

Maciej Bałtowski

DRYF TRADYCYJNEJ POLITYKI GOSPODARCZEJ. CZY NIEZBĘDNY JEST ŚWIATOWY REGULATOR EKONOMICZNY?

Celem artykułu jest przedstawienie i analiza zachodzących w ostatnich latach przeobrażeń zasad i skuteczności polityki gospodarczej prowadzonej na szczeblu państw narodowych. Przeobrażenia te mają – moim zdaniem – znaczenie cywilizacyjne, zmieniają bowiem istniejący od ponad 50 lat w rozwiniętych krajach świata porządek gospodarczy, określane często jako „regulowana gospodarka rynkowa”, który był podstawą stabilnego, długookresowego rozwoju państw Zachodu po II wojnie światowej. Od początku XXI w., a szczególnie po kryzysie finansowym lat 2008-2009, można obserwować załamywanie się tego porządku. A nowy porządek, dopiero się wyłaniający, wydaje się mglisty i niezapewniający pożądanej, długookresowej stabilizacji gospodarczej. W tym sensie, zachodzące w ostatnich latach przeobrażenia stanowią bardzo poważne zagrożenie globalne, którego świadomość jest niezbędna dla każdej próby określania długookresowych kierunków i celów rozwojowych nie tylko polskiej gospodarki, ale i państwa polskiego.

1. Tradycyjne zasady i cechy polityki gospodarczej

Po II wojnie światowej, po wcześniejszych doświadczeniach Wielkiego Kryzysu, na teoretycznej podstawie ekonomii keynesowskiej, a także niemieckiej ekonomii ordoliberalnej, w krajach świata zachodniego ukształtował się porządek społeczno-gospodarczy, który zapewnił tym krajom długotrwały wzrost gospodarczy i stabilność społeczną, a po kilkudziesięciu latach przyniósł im powszechny dobrobyt („Złoty wiek kapitalizmu”). Opierał się on na połączeniu demokracji parlamentarnej z regulowaną przez państwo gospodarką rynkową.

Ogólnie rzecz biorąc, system działał w taki sposób, że konsumenci (wszyscy obywatele) swobodnie artykułowali swoje potrzeby, których zaspokojenie zapewniała rynkowa i wolnokonkurencyjna w zasadniczym wymiarze gospodarka. Jednocześnie ci sami konsumenci – poprzez mechanizm demokracji parlamentarnej – współdecydowali o hierarchii celów rozwojowych oraz sposobach i kosztach ich realizacji, a także, co ważne, o kierunkach i głębokości oddziaływania przez państwo na gospodarkę.

Obszary, metody i narzędzia polityki gospodarczej, przesądzające o szczegółach relacji państwo-gospodarka, wyglądały inaczej w liberalnej gospodarce amerykańskiej, inaczej w ordoliberalnej gospodarce niemieckiej, ina-

czej w gospodarkach skandynawskich realizujących koncepcję państwa opiekuńczego, a jeszcze inaczej – w socjalizującej gospodarce francuskiej. Niemniej można wskazać, typowe dla ówczesnego okresu, generalne zasady i cechy polityki gospodarczej prowadzonej w najwyższej rozwiniętych krajach Zachodu¹.

1.1. Endogeniczny i autonomiczny charakter polityki gospodarczej

Polityka gospodarcza miała charakter endogeniczny i prowadzona była stosunkowo niezależnie w ramach układu instytucjonalnego, w tym legislacji, poszczególnych krajów (państw narodowych). Jej głównymi adresatami były rynki wewnętrzne i przedsiębiorstwa działające na terenie kraju, co istotnie zwiększało egzekwowanie regulacji wprowadzanych przez państwo. Wpływ zjawisk gospodarczych zachodzących w krajach ościennych był niewielki, a dyfuzja innowacji stosunkowo powolna.

1.2. Zróżnicowanie i nietrwałość ścieżek polityki rozwojowej

Różne kraje wybierały rozmaite szczegółowe rozwiązania dotyczące generalnych celów gospodarowania i metod ich realizacji, co wynikało w znacznej mierze z czynników historyczno-kulturowych. Także podatki i warunki prowadzenia działalności gospodarczej w różnych krajach nie były jednakowe. Zróżnicowanie takie powodowało sytuację swoistej konkurencji, w rezultacie której w dłuższym czasie następowało odrzucanie rozwiązań nieskutecznych i nieefektywnych oraz imitowanie tych rozwiązań, których walory zostały sprawdzone w innych krajach.

1.3. Niski poziom długu publicznego, stabilne stopy procentowe

Polityka gospodarcza była prowadzona generalnie przy stosunkowo niewielkim poziomie długu publicznego, w warunkach niskich i stabilnych stóp procentowych. Dawało to państwu większą swobodę decyzji i chroniło gospodarkę danego kraju przed szkodliwym uzależnieniem od rynków finansowych i światowej koniunktury. Rynki finansowe były wówczas znacznie słabiej rozwinięte niż obecnie, a ich znaczenie dla gospodarki światowej było nieporównanie mniejsze.

1.4. Cel gospodarowania – wzrost dobrobytu społeczeństwa przy pełnym zatrudnieniu

Polityka gospodarcza była nakierowana generalnie na wzrost dobrobytu społeczeństwa (poziomu życia) przy możliwie pełnym zatrudnieniu. Podejście takie, opierające się na doktrynie Keynesa, znajdowało praktyczne potwierdzenie przez całe trzecie ćwierćwiecze XX w. Stawiane i realizowane były również cele szczegółowe, takie jak utrzymanie niewielkiego relatywnie rozwarstwienia dochodowego czy zapewnienie powszechności dostępu do niektórych dóbr o charakterze publicznym (edukacja, ochrona zdrowia, ubezpieczenia).

¹ Więcej na ten temat: M. Bałtowski, *Ewolucja polityki gospodarczej a procesy globalizacyjnej*, „Annales” UMCS, sectioh, Lublin 2013.

1.5. Priorytet oddziaływania na procesy realne

Polityka gospodarcza obejmowała przede wszystkim oddziaływanie państwa na procesy realne w gospodarce. W ramach polityki regulacyjnej oznaczało to posunięcia nakierowane na wyrównywanie zawodności rynku, przede wszystkim poprzez politykę antymonopolową (co szczególnie widoczne było w polityce Niemiec Zachodnich opartej na doktrynie ordoliberalnej), a także działania sprzyjające rozwojowi sektora prywatnego – kwestie związane z określeniem i egzekwowaniem praw własności, prawem gospodarczym, sprawnością wymiaru sprawiedliwości, walką z korupcją itp.

1.6. Niewielka rola polityki pieniężnej

Z dwóch elementów *policy mix* ważniejsze było oddziaływanie państwa na gospodarkę poprzez politykę fiskalną. Niewielka stosunkowo rola polityki pieniężnej wynikała z funkcjonowania zasad faktycznego standardu złota oraz zdolności Stanów Zjednoczonych – ówczesnego światowego hegemonia – do skutecznego tłumienia zaburzeń na rynkach walutowych. W większości gospodarek krajów rozwiniętych zagrożenie inflacją było nikłe.

2. Etapy odchodzenia od „Złotego wieku kapitalizmu”

2.1. Ostatnie ćwierćwiecze XX w. – okres przejściowy

W latach 70. ubiegłego wieku w gospodarce światowej rozpoczął się ciąg istotnych przeobrażeń, które poważnie naruszyły poprzedni porządek społeczno-gospodarczy² i które miały ważny wpływ na praktykowane zasady i cechy polityki gospodarczej. Przemiany lat 70. zostały wywołane przez równoległe pojawienie się szeregu przyczyn o charakterze egzogenicznym w stosunku do ówczesnych systemów gospodarczych.

Po pierwsze, pomiędzy rokiem 1971 a rokiem 1976 dokonał się rozpad systemu z Bretton Woods. Od tego momentu gospodarce w skali globalnej zabrakło podstawy stabilności finansowej, którą od czasów II wojny światowej zapewniał system quasi-kruszcowy.

Po drugie, w 1973 r. państwa OPEC, które przez kilkanaście wcześniejszych lat godziły się z niskimi cenami ropy, narzucanymi przez rządy największych państw oraz koncerny naftowe, podniosły zgodnie cenę tego surowca aż czterokrotnie, zaburzając dotychczasowe relacje cenowe. Konsekwencją był światowy kryzys gospodarczy oraz bardzo wysoka egzogeniczna inflacja, wywołana wzrostem cen energii.

Po trzecie, w dekadzie lat 70. w gospodarkach krajów najbardziej rozwiniętych rozpoczęły się głębokie zmiany technologiczne, które stworzyły pole do gwałtownego rozwoju nowych produktów (głównie w obszarze elektroniki i informatyki) oraz nowych usług (głównie w obszarze łączności) będących pochodną postępu technologicznego.

² Przełomowy charakter połowy lat 70. ubiegłego wieku dla gospodarki światowej podkreśla wielu ekonomistów. Zob. np. Z. Sadowski, *Ekonomia w objęciach liberalizmu*, „Ekonomista” 2011, nr 3, s. 447.

W połowie lat 70. okazało się, że stosowana dotychczas polityka gospodarcza, oparta na ekonomii keynesowskiej, jest nieskuteczna w przypadku kryzysu gospodarczego po szoku naftowym, którego głównym przejawem była nie tylko wysoka inflacja, ale i stagflacja. Ekonomię keynesowską odrzucono³ i od tej pory przez ponad 30 kolejnych lat podstawą postrzegania i analizowania systemów gospodarczych przez ekonomistów i polityków stała się ekonomia monetarystyczna (a potem neoliberalna)⁴.

W konsekwencji od końca lat 70. kanonem w krajach wysoko rozwiniętych była polityka deregulacyjna, ograniczanie bezpośredniej aktywności państwa w gospodarce oraz redukcja zakresu budżetowej redystrybucji dochodu narodowego. Głównym obszarem oddziaływania państwa na gospodarkę stawały się stopniowo: polityka pieniężna, walka z inflacją oraz utrzymywanie stabilności systemu finansowego. To oznaczało postępujące internacjonalizowanie polityki gospodarczej, bowiem zagadnienia inflacji, kursów waluty krajowej i równowagi makroekonomicznej, leżące w centrum uwagi polityki pieniężnej, z natury swojej podlegają silniej uwarunkowaniom zewnętrznym niż np. zagadnienia rynku pracy, polityki przemysłowej czy antymonopolowej, stanowiące domenę państwa w modelu tradycyjnym. Jednocześnie ukształtowała się praktyka nadrzędności polityki pieniężnej, realizowanej przez banki centralne, nad wszystkimi innymi politykami szczegółowymi.

2.2. Przemiany cywilizacyjne na przełomie XX i XXI w.

Począwszy od upowszechnienia się telewizji satelitarnej (globalnej) na przełomie lat 80. i 90. ub. wieku, poprzez telefonię komórkową (koniec lat 90.) aż do globalnej sieci internetowej (początek XXI w.) następowało nieustanne powiększanie się znaczenia szeroko rozumianych usług (produktów) informacyjnych w gospodarce, co miało istotny wpływ na zachowania konsumentów. Współczesny konsument staje się przede wszystkim widzem, a coraz częściej także współmieszkańcem wirtualnej, wykreowanej medialnie rzeczywistości. O tym, co jest, a co nie jest potrzebne konsumentowi (dobre – złe, ważne – nieważne), decyduje przekaz medialny, a więc ci, którzy kształtują jego treści. Potrzeby i aspiracje wykraczające poza sferę podstawowych dóbr i usług podlegają selekcji i manipulacji dokonywanej na bazie powstałej tu asymetrii informacyjnej. Pozorna dywersyfikacja dóbr konsumpcyjnych, koncentrująca się na drugorzędnych dodatkach, daje złudzenie obfitości wariantów konsumpcji, podczas gdy w istocie zaspokaja się wciąż te same typowe potrzeby⁵.

W pierwszych latach XXI wieku, dzięki pojawieniu się możliwości natychmiastowego, praktycznie nieograniczonego transferu kapitału w skali globalnej, dostępnego także dla inwestorów indywidualnych, dwa podstawowe segmenty rynku finansowego, tj. rynek walutowy oraz kapitałowy, stały się rynkami bez

³ Wojciech Morawski używa w tym kontekście określenia „zwrot monetarystyczny”: *Zarys powszechnej historii pieniądza i bankowości*, Trio, Warszawa 2002, s. 200-202.

⁴ Milton Friedman, twórca monetarizmu, otrzymał w roku 1976 Nagrodę Nobla.

⁵ Więcej zob.: T. Goban-Klas, *Spoleczeństwo medialne*, WSiP, Warszawa 2005; J. Rifkin, *Wiek dostępu*, Wydawnictwo Dolnośląskie, Wrocław 2003.

granic i w zasadzie bez ograniczeń, a same rynki finansowe można obecnie określić jako esencję globalizacji⁶. Mimo że mają sieciowy, rozproszony charakter, stały się najważniejszym elementem globalnego systemu gospodarczego. Spełniają rolę gigantycznej, globalnej korporacji, która na światowym rynku oferuje podstawowy „produkt” współczesnej gospodarki – kapitał finansowy. Sprzedają one państwom narodowym środki finansowe i są w tej dziedzinie faktycznym monopolistą – same ustalają ceny, po jakich zaoferują swoje produkty konkretnemu krajowi i same wyznaczają kryteria wyłaniania państw uprzywilejowanych.

Charakterystycznym zjawiskiem współczesnej gospodarki jest też postępujące zadłużenie państw narodowych. W najbardziej rozwiniętych gospodarkach świata pomiędzy rokiem 1960 a 1990 łączny poziom długu publicznego utrzymywał się poniżej 60% PKB (co zwykle uważane jest za granicę bezpieczeństwa). Następnie zaczął szybko rosnąć, osiągając w roku 2011 poziom ok. 120%⁷. Patrząc pod kątem historycznym, można rzec, iż poziom zadłużenia najwyższej rozwiniętych krajów świata, z wyjątkiem Japonii, wciąż nie jest jeszcze drastycznie wysoki, podobny występował w latach 1945-1952. Podkreślenia wymaga jednak tempo przyrostu tego długu, wynoszące 8-22% rocznie w ostatniej dekadzie. O ile jeszcze w roku 2002 światowy dług publiczny nie przekraczał 19 bln USD, to po 11 latach sięgnął 51 bln USD⁸.

Te przedstawione powyżej skrótkowo przeobrażenia światowej gospodarki w ostatnich dwóch dekadach XX w. bardzo poważnie wpłynęły na kształt i zakres tradycyjnych relacji państwo-gospodarka. Ich przejawy określam jako luki – teleologiczną, kompetencyjną oraz koordynacyjną – współczesnej polityki gospodarczej.

3. Luka teleologiczna polityki gospodarczej

Przez lukę teleologiczną rozumiem skutki głębokich przeobrażeń polityki gospodarczej związane z jej adresatami oraz generalnymi celami. Jak pisałem wcześniej, tradycyjna polityka gospodarcza miała głównie charakter endogeniczny i adresowana była w pierwszym wymiarze do podmiotów gospodarczych działających w danym kraju, a po części także – poprzez politykę społeczno-gospodarczą czy budżetową – do wszystkich obywateli. Ci ostatni – poprzez demokratyczne akty wyborcze – co cztery lata udzielali rządowi swoistego „absolutorium” związanego z realizacją zamierzonych wcześniej celów i działań.

Deklarowane przez państwa cele oddziaływań na gospodarkę związane były z reguły z powszechnie uznawanymi wartościami: wzrostem dobrobytu, zapewnieniem bezpieczeństwa i suwerenności narodowej, postępowaniem społeczno-ekonomicznym, wyrównywaniem szans, a także szczególnymi celami rozwojowymi – modernizacją technologiczną i społeczną czy nadgonieniem opóźnień cywilizacyjnych. Te ostatnie miały charakter długookresowy, wykraczający

⁶ Więcej zob. M. Ratajczak, *Finansyzacja gospodarki*, „Ekonomista” 2012, nr 3.

⁷ T. Gruszecki, *Świat na długi*, KUL, 2012, s. 39.

⁸ Global Debt Clock, „The Economist”, http://www.economist.com/content/global_debt_clock (4.07.2013 r.).

poza prosty cykl wyborczy. W sensie ściśle ekonomicznym tradycyjna polityka gospodarcza albo miała charakter prorozwojowy, albo była nastawiona na korygowanie zawodności rynków oraz na wygładzanie skutków cykli koniunkturalnych. Zakres i mechanizm regulowania rynków odzwierciedlał akceptowany społecznie kompromis między celami państwa jako emanacji społeczeństwa, a celami prywatnych podmiotów tworzących dobrobyt.

Współcześnie sytuacja jest istotnie odmienna. Pojawili się bardzo wpływowi adresaci zewnętrzni polityki gospodarczej. Wskutek postępu procesów globalizacyjnych organizacje i podmioty międzynarodowe (ponadnarodowe) zyskały istotny wpływ na funkcjonowanie gospodarek narodowych. Korporacje globalne zdominowały krajowe gospodarki (przede wszystkim w sektorze finansowym oraz w przemyśle i handlu), a rynki finansowe stały się punktem odniesienia działań rządów w najważniejszym współcześnie obszarze polityki gospodarczej, tj. w polityce pieniężnej. Zmieniły się zasadniczo wzorce rozwojowe tworzące cele oddziaływania państwa na gospodarkę, bowiem korporacje globalne w warunkach medializacji życia społecznego wykreowały w sposób zamierzony określone potrzeby i nawyki konsumpcyjne, których zaspokojenia społeczeństwa domagają się od rządów. Wzrosła niepomniernie rola rynków finansowych, gdyż jedynie one są w stanie dostarczać rządów państw narodowych podstawowego „produktu”, niezbędnego w warunkach rosnącego zadłużenia do prowadzenia jakiegokolwiek polityki gospodarczej, tj. kapitału finansującego dług publiczny. Można powiedzieć, że cele i zakres oddziaływania państwa na gospodarkę są jakby „uzgadniane” z owym globalnym otoczeniem.

Dodatkowo występuje silne uzależnienie bieżącej polityki gospodarczej od międzynarodowego benchmarkingu. Przedmiotem porównań, a zarazem polem współzawodnictwa gospodarek narodowych, stają się – obok wskaźników wzrostu gospodarczego – oceny wystawiane przez światowe agencje ratingowe. W szczególności od wysokiej oceny ratingowej zależą dogodne warunki kredytowania i funkcjonowania wielkich korporacji w danej gospodarce, zatem podmioty te – we własnym interesie – nasilają presję na rządy w kierunku realizowania takiej polityki, której bardzo ważnym celem jest poprawa pozycji ratingowych. Różnice pomiędzy tradycyjną a współczesną polityką gospodarczą w analizowanym obszarze w sposób syntetyczny zostały zaprezentowane w tabeli 1.

Przedstawione rozważania prowadzą do wniosku, skądinąd przewijającego się we współczesnej myśli ekonomicznej⁹, że główna oś polityki gospodarczej przebiega obecnie pomiędzy państwami a globalnym otoczeniem (uczestnikami rynku globalnego), a nie – jak to było w modelu tradycyjnym – między państwami a uczestnikami rynku wewnętrznego.

⁹ Np. I. Bremmer, *The End of the Free Market: Who Wins the War Between Corporations and States*, Penguin Group Inc., New York, 2011.

Tabela 1. Luka teleologiczna – porównanie tradycyjnej i współczesnej polityki gospodarczej

Obszar	Tradycyjna polityka gospodarcza	Współczesna polityka gospodarcza
Adresaci	Wewnętrzni: a/ rodzime przedsiębiorstwa, b/ wszyscy obywatele.	Zewnętrzni: a/ podmioty ponadnarodowe, b/ korporacje globalne, c/ rynki finansowe
Cele	a/ wzrost dobrobytu przy pełnym zatrudnieniu, b/ niwelowanie zawodności rynków (lokalnych), c/ wygładzanie skutków cykli koniunkturalnych c/ realizowanie autonomicznie określonych strategii rozwojowych	a/ wzrost PKB, b/ próby (skazane na niepowodzenie) niwelowania zawodności rynków globalnych, c/ polityka quasi-antycykliczna, d/ podporządkowanie polityki zewnętrznym wzorcom rozwojowym
Mierniki	Wielkości realne (np. wskaźniki wyposażenia gospodarstw domowych), proste wskaźniki ekonomiczne (np. stopa bezrobocia, płaca realna)	Wskaźniki syntetyczne (PKB, PKB per capita), Wskaźniki porównawcze (globalny benchmarking, ratingi)
Okres oddziaływania	Raczej długookresowy	Raczej krótkookresowy

Źródło: opracowanie własne.

4. Luka koordynacyjna polityki gospodarczej

Splot różnorodnych zjawisk i okoliczności występujących w ostatnim 50-leciu wywoływał i nadal wywołuje postępującą dywersyfikację podmiotów polityki gospodarczej. Pierwszym krokiem w tym kierunku, już kilkadziesiąt lat temu, było wydzielenie z całości polityki gospodarczej polityki pieniężnej i oddanie jej w gestię banków centralnych, w wysokim lub nawet bardzo wysokim stopniu niezależnych od rządów. W ostatnim ćwierćwieczu XX w. oddzielenie polityki pieniężnej od innych polityk stało się standardem nie tylko w krajach wysoko rozwiniętych, ale i w krajach rozwijających się, współpracujących z międzynarodowymi organizacjami finansowymi.

W ostatnich dwóch dziesięcioleciach proces rozrastania się zbioru podmiotów polityki gospodarczej przybrał znacznie szerszy wymiar¹⁰. Obok kla-

¹⁰ W literaturze to zjawisko określa się mianem kapitalizmu regulacyjnego. Zob. J. Braithwaite, *Regulatory Capitalism: How It Works, Ideas for Making It Work Better*, Cheltenham, Edward Elgar, 2008.

sycznego już – można powiedzieć – duetu, tj. rządu oraz banku centralnego, pojawiły się kolejne grupy podmiotów – stosunkowo autonomiczne urzędy regulacyjne oraz regulatorzy zewnętrzni. Zmianę tę bardzo dobrze pokazuje przykład polskiej gospodarki. Obecnie w naszym kraju istnieje ok. 25 instytucji państwowych o charakterze regulacyjnym (często jednocześnie kontrolno-regulacyjnym), działających w obszarach formalnej omnipotencji rządu na podstawie odrębnych ustaw, co daje im znaczną (a niekiedy bardzo znaczną) niezależność. Wielki wpływ na polską gospodarkę regulacji płynących z Unii Europejskiej jest od roku 2004 oczywisty. Gospodarka polska podlega też w istotnym stopniu regulacjom ze strony takich organizacji międzynarodowych, jak WTO czy OECD. Niekiedy mają one co prawda postać tzw. miękkiego prawa, niemniej nawet wtedy silnie wpływają na polską rzeczywistość gospodarczą.

Powszechnie znane i najsilniej oddziałujące na gospodarkę tego rodzaju instytucje to np. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumenta (UOKiK) czy Komisja Nadzoru Finansowego (KNF). Istnieje też cały szereg państwowych instytucji regulacyjnych o charakterze ściśle branżowym, jak np. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, Urząd Transportu Kolejowego, Urząd Regulacji Energetyki, Urząd Dozoru Technicznego czy Urząd Lotnictwa Cywilnego. Branżowe instytucje regulacyjne z różnych krajów zaczęły w ostatnich latach tworzyć – mniej lub bardziej sformalizowane – sieci europejskich lub nawet światowych powiązań. Z jednej strony prowadzi to do ujednoczenia ich działań i wzajemnego transferu dobrych praktyk, z drugiej jednak tego rodzaju powiązania powodują wzmocnienie odrębności instytucjonalnej i personalnej tych instytucji wobec rządów narodowych.

Świetnym przykładem skutecznego, autonomicznego działania tego rodzaju regulatorów jest zastopowanie w roku 2011 rządowej (!) próby konsolidacji polskiego sektora elektroenergetycznego przez niezależną decyzję szefowej UOiKK. UOiKK wyraził sprzeciw wobec zamiaru przejęcia państwowej spółki Energa SA przez notowaną na giełdzie i kontrolowaną przez państwo grupę PGE SA, a sąd antymonopolowy potwierdził i uprawomocnił tę decyzję.

Rozproszenie podmiotów polityki gospodarczej i ich postępująca depersonalizacja sprzyjają przechwytywaniu funkcji i kompetencji państwa w niektórych obszarach polityki gospodarczej przez wielkie korporacje, stanowiące najsilniej oddziałujący element globalnego otoczenia państw narodowych. Opisująca to zjawisko teoria (*capture theory*¹¹) tłumaczy, że poprzez wpływy polityczne i finansowe, lobbging i korupcję wielkie korporacje zdolne są do skutecznego podporządkowywania sobie agencji państwowych, powoływanych dla działania w interesie publicznym. Syndrom ten pojawia się zwłaszcza w branżach silnie regulowanych, jak energetyka, transport, łączność czy bankowość, w których normą stało się właśnie powoływanie odrębnych od rządu, stosunkowo niezależnych urzędów regulacyjnych. Zdarza się także, że wielkie międzynarodowe korporacje potrafią podporządkować sobie polityków i całe ugrupowania poli-

¹¹ Jej początki wiązane są z głośną pracą J. Stiglera, laureata Nagrody Nobla z 1971 r. (*The Theory of Economic Regulation*, “Bell Journal of Economics and Management Science” 1971,2 (spring)).

tyczne, aby przy zachowaniu pozorów demokracji realizować swoje partykularne cele. Benjamin Barber, wybitny amerykański filozof polityczny i wnikliwy obserwator współczesnego świata, stwierdził niedawno dosadnie, że „żyjemy w świecie [...] gdzie korporacje używają państwa do przepychania swoich interesów”¹².

5. Luka kompetencyjna polityki gospodarczej

Trzeci i najważniejszy przejaw zmian wynikających z przeobrażeń gospodarki, wywołujący systemową (immanentną) nieskuteczność tradycyjnej polityki gospodarczej we współczesnych uwarunkowaniach, określam mianem luki kompetencyjnej.

Jak pisałem powyżej, doświadczenia gospodarek najbardziej rozwiniętych krajów świata w ostatnim półwieczu wskazują, że jedynie współdziałanie rynku i państwa jako regulatorów systemu gospodarczego prowadzi do stabilnego rozwoju i dobrobytu. Pozbawione regulacji rynki wykazują naturalną tendencję do różnorodnych zawodności (wynaturzeń), spośród których szczególnie niebezpieczne są dwie grupy: monopolizowanie się rynków oraz pojawianie się negatywnych efektów zewnętrznych. Te pierwsze prowadzą do ograniczenia konkurencji, co zawsze ma bardzo pejoratywny wpływ na system gospodarczy, szczególnie z punktu widzenia konsumentów. Te drugie oznaczają niekontrolowane przerzucanie pewnych kosztów oraz pozaekonomicznych (np. ekologicznych) skutków działalności niektórych przedsiębiorstw na innych uczestników życia gospodarczego, co albo zakłóca naturalny mechanizm rynkowy, albo też obciąża przyszłe pokolenia konsekwencjami (kosztami) obecnych działań.

W ramach tradycyjnej polityki gospodarczej, w tradycyjnym systemie społeczno-gospodarczym, naturalne zawodności rynku mogły być skutecznie minimalizowane przez właściwą, korygującą politykę gospodarczą prowadzoną na szczeblu państw narodowych, bowiem źródła tych zawodności leżały wewnątrz systemu. Współcześnie sytuacja, gdy chodzi o możliwość współdziałania państwa i rynku, łączenia regulacji rynkowych i administracyjnych, jest odmienna.

Najważniejsze rynki są w wysokim stopniu zglobalizowane, a w konsekwencji ich zawodności przejawiają się nie w skali lokalnej, lecz globalnej. Jednocześnie w skali globalnej nie działa korygująca regulacja polityki gospodarczej w dalszym ciągu prowadzonej na szczeblu państw narodowych. Inaczej mówiąc, sfery potencjalnych i niezbędnych regulacji ze strony państw narodowych (a jeszcze bardziej sfery faktycznej egzekutywy państw) nie pokrywają się ze sferami działania rynków globalnych i ich uczestników. Dodatkowo same rynki globalne nie mają już często odniesienia terytorialnego – są jakby zamocowane „w chmurze”, nie podlegającej żadnej kontroli i nadzorowi w tradycyjnym rozumieniu. W istocie rzeczy globalne rynki działają bez regulacji, a więc w naturalny sposób podlegają różnorodnym wynaturzeniom, których skutki, co ważne, przenoszą się w ostatecznym rachunku do wewnątrz państw narodowych.

¹² *Rynek nie taki znowu wolny*, wywiad z B. Barberem, „Rzeczpospolita” 2012 r., 27 września.

Rozważania te prowadzą do wielce pesymistycznego wniosku, że zawodności rynków globalnych, które to rynki mają kluczowe znaczenie we współczesnej gospodarce, nie mogą być skutecznie korygowane (ograniczane) poprzez działania regulacyjne na poziomie państw narodowych!

6. Dlaczego konieczny jest światowy regulator ekonomiczny?

Kryzys finansowy lat 2008-2009, największy od ponad 70 lat w skali globalnej, unaoczniał w sposób dramatyczny wady obecnego porządku gospodarczego w skali świata. Zapewne jeszcze wiele lat trzeba będzie czekać na pełne wyjaśnienie przez ekonomistów najgłębszych przyczyn kryzysu¹³, niemniej dziś, po pięciu latach jego trwania, w pełni należy zgodzić się ze stwierdzeniem wyrażonym przez J. Stigliza w październiku 2008 r.: „rynki zawiodły, ale tak samo zawiodł nasz [światowy] system regulacyjny”¹⁴. Podobne konkluzje sformułowane zostały w raporcie Specjalnej Komisji Śledczej amerykańskiego Senatu (*Financial Crisis Inquiry Commission*), ogłoszonym w styczniu 2011 r.: „Stwierdzamy, że powszechne błędy w regulacji finansowej i nadzorze okazały się katastrofalne dla stabilności narodowych rynków finansowych”¹⁵.

W świetle przedstawionych powyżej rozważań można stwierdzić, że problemem jest nie tyle zawodność rynków czy zawodność państwa (regulacji), ale wzajemne niedopasowanie szybko rozwijających się (w sposób jakościowy) rynków oraz systemu regulacyjnego, który faktycznie przynależy do poprzedniej epoki. Tego rodzaju regulowana gospodarka rynkowa, która – jak pisałem – była podwaliną powojennego cudu gospodarczego w świecie zachodnim, dziś praktycznie już nie istnieje. W ostatnich 10-15 latach zmienił się drastycznie zarówno sam system gospodarczy, zwany gospodarką rynkową, jak i – równie drastycznie – możliwości oddziaływania na ten system przez państwa narodowe. Procesom globalizacyjnym, rozszerzaniu się rynków, nie towarzyszyło odpowiednie rozszerzanie czy reorientacja regulacyjnej polityki gospodarczej.

Współczesna polityka gospodarcza, nadal prowadzona w zasadniczym wymiarze na szczeblu państw narodowych, jest zatem uwikłana w sytuację bez wyjścia i to na dwóch wzajemnie pogłębiających się płaszczyznach. Z jednej strony jest, można powiedzieć, ubezwłasnowolniona. Z różnych powodów, o których pisałem wcześniej, musi orientować się na globalne otoczenie i tam – a nie wewnątrz krajowego systemu gospodarczego – znajduje kryteria oceny swoich działań. W tym sensie nie jest w stanie działać w pełni w interesie społeczeństwa, które w wyniku procesów demokratycznych nadało władzy państwowej uprawnienia do prowadzenia polityki gospodarczej.

¹³ Przekonywające i powszechnie akceptowane w środowisku ekonomistów wyjaśnienie przyczyn Wielkiego Kryzysu lat 30. XX w. pojawiło się dopiero 30 lat później (w pracy M. Friedmana i A.J. Schwartz, *Monetary History of the United States, 1867-1960* z roku 1963).

¹⁴ J.E. Stiglitz, *The Opposition's opening statement*, “The Economist”, Oct 17th 2008.

¹⁵ http://en.wikipedia.org/wiki/Financial_Crisis_Inquiry_Commission#Report.

A z drugiej strony, polityka gospodarcza, nawet w tych oderwanych od legitymizacji społecznej działaniach, jest zupełnie nieskuteczna. Nie ma bowiem możliwości zwalczania czy choć korygowania zawodności rynków globalnych, zarówno dotyczących monopolizacji, jak i negatywnych efektów zewnętrznych. Dodatkowo polityka gospodarcza została rozdzielona na szereg autonomicznych w istocie podmiotów ją realizujących, prowadzona jest w sposób rozproszony i nieskoordynowany.

Sytuacja swoistego dryfu współczesnej polityki gospodarczej stanowi – moim zdaniem – istotne, perspektywiczne i permanentne niebezpieczeństwo o charakterze globalnym. Kryzys finansowy lat 2008-2009 był jedynie pierwszym przejawem zagrożeń związanych z destabilizacją, czy nawet dekompozycją światowej gospodarki. Aby temu przeciwdziałać kluczową kwestią, warunkiem utrzymania długookresowej stabilności światowego systemu gospodarczego, jest dopasowanie korygującego oddziaływania regulacji administracyjnych do zakresu funkcjonowania zawodnych rynków. Wydaje się, że możliwe są tu dwa scenariusze:

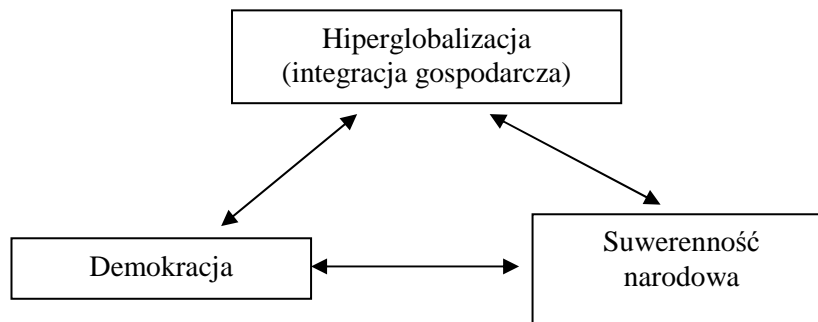
- zachowanie regulacji administracyjnych wraz z egzekutywą na poziomie państw narodowych – oznaczałoby to przecięcie (a przynajmniej istotne ogranicze) więzi poszczególnych gospodarek narodowych z rynkami globalnymi i korporacjami globalnymi;
- stworzenie regulatora globalnego, a w odleglejszej perspektywie gospodarczego rządu światowego – oznaczałoby to przeniesienie części tradycyjnych uprawnień regulacyjnych państw narodowych (polityki gospodarczej) na poziom globalny.

Oba te rozwiązania wydają się bardzo trudne do realizacji. Pierwsze wymagałoby odwrócenia trendów zmian cywilizacyjnych, zaprzeczenia procesom homogenizacyjnym w obszarze gospodarki światowej, z którymi mamy do czynienia od kilkudziesięciu lat, powrotu do świata podzielonego. W wielu krajach musiałaby temu towarzyszyć rezygnacja z polityki wzrostu gospodarczego i zdecydowane przewyciężenie tendencji konsumpcjonistycznych. Rozwiązanie takie utrwałoby, a nawet pogłębiało dotychczasowe różnice rozwojowe pomiędzy poszczególnymi krajami i regionami, a więc sprzyjałoby potęgowaniu napięć politycznych. Wprowadzałoby także istotne ograniczenia na powszechne swobody obywatelskie, które wraz z procesami globalizacyjnymi ukształtowały się w ostatnim półwieczu i które wydają się być zasadniczym osiągnięciem cywilizacji zachodniej.

Drugie rozwiązanie – powstanie (stworzenie) globalnego regulatora ekonomicznego (GRE), a w odleglejszej perspektywie pewnego rodzaju gospodarczego rządu światowego, wiązałoby się z utratą przez poszczególne państwa znacznej części tego, co współcześnie uważa się za suwerenność narodową. Można sądzić, że społeczeństwa większości krajów wysoko rozwiniętych nie są jeszcze gotowe, przynajmniej w wyobraźnym horyzoncie czasowym, na przyjęcie takiego rozwiązania. Ten wariant wydaje się jednak o tyle bardziej prawdopodobny niż poprzedni, że możliwe są tu etapy przejściowe, rozwiązania cząstkowe. Poszczególne instrumenty regulacyjne można przenosić z poziomu państw narodowych na poziom globalny stopniowo, krok po kroku, oswajając w ten sposób

aktorów całego przedsięwzięcia z istotą zachodzących zmian. W pierwszej kolejności powinny to być regulacje dotyczące żywiołowego oddziaływania rynków finansowych oraz ekspansywnej polityki globalnych korporacji, a więc kwestie, które tylko w niewielkim stopniu naruszają suwerenność narodową.

Zarysowane powyżej scenariusze nawiązują w pewnym stopniu do znanej i szeroko omawianej w literaturze koncepcji tzw. trylematu globalizacji sformułowanej przez amerykańskiego ekonomistę D. Rodrika już w roku 2005 i rozwiniętej w ostatniej książce tego autora¹⁶ (rys. 1).



Rys. 1. Trylemat globalizacji D. Rodrika

Kwintesencją rozumowania D. Rodrika jest nieuchronny i nieprzewidywalny konflikt między demokratycznym ustrojem współczesnego państwa, głęboką integracją jego gospodarki z gospodarką światową (hiperglobalizacją) oraz niezależnością (suwerennością), szczególnie w obszarze nas interesującym, tzn. polityki gospodarczej, a także polityki społecznej.

Według D. Rodrika, we współczesnym państwie narodowym, poddanym presji globalizacyjnej, można realizować jednocześnie jedynie dwa z trzech elementów składowych triady:

- pogłębioną integrację gospodarczą,
- wysoki poziom demokracji,
- niezależność (suwerenność) państwa narodowego.

Jeżeli zatem założymy dalsze istnienie i rozwój procesów globalizacyjnych (hiperglobalizacyjnych – jak to określa Rodrik), to będzie to wymagało rezygnacji z któregoś z pozostałych elementów trylematu:

- albo z suwerenności, którą musiałaby zastąpić jakaś forma rządu światowego (globalny federalizm), narzucającego państwom narodowym określone, zewnętrzne rozwiązania,
- albo z demokracji, która musiałaby być zastąpiona przez władzę technokratycznych elit orientujących swoją politykę jeszcze silniej na wymagania globalnego otoczenia, a nie oczekiwania obywateli.

¹⁶ D. Rodrik, *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*, New York, London: W. W. Norton & Company, 2011.

Obie te opcje, zdaniem Rodrika, należy odrzucić – pierwsza jest niewykonalna, druga zaś nie do zaakceptowania ze względów moralnych. W konsekwencji jedyną realną alternatywą pozostaje rezygnacja z hiperglobalizacji. Przy czym Rodrik nie jest tu nadmiernie rygorystyczny. Postuluje powrót do ograniczonej integracji w duchu Bretton Woods. W ostatnim rozdziale swojej książki pisze o możliwości utrzymania „rozsądnej globalizacji” (*a sane globalization*). Rozumie pod tym pojęciem niezbyt restrykcyjne ograniczenia regulacyjne nakładane na globalne rynki, w szczególności finansowe, np. w postaci tzw. podatku Tobina (od spekulacyjnych transakcji walutowych), a także zmianę niektórych reguł WTO, co umożliwiłoby dopuszczenie pewnych form protekcjonizmu w celu chronienia krajowych rynków bądź konstruktywistycznego kierowania rozwojem gospodarek narodowych. Jego sztandarową propozycją, głoszoną już szeroko we wcześniejszych publikacjach, jest też liberalizacja rynków pracy w skali globalnej, co – jego zdaniem – w wielkim stopniu przyczyniłoby się do wyrównywania rozwarstwień dochodowych w skali świata i miałyby także charakter globalnej samoregulacji o charakterze rynkowym.

7. Uwagi końcowe i wnioski

Obecny (tj. trwający od roku 2008) kryzys jest symptomem i przejawem zmian o szerszym znaczeniu, o charakterze cywilizacyjnym. W tym sensie kryzys nie może być trwale przezwyciężony, a jego skutki nie mogą być zniwelowane w ramach starego, ukształtowanego po II wojnie światowej porządku gospodarczego świata. Regulowana gospodarka rynkowa, której praktyczne stosowanie było źródłem postępu i dobrobytu krajów Zachodu w drugiej połowie XX w., wymaga głębokiego zredefiniowania. Potrzebny jest niewątpliwie nowy ład gospodarczy, w którym na nowo zostaną określone relacje między polityką gospodarczą na szczeblu państw narodowych, a współczesnym, światowym systemem gospodarczym, w którym kluczową rolę odgrywają ponadnarodowe korporacje i globalne rynki finansowe (problem luki kompetencyjnej).

Nie należy zapominać, że procesy konstytuowania się GRE, tj. przenoszenia instrumentów regulacyjnych z poziomu państw narodowych na poziom globalny, zachodzą od kilkadziesiąt lat w sposób stopniowy i niepostrzeżony, a w ostatnich latach nawet się nasilają. Projekt europejskiej unii bankowej, której powstanie wydaje się być obecnie (tj. w lipcu 2013 r.) przesądzone, obejmuje istotne obszary, które mają być poddane regulacji ponadnarodowej: nadzorowanie banków, w tym prowadzenie ich procesów likwidacyjnych, a także wprowadzenie europejskiego systemu gwarantowania depozytów. Ważne jest przy tym, aby przenoszenie kompetencji na szczebel ponadnarodowy wiązało się z jednoczesnym przenoszeniem odpowiedzialności.

Kryje się tu jednak potencjalna pułapka „integracji bez końca”, z której bardzo trudno wyjść na gruncie czysto intelektualnej spekulacji. Ze znacznym prawdopodobieństwem można bowiem sądzić, że zarysowane powyżej rozwiązania dotyczące europejskiego systemu finansowego mogą okazać się niewystarczające czy nieskuteczne. Potrzebne byłyby zatem dalsze kroki integracyjne, tzn. uwspólnotowanie długów publicznych oraz wprowadzenie wspólnej polity-

ki fiskalnej. Ale tego rodzaju działania oznaczałyby już niewątpliwie rzeczywiste i bardzo głębokie przekazanie suwerenności polityki gospodarczej na szczebel ponadnarodowy, co jednak z powodów politycznych i społecznych nie wydaje się możliwe.

W gospodarce globalnej od dawna funkcjonują podmioty, którym państwa narodowe przekazały dobrowolnie część uprawnień tradycyjnej polityki gospodarczej i które działają – przynajmniej w założeniu – w enigmatycznie pojmowanym interesie ponadnarodowym, czy nawet globalnym. Mam tu na myśli nie tylko Unię Europejską w przypadku krajów europejskich, ale także takie organizacje międzynarodowe jak WTO czy MFW. Jednak generalne doświadczenia w tym zakresie nie są dotychczas zachęcające. Unia Europejska boryka się z nieprzewidywalnymi, można sądzić, problemami, których główną przyczyną jest właśnie fragmentaryczność uprawianej na szczeblu ponadnarodowym polityki gospodarczej skierowanej na korygowanie zawodności rynków. Natomiast w przypadku organizacji o zasięgu globalnym, takich jak wymienione powyżej, bardzo trudno zdefiniować interes globalny (czy ponadnarodowy) i w rzeczywistości organizacje te działają zwykle – w pewnym przynajmniej stopniu – w interesie określonych państw lub branżowych grup nacisku.

Świadomość niezbędności przeniesienia uprawnień regulacyjnych dotyczących gospodarki na poziom ponadnarodowy (globalny) narasta od dawna wśród polityków i ekonomistów, a kryzys lat 2008-2009 niewątpliwie dostarczył zwolennikom tego rodzaju działań bardzo mocnych argumentów. Jak pisał w roku 2011 W. Morawski, „na naszych oczach neoliberalna deregulacja, która dominowała doktrynalnie [od końca lat 70. XX wieku], przeistacza się w formę reregulacji”¹⁷. Dodajmy – owa reregulacja, w przeciwieństwie do wszelkich wcześniejszych koncepcji interwencjonistycznych, jest niewątpliwie bardziej zorientowana na rynki globalne niż narodowe. Dziś bardzo ważnym przedmiotem zainteresowań specjalistów i ekspertów od spraw międzynarodowych, a także zajmujących się tą problematyką socjologów, politologów i ekonomistów, jest kategoria „globalnego rządzenia” (*global governance*)¹⁸.

Przy czym główny problem leży nie tyle w konstrukcji prawno-instytucjonalnej owego globalnego regulatora ekonomicznego, co w zapewnieniu jego siły sprawczej, faktycznej egzekutywy. Wydaje się, że jedynie przystąpienie do porozumienia kreującego globalny regulator ekonomiczny wszystkich obecnych i przyszłych potęg gospodarczych świata (tzn. oprócz USA, krajów UE, Chin i Japonii także takich krajów jak Brazylia, Rosja, Indie i RPA) daje szansę wyposażenia go zarówno w odpowiednie instrumenty regulacyjne, jak i w faktyczne możliwości egzekwowania przyjętych regulacji.

¹⁷ W. Morawski, *Konfiguracje globalne, struktury, agencje, instytucje*, WN PWN, Warszawa 2010, s. 239.

¹⁸ Zob. np. W. Morawski, *Konfiguracje globalne...*, rozdz. 4.

Bibliografia

- Bałtowski M., *Ewolucja polityki gospodarczej a procesy globalizacyjnej*, „Annales” UMCS, sectio h, Lublin 2013.
- Braithwaite J., *Regulatory Capitalism: How It Works, Ideas for Making It Work Better*, Cheltenham, Edward Elgar, 2008.
- Bremmer I., *The End of the Free Market: Who Wins the War Between Corporations and States*, Portfolio, Penguin Group Inc., New York 2011.
- Goban-Klas T., *Spółeczeństwo medialne*, WSiP, Warszawa 2005.
- Gruszecki T., *Świat na długu*, KUL, Lublin 2012.
- Morawski W[itold]., *Konfiguracje globalne, struktury, agencje, instytucje*, WN PWN, Warszawa 2010.
- Morawski W[ojczech]., *Zarys powszechnej historii pieniądza i bankowości*, Trio, Warszawa 2002.
- Ratajczak M., *Finansyzacja gospodarki*, „Ekonomista” 2012, nr 3.
- Rifkin J., *Wiek dostępu*, Wydawnictwo Dolnośląskie, Wrocław 2003.
- Rodrik D., *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*, New York, London: W. Norton & Company, 2011.
- Sadowski Z., *Ekonomia w objęciach liberalizmu*, „Ekonomista” 2011, nr 3.
- Stigler J., *The Theory of Economic Regulation*, “Bell Journal of Economics and Management Science” 1971,2 (spring).
- Stiglitz J.E., *The Opposition's opening statement*, “The Economist”, Oct 17th 2008.