from the Financial Crisis. Causes, Consequences and Our Economic Future*, red. R. Kolb, New Jersey 2010; L. Rohde, *Lessons from the Last Financial Crisis and Future Role of Institutional Investors*, „OECD Journal” 2011, No. 1.

zwaniami. Najważniejszy dotyczy, omawianego powyżej, zarządzania niestabilną gospodarką. W związku z przyjęciem założenia o cyklicznych zmianach koniunktury gospodarczej, nie można w zupełności wyeliminować okresu kryzysu, więc konieczny wydaje się zwiększony nadzór nad systemem finansowym oraz zwiększenie roli organów państwa w stabilizowaniu sytuacji kryzysowych. Po drugie, system finansowy jest istotnym elementem gospodarki rynkowej, jednak zbudowany jest na złożonych i kruchych sieciach zaufania, które są podatne na nadużycia i upadek. W związku z tym należy chronić świat realnej gospodarki od świata finansów i odwrotnie. Należałoby zbudować system amortyzatorów: wyposażać instytucje finansowe w większy kapitał, dać możliwość natychmiastowej ingerencji organom państwa w przypadku utraty źródeł finansowania przez instytucje bankowe oraz chronić konsumentów przed skomplikowanymi instrumentami finansowymi. Po trzecie, globalizacja i szybkie zmiany technologiczne doprowadziły do powstania ogromnych nierówności dochodowych w społeczeństwach. Powoduje to istotne konsekwencje dla prowadzonych przez państwa polityki społecznej oraz wpływa na równość szans wśród młodych. Ci ostatni są szczególnie poszkodowani w związku z trudnościami na krajowych rynkach pracy. Rozwiązaniem są instrumenty związane z polityką redystrybucji dochodu: subsydiowanie miejsc pracy, poprawa jakości edukacji, otwarty dostęp do szkolnictwa publicznego, podtrzymywanie popytu wśród najbiedniejszych. Pozostałe problemy i propozycje ich rozwiązań niebezpiecznie oddalają nowy system od modelu klasycznej gospodarki wolnorynkowej. Próby ucywilizowania korporacji, wprowadzenia zasad odpowiedzialności czy dalszego ingerowania w relacje akcjonariusze-zarządzający za bardzo ingeruje w podstawę gospodarki wolnorynkowej, czyli spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością. Chociaż nie jest ona pozbawiona wad, rozbieżność interesów pracowników, akcjonariuszy, zarządzających, manipulowanie zyskami, iluzoryczna kontrola właścicielska, to wydaje się najlepszym rozwiązaniem w gospodarce wolnorynkowej. Podobnie wygląda sytuacja z dalszą ingerencją państwa w systemy podatkowe, gdzie wysokie stawki opodatkowania dochodów zachęcają do optymalizacji podatkowych, a nawet unikania płacenia podatków. Jedyne sensowne rozwiązania w tym zakresie powinny skupić się na przesunięciu ciężaru opodatkowania z dochodów na konsumpcję i skłonieniu do płacenia podatków przez najbogatszych (dochody z kapitału). Regulacja relacji polityków z biznesmenami i nieskrępowany dostęp do dóbr publicznych mają istotne znaczenie dla przetrwania nie tylko systemu wolnorynkowego, ale również demokracji⁸.

⁸ M. Wolf, *Seven Ways to Fix the System's Flaws*, „Financial Times”, 22 January 2012; M. Wolf, *The World Hunger for Public Goods*, „Financial Times”, 24 January 2012;

Ostatni problem związany jest z faktem, że dotychczas funkcjonowanie gospodarki wolnorynkowej było ściśle powiązane z systemem demokratycznym. Próby wprowadzania części reguł kapitalistycznych w państwach, które nie respektują reguł demokracji, często kończące się sukcesem, to jedna z przyczyn wyłaniania się kapitalizmu państwowego. Współczesny kryzys zarządzania w państwach demokratycznych staje się zasadniczym wyzwaniem państw zachodnich. Globalizacja tylko wyostrzyła rozbieżność pomiędzy popytem na dobre (i skuteczne) zarządzanie państwem zgłaszane przez obywateli, a tym, co są w stanie rządcy zaoferować. Jednak kryzys zarządzania w państwach zachodnich przychodzi w najmniej spodziewanym momencie. Globalizacja miała przynieść największe korzyści tym, którzy jako pierwsi się na nią otworzyli, tymczasem demokracje w Europie, Ameryce Północnej czy Azji Wschodniej najboleśniej doświadczyły kryzysu gospodarczego ostatnich lat. Tymczasem państwa rozwijające się (Indie, Brazylia, Turcja, Chiny), potrafiły przejść przez kryzys bez poważnych kłopotów. Spowodowane jest to tym, że otworzyły się na globalizację, ale zachowały pewne instrumenty politycznego wpływu na gospodarkę, z których państwa najbardziej rozwinięte w dobie liberalizacji zrezygnowały. W tym kontekście kapitalizm państwowy ma wyraźne zalety i niewątpliwie wzmacnia trend przesuwania globalnego bogactwa z państw Zachodu na Wschód. Główne powody kryzysu zarządzania w państwach zachodnich wynikają z nieskuteczności wielu instrumentów polityki gospodarczej w dobie globalizacji. Polityka płynnego kursu walutowego i ustalania stóp procentowych okazał się mniej skuteczna niż utrzymywanie regulowanego kursu juana przez władze Chin. Efekty instrumentów stymulujących gospodarkę w Europie czy Japonii wyglądają bardzo słabo w porównaniu z ekspansją firm chińskich w Afryce, czy koreańskich koncernów motoryzacyjnych w Europie. Po drugie, w systemie zarządzania globalną gospodarką coraz mniej zależy od państw zachodnich, coraz więcej decyzji musi być podejmowanych w porozumieniu z nowymi potęgami. Jeszcze kilkadziesiąt lat temu do rozwiązania większości problemów międzynarodowych wystarczyło zaangażowanie się Stanów Zjednoczonych i państw europejskich, obecnie nie da się rozwiązać w ten sam sposób kwestii globalnego ocieplenia, nowej architektury światowej gospodarki, Iranu czy Korei Północnej⁹.

D. Pilling, *Capitalism in Crisis: Perilous Path to Prosperity*, „Financial Times”, 16 January 2012.

⁹ Ch. Kupchan, *The Democratic Malaise Globalization and the Threat to the West*, „Foreign Affairs”, January/February 2012; F. Fukuyama, *The Future of History Can Liberal Democracy Survive the Decline of the Middle Class?*, „Foreign Affairs”, January/February 2012.

Pozostaje jedynie pytanie, czy zasady demokracji nie odpowiadają już regułom funkcjonowania współczesnego świata (nie są na tyle atrakcyjne) i można je poświęcić na rzecz korzyści płynących z gospodarki wolnorynkowej? Czy może gospodarka wolnorynkowa jest na tyle atrakcyjna dla państw niedemokratycznych, że kapitalizm państwowy jest tylko okresem przejściowym, a ostatecznym celem rządzących i społeczeństw państw niedemokratycznych jest demokracja?

Państwowy kapitalizm

Kapitalizm państwowy (*state capitalism*) ma różne znaczenia, ale najczęściej jest definiowany jako komercyjna (w celu osiągnięcia zysku) działalność gospodarcza prowadzona przez państwo, zarządzana w sposób kapitalistyczny nawet, jeśli formalnie gospodarka nie opiera się na zasadach kapitalistycznych¹⁰. Państwowy kapitalizm zazwyczaj charakteryzuje się dominacją lub funkcjonowaniem znacznej liczby państwowych przedsiębiorstw w gospodarce narodowej (zarówno specjalnych rządowych agencji, jak i przedsiębiorstw kontrolowanych przez państwo). Ponadto może oznaczać kontrolowanie przez państwo procesu inwestycyjnego czy podziału środków finansowych, a bardziej współcześnie będzie również odnosił się do sytuacji, w której państwo interweniuje (aktywnie uczestniczy) w procesy gospodarcze w celu ochrony i wspierania interesów rodzimych przedsiębiorców¹¹.

Bieżące trendy światowe mówią o niespotykanym dotychczas przepływie bogactwa z Zachodu na Wschód, chociaż należałoby dodać, że bogactwo jest coraz silniej kontrolowane przez państwo. Światowy kryzys gospodarczy może spowodować, że rosnąca rola państwa w gospodarce zyska coraz szerszą akceptację na świecie. Jednak większość państw, które korzystają z tego przepływu bogactwa to państwa niedemokratyczne, a prowadzona przez ich rządy polityka gospodarcza bardzo często zaciera, albo też nie zauważa różnicy pomiędzy własnością prywatną a państwową. Państwa te nie naśladują zachodniego, liberalnego i demokratycznego, wzorca rozwoju. Z takim sposobem zarządzania gospodarką wiąże się współczesne znaczenie państwowego kapitalizmu, w którym chodzi o przyznanie zasadniczej roli państwu w funkcjonowaniu gospodarki. Oprócz państw Zatoki Perskiej, Chin i Rosji, we wczesnym etapie rozwoju model ten wybrały Korea Połu-

¹⁰ P. Binnis, *State Capitalism*, [w:] *Marxism and the Modern World*, on-line: www.marxists.de/statecap/binns/statecap.htm (25.05.2012).

¹¹ A. Johnson. *The Blackwell Dictionary of Sociology*, Blackwell Publishing 2000, s. 306.

dniowa, Tajwan czy Singapur. Cechy charakteryzujące państwowy kapitalizm, użyte w raporcie Narodowej Rady Wywiadu (*Global Trends 2025. A Transformed World*):

- kreowanie warunków sprzyjających eksportowi, napływ bogactwa prowadzi do niespotykanej kumulacji aktywów będących w posiadaniu państwa;
- stosowanie narzędzi kontroli państwowej na rynkach finansowych, tworzenie państwowych funduszy inwestycyjnych (majątkowych);
- zwiększanie wysiłków nakierowanych na rozwój polityki przemysłowej, państwa te posiadają na tyle dużo kapitału, że aktywnie wspierają sektory wysokich technologii i opartych na wiedzy;
- wycofywanie się z procesów prywatyzacji oraz powrót do idei przedsiębiorstw państwowych¹².

Poszukując w nowożytnej historii gospodarczej świata przykładów działań zgodnych ze współczesnymi założeniami państwowego kapitalizmu należałoby sięgnąć do Stanów Zjednoczonych końca XVIII wieku. W 1789 r. George Washington powołał Aleksandra Hamiltona na stanowisko sekretarza skarbu, dwa lata później Hamilton przedstawił Kongresowi *Report on Manufactures*¹³, który oprócz analizy bieżącej sytuacji gospodarczej Stanów Zjednoczonych zawierał dokładny plan działania, w celu zapewnienia nowemu państwu gospodarczych fundamentów niezależności. Idee niewidzialnej ręki rynku Adama Smitha zostały tymczasowo odłożone, ponieważ władze federalne musiały chronić rodzący się przemysł (*infant industry*) taryfami celnymi przed towarami zagranicznymi¹⁴. Podobnych argumentów za protekcją krajowego przemysłu użył Friedrich List, który krytykował Wielką Brytanię za prowadzenie polityki handlowej, która nie ma nic wspólnego z wolnym handlem, wręcz przeciwnie, prowadzi do realizowania imperialistycznych interesów państwa. Koncepcje Lista były nacechowane silnie nacjonalistycznie, co w dużej mierze wynikało z czasu, w którym prezentował swoje poglądy: słabość wielu państw niemieckich była wynikiem braku jedności narodowej¹⁵. Chociaż Brytyjczycy często uważają się za twórców i obrońców zasad liberalizmu (i wolnego handlu), to w rzeczywistości każda rosnąca potęga wspomagana była się aktywną rolą

¹² *Global Trends 2025. A Transformed World*, NIC, November 2008, on-line www.dni.gov/nic/PDF_2025/2025_Global_Trends_Final_Report.pdf, ss. 8-10 (28.05.2012).

¹³ A. Hamilton, *Report on Manufactures*, 5 December 1791, on-line: www.constitution.org/ah/rpt_manufactures.pdf (28.05.2012).

¹⁴ D. Irwin, *The Aftermath of Hamilton's „Report of Manufactures”*, Working Paper 9943, August 2003, National Bureau of Economic Research.

¹⁵ D. Levi-Faur, *Friedrich List and the Political Economy of the Nation-state*, „Review of International Political Economy”, Spring 1997, s. 154 i nast.

państwa, które co najmniej prowadziło politykę protekcji najbardziej wrażliwych sektorów krajowej gospodarki. We wspomnianej już Wielkiej Brytanii, powstał pierwowzór późniejszych narodowych czempionów (*state owned companies*), czyli Kompania Wschodnioindyjska. Po Wielkim Kryzysie, a szczególnie po II wojny światowej, interwencjonizm państwowy stał się normą i znakiem cywilizacyjnego postępu. Wtedy w Europie powstały potęgi przemysłowe i państwa opiekuńcze. Ten czas aktywnego uczestnictwa państwa w procesach gospodarczych, pomimo późniejszej mody na prywatyzację i deregulację, pozostawił do dzisiaj bardzo wyraźne ślady. Według raportów OECD, w państwach wysoko rozwiniętych nadal funkcjonuje ogromna liczba przedsiębiorstw kontrolowanych przez państwa (zatrudniająca kilka milionów osób)¹⁶.

Źródła kapitalizmu państwowego należy szukać również na kontynencie azjatyckim. W Korei Południowej gospodarka oparta została na wielkich konglomeratach (*chaebole*) wspieranych przez państwo. System gospodarczy był połączeniem metod biurokratycznych (planowanie przez państwo) i wolnorynkowych (zarządzanie przedsiębiorstwami). Państwo nieustannie interweniowało, planowało oraz ingerowało, industrializację i rozwój metodycznie planowano, kierując się w kierunku coraz bardziej wymagającej i wyspecjalizowanej produkcji (dochodząc do elektroniki, samochodów i nowoczesnych technologii)¹⁷. Natomiast założyciel Singapuru (i jego wieloletni przywódca) Lee Kuan-Yew wraz z Mahatirem Mohamadem (twórcą państwowości malezyjskiej) forsowali pomysł wyróżnienia azjatyckich wartości (paternalizm, hierarchia społeczna, szacunek dla władzy, ład i porządek, harmonia społeczną oparta na surowej dyscyplinie)¹⁸. W Singapurze Lee Kuan-Yew konsekwentnie wdrażał w życie swoją koncepcję rozwojową, powiązaną z autorytarnym stylem rządzenia. Ponieważ miasto-port nie posiadało żadnych przedsiębiorstw, to rozwój miał się opierać na dwóch filarach: napływie zagranicznych inwestycji i produkcji na eksport. Jednak cechą zbliżającą Singapur do koncepcji państwowego kapitalizmu była silna ingerencja państwa w procesy gospodarcze (inwestycje, budownic-

¹⁶ *Improving Corporate Governance in State-owned Enterprises (SOEs)*, OECD 2010. Liczba przedsiębiorstw, w których państwo posiada znaczące udziały jest tak duża, że OECD wydało wytyczne dotyczące nadzoru korporacyjnego w przedsiębiorstwach publicznych. Zob.: *Wytyczne OECD dotyczące nadzoru korporacyjnego w przedsiębiorstwach publicznych*, OECD 2005, on-line: www.oecd.org/dataoecd/34/24/35678920.pdf (31.05.2012).

¹⁷ L. Hong-Yong, *Development, Crisis and Asian Values*, „East Asia Review” 2003, Vol. 15, No. 2, s. 28.

¹⁸ K. Mahbubani, *Lessons for the West from Asian Capitalism*, „Financial Times”, 18 March 2009.

two, oświata, opieka społeczna, ubezpieczenia). Za całość planowania i wdrażania planu przechodzenia na wyspecjalizowaną produkcję odpowiadała specjalna rządowa agencja (Economic Development Board)¹⁹.

Jednak współczesny obraz państwowego kapitalizmu został ukształtowany przez trzy wydarzenia²⁰. Po pierwsze, embargo na ropę naftową, wprowadzone przez państwa arabskie po wojnie Yom Kippur w 1973 r. oraz wydarzenia będące jego konsekwencją: znacjonalizowanie działających w branży naftowej przedsiębiorstw w świecie arabskim oraz gromadzenie nadwyżek finansowych powstałych z eksportu ropy naftowej²¹. Po drugie, zapoczątkowana przez Den Xiaopnga transformacja gospodarcza w Chinach, polegająca na tworzeniu specjalnych stref ekonomicznych, przyciąganiu kapitału zagranicznego, tworzeniu państwowych przedsiębiorstw i koncentrowaniu środków na badaniach i wdrożeniach (R&D). Liberalne reformy gospodarcze połączone zachowaniem dotychczasowego systemu politycznego, w którym niepodzielną władzę posiada partia komunistyczna²². Wreszcie trzecie wydarzenie, to upadek Związku Radzieckiego, próby wprowadzania liberalnych zasad w polityce i gospodarce skończyły się kryzysem w 1998 r. Dojście do władzy Władimira Putina całkowicie odwróciło dotychczasowe zmiany, a gospodarka (kontrolowana przez władze) stała się przedłużeniem polityki zagranicznej Rosji (broń gazowa, ekspansja Gazpromu, aresztowania opozycyjnych biznesmenów)²³.

Państwowy kapitalizm w praktyce

Najbardziej charakterystyczną cechą państwowego kapitalizmu jest wzrost roli i znaczenia przedsiębiorstw kontrolowanych przez państwo (*State-Owned Enterprises*, SOE). Na giełdach rynków wschodzących stanowią one większość kapitalizacji giełdowej, a na liście 100 najwięk-

¹⁹ G. Rodan, *Singapore „Exceptionalism”?...*, s. 231–240; U. Gordon, *Machiavelli's Tiger: Lee Kuan Yew and Singapore's Authoritarian Regime*, February 2002, on-line: www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan002548.pdf (31.05.2012).

²⁰ *State Capitalism. Special Report*, „The Economist”, 21 January 2012, s. 3.

²¹ L. Giacomo, *Oil and Political Economy in the International Relations of the Middle East*, [w:] *International Relations of the Middle East*, red. L. Fawcett, New York 2005, s. 87–94.

²² C. Tisdell, *Economic Reform and Openness in China: China's Development Policies in the Last 30 Years*, „Economic Analysis & Policy” 2009, Vol. 39, No. 2, s. 271 i nast.

²³ P. Hanson, *The Russian Economic Puzzle: Going Forwards, Backwards or Sideways?*, „International Affairs” 2007, Vol. 83, No. 5, s. 870–873; C. Wallander, *Russian Transimperialism and Its Implications*, „The Washington Quarterly” 2007, Vol. 30, No. 2, s. 115.

szych przedsiębiorstw (*emerging markets*) jest ich już 28 (na 100)²⁴. Państwowy sektor zostaje jednak w mniejszości w Rosji czy Chinach: ma tylko ok. 30% udział w tworzeniu PKB, wobec prawie 100% jeszcze 25 lat temu. Należy pamiętać, że jest to raczej wynik świadomego pozbywania się przez rządy udziałów w wybranych sektorach rynku niż liberalizacja całej gospodarki. Rządy pozbywają się kontroli w małych przedsiębiorstwach, zwiększając ją w największych. Doprowadziło to do paradoksów, SOE stają się bogatsze i zwiększają swoje wpływy w momencie, gdy znaczenie sektora państwowego w gospodarce się kurczy. Ponadto, pomimo dążeń państwa do kontroli gospodarki, sektor prywatny zwiększa swój udział w tworzeniu PKB²⁵. Najbardziej charakterystyczne trendy ostatnich lat w SOE to: coraz bardziej wyrafinowane metody kontroli rządów nad przedsiębiorstwami (tzw. złota akcja czy prawo sprzeciwu przy kluczowych decyzjach), chociaż według definicji UNCTAD, przy 10% udziale państwa można mówić o SOE), bardziej wydajne wykorzystanie aktywów (zwrot z aktywów chińskich SOE wzrósł z ok. 1% w 1998 r. do ponad 6% w 2007 r.) oraz coraz większa internacjonalizacja działalności SOE (wzrost wskaźnika TNI UNCTAD)²⁶. Przykładem branży, w której dominują przedsiębiorstwa ze znacznym udziałem państwa jest sektor wydobywania ropy naftowej i gazu ziemnego, ok. 65% firm działających w tym sektorze to przedsiębiorstwa kontrolowane przez rządy. Wśród 15 koncernów, które posiadają największe zasoby ropy i gazu na świecie, 13 jest kontrolowanych przez państwo, w tym zestawieniu tylko Exxon Mobil i Łukoil to firmy prywatne²⁷. Korporacje kontrolowane przez państwo, zajmujące się wydobywaniem ropy naftowej i gazu ziemnego, nie tylko opanowały krajowe rynki energetyczne, ale prowadzą intensywną ekspansję zagraniczną, pozyskując nowe złoża (rosyjski Gazprom w Europie czy chińskie koncerny w Afryce)²⁸.

²⁴ *World Investment Report 2011. Non-Equity Modes of International Production and Development*, 26 July 2011, UNCTAD, Geneva.

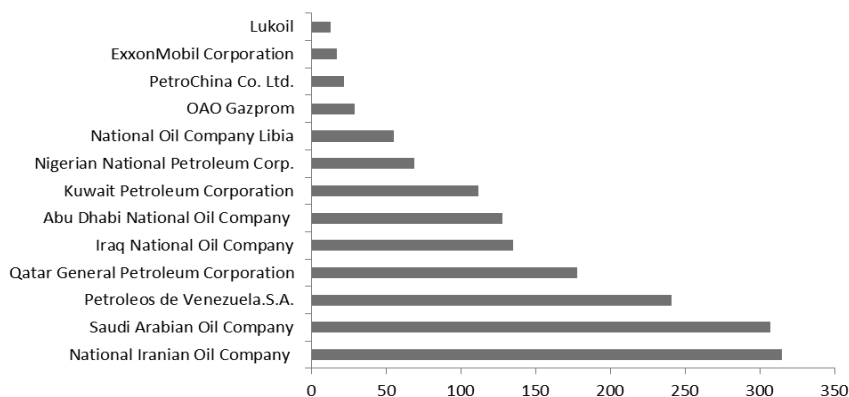
²⁵ F. Flores Macias, A. Musacchio, *The Return of State-Owned Enterprises*, „Harvard International Review”, 4 April 2009.

²⁶ *World Investment Report 2011. Non-Equity Modes of International Production and Development*, 26 July 2011, UNCTAD, Geneva

²⁷ I. Bremmer, *The Long Shadow of the Visible Hand*, „The Wall Street Journal”, 22 May 2010; S. Tordo, B. Tracy, N. Arfaa, *National Oil Companies and Value Creation*, March 2011, The World Bank Report.

²⁸ Ch. Alessi, *Expanding China-Africa Oil Ties*, 8 February 2012, CFR Backgrounder, on-line: www.cfr.org/china/expanding-china-africa-oil-ties/p9557 (03.06.2012); N. Poussenkova, *Rethinking Russia: The Global Expansion of Russia's Energy Giants*, „Journal of International Affairs” 2010, Vol. 63, No. 2, s. 103–124.

Wykres 1. Przedsiębiorstwa posiadające największe zasoby ropy naftowej i gazu ziemnego na świecie (dane na koniec 2010, ekwiwalent mln baryłek ropy naftowej)



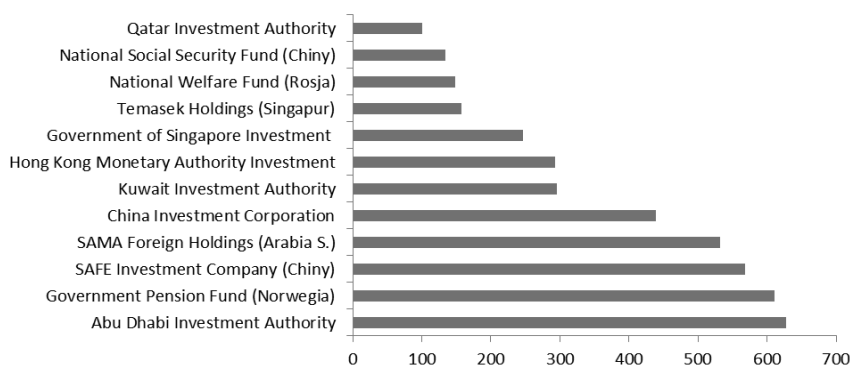
Źródło: „Oil & Gas Journal” 2011, No. 1, October.

Kapitalizm państwowy to nie tylko zarządzanie przedsiębiorstwami, ale także zarządzanie ogromnym kapitałem zgromadzonym w państwowych funduszach inwestycyjnych (Sovereign Wealth Funds, SWF). Te podmioty należące do państwa stworzone zostały w celu inwestowania w zagraniczne lokaty finansowe, a dzisiaj budzą oznaki zagrożenia głównie z tego powodu, że pochodzą z państw Azji i Bliskiego Wschodu. Źródłem powstania funduszy była przede wszystkim potrzeba zagośpodarowania nadwyżek bilansu płatniczego. Główny cel działalności SWF to zapewnienie konkurencyjnej stopy zwrotu z zainwestowanych środków. Dodać należy, że w przeciwieństwie do profesjonalnych (prywatnych) inwestorów instytucjonalnych, SWF zazwyczaj nie posiadają żadnych ograniczeń dotyczących wyboru celów inwestycyjnych czy ograniczeń płynności aktywów, co znacznie poprawia oczekiwane wyniki. Dla państw eksporterów surowców, bardzo narażonych na koniunkturę, SWF stanowią potencjalne źródło długoterminowego wzrostu kapitału. Istotnym czynnikiem powodującym obawy odnośnie do działalności SWF są praktyczne sposoby wykorzystania posiadanego kapitału. Warto tutaj zadać sobie pytanie, czy państwa będą korzystać z państwowych funduszy majątkowych jako jedynie z instrumentów finansowych (kierując się tylko i wyłącznie zyskiem), czy też będą ich używać dla realizacji celów politycznych²⁹? Rządy mogą, za pośrednictwem SWF, próbować dowiedzieć się, w jaki sposób zarządzane są

²⁹ L. Summers, *Funds that Shake Capitalist Logic*, „Financial Times”, 29 July 2007.

i jaką mają politykę inwestycyjną przejmowane przedsiębiorstwa zagraniczne, aby później wykorzystać te informacje i wzmocnić własne firmy³⁰. O państwowych funduszach majątkowych należy mówić jako o części polityki państwowego kapitalizmu (jest to niewątpliwie jeden z jego instrumentów). Rosnące gospodarki Rosji, Chin, państw arabskich czy azjatyckich szukają w ten sposób możliwości inwestowania nadwyżek kapitału i naturalnym miejscem, gdzie ten kapitał będzie lokowany, wydaje się właśnie Zachód. Wątpliwości wynikają tu głównie z pewnych zasadniczych różnic dotyczących modelu gospodarczego. Idea przedsiębiorstw państwowych (SOE) i aktywnego udziału państwa w gospodarce (kapitalizm państwowy) w świecie zachodnim nie jest zbyt popularna, w przeciwieństwie do takich państw, jak Chiny, Rosja czy Arabia Saudyjska. Stąd też obawy związane z SWF wynikają z zasadniczych przyczyn – może chodzić o lęk przed utratą dominującej pozycji na świecie na rzecz państw, które preferują inne wartości i systemy gospodarcze³¹. Tym bardziej, że środki zgromadzone przez SWF to ponad 5 tys. mld dolarów (stanowi to już ponad 5% światowego rynku kapitałowego), a z 10 największych funduszy tylko fundusz norweski (Government Pension Fund – Global) pochodzi z państwa, w którym funkcjonuje gospodarka wolnorynkowa.

Wykres 2. Największe państwowe fundusze inwestycyjne na świecie (dane na koniec maja 2012, wartość aktywów w mld dolarów)



Źródło: SWF Institute, *Sovereign Wealth Fund Ranking*.

³⁰ L. H. Teslik, *Sovereign Wealth Funds*, 29 January 2009, on-line www.cfr.org/publication/15251/sovereign_wealth_funds.html, (04.06.2012).

³¹ I. Bremmer, *The West Should Fear the Growth of State Capitalism*, „Telegraph”, 10 July 2010.

Chiny tylko z pozoru wydają się państwem kapitalistycznym, gdzie panuje wolnorynkowa gospodarka. W rzeczywistości jest to dość przewrotna forma systemu kapitalistycznego z niespotykaną na świecie rolą państwa. Szefowie najważniejszych przedsiębiorstw mogą być z dnia na dzień przenoszeni ze swoich stanowisk, w siedzibach najważniejszych firm są zarezerwowane miejsca dla przedstawicieli chińskiej armii, a prezesi największych korporacji mają bezpośrednie połączenia z centralą partii komunistycznej³². Można nazwać taką sytuację „upartyjnionym państwem”, gdyż stopień kontroli państwa nad gospodarką nie ma odpowiednika w kapitalistycznym świecie. Partia posiada swoje komórki w większości państwowych i dużej części prywatnych przedsiębiorstw, wpływa na obsadzanie stanowisk w zarządach firm, jest zaangażowana w procesy planowania inwestycyjnego oraz kontroluje poziom płac kadry zarządzającej i szeregowych pracowników³³. Partia komunistyczna kontroluje gospodarkę przez dwie instytucje: State-Owned Assets Supervision and Administration Commission (SASAC) oraz Communist Party's Organisation Department (CPOD). SASAC, który posiada udziały w największych chińskich przedsiębiorstwach, jest największym na świecie akcjonariuszem sprawującym kontrolę nad gospodarką. Tworzy politykę konsolidacji największych chińskich firm, koordynuje część polityki harmonijnego społeczeństwa (jest regulatorem płac robotniczych) oraz odpowiada za wpłacanie przez SOE dywidendy do chińskiego budżetu. Natomiast CPOD można nazwać największym na świecie biurem kadr menedżerskich, ponieważ odpowiada za politykę kadrową na stanowiskach zarządzających największymi chińskimi przedsiębiorstwami. Ponadto warto zauważyć, że chińskie władze preferują tworzenie pionowych (wertykalnych) grup biznesowych łącząc przedsiębiorstwa w danych sektorach przemysłowych, od dostawców produktów, przez producentów, hurtowników i sieci dystrybucyjne. Taka forma działalności gospodarczej umożliwia głównym przedsiębiorstwom grupy preferencyjny dostęp zarówno do źródeł zaopatrzenia (surowce, materiały, półprodukty), jak i dystrybucji towarów³⁴.

Inaczej sytuacja wygląda w Rosji, gdzie w ciągu ostatnich kilkunastu lat państwo, po okresie liberalizmu gospodarczego czasów Jelcyna, od-

³² R. McGregor, *The Party. The Secret World of China's Communist Rulers*, New York 2010; recenzja: A. Higgins, *Richard McGregor's „The Party” Reveals the Secret World of China's Communists*, „The Washington Post”, 25 July 2010.

³³ I. Bremmer, *State Capitalism Come of Age*, „Foreign Affairs”, May/June 2009.

³⁴ *Of Emperors and Kings. China's State-owned Enterprises are on the March*, „The Economist”, 12 November 2011; Xi Li, Xuewen Liu, Yong Wang, *A Model of China's State Capitalism*, 15 March 2012, on-line: www.igov.berkeley.edu/sites/default/files/55.Wang_Yong.pdf (04.06.2012).

zyskało kontrolę nad częścią gospodarki. Rząd rosyjski renacjonalizował również firmy, które wcześniej zostały sprywatyzowane: Rosnieft przejął większość akcji Jukosu Michaiła Chodorkowskiego, Gazprom kupił od Romana Abramowicza Sibnieft. W rezultacie państwo rosyjskie kontroluje znaczną część rosyjskiej gospodarki, jednak nie jest to kontrola bezpośrednia, lecz jako główny udziałowiec. W ten sposób rząd rosyjski kontroluje strategiczne firmy: Rosnieft, Sibirbank, Aeroflot, Gazprom, Zjednoczone Systemy Energetyczne (operator sieci)³⁵. Specyfiką rosyjskiej wersji państwowego kapitalizmu jest również kontrola nad gospodarką poprzez oligarchów (podporządkowanych władzom prywatnych przedsiębiorców), co oznacza sprowadzenie prywatnych przedsiębiorstw do roli organów państwa. Aresztowanie i skazanie za przestępstwa fiskalne Michaiła Chodorkowskiego było przykładem zaaplikowanym w celu wymuszenia posłuszeństwa przez prywatny biznes w Rosji i rezygnacji z politycznych ambicji (w założeniach miało to dać swobodę w prowadzonej działalności gospodarczej). Chociaż ten ostatni model ewoluje w kierunku obsadzania najważniejszych stanowisk w zarządach prywatnych firm ludzi z otoczenia premiera/prezydenta Putina (wywodzących się z sektora bezpieczeństwa), co z kolei ma przełożyć się na zwiększoną kontrolę państwa nad prywatnym biznesem (Putin był prezesem rady nadzorczej Vnesheconombanku, Igor Sieczin Rosnieftu). Rezultatem jest specyficzna forma kapitalizmu, w której dominuje kilka gigantycznych spółek, a nad wszystkim kontrolę sprawuje garstka ludzi powiązana ze strukturami siłowymi. Tylko dwie kontrolowane przez państwo spółki (Sibirbank i Gazprom) odpowiadają za połowę obrotów rosyjskiej giełdy, a firmy z sektora energetycznego (wydobycie i handel ropą i gazem) tworzą 20% rosyjskiego PKB i 60% wartości eksportu. Ponadto, podobnie jak w przypadku Chin, rosyjskie firmy energetyczne próbują ekspansji za granicę (głównie państwa b. ZSRR oraz Europa Środkowo-Wschodnia)³⁶.

Na marginesie rozważań o państwowym kapitalizmie należy wspomnieć również o petrodolarowej wersji kapitalizmu występującej w państwach arabskich (*petrostate capitalism*). Rządzący państwami leżącymi nad Zatoką Perską również tworzą specjalne instytucje i fundusze celowe, mające spożytkować zarobione na eksporcie ropy naftowej środki. Do najbardziej znanych przedsięwzięć należą: Dubai World (realizacja

³⁵ I. Bremmer, *The Return of State Capitalism*, „Survival. Global Politics and Strategy” 2008, Vol. 50, No. 3, s. 55–64; A. Radygin, *Russia en Route to State Capitalism?*, „Russia in Global Affairs”, April 2004.

³⁶ C. Belton, *Putin Stands by State Capitalism*, „Financial Times”, 30 January 2012; T. Kim, *Bringing the State Back In? Rise of State Capitalism in Russia*, 5 April 2009, on-line: www.psa.ac.uk/2009/pps/Kim.pdf (04.06.2012).

wielkich projektów infrastrukturalnych w Dubaju) oraz Saudi Basic Industries (podobne projekty w Arabii Saudyjskiej), próby tworzenia takich instytucji miały miejsce za czasów Mubaraka w Egipcie. Jednak specyfika regionu, problemy z protekcją, korupcją, zatrudnianie słabych kadr menedżerskich spowodowały, że część tych inwestycji zakończyła się fiaskiem (projekt najwyższego budynku na świecie i największej sztucznej wyspy prawie doprowadził do bankructwa Dubai World, konieczne okazało się wsparcie sąsiedniego emiratu Abu Dhabi)³⁷.

Jednak najbardziej niejednoznaczną wersją kapitalizmu państwowego może pochwalić się Brazylia, której trudno zarzucić brak demokracji czy wolnego rynku. Specyfika gospodarki brazylijskiej polega na niebezpośrednim wpływie rządu na prywatne przedsiębiorstwa (zachęcanie do konsolidacji w ramach sektorów) oraz kierowanym przez państwo procesie ogólnonarodowej modernizacji. Chociaż od lat 90. XX wieku Brazylia prywatyzowała państwowe przedsiębiorstwa, to w ostatnich kilku latach daje się zauważyć przeciwnie tendencje. Rząd próbuje przekazywać zasoby naturalne w ręce kontrolowanych przez państwo przedsiębiorstw, łączy firmy w wybranych sektorach (telekomunikacja) oraz wprowadza nową politykę przemysłową. Polega ona na zamianie bezpośredniego udziału w przedsiębiorstwach na udział pośredni, operacja prowadzona jest przez zależną od Narodowego Banku Rozwoju (BNDES), agencję inwestycyjną BNDESPar. Państwo – mniejszościowy udziałowiec w firmach – przynosi wiele zalet, a główną jest ograniczona zależność przedsiębiorstw od rządzących i brak bezpośredniej możliwości rozwiązywania przez państwo problemów polityki społecznej (np. bezrobocia). Korzyści wynikają ze skali posiadanych udziałów, BNDESPar posiada akcje warte ok. 53 mld dolarów, co stanowi ok. 5% kapitalizacji brazylijskiej giełdy. Jednak z powodu kryzysu przedsiębiorstwa brazylijskie są często niedoinwestowane, gdyż nie są w stanie pozyskać odpowiedniej ilości środków na rynkach kapitałowych – powoduje to problemy (odkrycie przez Petrobras złóż ropy naftowej u wybrzeży Brazylii i problemy z jej wydobywaniem), gdyż państwo, jako mniejszościowy udziałowiec nie jest w stanie dokapitalizować firm. Taka sytuacja wyklucza realizację wielkich projektów i zapewne w niedalekiej przyszłości będzie musiała ulec zmianie³⁸.

³⁷ M. Hvidt, *Public-private Ties and their Contribution to Development: The Case of Dubai*, „Middle Eastern Studies” 2007, Vol. 43, No. 4, s. 557–577; R. Spencer, *The World is Sinking: Dubai Islands „Falling into the Sea”*, „The Telegraph”, 20 January 2011.

³⁸ J. de Onis, *Brazil's New Capitalism*, „Foreign Affairs”, May/June 2000; G. Triner, *Hierarchical Market Economy and State Capitalism in Brazil*, 9 April 2012, on-line:

Podsumowanie

Niewątpliwie wzrost znaczenia kapitalizmu państwowego jest jedną z najbardziej znaczących zmian w gospodarce światowej ostatnich lat. Koncepcje w ekonomii zmieniają się bardzo szybko, jeszcze 25 lat temu przedsiębiorstwa państwowe nie były niczym zaskakującym, w latach 90. XX wieku na fali prywatyzacji i deregulacji gospodarki mało kto wierzył, że takie firmy będą jeszcze działać, tymczasem dzisiaj przedsiębiorstwa kontrolowane przez państwo znajdują się wśród największych firm świata i prowadzą ekspansję zagraniczną. Obecnie nie da się udzielić jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, czy państwowy kapitalizm to rozwiązanie problemu współczesnego kapitalizmu, czy tylko jedna z wielu (mniej lub bardziej udanych) form ingerencji państwa w gospodarkę. Przyszły kształt państwowego kapitalizmu będzie uformowany przez dwie rzeczy. Po pierwsze, problemem są rozbieżności na linii właściciele (akcjonariusze) – zarządzający, kwestia ta jest widoczna również w SOE, gdzie należy wyważyć rację państwa jako właściciela (pytanie, czy politycy będą w stanie we właściwy sposób ten nadzór sprawować). Tym bardziej, że w Rosji czy Chinach SOE mają być źródłem zatrudnienia i środków budżetowych, a trudno przypuszczać, aby przejęły one dobre wzory singapurskiego Temaseak czy norweskiego National Welfare Fund. Po drugie, kapitalizm państwowy na dobre zagościł w dwóch państwach, Rosji i Chinach, które mają ogromne problemy wewnętrzne. Chiny to kultura *guanxi* (koneksje) i korupcja, a w Rosji nepotyzm oraz też korupcja³⁹.

Wracając jednak do początkowych rozważań wydaje się, że największą bolączką kapitalizmu państwowego jest wolność oferowana przez systemy polityczne, a raczej jej brak. Przedsiębiorstwa państwowe stają się *de facto* organami państwa, rządzący koncentrują się na władzy gospodarczej, co może prowadzić do korupcji. Kryteria polityczne stosuje się do decyzji ekonomicznych, a ekonomiczne do politycznych.

Bibliografia

- A *Conservative Revolution?: Thatcher-Reagan Decade in Perspective*, red. A. Adonis, T. Hames, Manchester University Press, Manchester 1994.
Binnis P., *State Capitalism*, [w:] *Marxism and the Modern World*, „Education for Socialists” 1986, No. 1, on-line: www.marxists.de/statecap/binns/statecap.htm.

www.uff.br/dcp/wp-content/uploads/2012/04/UFF-Ci%C3%A4ncias-Pol%C3%ADticas.pdf (04.06.2012).

³⁹ *State Capitalism. Special Report*, „The Economist”, 21 January 2012.

- Bremmer I., *The Return of State Capitalism*, „Survival. Global Politics and Strategy” 2008, Vol. 50, No. 3.
- Giacomo L., *Oil and Political Economy in the International Relations of the Middle East*, [w:] *International Relations of the Middle East*, red. L. Fawcett, Oxford University Press, New York 2005.
- Global Trends 2025. A Transformed World*, NIC, November 2008, on-line www.dni.gov/nic/PDF_2025/2025_Global_Trends_Final_Report.pdf.
- Hamilton A., *Report on Manufactures*, 5 December 1791, on-line: www.constitution.org/ah/rpt_manufactures.pdf.
- Hanson P., *The Russian Economic Puzzle: Going Forwards, Backwards or Side-ways?*, „International Affairs” 2007, Vol. 83, No. 5.
- Hong-Yong L., *Development, Crisis and Asian Values*, „East Asia Review” 2003, Vol. 15, No. 2.
- Hvidt M., *Public-private Ties and Their Contribution to Development: The Case of Dubai*, „Middle Eastern Studies” 2007, Vol. 43, No. 4.
- Irwin D., *The Aftermath of Hamilton's „Report of Manufactures”*, Working Paper 9943, National Bureau of Economic Research, August 2003.
- Kim T., *Bringing the State Back In? Rise of State Capitalism in Russia*, 5 April 2009, on-line: www.psa.ac.uk/2009/pps/Kim.pdf (04.06.2012).
- Lessons from the Financial Crisis. Causes, Consequences and Our Economic Future*, red. R. Kolb, Wiley & Sons, New Jersey 2010.
- Levi-Faur D., *Friedrich List and the Political Economy of the Nation-state*, „Review of International Political Economy”, Spring 1997.
- Oniş Z., Şenses F., *Rethinking the Emerging Post-Washington Consensus*, „Development and Change” 2005, Vol. 36, No. 2.
- Poussenkova N., *Rethinking Russia: The Global Expansion of Russia's Energy Giants*, „Journal of International Affairs” 2010, Vol. 63, No. 2.
- Rodan G., *Singapore „Exceptionalism”? Authoritarian Rule and State Transformation*, [w:] *Political Transitions in Dominant Party Systems: Learning to Lose*, red. J. Wong, E. Friedman, Routledge, Abingdon 2008.
- Rohde L., *Lessons from the Last Financial Crisis and Future Role of Institutional Investors*, „OECD Journal” 2011, No. 1.
- State Capitalism. Special Report*, „The Economist”, 21 January 2012.
- Stiglitz J., *Post Washington Consensus Consensus*, „The Initiative for Policy Dialogue” 2004.
- Stiglitz J., *The Financial Crisis of 2007/2008 and its Macroeconomic Consequences*, 2010, on-line: www.oldweb.econ.tu.ac.th/archan/rangsun/EC460/EC460Readings.html (31.05.2012).
- Tisdell C., *Economic Reform and Openness in China: China's Development Policies in the Last 30 Years*, „Economic Analysis & Policy” 2009, Vol. 39, No. 2.
- Tordo S., Tracy B., Arfaa N., *National Oil Companies and Value Creation*, March 2011, The World Bank Report.
- Triner G., *Hierarchical Market Economy and State Capitalism in Brazil*, 9 April 2012, on-line: www.uff.br/dcp/wp-content/uploads/2012/04/UFF-Ci%C3%A4ncias-Pol%C3%ADticas.pdf (04.06.2012).

Wallander C., *Russian Transimperialism and Its Implications*, „The Washington Quarterly” 2007, Vol. 30, No. 2.

Xi Li, Xuewen Liu, Yong Wang, *A Model of China's State Capitalism*, 15 March 2012, on-line: www.igov.berkeley.edu/sites/default/files/55.Wang_Yong.pdf (04.06.2012).

State capitalism – a response to the crisis of capitalism?

Summary

The crisis of liberal capitalism has been rendered serious by the rise of a interesting alternative: state capitalism, which tries to meld the powers of the state with the powers of capitalism. It depends on government to promote economic growth. It uses capitalist tools such as listing state-owned companies on the stockmarket and embracing globalisation. The paper will focus on the new state capitalism of the emerging world (China, Russia and Brazil) and the old state capitalism in Europe (France, Germany). Today's state capitalism represents a significant advance on its predecessors in several respects. First, it is developing on a much broader scale. Second, it is coming together much more quickly. And third, it has far more sophisticated tools at its disposal.

The rise of state capitalism constitutes one of the biggest changes in the world economy in recent years. Twenty years ago state firms were nothing more than parts of the government machine. Ten years ago there was doubt about whether they could succeed. Today they include some of the world's biggest companies. State capitalism is also a challenge for the economies of Western Europe. In view of the undisputed success of China and Russia, European countries face the dilemma of whether to create and support state-owned companies. The crisis of capitalism meant that the European countries put the tools to protect their markets and businesses. State aid in solving economic problems is normal. But state capitalism's biggest failure is that the with liberty. Would turning companies into organs of the government, state capitalism simultaneously concentrates power and corrupts it. It introduces commercial criteria into political decisions and political decisions into commercial ones.

Noty o autorach

Marianna Księżyk – prof. dr hab., Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Piotr Dziwiński – dr, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Jakub Stankiewicz – mgr, doktorant, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Marek Wyrwicz – mgr, doktorant, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Marek Michalski – dr inż., Akademia Górniczo-Hutnicza w Krakowie

Marcin Tarnawski – dr, Uniwersytet Jagielloński

