

MACIEJ BAŁTOWSKI,
MACIEJ MISZEWSKI*

Przeobrażenia cywilizacyjne a zmiany modelu polityki gospodarczej

1. Ramy teoretyczno-analityczne i zawartość artykułu

Celem artykułu jest przedstawienie i analiza globalnych zmian modelu polityki gospodarczej realizowanego w większości krajów o rozwiniętej gospodarce rynkowej po II wojnie światowej, ich przyczyn oraz konsekwencji. Politykę gospodarczą definiujemy ogólnie jako oddziaływanie państwa (władz państwowych oraz podległych im instytucji) na system gospodarczy, przy czym za przedmiot rozważań przyjmujemy gospodarkę, w których wolny, co do zasady, choć zawsze w pewnym stopniu regulowany rynek współistnieje z systemem społeczno-politycznym demokracji parlamentarnej.

Model polityki gospodarczej jest charakteryzowany – naszym zdaniem – głównie przez zakres i zasady funkcjonowania instytucji ograniczających działanie wolnych rynków oraz przez sposób egzekwowania uniwersalnych norm i mechanizmów regulujących, a niekiedy również przez zasady określania przez państwo i realizowania celów rozwojowych. Oznacza to skupienie uwagi na relacjach pomiędzy dwoma podstawowymi regulatorami gospodarki: państwem i rynkiem, w szczególności na polityce regulacyjnej, w ramach której państwo nakłada ograniczenia na funkcjonowanie rynków i podmiotów w nich uczestniczących w danym systemie gospodarczym, w tym dotyczące zapobiegania zawodnościom rynków. Poza obszarem rozważań pozostawiamy – dla jasności wyводу – inne oddziaływania państwa dotyczące polityki budżetowej, redystrybucji dochodów, zasad i finansowania polityki społecznej itp.

Analizowany okres obejmuje w przybliżeniu ostatnie 65 lat – od pierwszych lat po II wojnie światowej do chwili obecnej. Stosujemy periodyzację, wedle której jako „tradycyjne” określamy stadium cywilizacyjne charakterystyczne dla lat 1946–1975, wyrosły na jego podłożu system społeczno-gospodarczy oraz realizowaną w jego ramach politykę gospodarczą. Ostatnie ćwierćwiecze XX w. traktujemy jako stadium „przejściowe”. Przez „współczesny” system społeczno-gospodarczy oraz „współczesną” politykę gospodarczą rozumiemy zjawiska pojawiające się dopiero w bieżącym stuleciu. Podział ten nie może być w pełni ostry, choć będziemy wskazywać na wydarzenia mogące stanowić cezury pomiędzy trzema wyróżnionymi stadiami.

* Prof. dr hab. Maciej Bałtowski – UMCS w Lublinie, e-mail: maciej.baltowski@umcs.lublin.pl; prof. dr hab. Maciej Miszewski – Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, e-mail: e.m.miszewscy@pro.onet.pl

Pojęcia „państwo” używamy w dwóch znaczeniach. Po pierwsze, jako zespół organów władczych i instytucji regulacyjnych zdolnych do wywierania wpływu na gospodarkę. Obejmujemy tym określeniem rządy i ich najróżniejsze agendy oraz – zwykle współcześnie od rządów niezależne – banki centralne. Po drugie, państwo rozumiemy jako wspólnotę terytorialno-polityczną, tradycyjnie konstytuującą się wokół poczucia tożsamości narodowej, lecz potencjalnie możliwą jako wspólnota obywatelska, skupiająca się wokół także i innych wartości.

Przyjmujemy założenie, że zmiany modelu polityki gospodarczej w ostatnich dziesięcioleciach nie mają charakteru autonomicznego, lecz są głównie skutkiem szeroko pojętych przemian cywilizacyjnych, których z kolei najważniejszą przyczyną są innowacje technologiczne dotyczące sposobów i możliwości komunikowania się ludzi, zawierania transakcji gospodarczych itp.

Opracowanie składa się z trzech części. W pierwszej przedstawiamy tradycyjny model systemu społeczno-gospodarczego, jaki ukształtował się po II wojnie światowej w najbardziej rozwiniętych krajach świata oraz funkcje państwa (polityki gospodarczej) w tym modelu. W części drugiej analizujemy zmiany w relacjach państwo–gospodarka zachodzące w ostatnim ćwierćwieczu XX w., a więc w stadium przejściowym. Wskazujemy, że postępujące procesy globalizacyjne powodowały stopniowy zanik skuteczności wielu wcześniejszych funkcji polityki gospodarczej poszczególnych państw.

W części trzeciej rozważamy przeobrażenia o charakterze cywilizacyjnym, jakie następują od początku XXI w. oraz ich gospodarcze konsekwencje. Stawiamy tezę, że polityka gospodarcza w tradycyjnym ujęciu, prowadzona na szczeblu państw narodowych, staje się coraz bardziej nieskuteczna, nieefektywna i nieadekwatna do wyzwań tworzonych przez gospodarkę globalną. Główną tego przyczyną jest fakt, że naturalne zawodności rynków przejawiają się w coraz silniejszym stopniu w skali globalnej, pozostając poza oddziaływaniem regulacyjnym państw narodowych. Uważamy, że realizowanie w skali globalnej podstawowych funkcji polityki gospodarczej – korygowania ułomności rynków i kształtowania strategii rozwojowych systemów gospodarczych – jest możliwe jedynie po utworzenie globalnego regulatora ekonomicznego wyposażonego w odpowiednie uprawnienia egzekucyjne. Rozważamy pokrótce uwarunkowania powstania i skutecznego działania takiego organu.

2. Tradycyjny model systemu społeczno-gospodarczego i odpowiadające mu relacje państwo–gospodarka

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. Na wagę politycznej komponenty w tym porządku wskazuje fakt, że mimo podobieństw w warstwie ekonomicznej, nigdy nie udało się osiągnąć wysokiej efektywności ekonomicznej, a zwłaszcza dobrobytu, w krajach rządzonych dyktatorsko.

Ogólnie rzecz biorąc, system działał w taki sposób, że konsumenci (wszyscy obywatele) swobodnie artykułowali swoje potrzeby, których zaspokojenie zapewniała rynkowa i wol-

nokonkurencyjna 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 zakresie i głębokości oddziaływania przez państwo na gospodarkę (regulowana gospodarka rynkowa).

Ważną cechą tego porządku, determinującą także zasady polityki gospodarczej, była stabilna sfera rynku pieniężnego i walutowego, oparta na konstrukcji światowego ładu finansowego przyjętej w Bretton Woods. Standard złota formalnie został porzucony po Wielkim Kryzysie w 1933 r., faktycznie jednak w zmodyfikowanej formie, za pośrednictwem dolara amerykańskiego, obowiązywał aż do lat 70. Kursy walutowe i ich parytety były stałe, ale mogły podlegać zmianom, gdy kurs jakiejś waluty zbyt mocno odbiegał od swojej „fundamentalnej” wartości. Dodatkowo ta stabilność była podtrzymywana przez system bankowy, którego działalność opierała się na oczywistej wówczas zasadzie, że rozmiary udzielanych kredytów pozostawały we względnie stałej proporcji do gromadzonych depozytów.

Obszary, metody i narzędzia polityki gospodarczej, przesądzające o szczegółach relacji państwo–gospodarka, wyglądały inaczej w liberalnej gospodarce amerykańskiej, inaczej w ordoliberalnej gospodarce niemieckiej, inaczej w gospodarkach skandynawskich realizujących koncepcję państwa opiekuńczego, a jeszcze inaczej w socjalizującej gospodarce francuskiej. Niemniej, naszym zdaniem, można wskazać określone, typowe dla modelu tradycyjnego zasady i cechy oddziaływania państwa narodowego na gospodarkę:

1. 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 egzekutywę regulacji wprowadzanych przez państwo. Występujące powszechnie ograniczenia w przepływach kapitału i siły roboczej umożliwiały skuteczne kształtowanie warunków gospodarowania za pomocą instrumentów polityki fiskalnej. Wpływ zjawisk gospodarczych zachodzących w krajach ościennych był niewielki, a dyfuzja innowacji stosunkowo powolna. Konkurencja programów politycznych w ramach systemu parlamentarnego sprawiała, że państwa działały generalnie w interesie przeważającej części swoich społeczeństw i tak też były przez nie postrzegane.

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 horyzoncie następowało odrzucanie rozwiązań nieskutecznych i nieefektywnych oraz imitowanie tych rozwiązań, których walory zostały sprawdzone w innych krajach. Przykładem może tu być Szwecja, która zaczęła wycofywać się z modelu państwa opiekuńczego, gdy pojawiły się jego istotne słabości, czy też Wielka Brytania, odchodząca po załamaniu gospodarczym od dominującego do końca lat 60. modelu socjaldemokratycznego¹.

¹ Nieco odmienny był przypadek Niemiec Zachodnich, gdzie przejęcie władzy przez SPD w 1969 r. spowodowało zmianę polityki gospodarczej w kierunku państwa opiekuńczego pomimo sukcesów gospodarczych, jakie odnosiła wcześniejsza polityka ordoliberalna. Było to jednak podyktowane chęcią osiągnięcia celów społecznych realizowanych wcześniej w innych krajach Europy Zachodniej.

3. Orientacja polityki gospodarczej na rynki lokalne i mniejsze przedsiębiorstwa

Istnienie barier celnych oraz brak bezpośrednich, swobodnych kanałów łączności i transportu między poszczególnymi krajami powodowały szybki wzrost rynków krajowych i lokalnych, na których funkcjonowały stosunkowo niewielkie przedsiębiorstwa. Rozwojowi rynków krajowych, a zwłaszcza lokalnych, sprzyjało też silne zróżnicowanie tradycyjnych wzorców konsumpcji w ramach poszczególnych krajów i ich regionów. Co znamienne, w zasadzie nie prowadzono wówczas specjalnej polityki wspierania małych i średnich przedsiębiorstw, które w takich warunkach same dawały sobie radę na konkurencyjnych, choć częściowo autarkicznych rynkach.

4. 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.

5. Cel gospodarowania – wzrost dobrobytu społeczeństwa przy pełnym zatrudnieniu

Polityka gospodarcza była nakierowana generalnie na wzrost dobrobytu społeczeństwa, utożsamiany ze stałą tendencją wzrostu PKB przy możliwie pełnym zatrudnieniu. Przyjmowano, że jeśli tylko bezrobocie nie jest znaczne, to podział wypracowanych nadwyżek będzie na tyle równomierny, żeby można było mówić o wzroście powszechnego dobrobytu. Podejście takie, opierające się na doktrynie Keynesa², znajdowało praktyczne potwierdzenie przez całe trzecie ćwierćwiecze XX w. Był to czas stałego, równomiernego rozwoju gospodarczego i towarzyszącego mu wzrostu poziomu życia w krajach wysoko rozwiniętych przy relatywnie niewielkim rozwarstwieniu dochodowym.

6. Abstrahowanie od pozaekonomicznych kosztów wzrostu

Polityka gospodarcza była prowadzona przy nieuwzględnianiu w zasadzie kosztów:

- ekologicznych – łatwe godzenie się na nieodwracalne zmiany w środowisku naturalnym, pozyskiwanie coraz trudniej dostępnych, stopniowo wyczerpujących się zasobów,
- społecznych (systemowych) – wobec nacisku na równoważenie rynku pracy wzrastała rola związków zawodowych, kształtowały się i utrwały postawy roszczeniowe.

7. Procesy realne jako podstawowe obszary aktywności państwa

Polityka gospodarcza obejmowała przede wszystkim oddziaływanie państwa na procesy realne w gospodarce. W ramach polityki regulacyjnej oznaczało to działania nakierowane na eliminowanie zawodności rynku, przede wszystkim poprzez politykę antymonopolową (co szczególnie widoczne było w polityce Niemiec Zachodnich opartej na

² Dodatkowo istnienie państw obozu socjalistycznego w pewien sposób „uspoleczniało” politykę gospodarczą także w rozwiniętych krajach kapitalistycznych.

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. W ramach polityki rozwojowej oznaczało to bezpośrednio finansowanie działalności inwestycyjnej państwa związanej z projektami infrastrukturalnymi, a także stymulowanie inwestycji prywatnych w tym obszarze.

8. Niewielka stosunkowo rola polityki pieniężnej

Z dwóch elementów *policy mix* ważniejsze było oddziaływanie państwa na gospodarkę poprzez politykę fiskalną. Niewielka stosunkowo rola polityki pieniężnej wynikała ze wspomnianych wyżej zasad faktycznego standardu złota oraz zdolności Stanów Zjednoczonych – ówczesnego światowego hegemonu – do skutecznego tłumienia zaburzeń na rynkach walutowych. Nie bez znaczenia był też fakt, że w większości gospodarek krajów rozwiniętych zagrożenie inflacją było nikłe. Trzeba dodać, że w ramach obowiązywania standardu złota polityka pieniężna jest stosunkowo prosta i przejrzysta i opiera się na zachowaniu „reguł gry”, które mają zapewnić danej walucie krajowej wymienialność na złoto (lub dolara).

3. Ostatnie ćwierćwiecze XX w. – okres przejściowy

3.1. Przeobrażenia gospodarki światowej i nauki ekonomii

W latach 70. ubiegłego wieku w gospodarce światowej rozpoczął się ciąg znaczących przeobrażeń, które istotnie naruszyły poprzedni porządek społeczno-gospodarczy i były zapowiedzią znacznie dalej idących zmian, obserwowanych w bieżącym stuleciu. Przemiany lat 70. zostały wywołane przez równoległe pojawienie się wielu przyczyn o charakterze egzogenicznym w stosunku do ówczesnych systemów gospodarczych.

Po pierwsze, pomiędzy rokiem 1971, kiedy prezydent R. Nixon zawiesił wymienialność dolara na złoto, a rokiem 1976, kiedy w czasie konferencji MFW dokonano ostatecznej demonetyzacji złota, w pełni uwalniając jego cenę na rynkach światowych, dokonał się rozpad systemu z Bretton Woods. Od tego momentu zabrakło podstawy stabilności finansowej w skali globalnej, którą od czasów II wojny światowej zapewniał system quasi-kruszcowy³.

Po drugie, w 1973 r. państwa OPEC, które przez kilkanaście 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. Technologie mechaniczne i elektrotechniczne, dominujące niepodzielnie w gospodarce od ponad stu lat, zaczęły szybko ustępować miejsca technologiom elektronicznym i następnie cyfrowym. Stworzyło to pole do gwałtownego rozwoju nowych produktów (głównie w obszarze elektroniki i informatyki) oraz nowych usług (głównie w obszarze łączności) będących pochodną postępu technologicznego.

³ Choć przyczyna odejścia leżała także w tym, że system oparty na złocie stał się niewydolny i nie odpowiadał potrzebom ówczesnej gospodarki.

Po czwarte wreszcie, zaostrzyła się rywalizacja między blokiem kapitalistycznym a socjalistycznym. Zintensyfikowany został wyścig zbrojeń. W konsekwencji zaczęło gwałtownie rosnać zadłużenie większości krajów świata, niezależnie od stopnia ich rozwoju, co trwale zniekształciło podstawową zasadę dotychczasowej polityki gospodarczej – względne zrównoważenie wydatków i dochodów budżetu.

Przemiany te wywarły istotny wpływ na sferę konsumpcji i kształt oferty podażowej usług i dóbr finalnych. Postęp technologiczny, wraz z rosnącą rolą zdolnych do jego finansowania i wdrażania wielkich korporacji, spowodował masowe pojawienie się dóbr nietrwałych („jednorazowego użytku”), których wytwarzanie zakładało już z góry wyzwalenie popytu restytucyjnego. Ich obfitość wywołała reorientację potrzeb społecznych w ramach procesu serwicyzacji gospodarki, a także ujednocianie wzorców konsumpcji w skali globalnej. Wobec początkowo relatywnie wysokich cen wchodzących na rynek nowych produktów i ich odmian pojawiła się potrzeba podsycańia na nie popytu poprzez łatwo dostępne kredyty konsumpcyjne, co zwiększało zadłużenie gospodarstw domowych.

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 stagnacja (tzn. razem – stagflacja). W ramach tej doktryny zwalczano wszak wcześniejsze załamania przez świadomie wzbudzaną, umiarkowaną inflację. Ekonomię keynesowską odrzucono⁴ i od tej pory przez ponad 30 lat podstawą postrzegania i analizowania systemów gospodarczych przez ekonomistów i polityków stała się ekonomia monetarystyczna (a potem neoliberalna)⁵.

3.2. Nowe reguły i cele polityki gospodarczej

Do końca lat 70. łączne oddziaływanie opisanych powyżej czynników spowodowało istotną zmianę polityki gospodarczej w większości krajów wysoko rozwiniętych⁶. Kanonem stawała się polityka deregulacyjna, ograniczanie bezpośredniej aktywności państwa w gospodarce oraz redukcja zakresu budżetowej redystrybucji dochodu narodowego. Głównym obszarem oddziaływania państwa na gospodarkę stawały się stopniowo (do lat 90.), polityka pieniężna, walka z inflacją oraz utrzymywanie stabilności systemu finansowego. Te zmiany przejawiały się w trzech zasadniczych płaszczyznach.

Po pierwsze, polityka gospodarcza została nie tylko wyraźnie rozdzielona na dwa stosunkowo niezależne organy państwa – rząd oraz bank centralny, ale w ramach formalnej omnipotencji rządu pojawiły się powszechnie stosunkowo niezależne, branżowe instytucje regulacyjne, o charakterze eksperckim⁷. W tym sensie na szczeblu państw narodowych przestała istnieć jednolita polityka gospodarcza, a jednocześnie ukształtowała się praktyka nadrzędności polityki pieniężnej, realizowanej przez banki centralne, nad wszystkimi innymi politykami szczegółowymi.

Po drugie, polityka gospodarcza została zinternacjonalizowana. 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 dome-

⁴ W. Morawski (2002, s. 200–202) używa określenia „zwrot monetarystyczny”.

⁵ Milton Friedman, twórca monetaryzmu, otrzymał w 1976 r. Nagrodę Nobla.

⁶ Przełomowy charakter połowy lat 70. ubiegłego wieku dla gospodarki światowej podkreśla wielu ekonomistów. Zob. np. Z. Sadowski (2011, s. 447).

⁷ W literaturze to zjawisko określa się mianem kapitalizmu regulacyjnego. Zob. J. Braithwaite (2008).

nę państwa w modelu tradycyjnym. Także branżowe instytucje regulacyjne zaczęły tworzyć sieć globalnych powiązań prowadzących do ujednolicania ich działań, poza władztwem rządów narodowych.

Po trzecie, polityka gospodarcza jako całość nabrała w większym stopniu charakteru uznaniowego, ponieważ w ramach polityki pieniężnej zarówno cele inflacyjne, jak i metody walki z inflacją, a zwłaszcza poziom stóp procentowych, mogą być określane w sposób dyskrecjonalny. Ta kwestia wymaga wyjaśnienia, bowiem stopień uznaniowości prowadzonej polityki gospodarczej silnie determinuje jej model. Esencją gospodarki rynkowej jest proces kształtowania się cen w wyniku równoważenia się podaży i popytu na wolnym rynku. W modelu tradycyjnym państwo prowadzące politykę gospodarczą mogło posługiwać się określonymi nakazami i zakazami odnoszonymi do rynku, określać warunki prowadzenia działalności gospodarczej, a nawet narzucać podmiotom gospodarczym pewne powinności, ale nie zastępowało rynku w jego podstawowej, niezbywalnej funkcji, tzn. właśnie wyznaczaniu ceny rynkowej. Tymczasem stopa procentowa określana przez państwo (bank centralny), dotycząca kluczowego dobra, jakim w gospodarce rynkowej jest kapitał pieniężny, ma niewątpliwie w większym stopniu charakter ceny administrowanej.

Dodatkowo w stadium przejściowym państwa rzeczywiście rezygnowały z pewnych swoich tradycyjnych prerogatyw, charakterystycznych dla wcześniejszej polityki gospodarczej typu keynesowskiego, ale w ich miejsce pojawiły się inne, mniej widoczne, lecz faktycznie powiększające zależność poszczególnych gospodarek od uznaniowych decyzji aparatu państwa. Chodzi nam tu głównie o przesunięcie znacznej części aktywności państwa dotyczącej niwelowania zawodności rynku (polityki regulacyjnej) z działań antymonopolowych na rzecz zmniejszania skutków negatywnych efektów zewnętrznych, tam gdzie były one uchwytne i wymierne.

Tradycyjne koncepcje polityki antymonopolowej były formułowane i realizowane przy założeniu względnie zamkniętego charakteru gospodarki. W miarę gdy gospodarki stawały się coraz bardziej otwarte, a wśród podmiotów naruszających zasady wolnej konkurencji pojawiały się coraz częściej korporacje ponadnarodowe, których pełne podporządkowanie regulacjom państwa narodowego nie było możliwe, następował spadek znaczenia regulacji antymonopolowych. W to miejsce w ostatnim ćwierćwieczu XX w. w polityce gospodarczej stopniowo pojawiała się i nabierała stale znaczenia nowa funkcja państwa, dotycząca korygowania zawodności rynku związanych z występowaniem negatywnych efektów zewnętrznych, a więc przenoszeniem kosztów (strat) niektórych podmiotów gospodarczych na inne podmioty (lub całą gospodarkę) bez pośrednictwa rynku.

Jednak pomiędzy działaniami państwa o charakterze antymonopolowym a działaniami skierowanymi na przeciwdziałanie negatywnym efektom zewnętrznym istnieją zasadnicze różnice. Regulacje antymonopolowe, mające charakter świadomych korekt ułomności rynku, są zawsze prowadzone w interesie i na rzecz konsumentów, w myśl założenia, że interes publiczny (obywateli-konsumentów) ma pierwszeństwo przed interesem przedsiębiorców. Tego rodzaju regulacje są oparte na stosunkowo klarownych kryteriach i zasadach ustawowych, a szczegółowe decyzje państwa mogą być podważane przez przedsiębiorców przed sądem antymonopolowym. Uznaniowość decyzji ze strony państwa jest w tym przypadku niewielka.

Inaczej jest w przypadku regulacji dotyczących zapobiegania negatywnym efektom zewnętrznym. Po pierwsze, nie ma jasnych kryteriów określających, które negatywne efekty zewnętrzne i w jakiej skali powinny podlegać regulacjom ze strony państwa. Po drugie, tego rodzaju regulacje często oznaczają działania w interesie i na rzecz jednych podmiotów gospodarczych kosztem innych. Mogą też stanowić działania, w których interes ogół-

nospołeczny objawia się w bardzo długim horyzoncie, natomiast uszczerbki w zakresie konkurencyjności poszczególnych przedsiębiorstw pojawiają się od razu (np. w przypadku niektórych wymogów ekologicznych). Nie można uniknąć uznaniowego charakteru takich regulacji, co stwarza pokusę nacisków lobbystycznych czy wręcz korupcji.

Na koniec trzeba dodać, że opisywane tu zmiany reguł i celów polityki gospodarczej zachodziły stopniowo, dość niepostrzeżenie. Umykały one uwadze publicystów oraz ekonomistów akademickich, pozostających pod mentalną presją doktryny monetarystycznej. Aż do końca ubiegłego stulecia zachowane były pewne cechy modelu tradycyjnego. Polityka gospodarcza nadal była prowadzona na szczeblu państw narodowych posiadających odrębne waluty, których wzajemne kursy wymiany, określane przez rynek⁸, sprzyjały wyrównywaniu się bilansów handlowych oraz ograniczaniu dywersyfikacji rozwojowych, wynikających ze zróżnicowanego poziomu wydajności pracy. Jednocześnie, przynajmniej w krajach wysoko rozwiniętych, dług publiczny cały czas pozostawał na stosunkowo niskim poziomie⁹. Sytuacja ta dawała względną niezależność w kształtowaniu odrębnych, narodowych polityk gospodarczych i wyborze dróg rozwoju.

4. Przemiany cywilizacyjne na przełomie XX i XXI w. i ich wpływ na kształt systemu społeczno-gospodarczego

Systemy społeczno-gospodarcze zwykle zmieniają się w sposób ewolucyjny. Niekiedy jednak procesy zmian – z różnych powodów – nabierają gwałtownego przyspieszenia. Wydaje się, że taka sytuacja przesilenia, prowadząca do nowego stadium rozwoju cywilizacyjnego, występuje od ostatnich lat XX w., zwłaszcza w krajach najbardziej rozwiniętych. Zmiany typu cywilizacji są zjawiskiem głębszym i bardziej pierwotnym niż przeobrażenia zachodzące w relacjach pomiędzy państwem a gospodarką.

4.1. Cywilizacja spektaklu i jej polityczne oraz gospodarcze przejawy

Charakter cywilizacji, w ramach której funkcjonują jednostki i społeczności, jest zazwyczaj określany przez dominujący rodzaj masowej aktywności ludzkiej. Przyjmując taki pogląd, można mówić o cywilizacji rolniczej (wytwarzanie żywności i dóbr codziennego użytku), cywilizacji przemysłowej (wytwarzanie dóbr trwałego użytkowania) i o cywilizacji informacyjnej, z którą właśnie mamy do czynienia. Przechodzenie z jednego stadium do kolejnego nie oznacza – rzecz jasna – zaniechania aktywności dominujących w poprzednich okresach, ale widoczne jest zmniejszanie się ich wpływu na system społeczno-ekonomiczny.

Zasadniczą cechą obecnego, kształtującego się od kilkunastu lat typu cywilizacji jest informatyzacja i dominująca rola informacji – zarówno jako czynnika, jak i produktu współczesnej gospodarki. Począwszy od upowszechnienia się telewizji satelitarnej (globalnej) na przełomie lat 80. i 90. ubiegłego 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. W ostatnich latach obserwujemy kolejne kroki. Setki milionów ludzi na

⁸ Wyjątkiem były w tym zakresie kraje EWG, których waluty, mając płynny kurs wobec dolara, wobec siebie posiadały usztywnione relacje kursowe.

⁹ W latach 1970–1990 w ramach grupy krajów G7 poziom długu oscylował wokół 40% PKB: T. Gruszecki (2012, s. 39).

całym świecie już nie „wchodzą” do internetu, żeby znaleźć tam potrzebne informacje, jak było to jeszcze 10 lat temu, lecz – dzięki urządzeniom mobilnej łączności – są w internecie stale, 24 godziny na dobę. Telefony komórkowe przekształcone w smartfony i wyposażone w odpowiednie aplikacje stają się elektronicznymi portfelami, urządzeniami nawigacji GPS, narzędziami umożliwiającymi rezerwowanie biletów i hoteli, dokonywanie przelewów, podejmowanie decyzji na rynku finansowym. Ale jednocześnie odbiornikami, poprzez które – obok komputerów i telewizorów – do ich użytkowników na całym świecie dociera homogeniczny, podobnie ustrukturyzowany zbiór informacji („papka informacyjna”), kształtujący jednolity obraz świata. W konsekwencji życie polityczno-społeczne, a także ekonomiczne, staje się zbiorem spektakłów, do udziału w których są „zapraszani” obywatele-konsumenci-wyborcy.

„Cywilizacja spektaklu”¹⁰ wywiera wpływ na treść podstawowej instytucji politycznej, jaką jest system demokracji parlamentarnej. Tradycyjnie pojmowana demokracja przedstawicielska która, jak zaznaczyliśmy, była jedną z podstaw poprzedniego systemu społeczno-gospodarczego i wywodzącego się zeń tradycyjnego modelu polityki gospodarczej, ustępuje miejsca demokracji spektaklu. W jej ramach uznanie i akceptację wyborców zyskują politycy najbardziej interesujący z wizerunkowego punktu widzenia, potrafiący przykuć uwagę widza, operujący prostym językiem, niewzbudzający kompleksów u potencjalnych wyborców. Politycy, którzy – co ważne – cieszą się wsparciem potężnej branży nowoczesnych mediów kontrolowanej z kolei przez globalne korporacje. Zawartość merytoryczna przesłania wyborczego schodzi na plan dalszy, tym bardziej że różnice programowe pomiędzy kandydatami „dopuszczonymi” do spektaklu politycznego przez media kształtujące opinię publiczną są niewielkie i w gruncie rzeczy mało znaczące dla przeciętnego wyborcy. Dodatkowo ci wyborcy w większości zdają sobie sprawę, że akt wyborczy ma właśnie charakter spektaklu, od którego niewiele zależy w rzeczywistości.

Podobne zjawiska, a nawet bardziej intensywne, zachodzą w sferze gospodarki. 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. Konsument nie dostrzega ograniczeń swoich faktycznych możliwości wyboru, ponieważ zostaje wmanewrowany w całą gamę wyborów pozornych, na warunkach najbardziej dogodnych dla producentów i dostawców.

Rozbudzanie postaw konsumpcjonistycznych dokonuje się przy pomocy wyrafinowanych technik psychosocjologicznych i marketingowych, pozwalających na podtrzymywanie w opinii publicznej złudzenia, że podstawy dawnego systemu – demokracja i swoboda wyboru konsumenta – nie zostały naruszone. Zasada swobody wyboru konsumenta, którą – wedle podręcznikowych ujęć – miałyby wypełniać rozwinięta gospodarka rynkowa, zmieniła swoją treść. W istocie rzeczy rynek jest skłonny dostarczać bez zakłóceń tylko takie dobra, na które popyt jest masowy, a wielka skala ich produkcji umożliwi daleko idące obniżenie kosztów. W efekcie promuje się uniformizację i stereotypizację potrzeb, pozwalając na ich zaspokojenie na względnie godziwych warunkach jedynie „zestandardyzowanym” konsumentom. Pozorna dywersyfikacja dóbr konsumpcyjnych, koncentrująca się na drugorzędnych dodatkach, daje złudzenie obfitości wariantów konsumpcji,

¹⁰ Użyte przez nas określenie „cywilizacja spektaklu” jest zbliżone do pojęcia „cywilizacja medialna”, stosowanego np. przez T. Goban-Klasa (2005, rozdz. 1.5.4), który odwołuje się do M. McLuhana oraz M. Castellsa. Na temat znaczenia spektaklu w ponowoczesnym świecie pisze też np. J. Rifkin (2003, s. 204).

podczas gdy w istocie zaspokajają się wciąż te same typowe potrzeby. Mniej typowi konsumenci, niepodatni na presję marketingową, mają do wyboru deprivację części potrzeb lub zakup pożądaných dóbr na specjalistycznych rynkach niszowych, gdzie wytwórcy kompensują sobie brak korzyści skali i koszty walki z wielkimi podmiotami poprzez nieproporcjonalnie wyższe ceny. W obu przypadkach mamy do czynienia z istotnymi ułomnościami rynku – w przypadku rynków masowych z asymetrią dającą przewagę stronie podaźowej, a w przypadku rynków niszowych – z quasi-monopolistami wykorzystującymi swoją pozycję.

Czas przełomu cywilizacyjnego oznacza też, że poznanie naukowe – w ekonomii zarówno to oparte na ekonomii keynesowskiej, jak i ekonomii monetarystycznej – zawodzi. Poszukiwane są dopiero nowe wzorce wyjaśnienia rzeczywistości, na bazie na nowo stawianych pytań dotyczących tak fundamentalnych zagadnień, jak cele gospodarowania i kategoria dobrobytu społecznego jako cel ostateczny. Głosów próbujących dać na nie głębokie i ugruntowane odpowiedzi nie jest dotychczas wiele (Kołodko 2008; Sedlacek 2012).

4.2. Zmiany w obszarze rynku finansowego

W pierwszych latach XXI w., 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 granic i w zasadzie bez ograniczeń.

Symptomatyczny jest tu rozwój rynku walutowego FOREX, którego historia sięga 1971 r. i który początkowo dotyczył jedynie transakcji międzybankowych przekraczających 1 mln USD. Od końca XX w., dzięki dynamicznemu rozwojowi elektronicznych platform wymiany walut, scalających drobne zlecenia klientów indywidualnych, bezpośredni dostęp do rynku FOREX poprzez łącza internetowe uzyskało tysiące mniejszych instytucji finansowych i miliony klientów indywidualnych. Jednocześnie liczba dostępnych na tym rynku instrumentów finansowych zasadniczo się rozszerzyła, obejmując nie tylko najróżniejsze pary walutowe, ale także m.in. kontrakty na różnice kursowe. Wywołało to jego lawinowy wzrost – obecnie dzienne obroty wynoszą już ok. 4 bln USD. FOREX, działający przez 24 godziny na dobę, jest rynkiem globalnym również w tym sensie, że nie posiada żadnego stałego umiejscowienia, jest rynkiem sieciowym.

Podobne procesy zachodzą na rynku kapitałowym. Istnieje jeszcze, co prawda, formalna odrębność właścicielska największych światowych giełd papierów wartościowych, ale wzmagają się procesy ich integracji, obserwowana jest silna korelacja ruchów indeksów giełdowych. Przede wszystkim jednak istotny jest fakt, że dzięki internetowi i telefonii komórkowej inwestycje giełdowe stały się dostępne *on-line* dla wszystkich inwestorów, w tym indywidualnych, praktycznie w skali całego świata. W konsekwencji w dużej części nabrały one charakteru krótkookresowego, a więc spekulacyjnego. Te procesy globalizacyjne dotyczą także giełd towarowych, choć na tym obszarze (np. w zakresie podstawowych surowców) to „globalizacyjne ujednoczenie” było obserwowane już wcześniej.

W sektorze bankowym powszechne stały się powiązania kapitałowe podmiotów w skali globalnej, coraz silniejsza jest dominacja działalności inwestycyjnej w stosunku do depozytowo-kredytowej. Składową tych zmian jest też masowe pojawianie się w obszarze inwestycyjnym instrumentów pochodnych oraz innych produktów bankowych w znacznym stopniu oderwanych od realnych procesów gospodarczych. Tego rodzaju produkty, które okazały swą destrukcyjną moc w czasie kryzysu 2008 r., nie są przypadkowym błędem

sektora bankowego, lecz szczytowym punktem wieloletniej ewolucji, którą – z punktu widzenia systemu gospodarczego jako całości – można określić jako krok w ślepią uliczkę. Tendencja przesuwania się działalności sektora bankowego w kierunku spekulacji kosztem obsługi procesów realnych (stanowiąca istotny element finansyzacji gospodarki¹¹) jest efektem opisywanych już zmian systemu społeczno-gospodarczego i zmian modelu polityki gospodarczej, które uczyniły państwa decydentami w kwestii ilości pieniądza w obiegu i jego ceny.

Współczesne rynki finansowe są esencją globalizacji. Mimo że mają sieciowy, rozproszony charakter, stały się najważniejszym elementem globalnego systemu gospodarczego. Odgrywają rolę gigantycznej, globalnej korporacji, która na światowym rynku oferuje najważniejszy z wszystkich produktów – kapitał finansowy. Sprzedają one państwom narodowym pieniądze i są w tej dziedzinie faktycznym monopolistą – same ustalają ceny, po jakiej zaoferują swoje produkty konkretnemu krajowi i same wyznaczają kryteria wyłaniania państw uprzywilejowanych. Rządy poszczególnych krajów nie mają w zasadzie wyboru, muszą przyjmować narzucone warunki albo zrezygnować z usług monopolisty, tyle że ten wariant wymagałby uprzedniej redukcji zadłużenia, co w praktyce okazuje się niewykonalne.

4.3. Wzrost zadłużenia państw narodowych

Charakterystycznym zjawiskiem współczesnej gospodarki jest 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 jest uważane za granicę bezpieczeństwa). Następnie zaczął szybko rosnąć, osiągając w 2011 r. poziom ok. 120% (Gruszecki 2012, s. 39). Patrząc historycznie, poziom zadłużenia najwyższej rozwiniętych krajów świata, z wyjątkiem Japonii¹², wciąż nie jest jeszcze drastycznie wysoki, podobny występował w latach 1945–1952. Jednak podkreślenia wymaga tempo przyrostu tego długu, wynoszące 8–22% rocznie w ostatniej dekadzie. O ile jeszcze w 2002 r. światowy dług publiczny nie przekraczał 19 bln USD, to po 10 latach sięgnął 46 bln USD¹³.

Ponadto pomiędzy zadłużeniem powojennym a współczesnym można zauważyć kilka istotnych różnic. W latach 1945–52:

- zadłużenie występowało przy znacznie niższej stopie redystrybucji budżetowej;
- długi zaciągano na cele odbudowy powojennej, a następnie likwidowano je ograniczając wydatki budżetu przy wysokim stopniu przyzwolenia społecznego;
- długi poszczególnych państw narodowych były zindywidualizowane, zaciągane na zróżnicowanych warunkach i w znacznym stopniu miały one charakter wewnętrzny – tylko niekiedy wierzycielami były inne państwa;
- rynki finansowe jako źródło finansowania długu publicznego w obecnej postaci nie istniały.

Natomiast obecnie:

- długi są zaciągane w warunkach wysokich obciążeń budżetowych, powodowanych szczególnie przez wydatki szytywne;

¹¹ Ścisłej rzecz biorąc, finansyzacja oznacza obserwowany we współczesnej gospodarce proces automatyzacji, a nawet uzyskiwania nadrzędności sfery finansowej w relacji do sfery realnej (Ratajczak 2012).

¹² Przy czym w Japonii, jak wiadomo, większość zadłużenia ma charakter wewnętrzny.

¹³ *Global Debt Clock*, „The Economist”, http://ca.gdc.economist.com.s3.amazonaws.com/index.html#debt_per_capita+2012+o+xx+xx+xx (4.09.2012).

- długi są zaciągane w znacznej części na podtrzymywanie wcześniej wykreowanego poziomu konsumpcji, co jest warunkiem trwania przy władzy danej ekipy rządzącej; oznacza to *de facto* „przejadanie” uzyskiwanych środków;
- państwa narodowe zadłużają się głównie za pośrednictwem rynków finansowych, a co ważniejsze, rynki te określają warunki finansowe wszelkich zaciągniętych zobowiązań oraz warunki rolowania kredytów.

5. Determinanty współczesnej polityki gospodarczej

Na podstawie przedstawionej powyżej, zwięzłej i z natury rzeczy niepełnej charakterystyki współczesnych systemów gospodarczych jako przejawu (emanacji) nowego typu cywilizacji, spróbujemy wskazać, jak nowa sytuacja oddziałuje z kolei na kształt i zakres polityki gospodarczej (relacji państwo–gospodarka), co jest głównym przedmiotem naszych rozważań. Dla jasności dalszego wyводу te oddziaływania podzielimy na:

- determinanty endogeniczne, dotyczące wpływu przemian poszczególnych systemów społeczno-gospodarczych na politykę gospodarczą,
- determinanty egzogeniczne, dotyczące wpływu uwarunkowań globalizacyjnych na politykę gospodarczą.

5.1. Determinanty endogeniczne

Można sądzić, że podnoszona wyżej degeneracja demokracji parlamentarnej, wywołana nadejściem cywilizacji spektaklu, stanowi istotne uwarunkowanie endogeniczne zmian modelu polityki gospodarczej. Skrócenie perspektywy politycznej wywołuje nieuchronnie skrócenie także horyzontu czasowego działań podejmowanych przez państwo w ramach polityki gospodarczej. Z pragmatycznego punktu widzenia interesów klasy politycznej całościowa polityka rozwojowa staje się zbędna, a kroki w tym kierunku opłaca się czynić o tyle tylko, o ile wymuszone zostaną przez presję mediów, zazwyczaj zresztą krótkotrwałą (spektakl nie znosi zbyt wielu powtórzeń, które mogłyby znużyć widza). Politycy stają się niewolnikami bieżących oczekiwań społeczeństwa, a ich decyzje są zorientowane na wysokość słupek poparcia (demokracja sondażowa). Konieczność wychodzenia od czasu do czasu z koncepcjami polityki rozwojowej skłania do rozwiązań naśladowczych. To, co zostało sprawdzone w innym, najczęściej wyżej rozwiniętym kraju, broni się niejako samo.

W ostatnim ćwierćwieczu w niemal wszystkich krajach o gospodarce rynkowej można obserwować silne ukierunkowanie polityk gospodarczych na dążenie do wzrostu PKB i PKB *per capita*, utożsamianego potocznie (co kluczowe w warunkach cywilizacji spektaklu) ze wzrostem dobrobytu społecznego. Istotnym czynnikiem przemawiającym za prowadzeniem polityki wzrostu PKB jest też łatwość dokumentowania dokonań w tej dziedzinie. Politykom ułatwia to grę z wyborcami, których można przekonywać o sukcesach prowadzonej polityki za pomocą wskaźników sprawiających wrażenie obiektywnych, ale pomijających często koszty ponoszone przez społeczeństwo i uboczne konsekwencje osiąganego tempa wzrostu. Podtrzymywaniem takiego rodzaju polityki gospodarczej są niewątpliwie zainteresowane wielkie korporacje, dla których wzrost PKB poszczególnych krajów, a w konsekwencji wzrost popytu konsumpcyjnego, jest warunkiem ich własnego rozwoju.

Dodatkowym czynnikiem determinującym zasady i kierunki polityki gospodarczej staje się też pogłębiające się rozwarstwienie dochodów w krajach wysoko rozwiniętych. W społecznościach, w których stratyfikacja społeczna jest determinowana przez rosną-

ce rozwarstwienie dochodowe, konsumpcjonizm jest silniejszy. Wzory konsumpcji lepiej uposażonych warstw, upowszechniane przez reklamę i *product placement*, wywołują pokusę ostentacyjnego nabywania dóbr trwałego użytkowania, w nadziei na poprawę wizerunku i podniesienie statusu społecznego przez niżej uposażonych konsumentów. Nagromadzenie gigantycznych zasobów kapitałowych przez nieliczną, ale bardzo wpływową grupę osób wywołuje potężne naciski zarówno na rząd, jak i na banki inwestycyjne oraz fundusze hedgingowe, aby podtrzymywać nieustannie wysokie tempo wzrostu i w konsekwencji możliwość powiększania kapitałów.

5.2. Determinanty egzogeniczne

O ile w modelu tradycyjnym adresatami polityki gospodarczej były głównie podmioty działające w ramach gospodarki danego państwa, a zakres i mechanizmy regulowania rynku odzwierciedlały akceptowany społecznie kompromis między celami państwa jako emanacji społeczeństwa a celami prywatnych podmiotów tworzących dobrobyt, to w modelu współczesnym, XXI-wiecznym, nastąpiła zasadnicza zmiana. Adresatami polityki gospodarczej stały się w pierwszym rzędzie podmioty globalnego otoczenia – wielkie korporacje oraz enigmatyczne rynki finansowe, a zakres oddziaływania państwa na gospodarkę jest jakby „uzgadniany” z owym globalnym otoczeniem. Wynika to z trzech zasadniczych powodów:

1. 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.
2. Korporacje globalne wykreowały ponadto w sposób zamierzony określone potrzeby i nawyki konsumpcyjne, których zaspokojenia społeczeństwa domagają się od rządów.
3. Jedynie rynki finansowe są w stanie dostarczać rządowi państw narodowych podstawowego „produktu”, niezbędnego do prowadzenia jakiegokolwiek polityki gospodarczej, tj. kapitału finansującego dług publiczny.

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. Wpływają one silnie na takie kluczowe charakterystyki ekonomiczne, jak koszty finansowania długu publicznego (i częściowo prywatnego – zagranicznego), kurs waluty krajowej czy wielkość inwestycji zagranicznych. W szczególności od wysokiej oceny ratingowej zależą dogodne warunki kredytowania i funkcjonowania wielkich korporacji w danej gospodarce, zatem podmioty te – we własnym interesie – wzmacniają presję na rządy w kierunku realizowania takiej polityki, której celem jest poprawa pozycji ratingowych.

Generalnie można mówić o syndromie przechwytywania funkcji i kompetencji państwa w niektórych dziedzinach polityki gospodarczej przez wielkie korporacje, stanowiące najsilniej oddziałujący element globalnego otoczenia państw narodowych. Opisująca to zjawisko teoria (*capture theory*¹⁴) tłumaczy, że poprzez wpływy polityczne i finansowe, lobbiny 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

¹⁴ Jej początki wiązane są z głośną pracą J. Stiglera (1971), laureata Nagrody Nobla.

czy bankowość, w których – jak wspomnieliśmy – normą stało się powoływanie odrębnych od rządu, stosunkowo niezależnych instytucji regulujących. Jakkolwiek deklarowanym celem regulacji jest zawsze ochrona interesu publicznego, to w rzeczywistości często chodzi o ochronę interesów wielkich korporacji, a także różnych grup interesów. Presja na te odrębne organy regulujące ze strony producentów jest zwykle silniejsza niż nawet oczekiwania społeczeństwa-wyborców, co prowadzi do realizowania polityki protekcjonistycznej, w której punktem odniesienia jest globalne otoczenie. Zdarza się nawet, że wielkie międzynarodowe korporacje potrafią podporządkować sobie polityków i całe ugrupowania polityczne, aby przy zachowaniu pozorów demokracji realizować swoje partykularne cele. Przykładem może tu być Bułgaria, gdzie państwo pod naciskiem Gazpromu zabroniło poszukiwań i wydobywania gazu łupkowego.

Przedstawione rozważania prowadzą do wniosku, skądinąd przewijającego się we współczesnej myśli ekonomicznej, że główna oś polityki gospodarczej we współczesnych systemach gospodarczych przebiega pomiędzy państwami a globalnym otoczeniem (uczestnikami rynku globalnego), a nie – jak to było w modelu tradycyjnym – między państwem a uczestnikami rynku wewnętrznego (zob. np. Bremmer 2011).

6. Podsumowanie i wnioski

Doświadczenia gospodarek najbardziej rozwiniętych krajów świata w ostatnim sześćdziesięcioleciu wskazują, że jedynie współdziałanie rynku i państwa jako regulatorów systemu gospodarczego prowadzi do stabilnego rozwoju i dobrobytu. W tradycyjnym systemie społeczno-gospodarczym immanentne zawodności rynków mogły być skutecznie minimalizowane przez właściwą, korygującą politykę gospodarczą. Współcześnie sytuacja, gdy chodzi o możliwość łączenia regulacji rynkowych i administracyjnych, jest odmienna.

Nie tylko polityka gospodarcza została rozdzielona na wiele odrębnych i praktycznie niezależnych podmiotów, a w konsekwencji często jest przypadkowa i nieskoordynowana, ale także pojawiła się tu dramatyczna luka instytucjonalna. Zawodności globalnego rynku przejawiają się w skali globalnej, ale jednocześnie nie działa w tej skali korygująca regulacja polityki gospodarczej. 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, przejawiają się wewnątrz państw narodowych.

Współczesna polityka gospodarcza prowadzona 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 pisaliśmy 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 procedur demokratycznych nadało władzy państwowej uprawnienia do prowadzenia polityki gospodarczej.

A z drugiej strony, polityka gospodarcza – nawet w tych oderwanych od legitymizacji społecznej działaniach – jest zupełnie nieskuteczna. Nie posiada bowiem możliwości

zwalczania czy choć korygowania zawodności rynków globalnych, zarówno dotyczących monopolizacji, jak i negatywnych efektów zewnętrznych.

W tej sytuacji możliwe są dwa scenariusze zmierzające do dopasowania korygującego oddziaływania regulacji administracyjnych do zakresu funkcjonowania zawodnych rynków, co jest niewątpliwie warunkiem utrzymania długookresowej stabilności światowego systemu gospodarczego:

- zachowanie regulacji administracyjnych wraz z egzekutywą na poziomie państw narodowych – wymagałoby to przecięcia (a przynajmniej istotnego ograniczenia) 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 w praktyce wydają się bardzo trudne do realizacji. Pierwsze wymagałoby odwrócenia trendów zmian cywilizacyjnych, zaprzeczenia procesom homogenizacyjnym w gospodarce 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 przezwyciężenie 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 wykształciły się w ostatnim półwieczu i które wydają się zasadniczym osiągnięciem cywilizacji zachodniej.

Drugie rozwiązanie oznaczałoby utratę przez poszczególne państwa znaczącej części tego, co współcześnie uważa się za suwerenność narodową, na co – można sądzić – społeczeństwa większości krajów wysoko rozwiniętych nie są jeszcze gotowe, przynajmniej w wyobraźnym horyzoncie czasowym. Największą przeszkodą w realizacji tego rozwiązania wydaje się bariera psychospołeczna. W krajach demokracji parlamentarnej trzeba byłoby przekonać wyborców, że suwerenność polityczną i gospodarczą można i warto poświęcić w imię szansy dobrobytu i stabilnego rozwoju, a klasę polityczną – że zarządzanie globalnym systemem gospodarczym może być równie dobrym polem dla realizacji aspiracji politycznych, jak zarządzanie gospodarką narodową, choć odmiennej niż współcześnie natury.

Ten wariant scenariusza wydaje się jednak o tyle bardziej prawdopodobny niż poprzedni, że możliwe są tu przejściowe rozwiązania cząstkowe. Poszczególne instrumenty regulacyjne można przenosić z poziomu państw narodowych na poziom globalny stopniowo, krok po kroku, oswajając w ten sposób aktorów i odbiorców całego przedsięwzięcia z istotą zachodzących zmian. W pierwszej kolejności powinny to być regulacje dotyczące żywiłowego oddziaływania rynków finansowych oraz ekspansywnej polityki globalnych korporacji, a więc kwestie, które tylko w niewielkim stopniu naruszają suwerenność narodową.

Oczywiście tego rodzaju procesy występują od kilkudziesięciu lat, a w ostatnich latach nawet się nasilają. W gospodarce globalnej 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. Mamy tu na myśli nie tylko Unię Europejską w przypadku krajów europejskich, ale także takie organizacje międzynarodowe jak WTO czy MFW. Jednak 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.

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 nie tylko w odpowiednie instrumenty regulacyjne, ale i w faktyczne możliwości egzekwowania przyjętych regulacji. Pewną nadzieję w tym względzie pozwalają mieć reakcje rządów krajów wysoko rozwiniętych na kryzys finansowy lat 2007–2009. Świadomość niezbędności tego rodzaju działań – dodajmy: zmieniających ukształtowany od stuleci gospodarczy obraz świata – narasta wśród polityków i ekonomistów. Stworzenie nadzoru bankowego na szczeblu europejskim, czyli *de facto* uwspólnotwienie systemu bankowego, a także unii fiskalnej, co jeszcze parę lat temu było mrzonką najbardziej zagorzałych eurooptymistów, dziś wydaje się sprawą przesądzoną. Nie są to oczywiście, w świetle przedstawionej tu analizy, rozwiązania docelowe i wystarczające, ale niewątpliwie ich zrealizowanie będzie oznaczać znaczący krok w kierunku nowej jakości rozwoju globalnej gospodarki. Trzeba mieć nadzieję, że w ciągu kilku-kilkunastu lat uświadomiona konieczność znacznie dalej idących zmian w polityce gospodarczej stanie się wolnym wyborem większości państw narodowych.

Tekst wpłynął: 18 października 2012 r.

Bibliografia

- Braithwaite J., *Regulatory Capitalism: How It Works, Ideas for Making It Work Better*, Edward Elgar, Cheltenham 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 długi*, KUL, Lublin 2012.
- Kołodko G.W., *Wędrujący świat*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2008.
- Morawski W., *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.
- Sadowski Z., *Ekonomia w objęciach liberalizmu*, „Ekonomista” 2011, nr 3.
- Sedlacek T., *Ekonomia dobra i zła*, Studio EMKA, Warszawa 2012.
- Stigler J., *The Theory of Economic Regulation*, „Bell Journal of Economics and Management Science” 1971, nr 2.