

JOLANTA SZAPIEL

## PAŃSTWO W WARUNKACH GLOBALIZACJI EKONOMICZNEJ

### WSTĘP

W ostatnich kilku dekadach zaobserwowano bardzo dynamiczny proces integracji gospodarek narodowych i ich rynków. Dla większości ekonomistów integracja ekonomiczna ma wymiar globalny. Są jednak i tacy, którzy utrzymują, że integracja ekonomiczna ma nadal charakter wyraźnie regionalny. Autorka artykułu opowiada się za pierwszym punktem widzenia kwestii dotyczących scalania gospodarek narodowych i ich rynków. Można mówić o globalizacji ekonomicznej jako postępującym i coraz bardziej złożonym procesie integracji krajowych i regionalnych rynków w jeden globalny rynek towarów, usług i kapitału. Proces ten prowadzi do rosnącego przenikania i scalania się rynków oraz globalizacji produkcji, dystrybucji oraz marketingu, ale także przyjęcia przez firmy globalnych strategii działania. W konsekwencji gospodarki i rynki krajowe są coraz bardziej powiązane i współzależne.

Globalizacja ekonomiczna, jako najbardziej zaawansowana forma globalizacji (integracji), jest dzisiaj szeroko dyskutowana w naukach ekonomicznych, a nawet szerzej w naukach społecznych. Opracowanie to nawiązuje do dyskusji w tym zakresie. Jednym z kluczowych problemów, który wiąże się z globalizacją ekonomiczną, jest kwestia roli państwa w tym procesie oraz podstaw (potencjału) działań państwa w tej mierze. W opracowaniu zostanie omówione instytucjonalne podejścia do państwa w gospodarce, reprezentowane głównie przez nową ekonomię instytucjonalną. Proponowany przez ten nurt współczesnej ekonomii paradygmat państwa wydaje się płodną refleksją naukową, dającą realne podstawy do tego, aby państwo zajmowało w globalnej sferze gospodarczej odpowiednie „miejsce” oraz było dzięki swojemu potencjałowi instytucjonalnemu realną przeciwnością dla transnarodowych przedsiębiorstw, jako coraz większych aktorów globalnej gry rynkowej.

## INSTYTUCJONALNY PARADYMAT EKONOMICZNEJ ROLI PAŃSTWA

Ekonomiczna rola państwa jest przedmiotem fundamentalnych sporów w ekonomii od lat 30. XX wieku. Jednak, jak podkreśla A. Wojtyna, ekonomiści wysuwają dwie główne grupy argumentów za rolą państwa w gospodarce, a mianowicie tzw. racje „tradycyjne” oraz racje „keynesowskie”<sup>1</sup>. Tym samym ekonomiści dopuszczają, aby od typowej dla roli „stróża nocnego” – daleko idącej absencji państwa i jego organów – wahadło przesunęło się w kierunku bardzo aktywnej roli państwa i omnipotencji jego organów w gospodarce.

Egzemplifikacją państwa w roli stróża nocnego jest dominująca w ekonomii teoria liberalna i neoliberalna. Liberalizm – jak pisze Ludwig von Mises – zdaje sobie sprawę z tego, że bez użycia przemocy istnienie społeczeństwa, gospodarki mogłoby być zagrożone, gdyż za regułami gry, których przestrzeganie jest konieczne, aby zagwarantować pokojowe, bezkonfliktowe współdziałanie ludzi, musi stać groźba użycia przemocy. W przeciwnym razie doszłoby do zniszczenia struktur gospodarczych i społecznych<sup>2</sup>.

Podobnie rolę państwa widzi A. Smith, który określa państwo jako polityczną formę własności prywatnej i wywodzi cel państwa od potrzeb własności prywatnej. Państwo jest jego zdaniem przede wszystkim do ochrony, utrzymania i ułatwienia prawa własności prywatnej. Ponadto A. Smith domaga się, aby państwo dostarczało dobra publiczne, które „są wymagane dla funkcjonowania rynku, a które jednak nie mogą być przewidziane przez sam rynek ze względu na brak rentowności”<sup>3</sup>. Jego zdaniem „państwo ma za zadanie usuwać różne prawne przeszkody, które utrudniają całkowitą wolność rynku, przy zachowaniu odpowiedzialności, która oznacza stan starań, aby osiągnąć taniłość przepisów”<sup>4</sup>. Smith określa również szereg niezbędnych funkcji państwa, wykraczających poza sferę gospodarczą, głównie zaś podkreśla funkcję obrony kraju przed zagrożeniami zewnętrznymi.

Za tradycyjnymi funkcjami państwa opowiadali się również przedstawiciele ekonomii neoliberalnej, w tym tak wybitni ekonomiści, jak M. Friedman. Państwo i działanie rządu traktował on z dużą podejrzliwością, widział w nich źródło zagrożenia dla wolności jednostki i swobody mechanizmu rynkowego. O zagrożeniach płynących z działalności tego podmiotu pisał w książce *Wolny wybór* w rozdziale pt. „Pod tyranią rządowej kontroli”. Badając przyczyny niestabilności gospodarczej, a zwłaszcza kryzysów, w tym wielkiego kryzysu z lat 30. XX wieku, Fried-

<sup>1</sup> A. Wojtyna, *Nowoczesne państwo kapitalistyczne a gospodarka. Teoria i praktyka*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1990, s. 41.

<sup>2</sup> L. Mises, *Liberalismus*, Sankt-Augustin 1993 (1927), s. 33.

<sup>3</sup> A. Smith, *The Wealth of Nations*, Oxford University Press, Oxford 1976 (1776), s. 723–724.

<sup>4</sup> Idem, *Wykłady z filozofii prawa*, Oxford University Press, Oxford 1978 (1763), s. 6.

man lokuje ich źródła jednoznacznie w działalności państwa, a nie w patologjach rynku. Friedman, podobnie jak i większość ekonomistów szkoły chicagowskiej, był zwolennikiem „państwa minimalnego”, ograniczającego się do stanowienia i egzekwowania prawa, w tym zwłaszcza ochrony praw własności, zapewnienia porządku i spokoju wewnętrznego i zapewnienia bezpieczeństwa zewnętrznego. W tym podejściu do roli państwa prezentuje on stanowisko zbliżone do koncepcji F. A. Hayeka.

Przyczyny kryzysu z lat 30. XX wieku były zupełnie inaczej identyfikowane przez przedstawicieli ekonomii keynesowskiej. Ich zdaniem wielki kryzys unacznił, że niewidzialna ręka rynku nie jest niezawodna i konieczna jest rewizja stanowiska co do aktywności państwa w życiu gospodarczym. Najdobitniej alternatywną do liberalnej ekonomii wizję roli państwa w gospodarce przedstawił John Maynard Keynes w książce z 1934 roku pt. *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*. W książce tej J. M. Keynes zaproponował ideę łączenia rynku (jako mechanizmu regulacyjnego, raz po raz zawodnego) z aktywnością państwa. Jego zdaniem państwo przez aktywną rolę powinno wspierać i uzupełniać rynek oraz niwelować zakłócenia w działaniu rynku. Keynesowska ekonomia zakładała konieczność uzupełnienia mechanizmów rynkowych interwencją państwa, dla której przewidywała trzy zasadnicze funkcje: alokacyjną, redystrybucyjną oraz stabilizacyjną. Nie będą szerzej omawiane te funkcje ze względu na to, że nie jest to podstawowy przedmiot rozważań w tym artykule.

W dyskusji na temat zakresu zaangażowania państwa w procesy rynkowe na szczególną uwagę zasługuje ekonomia instytucjonalna, w szczególności zaś nowa ekonomia instytucjonalna. Po pierwsze dlatego, że ten nurt ekonomii<sup>5</sup> za swój cel podstawowy postawił przewyżczenie obecnej w teorii ekonomii dychotomii w stosowaniu w analizie dwóch odrębnych miar ocen dla prywatnej i publicznej sfery gospodarki<sup>6</sup>. Z jednej strony w prywatnej sferze gospodarki jednostki gospodarujące działają w oparciu o swój egoistyczny interes, a z drugiej strony państwo motywowane jest do działania w interesie całego społeczeństwa (osiągnięcia dobra publicznego). Teoria wyboru publicznego, bo głównie o nią tutaj chodzi, poprzez analizę procesów decyzyjnych w sferze publicznej, pokazuje jednoznacznie, że państwo nie jest monolitem i w konsekwencji politycy i urzędnicy państwowi mogą preferować pewne cele i działania państwa, które będą przynosiły im korzyści. W konsekwencji takie praktyki w sferze politycznej i biurokratycznej powinny przemawiać za ograniczeniem roli państwa w gospodarce, gdyż zwiększają publiczne koszty transakcyjne i skalę przedsiębiorczości nieproduktywnej. Jakkolwiek teza ta wiąże się przede wszystkim z nową ekonomią polityczną (głów-

<sup>5</sup> Przede wszystkim chodzi tu o teorię wyboru publicznego.

<sup>6</sup> A. Wojtyła, *Nowoczesne...*, s. 60.

nie z wyznaczoną powyżej ekonomiczną teorią państwa Buchanana), to jednak *implicite* także z nową historią gospodarczą – podejściem reprezentowanym głównie przez D. C. Northa. Jego zdaniem państwo sprzedaje usługi – zestawy zasad (reguł), które jednak, jak pokazuje zastosowana analiza historyczna, różnią się niejednokrotnie od katalogu zasad, które prowadzą do maksymalizacji korzyści społecznych<sup>7</sup>.

Po drugie, nowa ekonomia instytucjonalna silnie akcentuje to, że oddziaływanie państwa może prowadzić do negatywnych skutków ekonomicznych, w konsekwencji państwo może być zawodnym mechanizmem alokacji, podobnie jak rynek. Przedstawiciele nowej ekonomii instytucjonalnej przywiązują zatem dużą wagę do efektywności państwa w życiu gospodarczym. A zatem nie należy za każdym razem, gdy mechanizm rynkowy nie radzi sobie z zapewnieniem pożądaných skutków ekonomicznych, oddawać jego funkcji w zakres działalności państwa. Najpierw należy ustalić efektywność działania państwa i rynku, przy zastosowaniu tego samego kryterium efektywności. Oznacza to, że państwo powinno ingerować w te dziedziny, w których łatwo da się wykazać, że mechanizm rynkowy jest mniej efektywny (wiąże się z wyższymi kosztami transakcyjnymi). Państwo powinno zatem czuć się w obowiązku wykazać, że jego interwencja w gospodarkę będzie mniej kosztowna niż mechanizmu rynkowego.

Przedstawiciele nowej ekonomii instytucjonalnej, pisząc o znaczeniu instytucji, w tym instytucji państwa, dla efektywnego funkcjonowania rynku, formułują na ogół następujące tezy:

- Działanie niewidzialnej ręki rynku może być przyspieszone dzięki odpowiednim instytucjom;
- Niewidzialna ręka rynku, jeśli nie jest kierowana wspomagającymi instytucjami, ma tendencję do działania w sposób wolny i kosztowny.

Według przedstawicieli ekonomii instytucjonalnej zakres zaangażowania państwa w gospodarkę musi wiązać się bezwzględnie z dostarczaniem pewnego zestawu fundamentalnych usług, zasadniczych reguł „gry ekonomicznej”. Państwo powstaje i rozwija się po to, aby stworzyć taki system praw własności oraz system bodźców mikroekonomicznych i mechanizmów koordynacji działań indywidualnych podmiotów, który zapewni właścicielom zasobów ekonomicznych zawłaszczanie korzyści z tytułu ich zastosowania, a w konsekwencji prowadzić będzie do minimalizacji kosztów transakcyjnych w gospodarce. Wydaje się, że w sposób najpełniejszy w obrębie nowej ekonomii instytucjonalnej ekonomiczne funkcje państwa (zakres aktywności państwa w gospodarce) zidentyfikował

---

<sup>7</sup> D. C. North, *Struktura and Change in Economic History*, Norton, New York–London 1981, s. 49–54.

w swojej koncepcji państwa Buchanan, który wymienił funkcję ochronną, regulacyjną oraz produkcyjno-dystrybucyjną<sup>8</sup>.

Ekonomia instytucjonalna kieruje swoją uwagę nie tylko na zakres aktywności państwa, ale także na problem siły państwa i konieczności jej zrównoważenia z siłą innych podmiotów gospodarczych. Dla J. R. Commonsa, jednego z głównych przedstawicieli tradycyjnego instytucjonalizmu, gospodarka jest również systemem siły, czy nawet przymusu, przy czym źródło tej siły wynika głównie z posiadania praw własności do zasobów i możliwości ekspansji gospodarczej. Commons nazwał amerykański system gospodarczy „kapitalizmem bankierów” (*banker capitalism*) i utrzymywał, że „Ekonomiczny rząd bankierów ma większą siłę niż rząd polityczny”<sup>9</sup>.

Zjawisko rosnącej siły wielkich korporacji, mających coraz częściej charakter ponadnarodowy, podkreślał w sposób szczególny J. K. Galbraith, czołowy przedstawiciel neoinstytucjonalizmu. Jego zdaniem kapitalizm stał się systemem gospodarczym zarządzanym przez korporacje (*managed capitalism*). Jego reakcją na potęgę wielkiego biznesu jest koncepcja siły równoważącej (*countervailing power*)<sup>10</sup>. Przeciwności jest potrzebna wszędzie tam, gdzie dochodzi do zaburzenia równowagi, do zachwiania panującego *status quo*. Bezwzględnie władza publiczna musi być przeciwwagą dla prywatnej siły podmiotów gospodarczych, w szczególności rosnących w siłę wielkich, ponadnarodowych korporacji. Pomiędzy *big business* i *big government* musi być zachowana równowaga sił, gwarantuje ona bowiem trwanie układu ekonomicznego w równowadze<sup>11</sup>.

Od połowy lat 90. globalizacja procesów ekonomicznych na nowo ożywiła dyskusję nad kwestią siły państwa i siły globalnych korporacji (tzw. globalnego kapitalizmu). W szczególności w nowej ekonomii politycznej prezentowane są dwa stanowiska w tej materii, a mianowicie: pierwsze – które uznaje, że można mówić o silnych państwach, będących „przeciwwagą” dla globalnego biznesu, oraz drugie – które forsuje pogląd, że siła państwa i w konsekwencji jego zdolność do aktywności i oddziaływania na globalne i krajowe procesy ekonomiczne jest

<sup>8</sup> Ujęcie ekonomicznych funkcji państwa Buchanana opiera się na jego pracy: *Liberty, Market and the State. Political Economy in the 1980s*, New University Press, Washington Square, New York 1985. Z takim ujęciem roli państwa w gospodarce spotykamy się także u innych wybitnych przedstawicieli nowej ekonomii instytucjonalnej, głównie zaś u Northa oraz Furubotna i Richtera; R. G. Holcombe, *The Economic Foundations of Government*, New York 1994.

<sup>9</sup> J. R. Commons, *Institutional Economics*, The University of Wisconsin Press, Madison 1959, s. 895.

<sup>10</sup> J. K. Galbraith, *Spółczesność dobrobytu, państwo przemysłowe. Wybór tematów*, PIW, Warszawa 1973, s. 294–298.

<sup>11</sup> Koncepcję siły równoważącej Galbraitha rozwija i udoskonala polski socjolog Ferdynand Zweig. Wyraźnie pokazuje on, że w każdym układzie, czy to gospodarczym, czy to politycznym, czy też społecznym, muszą istnieć przeciwności, gwarantujące trwanie układu w równowadze, F. Zweig, *The New Acquisitive Society*, Barry Rose Limited, Chichester–London 1976, s. 136–157.

wyraźnie ograniczona na tle możliwości w tym zakresie transnarodowych korporacji. Drugie stanowisko jest reprezentowane znacznie częściej na gruncie nowej ekonomii politycznej<sup>12</sup>.

Podejście ekonomii instytucjonalnej do roli państwa w gospodarce mieści się w obrębie tzw. paradygmatu państwa, czyli paradygmatu wychodzącego od ułomności mechanizmu rynkowego. Ekonomia instytucjonalna, w szczególności nowa ekonomia instytucjonalna, nie przesądza jednak o wyższej efektywności państwa jako mechanizmu alokacji zasobów w gospodarce. Początkowo potrzebę daleko posuniętej ingerencji państwa w gospodarkę, przede wszystkim ze względu na immanentne dla współczesnej gospodarki rynkowej zjawiska nierównowagi rynkowej, zgłaszała klasyczna ekonomia instytucjonalna oraz neoinstytucjonalizm. Jednak nasilanie się nierównoważenia układu ekonomicznego w związku z rozszerzaniem i pogłębianiem procesu integracji gospodarek narodowych i ich rynków w skali światowej (globalizacja ekonomiczna) skłoniło przedstawicieli nowej ekonomii instytucjonalnej do akceptacji bardziej aktywnej roli państwa. Nie chodzi tutaj jednak o rozbudowanie funkcji państwa, lecz raczej o potrzebę ciągłej aktywnej roli państwa w zakresie kształtowania porządku prawno-instytucjonalnego w gospodarce. Państwo powinno kształtować ład gospodarczy w sposób świadomy i ciągły, uwzględniając potrzebne zmiany na podstawie refleksji teoretycznej oraz analizy doświadczeń historycznych z tym związanych.

## **POTENCJAŁ INSTYTUCJONALNY JAKO ŹRÓDŁO SIŁY PAŃSTWA I ZDOLNOŚCI DO AKTYWNOŚCI W SFERZE GOSPODARCZEJ**

Zdolność państwa do pełnienia swoich funkcji i jego siła w relacjach z przedsiębiorstwami, coraz częściej o zasięgu globalnym, jest pochodną potencjału instytucjonalnego. O dużym znaczeniu potencjału instytucjonalnego dla aktywności państwa nie tylko w wymiarze stosunków ekonomicznych wewnątrz kraju, ale także międzynarodowych, czy wręcz globalnych, mówi wielu współczesnych ekonomistów-instytucjonalistów. Do tego grona dołączają jednak także teoretycy, którym w przeszłości zależało na marginalizowaniu roli i siły państwa w procesach ekonomicznych. M. Friedman w 2002 roku w ramach wywiadu w Gwartney i Lawson zgłosił następującą uwagę: „Dziesięć lat wcześniej krajom odchodzącym od socjalizmu doradzałbym trzy rzeczy: prywatyzować, prywatyzować, prywaty-

---

<sup>12</sup> S. Berger, R. Dore, *National Diversity and Global Capitalism*, Cornell University Press, Ithaca 1996.



zować. Myliłem się jednak. Okazuje się, że rządy prawa są ważniejsze i mają priorytet przed prywatyzacją”<sup>13</sup>.

W podejściu instytucjonalnym, głównie zaś w nowej ekonomii instytucjonalnej, mamy nawiązanie do potencjału instytucjonalnego państwa głównie przez:

- uznawanie państwa za zbiór instytucji,
- identyfikowanie państwa jako podmiotu mającego monopol przymusu, kontrolującego wybór i działanie władz ustawodawczych, wykonawczych i sądowniczych oraz wyposażonego w aparat urzędników,
- identyfikowanie państwa jako organizacji, którą tworzą aktorzy polityczni i reguły przez nich kształtowane i respektowane,
- uznawanie państwa za źródło zmian instytucjonalnych,
- traktowanie państwa jako kreatora instytucji.

Na gruncie głównie nowej ekonomii instytucjonalnej zwraca się uwagę, że proces tworzenia instytucji państwowych nie przebiega bez przeszkód i trudności. Państwo, jak przedstawia to w szczególności teoria wyboru publicznego, nie jest monolitem, lecz organizacją (zbiorowością) interesów tworzących ją jednostek. Ponadto schemat relacji mocodawca–przedstawiciel w państwie, jak pokazuje teoria agencji, jest o wiele bardziej złożony i wieloszczeblowy niż w innych układach stosunków agencyjnych. Wszystko to utrudnia optymalizację działań organizacji państwowej w kierunku maksymalizacji dobra publicznego (dobrobytu społecznego). Dobitnie oddają to słowa J. M. Buchanana: „Niedoskonałość instytucji państwowych jest związana z tym, że grupy interesów postrzegają swoje dobro poprzez własne akty percepcji dobrobytu i korzyści własnych, a państwo nie jest monolitem”. W takiej sytuacji państwo może być podatne na „zawładnięcie” lub naciski dobrze zorganizowanych i partykularnych ekonomicznych grup interesu. W kontekście globalizacji ekonomicznej J. Wallis wprowadza termin „zawodność rządu” (*governance failure*), które rozumie jako zawodność, niepowodzenie instytucji państwowych (politycznych) w wyznaczaniu i wdrażaniu spójnej strategii gospodarczej, ze względu na obecność grup interesu, głównie tych najsilniejszych o zasięgu ponadnarodowym<sup>14</sup>. Znaczenie tego problemu podkreśla też dobitnie D. C. North, gdy mówi: „Instytucje są kształtowane przez tych, którzy znajdują się u władzy w celu utrzymania tej władzy oraz zawłaszczania możliwie dużej ilości zasobów. Państwo jest nieskuteczne nie ze względu na koszty, ale raczej dlatego, że jego twórcy sobie tego życzą”<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Słowa M. Friedmana podaję za: F. Fukuyama, *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, Dom Wydawniczy REBIS, Poznań 2005, s. 34.

<sup>14</sup> A. Wojtyna, *Nowe kierunki badań nad ekonomiczną rolą państwa*, „Ekonomista” 2001, nr 1, s. 11–12.

<sup>15</sup> D. C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, New York 1990, s. 113.

W nowej ekonomii instytucjonalnej, w szczególności w nurcie nowej ekonomii politycznej, podkreśla się, że przy budowaniu państwa i jego potencjału instytucjonalnego nie może być wykorzystywana metoda określana mianem „przeskoku prosto do Webera”. Nie istnieje żaden optymalny (idealny) zestaw instytucji, gwarantujących osiągnięcie celów i spełnianie funkcji państwa. Trzeba pamiętać, że państwo (rząd) jest częścią zintegrowanego systemu instytucjonalnego. Instytucje państwowe pozostają w ścisłym związku z instytucjami nieformalnymi ukształtowanymi w danym społeczeństwie, głównie takimi, jak: wspólne przekonania, systemy wartości, zasady zaangażowania politycznego i obywatelskiego oraz mechanizmy legitymizacji działań rządu. Tylko przy spełnieniu postulatu komplementarności (dopasowania) w zestawie instytucji politycznych oraz zachowanej równowadze pomiędzy nimi a instytucjami nieformalnymi można liczyć na zbudowanie państwa jako układu instytucjonalnego spójnego, elastycznego, a co najważniejsze – skutecznego i efektywnego. Istnieje potrzeba, co wyraźnie podkreśla D. Rodrick: „Poszukiwania właściwych instytucji odpowiadających rzeczywistości w danym państwie. Nie zgadzam się z lansowanym przez autorów »Konsensusu Waszyngtońskiego« twierdzeniem, że model zewnętrzny pozwala uniknąć niektórych błędnych decyzji i obniżyć koszty jego wprowadzenia”<sup>16</sup>. Podobnie wypowiada się inny, znany przedstawiciel nowej ekonomii politycznej J. Williamson. Uznaje on, że „Założenie przyjęte przez »Konsensus Waszyngtoński«, że możliwe i niezbędne jest doprowadzenie do konwergencji gospodarczej i politycznej, jest w dużej mierze błędne. Trzeba przynajmniej poznać realia poszczególnych państw, żeby porzucić pogląd, że jest coś lepszego niż własne instytucje i strategie krajów”<sup>17</sup>.

Na wagę instytucji nieformalnych w budowaniu potencjału instytucjonalnego państwa zwraca uwagę także D. C. North, gdy mówi: „Nie jest przypadkiem, że modele systemu politycznego rozwinięte w literaturze z zakresu teorii wyboru publicznego traktują państwo jako mafię bądź Lewiatana. W takim ujęciu państwo nie jest niczym więcej niż machiną dzielącą bogactwo i dochody. Nie musimy rozglądać się bardzo daleko, aby znaleźć państwa mające takie cechy. Tradycyjna literatura z kręgu wyboru publicznego nie dostarcza jednak pełnego obrazu zagadnienia. [...] Znaczenie mają też ograniczenia nieformalne. Musimy wiedzieć znacznie więcej o kulturowo uwarunkowanych normach zachowań i o tym, jak one współdziałają z instytucjami formalnymi, aby znaleźć lepsze rozwiązania powyższych problemów”<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> D. Rodrick, *Strategies in the Next Century*, [w:] *Developing Economies in the Twenty-First Century. The Challenges of Globalization*, ed. I. Yamazawa, JETRO, Chiba 2000.

<sup>17</sup> J. Williamson, *The Political Economy of Policy Reform*, Institute for International Economics, Washington DC 1994, s. 530.

<sup>18</sup> D. C. North, *Institutions...*, s. 140.



Ponadto przedstawiciele nowej ekonomii instytucjonalnej, zarówno nurtu nowej ekonomii politycznej, jak i nowej historii gospodarczej, zwracają uwagę, że słabość państwa nie jest statyczna i nie jest tylko migawką państwa zdolności, umiejętności w danym czasie. Potencjał instytucjonalny państwa w danym czasie jest pochodną ścieżki budowania państwa w przeszłości – instytucji państwowych odziedziczonych z przeszłości. W konsekwencji, jak podkreślają, może zachodzić zjawisko reprodukcji stanu słabości państwa.

Budowanie potencjału instytucjonalnego państwa musi w konsekwencji uwzględniać cztery zasadnicze aspekty<sup>19</sup>, a mianowicie:

- projektowanie i zarządzanie organizacją państwa,
- projektowanie i wdrażanie w życie ustroju politycznego,
- tworzenie „rządów prawa” oraz ich szczegółowych rozwiązań formalnych,
- kształtowanie „zakorzenienia instytucjonalnego” – głównie kultury politycznej i kapitału społecznego.

W nowej ekonomii instytucjonalnej podkreśla się szczególnie znaczenie praworządności państwa. Zdaniem J. Buchanana i R. A. Musgrave’a zastosowanie zasady rządów prawa będzie wiązać się z postulatem ograniczeń konstytucyjnych w stosunku do systemu demokratycznego, mówią wręcz: „Jeżeli wpływ większości może być ograniczony do stanowienia praw, [...] jeśli prawo będzie obowiązywać wszystkie klasy i grupy społeczne politycznej wspólnoty, to można będzie uniknąć najgorszego nadużywania współczesnej polityki podziału”<sup>20</sup>. W podobnym tonie wyraża się F. A. Hayek. Według niego stosowanie tej zasady, z jednej strony, pozwala na stosowanie przymusu państwa wobec podmiotów gospodarczych oraz nie pozwala państwu wykorzystywać swej władzy przymusu w celu rezerwowania dla siebie rodzajów działalności, które nie mają nic wspólnego z egzekwowaniem powszechnych przepisów prawa, z drugiej strony jednak, ogranicza destrukcyjny wpływ systemu nieograniczonej demokracji na gospodarkę i społeczeństwo, gdy ma ona tendencje do przekształcania się w sferę typowej wymiany pomiędzy zorganizowanymi grupami interesów i politykami. Ci drudzy odwzajemniają zdobyte głosy przywilejami w postaci korzystnych dla grup interesu rozwiązań prawno-instytucjonalnych<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> J. M. Hobson, *The Wealth of States: A Comparative Sociology of International Economic and Political Change*, Cambridge University Press, Cambridge 1997, s. 49. Podobne aspekty w budowie państwa i jego potencjału instytucjonalnego akcentuje F. Fukuyama w książce pt. *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, Dom Wydawniczy REBIS, Poznań 2005, s. 38.

<sup>20</sup> J. Buchanan, R. A. Musgrave, *Finanse publiczne a wybór publiczny. Dwie odmienne wizje państwa*, Warszawa, 2005, s. 27–28.

<sup>21</sup> F. A. Hayek, *Konstytucja wolności*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 223–224.

Z kolei A. Sen uważał, że demokracja najlepiej gwarantuje prawomocność instytucji politycznych, zapewniając ich przejrzystość. Może jednak jego zdaniem wpływać zarówno korzystnie, jak i niekorzystnie na sprawność ich funkcjonowania. Korzystny wpływ to zaspokojenie potrzeb obywateli, umożliwienie nieustannej kontroli społecznej, weryfikacji instytucji przez opinię publiczną i wyborców. Niekorzystny wpływ to paraliżowanie niektórych działań organów państwowych, pojawienie się takich negatywnych zjawisk, jak: populizm, korupcja, *rent-seeking*, tworzenie nieformalnych sieci powiązań i lobbingu. W konsekwencji, jak mówi: „Demokracja nie usuwa problemów społecznych tak, jak chinina leczy malarię. Otwiera drogę do możliwości, ale te muszą zostać wykorzystane, aby rodziły rzeczywiste korzyści społeczne”<sup>22</sup>.

Na niedoskonałości demokracji zwrócił uwagę również J. Schumpeter. Ten znany przedstawiciel teorii ekonomii, choć niebezpośrednio nurtu nowej ekonomii instytucjonalnej, tak wypowiedział się o ustroju politycznym, jakim jest demokracja: „Metoda demokratyczna – pisał – jest rozwiązaniem instytucjonalnym dochodzenia do decyzji politycznych, w których jednostki polityczne uzyskują możliwość decydowania poprzez walkę konkurencyjną o głosy wyborców. [...] Decydenci polityczni uzyskują przewagę, gdy występują z ofertą polityczną odpowiednią dla najsilniejszej w głosy grupy wyborców. Dlatego rządy powstałe w wyniku wyborów mogą być nieskuteczne, skorumpowane, krótkowzroczne, nieodpowiedzialne i zdominowane przez grupy interesów, niezdolne do przyjęcia polityki niezbędnej dla dobra publicznego”<sup>23</sup>.

Badania empiryczne przeprowadzone przez przedstawicieli nowej ekonomii politycznej potwierdzają twierdzenia dotyczące niedoskonałości demokracji oraz priorytetowe znaczenie zasady rządów prawa. Gospodarki w krajach, w których stworzono warunki do stabilności politycznej i oparto rządy na zasadzie rządów prawa, szybciej się rozwijają, niezależnie od reżimu politycznego. Najczęściej podawane są tutaj przykłady trzech krajów azjatyckich, a mianowicie: Singapuru, Korei Południowej i Chin. Podkreśla się, że kraje te nie poszły w kierunku liberalnego i demokratycznego państwa, mimo że po kryzysie azjatyckim (lata 1997–1998) starano się przenieść na ich grunt liberalne zasady ładu politycznego i gospodarczego. Dzięki politycznej stabilności, wdrażaniu rządów prawa oraz niskiej korupcji<sup>24</sup> udało się im stać się silnymi państwami. Ten potencjał instytucjonalny pozwala im swobodnie kształtować swoją aktywność w warunkach globalnej integracji ekonomicznej. Mają zdolności i możliwości zarządzania aspektami

<sup>22</sup> A. Sen, *Rozwój i wolność*, tłum. J. Łoziński, Poznań 2002, s. 175.

<sup>23</sup> J. Schumpeter, *Kapitalizm. Socjalizm. Demokracja*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1995, s. 336–337.

<sup>24</sup> Chodzi tu w szczególności o Singapur, który według Transparency International został uznany w 2001 r. za najmniej skorumpowany kraj na świecie.

gospodarczymi na zewnątrz i wewnątrz kraju oraz są zdolne oprzeć się presji obcych i krajowych sił ekonomicznych, podejmujących próby manipulowania nimi<sup>25</sup>.

Z przeciwną sytuacją mamy do czynienia, jak wynika z omawianych badań, w krajach, w których zaaplikowano demokratyczne rozwiązania ustrojowe, ale zabrakło stabilności politycznej i rządów prawa. Wymienia się w tym gronie głównie Filipiny i kraje Ameryki Łacińskiej. Są to kraje, na których grunt przeniesiono ustroj państw zachodnich – demokrację. To jeszcze bardziej osłabiło instytucje państwowe. Stabilność instytucji politycznych i praworządność państwa uległa dalszemu ograniczeniu.

Pisząc o niedoborze, czy wręcz zaniku zasad państwa prawa, W. Bonefeld używa określenia „brązowienie Ameryki Łacińskiej”. Zaznacza tym samym, że w państwach większości Ameryki Łacińskiej nie funkcjonuje instytucja państwa prawa<sup>26</sup>. Podkreśla on także, że istniejące instytucje nieformalne w tych krajach nie wspierały nowych instytucji państwowych. Zupełnie inaczej było w analizowanych krajach azjatyckich. Tutaj instytucje nieformalnie wspierały instytucje formalne, czyniąc cały układ instytucjonalny stabilnym i elastycznym, ale co ważniejsze – skutecznym i efektywnym. Podkreśla się wagę unikalnego układu społecznego, z którym mamy do czynienia w tych krajach, oraz jego zakorzenienia instytucjonalnego (głównie kultury – ideologii wspólnotowej). Poczynania państwa w tych krajach są szybko legitymizowane w społeczeństwie, gdyż społeczeństwa tych krajów hołdują wartościom społecznym, a nie indywidualnym (głównie chodzi tu o wspieranie rządu dla dobra narodu i lojalność wobec państwa).

## **POTRZEBNA INTEGRACJA POLITYCZNA WZOREM INTEGRACJI EKONOMICZNEJ**

W związku z obserwowanymi coraz częściej przypadkami tego, że państwa narodowe nie są w stanie stanowić samodzielnie przeciwności w stosunku do globalnego kapitalizmu, rozgorzała dyskusja wśród teoretyków zajmujących się instytucjonalnymi aspektami państwa na temat konstrukcji ponadnarodowego systemu politycznego, który mógłby być realnie taką siłą. Wśród 163 krajów objętych wskaźnikiem siły państwa, który został opracowany przez Economist Intelligence Unit

---

<sup>25</sup> S. Kil, C. Moon, *Understanding Korean Politics: An Introduction*, Albany, NY: State University of New York 2001; C. Moon, *An comparative Analysis of the Political Economy Korea and Japan*, „The Journal of Asiatic Studies” 1999, no. 42 (1), s. 167–220; P. Hirst, G. Thompson, *Globalization in Question*, Oxford Policy Press and Blackwells Publisher, 1996; S. Berger, R. Dore, *National Diversity and Global Capitalism*, Cornell University Press, Ithaca 1996.

<sup>26</sup> W. Bonefeld, *Global Capital, National State and the International*, Critique Editorial, Board website, 2008, s. 137.

(EIU), tylko 34 kraje są klasyfikowane jako bardzo silne. Siła 34 państw jest oceniana jako umiarkowana. Siła większości państw jest określana jako mała (słabe 33 kraje) lub bardzo mała (bardzo słabych 58 państw)<sup>27</sup>. Jak widać, większość krajów objętych badaniem – jak zauważa N. Woods – to słabe państwa, a więc realnie cienie globalizacji ekonomicznej<sup>28</sup>.

Zdaniem D. Rodricka doskonale zintegrowana gospodarka światowa wymusza rezygnację z państwa narodowego na rzecz globalnego federalizmu<sup>29</sup>. W modelu globalnego federalizmu, jakkolwiek rządy krajowe niekoniecznie muszą zniknąć, to ich uprawnienia zostają ograniczone przez ponadnarodową władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą – coś na wzór globalnego państwa i rządu. Państwo globalne spełniałoby funkcje państwa narodowego, tylko tyle, że w globalnym wymiarze gospodarki i rynku. Najlepiej oddają to słowa D. Rodricka, gdy mówi: „Troską państwa i rządu światowego byłby rynek światowy”<sup>30</sup>.

Z drugiej jednak strony D. Rodrick jest świadomy tego, że model państwa globalnego, jako sposób zarządzania gospodarką światową, może nie zostać tak szybko zaakceptowany. Państwa narodowe musiałyby bowiem pogodzić się z istotnym ograniczeniem suwerenności w zakresie wypełnianych funkcji na rzecz scentralizowanego rządu światowego. Dlatego uznaje on, że alternatywą dla globalnego federalizmu politycznego jest pośrednia forma ponadnarodowego systemu zarządzania gospodarką. W ramach tej ponadnarodowej struktury politycznej w drodze współpracy i koordynacji byłyby wypracowywane rozwiązania prawno-instytucjonalne (międzynarodowe standardy), które następnie byłyby przenoszone i harmonizowane na poziomie krajowych systemów prawno-instytucjonalnych.

Rysuje się zdaniem J. H. Dunninga nowy układ polityczny o charakterze policentrycznym, w którym pojedyncze państwo narodowe będzie jednym z elementów złożonego systemu powiązanych ze sobą i konkurujących podmiotów uprawnionych do zarządzania gospodarką i polityką. Rodzą się więc dwa ogromnie ważne problemy, a mianowicie: suwerenności państwa narodowego oraz ponadnarodowej koordynacji globalnego zarządzania<sup>31</sup>.

---

<sup>27</sup> Wskaźnik EIU uwzględnia takie ważne elementy dla funkcjonowania państwa, jak: ustrój polityczny, stabilność państwa, poziom korupcji, rządy prawa, jakość biurokracji, zakres obcych wpływów w państwie oraz zaufanie do instytucji państwowych.

<sup>28</sup> N. Woods, *Globalization, Inequality and World Politics*, Oxford University Press, Oxford 1999, s. 47.

<sup>29</sup> Coraz częściej ekonomiści akceptują formułę globalnego federalizmu, m.in. J. Stiglitz, J. H. Dunning.

<sup>30</sup> D. Rodrick, *Development...*, s. 21.

<sup>31</sup> J. H. Dunning, *Introduction, Governments and Macro-Organization of Economic Activity: A Historical and Spatial Perspective*, [w:] *Governments, Globalization and International Business*, ed. J. H. Dunning, New York 1997.

Współpraca racjonalnych egoistów – rządzących na poziomie ponadnarodowym może być dokonywana zdaniem przedstawicieli nowej ekonomii instytucjonalnej tylko w odpowiednich warunkach (klimacie). Postulują oni<sup>32</sup> zatem, aby uwzględnić wprowadzenie na poziomie ponadnarodowej struktury politycznej konkretnych rozwiązań instytucjonalnych umożliwiających i usprawniających współdziałanie na poziomie ponadnarodowym, głównie przez:

- przyjęcie zasad głosowania w ramach ponadnarodowej struktury politycznej,
- przyjęcie zasad reprezentacji w ramach ponadnarodowej struktury politycznej: trudno podejmować decyzje lub angażować się w negocjacje, gdy sprawą jest zainteresowana co najmniej setka krajów,
- przyjęcie zasad dotyczących przejrzystości w ramach ponadnarodowej struktury politycznej – kluczowe znaczenie ma przejrzystość oparta na mocno ugruntowanych instytucjach formalnych, gwarantujących jednako-  
wy dostęp państw do informacji i przyjętych rozstrzygnięć,
- przyjęcie reguł rozwiązywania konfliktów interesów – mają one nie tylko zwiększyć zaufanie i legitymizację do zarządzania globalnego, ale także sprawić, iż będzie możliwe dochodzenie do rozwiązań w większym stopniu uwzględniających interes ogółu państw,
- usprawnienie procedur dochodzenia do satysfakcjonujących rozwiązań oraz procedur rozliczania z funkcji przedstawicielstwa państwowego,
- wyznaczenie koordynatora w ramach ponadnarodowej struktury politycznej w celu zapewnienia lepszej egzekucji globalnej praworządności.

Siła państwa jest pochodną potencjału instytucjonalnego państwa. W konsekwencji państwa mogą być słabe i silne. Okazuje się jednak, że liczba państw silnych jest relatywnie mała. Ponadto nawet silnym państwom grozi „zmasowany” atak globalnego kapitalizmu. Stąd należy pozytywnie ocenić teoretyczną próbę przedstawicieli nowej ekonomii politycznej dotyczącą konstruowania ponadnarodowej struktury politycznej oraz obmyślenia rozwiązań instytucjonalnych umożliwiających i usprawniających współpracę i koordynację na poziomie ponadnarodowym.

---

<sup>32</sup> J. Stiglitz, *Wizja sprawiedliwej globalizacji*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2007; M. Olson, *Why Poor Economic Policies Must Promote Corruption: Lessons from the East for All Countries*, [w:] *Institutions and Economic Organization in the Advanced Economies*, ed. M. Baldassarri, L. Paganetto, E. S. Phelps, MacMillan Press, Houndmills 1998; M. Aoki, *Toward a Comparative Institutional Analysis*, The MIT Press, Cambridge, Mass., 2001; P. Arestis, M. Sawyer, *The Economic Analysis Underlying the Third Way*, „New Political Economy” 2001, no. 2; J. M. Buchanan, *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviatan*, The University of Chicago Press, Chicago 1975.

**BIBLIOGRAFIA**

- Aoki M., *Toward a Comparative Institutional Analysis*, The MIT Press, Cambridge Mass. 2001.
- Arestis P., Sawyer M., *The Economic Analysis Underlying the Third Way*, „New Political Economy” 2001, no. 2.
- Berger S., Dore R., *National Diversity and Global Capitalism*, Cornell University Press, Ithaca 1996.
- Bonefeld W., *Global Capital, National State and the International*, Critique Editorial, Board website, 2008.
- Buchanan J. M., *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviatan*, The University of Chicago Press, Chicago 1975.
- Buchanan J. M., *Liberty, Market and the State. Political Economy in the 1980s*, New University Press, Washington Square, New York 1985.
- Buchanan J. M., Musgrave R. A., *Finanse publiczne a wybór publiczny. Dwie odmienne wizje państwa*, Warszawa 2005.
- Commons J. R., *Institutional Economics*, The University of Wisconsin Press, Madison 1959.
- Dunning J. H., *Introduction, Governments and Macro-Organization of Economic Activity: A Historical and Spatial Perspective*, [w:] *Governments, Globalization and International Business*, ed. J. H. Dunning, New York 1997.
- Fukuyama F., *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, Dom Wydawniczy REBIS, Poznań 2005.
- Galbraith J. K., *Społeczeństwo dobrobytu, państwo przemysłowe. Wybór tematów*, PIW, Warszawa 1973.
- Hayek F. A., *Konstytucja wolności*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Hirst P., Thompson G., *Globalization in Question*, Oxford Policy Press and Blackwells Publisher 1996.
- Hobson J. M., *The Wealth of States: A Comparative Sociology of International Economic and political Change*, Cambridge University Press, Cambridge 1997.
- Holcombe R. G., *The Economic Foundations of Government*, New York 1994.
- Kil S., Moon C., *Understanding Korean Politics: An Introduction*, Albany, NY: State University of New York 2001.
- Mises L., *Liberalismus*, Sankt-Augustin 1993 (1927).
- Moon C., *An comparative Analysis of the Political Economy Korea and Japan*, „The Journal of Asiatic Studies” 1999, no. 42 (1), s. 167–220.
- North D. C., *Structure and Change in Economic History*, Norton, New York–London 1981.
- North D. C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, New York 1990.
- Olson M., *Why Poor Economic Policies Must Promote Corruption: Lessons from the East for All Countries*, [w:] *Institutions and Economic Organization in the Advanced Economies*, ed. M. Baldassarri, L. Paganetto, E. S. Phelps., MacMillan Press, Houndmills 1998.
- Rodrick D., *Development Strategies in the Next Century*, [w:] *Developing Economies in the Twenty-First Century. The Challenges of Globalization*, ed. I. Yamazawa, JETRO, Chi-cha 2000.



- Schumpeter J., *Kapitalizm. Socjalizm. Demokracja*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1995, s. 336–337.
- Sen A., *Rozwój i wolność*, tłum. J. Łoziński, Poznań 2002.
- Smith A., *The Wealth of Nations*, Oxford University Press, Oxford 1976 (1776).
- Smith A., *Wykłady z filozofii prawa*, Oxford University Press, Oxford 1978 (1763).
- Stiglitz J., *Wizja sprawiedliwej globalizacji*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Williamson J., *The Political Economy of Policy Reform*, Institute for International Economics, Washington DC 1994.
- Wojtyna A., *Nowoczesne państwo kapitalistyczne a gospodarka. Teoria i praktyka*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1990.
- Wojtyna A., *Nowe kierunki badań nad ekonomiczną rolą państwa*, „Ekonomista” 2001, nr 1, s. 9–40.
- Woods N., *Globalization, Inequality and World Politics*, Oxford University Press, Oxford 1999.

## STRESZCZENIE

Dyskusja o państwie, jego potencjale i aktywności wielokrotnie dzieliła teoretyków. Odżywa na nowo za sprawą nasilających się procesów integracji gospodarek narodowych i ich rynków. W samej ekonomii kwestie siły i jej źródeł oraz rola państwa w gospodarce były przedmiotem fundamentalnych sporów. W artykule uwaga zostaje skoncentrowana na omówieniu podejścia instytucjonalnego do państwa, reprezentowanego przede wszystkim przez nową ekonomię instytucjonalną.

## THE STATE IN THE CONDITIONS OF ECONOMIC GLOBALIZATION

### SUMMARY

Discussion about the state, its potential and how it has divided theorists' activity many times. It revives owing to processes of integrations of national economies again increasing and their markets. The problem of power and its sources in economy and the role of state was an object of fundamental dispute. In the article attention is drawn to a discussion of institutional approach to the state represented, first of all, by new institutional economy.

