

Agnieszka Alińska
Katarzyna Wasiak

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

CZY STABILNOŚĆ SYSTEMU FINANSOWEGO MOŻNA UZNAĆ ZA DOBRO PUBLICZNE?*

Wprowadzenie

Problematyka zdefiniowania i udzielenia odpowiedzi na pytanie czy stabilność systemu finansowego jest dobrem publicznym zyskuje na swej aktualności w okresie prowadzonej obecnie dyskusji na temat ingerencji państwa w gospodarkę. Jeżeli odpowiedź na tak postawione pytanie jest pozytywna, to pozostaje do wyjaśnienia kolejna kwestia – ustalenia granic ingerencji instytucji publicznych w działalność prowadzoną przez instytucje finansowe.

Celem artykułu jest przeprowadzenie rozważań i podjęcie próby odpowiedzi na pytanie czy stabilność systemu finansowego może być uznana za dobro publiczne. W tym kontekście należałoby przede wszystkim zdefiniować dobro publiczne, zwracając przy tym uwagę na inne rodzaje dóbr oraz pojęcia związane z tą tematyką. Mowa tu m.in. o dobrach wspólnych, zasobach wspólnych oraz o interesie publicznym. Ze względu że zakresy treściowe, pojęcia dobra publicznego i wspólnego mogą – ale nie muszą – być ze sobą zbieżne. Autorki niniejszej publikacji stawiają tezę, że przyzwolenie instytucjom państwowym na ingerencje i interwencje w sektorze finansowym jest uzasadnione w sytuacji, gdy dochodzimy do wniosku, że utrzymanie stabilności systemu finansowego jest dobrem publicznym / dobrem wspólnym i leży w interesie całego społeczeństwa. Jest to także argument, który można wykorzystać w kontekście prowadzonych rozważań związanych z angażowaniem się państwa w pomoc finansową dla instytucji finansowych, zwłaszcza tych, które można zaliczyć do instytucji zaufania publicznego. Państwo ma również prawo, a nawet obowiązek regulować / ustanawiać system nadzorczy oraz podejmować działania mające na celu zapewnienie społeczeństwu bezpieczeństwa ze strony systemu finansowego.

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

1. Istota i znaczenie dóbr publicznych w gospodarce

Rozważania dotyczące dóbr publicznych należy rozpocząć od zdefiniowania podstawowych pojęć oraz od odpowiedzi na pytania, jakie istnieją sposoby klasyfikacji dóbr, umożliwiające ocenę, czy dane dobro jest dobrem prywatnym, publicznym, czy może dobrem wspólnym lub zasobem wspólnym. Warto także wspomnieć o dobrach sztucznie rzadkich i zastanowić się dlaczego ich konsumpcja jest zbyt mała. Kolejny problem to próba odpowiedzi na pytania dlaczego rynki zawodzą w dostarczaniu dóbr publicznych oraz z jakiego powodu zasoby wspólne są nadużywane. W tym miejscu dochodzimy do ważnego zagadnienia, poruszanego w niniejszym opracowaniu – czy interwencja państwa w produkcję i konsumpcję dóbr, o których mowa powyżej, może mieć wpływ na dobrobyt społeczeństwa. Trudnym do rozwiązania problemem jest wreszcie ustalenie optymalnego/pożądanego poziomu interwencji państwa w gospodarkę.

Dobrem określa się pewien zasób, który może być wykorzystany do zaspokojenia potrzeb ludzkich, często może być kupiony/sprzedany w określonej ilości, jednak nie zawsze.

Teoria dóbr publicznych wykształciła się na gruncie ekonomii sektora publicznego. Pojęcie dobra publicznego, nazywanego czasem również dobrem społecznym¹, istnieje od ponad pół wieku. Termin utworzono w kontekście tzw. trzeciej drogi, tzn. ustrojowych rozwiązań, które zmierzały do pewnego kompromisu pomiędzy gospodarką rynkową a socjalizmem. W tym kontekście dobra publiczne zdaniem J.M. Fijora zostały potraktowane jako „(...) jeden z podstawowych defektów rynku i sektora prywatnego, którego korektą musi się zająć państwo”², nazwane państwem opiekuńczym. Teoria opisująca to zagadnienie jest nazywana teorią dóbr publicznych lub ekonomią dobrobytu.

Aby móc rozróżnić dobro publiczne od dobra prywatnego, należy rozważyć, czy jest ono przedmiotem konsumpcji, o którą się rywalizuje. Różnica między dobrami publicznymi a dobrami prywatnymi jest taka, że te ostatnie mogą być dostarczane efektywnie przez rynek. Muszą posiadać takie cechy, jak wykluczalność oraz konkurencyjność w konsumpcji. O konkurencyjności konsumpcji pisał jako jeden z pierwszych już w 1954 r. P. Samuelson³. Dobra są

¹ Rozróżnienie na dobra społeczne i publiczne opisuje dokładnie S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 24-32.

² J.M. Fijor, *Czy dobra publiczne są naprawdę publiczne?* Miscellanea, „Studia Ekonomiczne” (LXVIII) 2011, nr 1, Instytut Nauk Ekonomicznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2011, s. 87.

³ P.A. Samuelson, *The Pure Theory of Public Expenditure*, „Review of Economics and Statistics” 1954, 36(4), s. 387-389.

wykluczalne wówczas, gdy jego dostawcy są w stanie zapobiec konsumpcji tego dobra przez osoby, które nie zapłaciły za nie. Jeśli dobra są konkurencyjne w konsumpcji, oznacza to, że nie mogą być jednocześnie konsumowane przez więcej niż jednego konsumenta. Inaczej mówiąc – konsumpcja o charakterze rywalizacyjnym oznacza zatem, że jeśli dane dobro jest wykorzystywane przez jedną osobę, to nie może z niego korzystać ktoś inny. Konsumpcja nierywalizacyjna występuje z kolei wówczas, gdy spożycie dobra przez jedną osobę nie zmniejsza możliwości korzystania z tego dobra przez innych. Istnieją dobra, która mogą mieć jedną z dwóch cech wymienionych powyżej. Dobra, które nie są przedmiotem konsumpcji o charakterze rywalizacyjnym i w przypadku których nie jest możliwe wykluczenie, nazywają się czystymi dobrami publicznymi. W tym przypadku koszt krańcowy udostępnienia go dodatkowej osobie jest zawsze równy zeru⁴. Dobra, dla których przynajmniej jedno opisane powyżej kryterium występuje z istotnym natężeniem, określa się jako dobra publiczne nieczyste lub inaczej mieszane.

Warto zaznaczyć, że wątpliwości mogą dotyczyć niektórych dóbr spełniających kryterium konsumpcji rywalizacyjnej i możliwości wykluczenia, a zatem dóbr prywatnych. Chodzi tu o skalę zaangażowania państwa w dostarczanie dóbr dla obywateli. W sytuacji takich wątpliwości mowa jest o dobrach kolektywnych⁵.

Jeśli chodzi o dobra wspólnej puli (*common-pool resources* – CPR), to G. Hardin definiuje je jako zasoby mające charakter otwarty i jednocześnie rywalizacyjny⁶. E. Ostrom mówi z kolei, że to taki „(...) system naturalnych lub wytworzonych przez człowieka dóbr, który jest wystarczająco duży, aby koszt wykluczenia potencjalnych użytkowników był bardzo wysoki, chociaż nie zaporowy”⁷.

Krótkiego wyjaśnienia wymaga jeszcze pojęcie dóbr klubowych, które mogą być przedmiotem konsumpcji wielu osób bez wzajemnego uszczerbku, ale są jednocześnie stosunkowo ograniczone ilościowo, a ponadto przeważnie odpłatne.

Jak wynika z przeprowadzonej krótkiej analizy, przyjmując powyższy opis i zasady, można podzielić dobra na cztery grupy, które obrazowo przedstawia tab. 1.

⁴ A. Żurawik, *Interes publiczny w prawie gospodarczym*, C.H. BECK, Warszawa 2013, s. 493.

⁵ J. Hofmokl, *Internet jako nowe dobro wspólne*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009, s. 21.

⁶ Twórcą teorii dóbr wspólnych jest M. Olson; teorię wspólnego pastwiska stworzył G. Hardin; E. Ostrom z kolei zajmowała się zarządzaniem dobrami wspólnej puli. Jej teoria stanowi poszerzenie teorii Hardina i Olsona. Patrz: J. Hofmokl, op. cit., s. 24-42.

⁷ Ibid., s. 27.

Tabela 1

Rodzaje dóbr

Cecha dobra	Konkurencyjne w konsumpcji	Niekonkurencyjne w konsumpcji
Wykluczalne	Dobra prywatne	Dobra klubowe/opłacane (sztucznie rzadkie)
Niewykluczalne	Zasoby wspólne, dobra wspólnej puli	Dobra publiczne

Źródło: Na podstawie: P. Krugman, R. Wells, *Mikroekonomia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012, s. 813.

Do powyższych cech należy jeszcze dodać stopień wykorzystania przez społeczeństwo: niski – dla dóbr prywatnych, średni – dla dóbr klubowych lub wysoki – dla dóbr publicznych.

Uzupełnieniem tab. 1 jest rys. 1, który uwzględnia opisane wcześniej rodzaje dóbr prywatnych i publicznych, przy czym wyjaśnienia wymaga dodatkowo pojęcie dóbr prywatnych regulowanych. Do tej grupy należą np. dobra prywatne o szczególnie wysokiej wartości ze względu na koszty, jakie wiążą się ze stworzeniem infrastruktury do korzystania z nich. Mowa tu chociażby o łączach telekomunikacyjnych wykorzystywanych do transmisji danych. Ze względu na dominującą (często nawet monopolistyczną) pozycję właścicieli sieci telekomunikacyjnych, zasady udostępniania są poddawane szczegółowemu nadzorowi ze strony specjalnych agend rządowych⁸.

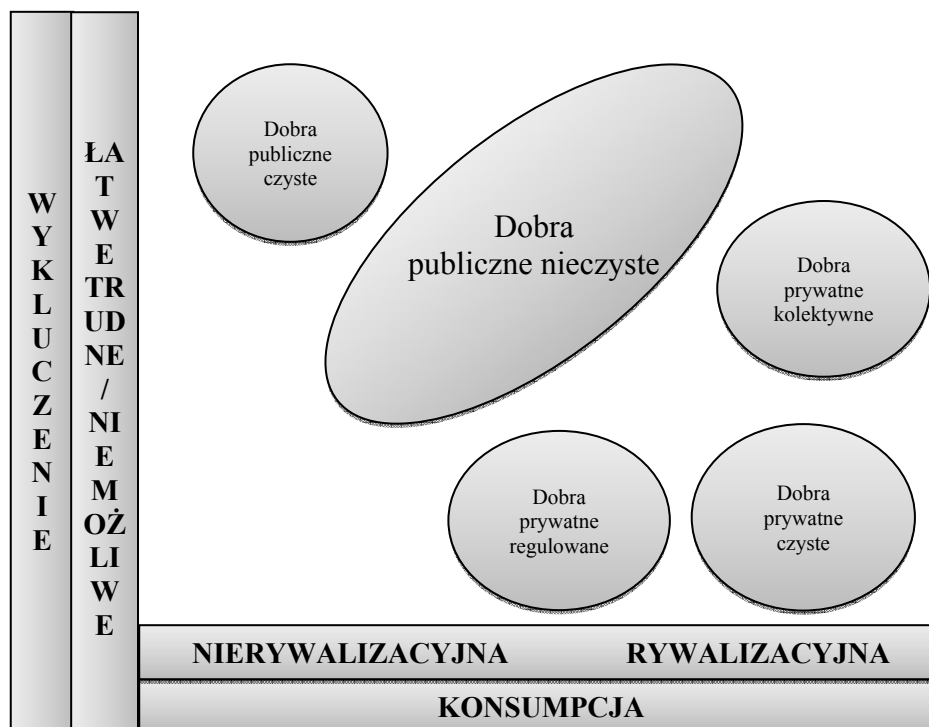
Należy wyraźnie zaznaczyć, że poza wskazanymi powyżej klasyfikacjami dóbr, możliwych jest wiele innych, odmiennych klasyfikacji dóbr występujących w gospodarce (np. dobra materialne i niematerialne, dobra normalne, wyższego i niższego rzędu itd.). Na potrzeby niniejszego opracowania wystarczy jednak powyższa prezentacja.

Analizując różne definicje dóbr publicznych, na co w tym opracowaniu Autorki kładą nacisk, trzeba podkreślić, że są to dobra przez społeczeństwo pożądane, których jednak mechanizm rynkowy nie jest w stanie efektywnie dostarczać. Podaż tych dóbr w sektorze prywatnym jest niewystarczająca. Nawet gdyby określone dobra mogły być wytwarzane w sektorze prywatnym (istniałyby ku temu możliwości techniczne), to jednak ze względu na ich charakter, są wytwarzane dzięki aktywności państwa w danej dziedzinie. Niezbędność sektora publicznego przy produkcji dóbr publicznych podkreślają wspomniany już P. Samuelson, jak również R.A. Musgrave, M. Olson i J. Buchanan⁹. Olson, choć

⁸ Ibid., s. 131.

⁹ Patrz: J.M. Buchanan, *The Demand and Supply of Public Goods*, Rand McNally, Chicago 1968; R.A. Musgrave, *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill, New York 1959.

w swoich poglądach nieco bardziej wolnorynkowy niż pozostali przytoczeni autorzy, stwierdza, że istnieją dobra, które muszą być produkowane i kupowane pod przymusem, gdyż bez sektora państwowego nie byłoby możliwe dostarczenie ich w ilości odpowiadającej zapotrzebowaniu¹⁰. Prawdopodobnie tę można odnieść do stabilności sektora finansowego, której znaczenie dla gospodarki jest niepodważalne, i którą bez pomocy państwa (o czym dalej w opracowaniu jest mowa) trudno byłoby osiągnąć.



Rys. 1. Klasyfikacja dóbr ze względu na możliwość wykluczenia i charakter konsumpcji

Źródło: Na podstawie: J. Hofmokr, *Internet jako nowe dobro wspólne*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009, s. 23.

Wątpliwości co do koncepcji dóbr publicznych zgłaszają przedstawiciele szkoły austriackiej (M.N. Rothbard, H.H. Hoppe¹¹), którzy krytykują teorię wyłączności państwa w produkcji dóbr publicznych, podkreślając jednocześnie, że

¹⁰ M. Olson, *The Logic of Collective Action, Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, Cambridge 1965, s. 93-95.

¹¹ Patrz: M.N. Rothbard, *Interwencjonizm, czyli władza a rynek*, Fijor Publishing, Warszawa 2009; H.H. Hoppe, *The Economics and Ethics of Private Property*, Ludwig von Mises Institute, Auburn 2006.

istnieje wiele dóbr, które są produkowane przez państwo, a nie spełniają warunków definicji. Zgodnie z poglądami szkoły austriackiej, polityka gospodarcza powinna w pierwszej kolejności respektować, a jednocześnie chronić mechanizm wolnego rynku.

Większość występujących w gospodarce dóbr to dobra prywatne. Istnieją jednak bardzo ważne dla społeczeństwa dobra, które nie posiadają cech dóbr prywatnych, a zatem ich dostarczenie poprzez mechanizm rynkowy nie jest efektywne. W tym miejscu pojawia się przestrzeń do wkroczenia państwa i mechanizmu interwencji. Mówiąc o dobrach niewykluczalnych, trzeba jeszcze pamiętać o problemie „gapowicza” (dotyczy on zarówno dóbr publicznych, jak i dóbr wspólnej puli). Efekt ten dotyczy także stabilności systemu finansowego. Jeśli dobro nie jest wykluczalne, istnieje niebezpieczeństwo i zarazem tendencja, że konsumenci nie będą chcieli za nie płacić. „Przejadą się zatem na gapę” kosztem kogokolwiek innego. Z tego właśnie powodu firmy prywatne nie będą chciały być dostawcą tego rodzaju dóbr. Mimo że oczywistym wydaje się fakt, że społeczeństwu „zależy” na stabilnym systemie finansowym, to często w momencie zaostrzenia nadzoru (który ma tej stabilności służyć) pojawiają się głosy sprzeciwu, jakby odbywało się to zbyt dużym kosztem dla przeciętnych klientów.

Przejrzystej analizy i porównania dóbr publicznych z dobrami prywatnymi dokonują V. Ostrom i E. Ostrom, którzy są autorami wielu publikacji związanych z tym zagadnieniem. Piszą oni także o organizacji gospodarki publicznej w zakresie produkcji i dystrybucji dóbr publicznych¹².

Ludzie są przekonani, że akceptując ryzyko i wysokie koszty utrzymania stabilności systemu finansowego, zmniejszają „swoje” koszty w przypadku, gdyby nastąpiła destabilizacja tego systemu.

W świetle przedstawionej teorii, należy zastanowić się czy stabilność systemu finansowego jest dobrem publicznym lub zasobem wspólnym. Odpowiedź wydaje się twierdząca.

Dobra publiczne mogą być dostarczane różnymi metodami, przez różne podmioty. Zdarza się, że udaje się uniknąć ingerencji państwa w tę sferę. Należy sobie jednak zdawać sprawę z tego, że często rozwiązania takie mają wiele negatywnych cech. W rzeczywistości najważniejsze dobra publiczne, takie jak obrona narodowa, system prawny, czy też stabilność systemu finansowego, będącego przedmiotem zainteresowania w opracowaniu, są dostarczane przez państwo i opłacane z podatków.

¹² Patrz: V. Ostrom, E. Ostrom, *Administrowanie dobrami i usługami publicznymi* [w:] *Federalizm amerykański*, V. Ostrom, Polskie Towarzystwo Psychologiczne, Pracownia Wydawnicza, Warszawa, Olsztyn 1994; Ch. Hess, E. Ostrom, *Understanding Knowledge as a Commons. From Theory to Practice*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London 2007.

Powstaje jeszcze jedno ważne pytanie – ile dobra publicznego dostarczyć, aby poziom ten był optymalny i efektywny. Kierując się teorią ekonomii, należy stwierdzić, że będzie to poziom, przy którym krańcowa korzyść społeczna z tego dobra będzie równa krańcowemu kosztowi jego produkcji. Krańcowa korzyść społeczna płynąca z dobra jest korzyścią, która przypada społeczeństwu jako całości z konsumpcji jednej dodatkowej jednostki tego dobra. W szczególnym przypadku dotyczącym dóbr publicznych, krańcowa korzyść społeczna z konsumpcji dodatkowej jednostki równa się sumie indywidualnych korzyści krańcowych wszystkich konsumentów tejże jednostki dobra¹³. W przypadku dobra publicznego indywidualna krańcowa korzyść konsumenta odgrywa podobną rolę do ceny, którą uzyskuje producent w przypadku pozytywnych efektów zewnętrznych.

Jak w praktyce oszacować ilość dobra publicznego dostarczanego społeczeństwu? Trudno byłoby zapytać społeczeństwo, ile są w stanie zapłacić za dostarczenie jednostki danego dobra publicznego (tu: ile społeczeństwo gotowe jest zapłacić za stabilny system finansowy). Trudno byłoby uzyskać odpowiedź prawdziwą. Można zatem dostarczać ilość dóbr publicznych po prostu „na wyczucie” lub zgadując, albo też postarać się jak najbardziej szczegółowo oszacować skalę kosztów i korzyści. Jeśli chodzi o system finansowy, należy rozważyć co dla gospodarki oznacza stabilny system finansowy, a jakie z kolei są zagrożenia jego destabilizacji. Zadanie jest trudne, ale nie niemożliwe do wykonania.

2. Dobro publiczne a dobro wspólne¹⁴

Precyzyjne, a przede wszystkim syntetyczne i jednoznaczne zdefiniowanie pojęcia dobra wspólnego jest, jak się wydaje analizując literaturę związaną z tym zagadnieniem, praktycznie niemożliwe. Jest to pojęcie bardzo szerokie, wieloaspektowe i rozumiane różnorodnie w zależności od kontekstu rozpatrywania. Brak jest ujednoczonego aparatu pojęciowego, a także usystematyzowanego dorobku teoretycznego. Dotyczy to zarówno koncepcji i teorii, jak i metod badawczych. Ponadto trudność w zdefiniowaniu pojęcia dobra wspólnego polega na jego interdyscyplinarnym charakterze i konieczności sięgnięcia do dorobku nie tylko ekonomii, socjologii, czy prawa, ale także innych nauk, chociażby religii.

¹³ P. Krugman, R. Wells, *Mikroekonomia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012, s. 819-820.

¹⁴ Por. M. Zubik, *Konstytucyjne refleksje nad dobrem wspólnym na tle przemian w Rzeczypospolitej Polskiej ostatniej dekady XX w.* [w:] *Dobro wspólne. Problemy konstytucyjnoprawne i aksjologiczne*, red. W.J. Wołpiuk, WSZiP, Warszawa 2008, s. 64.

Nauki społeczne rozróżniają dwa główne podejścia definicyjne do dobra wspólnego – wąskie i szerokie. Węższe rozumienie odnosi się do sytuacji, w której jednostki i całe społeczeństwo korzystają z dóbr o charakterze naturalnym lub wytworzonych przez człowieka. Szersze ujęcie natomiast jest związane z życiem publicznym, sferą funkcjonowania demokracji oraz realizacją wolności obywatelskich itp.¹⁵

Warto zacząć od tego, że Preambuła Konstytucji RP mówi o państwie jako dobru wspólnym: „(...) my, Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej, zarówno wierzący w Boga będącego źródłem prawdy, sprawiedliwości, dobra i piękna, jak i nie podzielający tej wiary, a te uniwersalne wartości wywodzący z innych źródeł, równi w prawach i w powinnościach wobec dobra wspólnego – Polski (...)”¹⁶. Rozważania na temat dobra wspólnego w kontekście prawno-konstytucyjnym są skomplikowane, choć warto mieć świadomość takiego postrzegania pojęcia. M. Piechowiak, przeprowadzając uprzednio bardzo obszerną analizę „dobra wspólnego”, skłania się do następującej jego definicji (dookreślenie podstawowego znaczenia konstytucyjnej klauzuli dobra wspólnego): jest to „(...) „suma warunków życia społecznego umożliwiających i ułatwiających integralny rozwój wszystkich członków wspólnoty politycznej i tworzonych przez nich społeczności. (...) każdy element [życia społecznego], w tym każda regulacja prawna, powinien w możliwie wysokim stopniu być elementem składającym się na całość tworzącą warunki integralnego rozwoju członków wspólnoty politycznej i tworzonych przez nich wspólnot. Zasada dobra wspólnego jest w pierwszym rzędzie zasadą określającą, jakie powinno być państwo, a nie jak powinni się zachowywać obywatele wobec państwa. Państwo jest dobrem wspólnym nie dlatego, że wszyscy mają wobec niego obowiązki, ale dlatego że służy rozwojowi wszystkich członków wspólnoty politycznej”¹⁷. Na podstawie zasady dobra wspólnego M. Piechowiak stawia tezę o tym, że służebność państwa wobec jednostki jest centralną ideą Konstytucji z 1997 r. Ponadto, służebność państwa w stosunku do członków wspólnoty politycznej jest też racją obowiązków wobec niego.

Dobro wspólne można rozumieć jako warunki rozwoju wszystkich członków wspólnoty politycznej i tworzonych przez nich społeczności. Zasada dobra wspólnego określa, jakie ma być państwo i wskazuje na uprawnienia obywateli do partycypacji w kształtowaniu treści dobra wspólnego¹⁸.

¹⁵ J. Hofmokl, op. cit., s. 12.

¹⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Preambuła.

¹⁷ M. Piechowiak, *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego, tom XL, Monografie Konstytucyjne nr 2, Warszawa 2012, s. 433.

¹⁸ Ibid., s. 434.

Można również powiedzieć, że dobro wspólne obejmuje sumę tych warunków życia społecznego, dzięki którym jednostki, rodziny i zrzeszenia mogą pełniej i łatwiej osiągnąć swą własną doskonałość¹⁹. W niniejszym opracowaniu stabilność systemu finansowego może być dobrem wspólnym, jeżeli będzie ono traktowane jako dobro uniwersalne, co oznacza, że cel działań nie będzie czymś dowolnym i wyznaczonym subiektywnymi pragnieniami jednostek, ale zostanie określony zgodnie z celami, które będą właściwe dla wszystkich ludzi.

Wspólne dobro jako wspólny cel działania i jako to, co odpowiada istocie człowieka i pozostaje w zgodzie z porządkiem jego naturalnych celów (konieczne jest właściwe określenie tych celów), będzie zawsze dobrem wszystkich ludzi, choćby znaleźli się tacy, którzy by tego nie uznawali, czy nie dostrzegali. Dobro wspólne to wspólna materialna i instytucjonalna przestrzeń, dzięki której jednostki odnajdują wsparcie w swych dążeniach prowadzenia dobrego, spełnionego życia i funkcjonowania, i którą jednocześnie podtrzymują lub osłabiają swoimi działaniami²⁰.

Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę na kwestie postrzegania dobra wspólnego jako zbioru konstytucyjnie i ustawowo wyróżnionych wartości, zasad ich ważenia i rozstrzygania kolizji między nimi²¹.

Chcąc odpowiedzieć na pytanie, czy stabilność systemu finansowego jest dobrem wspólnym, warto zastanowić się, kiedy dobro uzyskuje charakter wspólny. Według M. Piechowiaka dzieje się tak ze względu na:

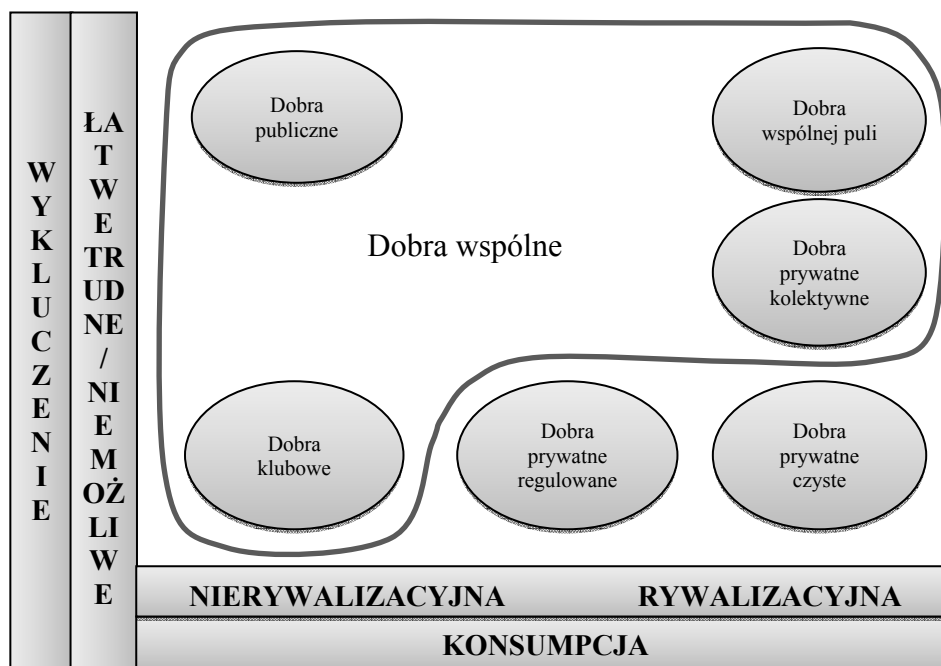
- a) przynależność do sfery społecznej (realizacja lub brak realizacji dobra nie są obojętne dla uczestników życia społecznego);
- b) liczbę podmiotów wprost korzystających lub mogących z dobra korzystać;
- c) zbiorowy charakter podmiotu, dla którego jest dobrem;
- d) wielość podmiotów dysponujących dobrem (np. jako jego właściciel);
- e) wielość podmiotów niezbędnych do realizacji dobra;
- f) wielość podmiotów zobowiązanych do realizacji dobra;
- g) wielość podmiotów dookreślających jego kształt;
- h) uznanie dobra za element, który tworzy wraz z innymi pewną całość²².

¹⁹ Z. Stawrowski, *Dobro wspólne a filozofia polityki* [w:] *Dobro wspólne. Teoria i praktyka*, red. W. Arndt i in., Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013, s. 13-14.

²⁰ *Ibid.*, s. 15-16.

²¹ M. Piechowiak, *Prawne a pozaprawne pojęcie dobra wspólnego* [w:] *Dobro wspólne. Teoria i praktyka*, red. W. Arndt i in., Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013, s. 33.

²² M. Piechowiak, *Dobro wspólne...*, op. cit., s. 286-288.



Rys. 2. Dobra wspólne i ich rodzaje

Źródło: Ibid., s. 43.

Wydaje się, że nie jest konieczne szersze opisywanie powyżej wymienionych cech, gdyż już na podstawie tych informacji można stwierdzić, że stabilność systemu finansowego mieści się w ramach pojęciowego zakresu dobra wspólnego. Przedmiotem zainteresowania w opracowaniu jest jednak ustalenie, czy stabilność systemu finansowego jest dobrem publicznym. Ze względu na to, że spotyka się czasem w literaturze zamienne stosowanie pojęć dobra wspólnego i publicznego, Autorki za zasadne uznały wskazanie cech obu kategorii.

Podsumowanie analizy szerokiego wachlarza definicji różnego rodzaju dóbr występujących w gospodarce, ze zdecydowanym naciskiem na wyjaśnienie pojęcia dóbr publicznych i odróżnieniu ich od dóbr wspólnych, zawarto na rys. 2, który najlepiej obrazuje powiązania, jakie pomiędzy dobrami, o których mowa, występują.

3. Pojęcie i znaczenie stabilności sektora finansowego

Wykorzystując doświadczenia i refleksje płynące z globalnego kryzysu finansowego, należy podjąć dyskusję o roli systemu finansowego w gospodarce. W dyskusji tej powinny pojawić się zwłaszcza zagadnienia związane z dopusz-

czalną skalą interwencji państwowych i ingerencji państwa w procesy gospodarcze, a w kontekście tematu poruszanego w niniejszym opracowaniu – uprawnieniem państwa do działania na rzecz stabilności systemu finansowego.

W *Raporcie o stabilności systemu finansowego*, przygotowanym przez Narodowy Bank Polski w 2001 r., autorzy podjęli próbę zdefiniowania pojęcia stabilności systemu finansowego, podkreślając jednak, że jednoznaczne zdefiniowanie tego pojęcia jest kontrowersyjne²³. O ile system finansowy łatwiej określić, o tyle już jego stabilność, czy niestabilność o wiele trudniej. Tym niemniej, przytaczając za NBP, „(...) stabilność systemu finansowego oznacza sytuację, w której system finansowy jako całość nie wykazuje tendencji do trwałego braku płynności oraz – w przypadkach krańcowych – do niewypłacalności. W odniesieniu do instytucji finansowych oznacza to, że mogą one prowadzić nieprzerwaną działalność bez konieczności uzyskania pomocy z zewnątrz. W przypadku rynków finansowych pojęcie stabilności odnosi się do sytuacji, w której transakcje instrumentami finansowymi dochodzą do skutku w sposób ciągły, przy stosunkowo stabilnych cenach, odzwierciedlających głębsze (tzw. fundamentalne) procesy gospodarcze”.

Narodowy Bank Polski w raportach z ostatnich lat podkreśla, że stabilny system finansowy tworzy podstawy do osiągnięcia długookresowego wzrostu gospodarczego, a obecnie prezentowana definicja stabilności systemu finansowego brzmi następująco: „(...) stan, w którym system finansowy pełni swoje funkcje w sposób ciągły i efektywny, nawet w przypadku wystąpienia nieoczekiwanych i niekorzystnych zaburzeń o znacznej skali. Zakłócenia w pracy systemu finansowego i zaburzenia efektywności świadczenia usług pośrednictwa finansowego negatywnie wpływają na sytuację przedsiębiorstw i gospodarstw domowych”²⁴. Termin „stabilność finansowa” nie pojawił się jednak po raz pierwszy w opracowaniach NBP. Istniał już wcześniej, a coraz częściej w literaturze można było spotkać pojęcie stabilności systemu finansowego w latach 80. i 90. XX w. Wcześniej zwykło się mówić się o stabilności poziomu cen, czy też o stabilności walutowej.

W literaturze najczęściej spotyka się dwa podejścia do omawianego zagadnienia. Z jednej strony analizie są poddawane czynniki konieczne do spełnienia, aby mówić o tym, że system jest stabilny. Takim podejściem interesują się m.in.

²³ M. Gołajewska, R. Kokoszcyński, Z. Polański, *Raport o stabilności systemu finansowego – styczeń 2000-czerwiec 2001*, NBP, Warszawa 2001, s. 7.

²⁴ <http://www.nbp.pl/home.aspx?f=/systemfinansowy/stabilnosc.html> [10.10.2011].

A. Crockett²⁵, J. Lager²⁶, M. Foot²⁷, T. Padoa-Schioppa²⁸ i G. Schinasi²⁹. Z drugiej natomiast strony dokonuje się próby doprecyzowania terminu niestabilności finansowej oraz przyczyn, które powodują jej powstanie. Tu warto wspomnieć o takich ekonomistach jak: F.S. Mishkin³⁰, E. Davies³¹, R. Ferguson³², J. Chant³³, W. Allen i G. Wood³⁴.

Syntetycznego podsumowania i porównania definicji dokonali np.: A. Houben i in. (2004)³⁵ oraz A.A. Alawode i M. Al Sadek (2008)³⁶, a także M. Iwanicz-Drozdowska (2011)³⁷. Warto zwrócić uwagę, że w definicji stabilności finansowej często występuje odniesienie do funkcji, jakie system finansowy pełni w gospodarce, w tym roli w kierowaniu oszczędności na inwestycje produktywne (np. F. Mishkin (1999), E. Davis (2001), T. Padoa-Schioppa (2002)) lub kluczową rolę w systemie płatności (E. Davis (2001), T. Padoa-Schioppa (2002)). W innych definicjach podkreśla się, że niestabilność może wynikać z nieprzewi-

²⁵ A. Crockett, *Why is Financial Stability a Goal of Public Policy?* [in:] „Maintaining Financial Stability in a Global Economy”, Symposium Proceedings, Federal Reserve Bank of Kansas City, August 1997, s. 55-96.

²⁶ J. Lager, *Monitoring Financial System Stability*, Reserve Bank of Australia Bulletin, October 1999.

²⁷ M. Foot, *What is “Financial Stability” and how do we get it?* The Roy Bridge Memorial Lecture, Financial Services Authority, April 2003.

²⁸ T. Padoa-Schioppa, *Central Banks and Financial Stability: Exploring a Land in Between*, paper presented at the Second ECB Central Banking Conference, Frankfurt am Main, 24-25 October 2002.

²⁹ G. Schinasi, *Defining Financial Stability*, IMF Working Paper No. WP/04/187, October 2004.

³⁰ F. Mishkin, *The Causes and Propagation of Financial Instability: Lessons for Policymakers* [in:] „Maintaining Financial Stability in a Global Economy”, Symposium Proceedings, Federal Reserve Bank of Kansas City, August 1997, s. 55-96; Idem, *Global Financial Instability: Framework, Events, Issues*, „Journal of Economic Perspectives” Autumn 1999, Vol. 13, No. 4, s. 3-20; Idem, *Financial Stability and the Macroeconomy*, Central Bank of Iceland Working Paper No. 9, May 2000.

³¹ E. Davis, *A Typology of Financial Instability*, Oesterreichische Nationalbank (Central Bank of Austria), „Financial Stability Report” 2001, No. 2, s. 92-110.

³² R. Ferguson, *Should Financial Stability Be an Explicit Central Bank Objective?* [in:] „Monetary Stability, Financial Stability and the Business Cycle: Five Views”, BIS Paper No. 18, September 2003, s. 7-15.

³³ J. Chant, *Financial Stability as a Policy Goal* [in:] „Essays on Financial Stability”, Technical Report No. 95, Bank of Canada, September 2003.

³⁴ W. Allen, G. Wood, *Defining and Achieving Financial Stability*, „Journal of Financial Stability” June 2006, s. 152-172.

³⁵ A. Houben, J. Kakes, G. Schinasi, *Toward a Framework for Safeguarding Financial Stability*, IMF Working Papers” WP/04/101, International Capital Markets Department IMF, June 2004, s. 38-42.

³⁶ A.A. Alawode, M.A. Sadek, *What is Financial Stability?* Central Bank of Bahrain, Financial Stability Paper Series, March 2008, No. 1, s. 14.

³⁷ M. Iwanicz-Drozdowska, *Stabilność finansowa od A do Z. Definicje i determinanty stabilności finansowej*, „Bank i Kredyt” 2011, 1, część edukacyjna, NBP, Warszawa 2011, s. 3-7.

dzianych wstrząsów, które oddziałują na system finansowy negatywnie (np. F. Mishkin (1999), T. Padoa-Schioppa (2002), G. Schinasi (2004)). Idąc dalej, można znaleźć argumenty za tym, że niestabilność finansowa wpływa na całą gospodarkę. O tym piszą np. J. Lager (1999), R. Ferguson (2002), M. Foot (2003), J. Chant (2003), G. Schinasi (2004), czy W. Allen i G. Wood (2006). A. Crockett (1997) i M. Foot (2003) mówią z kolei w swych definicjach, że zaufanie do systemu finansowego jest budowane poprzez jego stabilność.

Inne, poza wymienionymi powyżej, różnice w szczegółowych definicjach stabilności finansowej można znaleźć w opracowaniu F. Mishkina (1999). Podkreśla on rolę asymetrii informacji w występowaniu kryzysów finansowych, podczas gdy Schinasi (2004) wyróżnia się w swoim spojrzeniu na stabilność finansową jako całość. Foot (2003) z kolei wyraźnie włącza występowanie stabilności monetarnej w swoją definicję stabilności finansowej³⁸.

Szerokie podejście do problematyki stabilności finansowej prezentuje P. Marszałek i M. Kiedrowska, definiując za M. Bordo kryzys finansowy jako epizod „(...) gwałtownych zmian na rynku finansowym, związanych z niedoborem płynności i niewypłacalnością uczestników rynku i (lub) interwencjami władz publicznych mającymi temu zapobiec”. A. Crockett podkreśla jednak, że nie zawsze należy utożsamiać brak stabilności z kryzysem. Nie w każdej sytuacji bowiem niestabilność wywołuje kryzys. Według Crocketta stabilność finansową należałoby zdefiniować „(...) jako stan, w którym działalność gospodarcza nie jest zakłócana przez zmiany cen aktywów, ani przez problemy instytucji finansowych w wywiązywaniu się z ich zobowiązań”³⁹.

Duże zainteresowanie zagadnieniem stabilności systemu finansowego, rosnące w ostatnich latach, zwłaszcza w obliczu ostatniego kryzysu gospodarczego, wykazują banki centralne w różnych zakątkach świata. Przeglądu definicji przyjętych przez te instytucje w krajach UE dokonał np. P. Smaga. Najczęściej banki centralne, podobnie jak NBP, definiując stabilność systemu finansowego, mówią o prawidłowym wypełnianiu przez niego nadanych funkcji. Autor zauważa, że jednocześnie stosunkowo niewielką wagę przywiązuje się w bankach centralnych Unii Europejskiej do zagrożeń związanych z powstawaniem baniek na rynku aktywów i ich wpływu na sferę realną gospodarki⁴⁰.

³⁸ A.A. Alawode, M.A. Sadek, op. cit., s. 14.

³⁹ P. Marszałek, M. Kiedrowska, *Stabilność finansowa – pójcie, cechy i sposoby jej zapewnienia*, „Bank i Kredyt” 2002, nr 3, s. 22.

⁴⁰ P. Smaga, *Rola banku centralnego w zapewnieniu stabilności finansowej*, CeDeWu Platinum, Warszawa 2014, s. 21 i 349-354.

Definicje stabilności systemu finansowego, przyjęte w innych bankach centralnych niż unijne (m.in.: Japonia, Południowa Afryka, Sri Lanka, Szwajcaria) są zaprezentowane w opracowaniu Alawode'a i Al Sadeka. Częściej w tych definicjach mówi się o stabilności niż niestabilności systemu. Podobnie jak w bankach UE, nacisk kładzie się na wypełnianie przez system swych funkcji, ale także na wpływ szoków zewnętrznych zakłócających prawidłowe funkcjonowanie systemu finansowego oraz odporności na te zakłócenia⁴¹.

Wszystkie zaprezentowane powyżej definicje stabilności systemu finansowego wskazują na wagę tego zagadnienia w gospodarce. Istnieje powszechna zgoda, że rozwój tego systemu przyczynia się do efektywniejszej alokacji zasobów oraz dystrybucji dochodów i do wzrostu produktywności całej gospodarki. System finansowy świadczy usługi pozwalające na krążenie siły nabywczej w gospodarce, współtworzy i organizuje przepływy strumieni pieniężnych⁴². „Stabilność systemu ekonomicznego, w tym finansowego i bankowego jest podstawowym dobrem niezbędnym dla gospodarki jako całości, poszczególnych jej sektorów i wszystkich podmiotów, a także osób fizycznych – jest więc dobrem publicznym⁴³”. Kontrola nad systemem ze strony państwa jest konieczna ze względu na zagrożenia, jakie powoduje jego destabilizacja.

4. Przesłanki utrzymania stabilności systemu finansowego jako dobra publicznego

W ostatnich latach wyraźnie widać, że zapewnienie i utrzymanie stabilności systemu finansowego stało się jednym z głównym celów polityki publicznej, zarówno na szczeblu krajowym, jak i międzynarodowym.

Wydaje się, że stabilność systemu finansowego spełnia kryteria dobra publicznego: jest dobrem niekonkurencyjnym, a także nie ma praktycznie możliwości wykluczenia z niego kogokolwiek. Już sama definicja, mówiąca o tym, że „(...) zakłócenia w pracy systemu finansowego i zaburzenia efektywności świadczenia usług pośrednictwa finansowego negatywnie wpływają na sytuację przedsiębiorstw i gospodarstw domowych”, wskazuje na zasięg i sposób oddziaływania tego dobra.

⁴¹ A.A. Alawode, M. Al Sadek, op. cit., s. 11-13.

⁴² *System finansowy w Polsce*, red. B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, wydanie 2, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 17.

⁴³ M. Żukowski, H. Żukowska, *Oddziaływania państwa na stabilizowanie systemu finansowego* [w:] *Bankowość w Unii Europejskiej – szanse i zagrożenia*, red. M. Iwanicz-Drozdowska i in., Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2009, s. 483.

Podmioty systemu finansowego pełnią w gospodarce rolę instytucji zaufania publicznego. Oczekuje się zatem, że będą one w praktyce ją wypełniać. Ponoszą społeczną odpowiedzialność za swoje działania, a także oddziaływanie na otoczenie. Podmioty systemu finansowego nie mogą ograniczać się w swojej działalności do dbania o własne interesy. System finansowy pełni w stosunku do gospodarki rolę służebną. Ma za zadanie zapewnić dobrobyt społeczeństwu i zrównoważony wzrost gospodarczy kraju. Zapewnienie bezpieczeństwa funkcjonowania instytucji wchodzących w skład systemu finansowego, a także ograniczanie ryzyka destabilizacji całego systemu ma ścisły związek z jakością funkcjonowania gospodarki państwa.

Organy państwowe, w których gestii leży m.in. nadzór nad systemem finansowym, aby spełniały swoją rolę i dostarczały dobra publicznego, w jego definicyjnym zakresie oraz aby zapewniały bezpieczeństwo finansowe obywatelom, muszą tworzyć odpowiednie ramy prawne, a następnie to prawo egzekwować, po to, by zmusić uczestników rynku do postępowania zgodnie z przyjętymi zasadami, w sposób moralny i uczciwy. Instytucje, które są darzone przez społeczeństwo zaufaniem nie mogą stosować praktyk budzących wątpliwości co do ich zgodności z zasadami etyki, a przede wszystkim obowiązującym prawem. Zysk za wszelką cenę nie może być wyznacznikiem działania instytucji zaufania publicznego, które muszą przestrzegać i dbać o wysokie standardy uczciwości w stosunku do konsumentów.

Autor książki „Służebność. Utracone dziedzictwo Wall Street” – John G. Taft uważa, że jedną z głównych przyczyn ostatniego kryzysu finansowego było odejście przez instytucje finansowe od zasady służebności wobec klientów. Instytucje te, powoływane przecież z misją dbania o interesy powierzających im kapitał klientów, przestały pełnić funkcję pośrednika, który działa na rzecz swoich klientów. Dążąc do osiągnięcia jak najwyższych zysków, instytucje finansowe ponoszą zbyt duże ryzyko, grożące utratą powierzonego im kapitału. Taft zwraca uwagę, że „(...) kluczową przyczyną kryzysu był brak poszanowania wartości odpowiedzialnego, etycznego zarządzania zarówno w społeczeństwie, jak i w instytucjach finansowych (...), niezdolność niektórych szefów największych instytucji finansowych do dochowania wierności misji dobrego włodarza, która definiuje branżę usług finansowych”⁴⁴. Tę ostatnią przyczynę Taft uważa za fundamentalną. Można się z nim zgodzić lub nie, ale wśród ekonomistów i polityków przeważa osąd, że lekkomyślność zarządzających instytucjami finansowymi oraz pogoń za zyskami miały niewątpliwy wpływ na destabilizację

⁴⁴ J.G. Taft, *Służebność. Utracone dziedzictwo Wall Street*, Kurhaus, Warszawa 2014, s. 42-43.

sektora finansowego w ostatnich latach. Warto zwrócić uwagę na sformułowanie „dobrego włodarza”, którego Taft używa w swojej książce. Prawdziwi dobrzy włodarze muszą dokładać wszelkich starań, aby być godnymi zaufania, zarządzać odpowiedzialnie, dokładnie i niezależnie rozważać złożone sprawy i starannie wybierać rozwiązania najlepsze dla klienta-laika, i co ważne – nie ulegać przy tym aktualnym trendom i pokusom dbania tylko o własny, ekonomiczny interes⁴⁵. Odpowiedzialne zarządzanie, jak pisze P. Block, oznacza wybór roli służebnej, dawanie ludziom na wszystkich szczeblach władzy wzoru, jak traktować klientów, jak im służyć, a nie ich kontrolować⁴⁶.

Dlaczego Autorki zwracają uwagę na powyżej opisane przyczyny kryzysu i na rolę „dobrego włodarza”? Otóż w tym właśnie kontekście widać, że rola, jaką państwo powinno pełnić, zapewniając i stwarzając warunki do utrzymania stabilności całego systemu finansowego, jest niezmiernie ważna, ale też trudna. Uznając stabilność za dobro publiczne, dajemy organom państwowym mandat, a jednocześnie obdarzamy ich zaufaniem, że będą potrafiły swą rolę należycie wypełnić. Jednocześnie przyczyny kryzysu wskazują, że dostarczenie poprzez mechanizm rynkowy dobra, jakim jest stabilność systemu finansowego, nie jest efektywne.

Zdaniem M. Żukowskiego i H. Żukowskiej rola państwa w stabilizowaniu systemu finansowego jest trudna do przecenienia. Państwo jest ostatnią, a często też jedyną instancją, która może oddziaływać na rynek. W zasięgu i gestii władzy publicznej leży uruchomienie i wykorzystanie koniecznych instytucji i instrumentów, wpływających na stabilizowanie systemu finansowego. Ponadto, jak zauważają autorzy, państwo dysponuje odpowiednimi instrumentami, za pomocą których jest w stanie integrować działanie autonomicznych instytucji krajowych, które przyczyniają się do zapewnienia stabilności⁴⁷.

O finansach utożsamianych z dobrem publicznym pisze A. Houben i in., uważając, że niepodważalna jest konieczność zaangażowania państwa w sferę finansów, a jak sądzą Autorki, co za tym idzie, także w sferę całego systemu finansowego. Bez odpowiedniej polityki publicznej w tym zakresie nie jest możliwe efektywne funkcjonowanie gospodarki⁴⁸. Pięć powszechnie wymienianych zawodności rynku, tj.: istnienie dóbr publicznych (ich produkcja oraz problem „gapowicza”), efekty zewnętrzne: pozytywne i negatywne, asymetria informacji,

⁴⁵ Ibid., s. 218.

⁴⁶ P. Block, *Stewardship: Choosing Service Over Self-Interest*, Berrett-Koehler Publishers, San Francisco 2013, s. xxiv.

⁴⁷ M. Żukowski, H. Żukowska, op. cit., s. 488.

⁴⁸ A. Houben, J. Kakes, G. Schinasi, op. cit., s. 8-10.

monopol i siła rynkowa, redystrybucja dochodów i dobra społecznie pożądane, dotyczą sfery systemu finansowego. Zawodności te potwierdzają potrzebę interwencji państwa w zakresie działań na rzecz utrzymania stabilności systemu finansowego, co świadczy na korzyść uznania stabilności tego systemu za dobro publiczne.

Takie podejście do publicznego charakteru dóbr publicznych, które opisuje ekonomia dobrobytu służy jako uzasadnienie interwencji gospodarczych dokonywanych przez organy państwa na wolnym rynku, który według zwolenników teorii jest zawodny. Jeżeli mamy do czynienia z dobrem publicznym, to istnieją przesłanki do zaangażowania instytucji i instrumentów publicznych w celu utrzymania stanu pożądanego, z uwagi na dobro wszystkich ludzi. Nowe uregulowania, które bardzo często są utożsamiane z koniecznością wprowadzenia wielu ograniczeń nałożonych na instytucje finansowe, mogą być zatem uzasadnione kwestiami konieczności zapewnienia bezpieczeństwa ze strony państwa i utrzymania wiarygodności funkcjonowania sektora finansowego w gospodarce. Jest to w pełni zgodne ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, który podkreśla, że prawa jednostki (prawa instytucji finansowych) mogą być ograniczone w ramach ochrony dobra wspólnego i oparte na dążeniu do zapewnienia bezpieczeństwa państwa⁴⁹.

Wszystkie powyżej przedstawione argumenty skłaniają do stwierdzenia, że stabilność systemu finansowego jest dobrem publicznym. Należy jednak zaznaczyć, że często w dyskusji na temat możliwości przypisania dobrom cech dóbr publicznych pojawiają się wątpliwości, na które autorki zwracają uwagę. Pojęcie stabilności systemu finansowego jest pojęciem szerokim i wieloaspektowym. Wątpliwości mogą budzić nawet takie dobra, jak obrona narodowa, która powszechnie jest uznana za dobro publiczne. Podsumowania takich wątpliwości trafnie dokonuje J.M. Fijor, pisząc, że można znaleźć argumenty na to, że finansowanie pewnych dóbr i usług przez państwo (poprzez systemy podatkowe, ceł, regulacji itp.) oraz powierzanie instytucji państwa nowych kompetencji, może prowadzić do błędnej alokacji zasobów, marnotrawstwa, a także osłabienia ludzkiej przedsiębiorczości. Państwo nie powinno, a nawet nie może być konkurentem dla sektora prywatnego, a tego, jak mówi Fijor, wymaga teoria dóbr publicznych⁵⁰.

W tym kontekście należy zatem zwrócić uwagę na zjawisko tzw. moral hazard (pokusy nadużycia), polegające na podejmowaniu przez instytucje finansowe nadmiernego ryzyka w ramach prowadzonej działalności operacyjnej i reali-

⁴⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 lipca 2001 r. związany z problematyką wolności i praw człowieka oraz rozumienia znaczenia pojęcia dobra wspólnego.

⁵⁰ J.M. Fijor, op. cit., s. 97-98.

zacji ich głównego celu, jakim jest maksymalizacja zysku. Odpowiedzią na trudności w wyeliminowaniu zjawiska moral hazard jest wzrost uregulowań prawnych w sektorze finansowym, czego inicjatorem jest państwo.

Tabela 2

Cechy dóbr publicznych vs stabilność systemu finansowego

Cecha dobra publicznego	Ma/nie ma	Odniesienie do stabilności systemu finansowego
Niewykluczalne	x	Obejmuje zasięgiem wszystkie podmioty/uczestników życia gospodarczego
Wysoki stopień wykorzystania przez społeczeństwo	x	Obejmuje zasięgiem wszystkie podmioty/uczestników życia gospodarczego
Brak rywalizacji o dostęp	x	Nie ma rywalizacji o dostęp do stabilności systemu finansowego
Konsumpcja przymusowa	x	Nie można wyłączyć się z korzystania ze stabilności systemu finansowego
Niekonkurencyjne w konsumpcji	x	Korzystanie ze stabilności systemu finansowego przez jeden podmiot nie wyklucza korzystania z niej przez inny podmiot
Dostarczane przez rynek nieefektywnie	x	System finansowy bez nadzoru państwa z dużym prawdopodobieństwem nie byłby systemem stabilnym (choćby np. zjawisko moral hazard)
Podaż w sektorze prywatnym jest niewystarczająca	x	Sektor prywatny bez wsparcia państwa nie jest w stanie zapewnić stabilności całego systemu finansowego, i to zarówno w wymiarze krajowym, jak i globalnym
Względnie trudny pomiar ilości i jakości	x	Trudno jest określić ilościowo, za pomocą wskaźników makroekonomicznych, czy mamy do czynienia ze stabilnością systemu finansowego. Ponadto nie możemy stwierdzić, czy stabilności jest dużo, czy mało
Bezpłatne lub częściowo bezpłatne ⁵¹ ; trudno wyłączyć tego kto nie płaci; zapłata nie jest ściśle związana z popytem i konsumpcją	x/-	Korzystanie przez uczestników życia gospodarczego ze stabilności systemu finansowego jest pozornie bezpłatne, gdyż koszty utrzymania stabilności ponoszą podatnicy. Są to koszty bezpośrednio ponoszone przez instytucje finansowe (np. koszt dostosowania się do narzuconych przez państwo reguł) oraz koszty, które ponoszą instytucje państwowe, aby nadzorować system finansowy i dbać o jego stabilne i efektywne funkcjonowanie
	x	
	x	

x – oznacza przypisanie stabilności systemu finansowego cechy dobra publicznego.

⁵¹ Nie zawsze odpłatność za dobra publiczne jest bezpośrednia, są one finansowane ze środków publicznych, przez budżet państwa, budżety samorządowe i inne fundusze publiczne. Por. S. Owsiak, op. cit., s. 24-26.

Podsumowując, można stwierdzić, że argumenty zebrane w opracowaniu przemawiają za uznaniem stabilności systemu finansowego za dobro publiczne. Syntetycznym zbiorem tych argumentów jest tab. 2.

Podsumowanie

Celem opracowania było przeprowadzenie analizy stabilności systemu finansowego pod kątem możliwości przypisania jej cech dobra publicznego. Jest to o tyle istotne, że uznanie stabilności za dobro publiczne warunkuje określoną rolę państwa w tym zakresie. Jeśli teoretyczna analiza prowadziła by jednak do wniosku, że stabilność systemu finansowego nie jest w sensie ścisłym dobrem publicznym (lub przynajmniej dobrem wspólnym), a co najwyżej dobrem grupowym, to należałoby zastanowić się nad zakresem i stopniem odpowiedzialności państwa i jego instytucji za działania na rzecz tej stabilności. Argumenty przedstawione w opracowaniu świadczą jednak na korzyść uznania stabilności za dobro publiczne. Jest to zatem mandat dla instytucji sektora publicznego na interwencje i ingerencje w taki sposób, aby minimalizować ryzyko destabilizacji.

W opracowaniu została pominięta kwestia sporu pomiędzy zwolennikami teorii liberalnych i socjaldemokratycznych, spierających się o możliwy zakres zaangażowania państwa w procesy gospodarcze. Przyjmujemy, że współczesne, rozwinięte gospodarczo kraje nie dążą do nacjonalizacji w celu prowadzenia danej działalności gospodarczej. Dzieje się tak tylko wówczas, gdy mechanizm rynkowy jest nieefektywny w dostarczaniu określonych dóbr, a zatem dotyczy to dóbr publicznych. Przejęcia przedsiębiorstw czy instytucji finansowych, co pokazał współczesny kryzys, występują wówczas, gdy upadek danego podmiotu może stanowić zagrożenie dla stabilności gospodarki, w tym systemu finansowego, a jednocześnie w celu przeciwdziałania panice i zbyt dużym, do podźwignięcia przez klientów, stratom. Ponadto Autorki uznają, że państwo odgrywa rolę pierwszoplanową w dostarczaniu dóbr publicznych, wskazując jednocześnie na pewne mankamenty takiego stanu rzeczy. Państwo we współczesnej gospodarce rynkowej musi – wykorzystując dostępne instrumenty i narzędzia – zapewnić takie warunki rozwoju społeczno-gospodarczego, aby wpływać na zrównoważony wzrost, stabilizację ekonomiczną, bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne (zarówno w sensie militarnym, jaki i ekonomicznym), sprawiedliwy podział społeczny, a także minimalizować możliwe dysfunkcje i zakłócenia funkcjonowania poszczególnych segmentów gospodarki. Zakres ingerencji państwa powinien być jednak wyważony, aby stwarzać możliwości działania sił rynkowych. Sprawnie funkcjonujące państwo to państwo ograniczające się do roli gwaranta ostatniej instancji. Działania powinny mieć charakter dyskrecjonalnej ingerencji.

Literatura

- Alawode A.A., Al Sadek M., *What is Financial Stability?* Central Bank of Bahrain, Financial Stability Paper Series, March 2008, No. 1.
- Allen W., Wood G., *Defining and Achieving Financial Stability*, „Journal of Financial Stability”, June 2006.
- Block P., *Stewardship: Choosing Service Over Self-Interest*, Berrett-Koehler Publishers, San Francisco 2013.
- Buchanan J.M., *The Demand and Supply of Public Goods*, Rand McNally, Chicago 1968.
- Chant J., *Financial Stability as a Policy Goal* [in:] „Essays on Financial Stability”, Technical Report No. 95, Bank of Canada, September 2003.
- Crockett A., *Why is Financial Stability a Goal of Public Policy?* [in:] „Maintaining Financial Stability in a Global Economy”, Symposium Proceedings, Federal Reserve Bank of Kansas City, August 1997.
- Davis E., *A Typology of Financial Instability*, Oesterreichische Nationalbank (Central Bank of Austria), Financial Stability Report No. 2, 2001.
- Ferguson R., *Should Financial Stability Be an Explicit Central Bank Objective?* [in:] „Monetary Stability, Financial Stability and the Business Cycle: Five Views”, BIS Paper No. 18, September 2003.
- Fijor J.M., *Czy dobra publiczne są naprawdę publiczne?* Miscellanea, „Studia Ekonomiczne” (LXVIII) 2011, nr 1, Instytut Nauk Ekonomicznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2011.
- Foot M., *What is “Financial Stability” and how do we get it?* The Roy Bridge Memorial Lecture, Financial Services Authority, April 2003.
- Gołajewska M., Kokoszcyński R., Polański Z., *Raport o stabilności systemu finansowego – styczeń 2000-czerwiec 2001*, NBP, Warszawa 2001.
- Hess Ch., Ostrom E., *Understanding Knowledge as a Commons. From Theory to Practice*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London 2007.
- Hofmohl J., *Internet jako nowe dobro wspólne*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009.
- Houben A., Kakes J., Schinasi G., *Toward a Framework for Safeguarding Financial Stability*, IMF Working Papers” WP/04/101, International Capital Markets Department IMF, June 2004.
- Hoppe H.H., *The Economics and Ethics of Private Property*, Ludwig von Mises Institute, Auburn, Alabama 2006.
- <http://www.nbp.pl/home.aspx?f=/systemfinansowy/stabilnosc.html> [10.10. 2011].
- Iwanicz-Drozdowska M., *Stabilność finansowa od A do Z. Definicje i determinanty stabilności finansowej*, „Bank i Kredyt” 2011, 1, część edukacyjna, NBP, Warszawa 2011.

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Preambuła.
- Krugman P., Wells R., *Mikroekonomia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012.
- Lager J., *Monitoring Financial System Stability*, Reserve Bank of Australia Bulletin, October 1999.
- Marszałek P., Kiedrowska M., *Stabilność finansowa – pojęcie, cechy i sposoby jej zapewnienia*, „Bank i Kredyt” 2002, nr 3.
- Mishkin F., *Financial Stability and the Macroeconomy*, Central Bank of Iceland Working Paper No. 9, May 2000.
- Mishkin F., *Global Financial Instability: Framework, Events, Issues*, „Journal of Economic Perspectives, Autumn 1999, Vol. 13, No. 4.
- Mishkin F., *The Causes and Propagation of Financial Instability: Lessons for Policymakers* [in:] „Maintaining Financial Stability in a Global Economy”, Symposium Proceedings, Federal Reserve Bank of Kansas City, August 1997.
- Musgrave R.A., *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill, New York 1959.
- Olson M., *The Logic of Collective Action, Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, Cambridge 1965.
- Ostrom V., Ostrom E., *Administrowanie dobrami i usługami publicznymi* [w:] *Federalizm amerykański*, red. V. Ostrom, Polskie Towarzystwo Psychologiczne, Pracownia Wydawnicza, Warszawa, Olsztyn 1994.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
- Padoa-Schioppa T., *Central Banks and Financial Stability: Exploring a Land in Between*, paper presented at the Second ECB Central Banking Conference, Frankfurt am Main, 24-25 October 2002.
- Piechowiak M., *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego, tom XL, Monografie Konstytucyjne nr 2, Warszawa 2012.
- Rothbard M.N., *Interwencjonizm, czyli władza a rynek*, Fijor Publishing, Warszawa 2009.
- Samuelson P.A., *The Pure Theory of Public Expenditure* [in:] „Review of Economics and Statistics” 1954, 36(4).
- Schinasi G., *Defining Financial Stability*, IMF Working Paper No. WP/04/187, October 2004.
- Smaga P., *Rola banku centralnego w zapewnieniu stabilności finansowej*, CeDeWu Platinum, Warszawa 2014.
- Stawrowski Z., *Dobro wspólne a filozofia polityki* [w:] *Dobro wspólne. Teoria i praktyka*, red. W. Arndt i in., Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013.
- System finansowy w Polsce*, red. B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, wydanie 2, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- Taft J.G., *Służebność. Utracone dziedzictwo Wall Street*, Kurhaus, Warszawa 2014.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 lipca 2001 r. związany z problematyką wolności i praw człowieka oraz rozumienia znaczenia pojęcia dobra wspólnego.

Zubik M., *Konstytucyjne refleksje nad dobrem wspólnym na tle przemian w Rzeczypospolitej Polskiej ostatniej dekady XX w.* [w:] *Dobro wspólne. Problemy konstytucyjnoprawne i aksjologiczne*, red. W.J. Wołpiuk, WSZiP, Warszawa 2008.

Żukowski M., Żukowska H., *Oddziaływania państwa na stabilizowanie systemu finansowego* [w:] *Bankowość w Unii Europejskiej – szanse i zagrożenia*, red. M. Iwanicz-Drozdowska i in., Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2009.

Żurawik A., *Interes publiczny w prawie gospodarczym*, C.H BECK, Warszawa 2013.

CAN FINANCIAL SYSTEM STABILITY BE CONSIDERED A PUBLIC GOOD?

Summary

The aim of the study was to analyze the stability of the financial system to answer the question if this stability has characteristics of the public good. If the answer is positive it determines the specific role of the state in the field of financial system stability. The paper presents also a theoretical aspects of the possibility to qualify the financial system to the category of public goods. The authors conclude that if the stability of the financial system is not in the strict sense the public good (or at least the common good) it should consider the scope and degree of responsibility of the state and its institutions for action aimed at stabilizing financial stability. The arguments presented in the paper demonstrate, however, in favor of the recognition of the stability as a public good. It is therefore a mandate for public sector interventions and interference in such a way as to minimize the risk of destabilization.