

Zawodność rynku jako uzasadnienie interwencji publicznej z uwzględnieniem stabilności systemu finansowego²

Rozpatrywanie stabilności finansowej w kontekście zawodności rynku jest o tyle ważne, iż związane może być z nieoptymalną interwencją publiczną. Wszystkie formy złamania podstawowej zależności pomiędzy podażą i popytem automatycznie prowadzącej do optymalnej alokacji zasobów uzasadniają interwencję publiczną. Niemniej, w przypadku źle zaprogramowanej interwencji, odbywającej się za pośrednictwem systemu finansowego lub wpływającej na ten system, możliwe jest wystąpienie negatywnych efektów m.in. efektu wypychania, negatywnej selekcji, czy wzrostu ryzyka, które spowodować mogą zmniejszenie stabilności systemu finansowego. Dzieje się tak, np. w sytuacji nieoptymalnego wykorzystania zwrotnych instrumentów, takich jak pożyczki i poręczenia współfinansowane z funduszy europejskich, na które w perspektywie finansowej 2014-2020 może być przeznaczony aż 10% środków, jakie Polska uzyskała z funduszy strukturalnych.

Stabilność ekonomiczna to najszersze ujęcie stabilności, obejmujące zarówno stabilność mikro-, jak i makroekonomiczną. Zgodnie z przyjętą definicją Instytutu Stabilności Finansowej przy Banku Rozrachunków Międzynarodowych w Bazylei, stabilność ekonomiczna oznacza równowagę popytu i podaży w warunkach wzrostu gospodarczego, kontrolowanej inflacji oraz minimalnego bezrobocia. Stabilność systemu bankowego, jest więc za pośrednictwem stabilności finansowej częścią szeroko rozumianej stabilności ekonomicznej. Stabilny system finansowy zapewnia równowagę, która oznacza utrzymywanie stabilizacji, bez względu na wpływ czynników zewnętrznych i wewnętrznych³. Ważnym elementem stabilności finansowej jest również fakt, iż występowanie ewentualnych zaburzeń (destabilizacja) musi negatywnie oddziaływać na gospodarkę⁴. Tym samym stabilność sektora finansowego, jak już wspomniano powyżej, jest sprzężona ze stabilnością gospodarczą.

¹ Dr Marcin Wajda, Katedra Skarbowości, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.

² Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2013/09/B/HS4/03610

³ H. Żukowska, *Stabilność i czynniki destabilizujące system bankowy, przykład Rosji po 1990 roku*, Lublin 2007, s. 15.

⁴ A. Sławiński, *Stabilność finansowa*, [w:] *Polityka pieniężna*, pod. red. A. Sławińskiego, Warszawa 2011, s. 51.

W przedstawionej powyżej definicji niestabilność jest zjawiskiem, które występuje niezależnie od istniejących instytucji. Definiuje ona pewien stan rynku. Inaczej pojęcie niestabilności finansowej definiuje A. Crockett, który uznaje ją za przypadek niskiego poziomu zaufania do instytucji, co do możliwości regulowania swoich zobowiązań bez pomocy z zewnątrz lub do sytuacji, w której niemożliwe jest zawieranie transakcji po cenach, które nie ulegają nieuzasadnionym fluktuacjom. Stabilność jest więc w tym przypadku cechą zarówno instytucji, jak i rynku, na którym ona występuje⁵. Ważnym elementem, o który należałoby uzupełnić tę definicję po kryzysie gospodarczym, który rozpoczął się w 2008 r., jest fakt, iż zaufanie to nie występuje tylko na linii instytucja – klient, ale również na linii instytucja – instytucja. Ten drugi przykład, odnosi się zarówno do samych banków, jak i do relacji bank – agencja regulacyjna. Niewątpliwie o niestabilności systemu bankowego będziemy mówić również w przypadku utraty zaufania podmiotów do działań i decyzji agencji regulacyjnej.

Należy jednak podkreślić, iż ze względu na swój charakter stabilność to stan, który może ulegać częstym fluktuacjom i sam w sobie nie może zostać skwantyfikowany. Dlatego więc, mówiąc o stabilności, mamy na myśli pewien zdefiniowany okres, który cechuje się określonymi wartościami wskaźników. Współczesna ekonomia nie dysponuje jednak binarnym wskaźnikiem, który pozwoliłby określić, czy istnieje na rynku stabilność, czy destabilizacja. Konieczne jest więc zwrócenie szczególnej uwagi na stabilność systemu w kontekście podejmowanych przez organy władzy publicznej działań, tak aby skutki interwencji uwzględniały również ten aspekt. Jest to o tyle ważne, iż wartość środków unijnych przeznaczonych na finansowanie zwrotne w perspektywie finansowej 2014-2020 znacząco wzrosnie, natomiast instytucjami zarządzającymi programami operacyjnymi nie są agencje finansowe, a podmioty, których celem jest zapewnienie rozwoju regionalnego i krajowego.

Zgodnie z art. 37 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającym wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu

⁵ A. Ostalecka, *Niestabilność systemów finansowych i jej konsekwencje dla gospodarki światowej*, [w:] *Bankowość wobec procesów globalizacji*, pod. red. L. Pawłowicz, R. Wierzba, Gdańsk – Jurata 2003, s. 332.

Spółecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006: „wsparcie z instrumentów finansowych jest oparte na ocenie ex ante, która wykazuje występowanie zawodności mechanizmów rynkowych lub nieoptymalny poziom inwestycji”. Zdefiniowanie i skwantyfikowanie zawodności rynku oraz nieoptymalnego poziomu inwestycji jest więc podstawą interwencji publicznej w obszarze wdrażania programów operacyjnych współfinansowanych ze środków europejskich, które wykorzystują tzw. zwrotne instrumenty finansowe.

Funkcjonowanie rynku, zgodnie z teorią Warlasa i Pareta zakłada istnienie automatycznych mechanizmów dostosowawczych, których celem jest równoważenie popytu i podaży w taki sposób, aby osiągnąć optymalną alokację wszystkich czynników. Rynek to jednak rzecz abstrakcyjna. Jest to zarówno kupowanie akcji na świetnie zorganizowanych giełdach, jak również niewielkie transakcje dokonywane na małych bazarach. Każda z nich jest oparta na funkcjonowaniu ludzkich potrzeb i psychiki, w której znajduje się altruizm, egoizm, oszustwo oraz kompleksy, dlatego też rynek scalający zachowania wszystkich „aktorów” odzwierciedla zarówno ich prospołeczne zachowania, jak również ich niedoskonałości i ułomności, które są antyspołeczne, a więc antyrynkowe. Takie działania zostały nazwane przez ekonomistów zawodnością rynku i bez podjęcia odpowiednich środków, nie będą one służyły optymalnej alokacji czynników produkcji oraz sprawliwemu podziałowi wypracowanych dóbr i usług.

Zgodnie z założeniami neoklasycznej mikroekonomii, aby gospodarka osiągnęła stan równowagi ogólnej, konieczne jest spełnienie kilku warunków pierwszego rzędu. Po pierwsze, jest to warunek optimum wymiany, w którym krańcowa stopa substytucji dwóch dowolnych dóbr konsumpcyjnych musi być identyczna dla wszystkich gospodarstw domowych. Po drugie, warunek optimum produkcji zakłada, że krańcowa stopa substytucji technicznej dla każdych dwóch czynników produkcji musi być taka sama dla wszystkich przedsiębiorstw. Po trzecie, warunek optymalności struktury produkcji, który zakłada, że krańcowa stopa substytucji w procesie produkcji musi być równa krańcowej stopie transformacji dóbr wytworzonych. Czwarty warunek dotyczy optimum intensywności wykorzystania czynnika – stanowi o konieczności idealnego wykorzystania czynników produkcji tak, by niemożliwe było zwiększanie produkcji, np. poprzez przesunięcia pracowników z firmy A do B. Ostatni warunek dotyczy optimum intertemporalnego i

stanowi, że międzyokresowa stopa transformacji każdej pary czynników i dóbr musi być równa zyskowi od bezpiecznych lokat⁶.

Założone powyżej warunki są ściśle powiązane z optymalnością Pareta. Przyjmuje się, że ich osiągnięcie musi spowodować wzrost użyteczności wszystkich członków danej grupy. W przeciwnym razie będziemy mieć do czynienia z zawodnością rynku. Zawodność rynku występuje z kilku powodów. Pierwszym powodem może być istnienie kosztów transakcyjnych. Samo pojęcie kosztów transakcyjnych zostało zaproponowane przez Johna Hicksa w opublikowanym w 1935 r. artykule *A Suggestion for Simplifying the Theory of Money*. Jednakże, na przestrzeni lat powstało wiele definicji kosztów transakcyjnych. Kenneth Arrow uważa, że są to koszty funkcjonowania całego systemu ekonomicznego. Z kolei Steve Pejovich uważa, że koszty transakcyjne to koszty transferu praw własności pomiędzy uczestnikami rynku⁷. Obie definicje pozwalają stwierdzić, iż do kategorii kosztów transakcyjnych możemy zaliczyć wszystkie koszty niezwiązane bezpośrednio z produkcją danego dobra oraz ich transportem. Stanowią one dochód m.in. prawników, ubezpieczycieli czy urzędników⁸.

W neoklasycznej teorii ekonomii, opartej na walrasowskiej teorii równowagi ogólnej, koszty transakcyjne nie istnieją. Ich istnienie zostało uznane za zawodność rynku, która uniemożliwia osiągnięcie optimum w sensie Pareta. Przykładem może być model konkurencji monopolistycznej, który zakłada istnienie tylko dwóch rodzajów krzywych kosztów – krzywej kosztu marginalnego oraz krzywej kosztu przeciętnego, które występują w krótkim i długim okresie⁹. Obie krzywe dotyczą wyłącznie kosztów związanych z produkcją danego dobra. Koszty mają jednak zasadnicze znaczenie dla wyznaczenia równowagi. W modelu konkurencji monopolistycznej w długim okresie równowaga wyznaczana jest poprzez przecięcie krzywej kosztu marginalnego z krzywą przychodu marginalnego. Punkt ten wyznacza cenę i ilość, w której koszt przeciętny jest równy popytowi. Jak widać, model koncentruje się więc wyłącznie na kosztach związanych z produkcją (ewentualnie jeszcze dodatkowo z transportem), pomijając koszty związane z dokonywaniem samych transakcji.

Koszty transakcyjne dzielimy na ponoszone *ex-ante*, wynikające z asymetrii informacji oraz *ex-post*, wynikające z oportunistycznego stron. Do pierwszego rodzaju kosztów

⁶ M. Blaug, *Teoria ekonomii, Ujęcie retrospektywne*, PWN, Warszawa 2000, s. 597.

⁷ M. Garbicz, Z. Staniek, *Mikroekonomia, Problemy zawodności rynku*, Warszawa 2009, s. 29.

⁸ G. Sobiecki, *Technologie informacyjne i telekomunikacyjne*, [w:] *Uwarunkowania zmian kosztów transakcyjnych*, pod. red. R. Sobieckiego, J. W. Pietrewicza, Warszawa, 2011, s. 137.

⁹ W modelu konkurencji monopolistycznej nie występują koszty całkowite, jednak ze względu na ich odniesienie wyłącznie do sfery produkcyjnej, nie obejmują one i tak kosztów transakcyjnych.

zaliczamy: koszty poszukiwań, na które składają się wydatki związane z poszukiwaniem kontrahentów oraz koszty weryfikacji, które wynikają z konieczności sprawdzenia wiarygodności kontrahenta. Do kosztów *ex-post* zaliczymy koszty monitorowania realizacji umowy oraz koszty przestrzegania kontraktów ponoszone w sytuacji złamania przez przeciwną stronę warunków umowy¹⁰.

Ze względu na adaptacyjny charakter natury ludzkiej nie można doprowadzić do pełnego zlikwidowania ryzyka, tak więc i koszty transakcyjne nie mogą zostać zdefiniowane w ograniczonym zakresie. Jeżeli strona transakcji nie ponosi już kosztów transakcyjnych, oznacza to, że krańcowy koszt transakcyjny przekracza krańcową użyteczność związaną np. z ograniczaniem ryzyka czy zachowań oportunistycznych. Jak więc widać, koszty transakcyjne nie mają charakteru skończonego, a zależne są od indywidualnych cech danej jednostki¹¹. Dodatkowo, nie muszą one mieć charakteru finansowego, ale mogą się przejawiać w utraconym czasie, czy stresie związanym z realizacją transakcji, dlatego też ich porównywalność jest mocno ograniczona.

Drugą przyczyną występowania zawodności rynku są efekty zewnętrzne, które dzielimy na pozytywne i negatywne. Przykładem pozytywnych efektów zewnętrznych może być sąsiedztwo hodowcy pszczoł i sadownika. W taki przypadku obie strony będą korzystały z obecności sąsiada. Do przykładów negatywnych efektów zewnętrznych zaliczyć możemy, np.: funkcjonowanie fabryki, która powadzi swoją działalność zatruwając lokalne środowisko. Koszty związane z funkcjonowaniem takiego zakładu zostaną w części przetransferowane na mieszkańców¹².

Współczesne rozumienie efektów zewnętrznych zostało określone przez Ronalda Coase w artykule wydanym w 1960 roku pt. *The Problem of Social Cost*. Zgodnie z teorematem Coase'a efekty zewnętrzne są tym mniejsze im bardziej dookreślone są prawa własności oraz istnieje swoboda i skuteczna wymiana tymi prawami¹³. Swoboda i skuteczność wymiany praw własności wymaga istnienia władzy, która zorganizuje ramy prawne i egzekucyjne, umożliwiające przekazywanie praw własności. Załóżmy istnienie dwóch przedsiębiorstw A i B produkujących dwa dobra, z których jedno to dobro X (wykres 5). Produkując dobro X, przedsiębiorstwo A wytwarza również efekty zewnętrzne E, które w

¹⁰ K. Matthews, J. Thompson, *Ekonomika Bankowości*, Warszawa 2007, s. 50-51.

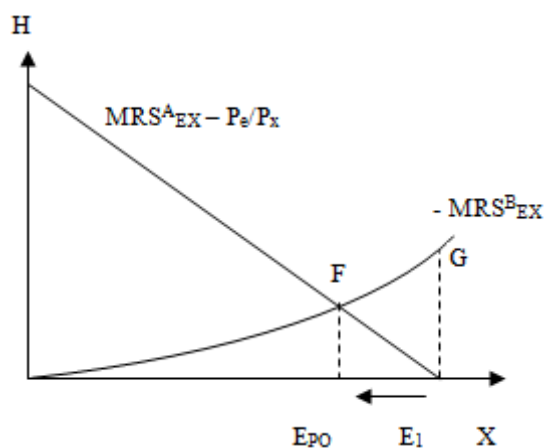
¹¹ Mogą one być związane np. ze szczęściem w realizacji dotychczasowych kontraktów. Jednostka która dotychczas nie ponosiła dużych kosztów związanych z realizacją transakcji i nie poniosła w związku z tym dużych strat, może nie być skłonna do ponoszenia wysokich kosztów transakcyjnych w przyszłości.

¹² Szerz. zob.: M. Jakubowski, *Dobra publiczne i dobra wspólne*, [w] *Teoria wyboru publicznego, Główne nurty i zastosowania*, red. naukowa J. Wilkin, Warszawa 2012, s. 42-65.

¹³ M. Garbicz, Z. Staniek, *op. cit.*, s. 75.

negatywny sposób oddziaływają na przedsiębiorstwo B. Jeżeli krańcowa stopa substytucji E do X (MRS_{EX}^A) w przedsiębiorstwie A spada wraz ze wzrostem kosztów zewnętrznych, wtedy krzywa MRS_{EX}^A posiada nachylenie ujemne. Odwrotne nachylenie będzie natomiast posiadała krzywa kosztów zewnętrznych w przedsiębiorstwie B, która będzie rosła wraz ze zwiększeniem produkcji dobra X przez przedsiębiorstwo A. W przypadku niezależności przedsiębiorstwa A od B, pierwsze z nich będzie dążyło do maksymalizacji swojej produkcji, osiągając punkt E_1 . Przy tym stanie produkcji przedsiębiorstwo wytworzy dodatkowo negatywne koszty zewnętrzne dla przedsiębiorstwa B równe długości odcinka GE_1 . Zmniejszenie wielkości produkcji dobra X z punktu E_1 do E_{po} spowoduje większy przyrost produkcji w przedsiębiorstwie B niż analogiczny spadek produkcji w przedsiębiorstwie A, co będzie oznaczało osiągnięcie równowagi w sensie Pareta¹⁴. Dojście do optymalności Pareta będzie zależało od praw własności, jakie będą istniały w danym systemie. Jeżeli na przedsiębiorstwo A nałożony zostanie obowiązek wypłacenia odszkodowania przedsiębiorstwu B (prawa własności do odszkodowania za powstałe niekorzystne efekty zewnętrzne posiada przedsiębiorstwo B), to ono poniesie koszty związane z ograniczeniem produkcji. Jeżeli natomiast prawa własności będą należały do przedsiębiorstwa A, to koszty dojścia do punktu E_{po} poniesie ofiara truciciela, np. w formie przekupienia właściciela firmy A.

Wykres 2 Optimum Pareta w przypadku istnienia efektów zewnętrznych



Źródło: D. C. Mueller, *Public Choice III*, Cambridge University Press 2003, s. 29.

Wadą rozważanego przypadku jest założenie braku istnienia kosztów transakcyjnych, które mogą znacząco pomniejszyć zysk związany z przesunięciem wielkości produkcji dobra

¹⁴ D. C. Mueller, *Public Choice III*, Cambridge University Press 2003, s. 28-29.

X z punktu E_1 do E_{PO} , bądź, jeżeli miałyby być większe niż długość odcinka E_1E_{PO} , to uniemożliwiłyby zawarcie takiego porozumienia. W przypadku, kiedy koszty transakcyjne okazałyby się zbyt wysokie, by osiągnąć optimum (np. z powodu dużej ilości umawiających się stron), to państwo, pełniąc funkcję regulacyjną, może doprowadzić do zoptymalizowania wielkości produkcji. W systemach prawnych państw zapisano kilka instrumentów mających przeciwdziałać nadmiernym ujemnym efektom zewnętrznym. Dzielią się one na regulację efektów i nakładów dokonywanych przez regulacje prawne, podatki, subsydia, zezwolenia, regulacje administracyjne. Wszystkie one mają doprowadzić do internacjonalizacji kosztów zewnętrznych¹⁵. Należy jednak zauważyć, że zastosowanie w takim przypadku regulacji państwa musi wynikać z możliwości zmniejszenia kosztów transakcyjnych tak, by były one mniejsze niż długość odcinka E_1E_{PO} ¹⁶.

Trzecią i zarazem jedną z najważniejszych, w szczególności w obszarze energetycznym przyczyn występowania zawodności rynku są dobra publiczne. Na rynku występują cztery rodzaje dóbr: dobra prywatne, dobra społeczne (będące mieszaniną dóbr wytwarzanych przez sektor publiczny i prywatny), dobra klubowe oraz dobra publiczne. Podstawowym kryterium podziału dóbr jest kryterium konkurencyjności i dostępności. Dobra publiczne są zarówno niekonkurencyjne, jak i dostępne dla każdego. Dobra w pełni dostępne i w pełni niekonkurencyjne nazywamy czystymi dobrami publicznymi, natomiast te, których konsumpcja może zostać ograniczona, nazywają się dobrami quasi-publicznymi. Dodatkowo, wyróżniają je wysokie ewentualne koszty wykluczenia, silne efekty zewnętrzne, wysokie koszty stałe oraz zerowe koszty krańcowe¹⁷.

Istotnym problemem dla gospodarki jest fakt braku możliwości określenia rynkowej ceny dobra publicznego i związanej z tym wielkości produkcji. Aby jego produkcja była optymalna, powinno być ono sprzedawane po cenie równej kosztowi krańcowemu. W sytuacji, kiedy koszt krańcowy dobra publicznego równy jest zero, określenie ceny przy jego pomocy staje się niemożliwe. Rozwiązania tego problemu podjął się w opublikowanym w 1954 roku artykule *The Pure Theory of Public Expenditure* późniejszy laureat Nagrody Nobla, Paul Samuelson. W swojej pracy udowodnił on, że krańcowa stopa substytucji dobra publicznego i prywatnego w optimum Pareta jest równa stosunkowi cen tych dwóch dóbr. Odnosząc to do maksymalizowania indywidualnych użyteczności, okazuje się, że każda z

¹⁵ Szerz. zob.: M. Garbicz, Z. Staniek, *op. cit.*, s. 81.

¹⁶ Interwencja państwa w takim przypadku będzie oznaczała rozwiązania gorsze od najlepszego (*secondo-best solutions*), które jednak w przypadku osiągnięcia korzyści netto będzie uzasadnione.

¹⁷ M. Garbicz, Z. Staniek, *op. cit.*, s. 95-101.

osób konsumuje więcej dobra publicznego i mniej dobra prywatnego¹⁸. Jednakże samo określenie stosunku konsumpcji dóbr prywatnych do publicznych nie pozwala wyznaczyć optymalnej wielkości produkcji oraz ceny dóbr publicznych.

Istotnym problemem związanym z agregowaniem indywidualnych preferencji w przypadku dóbr publicznych jest również „efekt gapowiczostwa”. Część osób nie będąc skłonna do poniesienia pełnych kosztów dostarczenia danego dobra, będzie w pełni korzystała ze skutków jego zastosowania. Skala tego efektu, zgodnie z wynikami badań psychologów ekonomicznych, jest proporcjonalna do surowości kary oraz prawdopodobieństwa jej wykrycia.

Dodatkowe powody wpływające na zawodność rynku wynikają z asymetrii informacji. Brak wystarczających wiadomości o właściwościach nabywanych towarów, czy ich pełnych kosztach, może powodować zawodność rynku, która będzie skutkowałą nieoptymalną alokacją zasobów. Nie dotyczy ona jednak tylko konsumentów, ale również zauważalna jest, np. na rynku pracy (nieposiadanie przez pracodawcę dostatecznych informacji o kandydatach na dane stanowisko). Ponadto, skutkiem istnienia asymetrii informacyjnej jest zjawisko negatywnej selekcji, która polega na wypieraniu z rynku elementów prowadzących do osiągnięcia optymalnej alokacji¹⁹.

Opisane powyżej przykłady zawodności rynku uzasadniają wprowadzenie regulacji, jednakże nie są to jedyne możliwe powody jej wprowadzenia. Równie często brak rynku bądź jego niepełność, czy konieczność zapewnienia podstawowych usług społecznych na terenach zagrożonych marginalizacją ze względu, np. na stan infrastruktury, czy odległość uzasadnia regulację. Może ona wynikać również z czynników absolutnie niezwiązanych z ekonomią, np.: z planowania centralnego, ochrony osób poszkodowanych w wyniku przestępstwa, czy dyskryminacji, a także z przyjętego systemu wartości, określającego podział wypracowanego dochodu²⁰. Powody wprowadzenia regulacji są więc różnorakie i nie muszą więc wynikać z zawodności rynku.

Przyjęte przez regulatora rozwiązania w artykule 37 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. polegającego na odwołaniu się m.in. do zawodności rynku implikuje również inne problemy, z których dwa warte są szczegółowego przedstawienia. Po pierwsze, jest to kwestia powiązania zawodności rynku z interwencją publiczną. Należy podkreślić, iż skwantyfikowana zawodność, w takim

¹⁸ Szerz. zob.: M. Jakubowski, *Dobra publiczne i dobra wspólne*, [w:] J. Wilkin, *op. cit.*, s. 165-166.

¹⁹ J. Stiglitz, *op. cit.*, s. 99-101.

²⁰ R. Baldwin, M. Cave, *Understanding regulation: theory, strategy and practice*, Oxford University Press 2002, s. 9-18.

przypadku nie może równać się wielkości środków publicznych, które mogłyby zostać wdrożone w warunkach rynkowych. Wynika to z faktu, iż środki publiczne obarczone są regulacjami i obostrzeniami, które nie występują w przypadku środków prywatnych (np. wymogi dot. sposobu ponoszenia i dokumentowania wydatków, zakresu kosztów kwalifikowalnych, itp.). Należy podkreślić, iż każda regulacja powoduje przesunięcie krzywej popytu na instrumenty zwrotne w lewo i tym samym spadek popytu. Odwołując się więc do wielkości zawodności rynku, należy pamiętać, iż możliwości administracji publicznej są ograniczone w stosunku do rynkowych instytucji finansowych. Implikuje to konieczności odpowiedniego skorygowania wielkości interwencji, o wskaźnik wynikający z obostrzeń regulacyjnych. Należy podkreślić, iż istotne przeszacowanie wielkości interwencji publicznej może negatywnie wpłynąć na stabilność ekonomiczną, w tym również na stabilność finansową. Wynika to m.in. z faktu występowania efektu wypychania, który może prowadzić do akceptacji wzrostu ryzyka w systemie bankowym, chcącym utrzymać wielkość popytu na niezmiennym poziomie.

Drugim istotnym problemem, związanym z wykorzystaniem wielkości zawodności rynku, jest brak odniesienia do zdolności instytucjonalnych efektywnego niwelowania zawodności rynku. Należy podkreślić, iż od 2007 r., do Polski w ramach polityki spójności napływają bardzo duże środki. W okresie programowania 2007-2013 było to 67,9 mld EUR, natomiast w kolejnej perspektywie finansowej 2014-2020 planowane jest przekazanie Polsce 82,5 mld EUR²¹. Przekazaniu tak znaczących środków powinien towarzyszyć również rozwój instytucji, które będą zdolne do ich efektywnego wdrożenia. Innymi słowy, wzrostowi finansowania powinien towarzyszyć proporcjonalny wzrost kapitału społecznego, który bierze udział w realizacji projektów. Problem ten może być szczególnie widoczny w przypadku sektora nieregulowanego. Pomimo zaobserwowania zwiększenia zakresu działalności oraz dalszej profesjonalizacji tego sektora, brak jest jednak podstaw do uznania, iż dokonał on istotnych zmian pozwalających na znaczące zwiększenie jego zdolności absorpcyjnych. Brak jest ciągle odpowiednich regulacji prawnych, określających normy ostrożnościowe, czy wymogi kapitałowe, brak jest również np.: jasno zdefiniowanych celów działalności sektora nieregulowanego, który ciągle jak się wydaje w pewnych obszarach konkuruje z sektorem regulowanym. Choć problem ten wydaje się nie dotyczyć sektora energetycznego, w innych obszarach wdrażania instrumentów zwrotnych może okazać się istotnym ograniczeniem. Należy podkreślić, iż dotychczas funkcjonowanie sektora nieregulowanego w Polsce nie

²¹ www.funduszeuropejskie.gov.pl

spowodowało istotnego wzrostu ryzyka w sektorze regulowanym jednak należy pamiętać o możliwości wystąpienia takiego efektu. Istotnemu zwiększeniu wykorzystania sektora nieregulowanego musiałyby więc towarzyszyć wzrost działań regulacyjnych mających na celu zmniejszenie ryzyka.

Podsumowując rozważania nt. wykorzystania zawodności rynku we wdrażaniu zwrotnych instrumentów finansowych oraz ewentualnych konsekwencji dla stabilności systemu finansowego, należy podkreślić iż wyprowadzenie odniesienia do pojęcia zawodności rynku w okresie programowania 2014-2020 wydaje się dobrym krokiem w kierunku zwiększenia efektywności i przejrzystości dystrybuowania środków europejskich. Wykorzystanie badania zawodności rynku, w szczególności wyników dotyczących obszarów w których ono występuje, pozwala na ustalenie punktu odniesienia, który pomimo ciągłej zmiany pozwala na zdefiniowanie obszarów interwencji, a później na weryfikację efektów. Precyzyjne określenie wielkości i zakresu interwencji ma niezwykle ważne znaczenie dla ograniczenia ewentualnych kosztów, takich jak zmniejszenie stabilności systemu finansowego, dlatego też wykorzystanie odniesienia do zawodności rynku wymaga uwzględniania czynników, które spowodują, iż postawione przez administrację publiczną cele oraz zakres interwencji są uzasadnione. Po pierwsze, powinno to być rzetelne oszacowania zawodności rynku i wyodrębnienie tej części, którą instrumenty publiczne są w stanie zniwelować. Po drugie, powinno to być rzetelne określenie zdolności instytucjonalnych, które powinny stać się podstawą do określenia wielkości interwencji. Po trzecie powinno to być uwzględnienie we wdrażaniu instrumentów zwrotnych współfinansowanych ze środków unijnych istnienia innych dóbr publicznych niż tylko rozwój regionalny.

Oczywistą rzeczą jest, iż dystrybucja środków europejskich nie może spowodować destabilizacji systemu. Może natomiast, w przypadku nieoptymalnego wykorzystania kilku lub kilkunastu miliardów złotych doprowadzić do destabilizacji poszczególnych elementów, w szczególności małych instytucji finansowych. Rolą administracji publicznej oraz nadzoru finansowego jest więc maksymalizacja społecznej użyteczności poprzez zapewnienie rozwoju regionalnego i krajowego, przy jednoczesnym zminimalizowaniu ewentualnych kosztów.

Słowa kluczowe:

instrumenty finansowe, zawodność rynku, fundusze europejskie, stabilność, system finansowy.

Streszczenie:

Celem artykułu jest zaprezentowanie najważniejszych kwestii związanych z zawodnością rynku (market failure), w kontekście stabilności systemu finansowego, na przykładzie wdrażania instrumentów zwrotnych (financial instruments) współfinansowanych ze środków europejskich. Pojęcie zawodności rynku stało się podstawą wdrażania instrumentów zwrotnych finansowanych ze środków polityki spójności w perspektywie finansowej 2014-2020. W artykule omówione zostały poszczególne rodzaje zawodności rynku, prezentując tym samym czytelnikowi możliwe podstawy i zakres interwencji publicznej. Tekst zawiera charakterystykę dóbr publicznych, negatywnych i pozytywnych efektów zewnętrznych, kosztów transakcyjnych i asymetrii informacji. Artykuł porusza również kwestie negatywnych konsekwencji wykorzystania pojęcia zawodności rynku w celu uzasadnienia zakresu interwencji publicznej, wynikających z ograniczeń regulacyjnych oraz administracyjnych, które negatywnie mogą wpłynąć na realizację polityki publicznej. Zaprezentowano również inne zagrożenia związane z nieoptymalnym uruchomieniem instrumentów publicznych, które mogą negatywnie wpłynąć na stabilność systemu finansowego (np. efekt wypychania) (crowding out effect).

Abstract:

The purpose of the article is to present the major issues related to market failure in the context of stability of the financial system – an example of launching financial instruments co-financed with EU funds. The notion of market failure has been underlying the launch of repayable instruments financed with funds from the cohesion policy in the financial perspective of 2014-2020. The article discussed the various types of market failure, presenting the potential basis and scope of public intervention. The text contains characteristics of public goods, negative and positive external effects, transactional costs and asymmetry of information. Additionally, the article discusses the issue of adverse consequences of abusing the notion of market failure to justify the scope of public intervention, resulting from regulatory and administrative restrictions that may adversely affect the implementation of public policies. Moreover, other hazards are presented related to non-optimum launch of public instruments that may adversely affect the stability of the financial system (e.g. the crowding out effect).

Title in English:

Market failure as grounds for public intervention in the context of stability of the financial system

Key words in English:

financial instruments, market failure, EU funds, stability, financial system.

Bibliografia:

Baldwin R., Cave M., *Understanding regulation: theory, strategy and practice*, Oxford University Press 2002.

Blaug M., *Teoria ekonomii, Ujęcie retrospektywne*, PWN, Warszawa 2000.

Garbicz M., Staniek Z., *Mikroekonomia, Problemy zawodności rynku*, Warszawa 2009.

Jakubowski M., *Dobra publiczne i dobra wspólne*, [w] *Teoria wyboru publicznego, Główne nurty i zastosowania*, red. naukowa J. Wilkin, Warszawa 2012.

Matthews K, Thompson J., *Ekonomika Bankowości*, Warszawa 2007.

Mueller D. C., *Public Choice III*, Cambridge University Press 2003.

Ostalecka A., *Niestabilność systemów finansowych i jej konsekwencje dla gospodarki światowej*, [w:] *Bankowość wobec procesów globalizacji*, pod. red. L. Pawłowicz, R. Wierzba, Gdańsk – Jurata 2003.

Sławiński A., *Stabilność finansowa*, [w:] *Polityka pieniężna*, pod. red. A. Sławińskiego, Warszawa 2011.

Sobiecki G., *Technologie informacyjne i telekomunikacyjne*, [w:] *Uwarunkowania zmian kosztów transakcyjnych*, pod. red. R. Sobieckiego, J. W. Pietrewicza, Warszawa 2011.

Stiglitz J., *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.

Żukowska H., *Stabilność i czynniki destabilizujące system bankowy, przykład Rosji po 1990 roku*, Lublin 2007.