



Polski
Instytut
Ekonomiczny

GRUDZIEŃ 2022

WARSZAWA

ISBN 978-83-67575-07-2

Powrót interwencjonizmu? Państwo i gospodarka w warunkach zagrożenia i kryzysów

Cytowanie: Baszczak, Ł., Leszczyński, P., Wincewicz, A., Zyzik, R. (2022),
Powrót interwencjonizmu? Państwo i gospodarka w warunkach zagrożenia i kryzysów,
Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa.

Warszawa, grudzień 2022 r.

Autorzy: Łukasz Baszczak, Paweł Leszczyński, Agnieszka Wincewicz, Radosław Zyzik

Redakcja merytoryczna: Andrzej Kubisiak, Paweł Śliwowski

Redakcja: Jakub Nowak, Małgorzata Wieteska

Projekt graficzny: Anna Olczak

Skład i łamanie: Tomasz Gałązka

Współpraca graficzna: Marcin Stempień

Polski Instytut Ekonomiczny

Al. Jerozolimskie 87

02-001 Warszawa

© Copyright by Polski Instytut Ekonomiczny

ISBN 978-83-67575-07-2

Spis treści

Kluczowe wnioski	5
Wprowadzenie. Wzrost roli państwa w warunkach kryzysu i wojny.	7
Rola państwa w gospodarce w różnych teoriach ekonomicznych	9
Austriacka szkoła ekonomii	9
Ekonomia klasyczna.	10
Monetarizm i nowa ekonomia klasyczna	10
Instytucjonalizm	11
Ekonomia keynesowska	11
Ekonomia marksistowska	12
Czym jest interwencjonizm? Przykłady kryzysów historycznych i współczesnych	15
Interwencjonizm w historii XX w.	15
Interwencjonizm XXI w.	21
Nowe priorytety polityki państwa – systemowa stabilność, bezpieczeństwo i rozwój	29
Wyzwania polityki publicznej	29
Pozytywne skutki niekonwencjonalnych działań.	34

Warunki skuteczności i ryzyka interwencji państwa	38
Uwarunkowania historyczne, geopolityczne i makroekonomiczne	39
Identyfikacja potrzeby interwencji.	40
Projektowanie interwencji	41
Implementacja.	42
Działania państwa a społeczeństwo	44
Podsumowanie	46
Bibliografia	48
Spis wykresów, tabel i infografik	57

Kluczowe wnioski

- **Kryzysy finansowy i pandemiczny oraz ingerujące w gospodarkę narzędzia przeciwdziałania skutkom zmian klimatu to triada odpowiadająca za wzrost roli państwa w gospodarce w XXI wieku.** Dodatkowym wyzwaniem jest agresja Rosji na Ukrainę zapoczątkowana aneksją Krymu w 2014 r., a następnie eskalacja działań wojennych w lutym 2022 r. Fundamentalnie wolnorynkowa koncepcja neoliberalizmu przestaje dominować w retoryce i działaniach państwa. Nie mamy jednak do czynienia z powrotem do rozwiązań typowych dla keynesizmu czy marksizmu. Do opisu zmieniającego się współcześnie paradygmatu roli państwa w gospodarce potrzebna będzie nowa perspektywa teoretyczna.
- **Wśród najważniejszych implikacji zmian w roli państwa w gospodarce, które wymusiły wydarzenia ostatnich lat, widoczne już dziś są m.in.:**
 - rosnące wydatki i deklaracje dalszych wzrostów wydatków państw na wojsko, szczególnie w Europie;
 - sankcje gospodarcze jako sposób osłabiania potencjału zbrodniczego reżimu i ostrożniejsze podejście przez Zachód do niedemokratycznych partnerów handlowych;
 - szeroko zakrojone interwencje państwowe, w tym bezpośrednie transfery, łagodzące skutki kryzysu energetycznego, żywnościowego, inflacji itd.
- **W czasie kryzysu finansowego kluczowe były działania w obszarze polityki monetarnej.** W obszarze polityki fiskalnej promowano oszczędności i zasadę *austerity*, zdecydowano się jedynie na niewielkie pakiety stymulacyjne, takie jak Europejski Plan Odbudowy Gospodarczej sięgający ok. 1,5 proc. PKB oraz lekkie poluzowanie reguł fiskalnych.
- **Dużo silniejsze i bardziej rozległe niż podczas kryzysu finansowego było zaangażowanie państwa i organizacji międzynarodowych w okresie pandemii COVID-19.** Do połowy 2021 r. UE wydała na pakiety ratunkowe ponad 11 proc. swojego PKB. Wydatki „liberalnych” Stanów Zjednoczonych sięgnęły aż 27 proc. PKB. Rekordzistą była Japonia z wydatkami rządu 54 proc. PKB.

- **Większość rządów podejmuje zdecydowane działania obliczone na złagodzenie skutków kryzysu energetycznego.** Wg danych OECD, do końca maja 2022 r. wdrożono aż 284 różne środki przeciwdziałania skutkom rosnących cen energii. Szacowany koszt tych działań w okresie październik 2021 - grudzień 2022 r. wynosi 246 mld USD. Wsparcie dochodu (*income support*) odpowiada za 34 proc. całej wartości zastosowanych narzędzi, zaś wsparcie cenowe (*price support*) stanowi 66 proc.
- **Zaangażowanie państw i organizacji międzynarodowych w procesy rynkowe nasila też kryzys klimatyczny.** System handlu uprawnieniami do emisji, *Europejski Zielony Ład* i pakiet *Fit for 55* to podstawowe filary regulacji nakierowanych na zmniejszenie wykorzystania paliw kopalnych i redukcję emisji gazów cieplarnianych w UE. Narzucają one na państwa konieczność inwestycji w infrastrukturę umożliwiającą zmniejszenie produkcji energii z paliw kopalnych na rzecz źródeł ekologicznych oraz zwiększającą efektywność energetyczną w różnych sektorach gospodarki.
- **Cele i efekty działań o charakterze interwencjonistycznym zależą nie tylko od globalnych i lokalnych czynników ekonomicznych, ale również od warunków społecznych, materialnych i kulturowych.** Ingerencja państwa w procesy społeczne czy rynkowe to wielostopniowy proces. Na każdym z jego etapów istnieje ryzyko pojawienia się przeszkód zagrażających realizacji końcowego celu interwencji. Wśród nich podstawowe bariery skutecznych interwencji to niedostatek informacji, niewystarczające zasoby finansowe lub organizacyjne, niedopasowanie środków do celów interwencji, brak akceptacji społecznej.
- **Mimo ryzyk i zagrożeń zwiększonej aktywności państwa w gospodarce czas kryzysu to też szansa na rozpoczęcie innowacyjnych procesów w innych przypadkach niemożliwych lub bardzo trudnych do przeprowadzenia.** Kryzys stwarza możliwość zwiększenia roli instytucji publicznych w sferze badań naukowych, projektów rozwojowych i nawiązywania współpracy w trójkącie między biznesem, państwem i ośrodkami naukowymi.

Wprowadzenie. Wzrost roli państwa w warunkach kryzysu i wojny

Kryzys finansowy i pandemiczny, a także coraz silniej obecne w polityce gospodarczej wyzwania podyktowane próbami przeciwdziałania negatywnym skutkom zmian klimatu, to triada odpowiadająca za wzrost roli państwa w gospodarce w ostatnich latach.

Jednak wyzwaniem, które nie tylko utrwali ten proces, ale również skieruje jego trajektorię niejako wstecz, w kierunku spraw związanych z bezpieczeństwem w podstawowym znaczeniu tego słowa, jest prowadzona od 8 lat agresja Rosji przeciwko Ukrainie, która dramatycznie eskalowała w lutym 2022 r. Rosyjska inwazja coraz wyraźniej staje się bodźcem dla zacieśniania relacji państwo-gospodarka, a jej implikacje są już widoczne w co najmniej kilku obszarach: rosnących wydatkach i deklaracjach wydatków rządów na wojsko, sankcjach gospodarczych jako sposobie osłabiania potencjału zbrodniczego reżimu, kryzysie energetycznym, kryzysie żywnościowym, zmianie łańcuchów dostaw oraz inflacji. W każdym z wymienionych obszarów instytucje publiczne mają do odegrania istotną rolę.

W historii gospodarczej ostatniego półwiecza punktem zwrotnym, który spowodował rozwój wielu państw była era Ronalda Reagana i Margaret Thatcher. Położyli oni kres polityce interwencjonizmu i postawili na model liberalny, określane też mianem neoliberalnego (Robison, 2006). Model ten – przypięczętowany przez tzw. konsensus waszyngtoński – stał się punktem odniesienia dla niemal całego Zachodu i krajów Europy Środkowo-Wschodniej uwolnionych z opresji komunizmu oraz wyznacznikiem polityki gospodarczej propagowanej przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Bank Światowy. Kryzys finansowy 2007-2009 zmniejszył wpływ neoliberalistów na politykę gospodarczą państw, a niestandardowe dla systemu wolnorynkowego działania państwa były postrzegane przez wielu jako oznaka końca ery deregulacji i prywatyzacji (Cahill, 2011; Birch, Mykhnenko, 2010; Comaroff, 2011). Okazało się jednak, że zmiany były krótkotrwałe i po kilku latach osłabionego rozwoju czy – jak to miało miejsce w niektórych krajach – recesji, nastąpił powrót do utrwalonego paradygmatu (Schmidt, Thatcher, 2013).

Od ponad dwóch lat, zwłaszcza w ostatnim półroczu, rola państwa w gospodarce znów znalazła się w centrum debaty ekonomicznej. W okresie pandemii mówiło się przede wszystkim o wzmocnieniu publicznych systemów opieki zdrowotnej oraz relokacji produkcji i związanych z nią zmianach globalnych łańcuchów wartości (World Bank, World Trade Organization, 2022). Po rosyjskiej napaści na Ukrainę mówi się także o konieczności inwestowania

w zbrojenia, środki bezpieczeństwa oraz o bezpośrednich formach państwowej interwencji w gospodarkę w celu przeciwdziałania skutkom szoków zewnętrznych (CEPA, 2022). Stałym tematem dyskusji i zmian jest kwestia transformacji energetycznej, wynikającej zarówno z potrzeby ochrony klimatu, jak i wzmocnienia bezpieczeństwa energetycznego w świetle działań Rosji.

Ten zrozumiął, „wojenny” zwrot w kierunku etatyzmu, nakłada się na procesy wzmacniające rolę państwa już w latach poprzednich. W odróżnieniu od charakterystycznego dla drugiej połowy XX w. interwencjonizmu przejawiającego się w przewadze państwowego majątku nad własnością prywatną, „nowy interwencjonizm” charakteryzuje przede wszystkim rosnący wpływ państwa na coraz większe sektory gospodarki, a tym samym silniejszą obecność państwa w społeczeństwie („The Economist”, 2022a; 2022b).

Celem niniejszego opracowania jest próba zilustrowania przyczyn, celów, narzędzi, skutków i ograniczeń interwencjonizmu gospodarczego, czyli wpływu państwa na procesy rynkowe, na podstawie kilku najważniejszych przykładów historycznych i współczesnych. Nie ma jednej spójnej typologii czy tym bardziej teorii interwencjonizmu, która w uniwersalny sposób zestawiałaby wszystkie możliwe narzędzia i działania państwa ingerującego w działanie rynku, uwarunkowania tych działań i narzędzi oraz możliwe konsekwencje. Nawet jeśli geneza wzmocnionych działań państwa jest podobna dla różnych krajów (np. pandemia czy konflikt zbrojny), konkretne przedsięwzięcia poszczególnych rządów są zróżnicowane ze względu na odmienne cele strategiczne i pozycje polityczno-gospodarcze. Tym samym wymykają się wszelkim upraszczającym klasyfikacjom „szufladkującym” państwa i ich polityki gospodarcze w rozmaite kategorie interwencjonizmu. Uproszczenia te często nie doceniają interdyscyplinarnego charakteru tego zagadnienia, które – chociaż skoncentrowane na kwestiach ekonomiczno-gospodarczych – jest silnie osadzone w kontekście politycznym oraz wymaga perspektywy innych nauk społecznych, a także różnych nurtów samej ekonomii.

Dlatego analizę historycznych i współczesnych form interwencjonizmu poprzedzamy przeglądem teoretycznych postaw wobec tego systemu prezentowanych przez różne szkoły ekonomii. Następnie odpowiadamy na pytanie o przyczyny wzrostu roli państwa w czasie kryzysu, w tym kryzysu wywołanego wojną, i dokonujemy przeglądu historycznych przykładów interwencjonizmu w zestawieniu z narastającym interwencjonizmem ostatnich lat i miesięcy. W dalszej kolejności identyfikujemy obszary, dla których rosnąca rola państwa będzie miała najpoważniejsze konsekwencje – pozytywne i negatywne. Przyglądamy się też czynnikom potencjalnie ograniczającym efektywność niekonwencjonalnych działań państwa w warunkach kryzysu wywołanego wojną. W podsumowaniu zestawiamy nowe priorytety polityki gospodarczej państwa, które wyłaniają się w aktualnej sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa, w kontraście z priorytetami czasów pokoju i względnej stabilności.

Mimo wyzwań metodologicznych, podjęta przez nas próba agregacji charakterystycznych instrumentów polityki gospodarczej stosowanych w różnych okresach interwencjonizmu, wydaje się być potrzebna dla lepszego zrozumienia nowej epoki, w której znaleźliśmy się w obliczu kilku współistniejących kryzysów.

Rola państwa w gospodarce w różnych teoriach ekonomicznych

Problematyka roli państwa w gospodarce to złożony i wieloaspektowy problem, różnie analizowany i oceniany nie tylko w obrębie samej ekonomii, ale także innych nauk społecznych. Klasyczna analiza ekonomiczna odnosi się przede wszystkim do sytuacji normalnej, a więc optymalnego zarządzania ograniczonymi zasobami w czasach pokoju i względnej stabilności (Samuelson, Nordhaus, 2014). Taki punkt wyjścia w dużej mierze wynika z historii samej ekonomii jako dyscypliny naukowej. Wprawdzie w toku jej rozwoju zdarzały się wojny, nawet na ogromną skalę, jednak mimo wszystko ludzkość, a przynajmniej jej część, była już w fazie odchodzenia od wojny jako podstawowej metody rozwiązywania sporów. Tym samym, ekonomia miała zacząć służyć przede wszystkim okiełznaniu dynamicznych zmian społecznych i technologicznych w celu stworzenia systematycznej teorii wzrostu rozwoju gospodarczego oraz narzędzi jego osiągnięcia i utrwalania (Galbraith, 2014). Wśród tych narzędzi uwzględniano również określone działania mechanizmów państwowych, chociaż w wyniku różnic ideologiczno-metodologicznych działania te są oceniane odmiennie w różnych nurtach ekonomii.

Poniżej znajduje się syntetyczne zestawienie różnych wizji roli państwa w gospodarce z perspektywy najważniejszych teorii ekonomicznych: od najbardziej wolnorynkowej do najbardziej etatystycznej.

Austriacka szkoła ekonomii

Państwo w ujęciu austriackiej szkoły ekonomii nie powinno ingerować w ład gospodarczy wytwarzany dzięki swobodnej i dobrowolnej działalności jednostek, a wszelkie obszary aktywności ekonomicznej społeczeństwa, od produkcji, przez dystrybucję, po podział dochodu narodowego, powinny odbywać się bez jego udziału (Huerta de Soto, 2010). W zakresie polityki monetarnej przedstawiciele austriackiej szkoły ekonomii stoją na stanowisku,

że kontrola państwa nad podażą pieniądza zwiększa fluktuacje gospodarcze i częstotliwość cykli koniunkturalnych oraz intensywność kryzysów (Kacperski, 2009). W odniesieniu do polityki fiskalnej, austriacka szkoła ekonomii szczególnie negatywnie ocenia ekspansję deficytu budżetowego oraz długu publicznego, podkreślając ich szkodliwe skutki dla rozwoju gospodarczego (Rothbard, 2008).

Ekonomia klasyczna

Według przedstawicieli nurtu ekonomii klasycznej, kluczowe zobowiązania państwa sprowadzają się do utrzymywania sił obronnych i aparatu bezpieczeństwa (wojsko, policja), ochrony własności (do tego konieczny jest system sądownictwa) oraz zapewnienia niezbędnej infrastruktury (np. transportowej) w celu ułatwienia działalności gospodarczej (Piątek, Szarzec, 2009). Ponadto państwo ma do odegrania pewną rolę w obszarze usług publicznych, przede wszystkim w edukacji (Mak, Wildowicz-Gięgiel, 2018). Sceptyczna wobec ekspansji państwa ekonomia klasyczna nie wytworzyła jasnych zasad rządzących interwencjonizmem. Wyraźnie wskazuje na to, czego państwo nie powinno robić, sprzeciwiając się m.in. polityce protekcjonizmu czy ograniczania swobody aktywności ekonomicznej społeczeństwa (w imię doktryny *laissez faire* sformułowanej przez francuskich fizjokratów).

Monetaryzm i nowa ekonomia klasyczna

Monetaryści ograniczali rolę państwa w gospodarce do następujących obszarów: obrona narodowa i zapewnienie porządku publicznego, ochrona praw własności i wymiar sprawiedliwości, zapobieganie i zwalczanie inflacji oraz dostarczanie wybranych dóbr publicznych, w tym np. edukacji, przy jednoczesnym sprzeciwie wobec państwa jako właściciela szkół (Friedman, 1962). Przedstawiciele tego nurtu upatrywali nieskuteczności ingerencji państwa w gospodarkę w następujących prawidłowościach:

- ograniczenie bezrobocia poniżej poziomu naturalnego jest wykonalne tylko w krótkim okresie – o poziomie bezrobocia decyduje bowiem granica możliwości produkcyjnych gospodarki, która jest zmienna tylko w długim okresie, nie w krótkim,
- polityka, której celem jest zmniejszenie poziomu bezrobocia poniżej poziomu naturalnego przyczyni się w sposób nieuchronny do wzrostu inflacji,

¹ W literaturze polemizuje się jednak z trafnością przypisywania tej doktryny całej szkole ekonomii klasycznej (Evans, 1991), co pokazuje, że nawet w obrębie jednego nurtu trudno jest o jednolitą syntezę spójnych idei wyznawanych przez wszystkich jego przedstawicieli.

- zwiększenie poziomu produkcji i zatrudnienia wymaga oddziaływania na podażową stronę gospodarki, a nie popytową, tj. poprawy warunków dla prowadzenia działalności gospodarczej oraz deregulacji rynku pracy,
- inflacja jest przede wszystkim zjawiskiem pieniężnym, tzn. wywoływanym przez nadmierny przyrost podaży pieniądza w wyniku nadmiernej ekspansji monetarnej (Sławiński, 2011).

Monetaryzm zastąpiła z czasem nowa ekonomia klasyczna, która rolę państwa w polityce gospodarczej sprowadza do działań zwiększających podaż wytwarzanych dóbr i podaż oraz wydajność pracy.

Instytucjonalizm

O ile w przypadku ekonomii klasycznej oraz neoklasycznej zakłada się, że człowiek postępuje racjonalnie, mając za cel maksymalizację dobrobytu indywidualnego, to w podejściu instytucjonalnym podkreśla się wieloaspektowość funkcjonowania jednostki i społeczeństwa, w tym szczególnie pozaekonomiczne aspekty decyzji ekonomicznych (Bartkowiak, 2019). W analizie zjawisk gospodarczych przez pryzmat instytucjonalizmu istotna jest zatem rola państwa jako regulatora łagodzącego istniejące w społeczeństwie tarcia i konflikty interesów oraz reformatora usprawniającego funkcjonowanie systemu instytucjonalnego.

Choć instytucjonalizm nie jest szkołą ekonomiczną w takim sensie jak keynesizm czy ekonomia klasyczno-neoklasyczna i nie formułuje bezpośrednich rekomendacji dla polityki gospodarczej, to wskazuje na bardzo istotne aspekty roli państwa. Szczególnie pomocna w tym zakresie jest powstała w połowie lat 70. XX w. nowa ekonomia instytucjonalna (Williamson, 1981), która postrzega instytucje jako reguły gry, których celem jest zwiększanie efektywności funkcjonowania systemu gospodarczego. Nowa ekonomia instytucjonalna (w skrócie: NEI) opowiada się za ograniczoną ingerencją państwa w gospodarkę i postuluje przede wszystkim reformy instytucjonalne w poszczególnych sektorach, usprawniające ich działanie oraz tworzące warunki dla prowadzenia działalności gospodarczej.

Ekonomia keynesowska

Początki ekonomii keynesowskiej mają swoje korzenie w kryzysie gospodarczym lat 30. XX w. Przedstawiciele ekonomii klasycznej i neoklasycznej nie stworzyli systematycznych podstaw polityki gospodarczej państwa ze względu na przekonanie o zdolności gospodarki rynkowej do osiągnięcia równowagi bez ingerencji zewnętrznej. Powstała w tym obszarze luka, którą wypełnił Keynes oraz jego zwolennicy uznawani dziś za przedstawicieli nurtu nazwanego keynesizmem. Szkoła ta propaguje ekspansywną politykę fiskalną oraz interwencjonizm państwa w celu stymulacji popytu po stronie sektora prywatnego, co powoduje zrównanie popytu z produktem potencjalnym dzięki istnieniu tzw. mechanizmu mnożnikowego (Keynes, 1985).

Charakterystyczny dla Keynesa sposób postrzegania mechanizmów gospodarczych oraz roli państwa w ich regulowaniu odżył w latach 80., dzięki nowej ekonomii keynesowskiej. Główne obszary interwencji państwa w tej perspektywie to: 1) polityka pieniężna jako istotny element stabilizowania gospodarki ze względu na nieneutralny charakter pieniądza, 2) stymulowanie popytu w gospodarce przez państwo, aby nie dopuścić do negatywnych skutków osłabienia koniunktury, takich jak obniżenie aktywności gospodarczej oraz wzrost bezrobocia (Mankiw, 1985).

Ekonomia marksistowska

Ekonomia marksistowska rozwijała się w okresie dominacji ekonomii klasycznej i w opozycji do tej szkoły. Jej główni przedstawiciele – na czele z Karolem Marksem – widzieli rozbieżność interesów robotników i kapitalistów jako podstawowy czynnik permanentnej nierównowagi wewnętrznej systemu kapitalistycznego (Bartkowiak, 2019). Marks i marksizm odrzucali tezę o neutralnym charakterze pieniądza oraz zdolności gospodarki do osiągnięcia równowagi w sposób samoczynny (Blaug, 2000).

Współcześnie marksizm stoi na stanowisku, że stan równowagi gospodarczej i dystrybucja dochodu narodowego są uzależnione od występującej w danym momencie fazy kapitalizmu i siły klasy pracującej, która wpływa na poziom stopy zysku firm. Zagrożeniem dla kapitalizmu jest monopolizacja stanowiąca zagrożenie dla innowacyjności oraz prowadząca do nadmiernej akumulacji kapitału, a nie spadająca stopa zysku (Foster, Magdoff, 2009). Marksści są również krytykami procesu ekspansji rynku w obszarze zarządzania dobrami publicznymi, takimi jak ochrona zdrowia czy szkolnictwo wyższe (Szadkowski, 2015). Należą także do krytyków globalizacji, wskazując na to, że globalna ekspansja kapitału pogłębia alienację pracowników najemnych, a coraz większa swoboda przepływu kapitału sprawia, że sfera ekonomii coraz bardziej wymyka się spod kontroli, co skutkuje m.in. przyspieszeniem procesów deregulacyjnych w gospodarce, korzystnych dla transnarodowych korporacji (Walentowicz, 2012).

Tabela 1. Główne szkoły w myśli ekonomicznej i ich podejście do roli państwa w gospodarce (od najbardziej wolnorynkowego do najbardziej etatystycznego)

Wyszczególnienie	Główne założenia	Główne implikacje dla polityki gospodarczej
Austriacka szkoła ekonomii	<ul style="list-style-type: none"> • jak największy zakres wolności gospodarczej, • interwencje państwa są przyczyną kryzysów. 	<ul style="list-style-type: none"> • zadania państwa ograniczone do zapewnienia bezpieczeństwa i rządów prawa. <p>Niektórzy zwolennicy ASE są anarchokapitalistami, tzn. całkowicie negują istnienie państwa.</p>
Ekonomia klasyczna	<ul style="list-style-type: none"> • człowiek jest z natury egoistyczny, racjonalny i skłonny do wymiany, • realizując dobrobyt indywidualny, jednostka pomnaża w sposób niezamierzony dobrobyt społeczny (tzw. niewidzialna ręka rynku), • gospodarka jest zdolna do osiągnięcia samoczynnej równowagi, państwo jest niezbędne, ale musi być ograniczone. 	<p>Państwo jest ograniczone do:</p> <ul style="list-style-type: none"> • obrony społeczeństwa przed zagrożeniem z zewnątrz i wewnątrz, • dostarczania podstawowych dóbr publicznych (infrastruktura, edukacja).
Ekonomia neoklasyczna	<ul style="list-style-type: none"> • zdolność gospodarki rynkowej do samoczynnej równowagi rynkowej, • akceptacja i rozwinięcie hipotezy racjonalnych oczekiwań, • zależność rozmiaru produkcji i zatrudnienia od czynników podażowych, • ograniczenie bezrobocia poniżej poziomu naturalnego jest wykonalne tylko w krótkim okresie. 	<ul style="list-style-type: none"> • polityka gospodarcza może prowadzić do zmniejszenia bezrobocia oraz zwiększenia wydajności tylko jeżeli stymuluje przedsiębiorstwa do zwiększenia podaży dóbr oraz siłę roboczą do zwiększenia podaży pracy.
Instytucjonalizm	<ul style="list-style-type: none"> • gospodarka to system naczyń połączonych, • akceptacja hipotezy ograniczonej racjonalności, • rynek charakteryzuje ewolucja a nie równowaga. 	<p>Państwo jako:</p> <ul style="list-style-type: none"> • regulator łagodzący istniejące w społeczeństwie tarcia i konflikty interesów, • reformator usprawniający funkcjonowanie systemu instytucjonalnego, • dostawca usług publicznych.
Ekonomia keynesowska	<ul style="list-style-type: none"> • mechanizm rynkowy nie gwarantuje samoczynnej równowagi w gospodarce, • podmioty gospodarcze kierują się raczej krótkoterminową kalkulacją, niż długoterminową analizą sytuacji gospodarczej. 	<p>Państwo powinno:</p> <ul style="list-style-type: none"> • prowadzić aktywną politykę gospodarczą nastawioną na podtrzymanie koniunktury (ekspansja fiskalna i monetarna, istotna rola inwestycji publicznych), • dostarczać usługi publiczne.
Marksizm	<ul style="list-style-type: none"> • historycznie – zastąpienie kapitalizmu systemem opartym na uspołecznieniu środków produkcji, • współcześnie – dążenie do głębokich reform kapitalizmu korygujących jego wady, do których należą m.in.: monopolizacja gospodarki, realizacja przez rządy interesów najpotężniejszych firm i korporacji, prekaryzacja pracy oraz różnego rodzaju wykluczenia (społeczne, cyfrowe, itd.). 	<p>Państwo jako aktor łagodzący negatywne tendencje gospodarcze poprzez:</p> <ul style="list-style-type: none"> • prowadzenie polityki demonopolizacyjnej i zapobieganie nadmiernej akumulacji kapitału, • aktywny wpływ na zmniejszenie rozwarstwienia społecznego, • przejmowanie strategicznych sektorów gospodarki.

Źródło: opracowanie własne PIE.

Powyższe podsumowanie ma oczywiście charakter teoretyczny i stanowi pewne uproszczenie. Mnogość szkół ekonomicznych wynika bowiem nie tylko ze złożonego charakteru ekonomii jako dyscypliny, ale również z uwarunkowań aksjologicznych, społecznych, politycznych, kulturowych, a także historycznych. Polityka gospodarcza, zwłaszcza w państwach demokratycznych, jest wypadkową wielu czynników, w tym programu społeczno-politycznego rządu oraz jego doktryny ekonomicznej. Istotną zmienną są również oczekiwania społeczne, które zwykle ewoluują wraz z ewolucją dominujących postaw aksjologicznych w społeczeństwie. Czasem jednak zmiana tych postaw może zachodzić skokowo i wskutek nagłych zdarzeń, takich jak np. wojny, pandemie czy kryzysy finansowe. Dlatego żadna z wyżej opisanych szkół nie odzwierciedla i nie może odzwierciedlać w pełni programu gospodarczego danego rządu czy nawet ugrupowania, gdyż te często łączą elementy kilku teoretycznych nurtów ekonomicznych.

Ponadto należy zaznaczyć, że **kontekst zagrożenia bezpieczeństwa i stabilności diametralnie zmienia perspektywę celów i możliwości działań państwa w gospodarce**. Wszelkie postulaty i zalecenia sformułowane w czasach pokoju przez przedstawicieli poszczególnych szkół powinny być traktowane jako pewne typy idealne, a nie uniwersalne recepty, które zadziałają zawsze i wszędzie. Pokazują to zilustrowane poniżej przykłady interwencjonizmu praktykowanego w czasach historycznych kryzysów i współczesnych zagrożeń.



Czym jest interwencjonizm? Przykłady kryzysów historycznych i współczesnych

Interwencjonizm – zwany czasem regulacjonizmem – określa stosunki gospodarczo-polityczne polegające na bezpośrednich interwencjach państwa w działanie mechanizmu rynkowego. Jego zakres zależy od aktualnych potrzeb gospodarki, wynikających z różnorodnych czynników – wewnętrznych, dotyczących stanu koniunktury lub zewnętrznych, wynikających z sytuacji międzynarodowej, w tym zagrożenia wojną lub konfliktem. Poniżej przytoczymy najważniejsze przykłady interwencjonizmu wymuszonego nadzwyczajnymi, a niekiedy i tragicznymi wypadkami XX w. i zestawiamy je następnie z symptomami swoistego interwencjonizmu nowej ery, wywołanego wydarzeniami ostatnich lat.

Interwencjonizm w historii XX w.

Interwencjonizm czasu wojny

W czasie trwającego konfliktu zbrojnego, tak w państwach frontowych, jak i w państwach z nimi graniczących, możliwe są różne inicjatywy pozwalające na skuteczną odpowiedź na agresję, neutralizowanie skutków wojny, a w najgorszym przypadku na przetrwanie i odbudowę gospodarki. **O stopniu wojennego zaangażowania państwa w funkcjonowanie gospodarki świadczy skala wydatków poniesionych na finansowanie wojennego wysiłku: w czasie I wojny światowej mocarstwa europejskie wydawały 30-60 proc. swoich dochodów, a w czasie II wojny światowej 40-70 proc.** (Harrison, 2000; Broadberry, Harrison, 2005). Już I wojna światowa postawiła uczestniczące w niej państwa w obliczu ogromnego zapotrzebowania na broń i amunicję, mobilizując rządy do niespotykanej wcześniej ingerencji w przemysł i przyspieszenia ich produkcji. Destabilizacja rynków finansowych także wymagała

zaangażowania państwa, którego przejawami były zamknięte giełdy, odejście od parytetu złota, ogłoszone moratoria dotyczące zawieszenia biegu terminów weksli (Winter, 2014).

Mimo oczywistych trudności, kosztów utraconych możliwości i niepewności jutra, tak silne zaangażowanie państwa w produkcję i zatrudnienie przyniosło największym mocarstwom wojenne ożywienie gospodarcze. Wydatki państwa o niespotykanej skali (średnią dla Wielkiej Brytanii, Niemiec, Włoch, USA, Związku Radzieckiego i Japonii w pierwszym pełnym roku II wojny światowej szacuje się na 15 proc. PKB) przyniosły impuls ekspansyjny (Harrison, 2000). To jednak tylko perspektywa makroekonomiczna. Z punktu widzenia jednostek, działania państwa w czasie wojny wiązały się z wyrzeczeniami, poświęceniem, niedoborami i ograniczeniem aktywności możliwej w czasie pokoju. Państwo kontrolowało nie tylko przemysł zbrojeniowy, ale stopniowo przejmowało kontrolę nad dostawami surowców, dystrybucją, transportem, alokacją pracowników (w tym przymusowym powrotem części żołnierzy z frontu do fabryk) i prywatnym kapitałem.

Przykłady interwencjonizmu mocarstw w czasie wojny

Wielka Brytania podczas II wojny światowej wprowadziła ograniczenia podaży towarów i system racjonowania żywności i paliwa. J.M. Keynes (1940) w swoim słynnym już dziś artykule *How to Pay for the War* zaproponował odwrotne rozwiązanie, czyli ograniczenie popytu przez podatki i obowiązkowe oszczędności. Ograniczenia wynikały z ogromnej zależności Wielkiej Brytanii od importu, który pokrywał aż 2/3 zapotrzebowania konsumpcyjnego Brytyjczyków.

W **Niemczech** to uzależnienie było wprawdzie znacznie mniejsze (ok. 20 proc.), ale podczas wojny to niemieckie miasta było trudniej zaopatrywać niż brytyjskie (rolnictwo brytyjskie było bardziej wydajne i lepiej powiązane z gospodarką światową, z czasem Wielka Brytania korzystała też z darmowych dostaw amerykańskich i kanadyjskich – te ostatnie były możliwe dzięki racjonowaniu żywności w Kanadzie na potrzeby eksportu do Wielkiej Brytanii). Potrzeby brytyjskiego rolnictwa zmusiły też do przeniesienia dziesiątek tysięcy kobiet z miast do pracy na wsi.

Zwiększanie możliwości militarnych **Związku Radzieckiego** również zostało opłacone ograniczeniami w konsumpcji żywności, paliwa i innych produktów przez społeczeństwo. Praktykowany w tym kraju model gospodarki planowej umożliwił kontrolę nad przemysłem, rolnictwem i produkcją na znacznie większą skalę niż w innych krajach. Taki stopień centralizacji nie był możliwy szczególnie we Włoszech czy Japonii, które przez wzgląd na swoje uzależnienie od rynków zagranicznych – zdestabilizowanych w czasie wojny – nie były w stanie dokonać wystarczającej mobilizacji swoich gospodarek (Harrison, 2000).

Doświadczenie gospodarki czasów wojny w Stanach Zjednoczonych, ze względu na szczególną pozycję tego kraju w II wojnie światowej było w wielu aspektach inne niż w krajach europejskich. Zanim wojska amerykańskie włączyły się w działania wojenne, podstawowym elementem wsparcia sojuszników w tej wojnie za oceanem była produkcja przemysłowa. Roosevelt zmobilizował właścicieli kopalń, fabryk i sklepów. Ponieważ indywidualni przedsiębiorcy nie byli w stanie udźwignąć kosztów masowej produkcji w takiej skali, z pomocą przyszły pożyczki z federalnej Reconstruction Finance Corporation, utworzonej jeszcze w 1932 r. w ramach programu odbudowy New Deal (Butkiewicz, 1995). Rząd pozyskał też nowe źródła dostaw surowców oraz stworzył szybkie kanały masowego transportu. Firmy rządowe zajęły się produkcją gumy syntetycznej i aluminium. Przez pewien czas rząd był nabywcą ponad połowy produktów wytwarzanych przez Amerykanów.

Interwencjonizm amerykańskiego rządu w tym okresie był znacznie głębszy niż podczas I wojny światowej (zwłaszcza w obszarze kontroli płac i cen, dodatkowych podatków, emisji obligacji wojennych, racjonowania dóbr i przestawiania produkcji na wojenne tory, utrzymywania niskich stóp procentowych), **a mimo to prezydentowi Rooseveltowi udało się wypracować formy partnerskiego porozumienia z biznesem zamiast narzucać odgórnie wolę państwa.** Wbrew wojennemu stereotypowi gospodarki planowanej w USA udało się utrzymać ducha przedsiębiorczości (w przeciwieństwie do Niemiec czy ZSRR). Biznes mógł osiągać przychody, a rząd pomagał w tworzeniu rynków, rozbudowie i wyposażeniu fabryk. Przystawianie produkcji na wojenne tory odbywało się stopniowo. Na początku wojny zadbano o zwiększoną produkcję m.in. granatów, pistoletów, wyposażenia szpitali polowych i odzieży ochronnej. Dopiero w 1942 r. Roosevelt zdecydował o przebraniu fabryk samochodów na produkcję samolotów. Była to bolesna transformacja, ponieważ do czasu jej zakończenia pracownicy sektora (ponad 400 tys. pracowników fabryk i wielu sprzedawców) pozostawali bez pracy. Ta ogromna mobilizacja społeczeństwa i biznesu sprawiła, że gospodarka USA rosła w tempie 10-11 proc. w każdym kolejnym roku wojny. Realne PKB USA wzrosło w latach 1940-1945 aż o 72 proc. (Centre for European Policy Reform 2019). **W latach 1941-1945 USA wydały na zbrojenia i gospodarkę wojenną 275 mld USD, czyli ok. 52 proc. łącznego czteroletniego produktu narodowego** (Klimiuk, 2019).

Nawet państwa, które zachowały neutralność w jednej lub obu wojnach, musiały mierzyć się z nadzwyczajnymi wyzwaniami i kosztami społeczno-gospodarczymi (Kruizinga 2014; Golson, 2011; Wylie, 2002). W Szwajcarii w czasie I wojny światowej do specjalnych oddziałów milicji broniących granic zaciągano przedstawicieli klasy średniej – bez rekompensaty utraconego przez nich wynagrodzenia. Oszczędności klasy średniej ucierpiały dodatkowo na inflacji wywołanej decyzją rządu o dodruku pieniędzy na potrzeby finansowania wysiłków obronnych. W czasie II wojny światowej uniknięto obu błędów, jednak z braku wystarczających dostaw nie uniknięto racjonowania żywności. Poczucie rosnącego zagrożenia ze strony nazistowskich Niemiec zmusiło władze Szwajcarii do zwiększenia wysiłków obronnych (zwiększenia budżetu na cele obronne), a także podpisania traktatów handlowych z Niemcami: w zamian za surowce Szwajcarzy eksportowali broń, produkty

komercyjne i strategiczne oraz udzielali Niemcom pożyczek. Bank Szwajcarii przechowywał natomiast złoto skradzione przez Niemcy z zachodnich banków. Jednocześnie Szwajcaria pomagała aliantom, skupując m.in. złoto z banków brytyjskich i amerykańskich. Jednak w obawie przed niepokojami społecznymi utrzymywała bardzo restrykcyjną politykę imigracyjną.

Neutralna Szwecja zniósła większość ceł na dobra importowe, żeby ratować się przed spadkiem dostaw z krajów objętych wojną. Z przyczyn politycznych zmieniono też kierunki eksportu, koncentrując się na innych państwach zachowujących neutralność. Specjalnie utworzone komisje zajmowały się nabywaniem rzadkich produktów i administrowały ich sprzedażą. Po wybuchu II wojny światowej bank centralny przejął kontrolę nad wymianą walut przez szwedzkie banki, ograniczając ich aktywność za granicą. Strategicznym towarem eksportowym Szwecji stała się ruda żelaza, której wyłącznym odbiorcą były Niemcy. Trudności na rynku mieszkaniowym skłoniły rząd do wprowadzenia górnego limitu 3,5 proc. oprocentowania pierwszych kredytów hipotecznych. W kolejnych latach priorytet stabilności cen realizowano przez zamrożenie cen i płac, stabilizację wydatków państwa i niewielką podwyżkę podatków.

O ile rachunek korzyści i strat w przypadku Szwajcarii i Szwecji był ostatecznie korzystny dla gospodarek obu krajów, o tyle w neutralnej Hiszpanii, która za rządów generała Franco przyjęła strategię izolacjonizmu i autarkii, w latach powojennych borykano się ze stagnacją i zacofaniem. Mimo oczywistych różnic w sytuacji polityczno-gospodarczej, państwa neutralne, które nie były w stanie zapewnić sobie obrony, łączyły analogiczne strategie ustępstw na rzecz państw walczących – te zaś wymagały szczególnego zaangażowania w sektory strategiczne oraz zaspokojenia podstawowych potrzeb społeczeństwa.

Kryzisy lat 30. i 70.

W USA jeszcze przed wybuchem II wojny światowej jednym z największych wyzwań politycznych i gospodarczych był wielki kryzys lat 30., na który odpowiedzią był słynny Nowy Ład (*New Deal*). Stanowił on pakiet rozwiązań, które z dzisiejszej perspektywy nie są kontrowersyjne, ale wówczas uchodziły niemal za rewolucyjne. W istocie był to modelowy przykład wdrożenia polityki interwencjonizmu. Należały do niej: usankcjonowanie związków zawodowych, wprowadzenie płacy minimalnej i podstawowego zabezpieczenia społecznego oraz zwiększenie redystrybucji dochodów, ale także zwiększenie roli sektora publicznego w gospodarce (Mordzak, 2016).

Po II wojnie światowej najbardziej spektakularną przestanką dla interwencjonizmu były kryzisy naftowe lat 70. XX w. Pierwszy miał miejsce w 1973 r. i był spowodowany polityką państw należących do międzynarodowego kartelu OPEC (*Organisation of the Petroleum Exporting Countries*). W wyniku ograniczenia produkcji oraz eksportu ropy naftowej przez kraje arabskie należące do kartelu, globalne ceny ropy zwiększyły się nawet 4-krotnie (www1). Manewr zastosowany przez OPEC był odpowiedzią na zaangażowanie USA oraz innych krajów (m.in. Holandii i Portugalii) po stronie Izraela w wojnie arabsko-izraelskiej. Skutkiem gwałtownego wzrostu cen była globalna recesja.

PKB Japonii spadł o 7 proc., USA o 4,7 proc., w krajach Europy Zachodniej spadek wyniósł średnio 2,5 proc. (www2). W odpowiedzi na kryzys rządy były zmuszone interweniować. Stosowano m.in. reglamentację zużycia paliw ze względu na ich niedobory, a w Wielkiej Brytanii zdecydowano się nawet na tymczasowe skrócenie tygodnia pracy do 3 dni, aby zmniejszyć zużycie energii elektrycznej (www2). W dłuższej perspektywie w największych krajach uprzemysłowionych podjęto szereg działań w obszarze polityki gospodarczej i przemysłowej: nacjonalizacja sektorów produkcji i dystrybucji energii przy jednoczesnym rozwoju sektora energetyki jądrowej (Francja), restrukturyzacja przemysłu oraz zwiększenie nacisku na rolę eksportu (Japonia i Niemcy) czy kontrola cen (USA) (Ikenberry, 1988).

Drugi kryzys naftowy również był wynikiem zdarzeń politycznych na Bliskim Wschodzie, tym razem rewolucji irańskiej, w wyniku której produkcja ropy w Iranie spadła o niemal 5 mln baryłek dziennie (7 proc. ówczesnej produkcji globalnej), co doprowadziło do podwojenia cen ropy między kwietniem 1979 r. a kwietniem 1980 r. (www2). Odpowiedzi państw oraz zastosowany przez nie *policy mix* różniły się między sobą. Część z nich, m.in. Kanada, Francja, Włochy, Szwecja oraz USA, nie wyciągnęła wniosków z pierwszego szoku naftowego, przez co musiała zmagać się wzrostem zarówno bezrobocia, jak i inflacji (Black, 1985). Innym krajom, tj. Belgii, Holandii, Niemcom oraz Wielkiej Brytanii udało się doprowadzić do obniżenia inflacji kosztem schłodzenia gospodarki i wzrostu bezrobocia ze względu na relatywnie wysoki udział płac w PNB połączony z niechęcią pracowników do obniżenia płac realnych. Niski poziom inflacji przy jednocześnie niskim poziomie bezrobocia udało się osiągnąć tylko Japonii. Jej sukces przypisuje się kombinacji niewielkiego sektora rządowego w gospodarce, zdolnościom adaptacyjnym w obszarze eksportu, niskiemu udziałowi płac w PNB oraz rynkowi pracy charakteryzującemu się dobrą organizacją siły roboczej.

Polski spór o rolę państwa w II RP

Polska tradycja interwencjonizmu sięga co najmniej epoki II Rzeczypospolitej. Burzliwy dla Polski pod względem politycznym okres od odzyskania niepodległości w 1918 r., do jej ponownej utraty w wyniku najazdu Niemiec i Związku Radzieckiego we wrześniu 1939 r., znalazł swoje odzwierciedlenie w prowadzonej wówczas polityce gospodarczej. Pierwsze lata, od ok. 1919 r. do 1924 r. przebiegały głównie pod dyktando budowy podstaw ustrojowych nowego państwa oraz odbudowy gospodarczej. W kolejnym okresie, od 1925 r. do 1929 r., mimo politycznych zawirowań (m.in. zamach majowy w 1926 r.), w sferze gospodarczej zapanowała względna stabilizacja mierzona m.in. poprawiającymi się wskaźnikami makroekonomicznymi (Danowska-Prokop, 2018).

Wielki kryzys lat 30. pogorszył kondycję gospodarczą II Rzeczypospolitej. Od 1935 r. aż do wybuchu II wojny światowej w 1939 r. miała miejsce krucha pokryzysowa stabilizacja z jednej strony oraz silny wzrost

etatyzmu w polityce gospodarczej z drugiej (Włudyka, 2008). **II RP była poligonem doświadczalnym, na którym ścierały się różne wizje zarządzania gospodarką – bardziej lub mniej przychylnie zwiększaniu zaangażowania państwa.**

Zwolennicy podejścia liberalnego optowali za utrzymywaniem inflacji w ryzach oraz za stabilną polityką fiskalną i monetarną. Argumentowali, że wybór ścieżki stymulowania gospodarki przez dodruk pieniądza wprawdzie pobudza konsumpcję oraz inwestycje, jednak w sposób sztuczny, destabilizując gospodarkę i finanse publiczne oraz prowadząc nieuchronnie do inflacji. Jako alternatywę proponowano dążenie do stabilizacji waluty krajowej, równowagę budżetową oraz sprzedaż majątku państwowego.

Zwolennicy ówczesnej polityki gospodarczej rządu popierali m.in. wzrost podatku majątkowego, ruchomą skalę podatkową, a także emisję denominowanych w złocie obligacji. Kwestionowali ponadto twierdzenia szkół krakowskiej i poznańskiej dotyczące pilnej potrzeby zrównoważenia budżetu oraz radykalnego ograniczenia finansowania wydatków budżetowych za pośrednictwem emisji pieniądza. Sprzeciwiali się również koncepcji finansowania tych wydatków środkami pochodzącymi z długu zagranicznego.

Ta ożywiona debata teoretyczna miała swoje odzwierciedlenie we wdrażanych przez rządy II RP politykach, w tym przede wszystkim reformach wprowadzanych przez Władysława Grabskiego. W czasach Grabskiego udało się przeprowadzić nie tylko reformę walutową oraz ograniczyć inflację, ale także powołać Bank Gospodarstwa Krajowego, którego zadaniem było stymulowanie rozwoju przez oferowanie tanich kredytów (Landau, Tomaszewski, 1999).

W II RP miały miejsce także ogromne przedsięwzięcia infrastrukturalne. W sferze infrastruktury transportowej warto wymienić choćby budowę portu w Gdyni, który powstał już w pierwszej połowie lat 20. i do dziś należy do obiektów o strategicznym charakterze dla gospodarki narodowej. Podobnie było w przypadku Centralnego Okręgu Przemysłowego, który do 1939 r. przyniósł ponad 100 tys. miejsc pracy. Powstały takie zakłady przemysłowe jak Fabryka Gum Jeźdnych „Stomil”, Huta Stalowa Wola czy Państwowe Zakłady Lotnicze w Mielcu i Rzeszowie (Morawski, 2009).

Gospodarka II RP miała charakter silnie koordynowany, polegający na tym, że elity państwowe do spótki ze sferami przemysłowymi i naukowymi oraz zależnie od koniunktury oraz wewnętrznej i zewnętrznej sytuacji społeczno-politycznej, wspólnie obierały kurs w polityce gospodarczej. Zastosowanie interwencjonizmu miało w tym czasie uzasadnienie także w wymiarze geopolitycznym, ze względu na zagrożoną stabilność odzyskanych niedawno granic.

Interwencjonizm w XX w. miał różne oblicza, stanowił nieunikniony element polityki gospodarczej i społecznej państw w czasach największych w historii konfliktów zbrojnych i kryzysów. XXI w. przynosi inne wyzwania, które dają pretekst do większego zaangażowania państwa w gospodarkę.

Interwencjonizm XXI w.

Najpoważniejsze turbulencje gospodarcze dla globalnej gospodarki w trzecim tysiącleciu wywołał w pierwszej dekadzie kryzys finansowy i zadłużeniowy, następnie zaś pandemia COVID-19 oraz eskalacja wojny na Ukrainie.

Kryzys finansowy w USA i strefie euro

Początki kryzysu finansowego, który rozpoczął się w Stanach Zjednoczonych, datuje się na drugą połowę 2007 r., apogeum na lata 2008-2009, zaś kryzys strefy euro był silnie odczuwany jeszcze co najmniej do 2013 r.

Wśród głównych powodów tąpnięcia w gospodarce amerykańskiej wymienia się załamanie na rynku kredytów hipotecznych spowodowane nadmierną ekspansją kredytową oraz poważnymi wadami systemu zarządzania rynkami finansowymi (*The Financial Crisis Inquiry Report*, 2011). Ze względu na powiązania gospodarcze i finansowe w globalnej gospodarce, kryzys szybko pojawił się również w Europie. **Jego genezy w strefie euro upatruje się w splotie następujących czynników:**

- **banki spekulacyjnej na rynku nieruchomości,**
- **nierównowag w globalnej gospodarce,**
- **nierównowagi w handlu między krajami w strefie euro,**
- **wzrostu płac nieuzasadnionego wzrostem wydajności pracy,**
- **nadmiernego zadłużenia,**
- **polityki niskich stóp procentowych** (Kundera, 2018).

W odpowiedzi na kryzys finansowy i zadłużeniowy pojawiła się potrzeba zastosowania niekonwencjonalnych narzędzi polityki gospodarczej. W związku z tym w USA nastąpił radykalny wzrost roli Rezerwy Federalnej i Departamentu Skarbu. Fed stał się zarówno kluczowym pożyczkodawcą dla sektora prywatnego, jak i największym posiadaczem ryzykownych papierów wartościowych, które skupowała w celu oczyszczenia rynku z toksycznych aktywów. Między innymi dzięki temu pod koniec I kwartału 2009 r. system bankowy i finansowy USA ustabilizował się (Schanzenbach i in., 2016). Zadaniem polityki monetarnej było ratowanie płynności sektora bankowego i zapobieżenie „rozlanu” się kryzysu na sferę gospodarki realnej (Rosati, 2016).

W przypadku polityki fiskalnej oprócz uchwalonych pakietów fiskalnych istotną rolę odegrały automatyczne stabilizatory koniunktury w postaci ubezpieczenia na wypadek bezrobocia (UI: *unemployment insurance*), programu dodatkowej pomocy żywieniowej (SNAP, dawniej Food Stamps) i Medicaid. Amerykański PKB skurczył się w wyniku kryzysu finansowego o 4 proc. (w kategoriach realnych) (Blinder, Zandi, 2015)². Ogólny koszt federalnych pakietów stymulacyjnych oraz interwencji monetarnych sięgnął ok. 13 bln USD – rozmiaru rocznego amerykańskiego PKB (Goczek, 2011).

Unia Europejska odczuła skutki kryzysu finansowego w postaci recesji, która przyszła w II kwartale 2008 r., a powrót na ścieżkę wzrostu nastąpił dopiero w drugiej połowie 2009 r. Wdrożono trzy główne rodzaje działań: na szczeblu unijnym, na szczeblu banku centralnego i na szczeblu rządowym. Szczegóły przedstawiamy na poniższej infografice:

Infografika 1. Główne narzędzia przeciwdziałania kryzysowi finansowemu wdrożone w UE



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: (www3) i (www4).

² Szacuje się jednak, że bez bodźców fiskalnych gospodarka kurczyłaby się aż do IV kwartału 2009 r. i nie osiągnęłaby poziomu sprzed recesji aż do II kwartału 2012 r., czyli rok później niż stało się to w rzeczywistości.

Kryzys finansowy doprowadził do wzrostu roli banków centralnych, co najlepiej widać na przykładach Rezerwy Federalnej i Europejskiego Banku Centralnego i stosowania przez nie na niespotykaną dotąd skalę polityki luzowania ilościowego (QE-*quantitative easing*). Potrzeba wdrożenia szeregu instrumentów tzw. niestandardowej polityki pieniężnej wynikała z niskiego tempa wzrostu PKB oraz niskiej inflacji pomimo rekordowo niskich stóp procentowych.

Infografika 2. Interwencje Fed w czasie kryzysu finansowego

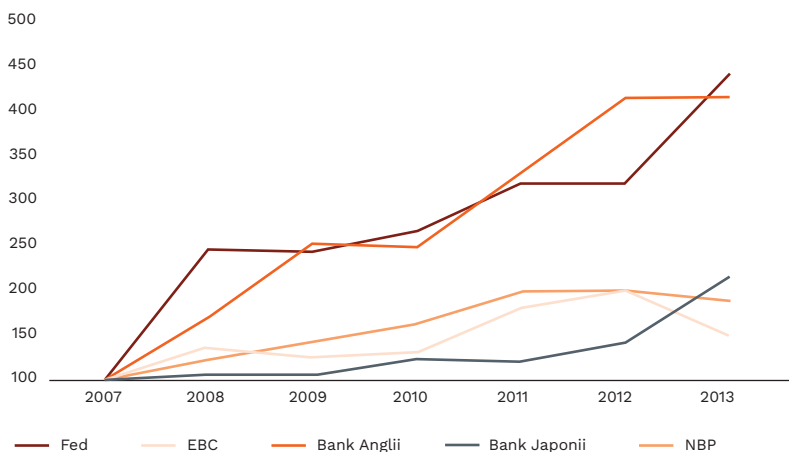


Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: Rosati (2016).

Z kolei EBC zaczęło swoją ekspansję od przyjętego w lipcu 2009 r. programu Covered Bond Purchase Programme, a wartość zakupionych obligacji wyniosła już w ciągu pierwszego roku funkcjonowania programu 60 mld euro. Kolejne podobne programy opiewały na coraz wyższe kwoty, zaś od 2015 r. można było mówić o regularnych, comiesięcznych operacjach luzowania ilościowego opiewających na 60 mld EUR (niektóre z nich sięgały nawet 80 mld EUR) (Claeys i in., 2015).

Skalę stosowania polityki luzowania ilościowego w latach 2007-2013 pokazujemy na poniższym wykresie.

Wykres 1. Zmiany w sumach bilansowych wybranych banków centralnych w latach 2007-2013



Uwaga: 2007 = 100.

Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych banków centralnych.

Mimo zastosowania fiskalnych i monetarnych narzędzi interwencji w następstwie kryzysu finansowego oraz jego reperkusji trwających przez kilka lat, nie można jednoznacznie określić polityki gospodarczej tego okresu mianem „interwencjonistycznej”. Interwencjom towarzyszyła bowiem dominująca tzw. polityka *fiscal austerity*, czyli ograniczania wydatków publicznych – w tym inwestycyjnych – oraz troski o równowagę budżetową i kontrolowany poziom długu publicznego. Polityka „zaciskania pasa” wynikała w dużej mierze z rekomendacji płynących od międzynarodowych instytucji, na czele z Międzynarodowym Funduszem Walutowym oraz Bankiem Światowym (Ray, Gallagher, Kring, 2020).

Polityka oszczędności podczas kryzysu osłabiła podstawy rozwoju gospodarczego w Grecji i Portugalii (Zezza, 2012). W Wielkiej Brytanii, mimo silnego ograniczenia wydatków publicznych, dług publiczny wzrósł z 56,6 proc. w 2009 r. do 90 proc. w 2013 r., a wzrost gospodarczy pozostał niewielki (Oxfam, 2013). Z późniejszych badań wynika, że polityka *austerity* była jedną z przyczyn spadku zaufania do instytucji unijnych wśród społeczeństw krajów członkowskich (Biten, Kuhn, van der Brug, 2022).

Odpowiedź na następne kryzysy, zarówno w UE, jak i w USA, była bardziej zdecydowana i uwzględniała znacznie szerszy pakiet narzędzi fiskalnych.

Pandemia COVID-19

Pakiety ratunkowe i antykryzysowe sięgnęły nienotowanych rozmiarów w odpowiedzi na uderzenie, jakim dla gospodarki była pandemia COVID-19. Komisja Europejska szacuje, że w przypadku UE odpowiedź w postaci zaangażowanych środków sięgała ponad EUR 4,4 bln za pośrednictwem wymienionych poniżej narzędzi:

Do połowy 2021 r., a więc w najtrudniejszym okresie pod względem społecznego i gospodarczego wymiaru pandemii, UE wydała na pakiety ratunkowe ponad 11 proc. swojego PKB. W Wielkiej Brytanii analogiczne wydatki sięgnęły 18 proc. PKB, w Niemczech 35 proc., a w „liberalnych” Stanach Zjednoczonych jeszcze w maju 2021 r. było to ok. 27 proc. Rekordowe wydatki na poziomie niemal 54 proc. PKB poniosła Japonia (www7).

Tabela 2. Podsumowanie narzędzi finansowych wspierających gospodarkę państw UE po wybuchu pandemii COVID-19 (w mld EUR)

Nazwa instrumentu	Ilość uruchomionych środków	Krótki opis
Rządowe pakiety stymulacyjne	524	Impulsy fiskalne wygenerowane przez rządy m.in. dzięki tymczasowemu poluzowaniu unijnych reguł fiskalnych
Mechanizm SURE	100	SURE to instrument tymczasowego wsparcia, w ramach którego państwa członkowskie mogą ubiegać się o sfinansowanie wydatków na utrzymanie zatrudnienia
Budżet UE	70	Bezpośrednie wsparcie dla krajów z budżetu UE
Krajowe pakiety płynnościowe	2 553	Wsparcie dla firm w postaci np. dofinansowania kosztów wynagrodzeń, niskooprocentowanych pożyczek czy zawieszenia płatności składek społecznych (w Polsce Tarcza Antykryzysowa)
Europejski Mechanizm Stabilności	240	Wsparcie w ramach specjalnej linii kredytowej, o które mogą ubiegać się kraje strefy euro
Wsparcie ze środków Europejskiego Banku Inwestycyjnego	200	Pożyczki dla firm w ramach specjalnie utworzonego przez EBI funduszu gwarancyjnego (adresowanego szczególnie do małych i średnich przedsiębiorstw)
Fundusz Odbudowy	750	Specjalnie powołany przez kraje członkowskie Fundusz składający się z 390 mld EUR grantów i 360 mld EUR pożyczek w celu odbudowy gospodarki UE po kryzysie pandemicznym

Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: (www5) i (www6).

Pandemia doprowadziła również do znaczącego wzrostu interwencji publicznych w Polsce. Przykładem są uruchamiane przez rząd tarcze antykryzysowe. Jak szacował PIE, tylko w 2020 r. wartość instrumentów pomocowych sięgała 162,9 mld PLN, na które składały się:

- 62,6 mld PLN uruchomione za pośrednictwem PFR,
- 54,2 mln PLN za pośrednictwem BGK,
- 18,6 mld PLN za pośrednictwem ZUS,
- 27,4 mld PLN koordynowane przez Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii,
- 0,152 mld PLN za pośrednictwem ARP (Dębowska i in., 2021).

Pandemia koronawirusa skłoniła rządy do przestawienia się na *quasi-wojenny tryb działania*. Szereg ograniczeń wprowadzonych do codziennego, w tym gospodarczego życia, ale przede wszystkim ogromny wzrost publicznego zaangażowania w mechanizmy rynkowe były przełomem po latach ograniczonego wpływu rządzących na funkcjonowanie gospodarki. Większość branż usługowych, takich jak hotelarstwo, gastronomia, branża rozrywkowa czy fitness, zostały *de facto* zamknięte. Podejmowane przez państwo decyzje miały bezprecedensowy charakter i skalę.

W gospodarkach zachodnich rozpoczęto dyskusję o możliwości osiągnięcia tzw. „autonomii strategicznej”, czyli uniezależnienia obszarów produkcji i technologii w strategicznych sektorach gospodarki – farmaceutycznym, energetycznym, aż po obronność – od czasochłonnych i niepewnych dostaw od odległych geograficznie partnerów handlowych. Miało to także umożliwić skrócenie łańcuchów dostaw i przeniesienie ich z Azji z powrotem do Europy, a zasadę *just in time* miała zastąpić *just in case*.

W wyniku pandemii dostrzeżono fundamentalną rolę niedofinansowanych w wielu krajach systemów ochrony zdrowia (w Polsce przewiduje się wzrost nakładów na ten cel do 7 proc. PKB do 2027 r.) (www8) oraz sprawnych instytucji publicznych. Coraz więcej uwagi zaczęto zwracać na potrzebę wzrostu inwestycji publicznych.

Agresja Rosji na Ukrainę

Wojna rosyjsko-ukraińska stanowi kolejny czynnik, który miał wpływ na zwiększenie zaangażowania państwa w procesy gospodarcze i rozszerzenia zakresu wydatków publicznych wobec nowych wyzwań geostrategicznych. Chodzi przede wszystkim o konieczność inwestowania w zbrojenia, środki bezpieczeństwa oraz inne bezpośrednie formy państwowej interwencji w gospodarkę w celu przeciwdziałania skutkom szoków zewnętrznych, a także konieczność szybszego uniezależnienia się w wymiarze surowcowym od Rosji.

Rosyjska inwazja na Ukrainę zahamowała popandemiczną odbudowę w Europie i wygenerowała nowe lub wzmocniła istniejące ryzyka w postaci kryzysów: surowcowego, energetycznego i żywnościowego oraz związanego z nimi utrwalenia się inflacji. Eksperci wskazują, że ucierpi na tym wzrost gospodarczy, a niektóre kraje mogą doświadczyć nawet przejściowej recesji. Pogłębiający się kryzys stanowi swoisty test dla zdolności adaptacyjnych i sprawności wielu państw w kilku dziedzinach: polityka fiskalna i monetarna, polityka gospodarcza, bezpieczeństwo energetyczne, system ochrony zdrowia publicznego, system edukacji – zwłaszcza w krajach dotkniętych dużym napływem uchodźców, a także współzarządzanie procesem radzenia sobie z pojawiającymi się wyzwaniami i kryzysami we współpracy z regionami, w tym w zakresie obronności.

Kryzys klimatyczny

Obserwowane w ostatnich latach działania wzmacniające rolę państwa w gospodarce nasilą się w długim okresie w wyniku innego rodzaju kryzysu niż wymienione wyżej – kryzysu klimatycznego, który w przeciwieństwie do kryzysów finansowych czy zagrożeń wywołanych pandemią lub wojną ma charakter strukturalny. Cele podejmowanych już od kilkunastu lat działań służących przeciwdziałaniu negatywnym zmianom pogodowym, uznawanym za wynik działalności człowieka, są ambitne i bezkompromisowe, obejmują wszystkie najważniejsze sektory gospodarki (energetyka, transport, rolnictwo, przemysł) i mają doprowadzić do radykalnych przeobrażeń w stylu życia społeczeństw.

Polityka klimatyczna jest szczególnie zaawansowana w Unii Europejskiej.

Wśród narzędzi regulacyjnych i finansowych nakierowanych na ograniczenie emisyjności europejskiej gospodarki należy wymienić przede wszystkim system EU ETS, czyli obowiązujący od 2005 r. system handlu uprawnieniami do emisji. Przychody ze sprzedaży uprawnień zasilają budżety państw członkowskich, które są zobowiązane do przeznaczania środków na cele związane z zieloną transformacją. Kolejne narzędzie to **pakiet energetyczno-klimatyczny z 2008 r.** określający cele redukcji emisji na poziomie UE oraz dla poszczególnych państw członkowskich, które podlegają częstym rewizjom przyspieszającym realizację agendy klimatycznej UE.

W 2019 r. Komisja Europejska zaprezentowała **Europejski Zielony Ład**, którego częścią jest **pakiet Fit for 55**. Nazwa stanowi nawiązanie do nowego celu redukcji emisji o co najmniej 55 proc. względem 1990 r., który UE wyznaczyła sobie na 2030 r. Na pakiet składają się m.in. podwyższone cele redukcyjne, rozszerzenie systemu handlu uprawnieniami do emisji na nowe sektory (budownictwo, transport), zaostrzone normy emisji CO₂ dla samochodów osobowych i lekkich pojazdów dostawczych, a także mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ (CBAM). Także fundusz opracowany na potrzeby walki ze skutkami pandemii – **Next Generation EU** – zawiera istotny komponent ekologiczny: Instrument na Rzecz Odbudowy i Odporności, z którego co najmniej 37 proc. spośród dostępnych ok. 672 mld EUR ma być wydatkowane przez państwa członkowskie na projekty związane z zieloną transformacją (www9). Środki na zielone inwestycje są dostępne również w ramach Polityki Spójności.

Celem ambitnych działań w obszarze klimatu ma być nie tylko zapobieganie negatywnym skutkom globalnego ocieplenia, ale także wsparcie europejskiego przemysłu, by stawał się bardziej innowacyjny oraz konkurencyjny z perspektywy gospodarki globalnej (www10).

Kluczowym problemem w Polsce i wielu innych państwach jest gospodarka oparta na paliwach kopalnych. Wyzwanie stanowi nie tylko skala inwestycji w produkcję energii z czystych źródeł i niestosowanie paliw kopalnych w przemyśle, lecz także zakres koniecznych zmian w gospodarce. Do redukcji emisji konieczne mogą być m.in. zmiany w transporcie, np. większy nacisk na transport zbiorowy (Maj, Miniszewski, Rابيةga, 2022) – w tej gałęzi w wielu krajach głównym usługodawcą są spółki publiczne. Do tego z kolei potrzebne są dalsze inwestycje infrastrukturalne i urbanistyczne, przystosowujące miasta, kolej i kołowy transport zbiorowy do zwiększonego popytu. Tego typu gałęzi gospodarki, które dziś funkcjonują w sposób szkodliwy dla środowiska i klimatu, jest wiele.

W kontekście ekonomii zmian klimatu coraz częściej mówi się także o potrzebie poszerzenia mandatu banków centralnych, które miałyby zostać już na stałe obdarzone dodatkowym zadaniem w postaci uwzględniania w swojej działalności skutków dla klimatu prowadzonej polityki monetarnej (ECB, 2021; ONZ, 2017; Campiglio i in., 2018). Wśród proponowanych narzędzi są tzw. zielone obligacje emitowane na potrzeby finansowania przyjaznych klimatowi inwestycji. Nowe wyzwania i koszty związane z większą rolą i odpowiedzialnością banków centralnych (oraz innych instytucji finansowych i nadzorczych) będą wiązały się z potrzebą przededefiniowania kompetencji banków centralnych, obecnie funkcjonujących jako instytucje niezależne politycznie, niezwiązane z polityką fiskalną i nieingerujące bezpośrednio w gospodarkę realną (jedynie za pomocą ingerencji w sektor finansowy i bankowy).



Nowe priorytety polityki państwa – systemowa stabilność, bezpieczeństwo i rozwój

Jak wynika z powyższych przykładów, dynamicznie pogarszający się krajo-
braz gospodarczy w Europie spowodował zwiększenie roli polityk publicznych
w mitygowaniu negatywnych szoków oraz łagodzeniu ich skutków. Poniżej
omawiamy najważniejsze problemy, z którymi obecnie mierzą się europejscy
decydenci i niestandardowe narzędzia, które w przyspieszonym trybie imple-
mentują lub przygotowują w celu łagodzenia tych problemów.

Wyzwania polityki publicznej

Bezpieczeństwo i wydatki na obronność

Agresja Rosji na Ukrainę doprowadzi do znaczącego wzrostu nakładów na zbrojenia³. Nawet w państwach niechętnie wydających pieniądze na armię, rosyjska inwazja obudziła potrzebę zmiany priorytetów. Już w niespełna trzy tygodnie po inwazji kanclerz Niemiec Olaf Scholz zapowiedział utworzenie przez rząd funduszu obronnego w wysokości 100 mld EUR i podwyższenie w ten sposób w kolejnych latach wydatków na wojsko do 2 proc. PKB (z poziomu ok. 1,5 proc.) (www11). Departament Obrony USA wystąpił o wzrost swojego budżetu na rok fiskalny 2023 o 8 proc. w stosunku do poprzedniego (www12). W Polsce mają one wzrosnąć z ok. 2 proc. do 2,4 proc. w 2022 r. oraz do 3 proc. w 2023 r. (www13).

Liderami w zakresie wydatków na zbrojenia pozostaną największe państwa świata. W 2021 r. Stany Zjednoczone, Chiny, Indie, Wielka Brytania i Rosja odpowiadały łącznie za 62 proc. globalnych wydatków na obronność.

³ Dynamika wydatków na zbrojenia w skali globalnej rośnie już w ostatnich latach. W 2021 r. na świecie przekroczyły po raz pierwszy sumę 2 bln USD, osiągając 2113 bln (www14). Był to wzrost o 0,7 proc. w porównaniu do 2020 r. i o 12 proc. w relacji do 2012 r. Trend wzrostowy utrzymuje się od 2015 r.

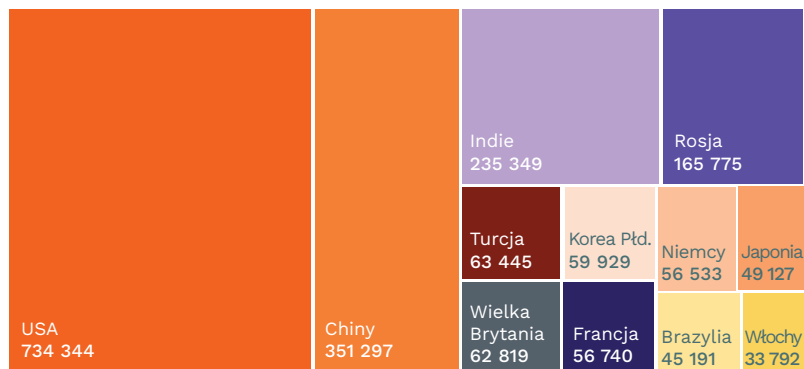
Dlatego w przypadku mniejszych i średnich państw oraz tych dysponujących mniejszym potencjałem militarnym, istotne jest nie tylko ile wydają, ale również w jaki sposób kształtują współpracę z innymi państwami w obszarze obronności.

Wykres 2. Wydatki potęg militarnych na obronność w porównaniu z resztą świata w 2021 r. (w proc.)



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych SIPRI.

Wykres 3. Proporcje wydatków wojskowych z wykorzystaniem PKB-PPP (dane za 2019 r., w mln USD)



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: Robertson (2021).

Kryzys energetyczny

W większości krajów europejskich wojna spotęgowała kryzys surowcowy i energetyczny, którego symptomy były widoczne już w 2021 r. W 2022 r. nastąpił rekordowy wzrost cen gazu w Europie, wynoszący nawet 700 proc. w stosunku do końcówki 2021 r. (www15). Po inwazji Rosji na Ukrainę w lutym br. ceny poszybowały w górę. Ten wzrost tłumaczy się m.in. dynamicznym odbiciem gospodarczym po pandemii COVID-19, skutkującym wzrostem popytu na surowce energetyczne, odcięciem niektórych krajów od dostaw gazu przez Rosję oraz skutkami nałożenia sankcji na ten kraj, obejmujących m.in. ograniczenia importu surowców (European Commission, 2022). Nie bez znaczenia było zamieszanie wokół Nord Stream 1. Gazociąg był kilkakrotnie naprawiany w związku z jego zagadkowymi awariami i wyciekami płynącego nim paliwa (www16) oraz serią niewyjaśnionych eksplozji, które miały miejsce w duńskiej części Morza Bałtyckiego (www17). Sytuację na rynku energii dodatkowo utrudnia postawa krajów zrzeszonych w OPEC, które 5.10 br. postanowiły zmniejszyć wydobycie ropy naftowej o 2 mln baryłek dziennie (www18).

Kryzys gazowy to główny motor szybko rosnącej inflacji oraz czynnik ryzyka recesji. Ceny gazu przekładają się na rekordowo wysokie ceny energii elektrycznej. Koszt zakontraktowania megawatogodziny w Niemczech i Francji pod koniec sierpnia przekroczył 1000 EUR (www19). Wysokie ceny energii osłabiają koniunkturę i stanowią obok niepewności najbardziej dokuczliwą barierę dla biznesu (PIE, BGK, 2022). Dlatego zdecydowana większość zachodnich rządów podejmuje stanowcze działania obliczone na złagodzenie skutków kryzysu energetycznego. **Według danych OECD (2022) z 42 gospodarek krajów członkowskich oraz kilku partnerskich, do końca maja 2022 r. wdrożono aż 284 różne środki przeciwdziałania skutkom rosnących cen energii. Szacowany koszt tych działań w okresie październik 2021 – grudzień 2022 wynosi 246 mld USD.** Wsparcie dochodu (*income support*) odpowiada za 34 proc. całej wartości zastosowanych narzędzi, zaś wsparcie od strony cenowej (*price support*) stanowi 66 proc. (OECD, 2022).

Wzrost cen dotyczy wszystkich surowców energetycznych, a więc nie tylko gazu, ale również ropy i węgla. Rządzący dokonują więc krótkoterminowych korekt w polityce energetycznej, np. w zakresie zwiększania wykorzystania węgla do produkcji energii elektrycznej. W Polsce dotkliwe są szczególnie rosnące ceny oraz obawy o brak dostępności węgla, zużywanego w ogromnym zakresie (ok. 26 mln t) przez sektor ciepłownictwa, z czego połowa przypada na gospodarstwa domowe (PIE, 2019). Aż 72 proc. węgla wykorzystywanego w gospodarstwach domowych w całej Unii Europejskiej przypada na nasz kraj (www20) – stąd oczekiwanie społeczne wobec zapewnienia dostępności węgla w odpowiedniej cenie.

Działania poszczególnych państw obliczone na złagodzenie społecznych skutków wzrostu cen obejmują dopłaty na pokrycie rachunków za energię i paliwa, obniżki akcyzy na paliwa, zawieszenie poboru opłaty paliwowej, zamrożenia cen gazu, maksymalne poziomy wzrost cen energii elektrycznej, administracyjne ograniczenie wzrostów cen gazu i energii elektrycznej dla gospodarstw domowych oraz małych firm, jednorazowe dodatki dla studentów i emerytów, rozszerzenie liczby gospodarstw uprawnionych do otrzymywania dodatków mieszkaniowych, podatek od zysków nadzwyczajnych dla firm energetycznych (www21).

W Polsce w ramach tzw. Tarczy Solidarnościowej zagwarantowano ceny energii do 2000 kWh dla wszystkich gospodarstw domowych, dopłaty w wysokości 1000 PLN dla ogrzewających się energią elektryczną, możliwość obniżenia rachunków za energię w 2023 r. w przypadku zmniejszenia jej zużycia o co najmniej 10 proc., a także wsparcie dla firm energochłonnych szacowane na 5 mld PLN (www22). Wprowadzono też dodatek węglowy, czyli jednorazową dopłatę w wysokości 3000 PLN dla gospodarstw domowych ogrzewających swój lokal mieszkalny węglem.

Inflacja

Rosnące ceny energii oraz żywności spowodowały skokowy wzrost inflacji.

W PIE szacujemy (2022 r.), że inflacja pozostanie na poziomie znacząco przekraczającym cel inflacyjny NBP (2,5 proc.) co najmniej przez najbliższe 2 lata (Druchin i in., 2022). Spowodowana dwucyfrową inflacją ostra reakcja RPP znajduje wyraz w trwających nieprzerwanie od października 2021 r. do września 2022 r. podwyżkach stóp procentowych.

Problem inflacji dotyczy całego świata, w tym krajów rozwiniętych. W Polsce w listopadzie wyniosła 17,5 proc. (GUS, 2022), w USA najnowszy wynik to 7,1 proc. w listopadzie (spadkowy trend utrzymuje się tu od 2 miesięcy; jeszcze we wrześniu było to 8,3 proc.) (www23). W strefie euro w październiku zanotowano rekordowe 10,6 proc. (www24). Rekord 40-lecia odnotowano także w Wielkiej Brytanii, gdzie inflacja w lipcu oraz wrześniu wyniosła, 10,1 proc. (www25).

Podwyższona inflacja mobilizuje rządy oraz banki centralne do działania. W Polsce główna stopa NBP wzrosła z 0,1 proc. do 6,75 proc. we wrześniu 2022 r. Zareagowały również Fed, Bank Anglii oraz Europejski Bank Centralny. W grudniu Fed podniósł stopy po raz siódmy w tym roku, obecnie znajdują się one w przedziale 4,25-4,5 proc. Lipcowa podwyżka wyniosła aż 75 pb (www26). W listopadzie Bank Anglii podniósł stopę referencyjną o 75 pb. do poziomu 3 proc., a w grudniu o kolejne 50 pb. do 3,5 proc. dokonując w całym roku najbardziej agresywnej serii podwyżek od 1989 r. (www27). Politykę zacieśnia również EBC, który we wrześniu podniósł stopę również o 75 pb do poziomu 1,25 proc. (ECB, 2022a). W grudniu wyniosła ona już 2 proc. (ECB, 2022b).

Wzrost roli państwa – z czym będzie związany?

Ekspansja państwa w tak wielu obszarach jednocześnie prowadzi do ekspansji długów publicznych i deficytów budżetowych, a tym samym do rewizji głównych zasad rządzących dotąd globalną gospodarką, bazujących w dużej mierze na neoliberalnym konsensusie. W czasach pokoju realizacja pary celów stabilność-bezpieczeństwo zazwyczaj sprzyja rozwojowi. Niekonwencjonalne narzędzia stosowane w warunkach niepewności i zagrożenia nie służą wzrostowi gospodarczemu, a niekiedy inwestycje w stabilność i bezpieczeństwo są alternatywą dla inwestycji w rozwój, przynajmniej w krótkim okresie.

Rodzący się konsensus co do konieczności zwiększenia nakładów na zbrojenia rodzi pytanie o to, czy w krótkim czasie wzrost ten może przysłużyć się gospodarce (D'Agostino i in., 2017). Wprawdzie produkcja uzbrojenia może być – pod pewnymi warunkami – motorem wzrostu, jednak uczynienie z przemysłu zbrojeniowego istotnego elementu polityki przemysłowej (mierzonego m.in. zawartością *local content*), zajmuje zazwyczaj wiele lat (www28).

Dlatego **Europejski Bank Inwestycyjny (2022) rekomenduje utrzymanie wydatków rozwojowych i wzmocnienie inwestycji publicznych**: tych nakierowanych na zmniejszenie skutków kryzysu podażowego w Europie, jak i tych mających zapewnić jej długofalową konkurencyjność, a więc związanych z cyfrową i zieloną transformacją. Mają one utrzymywać popyt w gospodarce oraz wspierać mobilizację kapitału prywatnego, który wstrzymuje się z decyzjami inwestycyjnymi w warunkach niepewności.

Nie wszystkie skutki są możliwe do przewidzenia, a nagromadzenie kilku złożonych kryzysów potęguje niepewność co do dalszego rozwoju wydarzeń. Widoczne są jednak kierunki zmian w polityce gospodarczej, które wydają się nieuniknione:

- wchodzimy w okres, w którym cele związane z długoterminowym rozwojem społeczno-gospodarczym i poprawą jakości życia będą musiały w większym stopniu współistnieć z celami dotyczącymi elementarnego bezpieczeństwa,
- nastąpi czasowe uelastycznienie zasad prowadzenia polityki makroekonomicznej,
- przyspieszy ewolucja w obszarze międzynarodowych stosunków gospodarczych, a paradygmat integracji przez handel i współpracę gospodarczą może w pewnym zakresie (przynajmniej sektorów strategicznych) zostać zastąpiony przez paradygmat rywalizacji,
- zwiększona rola państwa i scentralizowanych decyzji doprowadzi do redefinicji relacji między władzą centralną, lokalną, rynkiem i sektorem pozarządowym,
- w dłuższej perspektywie możemy spodziewać się utrwalenia rosnących oczekiwań społecznych w zakresie dostarczanych usług publicznych i wsparcia socjalnego.

Historia poprzednich wojen i kryzysów pokazuje, że wzrost zaangażowania państwa w procesy, którymi w czasach pokoju zarządzają jednostki niższego szczebla, może prowadzić do pozytywnych konsekwencji w postaci przyspieszenia innowacji. Wątek ten rozwijamy w kolejnej sekcji.

Pozytywne skutki niekonwencjonalnych działań

Czas wojny dla instytucji państwowych stanowi często bodziec do inicjowania, organizowania i finansowania procesów służących celom militarnym i cywilnym, które w czasie pokoju byłyby niemożliwe lub bardzo trudne do przeprowadzenia. Stan zagrożenia stwarza bowiem możliwość zwiększenia roli instytucji publicznych w sferze badań naukowych, projektów rozwojowych i nawiązywania współpracy w trójkącie między biznesem, państwem i ośrodkami naukowymi. Nie chodzi jedynie o państwa zaangażowane w konflikt zbrojny, ale również państwa przyfrontowe, w przypadku których odczuwana jest presja na poprawę bezpieczeństwa narodowego.

Konflikty zbrojne w USA w XX wieku zmieniły sposób organizacji i finansowania projektów naukowych i rozwojowych. Jedną z konsekwencji II wojny światowej, jak i zimnej wojny, było zwiększenie nakładów na instytucje prowadzące badania naukowe. Dzięki środkom przeznaczanym na badania i rozwój w obszarze technologii militarnych podniósł się poziom innowacyjności amerykańskiej gospodarki, a pierwotnie wojskowe technologie znalazły szerokie cywilne zastosowania w takich sektorach jak zaawansowana elektronika, telekomunikacja czy informatyka (m.in. mikroczipy, lasery, satelity, telefonia komórkowa, system GPS czy w końcu internet). Przysłużyło się to znaczącemu zbliżeniu między nauką i biznesem (Hosseini-Zadeh, 2006). Rząd federalny powołał instytuty naukowe, z których później wyłoniła się m.in. NASA.

Jednym ze słynnych przykładów skutecznego (i hojnego) wspierania programów badawczych przez rząd był Projekt Manhattan. Jego celem było opracowanie sposobów na uzyskanie i wykorzystanie energii jądrowej do produkcji broni nowego typu. W projekt ten zaangażowanych było kilka ośrodków badawczych, a jego część poświęcono zidentyfikowaniu i opracowaniu niemilitarnego wykorzystania energii jądrowej.

Całkowity koszt Projektu Manhattan oszacowano na 2,4 mld USD. Był to 2. najdroższy projekt badawczy finansowany przez rząd Stanów Zjednoczonych podczas II wojny światowej. Ponad 90 proc. kosztów stanowiły koszty budowy zakładów i sam proces produkcji materiałów rozszczepialnych, a mniej niż 10 proc. środków przeznaczono na produkcję bomby atomowej (Nichols, 1987). Oznacza to duże nakłady na infrastrukturę, które w normalnych warunkach zapewne byłyby wykorzystane w inny sposób.

Pośrednim rezultatem Projektu Manhattan było powstanie sieci laboratoriów i jednostek badawczych na terenie Stanów Zjednoczonych (m.in. Lawrence Berkeley National Laboratory, Los Alamos National Laboratory, Oak Ridge National Laboratory, Argonne National Laboratory, Ames Laboratory) (Hewlett, Anderson, 1962). W laboratoriach tych zaczęto poszukiwać, między innymi, nowych rozwiązań wykorzystujących energię atomową (np. atomowy system napędu okrętów podwodnych czy lotnictwa) (Hewlett, Duncan, 1969). Prace nad energią atomową wykorzystano również do szeregu innowacji w medycynie.

W trafnej ocenie James Conant stwierdził, że **II wojna światowa była wojną fizyków**. Pokazała, że państwo może zapewniać ramy instytucjonalne i finansowanie, a duża liczba naukowców może opracowywać rozwiązania, które przyczynią się do wygrania wojny i jednocześnie sprawią, że gospodarka kraju, w którym państwo pełni rolę innowatora zyska przewagę konkurencyjną w czasach powojennych. Szereg przedsięwzięć na styku akademii i państwa po II wojnie światowej, charakteryzujący się wielkimi projektami badawczymi, finansowanymi przez państwo, nazwano mianem „wielkiej nauki” (*big science*) (Cramer, Hallonsten 2020; Hallonsten, 2016).

Big science

Cechy charakterystyczne wielkiej nauki to: wielki budżet, wielkie zespoły, wielkie laboratoria, wielka infrastruktura (Cramer, Hallonsten, 2020). Po II wojnie światowej zaczęto odchodzić od myślenia o nauce jako domenie pracy pojedynczych geniuszy finansowanych przez uczelnie czy prywatnych inwestorów. Zamiast tego duże grupy uczonych w dużych ośrodkach badawczych zaczęły organizować wspólne przedsięwzięcia. Rozwiązanie takie pozwalało na osiągnięcie lepszych wyników i optymalizację kosztów.

Kosztowne i wymagające wielkiej infrastruktury programy badawcze wymagają wsparcia środków publicznych. Tylko państwa są w stanie poradzić sobie z inwestycją wymagającą miliardów euro lub dolarów, w przypadku których zwrot z inwestycji może nastąpić po wielu latach albo w ogóle. W przypadku takich inicjatyw państwa wymagają jednak wyboru określonych kierunków badań.

O skali *big science* w USA jeszcze w czasie II wojny światowej świadczy liczba zawartych przez wyspecjalizowaną agencję Office of Scientific Research and Development (OSRD) 2200 kontraktów na projekty B+R z firmami prywatnymi i uczelniami na łączną kwotę 7,4 mld USD (www29). W wyniku zapoczątkowanej wówczas zmiany relacji na linii państwo – instytucje badawcze powstały takie projekty jak The Human Genome Project czy ośrodki CERN, Europejska Agencja Badań Kosmicznych, a także nieistniejąca już ELDO (European Space Vehicle Launcher Development Organisation).

Pandemia COVID-19 również stanowiła punkt zwrotny w finansowaniu badań naukowych. Prezydent Francji zadeklarował dodatkowe 5 mld EUR w ciągu kolejnych dziesięciu lat na badania związane z epidemiami (www30). Komisja Europejska zobowiązała się do sfinansowania projektów wartych miliard EUR, których celem ma być neutralizacja zagrożeń związanych z pandemią koronawirusa. Sytuacja globalnego zagrożenia zdrowia publicznego uwidoczniła, że bez wsparcia państwowych instytucji i funduszy nie da się – zgodnie z logiką wolnorynkową – prowadzić długofalowych badań nad neutralizacją zagrożeń związanych z nowymi typami patogenów.

Rok 2022 może być uznany za powrót do idei *big science*. W ramach prezydencji UE Czechy w dalszym ciągu – zgodnie z wymogami – będą zwiększały finansowanie laboratoriów badawczych o dodatkowe 4,16 mld EUR. Działania te mają służyć również inwestycjom w infrastrukturę badawczą. Chodzi o powołanie do życia jedenastu międzynarodowych, dużych laboratoriów badawczych, które mają umożliwić wspólne realizowanie projektów wspomagających zrównoważony rozwój wszystkich państw członkowskich (www31).

Towary podwójnego zastosowania

Konsekwencją interwencjonizmu państwowego w obszarze badań jest także opracowanie towarów podwójnego zastosowania, tzn. służących jednocześnie celom cywilnym i wojskowym. Stanowią one przedmiot precyzyjnych regulacji określających sposób ich wytwarzania, dystrybucji oraz handlu międzynarodowego⁴. Katalog takich towarów może być bardzo szeroki: od oprogramowania i nowoczesnych technologii IT, przez środki produkcji i technologie potrzebne do opracowania nowej formy broni chemicznej, biologicznej, jądrowej, po wszelkie elementy związane z przenoszeniem tych nowych typów broni. W związku z tym dobra podwójnego zastosowania mogą być opracowywane w wielu gałęziach przemysłu: telekomunikacyjnej, chemicznej, wydobywczej, paliwowej, maszynowej i oczywiście w branży nowoczesnych technologii.

Do konkretnych przykładów dóbr podwójnego zastosowania należą satelity, technologia nuklearna, noktowizory, obrazowanie termiczne, nowe modele dronów, a także rury, uszczelki, łożyska, radary, sonary, systemy GPS, urządzenia szyfrujące, lasery, roboty, a nawet sztuczna inteligencja. Są to więc

⁴ **Obrót towarami podwójnego zastosowania jest ściśle kontrolowany przez poszczególne państwa, ale również przez Unię Europejską.** W tym celu uchwalono rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/821 z dnia 20 maja 2021 r. ustanawiające unijny system kontroli wywozu, pośrednictwa, pomocy technicznej, tranzytu i transferu produktów podwójnego zastosowania.

towary i dobra mające kluczowe znaczenie dla bezpieczeństwa państwa, a jednocześnie mogą mieć swój wkład w rozwój gospodarki i zwiększenia jej konkurencyjności. Po zastosowaniu określonych modyfikacji, w tym często wymaganych uproszczeń, ich wersje mogłyby z dużym powodzeniem być wykorzystywane przez sektor prywatny.

Najnowszym przykładem interwencjonizmu w tym obszarze, o niemal globalnej skali, jest powołany 30.06.2022 przez Sojusz Północnoatlantycki pierwszy, międzypaństwowy fundusz *venture capital* (www32). Dwadzieścia dwa stowarzyszone państwa przez kolejne 15 lat będą finansowały inicjatywy, których celem mają być dobra i towary podwójnego zastosowania. W pierwszej fazie 1 mld EUR zostanie przeznaczony na projekty związane m.in. ze sztuczną inteligencją, analizą dużych zbiorów danych, biotechnologią, technologią kwantową, nowymi typami napędów, źródłami energii. Uzyskane technologie zostaną wdrożone w ekosystem bezpieczeństwa NATO dzięki inicjatywie DIANA (Defence Innovation Accelerator for the North Atlantic) (www33) powołanej na potrzeby zbliżenia sektora prywatnego i świata nauki w celu koordynacji prac nad technologiami zwiększającymi bezpieczeństwo państw Sojuszu.

Przykładem polityki długofalowego zaangażowania państwa w sferze badań i innowacji o zastosowaniu militarnym i cywilnym jest państwo Izrael, w którym dużej skali wydatki na zbrojenia oraz powszechna służba wojskowa przyczyniają się do powstania kultury start-upów. Z jednej strony nowe rozwiązania technologiczne i produkty zwiększają konkurencyjność gospodarki, a z drugiej strony zwiększają możliwości obronne państwa.



Warunki skuteczności i ryzyka interwencji państwa

Przykłady przywołanych powyżej kryzysów pokazują, że **odmian i narzędzi interwencjonizmu jest wiele, a cele i efekty działań zależą od czynników nie tylko globalnych czy ekonomicznych w wąskim rozumieniu tego terminu, ale również od zmieniających się w różny sposób w zależności od specyfiki kryzysu uwarunkowań społecznych, materialnych** (takich jak braki surowców, czynniki geograficzne i demograficzne itp.) **i kulturowych**.

Choć nie sposób wyznaczyć matrycy warunków skuteczności interwencjonizmu państwowego, to przy zastosowaniu pewnych uogólnień można zaproponować katalog ryzyk i ograniczeń, które mogą wpływać na skuteczność ingerencji państwa w gospodarkę i jej procesy w warunkach niepewności i braku stabilności. Taka swoista analiza *ex ante* może być przydatna do minimalizacji ryzyka niepowodzenia.

Interwencja państwowa ingerująca w procesy społeczne czy rynkowe to proces wielostopniowy. Na każdym z wielu etapów istnieje możliwość wystąpienia trudnych do przewidzenia i przezwyciężenia przeszkód zagrażających realizacji końcowego celu interwencji. Poniżej przedstawiamy schematyczny zarys procesu tworzenia i wdrażania interwencji ze wskazaniem na ryzyka, jakie występują na poszczególnych etapach oraz warunki, które w kolejnych krokach muszą być spełnione, by działanie państwa było skuteczne.



Uwarunkowania historyczne, geopolityczne i makroekonomiczne

Interwencje państwowe nie są podejmowane w próżni, lecz w realnych warunkach geopolitycznych i makroekonomicznych, które w znacznym stopniu determinują ich powodzenie. W warunkach wojny na przykład sprawczość państwa może wzrosnąć w odpowiedzi na wyjątkową historyczną sytuację, w której się znalazło. Istnieją badania uzasadniające zarówno tę, jak i przeciwną tezę (o malejącej sprawczości państwa w obliczu konfliktów wewnętrznych) (www34).

Niezbędnym kryterium wszelkich decyzji interwencjonistycznych jest aktualne tło makroekonomiczne: faza cyklu koniunkturalnego, spójność tzw. *policy mix*, a więc zgodność celów polityki fiskalnej i monetarnej, poziom długu publicznego i kształt budżetu państwa, determinowany m.in. konstrukcją systemu podatkowego. W przypadku krajów rozwiniętych zagrożenia płynące ze wzrostu zadłużenia są teoretycznie mniejsze, wciąż jednak występują⁵. W krajach rozwijających się ten problem jest jeszcze bardziej widoczny. Nadmierny dług publiczny znacząco ogranicza bowiem swobodę prowadzenia polityki fiskalnej (www35). Mimo trwającej debaty nad tym, na ile dług publiczny jest niebezpieczny i czy powinien być redukowany, nie ulega wątpliwości, że poziom zadłużenia – różny dla różnych państw i w różnych okresach – ogranicza działalność państwa i blokuje możliwość finansowania interwencji, np. z powodu rosnących kosztów obsługi długu⁶.

Kluczowa dla możliwości interwencji jest także sytuacja na rynku pracy (stopa bezrobocia, relacja płac do PKB itp.). Duże bezrobocie oznacza bowiem niskie wpływy podatkowe, podwyższone koszty opieki społecznej i programów aktywizacji bezrobotnych. Bezrobocie, podobnie jak niski poziom płac, może sprzyjać powstaniu ruchów skrajnych i populistycznych, utrudniających prowadzenie skutecznych interwencji, dla których potrzebny jest konsensus polityczny i kapitał społeczny.

Wymieniony zbiór czynników można uzupełniać kolejnymi aspektami, jak np. sytuacją w różnych gałęziach przemysłu czy na różnych rynkach, handlem międzynarodowym, inwestycjami, bogactwem lub niedoborem zasobów naturalnych, innowacyjnością gospodarki, położeniem granicy możliwości produkcyjnych gospodarki i wieloma innymi.

⁵ Przykładem mogą być Włochy – nawet kraj rozwinięty, należący do największych gospodarek Unii Europejskiej oraz członek G7, może doświadczyć negatywnych zjawisk będących skutkiem nadmiernego zadłużenia i osłabienia wiarygodności kredytowej. W czasie kryzysu strefy euro, w ciągu nieco ponad czterech lat (06.2007-11.2011) spread między obligacjami rządowymi włoskimi i niemieckimi wzrósł z 18,5 pb. do aż 556,2 pb. (www36).

⁶ Może wystąpić efekt „kuli śnieżnej”, gdy koszty obsługi długu rosną szybciej niż gospodarka i z czasem coraz większa część budżetu państwa musi być przeznaczana na ich pokrycie.

Przykład

Niektóre typy interwencji mogą okazać się nieskuteczne w warunkach wysokiej inflacji, braków podaży, wysokiego poziomu cen kluczowych towarów (np. energii), wojny handlowej, niskiego poziomu inwestycji czy trudnej sytuacji w poszczególnych gałęziach gospodarki. Wiele z takich ograniczeń widzimy obecnie w trakcie pandemii i wojny, w turbulentnym środowisku makroekonomicznym. Uporczywa i znacząco przekraczająca cel inflacja jest wyzwaniem dla banków centralnych i dla rządów chcących chronić obywateli (szczególnie najbiedniejszych) przed jej skutkami. W wyniku wyczerpywania się klasycznej wersji *policy mix*, niezbędne wydaje się uzgodnienie nowych zasad właściwej koordynacji polityki fiskalnej i monetarnej.

Tymczasem nowe zadania stawiane potencjalnie przed bankami centralnymi, np. w ramach wsparcia finansowania zielonych inwestycji, mogą zachwiać ważną dla prowadzenia polityki monetarnej transparentnością działań, wiarygodnością i ogólnym zaufaniem (np. jeśli okaże się, że banki nie mają wystarczających zasobów czy zdolności do skutecznego wspomagania ekologicznych inwestycji), a przez to zmniejszy się ich skuteczność w realizacji dotychczasowych celów, czyli głównie kontroli inflacji. Obszerny przegląd potencjalnych kosztów i zagrożeń oferuje np. Şimandan, Păun (2021).

Identyfikacja potrzeby interwencji

Pierwszym krokiem przy projektowaniu interwencji po rozpoznaniu jej szerszego kontekstu i ocenie stanu faktycznego jest udzielenie odpowiedzi na pytanie czy i dlaczego dane działanie państwa jest w określonej sytuacji pożądane i potencjalnie skuteczne. Wymaga to zgromadzenia w instytucjach państwowych, ośrodkach decyzyjnych, odpowiednio dużej ilości informacji. W demokratycznych państwach sygnały i informacje mogą do instytucji państwowych wpływać oddolnie, wprost od obywateli, z niezależnych mediów, organizacji państwowych, pozarządowych czy podmiotów naukowych i innych.

Niedostatek informacji jest jednym z klasycznych powodów zawodności państwa, szczególnie w sferze interwencji gospodarczych. Sektor publiczny, tak jak każdy obywatel, ma ograniczony dostęp do wiedzy. Przedstawiciele szkoły austriackiej, a także innych nurtów, np. Milton Friedman, wskazywali na to, że rynek rozwiązuje problem wiedzy w sposób zdecentralizowany za pomocą mechanizmu cenowego – ceny zawierają informacje i stanowią bodźce dla aktorów ekonomicznych, ale żaden podmiot nie musi posiadać całej wiedzy, by racjonalnie reagować na bodźce, które otrzymuje (przez ceny, z którymi się styka). Ingerując w rynek państwo zaburza funkcjonowanie mechanizmu cenowego, a nie zawsze jest w stanie innym sposobem odpowiednio szybko zebrać informacje zwrotne wobec swojego działania i nim optymalnie sterować.

Nie oznacza to jednak, że sektor publiczny z definicji nie może mieć odpowiedniej wiedzy na temat sytuacji i potrzeb, które ma zaspokajając swoją aktywnością, zwłaszcza jeśli problemy wymagające interwencji dotyczą znacznej większości społeczeństwa, np. zagrożone jest bezpieczeństwo zewnętrzne.

W niektórych przypadkach rynkowy mechanizm cenowy nie pozwala na zgromadzenie odpowiedniego zasobu informacji, np. w zakresie kosztów efektów zewnętrznych (zanieczyszczenie środowiska) czy pozarynkowych (np. społecznych) korzyści płynących z różnych dóbr lub usług. Nurt ekonomii behawioralnej wskazuje także okoliczności sprawiające, że ludzie nie zawsze podejmują najlepsze wybory, zgodne ze swoimi preferencjami. W tym odpowiednie interwencje państwa mogą pomóc.

Przykład

Przykładem niepowodzenia na tym etapie może być wspomniany wcześniej kryzys finansowy. W obu jego odstonach dotknięte kryzysem państwa nie podjęły wystarczająco szybko działań, które kryzysem by zapobiegły, bo nie rozpoznały sytuacji i problemów oraz czynników ryzyka, które się z czasem zmaterializowały, ponieważ były zakorzenione w samym systemie gospodarczym. W tym sensie porażką jest sam fakt, że te kryzysy wystąpiły. Nie udało się na czas rozpoznać systemowych zagrożeń, ich przyczyn, nie udało się zatem zidentyfikować potrzeb interwencji.

Projektowanie interwencji

Projektowanie interwencji to działania odbywające się wewnątrz instytucji publicznych, ciał doradczych i ośrodków decyzyjnych. Ich rezultatem jest powstanie propozycji zmian w prawie lub polityce publicznej (np. nowego programu). Są to działania koncepcyjne, które następują po zidentyfikowaniu potrzeby interwencji. Na tym etapie celem jest jej konkretyzacja. Siły i interesy polityczne, sposób podejmowania decyzji w państwie, poziom demokracji i pluralizmu – to przykłady czynników, które w najogólniejszej skali mogą wpływać na trafność i zasadność proponowanej interwencji.

Kluczowym krokiem, a zarazem warunkiem skuteczności na tym etapie jest odpowiednie sprecyzowanie celów interwencji – tj. pożądaných efektów końcowych – oraz środków, które mają do nich doprowadzić. Niedopasowanie w tym punkcie może przekreślić wszelkie dalsze działania. Tutaj także występuje omówiony wcześniej czynnik ryzyka w postaci niedostatku informacji po stronie państwa. Instytucje państwowe mogą nietrafnie zidentyfikować, jakich narzędzi użyć, by działania były skuteczne (np. przez niewłaściwe rozpoznanie przyczyn zaistniałego problemu).

W szczególności niedopasowanie środków do celów może oznaczać, że w projekcie interwencji uwzględniono zbyt małe zasoby – środków finansowych lub czasu, aby dane działanie mogło się powieść

Do zagrożeń tego etapu trzeba zaliczyć także niedobory kompetencji i kapitału ludzkiego w strukturach państwa.

Przykład

Poza często przywoływanymi przykładami nietrafionych inwestycji publicznych, źle zaprojektowanych i skazanych na niepowodzenie programów publicznych, wynikających z braku kompetencji i niewystarczających informacji czerpanych z doświadczeń państw o gospodarkach centralnie planowanych, w aktualnym kontekście warto zwrócić uwagę na analogiczne niepowodzenia demokratycznych gospodarek kapitalistycznych, np. niemieckie uzależnienie od dostaw gazu z zagranicy, w szczególności z Rosji. Niemiecki import gazu był niezwykle słabo zdywersyfikowany przed 24 lutego, bowiem aż 55 proc. tego surowca RFN sprowadzało z Rosji (dane za 2020 r.) i procent ten rósł od początku ubiegłej dekady (www37). W 2020 r. Rosja była także najważniejszą dostawcą ropy naftowej i węgla kamiennego do Niemiec. Na dodatek zużycie gazu u zachodnich sąsiadów rosło od ok. 2013 r., przy jednoczesnym wygaszaniu energetyki jądrowej, czyli źródła ekologicznego i bezpieczniejszego geopolitycznie. Wśród wielu przyczyn takiej polityki można doszukiwać się błędów już na poziomie samego planu, w którym decydenci nie wzięli pod uwagę dostępnych informacji i nie skonfrontowali się odpowiednio ze wszystkimi czynnikami ryzyka. Na przeciwdziałanie skutkom dużego wzrostu cen energii rząd niemiecki przeznaczył 200 mld EUR. Ponadto wystąpiły także koszty nie do odzyskania, czyli pieniądze stracone na budowę gazociągu Nord Stream 2.

Implementacja

Na etapie wdrażania interwencji za podstawowy warunek skuteczności można uznać sprawną administrację na każdym poziomie, od centralnego po lokalny. Implementacja polityki publicznej „w terenie” wymaga zapewnienia sprawnej egzekucji uchwalanego prawa czy programu.

Niepowodzenie w tym elemencie może wynikać np. ze zbyt wąskich prerogatyw władzy centralnej w stosunku do władzy lokalnej – rozwiązanie zaprojektowane na szczeblu centralnym może spotkać się wówczas z brakiem odzewu na regionalnych szczeblach administracji państwowej. Może też wynikać z nieodpowiedniego podziału środków między różnymi stopniami władzy – administracja lokalna może nie mieć odpowiednich narzędzi i zasobów do realizacji zadań.

Czynnikiem ryzyka jest też niewystarczająco rozbudowana sieć instytucji administracyjnych (np. urzędów i ich pracowników, aparatu informacyjnego i kontrolnego itd.) i problemy kadrowe. Zbyt mała liczba pracowników różnych urzędów, inspektoratów czy nawet bardziej podstawowych instytucji, jak ochrona zdrowia, policja itp., może sprawić, że interwencja nie jest odpowiednio realizowana, zmiany w prawie nie są egzekwowane, a programem rządowym objęta jest mniejsza liczba osób.

Na etapie implementacji ujawnia się też często omawiany w literaturze problem pana i sługi. Gdy osoba zarządzająca nie ma pełnej wiedzy co do tego, co dzieje się na niższym szczeblu i nie jest w stanie w pełni kontrolować podwładnych oddelegowanych do realizacji zadań w jej imieniu, pojawia się pokusa nadużycia. Rażącem przykładem jest korupcja, ale ten problem dotyczy często działania osób niżej w hierarchii instytucjonalnej, np. kierownika niższego szczebla, we własnym interesie, a nie w interesie zleceniodawcy; niekiedy zleceniodawcą może być po prostu państwo, a celem zadania – interes państwowy.

Przykład

Przykładem interwencji państwa będącej w fazie „wiecznej implementacji” i ostatecznie raczej nieudanej jest reforma rolna z czasów II Rzeczypospolitej. Reforma miała prowadzić do podziału, upaństwowienia i oddania w ręce chłopów ziemi skupionej w wielkoobszarowych majątkach (często w rękach potomków dawnej szlachty), m.in. w celu poprawy sytuacji ekonomicznej tej grupy społecznej, zmagającej się ze znaczną skalą ubóstwa. Ustawa uchwalona przez polski sejm w 1920 r. deklarowała przymusową parcelację (dla majątków przekraczających ustaloną powierzchnię) i sprzedaż ziemi tak uzyskanej chłopom za połowę ceny rynkowej. Ale w 1921 r. uchwalono konstytucję, z którą ustawa z 1920 r. okazała się sprzeczna i na kolejną ustawę, która zakładała już sprzedaż po cenie rynkowej, choć zawierała też narzędzia pomocy finansowej dla nabywców (kredyty) trzeba było czekać aż do 1925 r.

Z danych wynika, że w okresie 20 lat parcelacja doprowadziła do zmniejszenia o zaledwie ok. 20 proc. powierzchni wchodzącej w skład dużych majątków ziemskich (powyżej 50 ha) i do zwiększenia powierzchni gruntów będących własnością mniejszych gospodarstw o 13 proc. (Błąd, 2019, s. 1040-1041). Reformę przerwała druga wojna światowa, więc jej długotrwałe efekty mogłyby być bardziej pozytywne, jednak problemy w jej implementacji i długi czas trwania lub źle postawione założenia i cele ostatecznie nie przyczyniły się do poprawy sytuacji na wsi.

Działania państwa a społeczeństwo

Kolejny etap zawiera wszelkie czynniki, które mogą spowodować porażkę działania państwa, nawet gdyby w założeniach było ono dobrym rozwiązaniem, poprawnie zaprojektowanym i realizowanym przez kompetentnych ludzi i sprawną administrację. Ten etap dotyczy społecznych czynników ryzyka.

Najbardziej podstawowym z nich jest **brak legitymacji rządu i administracji państwowej w oczach obywateli**. Obywatele mogą nie chcieć podporządkować się jakiegokolwiek polityce, jeśli czują, że zostaje im narzucona w zupełnie obcy, niedemokratyczny sposób. Zmaterializowanie się tego ryzyka można kojarzyć zazwyczaj ze społeczeństwami pod zaborami czy pod rządami dyktatorskimi. W demokracjach o wiele częściej mamy do czynienia ze słabością polityczną i brakiem konsensusu co do proponowanych rozwiązań – np. gdy rząd nie jest w stanie uzyskać większości parlamentarnej dla swoich propozycji i musi je modyfikować lub gdy po zmianie władzy kolejny rząd zaprzestaje działania rozpoczętego przez poprzedni, nie doprowadza programu do końca lub cofa uchwalone zmiany w prawie. Mówi się niekiedy o cyklu politycznym – termin ten opisuje, jak w ustrojach demokratycznych rządy podejmują różnego typu decyzje w różnych fazach swoich kadencji (Alesina, 1988; Alesina, Roubini, Cohen, 1999).

Brak społecznej akceptacji może wynikać z problemu niskiego kapitału społecznego, niskiego poziomu zaufania wśród obywateli zarówno do siebie nawzajem, jak i do instytucji państwowych. Ponadto na skuteczność interwencji państwowych mogą wpływać normy społeczne, przez co nawet w demokratycznych państwach pewne programy nie cieszą się popularnością. Wpływ na poparcie społeczne może mieć też słabość instytucjonalna państwa, niesprawna administracja, braki w kadrach – obywatele nie są zachęceni do przyjęcia proponowanych rozwiązań, a sami nie chcą tego zrobić ze względu na niski kapitał społeczny.

Przyczyną braku społecznej akceptacji może być też relatywna słabość instytucji państwa w stosunku np. do lokalnych elit – taką sytuację kojarzymy raczej z oligarchicznymi ustrojami, gdzie różne nieformalne grupy interesu i ludzie są ponad prawem i mogą omijać wprowadzone przez państwo interwencje. Korupcja polityczna, przechwytywanie zysków i państwowych środków, nieformalna kontrola kluczowych zasobów i tzw. pogoń za rentą (*rent seeking*) to przykłady wymienianych w ekonomii instytucjonalnej czynników ograniczających działania rynku, władzę organów państwowych i możliwości zmian społecznych.

Niektóre interwencje mogą trafić na „twarde” ograniczenia kulturowe, które sprawiają, że społeczeństwo nie zmieni się tak, jak zakładano przy projektowaniu rozwiązania (Michalopoulos, Xue, 2021; Asanov, Heinisch, Luong, 2020). Czynniki ideologiczne może okazać się istotny w przypadku polityk nakierowanych na walkę ze zmianami klimatu, gdzie skłonność do akceptacji pewnych rozwiązań może być zależna od szeroko pojętego światopoglądu i tożsamości (McCright, Dunlap, 2011). W państwach o dominujących

w społeczeństwie przekonaniach pacyfistycznych trudno wprowadzać radykalne reformy związane z obronnością, a w państwach, gdzie zaufanie do nauki jest niskie, inicjatywy społeczne w sferze zdrowia publicznego mogą okazać się nieskuteczne.

Przykład

Przykładem polityki gospodarczej, która napotkała zdecydowany sprzeciw w społeczeństwie, są zmiany podatkowe we Francji (podwyżka akcyzy na paliwa), inspirujące do działania ruch żółtych kamizelek w 2018 r. Wzrost kosztów paliw był tylko pretekstem, który uruchomił protesty, ponieważ przeciwnicy polityki Emmanuela Macrona wyrażali sprzeciw wobec całości kształtu złej sytuacji ekonomicznej i rosnących kosztów życia. Zarazem zmiany w akcyzie zbiegły się w czasie ze zlikwidowaniem solidarnościowego podatku majątkowego płaconego przez najbogatszych. Demonstracje miały charakter masowy, w ciągu 10 pierwszych dni zebrały blisko pół miliona ludzi (www38), a łącznie w ruchu uczestniczyło nawet 3 mln osób. Byli to przede wszystkim ludzie z niższych klas, z mniejszych miast i wsi, dla których samochód jest podstawowym dobrem. Choć polityka Macrona miała być prośrodowiskowa i zredukować zużycie paliw kopalnych, to nie wzięto pod uwagę, że taka zmiana powinna być komplementarna wobec programów i inwestycji, np. w publiczny transport zbiorowy, bo w przeciwnym razie będzie oznaczała tylko podwyżkę kosztów życia, którą odczują najubożsi. Po miesiącu protestów prezydent Macron zrezygnował z wprowadzenia zapowiedzianych reform, ale ruch pozostaje aktywny, choć jego uczestnicy nie posiadają jednej, konkretnej afiliacji politycznej. Żółte kamizelki są jednym z najlepszych współczesnych przykładów, jak interwencja w gospodarkę – nawet jeśli słuszna w ogólnym zamiarze i w innych warunkach niekontrowersyjna – może zostać odrzucona przez społeczeństwo, gdy nierówności ekonomiczne i zła sytuacja materialna uboższych klas nie są brane pod uwagę przez władzę.

Aktualnym wyzwaniem, istotnym z punktu widzenia społecznego poparcia, jest zestaw interwencji mających na celu redukcję emisji, które z jednej strony są szeroko zakrojone, ale zarazem wymagają ostrożności, tak by likwidacja źródeł emisji łączyła się z atrakcyjną alternatywą dla ludzi, którzy są coraz usilniej nakłaniany do zmiany swoich nawyków konsumpcyjnych. To samo w sobie też jest wyzwaniem dla prośrodowiskowej ingerencji w rynek i zielonej transformacji – zadbanie o obywateli szczególnie dotkniętych koniecznymi zmianami, tak aby instytucje publiczne i regulatorzy nie stracili społecznego mandatu do ich dokonywania.

Podsumowanie

Analiza przyczyn, przykładów i skutków interwencjonizmu państwowego w XX i XXI w. pokazuje jak złożonym i niejednorodnym procesem jest zaangażowanie narzędzi państwa w mechanizmy gospodarki wolnorynkowej.

Wzrost aktywności państwa i intensyfikacja interwencji publicznej w gospodarkę mogą wynikać z całego wachlarza przyczyn – czasem wzajemnie ze sobą powiązanych – i tylko niekiedy łączą się bezpośrednio z konfliktem zbrojnym czy przygotowaniem do niego. Przywołane powyżej przykłady pozwalają sugerować, że ostatni kryzys finansowy, pandemia, a teraz wojna i wywołany w jej wyniku kryzys energetyczny oraz możliwy kryzys żywnościowy to wyzwania, które sprawią, że **państwowy interwencjonizm w najbliższych latach będzie raczej opcją domyślną w polityce gospodarczej niż wyjątkiem**, zwłaszcza że już doświadczenie wcześniejszych kryzysów pokazało, iż na daleko posuniętą interwencję decydowały się zarówno rządy „liberalne”, jak i „etatystyczne”, i paradoksalnie skala interwencji w czasie pandemii była większa w przypadku tych pierwszych (IMF, 2022).

Najbardziej widocznymi długoterminowymi skutkami wzrostu aktywności państwa w gospodarce na przestrzeni ostatnich lat są:

1. stopniowe odchodzenie od twardych i uniwersalnych reguł fiskalnych w kierunku postrzegania polityki fiskalnej jako instrumentu stanowiącego nie tylko odpowiedź na kryzysy, ale również narzędzia kształtowania rozwoju gospodarczego,
2. wzrost roli banków centralnych w kreowaniu doraźnych odpowiedzi na szoki gospodarcze i poszerzenie ich domeny,
3. osłabienie autonomii polityki monetarnej,
4. nadchodząca zmiana struktury wydatków publicznych w kierunku wzmocnienia wydatków na bezpieczeństwo narodowe i zbrojenia,
5. zabezpieczenie dostaw surowców energetycznych,
6. neutralizacja negatywnych konsekwencji związanych z przerwaniem łańcuchami dostaw.

Kryzysy wymagają szybkiej i skoordynowanej reakcji państw, zmiany funkcjonowania gospodarek, a niekiedy całych społeczeństw. Jak zauważył Joseph Stiglitz (2022) w jednej z ostatnich publikacji, **system gospodarczy czasu pokoju nie jest narzędziem do wygrania wojny, bowiem procesy rynkowe nie są w stanie wystarczająco szybko zareagować na konieczne zmiany o charakterze strukturalnym**. Wydaje się, że trzecia dekada XXI w. upłynie pod znakiem aktywności państwa w sferze społecznej i gospodarczej. Cele i narzędzia interwencjonizmu powinny być jednak dostosowane do aktualnej sytuacji nie tylko gospodarczej, ale i społecznej. Każda duża ingerencja w ekosystem społeczny lub ekonomiczny, żeby była skuteczna, powinna uwzględniać dominujące w danym momencie oceny i wartości społeczne. Bez uwzględnienia najlepszej możliwej wiedzy, ale i aksjologii danego społeczeństwa, państwa nie tylko ryzykują porażkę w realizacji zakładanych celów, ale mogą wręcz spowodować swoimi inicjatywami szkody zarówno gospodarcze, jak i społeczne.

Bibliografia

- Alesina, A. (1988), *Macroeconomics and Politics*, "NBER Macroeconomics Annual", No. 3.
- Alesina, A., Roubini, N., Cohen, G.D. (1999), *Political Cycles and the Macroeconomy*, MIT Press, Cambridge, London.
- Asanov, I., Heinisch, D.P., Luong, N. (2020), *Folktale Narratives and Economic Behavior*, "MAGKS Joint Discussion Paper Series in Economics", No. 09-2020, https://www.econstor.eu/bitstream/10419/216649/1/09-2020_asanov.pdf [dostęp: 07.10.2022].
- Bartkowiak, R. (2019), *Historia myśli ekonomicznej*, PWE, Warszawa.
- Birch, K., Mykhnenko, V. (2010), *The Rise and Fall of Neoliberalism: the Collapse of an Economic Order?*, Zed Books Ltd., London.
- Biten, M., Kuhn, T., van der Brug, W. (2022), *How does fiscal austerity affect trust in the European Union? Analyzing the role of responsibility attribution*, "Journal of European Public Policy", <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13501763.2022.2060282> [dostęp: 14.10.2022].
- Black, S.W. (1985), *Learning From Adversity: Policy Responses to Two Oil Shocks*, "Essays In International Finance", No. 160, <https://ies.princeton.edu/pdf/E160.pdf> [dostęp: 23.09.2022].
- Blaug, M. (2000), *Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Blinder, A.S., Zandi, M. (2015), *The Financial Crisis: Lessons for the Next One*, Center on Budget and Policy Priorities, <https://www.cbpp.org/sites/default/files/atoms/files/10-15-15pf.pdf> [dostęp: 07.07.2022].
- Błąd, M. (2019), *Reformy rolne Polski Odrodzonej*, (w:) Halamska, M., Stanny, M., Wilkin, J. (red.), *Ciągłość i zmiana. Sto lat rozwoju polskiej wsi*, Tom 2, IRWiR PAN, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Butkiewicz, J.L. (1995), *The Impact of a Lender of Last Resort During the Great Depression: the Case of the Reconstruction Finance Corporation*, "Explorations in Economic History", No. 32(2).
- Broadberry, S., Harrison, M. (2005), *The Economics of World War I*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Buti, M., Papaconstantinou, G. (2021), Centre for Economic Policy Research, *The Legacy of the Pandemic: How Covid-19 is Reshaping Economic Policy in the EU*, <https://cepr.org/publications/policy-insight-109-legacy-pandemic-how-covid-19-reshaping-economic-policy-eu> [dostęp: 20.09.2022].
- Cahill, D. (2011), *Beyond Neoliberalism? Crisis and the Prospects for Progressive Alternatives*, "New Political Science", No. 33(4), <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/07393148.2011.619820> [dostęp: 20.09.2022].

- Campiglio, E., Dafermos, Y., Monnin, P., Ryan-Collins, J., Schotten, G., Tanaka, M. (2018), *Climate change challenges for central banks and financial regulators*, "Nature Climate Change", No. 8, <https://www.nature.com/articles/s41558-018-0175-0> [dostęp: 07.07.2022].
- Centre for European Policy Reform (2019), *World War II in America: Spending, deficits, multipliers, and sacrifice*, <https://cepr.org/voxeu/columns/world-war-ii-america-spending-deficits-multipliers-and-sacrifice> [dostęp: 14.10.2022].
- CEPA (2022), *What Does Europe Look Like 3-7 Years After Russia's War in Ukraine?*, <https://cepa.org/comprehensive-reports/what-does-europe-look-like-3-7-years-after-russias-war-in-ukraine/> [dostęp: 04.11.2022].
- Claeys, G., Leandro, A., Mandra, A. (2015), *European Central Bank Quantitative Easing: the detailed manual*, Bruegel 2015/02, https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/imported/publications/pc_2015_02_110315.pdf [dostęp: 23.08.2022].
- Comaroff, J. (2011), *The End of Neoliberalism?: What Is Left of the Left*, "The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science", No. 637(1), <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0002716211406846> [dostęp: 20.09.2022].
- Cramer, K.C. (2002), *Homo Economicus Goes to War: Methodological Individualism, Rational Choice and the Political Economy of War*, "World Development", Vol. 30, No. 11.
- Cramer, K.C., Hallonsten, O. (2020), *Big Science and Research Infrastructures in Europe*, Edward Elgar, Northampton.
- D'Agostino, G., Dunne, J.P., Pieroni, L. (2017), *Does Military Spending Matter for Long-run Growth?*, „Defence and Peace Economics”, No. 28(4), <https://www.tandfonline.com/doi/citedby/10.1080/10242694.2017.1324723?scroll=top&needAccess=true> [dostęp: 24.08.2022].
- Danowska-Prokop, B. (2018), *Polityka gospodarcza pierwszego dziesięciolecia II Rzeczypospolitej w ocenie polskich ekonomistów*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, nr 367, <https://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.cejsh-7c9287e2-c702-45d5-a700-bf54c02f13b2/c/04.pdf> [dostęp: 12.08.2022].
- Departament Skarbu Wielkiej Brytanii (2022), *Overall government support for the cost of living: factsheet*; stan na 26.05, London.
- Dębkowska, K., Kłosiewicz-Górecka, U., Szymańska, A., Ważniewski, P., Zybortowicz, K. (2021), *Tarcza Antykryzysowa. Koło ratunkowe dla firm i gospodarki?*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa.
- Druchin, S., Klucznik, M., Rybacki, J., Sajnog, S., Sułkowski, D. (2022), *Przegląd gospodarczy PIE: zima 2022*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa.
- European Central Bank (2021), *Climate change and monetary policy in the euro area. Occasional Paper Series*, No. 271, <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op271~36775d43c8.hr.pdf> [dostęp: 23.08.2022].

- European Central Bank (2022a), *Monetary policy decisions*, <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2022/html/ecb.mp220908~c1b6839378.en.html> [dostęp: 07.10.2022].
- European Central Bank (2022b), *Monetary policy decisions*, <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2022/html/ecb.mp221215~f3461d7b6e.en.html> [dostęp: 16.12.2022]
- European Commission (2022), *State of the Energy Union 2022*, Brussels.
- Evans, M. (1991), *The Classical Economists, Laissez-Faire and the State*, (w:) Moran, M., Wright, M. (eds.), *The Market and the State*, Palgrave Macmillan, London, https://doi.org/10.1007/978-1-349-21619-2_1 [dostęp: 13.10.2022].
- Foster, J.B., Magdoff, F. (2009), *The Great Financial Crisis: Causes and Consequences*, New York University Press, New York.
- Friedman, M. (1962), *Capitalism and Freedom*, University of Chicago Press, Chicago.
- Galbraith, J.K. (2014), *The End of Normal: The Great Crisis and the Future of Growth*, Simon & Schuster, New York.
- Golson, E. (2011), *The economics of neutrality: Spain, Sweden and Switzerland in the Second World War*, PhD dissertation, London School of Economics, London.
- Goczek, Ł. (2011), *Federal Policy Responses to the 2007-2009 US Credit Crunch*, "Equilibrium. Quarterly Journal of Economics and Economic Policy", No. 6(3), <https://doi.org/10.12775/EQUIL2011.018>.
- GUS (2021), *Wydatki na ochronę zdrowia w latach 2018-2020*, https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5513/27/1/1/wydatki_na_ochrone_zdrowia_w_latach_2018-2020.pdf [dostęp: 15.07.2022].
- GUS (2022), *Wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych w listopadzie 2022 roku*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ceny-handel/wskazniki-cen/wskazniki-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych-w-listopadzie-2022-roku,2,133.html> [dostęp: 16.12.2022].
- Hallonsten, O. (2016), *Big Science Transformed: Science, Politics and Organization in Europe and the United States*, Palgrave Macmillan, London.
- Harrison, M. (2000), *The Economics of World War II: Six Great Powers in International Comparison*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Hewlett, R.G., Anderson, O.E. (1962), *The New World, 1939-1946*, Pennsylvania State University Press, Philadelphia.
- Hewlett, R.G., Duncan, F. (1969), *Atomic Shield, 1947-1952. A History of the United States Atomic Energy Commission*, Pennsylvania State University Press, Philadelphia.
- Hossein-Zadeh, I. (2006), *The Political Economy of U.S. Militarism*, Palgrave Macmillan, New York.
- Huerta de Soto, J. (2010), *Szkoła austriacka*, Fijorr Publishing, Warszawa.
- Ikenberry, J. (1988), *The Oil Shocks and State Responses*, (w:) *Reasons of State: Oil Politics and the Capacities of American Government*, Cornell University Press, New York.

- International Monetary Fund (2021), *Fiscal Monitor Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic*, <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19> [dostęp: 07.10.2022].
- IMF (2022) *Tracking Economic and Financial Policies during COVID-19: An Announcement-Level Database*, <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2022/06/03/Tracking-Economic-and-Financial-Policies-During-COVID-19-An-Announcement-Level-Database-518896> [dostęp: 07.10.2022].
- Kacperski, J. (2009), *Szkola austriacka wobec socjalizmu, interwencjonizmu i współczesnych problemów wolnego rynku*, Prohibita, Warszawa.
- Keynes, J.M (1940), *How to Pay for the War: A Radical Plan for the Chancellor of the Exchequer*, Macmillan and Co., Ltd., London.
- Keynes, J.M. (1985), *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, PWN, Warszawa.
- Klimiuk, Z. (2019), *Stany Zjednoczone a integracja polityczna, militarna i gospodarcza Europy Zachodniej w pierwszych latach po II wojnie światowej (do 1950 r.)*. *Ameryka nadaje ton i dyktuje warunki*, „Historia i Polityka”, nr 27(34).
- Klucznik, M., Marczewski, K., Rybacki, J., Sawulski, J. (2021), *The new policy mix. The relationship between monetary and fiscal policy – lessons from the crisis*, Policy Paper, No. 6, Polish Economic Institute, Warsaw.
- Kruizinga, S. (2014), *Neutrality*, (w:) Winter, J., *The Cambridge History of the First World War*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Kundera, J. (red.)(2018), *Gospodarka światowa po kryzysie 2008 r.*, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław.
- Landau, Z., Tomaszewski, J. (1999), *Zarys historii gospodarczej Polski 1918-1939*, Książka i Wiedza, Warszawa.
- Maj, M., Miniszewski, M. (2022), *The Emitting 7: the time and cost of climate neutrality*, Polish Economic Institute, Warsaw.
- Maj, M., Miniszewski, M., Rabiega, W. (2022), *Wpływ „Fit For 55” na scenariusze rozwoju transportu pasażerskiego w Polsce*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa.
- Mak, M., Wildowicz-Gięgiel, A. (2018), *Rozważania o wolności i granicach omnipotencji państwa w zakresie opodatkowania w ujęciu ekonomii klasycznej*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, Nr 509, https://dbc.wroc.pl/Content/46073/PDF/Mak_Rozwazania_o_Wolnosci_i_Granicach_O_mnipotencji_Panstwa_2018.pdf [dostęp: 10.09.2022].
- Mankiw, N.G., (1985), *Small Menu Costs and Large Business Cycles: A Macroeconomic Model of Monopoly*, “The Quarterly Journal of Economics”, No. 100(2).
- McCright, A.M., Dunlap, R.E. (2011), *Cool dudes: The denial of climate change among conservative white males in the United States*, “Global Environmental Change”, nr 21(4).
- Michalopoulos, S., Xue, M.M. (2021), *Folklore*, “The Quarterly Journal of Economics”, No. 136(4).

- Morawski, W. (2009), *Gospodarka II Rzeczypospolitej, (w:) Polski wiek XX*, t. I, Bellona i Muzeum Historii Polski, Warszawa.
- Mordzak, A. (2016), *Nowy Ład prezydenta Franklina Delano Roosevelta w oczach Wiktora Podoskiego*, „Acta Universitatis Lodzianis. Folia Historica”, nr 96.
- National Commission on the causes of the Financial and Economic Crisis in the United States (2011), *The Financial Crisis Inquiry Report*, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/GPO-FCIC/pdf/GPO-FCIC.pdf> [dostęp: 21.10.2022].
- Nichols, K.D. (1987), *The Road to Trinity: A Personal Account of How America's Nuclear Policies Were Made*, William Morrow and Company, New York.
- North, D.C., Wallis, J.J., Weingast, B.R. (2009), *Violence and Social Orders. A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*, Cambridge University Press, New York.
- OECD (2022), *Why governments should target support amidst high energy prices*, “OECD Policy Responses: Ukraine tackling the policy challenges”, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/40f44f78-en.pdf?expires=1666344332&id=id&accname=guest&checksum=96E13524674535304C2DA55A130D4665> [dostęp: 15.07.2022].
- ONZ (1947), *United Nations General Assembly Resolution 181*, https://avalon.law.yale.edu/20th_century/res181.asp [dostęp: 03.07.2022].
- ONZ (2017), *On the Role of Central Banks in Enhancing Green Finance, Inquiry Working Paper*, No. 17/01, UN Environment Inquiry/CIGI Research Convening, https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/16803/Role_Central_Banks_Green_Finance.pdf?sequence=1&isAllowed=1 [dostęp: 23.08.2022].
- Oxfam (2013), *The true cost of austerity and inequality. UK Case Study*: https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/cs-true-cost-austerity-inequality-uk-120913-en_0.pdf [dostęp: 14.10.2022].
- Piątek, D., Szarzec, K. (2009), *Państwo a dobrobyt ekonomiczny – między wolnością a przymusem*, „Gospodarka Narodowa”, nr 5-6, <https://gnpje.sgh.waw.pl/pdf-101219-32786> [dostęp: 07.07.2022].
- PIE (2019), *Czas na ciepłownictwo*, <https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2022/01/PIE-Cieplownictwo.pdf> [dostęp: 14.10.2022].
- PIE (2022), *Warnomics. Gospodarcze koszty inwazji Rosji i Białorusi na Ukrainę*, https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2022/04/PIE-Raport-Warnomics-Gospodarcze-koszty_2022.pdf [dostęp: 01.07.2022].
- PIE, BGK (2022), *Miesięczny Indeks Koniunktury*, październik 2022, https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2022/10/MIK_10-2022.pdf [dostęp: 30.10.2022].
- Ray, R., Gallagher, K.P., Kring, W. (2020), *IMF Austerity Since the Global Financial Crisis: New Data, Same Trend, and Similar Determinants*, “GEGI Working Paper”, No. 11/2020, <https://www.bu.edu/gdp/files/2020/11/IMF-Austerity-Since-the-Global-Financial-Crisis-WP.pdf> [dostęp: 14.10.2022].

- Robertson, P. (2021), *Debating defence budgets: Why military purchasing power parity matters*, <https://cepr.org/voxeu/columns/debating-defence-budgets-why-military-purchasing-power-parity-matters> [dostęp: 10.11.2022].
- Robison, R. (2006), *The Neoliberal Revolution. Forging the Market State*, Palgrave MacMillan, New York.
- Rosati, D.K. (2016), *Nowe tendencje w polityce pieniężnej po kryzysie finansowym 2008-2012*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, nr 4(82) cz. 1, https://wneiz.pl/nauka_wneiz/frfu/82-2016/FRFU-82-cz1-461.pdf [dostęp: 23.08.2022].
- Rothbard, M.N. (2008), *Wielki Kryzys w Ameryce*, Instytut Ludwiga von Misesa, Warszawa.
- Samuelson, P., Nordhaus, W. (2014), *Ekonomia*, Rebis, Poznań.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/821 z dnia 20 maja 2021 r. ustanawiające unijny system kontroli wywozu, pośrednictwa, pomocy technicznej, tranzytu i transferu produktów podwójnego zastosowania (wersja przekształcona), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=CELEX%3A32021R0821> [dostęp: 10.11.2022]
- Schanzenbach, D.W., Nunn, R., Bauer, L., Boddy, D., Nantz, G. (2016), *Nine facts about the Great Recession and tools for fighting the next downturn*, Brookings Institute, <https://www.brookings.edu/research/nine-facts-about-the-great-recession-and-tools-for-fighting-the-next-downturn/> [dostęp: 21.10.2022].
- Schmidt, V., Thatcher, M. (2013), *Resilient Liberalism in Europe's Political Economy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Şimandan, R., Păun, C. (2021), *The Costs and Trade-Offs of Green Central Banking: A Framework for Analysis*, „Energies”, No. 14(16).
- Śławiński, A. (2011), *Polityka pieniężna*, C.H. Beck, Warszawa.
- Stiglitz, J. (2022), *Wars aren't won with peacetime economics*, <https://www.project-syndicate.org/commentary/west-needs-war-economics-energy-food-supply-shortages-by-joseph-e-stiglitz-2022-10?barrier=accesspaylog> [dostęp: 21.10.2022].
- Szadkowski, K. (2015), *Uniwersytet jako dobro wspólne. Podstawy krytycznych badań nad szkolnictwem wyższym*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- “The Economist” (2022a), *The new interventionism. Special reports*, <https://www.economist.com/special-report/2022-01-15> [dostęp: 07.07.2022].
- “The Economist” (2022b), *Government' widespread new fondness for interventionism*, <https://www.economist.com/special-report/2022/01/10/governments-widespread-new-fondness-for-interventionism> [dostęp: 07.07.2022].
- Walentowicz, H. (2012), *Marks, Horkheimer, Bauman, Harman: globalizacja a problem emancypacji społecznej*, „Nowa Krytyka”, nr 29.

- Williamson, O. (1981), *The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach*, "American Journal of Sociology", No. 87(3), <https://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1086/227496> [dostęp: 10.09.2022].
- Winter, J. (eds.)(2014), *War Economies*, (w:) *The Cambridge History of the First World War*, Cambridge University Press, <https://www.cambridge.org/core/books/abs/cambridge-history-of-the-first-world-war/war-economies/35A20C82C84E9F7DD6933D401A89A03E> [dostęp: 15.09.2022].
- Wtudyka, T. (2008), *Dwa dwudziestolecia gospodarki rynkowej w Polsce*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- World Bank, World Trade Organization (2022), *Trade Therapy Deepening Cooperation to Strengthen Pandemic Defense*, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/37494/9781464818851.pdf> [dostęp: 04.11.2022].
- Wylie, N. (2002), *European neutrals and non-belligerents during the Second World War*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Zeza, G. (2012), *The impact of fiscal austerity in the Eurozone*, "Review of Keynesian Economics", No. 1(1), <https://www.elgaronline.com/view/journals/roke/0-1/roke.2012.01.03.xml> [dostęp: 14.10.2022].
- (www1) <https://history.state.gov/milestones/1969-1976/oil-embargo> [dostęp: 16.09.2022].
- (www2) <https://www.weforum.org/agenda/2022/03/iea-1970s-energy-crisis/> [dostęp: 16.09.2022].
- (www3) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52008DC0800> [dostęp: 23.08.2022].
- (www4) <https://www.esm.europa.eu/blog/how-esm-helps-europe> [dostęp: 23.08.2022].
- (www5) https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/jobs-and-economy-during-coronavirus-pandemic_en [dostęp: 15.07.2022].
- (www6) https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_en [dostęp: 15.07.2022].
- (www7) <https://www.statista.com/statistics/1107572/covid-19-value-g20-stimulus-packages-share-gdp/> [dostęp: 07.10.2022].
- (www8) <https://www.gov.pl/web/polski-lad/wiecej-na-zdrowie> [dostęp: 07.10.2022].
- (www9) https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_en [dostęp: 15.07.2022].
- (www10) https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-industrial-strategy_en [dostęp: 04.11.2022].
- (www11) <https://www.sipri.org/commentary/blog/2022/explainer-proposed-hike-german-military-spending> [dostęp: 15.07.2022].
- (www12) <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/2980669/fiscal-2023-budget-funds-military-for-today-future/> [dostęp: 15.07.2022].

- (www13) <https://www.gov.pl/web/obrona-narodowa/w-2022-roku-wydatki-na-obronosc-osiagna-poziom-24-pkb> [dostęp: 15.07.2022].
- (www14) <https://www.sipri.org/media/press-release/2022/world-military-expenditure-passes-2-trillion-first-time> [dostęp: 15.07.2022].
- (www15) <https://news.bloomberglaw.com/environment-and-energy/natural-gas-soars-700-becoming-driving-force-in-new-cold-war> [dostęp: 15.07.2022].
- (www15) <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-08-29/europe-s-benchmark-power-price-breaks-1-000-euros-for-first-time> [dostęp: 16.09.2022].
- (www16) <https://www.reuters.com/business/energy/gazprom-nord-stream-1-gas-stay-shut-until-turbine-fault-fixed-no-timeline-given-2022-09-02/> [dostęp: 04.11.2022].
- (www17) <https://www.euractiv.com/section/energy/news/danish-police-say-powerful-explosions-at-origin-of-nord-stream-disruption/> [dostęp: 04.11.2022].
- (www18) <https://www.reuters.com/business/energy/oapec-sec-gen-says-opec-decision-cut-oil-production-correct-2022-10-15/> [dostęp: 04.11.2022].
- (www19) <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-08-29/europe-s-benchmark-power-price-breaks-1-000-euros-for-first-time> [dostęp: 04.11.2022]
- (www20) https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/NRG_CB_SFF__custom_4180152/default/table?lang=en [dostęp: 21.10.2022].
- (www21) <https://www.politico.eu/article/germany-chancellor-olaf-scholz-energy-price-relief-cap-prices/> [dostęp: 16.09.2022].
- (www22) <https://www.gov.pl/web/premier/premier-oglosil-tarcze-solidarnosciowa-ktora-ma-chronic-polakow-przed-gwaltownymi-wzrostami-cen-energii> [dostęp: 16.09.2022].
- (www23) <https://tradingeconomics.com/united-states/inflation-cpi> [dostęp: 21.10.2022].
- (www24) <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/15265521/2-17112022-AP-EN.pdf/b6953137-786e-ed9c-5ee2-6812c0f8f07f> [dostęp: 16.12.2022]
- (www25) <https://www.ons.gov.uk/economy/inflationandpriceindices/bulletins/consumerpriceinflation/september2022> [dostęp: 21.10.2022].
- (www26) <https://www.cnbc.com/2022/07/27/fed-decision-july-2022-.html> [dostęp: 07.10.2022].
- (www27) <https://www.bankofengland.co.uk/monetary-policy-summary-and-minutes/2022/december-2022> [dostęp: 16.12.2022]
- (www28) https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/669958/DefenceIndustrialPolicy_Web.pdf [dostęp: 15.07.2022].
- (www29) <https://www.nber.org/digest/sep20/world-war-ii-rd-spending-catalyzed-post-war-innovation-hubs> [dostęp: 07.10.2022].

- (www30) <https://sciencebusiness.net/covid-19/news/france-reaches-research-bazooka-adding-over-eu5b-over-10-years-fight-covid-19-and> [dostęp: 07.10.2022].
- (www31) <https://sciencebusiness.net/widening/news/czechs-lay-out-rd-priorities-six-month-presidency-council> [dostęp: 07.10.2022].
- (www32) https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_197494.htm [dostęp: 07.10.2022].
- (www33) https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_194587.htm [dostęp: 07.10.2022].
- (www34) https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/0112_state_capacity_conflict_cardenas.pdf [dostęp: 07.10.2022].
- (www35) <https://www.bis.org/publ/bppdf/bispap122.pdf> [dostęp: 07.10.2022].
- (www36) <http://www.worldgovernmentbonds.com/spread/italy-10-years-vs-germany-10-years/> [dostęp: 07.10.2022].
- (www37) <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2022-02-23/niebezpieczna-zaleznosc-od-rosji-niemcy-wobec-kryzysu-gazowego> [dostęp: 07.10.2022].
- (www38) https://pism.pl/publikacje/Protest_zoltych_kamizelek_we_Francji [dostęp: 07.10.2022].

Spis wykresów, tabel i infografik

SPIS WYKRESÓW

Wykres 1.	Zmiany w sumach bilansowych wybranych banków centralnych w latach 2007-2013	23
Wykres 2.	Wydatki potęg militarnych na obronność w porównaniu z resztą świata w 2021 r.	30
Wykres 3.	Proporcje wydatków wojskowych z wykorzystaniem PKB-PPP (dane za 2019 r., w mln USD)	30

SPIS TABEL

Tabela 1.	Główne szkoły w myśli ekonomicznej i ich podejście do roli państwa w gospodarce (od najbardziej wolnorynkowego do najbardziej etatystycznego)	13
Tabela 2.	Podsumowanie narzędzi finansowych wspierających gospodarki państw UE po wybuchu pandemii COVID-19 (w mld EUR)	25

SPIS INFOGRAFIK

Infografika 1.	Główne narzędzia przeciwdziałania kryzysowi finansowemu wdrożone w UE.	22
Infografika 2.	Interwencje Fed w czasie kryzysu finansowego	23

Polski Instytut Ekonomiczny

Polski Instytut Ekonomiczny to publiczny *think tank* ekonomiczny z historią sięgającą 1928 roku. Jego obszary badawcze to przede wszystkim makroekonomia, energetyka i klimat, handel zagraniczny, foresight gospodarczy, gospodarka cyfrowa i ekonomia behawioralna. Instytut przygotowuje raporty, analizy i rekomendacje dotyczące kluczowych obszarów gospodarki oraz życia społecznego w Polsce, z uwzględnieniem sytuacji międzynarodowej.