

OBLICZA KRYZYSU

Analiza zarządzania kryzysowego
z perspektywy ekonomicznej i politycznej

pod redakcją
MARKA A. CICHOCKIEGO
i TOMASZA GRZEGORZA GROSSE

Oblicza kryzysu
Analiza zarządzania kryzysowego
z perspektywy ekonomicznej i politycznej

POD REDAKCJĄ
Marka A. Cichockiego i Tomasza Grzegorza Grosse

REDAKCJA
Jadwiga Nadolska

KOREKTA
Magdalena Jędrzejewska-Pyrzanowska

PROJEKT OKŁADKI
Piotr Zajączkowski (fot. Shutterstock.com)

SKŁAD I DRUK
Oto-Studio Piotr Zajączkowski (www.oto-studio.pl)

WYDAWCA
Centrum Europejskie Natolin
ul. Nowoursynowska 84, 02-797 Warszawa
www.natolin.edu.pl



CENTRUM EUROPEJSKIE NATOLIN

ISBN 978-83-64118-77-7

Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki
przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2013/11/B/HS5/04170

Spis treści

1. Marek A. Cichocki	
<i>Wstęp. Ewidentny wymiar kryzysu jako wyzwanie badawcze</i>	5
2. Tomasz Grzegorz Grosse	
<i>Kryzys w strefie euro</i>	11
3. Piotr Koryś	
<i>Kryzys azjatycki</i>	57
4. Łukasz Hardt	
<i>Mechanizmy tworzenia polityki gospodarczej w Polsce na przykładzie systemu oceny skutków regulacji – analiza i propozycje zmian</i>	91
5. Jan Fałkowski	
<i>Kryzys finansów publicznych a kompetencje fiskalne państw</i>	129
6. Marek A. Cichocki	
<i>Od kryzysu do strategii – z Unią Europejską w tle</i>	155
7. Tomasz Grzegorz Grosse	
<i>Podsumowanie: w kierunku instytucjonalnej teorii kryzysu</i>	181
Noty biograficzne	212

Wstęp

Ewidentny wymiar kryzysu jako wyzwanie badawcze

Obecność kryzysu stała się zjawiskiem ewidentnym we współczesnym świecie, szczególnie w Europie. Jest to sytuacja nowa w stosunku do poprzednich dekad, kiedy po II wojnie światowej Zachód rozwijał się wprawdzie w różnym tempie, jednak przy ogólnym założeniu, że procesy polityczne i ekonomiczne zachowują swoją ciągłość, sterowność i racjonalność. Ten trend rozwoju podlegał oczywiście wstrząsom, takim jak chociażby słynny kryzys naftowy lat 70. XX wieku, niemniej przebiegał w ramach określonego procesu, w rozbudowywanych i przewidywalnych strukturach instytucjonalno-prawnych, w środowisku coraz silniej zróżnicowanym, ale także coraz bardziej współzależnym, powiązanim wzajemnie. Rozpad Związku Radzieckiego w początku lat 90. XX wieku oraz stosunkowo pokojowa transformacja pokomunistycznej części kontynentu europejskiego sprawiły, że zaczęło dominować optymistyczne przekonanie o utrwaleniu się w miarę przewidywalnej drogi dalszego rozwoju w ujęciu globalnym od najbardziej zaawansowanego centrum Zachodu, po jego peryferie, a dalej po kolejne obszary świata. Pojawienie się globalnego terroryzmu oraz ujawnienie się jego skutków z początkiem XXI wieku stawiają wprawdzie duży znak zapytania co do dalszych perspektyw rozwoju w różnych regionach świata, jednak wciąż jeszcze nie ma

przesłanek, aby uznać, że forma ewolucji samego, rozszerzonego Zachodu nie będzie miała wcale tak bezkonfliktowego, pozbawionego poważnych kryzysów, posthistorycznego charakteru, jak zakładano. Druga dekada XXI wieku wprowadza w tym względzie zasadniczą zmianę. Kryzys, przede wszystkim finansowy, dotyczący nie tylko funkcjonowania samych instytucji rozwiniętego kapitalizmu oraz zglobalizowanego rynku finansowego, jako krwioobiegu współczesnej gospodarki światowej, ale także podważający sens leżących u ich podstaw wartości, przekonań, pewników oraz reguł politycznego i społecznego porządku, uderza w samo centrum Zachodu. Od tego momentu wszystkie zasadnicze pytania zdają się być ponownie otwarte, i zarówno w dyskursie publicznym, jak i w towarzyszącej mu debacie akademickiej jednym z istotnych zagadnień staje się kwestia kryzysu jako zjawiska, identyfikacja jego przyczyn, charakteru przebiegu, decydujących czynników, wreszcie pytanie o to, jakimi środkami dysponują dzisiaj współczesne rozwinięte społeczeństwa zachodnie, aby przeciwdziałać kryzysom i, o ile to możliwe, zawczasu przewidywać ich występowanie.

Coraz bardziej ewidentny charakter występowania kryzysu w jego różnych wymiarach: finansowym, społecznym, geopolitycznym, migracyjnym czy instytucjonalnym wiąże się więc z wyzwaniem możliwości opanowania sytuacji kryzysowej. Jest to z jednej strony praktyczny problem zarządzania, odnoszący się do kwestii politycznego przywództwa oraz zdolności tworzenia przez nie skutecznych strategii antykryzysowych. Z drugiej jednak strony mamy do czynienia z wyzwaniem o charakterze teoretycznym, czyli koniecznością konceptualnego ujęcia samego problemu kryzysu, które obejmowałoby jego różne wymiary – nie tylko ekonomiczny czy polityczny (wydające się najbardziej oczywistymi), ale także społeczny czy kulturowy. Pytanie o nieuchronność występowania kryzysów oraz sposoby ograniczania ich niszczących skutków od zawsze nurtowały myśl polityczną oraz ekonomiczną. Także w okresie późnego, rozwiniętego kapitalizmu zachodniego, a więc pod koniec XX wieku, kiedy przeważały raczej sądy o nieodwracalności i przewidywalności rozwoju, spotykamy wciąż na Zachodzie pogłębioną refleksję dotyczącą kryzysu jako zjawiska. Jej efektem jest pokaźna literatura na ten temat. W Polsce po okresie przełomu w 1989 roku problem kryzysu, poza kilkoma wyjątkami, nie stał się przedmiotem poważniejszych naukowych dociekań. Wydaje się, że kwestia transformacji, jej nieuchronność oraz przyjęte za pewnik założenia, na dłuższy

czas usunęły kwestię kryzysu z pola widzenia. Dopiero ostatnie lata zmieniły tę perspektywę także w Polsce, otwierając potrzebę usystematyzowanego ujęcia problemu.

Niniejsza książka jest efektem podjęcia problematyki kryzysu oraz sposobów zarządzania sytuacją kryzysową w perspektywie teorii ekonomicznych i politologicznych. Takie wspólne ujęcie wyraża przekonanie, że w przypadku współczesnych kryzysów, z jakimi mamy do czynienia na przykład w Europie, płaszczyzna ekonomii i polityki są niemożliwe do oddzielenia. Jest to główna przesłanka projektu realizowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki przez autorów tekstów w niniejszym tomie. Pozwoliła ona na poszukiwanie wspólnej – teoretycznej i metodologicznej myśli w obu dyscyplinach wiedzy w celu zbadania zjawiska kryzysu i próby jego wyjaśnienia.

Celem niniejszej książki jest więc pokazanie relacji między wyżej wymienionymi perspektywami, zarówno w okresie poprzedzającym pojawienie się sytuacji kryzysowej, a więc nawarstwiania się różnych niekorzystnych czynników, jak również w trakcie samych działań antykryzysowych, czyli zarządzania kryzysem i przeprowadzania prób niezbędnych reform. Dynamika wzajemnego związku między ekonomią i polityką, która ujawnia się w sytuacji kryzysu, staje się szczególnie widoczna w odniesieniu do określonych wyzwań przed jakimi stają decydenci publiczni. Jest to przede wszystkim kwestia wzrostu, która stawia przed politykami zadanie odbudowy wzrostu gospodarczego oraz stabilności politycznej naruszonych przez kryzys. W istocie wyzwanie to nie powinno być traktowane nazbyt statycznie, jako powrót do utraconego *status quo*, ale odnosi się do fundamentalnego pytania: jak w sytuacji naruszenia stabilności ekonomiczno-politycznej odtworzyć warunki dalszego bezpiecznego i odpowiedzialnego rozwoju, dla którego sam wzrost gospodarczy i polityczna stabilność są jedynie ważnymi, lecz niewystarczającymi czynnikami. Drugim kluczowym wyzwaniem w ekonomiczno-politycznej dynamice kryzysu jest problem strukturalnej równowagi, która może być zarówno jego przyczyną, jak również podstawowym uwarunkowaniem dla strategii antykryzysowej. Strukturalne nierównowagi mogą wiązać się z rozbieżnymi uwarunkowaniami gospodarczymi (np. różnicami strukturalnymi o charakterze makroekonomicznym), politycznymi (różnicami geopolitycznymi) lub organizacyjnymi (strukturami zarządzania). Kolejne wyzwanie związane jest z umiejętnościami oraz instytucjami pozwalającymi na skuteczne zarządzanie

sytuacjami kryzysowymi. Dotyczy to przede wszystkim problemu przywództwa politycznego, zdolności do tworzenia i zastosowania politycznych strategii antykryzysowych, zdolności koordynacji działań oraz elastyczności wobec zmieniających się, dynamicznych uwarunkowań kryzysu. Ostatnim wyzwaniem, które stanowi punkt odniesienia dla dynamiki związku ekonomiczno-politycznego w sytuacji kryzysu, jest wyzwanie politycznej legitymizacji. Podstawowe pytanie w tym kontekście brzmi: czy deficyt owej legitymizacji może skutecznie blokować podejmowanie działań antykryzysowych oraz w jaki sposób i pod jakimi warunkami może wpływać pozytywnie na te działania.

Niniejsza publikacja prezentuje efekty badań przeprowadzonych w ramach projektu *Wyzwania zarządzania kryzysem w perspektywie ekonomicznej i politologicznej*. Poszczególne rozdziały prezentują efekty pracy w obszarach podjętych przez każdego z uczestników zespołu badawczego.

Tomasz Grzegorz Grosse w rozdziale „Kryzys w strefie euro” dokonuje analizy charakteru działań antykryzysowych w strefie euro podjętych przez instytucje oraz państwa UE po 2009 roku. W swojej części skupia się przede wszystkim na problemie warunków rozwoju w sytuacji kryzysu, na przyczynach wewnętrznej, systemowej nierównowagi strefy euro, na politycznym komponentcie zarządzania kryzysem (przywództwie oraz scenie politycznej) i wreszcie na zagadnieniu demokratycznej legitymizacji procesu przedsięwziętych działań antykryzysowych.

W rozdziale „Kryzys azjatycki” Piotr Koryś dokonuje analizy kryzysu w państwach Azji Południowo-Wschodniej z końca lat 90. XX wieku i stara się opisać jego przyczyny, przebieg oraz konsekwencje dla zmienionego układu sił ekonomicznych oraz politycznych między państwami całego regionu. Dzięki tej analizie możemy dostrzec ciekawe paralele pomiędzy kryzysem azjatyckim a tym obecnym w strefie euro, uwypuklając podobieństwa pewnych zjawisk oraz zasadnicze różnice.

W rozdziale „Mechanizmy tworzenia polityki gospodarczej w Polsce na przykładzie systemu oceny skutków regulacji” Łukasz Hardt koncentruje się przede wszystkim na jakości i ryzykach związanych z decyzjami podejmowanymi przez rząd. Odnosi się także do obecnego stanu badań nad zagadnieniem jakości rządzenia w państwie, jego tradycyjnymi oraz nowoczesnymi formami, oraz stara się zidentyfikować główne problemy jakości rządzenia

w odniesieniu do przypadku polskiego, ze szczególnym uwzględnieniem roli systemu oceny skutków regulacji.

Jan Fałkowski w rozdziale „Kryzys finansów publicznych a kompetencje fiskalne państwa” podejmuje jeden z zasadniczych problemów zdolności prowadzenia przez współczesne państwo polityk publicznych z punktu widzenia jego polityki fiskalnej. Problem ten stał się jaskrawo widoczny w kontekście kryzysu finansowego w Europie w ostatnich latach, który postawił część państw wobec widma całkowitego bankructwa oraz konieczności zrewidowania dotychczasowej polityki fiskalnej. Jak pokazuje Fałkowski, prowadzi to rządy do podjęcia niebezpiecznej gry z demokratycznym elektoratem i rosnącymi, w sytuacji kryzysu, potrzebami społecznymi, co wpływa zasadniczo na zdolność do racjonalnego reformowania polityk publicznych państwa i koniecznych z tego względu zmian polityki fiskalnej.

W ostatnim rozdziale „Od kryzysu do strategii” Marek A. Cichocki odnosi się do relacji między sytuacją kryzysową a charakterem strategii podejmowanych przez decydentów politycznych. Z punktu widzenia demokratycznej opinii publicznej, oczekującej od rządu podjęcia szybkich i skutecznych działań w obliczu kryzysu, relacja ta wydaje się oczywista. Jednak sam problem budowania strategii oraz zdolności do strategicznego planowania i działania – jako podstawowych elementów zarządzania – pozostaje nierozwiązanym po stronie aktorów politycznych takich jak państwa i rządy.

Wspólne wnioski dotyczące problemu zarządzania kryzysowego zostały zebrane przez Tomasza Grzegorza Grosse w końcowym podsumowaniu.

Niniejsza książka w żadnym wypadku nie wyczerpuje całości problematyki związanej z kryzysem i zarządzaniem sytuacją kryzysową. Wiele problemów zostaje przez autorów jedynie zasygnalizowanych z nadzieją, że staną się one przedmiotem głębszych dociekań w przyszłości. Jak zauważono wcześniej, w Polsce wyraźnie widać potrzebę rozwinięcia badań oraz refleksji nad problemem kryzysu, zarówno w naukach społecznych, politycznych, jak i w ekonomii. W przypadku naszego projektu oraz wynikającej z niego publikacji, nie chodziło w pierwszym rzędzie o wyczerpanie tematu, co byłoby niewykonalne, ale o połączenie perspektywy politologicznej z ekonomiczną w badaniach nad zjawiskiem kryzysu i zarządzania kryzysem. Zadanie to przyniosło całkiem interesujący plon badawczy z wieloma praktycznymi wnioskami, czy to z punktu widzenia działań administracji publicznej czy prowadzenia

polityki przez państwo. Można mieć nadzieję, że niniejsza książka pozwoli czytelnikom zapoznać się z wynikami badań, zaciekać ich samą problematyką, a w niektórych przypadkach sprowokuje do własnych poszukiwań naukowych.

Kryzys w strefie euro

Wprowadzenie

Kryzys uwidacznia dysfunkcje i ograniczenia systemu. Może to wynikać z istniejących w tym systemie luk instytucjonalnych lub sprzeczności wewnętrznych. Kryzys jest najczęściej definiowany jako sytuacja nagła, kiedy wspomniane dysfunkcje i sprzeczności zostają uwypuklone i wyostrome¹. Niemniej sytuacja kryzysowa dojrzewa wcześniej, co można określić etapem stopniowej kumulacji czynników kryzysogennych. Kryzys nie tylko uzewnętrznia wady i dysfunkcje określonego systemu, ale staje się okazją do wewnętrznych dostosowań. Dotyczy to przede wszystkim usunięcia podstawowych sprzeczności i luk instytucjonalnych, ale niekiedy również odbudowy legitymizacji politycznej lub fundamentów ideowych niezbędnych dla trwałości i stabilności danego systemu. Z jednej strony mamy więc do czynienia z sytuacją kryzysową, a z drugiej – z zarządzaniem kryzysem przez władze publiczne lub próbą reformy.

Kryzys w strefie euro dotyczył nie tylko określonych dysfunkcji ekonomicznych, ale również układu władzy politycznej będącego podstawą dla funkcjonowania wspólnej waluty. Dlatego, oprócz skutków kryzysu gospodarczego, obserwowaliśmy dysfunkcje w zakresie zarządzania kryzysem i trudności pokonywania problemów w obrębie dotychczasowych instytucji politycznych. W ten sposób mieliśmy do czynienia z kryzysem systemowym.

¹ *Wielka Encyklopedia PWN*, tom 15, (2003), Warszawa: PWN, s. 91.

Analiza kryzysu systemowego powinna uwzględniać cztery zasadnicze segmenty. Są to kolejno: (1) problem rozwoju, (2) strukturalny, (3) zarządzania oraz (4) niewystarczającej legitymacji określonego systemu².

(1) Problem rozwoju

Wśród różnych aspektów kryzysu istotne znaczenie ma problem wzrostu gospodarczego. Przejawem tego zjawiska jest słabnące tempo PKB, wzrastające bezrobocie, zanikająca produkcja gospodarcza i handel, w tym międzynarodowy. Innym objawem jest spadek dobrostanu społecznego i wzrost nierówności. Przyczyną kłopotów ze wzrostem może być m.in. wyczerpanie zasobów danego systemu gospodarczego, technologii, a także malejąca użyteczność głównych procesów lub instytucji ekonomicznych.

Problemy wzrostu gospodarczego przekładają się na utratę znaczenia danego systemu politycznego lub podmiotu w relacjach międzynarodowych. Dotyczy to m.in. malejących korzyści (lub rosnących kosztów) wynikających z funkcjonowania systemu dla jego głównych uczestników. Problem słabnięcia pozycji międzynarodowej może być związany z trudnościami natury ekonomicznej oraz niewłaściwym zarządzaniem gospodarką. Przykładowo: malejące tempo wzrostu gospodarczego i ubożenie społeczeństwa obniża potencjał geopolityczny danego systemu na arenie międzynarodowej³. Jest to najczęściej związane z systematyczną utratą przewag konkurencyjnych w stosunku do innych aktorów lub układów geopolitycznych. Może być także skutkiem kumulowania strat wynikających z dysfunkcji własnego systemu ekonomicznego. Co jednak najważniejsze, wspomniana tendencja wynika z długofalowych i niekorzystnych dla danego systemu (i jego aktorów) mechanizmów wymiany gospodarczej lub innych dysfunkcyjnych procesów ekonomicznych.

Wyzwanie wzrostu można także analizować w kontekście ustrojowym, jako rozwój danego systemu politycznego. Ma to zastosowanie zwłaszcza w przypadku kształtujących się dopiero systemów, czego przykładem są procesy integracji europejskiej. W tym wypadku najlepszym teoretycznym sposobem

² Szerzej: T.G. Grosse (red.) (2013): *Między polityką a rynkiem. Kryzys Unii Europejskiej w analizie ekonomistów i politologów*, Warszawa: Uczelnia Łazarskiego.

³ R. Gilpin (1987): *The Political Economy of International Relations*, Princeton: Princeton University Press, s. 112.

wyjaśniania integracji na Starym Kontynencie wydają się być koncepcje neofunkcjonalne. Postrzegają one procesy integracyjne jako stopniowe przeniesienie kompetencji z poziomu państw członkowskich na szczebel europejski, a więc zwiększanie zakresu prawa europejskiego oraz wzmacnianie kompetencji instytucji unijnych, a także „przelewanie się” integracji z obszaru współpracy ekonomicznej na płaszczyznę polityczną⁴. Szczególnym katalizatorem dla opisywanych procesów są sytuacje kryzysów, które niejako wymuszają dalszy rozwój integracji w celu poprawy funkcjonalności zarządzania i usprawnienia procesów decyzyjnych⁵.

(2) Problem strukturalny

Wymiar strukturalny w ekonomii ściśle łączy się ze strukturą geopolityczną. W przypadku kryzysu ekonomicznego problemem jest najczęściej niewłaściwa struktura gospodarki (w tym w zakresie czynników i kosztów produkcji), która prowadzi do obniżenia jej konkurencyjności międzynarodowej. Jest to również najczęściej główna przyczyna pojawienia się kłopotów ze wzrostem gospodarczym. Przykładowo: problemem reżimu monetarnego mogą być nadmierne wewnętrzne zróżnicowania makroekonomiczne, w tym dotyczące uwarunkowań strukturalnych poszczególnych gospodarek.

W ujęciu geopolityki możemy wymienić przynajmniej kilka przejawów kryzysu strukturalnego. Przede wszystkim dotyczy on wzrastającej nierównowagi pomiędzy głównymi aktorami w ramach danego układu geopolitycznego. Wyraża się to przez coraz silniejsze dysproporcje między ich potencjałami, jak również powiązaną z tym zmianę relacji władzy⁶. Duże znaczenie ma również kwestia postrzegania własnej roli międzynarodowej, w tym w obrębie określonego układu geopolitycznego⁷. Obejmuje ambicje poszczególnych

⁴ E.B. Haas (1964): *Beyond the Nation State. Functionalism and International Organisation*, Stanford University Press.

⁵ Por. P.C. Schmitter (1970): *A Revised Theory of Regional Integration*, International Organization, 24 (4), s. 836–868.

⁶ Ch.F. Doran (1991): *System in crisis, New imperatives of high politics at century's end*, Cambridge: Cambridge University Press, s. xii, xiii, 2; K. Waltz (1979): *Theory of International Politics*, Reading: Addison-Wesley, s. 69; S. Hoffmann (1968): *Gulliver's Troubles: Or the Setting of American Foreign Policy*, New York: McGraw Hill, s. 17.

⁷ Ch.F. Doran (1991), s. 21, 31, 33, 37.

przywódców politycznych dotyczące pozycji w ramach hierarchii władzy panującej w danym systemie. W tej sytuacji czynnikiem strukturalnym dla kumulacji kryzysowej będą nie tylko dysproporcje realnych potencjałów geopolitycznych. Mogą być nim dysonanse między ambicjami a postrzeganiem własnego usytuowania w danym systemie władzy.

W ujęciu liberalnym w naukach politycznych problem nadmiernych różnic strukturalnych dotyczy całego systemu współpracy międzynarodowej (np. regionalnej⁸). System jest bardziej stabilny jeśli korzyści i koszty procesów integracyjnych rozkładają się w miarę równomiernie między poszczególnymi krajami. Oznacza to, że państwa bogatsze i silniejsze geopolitycznie – w imię zasady solidarności i w trosce o stabilność całego układu – pomagają tym słabszym. Natomiast w ujęciu realistycznym znaczenie mają różnice potencjałów i struktura wzajemnych relacji (lub postrzegania tych relacji) przede wszystkim między dominującymi państwami⁹. Tutaj ambicje są najsilniejsze i największa jest rywalizacja o przywództwo. W przypadku państw o słabszej pozycji międzynarodowej – mniejsze są również ambicje geopolityczne ich elit. Są one najczęściej „podczepione” (*bandwagoning*) do polityki głównych mocarstw lub uzależnione od nich na płaszczyźnie politycznej lub ekonomicznej. Warto dodać, że także wzrastającą asymetrię między korzyściami i kosztami w obrębie określonego reżimu gospodarczego można zaliczyć do uwarunkowań strukturalnych. Odpowiada ona bowiem za systematyczną kumulację zysków i strat poszczególnych państw, a to wpływa na strukturę ich potencjałów geopolitycznych w obrębie danego układu oraz na ich wzajemne relacje władzy.

(3) Problemy zarządzania

Trudności zarządzania w kryzysie występują zarówno w odniesieniu do systemu politycznego, jak i reżimu gospodarczego. W odniesieniu do gospodarki wiążą się m.in. z utratą wpływu polityków na procesy ekonomiczne. Jest to związane z tendencją do oddzielania gospodarki od polityki wyborczej (np. poprzez wprowadzenie apolitycznych instytucji agencyjnych) lub przejściem władzy

⁸ Por. W. Mattli, A. Stone Sweet (2012): *Regional Integration and the Evolution of the European Polity: On the Fiftieth Anniversary of the Journal of Common Market Studies*, Journal of Common Market Studies, 50 (S1), s. 1–17.

⁹ Ch.F. Doran (1991), s. 31.

nad procesami regulacyjnymi przez interesy ekonomiczne (co jest określane mianem *regulatory capture*¹⁰). Innym przejawem problemów zarządzania jest osłabianie autonomii władz publicznych względem presji wywieranej przez podmioty gospodarcze. Przykładem takiego nacisku jest dyscyplinujący wpływ rynków finansowych na politykę fiskalną władz publicznych.

Wspomniane zjawiska pociągają za sobą osłabienie władzy „nad samym sobą”. Można to też określić jako utratę suwerenności lub autonomii w polityce wewnętrznej. Jest to związane m.in. z wpływem rynków finansowych, mocarstw zewnętrznych lub trudnościami zarządzania wewnętrznego w obrębie określonego systemu politycznego. Przejawem tego ostatniego są kłopoty podejmowania trafnych decyzji politycznych i ich późniejszego sprawnego implementowania. Może to wynikać z nadmiernej rywalizacji między głównymi aktorami politycznymi, a także ze sprzeczności interesów między nimi. Może to być związane z brakiem instytucji, które umożliwiałyby rozwiązanie tych sprzeczności, jak również takich, które dbałyby o dobro całego układu politycznego wobec interesów partykularnych. Obejmuje to kwestię dystrybucji kosztów i korzyści w obrębie określonego systemu politycznego. Nadmierne dysproporcje w tym względzie są najczęściej długofalowo destabilizujące dla całego systemu, choć mogą przynosić doraźne korzyści dominującemu podmiotowi lub uprzywilejowanym grupom społecznym.

Skrajnym przejawem dysfunkcji danego systemu są takie ograniczenia dla zarządzania kryzysem, które uniemożliwiają ich pokonanie w jego obrębie (danego systemu politycznego). Na przykład utrudniają zastosowanie najbardziej skutecznych instrumentów antykryzysowych lub pozwalają tylko na działania cząstkowe lub doraźne, a więc nie w pełni rozwiązujące problemy systemowe, a nawet mogące zwiększać koszty kryzysu lub prowokować efekty uboczne, będące zarzewiem kolejnych dysfunkcji. Ma to duże znaczenie geopolityczne, gdyż przekłada się na pozycję danego podmiotu (systemu politycznego) na arenie międzynarodowej. Jego wewnętrzne kłopoty są najczęściej zachętą dla zewnętrznych potęg do ingerencji na niekorzyść tego podmiotu.

¹⁰ A. Baker (2010): *Restraining regulatory capture? Anglo-America, crisis politics and trajectories of change in global financial governance*, *International Affairs*, 86 (3), s. 647–663; J. Bhagwati (1998): *The Capital Myth: The Difference between Trade in Widgets and Dollars*, *Foreign Affairs*, maj-czerwiec, s. 7–16; G. Duménil, D. Lévy (2011): *The Crisis of Neoliberalism*, Cambridge – London: Harvard University Press, s. 25.

Zarządzanie kryzysem niesie ze sobą dodatkowe trudności. Wynikają one bezpośrednio z trudnej sytuacji ekonomicznej lub politycznej. Decydenci są w takich warunkach poddani presji czasu lub innych zewnętrznych czynników kryzysogennych. Sprzyja to zawężeniu ich perspektywy decyzyjnej, a więc podejmowaniu działań doraźnych a nie strategicznych. Natężenie trudności kryzysowych w powiązaniu z ograniczeniami wewnątrzsystemowymi tworzy sytuację „rozchwiania” (określaną w politologii jako *disequilibrium*)¹¹. Zwiększa ona niepewność głównych aktorów, m.in. z uwagi na brak dostępu do informacji i trudności oceny sytuacji. Wpływa na błędne kalkulacje, emocjonalne reagowanie na aktualne wydarzenia oraz podejmowanie nieracjonalnych decyzji. Dlatego sytuacja kryzysu systemowego łatwo może przerodzić się w poważny konflikt wewnętrzny lub międzynarodowy.

Kryzys wymaga najczęściej ekstraordynaryjnych sposobów działania, aczkolwiek może być rozwiązywany jedynie przy wykorzystaniu wcześniej dostępnych instrumentów. Tego typu zachowawczość może utrudnić przezwyciężenie kłopotów. Sytuacja kryzysowa może także prowadzić do długofalowych konsekwencji o charakterze ustrojowym, na przykład nieodwracalnie zwiększając hierarchię władzy (która początkowo jest traktowana tylko jako sposób poprawy efektywności przeciwdziałania wyjątkowej sytuacji) lub czyniąc z działań ekstraordynaryjnych trwałe metody zarządzania w określonym systemie politycznym. W przypadku jednoczącej się Europy może to dotyczyć nie tylko kwestii ustrojowych lub dominującej metody rozwoju integracji, ale również rutynowych procesów zarządzania i socjalizacji, które w literaturze określa się niekiedy ogólnym mianem europeizacji¹².

(4) Problem legitymacji

Kryzysy mniejszej wagi objawiają się osłabieniem legitymizacji, tj. akceptacji społecznej dla określonej ekipy sprawującej władzę. Natomiast kryzysowi

¹¹ J.D. Steinbruner (1974): *The Cybernetic Theory of Decision: New Dimensions of Political Analysis*, Princeton: Princeton University Press; B. Bueno de Mosquita (1978): *Systemic polarization and the occurrence and duration of war*, *Journal of Conflict Resolution*, 22 (2), s. 241–267; R.N. Lebow (1981): *Between War and Peace*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press; I.L. Janis, L. Mann (1997): *Decision Making: A Psychological Analysis of Conflict, Choice and Commitment*, New York: The Free Press; Ch.F. Doran (1991), s. 22, 26–29, 41.

¹² Por. T.G. Grosse (2012a): *W objęciach Europeizacji. Wybrane przykłady z Europy Środkowej i Wschodniej*, Warszawa: ISP PAN.

systemowemu towarzyszą bardziej zasadnicze trudności legitymizacyjne, a więc dotyczące społecznej aprobaty dla porządku społeczno-ekonomicznego lub ustroju politycznego. Jest to najczęściej związane nie tylko z bieżącym niezadowoleniem z sytuacji kryzysowej, ale z wcześniejszymi problemami lub lukami systemowymi występującymi w tym obszarze. Przykładowo: jeśli system władzy nie opierał się w wystarczającym stopniu na instytucjach demokratycznych – sytuacja kryzysu może uwypuklić chroniczny problem deficytu demokratycznego.

Zjawiskiem towarzyszącym problemom legitymizacyjnym jest wyczerpanie idei ekonomicznych lub politycznych, będących podstawą ideologiczną określonego systemu. Wspomniane idee stają się w tej sytuacji pustymi frazesami, które przestają uzasadniać potrzebę rozwoju danego systemu politycznego. Dlatego objawem kryzysu może być słabnięcie identyfikacji społecznych z tym systemem. Jest to najczęściej związane z rosnącym rozziwem między niespełnionymi oczekiwaniami społecznymi a stanem rzeczywistym. Przykładowo: jeśli podstawą poparcia społecznego dla określonego porządku są kwestie użyteczne, a więc odnoszące się do poprawy warunków życia i dobrostanu obywateli – to szczególnie trudnym wyzwaniem dla legitymizacji tego systemu jest długotrwały kryzys ekonomiczny. Kryzys legitymacji wpływa więc dodatkowo na osłabienie systemu politycznego, a tym samym obniża jego potencjał geopolityczny w relacjach zewnętrznych.

* * *

Wszystkie cztery opisane powyżej wymiary były widoczne w czasie kryzysu strefy euro: poczynając od trudności odbudowy wzrostu gospodarczego i wynikającego z kryzysu słabnięcia potencjału geopolitycznego, przez problemy nadmiernych różnicowań gospodarczych strefy euro oraz różnic strukturalnych między państwami centralnymi a peryferyjnymi, jak również rosnącą nierównowagę w obrębie rdzenia integrującej się Europy, czyli między Francją a Niemcami, skończywszy na kwestii deficytu legitymacji politycznej. Dodać należy, że wzrost nierównowagi między głównymi państwami UE wzmagał rywalizację między nimi, co utrudniało zarządzanie kryzysem. Wszystkie wymiary kryzysu zostaną szerzej opisane w dalszej części tego rozdziału. Są one zakorzenione w słabości układu geopolitycznego podtrzymującego reżim

monetarny, a tym samym w bolączkach systemu politycznego powstającego w integrującej się Europie.

Dwa aspekty rozwoju

Europa była dotknięta problemami przynajmniej na dwóch płaszczyznach: ekonomicznej i politycznej. W przypadku ekonomicznych aspektów dysfunkcji strefy euro szczególnie bolesne okazało się słabnięcie tempa wzrostu gospodarczego i rosnące bezrobocie, a sposoby przezwyciężania kryzysu w dużym stopniu przyczyniły się do zaostrzenia tych problemów, przynajmniej w perspektywie średniookresowej. Przyjęta taktyka antykryzysowa pogłębiła bowiem recesję w wielu państwach unii walutowej. Należy też pamiętać, że specyfiką funkcjonowania kolejnych reżimów monetarnych w Europie było systemowe ograniczanie możliwości wzrostu i zatrudniania, a jednocześnie zaniedbywanie działań zmierzających do pobudzenia innowacyjności i konkurencyjności gospodarczej¹³.

Jeszcze w latach 60. XX wieku ekonomiści wskazywali na warunki brzegowe niezbędne dla trwałości unii walutowej. Według koncepcji optymalnego obszaru walutowego Mundella¹⁴ niezbędna jest wysoka mobilność zasobów pracy, aby mogły być niwelowane napięcia gospodarcze w słabiej rozwijających się częściach unii walutowej (tzw. szoki asymetryczne). Innym mechanizmem dostosowań są instrumenty fiskalne. Na przykład programy inwestycyjne (pobudzające wzrost gospodarczy w słabszych regionach unii walutowej) lub tzw. automatyczne stabilizatory koniunktury, czyli programy socjalne uruchamiane w sytuacji spowolnienia gospodarczego i wzrostu bezrobocia¹⁵. Aby były skuteczne, powinny być realizowane w sposób scentralizowany dla

¹³ B. Eichengreen (2007): *The European Economy Since 1945. Coordinated Capitalism and Beyond*, Princeton – Oxford: Princeton University Press, s. 252–277; J. Cohen (2009): *Toward a Leaderless Currency System*, w: E. Helleiner, J. Kirshner (eds.), *The Future of the Dollar*, Ithaca and London: Cornell University Press, s. 142–165. Także: T.G. Grosse (2012b): *Trzy cykle kumulacji doświadczeń reżimu monetarnego w Europie*, *Mysł Ekonomiczna i Polityczna*, 38 (3), s. 32–54.

¹⁴ R. Mundell (1961): *A Theory of Optimum Currency Areas*, *American Economic Review*, 51, s. 657–665.

¹⁵ P. Kenen (1969): *The Theory of Optimum Currency Areas: An Eclectic View*, w: R. Mundell, A. Swoboda (eds.), *Monetary Problems of the World Economy*, Chicago: University of Chicago Press, s. 41–60.

całej unii walutowej. Wymaga to federacji fiskalnej – a więc unii podatkowej i silnego budżetu centralnego. Dodatkowym elementem systemowym powinna być kontrola rynków kapitałowych i przepływów kapitałowych wewnątrz unii walutowej oraz w relacjach zewnętrznych¹⁶. Bez takiej kontroli możliwe są nadmierne inwestycje finansowe w niektórych regionach unii walutowej, które skutkują nie tylko tzw. bąblami spekulacyjnymi, ale przede wszystkim dalszym wzrostem różnicowań makroekonomicznych. Pogłębiają więc podstawowy problem zagrażający trwałości unii walutowej.

Bezpośrednią przyczyną kryzysu strefy euro była wprawdzie zapaść na rynkach finansowych wywołana przez czynnik zewnętrzny, a więc załamanie systemu bankowego w USA (w 2008 roku), niemniej stało się to katalizatorem głębokiego kryzysu w Europie, który dojrzał od dłuższego już czasu i był wynikiem dysfunkcji w samej Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW). Nadmierne różnicowania makroekonomiczne między poszczególnymi państwami członkowskimi prowadziły do kumulacji nierównowag w strefie euro, zwłaszcza w zakresie konkurencyjności gospodarczej między państwami najsłabszymi ekonomicznie, usytuowanymi głównie na południu Europy, a tymi najbogatszymi, pochodzącymi z centralnej części kontynentu. Przejawem tego zjawiska była nierównowaga w bilansach obrotów bieżących między tymi państwami, a zwłaszcza nadwyżka eksportowa u jednych i deficyt handlowy u pozostałych. Zgodnie z przewidywaniami ekspertów, generowało to asymetrię kosztów i korzyści wynikających z funkcjonowania reżimu monetarnego, a także skutkowało rosnącym zadłużeniem prywatnym i publicznym w krajach najmniej konkurencyjnych¹⁷.

Tak jak wspominałem, podstawowym sposobem przezwyciężenia tych problemów powinny być transfery inwestycyjne z bogatych państw unii walutowej do tych najsłabszych, w celu odbudowania ich konkurencyjności, a więc stymulowania rozwoju gospodarczego, zatrudnienia i poprawy bilansu

¹⁶ P. Krugman (1993): *Lessons of Massachusetts for EMU*, w: F. Torres, F. Giavazzi (eds.), *Adjustment and Growth In the European Monetary Union*, Cambridge: Cambridge University Press, s. 241–269; D. Folkerts-Landau, P. Garber (1992): *The ECB: A Bank or a Monetary Policy Rule*, w: M. Canzoneri, V. Grilli, P. Masson (eds.), *Establishing a Central Bank: Issues in Europe and Lessons from the US*, Cambridge: Cambridge University Press, s. 86–110.

¹⁷ Por. M. Wolf (2014): *The Shifts and the Shocks. What we've learned – and have still to learn – from the financial crisis*, London: Allen Lane, s. 59–64.

handlowego¹⁸. W warunkach kryzysu dominująca większość polityczna w strefie euro uznała różnice makroekonomiczne za wewnętrzny problem najsłabszych gospodarek, a więc niewymagający interwencji UGW, ani tym bardziej reakcji tych gospodarek unii walutowej, które mają największe nadwyżki eksportowe. Jediną odpowiedzią na ten zasadniczy problem UGW było wprowadzenie monitoringu sytuacji makroekonomicznej przez instytucje UE, na podstawie którego mają być przedstawiane sugestie reform strukturalnych, które powinny zostać wdrożone przez poszczególne kraje.

Przyjęta taktyka antykryzysowa nie tylko nie odpowiedziała na największy problem strefy euro, ale przerzuciła koszty dostosowań przede wszystkim na państwa najsłabsze i pogrążone w kryzysie¹⁹. Co więcej, była to taktyka, która pogłębiła w średnim okresie problemy wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w tych państwach. Rozwiązaniem proponowanym przez decydentów europejskich była bowiem tzw. wewnętrzna dewaluacja, która miała obniżyć koszty produkcji w najsłabszych państwach Eurolandu. Ale takie działanie wywołało presję deflacyjną i spowolniło tempo wzrostu gospodarczego. Prowadziło więc do wzrostu bezrobocia przy bardzo wolnym tempie odbudowy konkurencyjności krajowego eksportu (m.in. w wyniku wymuszenia redukcji lokalnych płac i świadczeń społecznych). Doprowadziło to do przeciągnięcia kryzysu w czasie, eskalacji kosztów społecznych i politycznych, w tym również narastającego eurosceptycyzmu i poparcia dla ugrupowań skrajnych lub populistycznych. Sposób rozwiązywania kryzysu pogłębił więc kłopoty wzrostu gospodarczego, jak również ujawnił wyższość partykularnych interesów najbogatszych państw nad stabilnością i racjonalnością funkcjonowania całego układu. Od początku istnienia Wspólnot Europejskich specjaliści wskazywali na to zjawisko, jako jedno z największych zagrożeń dla rozwoju integracji²⁰.

¹⁸ R. Germain, H. Schwartz (2014): *The political economy of failure: The euro as an international currency*, Review of International Political Economy, 21 (5), s. 1106; S. Collignon (2014): *Political Lessons from the Economics of the Euro-crisis*, w: M.J. Rodrigues, E. Xiarchogiannopoulou (eds.), *The Eurozone Crisis and the Transformation of EU Governance*, Burlington: Ashgate, s. 95–96.

¹⁹ P.A. Hall (2014): *Varieties of Capitalism and the Euro Crisis*, West European Politics, 37 (6), s. 1231; S. Collignon (2014), s. 99.

²⁰ Por. E.B. Haas (1961): *International Integration: The European and the Universal Process*, International Organization, 15 (3), s. 366–392.

Kryzys doprowadził też do osłabienia potencjału Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej, a także utrudnił gromadzenie środków finansowych na prowadzenie aktywnej polityki zagranicznej.

Istniejący w Europie system polityczny cierpi na chroniczny problem wzrostu gospodarczego, a sposób rozwiązywania kryzysu strefy euro jest tylko przykładem tego zjawiska. Problem ten dostrzegali już pierwsi komentatorzy współpracy regionalnej w Europie, którzy szczególną wagę przywiązywali do funkcjonalności procesu integracyjnego²¹. Uznawali jednocześnie, że brak wspólnych korzyści oraz nadmierne koszty zewnętrzne wynikające z integracji mogą powstrzymać rozwój tej współpracy. Dysfunkcyjność reżimu walutowego wynika z wad konstrukcyjnych w strefie euro, a zwłaszcza z braku odpowiednich instytucji umożliwiających transfery fiskalne (inwestycyjne i socjalne) w sytuacji kryzysowej. Wspomniane braki powstrzymują rozwój gospodarczy w Europie. Dodatkowo, kryzys generował kolejne długi (pomimo tego, że priorytetem działań antykryzysowych miała być redukcja zadłużenia), które z pewnością będą obciążeniem dla dalszego rozwoju.

Kwestia wzrostu może być rozpatrywana także z innej perspektywy. Głównym sposobem stymulowania rozwoju w UE były przede wszystkim kolejne rundy rozszerzenia Wspólnoty, a także możliwość bogacenia się państw centralnych w oparciu o ekspansję wspólnego rynku na państwa relatywnie słabsze gospodarczo. Tego typu ekspansja jest niekiedy w literaturze określana jako forma eksploatacji wewnętrznych peryferiów w danym systemie politycznym²². Jest to związane z narastającą nierównowagą kosztów i korzyści między podmiotami o najbardziej konkurencyjnej gospodarce a tymi słabszymi, najczęściej mającymi mniejszy wpływ polityczny i usytuowanymi peryferyjnie. Szczególnym przykładem zastosowania tego mechanizmu okazała się unia walutowa, która – tak jak wspomniałem – kumulowała w dłuższym okresie nierównowagi na rachunkach bieżących między dwoma grupami państw. Taki sposób rozwoju w unii walutowej (i podobny w całej Unii Europejskiej) okazał się nie tylko asymetryczny dla poszczególnych

²¹ *Ibidem*.

²² Szerzej: T.G. Grosse (2012a), s. 225–240. Por. klasyczną pracę na temat eksploatacji wewnętrznych peryferii: M. Hechter (1998): *Internal Colonialism: The Celtic Fringe in British National Development*, New Brunswick: Transaction Publishers; 2nd edition.

krajów, ale skutkowało również długofalowymi konsekwencjami dla potencjału całej zjednoczonej Europy. Zaniechano bowiem działania wspierające innowacyjność i konkurencyjność gospodarczą²³. W niewystarczającym stopniu przeciwdziałano również nadmiernym nierównościom ekonomicznym i społecznym w UE.

Oprócz aspektów ekonomicznych, kategoria rozwoju może być rozpatrywana w wymiarze politycznym. Progresja danego systemu politycznego może być m.in. rozumiana jako stopniowe wzmocnianie władzy w ramach tworzącego się centrum politycznego. W przypadku Unii Europejskiej tak rozumiany rozwój polityczny oznacza wzrost uprawnień instytucji unijnych, ekspansję prawa europejskiego i uszczuplanie suwerennych kompetencji państw członkowskich. Nawiązuje to do neofunkcjonalnych założeń przyświecających integracji na Starym Kontynencie, w ramach których kolejne kryzysy wymuszają postępy integracji, a zwłaszcza rozbudowę uprawnień instytucji ponadnarodowych (wspólnotowych) w stosunku do państw. Ponadto, postępy integracji powinny prowadzić do stopniowego zmniejszania władzy instytucji międzyrządowych oraz międzyrządowego sposobu podejmowania decyzji w kierunku wspólnotowego (lub zgoła federacyjnego).

W czasie kryzysu strefy euro nastąpiła w istocie ekspansja prawa europejskiego, a także zwiększyły się uprawnienia instytucji europejskich w stosunku do państw członkowskich, dotyczyło to zwłaszcza rozwoju kompetencji nadzorczych ze strony UE nad polityką fiskalną prowadzoną w krajach UGW. Określam ten proces jako wzmocnienie „negatywnego federalizmu fiskalnego” w Europie, gdyż polegał on na coraz silniejszym ograniczaniu przez prawo i instytucje europejskie polityki fiskalnej prowadzonej przez członków UE, a zwłaszcza państw UGW. Jednocześnie, wbrew założeniom neofunkcjonalnym, kryzys nie prowadził do zwiększenia władzy instytucji wspólnotowych, takich jak Komisja lub Parlament w stosunku do instytucji międzyrządowych. Polityka antykryzysowa była dyktowana przez największe i najbogatsze państwa UGW, zwłaszcza zgodnie z preferencjami niemieckimi i francuskimi, a nie przez instytucje technokratyczne UE lub Parlament. Te pełniły raczej rolę egzekucyjną lub legitymizacyjną dla uprzednich nieformalnych decyzji

²³ Szerzej: T.G. Grosse (2015a): *Kryzys innowacyjności w Europie*, Przegląd Europejski, 35 (1), s. 11–32.

podejmowanych przez wiodące państwa i ich kilku najbardziej wpływowych polityków²⁴.

Kryzys stał się też okazją do rekonfiguracji władzy w Europie, a dokładnie do jej odzyskania przez niektóre państwa członkowskie nad instytucjami ponadnarodowymi²⁵. Dotyczyło to zarówno zmniejszenia autonomii politycznej Komisji, Parlamentu i innych instytucji europejskich (np. Europejskiego Banku Centralnego – EBC), m.in. w wyniku poddania ich silniejszej kontroli instytucji międzyrządowych i nieformalnym wpływom najsilniejszych państw członkowskich. Dotyczyło również rekonfiguracji władzy w obrębie samych instytucji międzyrządowych, m.in. przez poddanie ich silniejszemu wpływowi politycznemu najbogatszych państw UGW, jak również przez wzmocnienie władzy wybranych państw strefy euro nad pozostałą częścią UE. Ten ostatni proces nosi miano postępującej segmentacji politycznej na strefę euro i zewnętrzny krąg integracyjny (czyli pozostałych członków UE)²⁶. Wyrazem rosnącego znaczenia największych państw strefy euro było przerzucanie kosztów kryzysu na słabszych członków UGW, natomiast proces segmentacji w Europie wiązał się ze wzmocnieniem instytucjonalnym strefy euro, zwłaszcza instytucji międzyrządowych tej strefy, jak również zwiększającym się nieformalnym wpływem tych instytucji na proces decyzyjny w całej UE. Trudno nazwać opisywane procesy mianem rozwoju integracji. Należałoby raczej mówić o zmianie modelu integracyjnego w kierunku „asymetrycznej konfederacji”, a więc takiego systemu politycznego, w którym dominującą pozycję uzyskują największe państwa, które z jednej strony wpływają na mniejsze lub peryferyjne kraje, a z drugiej silniej kontrolują funkcjonowanie najważniejszych instytucji ponadnarodowych w Europie²⁷.

Trudno mówić o rozwoju systemu politycznego również dlatego, że w dalszym ciągu jest on niekompletny i długofalowo niestabilny politycznie.

²⁴ Por. F. Schimmelfennig (2015): *Liberal intergovernmentalism and the euro area crisis*, Journal of European Public Policy, 22 (2), s. 191; M. Ryner (2015): *Europe's ordoliberal iron cage: critical political economy, the euro area crisis and its management*, Journal of European Public Policy, 22 (2), s. 275–294.

²⁵ F. Schimmelfennig (2015), s. 191.

²⁶ Szerzej: T.G. Grosse (2015b): *Czy „zróżnicowana integracja” może prowadzić do federacji w Europie?* Przegląd Zachodni, 354 (1), s. 21–36.

²⁷ Szerzej: T.G. Grosse (2015c): *Zmiana modelu integracji w dobie kryzysu strefy euro*, Rocznik Europeistyczny, 1, s. 72–92.

Podstawowym problemem strefy euro była centralizacja polityki monetarnej przy decentralizacji polityki fiskalnej, a więc bez wprowadzenia „pozytywnego federalizmu fiskalnego”, tj. wspólnych instrumentów fiskalnych w ramach unii walutowej, które umożliwiłyby dystrybucję środków inwestycyjnych i socjalnych do pogrążonych w kłopotach krajów UGW. Jest to określane jako „dysonans funkcjonalny”, gdyż utrudnia rozwiązywanie problemów unii walutowej, a tym samym zakłóca jej efektywne funkcjonowanie w dłuższym horyzoncie czasu²⁸. Centralizacja polityki fiskalnej na szczeblu unii walutowej wymagałaby wprowadzenia unii politycznej o charakterze demokratycznym, a tym samym uzupełnienia demokracji wyborczej i wspólnot politycznych, funkcjonujących na szczeblu narodowym o instytucje wyborcze i zbudowanie wspólnoty politycznej w obrębie UGW (lub całej UE)²⁹. Kryzys nie stał się okazją do zlikwidowania tych luk instytucjonalnych lub wspomnianego wcześniej „dysonansu funkcjonalnego”. Zamiast tego nastąpiła rekonfiguracja władzy w kierunku wzmocnienia siły politycznej największych państw w stosunku do tych słabszych, peryferyjnych lub pogrążonych w kłopotach. Tego typu asymetria władzy – coraz słabiej tonowana przez instytucje wspólnotowe (które tracą autonomię i stają się również poddane władzy największych państw) – prowadzi do rozlicznych napięć politycznych w Europie, które mogą zagrozić stabilności procesów integracyjnych w nadchodzącej przyszłości.

Układ geopolityczny a stabilność reżimu monetarnego

System wspólnej waluty w Europie można traktować jako szczególny przykład reżimu międzynarodowego³⁰, który ma zastosowanie w relacjach monetarnych. Według ekspertów, każdy reżim monetarny jest zakorzeniony w układzie geopolitycznym³¹. Jeśli układ geopolityczny jest słaby – system monetarny

²⁸ A. Niemann, D. Ioannou (2015): *European economic integration in times of crisis: a case of neofunctionalism?* Journal of European Public Policy, 22 (2), s. 201.

²⁹ N. Jabko (2015): *The Elusive Economic Government and the Forgotten Fiscal Union*, w: M. Matthijs, M. Blyth (eds.), *The Future of the Euro*, Oxford – New York: Oxford University Press, s. 70–89.

³⁰ D.J. Puchala, R.F. Hopkins (1982): *International Regimes: Lessons from Inductive Analysis*, International Organization, 36 (2), s. 245–276.

³¹ E. Helleiner, J. Kirshner (2009): *Summing Up and Looking Ahead: The Future of the Future of the Dollar*, w: E. Helleiner, J. Kirshner (eds.), *The Future of the Dollar*, Ithaca and London: Cornell University Press, s. 216–227; D.P. Calleo (2009): *Twenty-First Century Geopolitics and*

podatny jest na kryzysy. Wynika to stąd, że reżim walutowy opiera się na władzy politycznej i ma odniesienie do konkretnego obszaru geograficznego. W tym sensie ma bezpośredni związek z określonym układem geopolitycznym, rozumianym jako system władzy politycznej na danym terytorium.

Dysfunkcje układu geopolitycznego podtrzymującego reżim walutowy mogą być wywołane przez wiele czynników. Jednym z nich jest słabość regionalnego hegemonu, który na przykład narzuca własną walutę lub dominuje politycznie w systemie waluty regionalnej. Można tutaj odwołać się do wniosków słynnej pracy Charlesa Kindlebergera³² o niezbędności „łagodnego hegemonu” (*benevolent hegemon*) dla stabilności określonego reżimu monetarnego. Termin ten oznacza takie dominujące mocarstwo, które przyjmuje odpowiedzialność za funkcjonowanie całego reżimu, a więc nie kieruje się wyłącznie własnymi interesami. Z tego względu jego pozycja przywódcza jest akceptowana przez inne podmioty i legitymizowana w ramach społeczności międzynarodowej. W przypadku strefy euro nie ma takiego regionalnego hegemonu. Pozycja Niemiec jest wprawdzie dominująca w sferze ekonomicznej, ale już mniej w obszarze politycznym. Można to państwo określić jako wiodące mocarstwo europejskie, ale nie jako hegemonu, zwłaszcza nie takiego, który brałby pełną odpowiedzialność za stabilność wspólnej waluty zgodnie z racjonalnością funkcjonowania tego układu, a nie jedynie w odniesieniu do własnych interesów.

Niemcy w kryzysie kierowały się przede wszystkim własnymi preferencjami oraz ideami ekonomicznymi ordoliberalizmu, czego przykładem było narzucenie polityki oszczędności i przerzucanie kosztów dostosowań na państwa najbardziej pogrążone w kłopotach. Starły się też zminimalizować swoją odpowiedzialność za finansowanie kosztów kryzysu, zwłaszcza konsekwentnie odrzucały propozycje zwiększenia redystrybucji fiskalnej między bogatymi a biednymi państwami Eurolandu. Postawa Niemiec nie uzyskała więc pełnej aprobaty ze strony innych członków UGW, a więc nie miała odpowiedniej legitymizacji niezbędnej dla wypełniania funkcji hegemonicznej³³. Duża część ich propozycji

the Erosion of the Dollar Order, w: E. Helleiner, J. Kirshner (eds.), *The Future of the Dollar*, Ithaca and London: Cornell University Press, s. 164–190.

³² C.P. Kindleberger (1973): *The World in depression: 1929-1939*, London: Allen Lane, The Penguin Press.

³³ S. Bulmer (2014): *Germany and the Eurozone Crisis: Between Hegemony and Domestic Politics*, *West European Politics*, 37 (6), s. 1250.

była kwestionowana, a jeśli ostatecznie były one realizowane, to głównie w wyniku stawianych przez Berlin warunków dla pomocy finansowej. Wyjątkowo silna pozycja Niemiec w kryzysie opierała się bowiem na potencjale finansowym tego państwa, niezbędnym dla ratowania strefy euro. Nie wszystkie pomysły Berlina zostały wprowadzone w życie, a niekiedy nawet politycy niemieccy musieli ustąpić w negocjacjach. Ale niemal zawsze ustępowali na własnych warunkach. Tak się stało w trakcie burzliwych negocjacji dotyczących trzeciego pakietu ratunkowego dla Grecji (w 2015 roku). Ceną za wsparcie finansowe i uniknięcie Grexitu było zobowiązanie greckiego rządu do drastycznych oszczędności fiskalnych, zwiększenia podatków i wprowadzenia reform programów socjalnych i emerytalnych, a także gwarantowania spłat pożyczek dla wierzycieli poprzez utworzenie 50-miliardowego funduszu prywatyzacyjnego.

Kształt instytucjonalny UGW sprzyjał kumulacji nierównowag ekonomicznych między państwami centralnymi (zwłaszcza Niemcami), a pozostałymi³⁴. Reżim walutowy zwiększał więc korzyści Niemiec, a także podnosił potencjały ekonomiczny i geopolityczny tego państwa w stosunku do pozostałych członków unii walutowej. Dlatego niektórzy określają unię walutową w Europie mianem systemu niemieckiego³⁵, w którym to Berlin określał główne zasady i kierunki polityczne oraz odnosił korzyści geoeconomiczne. W ten sposób konstrukcja tego systemu, podobnie jak wcześniejszych reżimów monetarnych w Europie³⁶ – oddziaływała na pogłębienie różnic strukturalnych w sferze geopolitycznej.

Polityka Niemiec w dobie kryzysu była głównie wypadkową wewnętrznych uwarunkowań, przede wszystkim niechęci niemieckich wyborców do redystrybucji ich podatków do biedniejszych państw Eurolandu³⁷. Niemniej była też kontynuacją polityki powojennej, gdy przywódcy tego kraju skupili się na odbudowie gospodarczej, a także starali się przywrócić swojemu państwu prestiż i potencjał geopolityczny, właśnie w oparciu o rozwój ekonomiczny. Była to próba przeniesienia rywalizacji geopolitycznej z płaszczyzny

³⁴ Pokazał to w swoim wystąpieniu prof. ekonomii na Uniwersytecie Harvarda B. Friedman na Brukselskim Forum Ekonomicznym, *Sources of Economic Growth*, Brussels, 31.05.2012.

³⁵ A. Moravcsik (2012): *Europe After the Crisis. How to Sustain a Common Currency*, Foreign Affairs, 91 (3), s. 54–68; J. Story, J. Walter (1997): *Political economy of financial integration in Europe. The battle of the system*, Cambridge Massachusetts: The MIT Press, s. 74, 85, 89, 93, 99.

³⁶ Szerzej: T.G. Grosse (2012b), s. 32–54.

³⁷ S. Bulmer (2014), s. 1245–1249.

militarnej na gospodarczą, a rozwój rynku wewnętrznego w Europie, jak i powstanie wspólnej waluty, miały być podstawowymi instrumentami dla ekspansji handlowej i inwestycyjnej³⁸. Ta strategia miała charakter geoeconomiczny, a przynajmniej prowadziła do wyraźnych skutków geoeconomicznych: Niemcy stały się głównym mocarstwem gospodarczym w Europie, o największym potencjale finansowym, a więc także mającym najwięcej do powiedzenia w polityce europejskiej w sytuacji kryzysu strefy euro. Jedynym ograniczeniem dla tego modelu ekspansji geoeconomicznej okazało się to, że nie uzyskał on pełnej akceptacji ze strony innych państw, czego w wyrazem (w czasie kryzysu) były spory polityczne z Francją i jej sojusznikami z południowej Europy.

Specyficzna sytuacja geopolityczna w Europie, polegająca na względnie wyrównanych potencjałach geopolitycznych między trzema największymi państwami³⁹ i braku wyraźnego hegemonu europejskiego (pomijając wpływ zewnętrzny USA), znalazła swoje odbicie w procesie integracyjnym. Prowadziła bowiem do otwartego (lub niekompletnego) kontraktowania umów międzynarodowych⁴⁰. Niemożliwe było bowiem wynegocjowanie umów finalnych i całościowych. Przykładem tego zjawiska jest system wspólnej waluty, który od samego początku miał poważne braki i niespójności instytucjonalne. Konsekwencją omawianej sytuacji jest konieczność nieustannego korygowania i dopełniania wspomnianego systemu. Dotąd popychało to procesy integracyjne do przodu, wywołując jednak napięcia polityczne i rywalizację między głównymi aktorami. Kryzys dowiódł, że wspomniana metoda skutkuje niekiedy znacznymi kosztami i dysfunkcjami niekompletnego systemu.

Kolejnym elementem słabości UGW w wymiarze geopolitycznym jest to, że nie ma ona odpowiedniej bazy ustrojowej. Jedni naukowcy wskazują na brak przeniesienia suwerenności politycznej z państw narodowych do unii walutowej⁴¹. Brak takiego transferu jest zasadniczą przyczyną słabości systemu decyzyjnego. Wspólna waluta opiera się jedynie na dość wątłym porozumieniu

³⁸ Por. S.F. Szabo (2015): *Germany, Russia and the rise of geo-economics*, London: Bloomsbury Academic.

³⁹ Mam na myśli kraje o największym potencjale gospodarczym, demograficznym i militarnym: Niemcy, Francję i Wielką Brytanię.

⁴⁰ Por. A. Cooley, H. Spruyt (2009): *Contracting States: Sovereign Transfers in International Relations*, Princeton: Princeton University Press, s. 161.

⁴¹ B.J. Cohen (2009), s. 142–165.

suwerennych państw, które może łatwo ulec zmianie i jest często przedmiotem trudnego przetargu politycznego. Brak wystarczającego transferu suwerenności przyczynia się także do kłopotów legitymacji politycznej dla władzy na poziomie unijnym. Inni eksperci dowodzą⁴², że unia walutowa w Europie nie opiera się ani na federacji politycznej, ani na ustroju przypominającym państwo narodowe. Jest to raczej konfederacja suwerennych państw z dość wątplą nadbudową w postaci instytucji ponadnarodowych, które nie mają wystarczającego mandatu politycznego. Dlatego w unii walutowej brakuje instytucji „pozytywnego federalizmu fiskalnego” (np. wspólnych podatków i budżetu będącego gwarantem dla wspólnej waluty).

Jeszcze inni naukowcy⁴³ wskazują na to, że o ile nie zostaną wprowadzone wspomniane instytucje, to unia walutowa w Europie ma sens ekonomiczny jedynie w ramach wąskiej grupy państw centralnych. Chodzi o kraje, które mają najbardziej zbliżone pod względem strukturalnym narodowe gospodarki. Są to: Niemcy, Francja, państwa Beneluksu i Dania. Od samego początku UGW stanęła więc przed dylematem wskazywanym przez ekonomistów: albo powstanie w wąskim gronie państw centralnych, albo musi być wzmocniona przez odpowiednie instytucje. Politycy europejscy dokonali odmiennego wyboru. W imię ambicji geopolitycznych związanych z integracją europejską powołali UGW w szerokim składzie – włączając do niej państwa Europy Południowej. Jednocześnie nie uzgodnili odpowiedniej architektury instytucjonalnej, która dawałaby gwarancje na stabilność unii w dłuższym horyzoncie czasowym. W ten sposób zaniechania decydentów i słabość układu politycznego stały się bezpośrednią przyczyną kumulowania dysfunkcji ekonomicznych i kosztów w reżimie walutowym.

W okresie kryzysu strefy euro uwidoczniła się dyskusja na podobny temat w gronie największych decydentów politycznych. Część spośród nich uznała, że najlepszym sposobem przecięcia kryzysu byłoby opuszczenie strefy euro przez Grecję, skoro kraj ten tak bardzo różni się strukturalnie od reszty,

⁴² Por. D. Calleo (2002): *Rethinking Europe's Future*. Princeton–Oxford: Princeton University Press; D.P. Calleo (2009), s. 188; B. Eichengreen (2011): *Exorbitant Privilege: The Rise and Fall of the Dollar and the Future of the International Monetary System*, Oxford: Oxford University Press, s. 121–150.

⁴³ T. Bayoumi, B. Eichengreen (1993): *Shocking Aspects of European Monetary Unification*, w: F. Torres, F. Giavazzi (eds.), *Adjustment and Growth In the European Monetary Union*, Cambridge: Cambridge University Press, s. 193–229.

a wprowadzanie reform fiskalnych napotyka na poważne opory w polityce lokalnej. Takie stanowisko zaprezentował m.in. niemiecki minister finansów w 2015 roku⁴⁴. Jego postulat został odrzucony w imię interesów geopolitycznych, a zwłaszcza ryzyka, że Grexit może zdestabilizować południowo-wschodnią część Europy i otworzyć ją na wpływy rosyjskie. Dlatego przeciwni dekompozycji strefy euro byli Amerykanie, a na forum europejskim spójności Eurolandu najbardziej aktywnie bronili Francuzi, a także szef Rady Europejskiej – Donald Tusk⁴⁵. Uwarunkowania geopolityczne wpłynęły na ostateczne stanowisko kanclerz Merkel, wbrew propozycjom jej ministra finansów.

Problemem układu geopolitycznego w Europie jest dodatkowo silna rywalizacja polityczna i gospodarcza między największymi mocarstwami. Okres kryzysu stał się katalizatorem walki o władzę i dystrybucję kosztów ratowania reżimu walutowego. Stał się okazją do dostosowań polityczno-ustrojowych w UE, a więc zmian dotyczących układu geopolitycznego będącego oparciem dla Eurolandu. Jak się wydaje, to właśnie te zmiany, jak również spory o dystrybucję środków finansowych w Europie, miały pierwszoplanowe znaczenie dla elit politycznych. Kwestia rozwiązania kryzysu była jedynie pretekstem lub tłem dla tej rozgrywki geoeconomicznej.

Jak wcześniej wspomniałem, dostosowania strukturalne w niewielkim stopniu dotyczyły wyrównywania różnic makroekonomicznych, odnosiły się natomiast do sfery geopolitycznej. Dążeniem Paryża było zmniejszenie nierównowagi potencjałów i władzy relacyjnej między coraz silniejszymi Niemcami a słabnącą Francją. Przykładowo: zwiększenie dystrybucji finansowej w strefie euro mogło zmniejszyć zasoby kapitałowe Niemiec, a także w taki sposób zmienić sposób funkcjonowania unii walutowej, aby na stałe wymusić wyższe wydatki tego państwa. Paryż dążył również do tego, aby sukcesywnie zmniejszać korzyści gospodarki niemieckiej w tym systemie, również poprzez ograniczanie jej przewag konkurencyjnych w stosunku do innych gospodarek Eurolandu. Berlin konsekwentnie sprzeciwiał się unii transferowej (co

⁴⁴ *German Finance Minister Wants Greece Out Of Euro*, Forbes, 11.07.2015, <http://www.forbes.com> [dostęp: 29.07.2015].

⁴⁵ *Greece talks: 'Sorry, but there is no way you are leaving this room'*, Financial Times, 13.07.2015, <http://www.ft.com> [dostęp: 29.07.2015]. Tytuł artykułu jest cytatem wypowiedzi Donalda Tuska na szczycie Rady Europejskiej, kiedy nie dopuścił on do opuszczenia negocjacji przez premiera Grecji i kanclerz Niemiec bez uprzedniego wynegocjowania kompromisu ratującego spójność strefy euro.

określam mianem „pozytywnego federalizmu fiskalnego”), czyli bezzwrotnym transferom inwestycyjnym, mającym podnieść konkurencyjność gospodarek południowej Europy, odrzucał propozycje oddłużenia niektórych państw lub uwspólnotowienia długu w strefie euro, a także wprowadzenia transferów socjalnych z poziomu UGW, mających przeciwdziałać masowemu bezrobociu i odbudowywać popyt w państwach najbardziej dotkniętych przez kryzys. Ustąpił jednak pod presją skali trudności (i pod naciskiem Paryża), aby udzielić wsparcia finansowego w postaci pożyczek stabilizujących system bankowy i budżety poszczególnych krajów, nakładając jednocześnie bardzo surowe wymogi na te kraje dotyczące m.in. reform fiskalnych⁴⁶.

Po zmianie ekipy w Pałacu Elizejskim, w połowie 2012 roku, nastąpiła silniejsza mobilizacja Paryża oraz innych stolic Eurolandu na rzecz wywierania presji politycznej na Berlin. Przykładem konfliktu dystrybucyjnego między wspomnianymi krajami była kwestia powołania unii bankowej (uzgodnionej na szczycie Eurolandu w czerwcu 2012 roku⁴⁷). Koalicja państw pod przewodnictwem francuskim dążyła do tego, aby w ramach omawianego projektu powstał silny instrument refinansowania banków pogrążonych w kłopotach. Ponadto, chciała umożliwić korzystanie przez takie banki bezpośrednio z pomocy Europejskiego Mechanizmu Stabilności (EMS) (tj. funduszu przeznaczonego dla ratowania dotkniętych kryzysem państw strefy euro). Tymczasem przedstawiciele Niemiec, Holandii i Finlandii, a więc państw mających najwyższy rating finansowy i w dużym stopniu udzielających wsparcia w ramach EMS – starali się zablokować tę możliwość⁴⁸. Berlin chciał również utrudnić powstanie funduszu refinansującego banki (tzw. systemu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji) oraz wspólnego dla strefy euro systemu ubezpieczeń depozytów⁴⁹ lub przynajmniej opóźnić powstanie takich instrumentów unii bankowej⁵⁰.

⁴⁶ Por. A. Crespy, V. Schmidt (2014): *The clash of Titans: France, Germany and the discursive double game of EMU reform*, Journal of European Public Policy, 21 (8), s. 1086.

⁴⁷ *Euro Area Summit Statement*, Brussels, 29.06.2012. Por. S. McPhilemy (2014): *Integrating rules, disintegrating markets: the end of national discretion in European banking?* Journal of European Public Policy, 21 (10), s. 1473–1490.

⁴⁸ *The other moral hazard*, The Economist, 29.09.2012.

⁴⁹ *No more bail-outs: Germany blocks Juncker's eurozone reform drive*, The Telegraph, 17.09.2015.

⁵⁰ Świadczą o tym konkluzje Rady Europejskiej z 2012 roku. Por. *Conclusions*, European Council, EUCO 156/12, Brussels 18/19.10.2012, s. 7.

Polityka francuska zmierzała do wprowadzenia instrumentów pobudzających wzrost w Eurolandzie. Efektem tych zabiegów był m.in. przyjęty w czerwcu 2012 roku pakiet działań określanych mianem „Paktu dla wzrostu i zatrudnienia”⁵¹. Chodziło m.in. o dokapitalizowanie Europejskiego Banku Inwestycyjnego i zwiększenie kredytów z tej instytucji, wypuszczenie tzw. obligacji inwestycyjnych (*project bonds*) mających finansować projekty infrastrukturalne oraz realokację niewykorzystanych funduszy z unijnej polityki spójności. Innym przykładem polityki Paryża była propozycja powołania osobnego budżetu dla Eurolandu (lub tzw. „potencjału fiskalnego” tej strefy). W tym wypadku działania Berlina ograniczyły się do minimalizowania skali tego instrumentu, m.in. poprzez propozycję oparcia jego finansowania na nowym podatku od transakcji finansowych. Było to nie tylko zbyt małe źródło dochodów, ale również wysoce niepewne, gdyż w tamtym czasie nie wszystkie państwa strefy euro akceptowały jego wprowadzenie⁵². Dyskusja na temat „potencjału fiskalnego” strefy euro w zasadzie ustała w 2013 roku. Niemniej ustępstwa Niemiec w tej sprawie wynikały z tego, aby zablokować – dużo groźniejszą dla Berlina – propozycję wprowadzenia euroobligacji.

Innym działaniem dyplomacji francuskiej było wzmocnienie segmentacji politycznej w UE, zgodnie z mechanizmem „Europy dwóch prędkości”. Podstawą tych procesów miała być strefa euro i jej wzmocnienie instytucjonalne. Dotyczyło to m.in. podwyższenia statusu Eurogrupy i jej wsparcia poprzez rozbudowę aparatu urzędniczego. Dyskutowane były także inne propozycje, oprócz wcześniej wspomnianego budżetu dla strefy euro m.in.: wyłonienie osobnej izby dla unii walutowej w ramach Parlamentu Europejskiego oraz podział w łonie Komisji Europejskiej na komisarzy reprezentujących Euroland i resztę UE⁵³. Także pomysł powołania unii bankowej oraz wzmocnienia nadzoru nad bankami dotyczył przede wszystkim strefy euro. Zgodnie z komunikatem Komisji Europejskiej, miał to być kamień milowy dla pogłębienia integracji politycznej w ramach unii walutowej⁵⁴.

⁵¹ Por. *Euro Area Summit Statement*, 29.06.2012, Brussels.

⁵² *Eleven EU Countries Agree on Transaction Tax*, Der Spiegel, 09.10.2012.

⁵³ *Raport końcowy Grupy Refleksyjnej ds. Przyszłości Unii Europejskiej ministrów SZ Austrii, Belgii, Danii, Francji, Hiszpanii, Holandii, Luksemburga, Niemiec, Polski, Portugalii i Włoch*, 17.09.2012, www.msz.gov.pl [dostęp: 29.09.2012].

⁵⁴ *Commission proposes new ECB powers for banking supervision as a part of a banking union*, European Commission, Press Release, Brussels, 12.09.2012, s. 2.

Niemcy były niechętne wzmocnieniu integracji europejskiej wyłącznie w ramach strefy euro, gdyż nadmiernie wzmocniłoby to pozycję geopolityczną Paryża i jego sojuszników w Europie. Dlatego podkreślały konieczność otwarcia nowych rozwiązań dotyczących strefy euro na te państwa, które w przyszłości chcą przyjąć europejską walutę lub deklarują dobrowolne uczestnictwo w negocjowanych porozumieniach. Dotyczyło to m.in. Polski, która była w tym czasie bliskim sojusznikiem Niemiec. Berlin zgodził się też na wzmocnienie zarządzania gospodarczego – zgodnie z francuskim postulatem utworzenia rządu gospodarczego dla strefy euro – ale tylko dlatego, aby wykorzystać te instrumenty dla wzmocnienia dyscypliny fiskalnej oraz objęcia tymi procedurami również państw UE pozostających poza Eurolandem⁵⁵.

Innym przejawem taktyki francuskiej było dążenie do zwiększenia upolitycznienia decyzji dotyczących zarządzania gospodarczego w Eurolandzie. Było to m.in. związane z propozycją podniesienia statusu Eurogrupy i zwiększenia jej kompetencji w zakresie koordynacji polityk gospodarczych między państwami członkowskimi. Warto zwrócić uwagę, że wspomniane działania były proponowane przez Francję już wcześniej, tj. w okresie negocjowania kształtu unii walutowej na przełomie lat 80. i 90. ubiegłego wieku⁵⁶. Miały wówczas na celu ograniczenie wpływu Niemiec na sposób funkcjonowania reżimu monetarnego, a zwłaszcza niemieckich zasad dotyczących polityki fiskalnej oraz antyinflacyjnego podejścia w polityce monetarnej. Chodziło więc nie tylko o uelastycznienie reguł ekonomicznych w systemie, ale przede wszystkim o osłabienie wpływu Berlina na kierunki polityk gospodarczych. Zgodnie z nomenklaturą stosowaną w literaturze⁵⁷, można te działania określić jako próby zmniejszenia *władzy strukturalnej* Niemiec w reżimie monetarnym.

Kryzys zarządzania kryzysem

Głównym problemem układu geopolitycznego, będącego podstawą dla funkcjonowania wspólnej waluty, jest słabość centrum politycznego. Rezultatem tej słabości były przede wszystkim: wolne tempo podejmowania decyzji, niska

⁵⁵ A. Crespy, V. Schmidt (2014), s. 1093.

⁵⁶ J. Story, J. Walter (1997), s. 87.

⁵⁷ Por. D.M. Andrews (2006): *Monetary Power and Monetary Statecraft*, w: D. M. Andrews (ed.), *International Monetary Power*, Ithaca – London: Cornell University Press, s. 7–28.

adekwatność tych decyzji wobec zaistniałych problemów (co zasadniczo ograniczało skuteczność działań), a także brak odpowiedniej legitymizacji politycznej dla tych decyzji⁵⁸. Pojawiły się wprawdzie próby poszukiwania rozwiązań powyższych słabości, ale nie odnosiły one spodziewanych skutków. Niekiedy próbowano rozwiązać jedną bolączkę systemu kosztem zwiększania innych problemów. Kłopot polegał bowiem na tym, że w ustroju politycznym funkcjonującym w Unii Europejskiej nie sposób było skutecznie rozwiązać jednocześnie wszystkich dysfunkcji systemu decyzyjnego. Do tego niezbędna jest zasadnicza zmiana ustroju, a nie jedynie korekta zarządzania politycznego.

Ekonomiści polityczni niejednokrotnie wskazują na trudności podejmowania długofalowych działań w demokracjach⁵⁹. Jest to związane ze skróconą perspektywą działań u polityków poprzez termin najbliższych wyborów. Także podczas kryzysu strefy euro widać było wpływ efektu wyborczego na zachowanie elit politycznych. Jest to przede wszystkim związane z unikaniem podejmowania takich decyzji, które budzą kontrowersje społeczne. W przypadku państw najbogatszych dotyczyło to niechęci do nadmiernego udziału w działaniach finansowych, ratujących zagrożone bankructwem państwa Euroland. Widoczna była również postawa zachowawcza wśród elit politycznych oraz unikanie podejmowania zbyt ryzykownych lub przełomowych decyzji, które mogłyby zdestabilizować ich szanse wyborcze. Dlatego preferowano wykorzystywanie i udoskonalanie wcześniej istniejących rozwiązań, aniżeli wprowadzanie nowych instrumentów⁶⁰. Tymczasem nabrzmiałe problemy strefy euro wymagały decyzji odważnych i podejmowanych w perspektywie strategicznej.

Można było też zauważyć znaczący wpływ rynków finansowych na działania polityków. Opanowanie kryzysu zostało przede wszystkim sprowadzone do uspokojenia inwestorów finansowych. W sytuacji krytycznej rynki zyskały

⁵⁸ S. McPhilemy (2014); J. Caporaso, M. Kim, W.N. Durrett, R.B. Wesley (2015): *Still a regulatory state? The European Union and the financial crisis*, Journal of European Policy, 22 (7), s. 889–907.

⁵⁹ Por. W.D. Nordhaus (1975): *The Political Business Cycle*, Review of Economic Studies, 42 (2), s. 169–182; E. Dal Bo, M. Rossi (2011): *Term length and political performance*, Review of Economic Studies, 78 (4), s. 1237–1263; J. Ferejohn (1986): *Incumbent performance and electoral control*, Public Choice, 50, s. 5–25; A. Glazer, M. Robbins (1985): *How elections matter: A study of U.S. senators*, Public Choice, 46, s. 163–172.

⁶⁰ A. Verdun (2015): *A historical institutionalist explanation of the EU's responses to the euro area financial crisis*, Journal of European Public Policy, 22 (2), s. 219–237.

znacznie większy wpływ na działania polityków, aniżeli miejscowi wyborcy. Świadczy to nie tylko o perspektywie postrzegania kryzysu przez elity (w centrum uwagi znalazła się niestabilność sektora finansowego), ale również wskazuje na głębsze problemy europejskiej demokracji⁶¹. Dowodzi bowiem powierzchownej i doraźnej perspektywy decyzyjnej. Istotniejsze znaczenie dla polityków miała reakcja na objawy kryzysu (m.in. destabilizację rynków finansowych), a w mniejszym stopniu rozwiązywanie jego zasadniczych przyczyn. Warto dodać, że to, co uspokoiło rynki finansowe w 2012 roku, to nie były reformy instytucjonalne odważnie podejmowane w UGW, ale działania Europejskiego Banku Centralnego związane z luzowaniem ilościowym i zapowiedzią możliwości skupu nieograniczonej liczby obligacji państw unii walutowej⁶².

Innym przykładem słabości centrum politycznego była skłonność do podejmowania reform cząstkowych, zamiast systemowych. Niejednokrotnie dotyczyło to jedynie usprawniania dotychczasowych mechanizmów zarządzania gospodarczego w UE. Przykładowo wzmocniono wcześniejsze instrumenty regulacyjne w zakresie dyscypliny fiskalnej wobec państw członkowskich (czyli pogłębiono „negatywny federalizm fiskalny”), ale zabrakło zgody politycznej na wprowadzenie nowych instrumentów redystrybucyjnych (czyli mechanizmów „pozytywnego federalizmu fiskalnego”)⁶³ oraz na przebudowę „infrastruktury politycznej niezbędnej dla negocjowania konfliktów dystrybucyjnych”⁶⁴. Ponadto, pomijano strategiczny problem nierówności w zakresie konkurencyjności gospodarczej w strefie euro, zamiast tego skoncentrowano się na problemie nadmiernego zadłużenia i zaburzeń w systemie bankowym. Było to wynikiem wcześniej wspomnianego braku odwagi do podejmowania głębszych zmian i zachowawczości elit politycznych, jak też rezultatem deficytu przywództwa politycznego w dobie kryzysu. Ale w największym stopniu dysfunkcje zarządzania wynikały z rozbieżnych interesów i rywalizacji geoeconomicznej głównych aktorów.

⁶¹ Szerzej: T.G. Grosse (2011): *Zmiany współczesnej demokracji: systemowy kryzys, czy szansa na jego przezwycięzenie?* Przegląd Europejski, 23 (2), s. 64–86.

⁶² ECB 'ready to do whatever it takes', Financial Times, 26.07.2012.

⁶³ Por. J. Caporaso, M. Kim, W.N. Durrett, R.B. Wesley (2015).

⁶⁴ R. Germain, H. Schwartz (2014), s. 1105.

Cechą zarządzania w UGW jest tendencja do „asymetrii racjonalności”⁶⁵. Rozumiem to pojęcie jako wyższość interesów niektórych państw członkowskich nad racjonalnością funkcjonowania całego systemu. To interesy dominujących państw decydowały o kształcie instytucjonalnym i polityce antykryzysowej w strefie euro⁶⁶. Co więcej, ważniejsza dla sposobu zarządzania była racjonalność głównych aktorów politycznych, a nie stabilność (i racjonalność) całego systemu. Powodowało to tendencję do maksymalizowania korzyści gospodarczych przez dominujące państwa członkowskie w średnim horyzoncie czasowym i kumulowanie trudności w dłuższej perspektywie. Nierozwiązane problemy po pewnym czasie przestawały mieć wymiar lokalny i zagrażały stabilności całego reżimu. Dlatego kryzys zarządzania kryzysem w strefie euro był w latach 2010–2015 przyczyną szeregu trudności gospodarczych i w Europie i na świecie. Monstrualne koszty finansowe ratowania tego systemu nie zostały optymalnie wykorzystane⁶⁷. Środki te przekraczały niemal dwukrotnie łącznie rozmiary niemieckich reperacji wojennych po I wojnie światowej i pomocy amerykańskiej w ramach Planu Marshalla po II wojnie światowej⁶⁸. Kryzys przyczynił się nie tylko do utraty wiarygodności samej waluty, ale również systemu politycznego w UE⁶⁹.

Podstawowym mechanizmem poprawy zarządzania w Europie było wzmocnienie władzy największych państw członkowskich. Było to realizowane poprzez poprawę zarządzania międzyrządowego, silniejszą hierarchię między państwami dominującymi a tymi słabszymi, zwiększenie kontroli nad instytucjami wspólnotowymi, a także przez segmentację na różne kręgi integracyjne.

Konsekwencją podziału na „Europę dwóch prędkości” była zmiana układu geopolitycznego. Wzmocnione zostało centrum polityczne wokół Berlina

⁶⁵ Szerzej: T.G. Grosse (2012a).

⁶⁶ S. Bulmer (2014), s. 1245–1249; P.A. Hall (2014), s. 1233.

⁶⁷ Por. P.B. Whyman (2015): *Keynes and the International Clearing Union: A Possible Model for Eurozone Reform?* Journal of Common Market Studies, 53 (2), s. 399–415; J. Caporaso, M. Kim, W.N. Durrett, R.B. Wesley (2015).

⁶⁸ Obie operacje – przeliczane na wartość amerykańskiego dolara z 2010 roku – wyniosły ponad 500 mld \$. Tymczasem środki wyasygnowane na ratowanie strefy euro są szacowane przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy na ponad 1 bln \$. Por. D. Marsh (2011): *Faltering Ambitions and Unrequited Hopes: The Battle for the Euro Intensifies*, Journal of Common Market Studies, 49 (S1), Annual Review, s. 45–55.

⁶⁹ Szerzej: R. Germain, H. Schwartz (2014).

i Paryża. Miało ono znacznie silniejszy niż dotąd wpływ zarówno na inne państwa Eurolandu, jak również na pozostałe kraje UE. Dodatkowo, rolę Paryża i Berlina zwiększało coraz częstsze dystansowanie się Wielkiej Brytanii wobec integracji europejskiej. Obejmowało to najpierw zapowiedzi wycofywania się tego państwa z kolejnych obszarów polityk europejskich, a później opuszczenie UE⁷⁰. Ważnym symptomem dystansowania się Wielkiej Brytanii z polityki kontynentalnej była odmowa udziału w Pakcie fiskalnym⁷¹. Zostało to sprowokowane przez wiodące państwa Eurolandu, które wobec braku możliwości uzgodnienia kompromisu z niektórymi państwami UE postanowiły wypracować traktat poza ramami wspólnotowymi. Prowadziło to do faktycznego wykluczenia z procedowania państw sprzeciwiających się propozycjom niemiecko-francuskim (uzgodnionym na nieformalnym spotkaniu liderów obu krajów w Deauville w październiku 2010 roku). Świadomie pominięto istniejący w ramach prawa wspólnotowego mechanizm wzmocnionej współpracy, w ramach którego dla pogłębienia kooperacji grupy państw niezbędna jest zgoda wszystkich członków UE⁷². Ponadto, zmniejszyła się rola państw spoza UGW w tych negocjacjach międzyrządowych. Zwiększył się natomiast znacząco wpływ Berlina i Paryża na kształtowanie przepisów omawianego traktatu⁷³. Dodatkowo, wpływ decyzyjny tandemu niemiecko-francuskiego zwiększała coraz częstsza praktyka stosowania głosowania większościowego w UE, a w ramach postlizbońskiego systemu liczenia większości kwalifikowanej strefa euro może przegłosować państwa spoza UGW. Podobną zasadę większościową przyjęto w czasie kryzysu nawet do ratyfikowania nowych traktatów. W przypadku wspomnianego już Paktu fiskalnego mógł on wejść w życie, kiedy został ratyfikowany przez 12 państw UGW, choć jego zasady wiązały od tego momentu wszystkich pozostałych sygnatariuszy⁷⁴.

⁷⁰ Por. *Britain Losing Allegiance to the EU*, Der Spiegel, 15.10.2012.

⁷¹ Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej – umowa międzynarodowa, podpisana 2 marca 2012 r. w Brukseli przez 25 państw członkowskich UE (bez Wielkiej Brytanii i Czech).

⁷² Por. art. 20 Traktatu o Unii Europejskiej oraz art. 326–334 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

⁷³ G. Tsebelis, H. Hahm (2014): *Suspending vetoes: how the euro countries achieved unanimity in the fiscal compact*, Journal of European Public Policy, 21 (10), s. 1388–1411.

⁷⁴ G. Tsebelis, H. Hahm (2014), s. 1396.

Segmentacja Unii według mechanizmu „Europy dwóch prędkości” wprowadza podział na różne kręgi integracyjne. Służy to wzmocnieniu hierarchii władzy między państwami centralnymi a peryferyjnymi (tj. takimi, które nie tylko są usytuowane na obrzeżach UE, ale przede wszystkim mają stosunkowo niewielki wpływ na podejmowane w Unii decyzje). Podkreśla to w swojej analizie George Soros⁷⁵. Jego zdaniem wprowadzenie nowych instrumentów pomocy finansowej dla strefy euro warunkowanych surowymi kryteriami politycznymi tworzy permanentną hierarchię władzy między państwami najbogatszymi (kredytodawcami) a ubogimi (kredytobiorcami). Obejmuje ona zarówno podporządkowanie na płaszczyźnie geopolitycznej, jak również zależność ekonomiczną, której długofalowym skutkiem będą asymetryczne korzyści i koszty, wynikające z udziału w integracji europejskiej, między obydwoma grupami krajów.

Przykładem hierarchicznego oddziaływania państw centralnych na te słabsze i usytuowane poza strefą euro jest zapowiedź powołania unii bankowej. Wspomniana unia została wprawdzie otwarta na państwa spoza Eurolandu, ale na zasadach asymetrycznych. Muszą one bowiem przyjąć większość obowiązków i nowych regulacji, ale przy niewielkim wpływie na decyzje⁷⁶. Ponadto, można spodziewać się tego, że nadzór sprawowany przez Europejski Bank Centralny będzie preferencyjnie traktował sytuację ekonomiczną i interesy instytucji finansowych pochodzących z unii walutowej. Dotyczy to zwłaszcza działań makroostrożnościowych prowadzonych w odniesieniu do grup kapitałowych funkcjonujących w obu grupach państw.

Warto zwrócić uwagę, że wcześniejsze dostosowania systemowe w Europie dokonywały się poprzez wzmocnienie wspólnotowego modelu integracyjnego. Jednym z mechanizmów było zwiększanie delegacji władzy do instytucji europejskich lub rozwój tzw. pozytywnej integracji (poprzez wprowadzanie wspólnych lub zharmonizowanych regulacji na szczeblu unijnym). W trakcie kryzysu wspólnej waluty sytuacja była wyraźnie odmienna. Dostosowania w zakresie zarządzania odbywały się wprawdzie m.in. przez wzmocnienie instytucji technokratycznych, ale przy ich silniejszym podporządkowaniu woli politycznej

⁷⁵ G. Soros (2012): *The Tragedy of the European Union and How to Resolve It*, New York Review of Books, 10 września.

⁷⁶ Por. *Commission proposes a package for banking supervision In the Eurozone – frequently asked questions*, European Commission, Brussels – Strasbourg, 12.09.2012, s. 7.

największych państw członkowskich. Silniejsze stały się też nieformalne i sformalizowane mechanizmy międzyrządowe⁷⁷. Wynikało to z dwóch podstawowych przyczyn. Po pierwsze, z niechęci dużej części państw do rozwiązywania problemów zarządzania poprzez wzmacnianie metody wspólnotowej, a więc dotychczas wiodącego mechanizmu współpracy ponadnarodowej. Po drugie, decyzje antykryzysowe dotyczące koordynacji polityk gospodarczych w wielu obszarach wykraczały poza kompetencje UE. Bardziej naturalna była wobec tego koordynacja międzyrządowa.

Przejawem wzrastającej roli zarządzania hierarchicznego w UGW było odgórne narzucanie warunków dla pomocy finansowej udzielanej w kryzysie, formalnie za pośrednictwem instytucji europejskich, ale faktycznie dyktowanych przez wierzycieli, zwłaszcza najbogatsze państwa członkowskie⁷⁸. Były to żądania niejednokrotnie stawiane wbrew woli miejscowego społeczeństwa. Przykładem było odrzucenie w greckim referendum (w 2015 roku) warunków pomocy proponowanej przez instytucje międzynarodowe, a następnie wymuszenie na rządzie tego kraju przyjęcia znacznie surowszych rozstrzygnięć, niż te będące przedmiotem głosowania referendalnego.

Tworzyło to zupełnie nowe standardy dla mechanizmów europeizacji. W coraz większym stopniu polegały one na dyktowaniu przez dominujące państwa rozwiązań politycznych dla krajów podporządkowanych, a także powierzały ich implementację instytucjom europejskim, formalnie niezależnym, ale faktycznie będącym parawanem politycznym dla realizacji woli najsilniejszych aktorów. Procesy europeizacji były intensywnie promowane przez proeuropejskie narracje polityczne. W dobie kryzysu wspomniana narracja piętnowała państwa słabe i pogrążone w kryzysie jako „żyjące ponad stan” i „na cudzy koszt”, obsadzając je w roli „grzeszników” notorycznie łamiących zasady prawa UE. Jednocześnie wskazywano na godny naśladowania przykład krajów gospodarnych, przestrzegających dyscypliny fiskalnej. Wspomniane interpretacje zmierzały do usprawiedliwienia twardych warunków pomocy finansowej

⁷⁷ U. Puetter (2012): *Europe's deliberative intergovernmentalism: the role of the Council and European Council In EU economic governance*, Journal of European Public Policy, 19 (2), s. 161–178; szerzej: Ch.J. Bickerton, D. Hodson, U. Puetter (2015): *The New Intergovernmentalism*, Oxford – New York: Oxford University Press.

⁷⁸ Dla określania szczegółowych warunków pomocy finansowej kluczowe znaczenie miała Eurogrupa (czyli ministrowie finansów ze strefy euro) oraz przedstawiciele tzw. trojki (Komisji Europejskiej, Europejskiego Banku Centralnego i Międzynarodowego Funduszu Walutowego).

i konieczności wyrzeczeń ze strony największych dłużników w UGW, a jednocześnie starały się uzasadnić ograniczony wymiar europejskiej solidarności wobec krajów będących najbardziej dotkniętych przez kryzys⁷⁹.

W stosunku do wcześniej stosowanych „miękkich” metod zarządzania – takich jak otwarta metoda koordynacji – w kryzysie silniejsza stała się egzekucja przyjętych ustaleń. Odbywała się ona poprzez uzgodnienia *stricte* międzyrządowe (w tym traktaty zawierane poza UE), ale też przez oddanie implementacji tych uzgodnień w gestię instytucji europejskich. Przykładowo: Komisja Europejska odpowiada za wdrażanie procedury tzw. Europejskiego Semestru – oceny polityk budżetowych i reform fiskalnych w państwach członkowskich. Niemniej naukowcy zwracają uwagę, że w czasie kryzysu nastąpiła zmiana zarządzania kontraktami w Europie⁸⁰. Dotychczas egzekucja ustaleń między państwami członkowskimi opierała się na delegacji odpowiednich uprawnień do ponadnarodowych instytucji technokratycznych, których wiarygodność opierała się na bezstronności i apolityczności, a także na równym traktowaniu wszystkich państw oraz postępowaniu wyłącznie na podstawie prawa i procedur europejskich. W kryzysie egzekucja kontraktów w większym stopniu została oparta na sile politycznej i finansowej jednych państw nad drugimi oraz na rosnącym upolitycznieniu instytucji delegacyjnych, co zmierzało do ich nieformalnego podporządkowania woli najsilniejszych państw. Komisja i inne instytucje agencyjne stały się w ten sposób bardziej instrumentami realizacji asymetrycznych uzgodnień międzyrządowych, aniżeli autonomicznymi gwarantami równości państw i poszanowania prawa. Badania wskazują⁸¹, że przykładowo upolitycznienie Komisji zaowocowało zwiększoną arbitralnością i dyskrecjonalnością stosowania przepisów fiskalnych wobec poszczególnych państw, przez co nie tylko zwiększyła się liczba odstępstw od stosowania prawa unijnego, ale były one warunkowane zakulisowymi przetargami politycznymi dokonywanymi w gronie międzyrządowym.

⁷⁹ Szerzej: M. Matthijs, K. McNamara (2015): *The Euro Crisis' Theory Effect: Northern Saints, Southern Sinners, and the Demise of the Eurobond*, *Journal of European Integration*, 37 (2), s. 229–245.

⁸⁰ Szerzej: R. Bellamy, A. Weale (2015): *Political legitimacy and European monetary union: contracts, constitutionalism and the normative logic of two-level games*, *Journal of European Public Policy*, 22 (2), s. 257–274.

⁸¹ D. Hodson (2014): *Eurozone Governance: Recovery, Reticence and Reform*, *Journal of Common Market Studies*, 52 (S1), *Annual Review*, s. 186–201.

Międzyrządowość pociąga bowiem za sobą silniejsze upolitycznienie decyzji podejmowanych na szczeblu europejskim, a zwłaszcza zwiększa nieformalny wpływ dominujących państw na funkcjonowanie wszystkich instytucji europejskich. Tym samym instytucje technokratyczne, takie jak Komisja lub EBC, stały się areną rywalizacji politycznej między największymi graczami oraz narzędziami nacisku politycznego na państwa słabsze i peryferyjne. Również proces segmentacji na różne kręgi integracyjne w Europie służy wzmocnieniu hierarchii między państwami członkowskimi. Wymienione tendencje usprawniają wprawdzie podejmowanie decyzji, ale tworzą permanentne napięcie między państwami dominującymi, a tymi podlegającymi zwiększonej presji politycznej.

Legitymacja układu geopolitycznego

Układ geopolityczny jest przede wszystkim legitymizowany w odniesieniu do kwestii bezpieczeństwa. Duże znaczenie dla jego społecznej akceptacji mają także korzyści wynikające z rozwoju gospodarczego. Ponadto, kryteria legitymizacyjne mają silny związek z wartościami występującymi w danej kulturze politycznej i wynikają z tradycji historycznej. W przypadku powojennego ładu geopolitycznego kształtującego się w Europie Zachodniej podstawowe znaczenie miały kwestie bezpieczeństwa oraz utrzymania pokoju. Procesy integracji europejskiej zapewniały realizację obu celów, co przyczyniało się do wysokiego poziomu aprobaty zarówno ze strony elit politycznych, jak również poszczególnych społeczeństw. Niemniej, kryterium pokoju w Europie słabło wraz z upływem czasu od zakończenia II wojny światowej, a kwestia bezpieczeństwa traciła na znaczeniu od momentu upadku ładu zimnowojennego i zmniejszenia zagrożenia ze strony Rosji⁸². Pozostało wyzwanie wzrostu dobrobytu dla mieszkańców Europy. Dodatkowym kryterium – przynajmniej dla niektórych grup społecznych – był sprawiedliwy podział korzyści i kosztów wynikających z procesów integracyjnych⁸³. Kryzys mocno nadszarpnął wiarę Europejczyków w to, że reżim walutowy prowadzi

⁸² Być może się to zmieni i wyzwanie bezpieczeństwa wzrośnie w Europie, biorąc pod uwagę narastanie konfliktu rosyjsko-ukraińskiego oraz problemu nadmiernej imigracji w 2015 roku.

⁸³ Por. Tsoukalis L. (2003): *What Kind of Europe?*, Oxford – New York: Oxford University Press, s. 43–65.

do wzrostu zamożności i zatrudnienia, zmniejsza nierówności i solidarnie dzieli koszty integracji europejskiej.

Kłopoty legitymacji procesów integracyjnych w Europie należy rozpatrywać także w kontekście miejscowej kultury politycznej. Bazuje ona m.in. na wartościach demokratycznych. Łączy w ten sposób legitymację polityczną z kontrolą wyborców nad władzą publiczną. Problem ten stawał się tym bardziej palący im więcej kompetencji transferowano z poziomu narodowych demokracji na szczebel unijny. W ramach dwupoziomowego systemu politycznego funkcjonującego w Europie (tj. jednocześnie na poziomie narodowym i europejskim)⁸⁴ sukcesywnie przesuвано władzę spod kontroli wyborców w państwach narodowych do instytucji europejskich i elit transnarodowych, które nie miały należytej autoryzacji demokratycznej⁸⁵.

Kluczowe znaczenie miał tutaj wybór metody integracyjnej przez elity polityczne. Opierała się ona na taktycznym unikaniu polityczności, zwłaszcza tej powiązanej z polityką wyborczą⁸⁶. Dlatego na poziomie europejskim mamy demokrację występującą bardziej w sferze deklaracji i marketingu proeuropejskiego, aniżeli w postaci konkretnych instytucji demokratycznych, opierających się na ogólnoeuropejskich wyborach bezpośrednich⁸⁷. Pewnym wyjątkiem jest wybór Parlamentu Europejskiego. Niemniej, są to bardziej wybory narodowe, niż europejskie. Odbywają się faktycznie oddzielnie w poszczególnych krajach, wyborcy głosują na partie narodowe, a przedmiotem debaty są głównie sprawy lokalne. Według Giandomenico Majone, Parlament nie może skutecznie niwelować deficytu demokracji w UE, gdyż nie reprezentuje europejskiego *demos*, a w związku z tym nie może odnosić się do europejskich interesów, a ponadto nie ma władzy ani nad europejskimi podatkami, nie wyłania unijnego rządu, ani nie może inicjować legislacji (a więc odbiega od najważniejszych standardów parlamentaryzmu na Starym Kontynencie)⁸⁸.

⁸⁴ Por. T.G. Grosse (2012c): *Dwupoziomowy system polityczny w Europie*, Przegląd Europejski, 25 (2), s. 7–26.

⁸⁵ Por. G. Majone (1996): *Regulating Europe*, London: Routledge, s. 287.

⁸⁶ Por. P. De Wilde, M. Zürn (2012): *Can the Politicization of European Integration be Reversed?*, Journal of Common Market Studies, 50 (S1), s. 137–153.

⁸⁷ Szerzej: P. Mair, J. Thomassen (2010): *Political representation and government in the European Union*, Journal of European Public Policy, 17 (1), s. 20–35.

⁸⁸ G. Majone (2014): *From Regulatory State to a Democratic Default*, Journal of Common Market Studies, 52 (6), s. 1217.

Zamiast rozwoju instytucji w pełni demokratycznych w UE, decydenci europejscy starają się niekiedy omijać werdykt wyborców w państwach członkowskich. Obawiają się bowiem, że demokracja narodowa może zaszkodzić postępom integracji. Przykładem jest wystrzeganie się referendum, jako sposobu autoryzacji decyzji politycznych, dotyczących przyszłości UE. Nic dziwnego – projekt europejski był wielokrotnie w ostatnich latach zagrożony przez te nieliczne referenda, które się odbywały w sprawach europejskich. Przykładowo: nieudane referenda w Holandii i Francji w 2005 roku zniweczyły projekt europejskiej konstytucji⁸⁹.

Przejawem taktyki depolityzacyjnej było delegowanie władzy do instytucji technokratycznych, a także oparcie procesu integracyjnego na systemie regulacyjnym. W ten sposób władza urzędników i sędziów miała tonować wpływy polityków, a zwłaszcza negatywne tendencje związane z egoizmami narodowej polityki wyborczej⁹⁰. Wspomniany mechanizm integracyjny stanowi zasadniczą część tzw. metody wspólnotowej, która przez wiele lat była dominującym sposobem rozwoju UE. Według niektórych opinii⁹¹ – wobec skali transferu kompetencji do instytucji unijnych – utrzymanie dystansu wobec polityki wyborczej nie jest możliwe w dłuższym horyzoncie czasu. Jest to również jedna z przyczyn utraty zaufania do metody wspólnotowej wśród części decydentów europejskich.

Dodatkowym zjawiskiem jest rosnąca asymetria wpływu politycznego na bieg spraw europejskich między największymi państwami oraz tymi mniejszymi lub usytuowanymi peryferyjnie. Wspomniana tendencja umacniała się wraz z upowszechnianiem głosowania większościowego w organach UE. Była dodatkowo wzmocniona w okresie kryzysu m.in. poprzez warunkowe udzielanie wsparcia finansowego z instrumentów europejskich⁹². W ten sposób zróżnicowany wpływ decyzyjny przekładał się na nierówny zakres suwerenności (podmiotowości) poszczególnych państw, a tym samym na mocniejszy

⁸⁹ Por. T.G. Grosse (2014): *Kryzys demokracji w Europie*, Przegląd Europejski, 33 (3), s. 24–52.

⁹⁰ Por. Neyer J. (2010): *Justice, Not Democracy: Legitimacy in the European Union*, Journal of Common Market Studies, 48 (4), s. 903–921.

⁹¹ P. De Wilde, M. Zürn (2012), s. 150.

⁹² Na deficyt legitymacji demokratycznej programów pomocowych w strefie euro zwraca m.in. uwagę: A. Hinarejos (2015): *The Euro Area Crisis in Constitutional Perspective*, Oxford – New York: Oxford University Press, s. 161–166; K. Tuori, K. Tuori (2014): *The Eurozone Crisis. A Constitutional Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press, rozdz. 7.

być słabszy wpływ krajowych wyborców na politykę europejską. Niektóre rządy miały przy tym większe szanse respektować wolę swoich wyborców, aniżeli inne. Ilustracją tego może być wydarzenie z 2011 roku, kiedy komisja niemieckiego Bundestagu opiniowała projekt irlandzkiego budżetu (a więc budżetu państwa objętego programem pomocowym) – zanim został on przedstawiony do demokratycznej autoryzacji w parlamencie Irlandii⁹³. O ile Bundestag w pełni kontrolował fundusze swoich podatników (w tym wypadku nadzorował sposób wykorzystywania niemieckiej pożyczki), o tyle instytucje demokratyczne w państwach objętych programami ratunkowymi przypominały jednostki administracyjne implementujące europejskie wytyczne⁹⁴. Wspomniane zjawisko „różnicowania jakości demokracji” w poszczególnych państwach członkowskich jest także określane jako zmniejszanie pluralizmu politycznego w Europie, a nawet uznane za zagrażające stabilnemu funkcjonowaniu Unii⁹⁵.

Zarówno w państwach o centralnym znaczeniu politycznym, jak i tych mniej znaczących, pogrążonych w kłopotach lub peryferyjnych, miejscowe społeczeństwa buntowały się przeciwko nakazom zewnętrznym i kosztom kryzysu. Niemniej, państwa centralne mają system demokratyczny silniej zinstytucjonalizowany, a więc mimo wszystko pozostający w lepszej kondycji. Dlatego protest społeczny był kanalizowany w ramach instytucji demokratycznych, m.in. poprzez aktywność opozycji parlamentarnej lub trybunału konstytucyjnego. Ponadto, państwa te mogły w większym stopniu wpływać na instrumenty europejskie, aby wykorzystywać je dla poprawy sytuacji gospodarczej lub minimalizowania kosztów kryzysu. Tymczasem państwa słabsze i peryferyjne były z reguły nie tylko bardziej poszkodowane w kryzysie, ale także silniej poddane zewnętrznej presji. Zaowocowało to falą protestów ulicznych, częstszą wymianą rządów i rosnącym poparciem dla partii skrajnych i populistycznych.

Podsumowując można uznać, że dotychczasowy rozwój integracji opierał się na ponadnarodowym porozumieniu elit wokół modelu wspólnotowego.

⁹³ Przykład ten podaje: G. Majone (2014), s. 1221.

⁹⁴ Por. D. Chalmers (2012): *The European Redistributive State and a European Law of Struggle*, *European Law Journal*, 18 (5), s. 693.

⁹⁵ Por. E. Haas, P. Schmitter (1964): *Economics and Differential Patterns of Political Integration: Projections about Unity in Latin America*, *International Organization*, 18 (4), s. 705–737.

To porozumienie było w istocie zawierane ponad głowami obywateli i przy próbie ograniczania wpływu demokracji wyborczej na sprawy europejskie. Natomiast społeczeństwa europejskie karmione były ideami europejskimi i intensywną promocją integracji, jako projektu jednoznacznie korzystnego zarówno na płaszczyźnie politycznej, jak również ekonomicznej i społecznej. Zamiast procedur legitymizacji demokratycznej podstawą autoryzacji procesów integracyjnych były kwestie utylitarne – związane z wymiernymi korzyściami i poprawą jakości życia większości obywateli. Legitymizacja utylitarne bazowała więc na rozwoju gospodarczym i poprawie warunków społecznych.

W sytuacji przedłużającego się kryzysu gospodarczego, trwającego w niektórych państwach nawet od 2008 roku coraz trudniej było uniknąć wpływu narodowej demokracji na procesy integracyjne. Słabło poparcie dla idei integracyjnych oraz rosła popularność poglądów eurosceptycznych⁹⁶. W krajach pogrążonych w kryzysie wyborcy sprzeciwiali się kolejnym oszczędnościom narzucanym przez instytucje europejskie i przedstawiciele państw będących największymi wierzycielami pożyczek europejskich. Domagali się bardziej sprawiedliwej dystrybucji kosztów w obrębie UE. Natomiast w bogatszych krajach obywatele buntowali się przeciw nadmiernej dystrybucji funduszy z ich podatków na rzecz ratowania sytuacji w innych państwach unii walutowej, negując tym samym zasadę solidarności obowiązującą w ramach dotychczasowej formuły integracyjnej.

W ten sposób kryzys doprowadził do sytuacji, którą można określić, jako „paradoks legitymizacyjny”. W założeniach kryzys powinien bowiem mobilizować do przewyciężenia trudności ekonomicznych i barier politycznych, a więc torować drogę do powołania w pełni demokratycznych instytucji federacyjnych w Europie, aby mogłyby skutecznie rozwiązywać zaistniałe problemy. Zamiast tego pobudzona została demokracja na szczeblu narodowym, co zaowocowało – przynajmniej w niektórych państwach członkowskich – intensywną presją na odzyskanie kontroli przez krajowe instytucje wyborcze nad lokalną polityką fiskalną oraz zwiększeniem nadzoru nad polityką europejską. Utrudniło to centralizację polityki fiskalnej, zwłaszcza wprowadzenie mechanizmów „pozytywnego federalizmu fiskalnego” w UGW, a jednocześnie

⁹⁶ Por. R. Gomez (2015): *The Economy Strikes Back: Support for the EU during the Great Recession*, Journal of Common Market Studies, 53 (3), s. 577–592; J. D. Medrano (2012): *The Limits of European Integration*, Journal of European Integration, 34 (2), s. 191–204.

wzmocniło tendencje partykularne w polityce unijnej. Pobudzenie wspólnot narodowych w imię odbudowy legitymizacji demokratycznej utrudniało więc wprowadzanie najbardziej optymalnych reform gospodarczych i politycznych w UE, a jednocześnie zablokowało możliwość ograniczenia deficytu demokratycznego na szczeblu unijnym.

Charakterystyczne jest to, w jaki sposób zamierzano zmniejszyć ten deficyt w czasie kryzysu. Po pierwsze, mając na względzie, że podstawą legitymizacji działań europejskich są instytucje demokratyczne na poziomie narodowym – starano się wzmocnić udział parlamentów narodowych w procesach decyzyjnych⁹⁷. Chodziło zwłaszcza o wykorzystanie instrumentów zaplanowanych w Traktacie lizbońskim⁹⁸. Drugim sposobem była propozycja wzmocnienia roli eurodeputowanych wywodzących się ze strefy euro lub wyłonienia osobnej izby Parlamentu dla tej strefy, co mogło pogłębić podział na „Europę dwóch prędkości”⁹⁹. Oba mechanizmy poprawy legitymizacji pozostały na wstępnym etapie dyskusji, a ponadto nie rozwiązują w pełni problemu deficytu demokratycznego w Europie. Tym bardziej, że głównym odniesieniem legitymizacyjnym dla integracji europejskiej pozostają kwestie utylitarne.

Zakończenie: w kierunku zmiany modelu integracji w Europie

W niniejszym rozdziale przeprowadziłem analizę kryzysu w strefie euro jednocześnie na czterech poziomach, a więc starając się zastanowić nad (1) wyzwaniem rozwoju gospodarczego i politycznego, (2) problemem strukturalnym, zwłaszcza w aspekcie systemu geopolitycznego funkcjonującego w Europie, (3) w odniesieniu do sposobu zarządzania kryzysem oraz (4) kwestii legitymizacji procesów integracyjnych. Wszystkie te wątki łączą się ze sobą i wzajemnie uzupełniają analizę.

⁹⁷ *Conclusions*, European Council, EUCO 156/12..., s. 10.

⁹⁸ Por. protokół 1 TFUE. *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)*, Dz. Urz. UE 2008 C 115, uwzględniający zmiany wprowadzone przez *Protokół o sprostowaniu do Traktatu z Lizbony* (Dz. Urz. UE 2009 C 290). Szerzej: T. Winzen (2012): *National Parliamentary Control of European Union Affairs: A Cross-national and Longitudinal Comparison*, West European Politics, 35 (3), s. 657–672; I. Cooper (2012): *A 'Virtual Third Chamber' for the European Union? National Parliaments after the Treaty of Lisbon*, West European Politics, 35 (3), s. 441–465.

⁹⁹ Por. *Raport końcowy Grupy Refleksyjnej...*, s. 2.

Przeprowadzone badanie dowodzi dlaczego podjęto obronę strefy euro, w tym również sprzeciwiano się silnym tendencjom secesyjnym. W największym stopniu odpowiadały za to czynniki geopolityczne. Były one związane z jednej strony z chęcią utrzymania wpływów euro-atlantyckich na całym terytoriów UGW, a z drugiej z podtrzymaniem procesów integracyjnych, dla których europejska waluta była sztandarowym projektem. Dodatkowo, towarzyszyło temu dążenie do odbudowy wpływów politycznych w UE (m.in. przez Francję) w oparciu o pogłębienie integracji w strefie euro i podział polityczny na „Europę dwóch prędkości”. Innym – choć mniej znaczącym czynnikiem – była współzależność interesów ekonomicznych w strefie euro, co sprzyjało programom pomocowym dla państw najbardziej dotkniętych przez kryzys oraz kolejnym działaniom inicjowanym przez EBC.

Trudniej natomiast wyjaśnić, dlaczego kryzys nie doprowadził do „przełomu instytucjonalnego” w kierunku federacji demokratycznej¹⁰⁰, a zamiast tego uruchomił ostrą rywalizację o władzę i dystrybucję kosztów kryzysu między państwami członkowskimi. Odpowiedzi na to pytanie należy szukać w obszarze legitymacji politycznej. Otóż kryzys uaktywnił demokrację narodową, a także silniej wprowadził polityczność wyborczą z tego poziomu do polityki unijnej. Uruchomiło to tendencję renacjonalizacyjną, której efektem było m.in. wzmocnienie roli instytucji międzyrządowych, a także zwiększenie wpływu państw członkowskich na funkcjonowanie pozostałych instytucji europejskich. Kolejnym efektem było zawężenie perspektywy decydentów politycznych przede wszystkim do ochrony partykularnych interesów narodowych, przy traktowaniu interesów całości strefy euro w sposób drugoplanowy (lub instrumentalny). Taka perspektywa utrudniła najbardziej optymalne rozwiązywanie dysfunkcji strefy euro, a zwłaszcza zablokowała możliwości gruntownych reform w kierunku federacji politycznej i „pozytywnego federalizmu fiskalnego”.

W wyniku kryzysu nie dokonano formalnej zmiany ustroju politycznego w Europie. Niemniej nastąpiło szereg nieformalnych dostosowań wewnątrz tego systemu, które w istotny sposób zmodyfikowały jego sposób funkcjonowania.

¹⁰⁰ Szerzej: T.G. Grosse (2015d): *Bez „przełomu instytucjonalnego” w Europie*, w: L. Wojnicz, D. Rdzanek, M. Potkańska (red.), *W poszukiwaniu finalité politique Unii Europejskiej. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, Szczecin – Warszawa: Instytut Politologii i Europeistyki Uniwersytetu Szczecińskiego, s. 81–100.

W ich wyniku procesy integracji europejskiej w coraz mniejszym stopniu opierają się na modelu wspólnotowym. Wspomniany model bazował na względnej równowadze między różnymi instytucjami europejskimi oraz zwiększającej się stopniowo autonomii instytucji wspólnotowych (takich jak Komisja Europejska lub Parlament Europejski) od tych międzyrządowych. W ramach modelu wspólnotowego zachowywana była również równowaga sił między największymi państwami członkowskimi, a tymi mniejszymi lub usytuowanymi peryferyjnie. Gwarantami tej równowagi były instytucje wspólnotowe oraz spójność systemu regulacyjnego w UE. Podstawową zasadą omawianego modelu była solidarność wobec słabszych uczestników integracji.

Model wspólnotowy w dobie kryzysu uległ erozji. Wyłaniał się natomiast nowy model integracyjny, w ramach którego rosnące wpływy polityczne posiadały najsilniejsze państwa członkowskie. Bardziej widoczna była asymetria władzy między instytucjami międzyrządowymi a pozostałymi instytucjami europejskimi, jak również hierarchia między państwami najsilniejszymi, a tymi mniejszymi, słabszymi politycznie lub usytuowanymi peryferyjnie. Dodatkowym procesem była rosnąca segmentacja polityczna w UE zgodnie z mechanizmem „Europy dwóch prędkości”.

Następujące pod wpływem kryzysu zmiany częściowo zmierzały w kierunku centralizacji władzy w Europie, o czym świadczy przesunięcie niektórych kompetencji fiskalnych z poziomu narodowego na europejski. Odbywało się to jednak bez odpowiedniego wzmocnienia instytucji politycznych w UE, a tym samym ze szkodą dla demokracji w Europie. Jednocześnie trudno nazwać opisywaną tendencję ustrojową jako wzmocnianie „federacji technokratycznej”. Nastąpił wprawdzie wzrost kompetencji egzekucyjnych technokracji (w tym Komisji i EBC), ale pod silniejszym nadzorem międzyrządowym, a dokładnie – zgodnie z wolą największych państw członkowskich. Czyniło to z europeizacji narzędzie asymetrycznej władzy państw centralnych nad tymi słabszymi politycznie lub o położeniu peryferyjnym w Europie.

Z tego względu proponuję określić opisywane tendencje ustrojowe jako „asymetryczną konfederację”, której cechą jest nie tylko nierówna dystrybucja władzy politycznej między centrum i peryferiami, ale również asymetryczny poziom legitymacji politycznej – wyższy w największych państwach członkowskich i obniżony w tych najsłabszych lub o peryferyjnym usytuowaniu geograficznym. Może to prowadzić do spełnienia prognozy Urlicha Becka, że

o ile Unia nie zreformuje się w czasie kryzysu w kierunku pełnej (tj. demokratycznej) federacji, to będzie zmierzała w stronę systemu neokolonialnego¹⁰¹.

W trakcie kilku lat kryzysu w Europie nie udało się w pełni przezwyciężyć problemów gospodarczych, a zwłaszcza zlikwidować różnicowań makroekonomicznych i niektórych braków instytucjonalnych w unii walutowej. Poprawa koniunktury gospodarczej w strefie euro w 2015 roku może okazać się więc nietrwała. W dalszym ciągu nie ma też gwarancji, że uda się utrzymać spójność strefy euro i nie nastąpią procesy dezintegracji lub secesji. Metody przezwycięzania problemów politycznych pozostawały w dużym stopniu te same, co wcześniej. Miały na celu utrzymanie u władzy ugrupowań przychylnych integracji, akceptujących realia funkcjonowania europeizacji i wywodzących się z głównego nurtu politycznego. Podstawowym zagrożeniem dla systemu politycznego były ugrupowania radykalne i eurosceptyczne. W tej sytuacji dla stabilizacji sytuacji politycznej w dwupoziomowym systemie europejskim ryzykowna okazała się także demokracja na szczeblach narodowych, a zwłaszcza możliwość przejścia władzy przez ugrupowania określane jako populistyczne. Było to zresztą solidarnie blokowane przez elity głównego nurtu, zarówno w państwach członkowskich, jak i na szczeblu europejskim.

Literatura:

- Andrews D.M. (2006): *Monetary Power and Monetary Statecraft*, w: D.M. Andrews (ed.), *International Monetary Power*, Ithaca – London: Cornell University Press, s. 7–28.
- Arrighi G., Silver B.J. (1999): *Chaos and Governance in the Modern World System*, Mineapolis – London: University of Minnesota Press.
- Baker A.: *Restraining regulatory capture? Anglo-America, crisis politics and trajectories of change in global financial governance*, *International Affairs*, 86 (3), 2010, s. 647–663.
- Bayoumi T., Eichengreen B. (1993): *Shocking Aspects of European Monetary Unification*, w: F. Torres, F. Giavazzi (eds.), *Adjustment and Growth In the European Monetary Union*, Cambridge: Cambridge University Press, s. 193–229.

¹⁰¹ U. Beck (2013): *German Europe*, Cambridge: Polity Press, s. 44.

- Beck U. (2013): *German Europe*, Cambridge: Polity Press.
- Bellamy R., Weale A. (2015): *Political legitimacy and European monetary union: contracts, constitutionalism and the normative logic of two-level games*, *Journal of European Public Policy*, 22 (2), s. 257–274.
- Bhagwati J. (1998): *The Capital Myth: The Difference between Trade in Widgets and Dollars*, *Foreign Affairs*, maj-czerwiec, s. 7–16.
- Britain Losing Allegiance to the EU*, *Der Spiegel*, 15.10.2012.
- Bueno de Mosquita B. (1978): *Systemic polarization and the occurrence and duration of war*, *Journal of Conflict Resolution*, 22 (2), s. 241–267.
- Bulmer S. (2014): *Germany and the Eurozone Crisis: Between Hegemony and Domestic Politics*, *West European Politics*, 37 (6), s. 1244–1263.
- Calleo D.P. (2002): *Rethinking Europe's Future*. Princeton–Oxford: Princeton University Press.
- Calleo D.P. (2009): *Twenty-First Century Geopolitics and the Erosion of the Dollar Order*, w: E. Helleiner, J. Kirshner (eds.), *The Future of the Dollar*, Ithaca and London: Cornell University Press, s. 164–190.
- Caporaso J.A., Rhodes M. (eds.) (2016): *Political and Economic Dynamics of the Eurozone Crisis*, Oxford – New York: Oxford University Press.
- Caporaso J., Kim M., Durrett W.N., Wesley R.B. (2015): *Still a regulatory state? The European Union and the financial crisis*, *Journal of European Policy*, 22 (7), s. 889–907.
- Chalmers D. (2012): *The European Redistributive State and a European Law of Struggle*, *European Law Journal*, 18 (5), s. 667–693.
- Cichocki M.A. (2015): *Unia w Unii? Strefa euro w przebudowie*, *Nowa Europa. Przegląd Natoliński*, 2 (6), Warszawa: CEN.
- Cohen J. (2009): *Toward a Leaderless Currency System*, w: E. Helleiner, J. Kirshner (eds.), *The Future of the Dollar*, Ithaca and London: Cornell University Press, s. 142–165.
- Collignon S. (2014): *Political Lessons from the Economics of the Euro-crisis*, w: M.J. Rodrigues, E. Xiarchogiannopoulou (eds.), *The Eurozone Crisis and the Transformation of EU Governance*, Burlington: Ashgate, s. 85–106.
- Commission proposes a package for banking supervision In the Eurozone – frequently asked questions*, European Commission, Brussels – Strasbourg, 12.09.2012.
- Commission proposes new ECB powers for banking supervision as a part of a banking union*, European Commission, Press Release, Brussels, 12.09.2012.

- Conclusions*, European Council, EUCO 156/12, Brussels 18/19.10.2012.
- Cooley A., H. Spruyt (2009): *Contracting States: Sovereign Transfers in International Relations*, Princeton: Princeton University Press.
- Cooper I. (2012): *A 'Virtual Third Chamber' for the European Union? National Parliaments after the Treaty of Lisbon*, *West European Politics*, 35 (3), s. 441–465.
- Crespy A., Schmidt V. (2014): *The clash of Titans: France, Germany and the discursive double game of EMU reform*, *Journal of European Public Policy*, 21 (8), s. 1085–1101.
- Dal Bo E., Rossi M. (2011): *Term length and political performance*, *Review of Economic Studies*, 78 (4), s. 1237–1263.
- Dawson M., Enderlein H., Joerges Ch. (eds.) (2016): *Beyond the Crisis. The Governance of Europe's Economic, Political and Legal Transformation*, Oxford – New York: Oxford University Press.
- De Wilde P., Zürn M. (2012): *Can the Politicization of European Integration be Reversed?*, *Journal of Common Market Studies*, 50 (S1), s. 137–153.
- Doran Ch.F. (1991): *System in crisis, New imperatives of high politics at century's end*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Duménil G., Lévy D. (2011): *The Crisis of Neoliberalism*, Cambridge – London: Harvard University Press.
- Eichengreen B. (2007): *The European Economy Since 1945. Coordinated Capitalism and Beyond*, Princeton – Oxford: Princeton University Press.
- Eichengreen B. (2011): *Exorbitant Privilege: The Rise and Fall of the Dollar and the Future of the International Monetary System*, Oxford: Oxford University Press.
- Eleven EU Countries Agree on Transaction Tax*, *Der Spiegel*, 09.10.2012.
- Euro Area Summit Statement*, 29.06.2012, Brussels.
- Euro Area Summit Statement*, Brussels, 29.06.2012.
- Euro Exit by Southern Nations Could Cost 17 Trillion Euros*, *Der Spiegel*, 17.10.2012.
- Ferejohn J. (1986): *Incumbent performance and electoral control*, *Public Choice*, 50, s. 5–25.
- Folkerts-Landau D., Garber P. (1992): *The ECB: A Bank or a Monetary Policy Rule*, w: M. Canzoneri, V. Grilli, P. Masson (eds.), *Establishing a Central Bank: Issues in Europe and Lessons from the US*, Cambridge: Cambridge University Press, s. 86–110.
- Germain R., Schwartz H. (2014): *The political economy of failure: The euro as an international currency*, *Review of International Political Economy*, 21 (5), s. 1095–1122.

- German Finance Minister Wants Greece Out Of Euro*, Forbes, 11.07.2015, <http://www.forbes.com> [dostęp: 29.07.2015].
- Gilpin R. (1987): *The Political Economy of International Relations*, Princeton: Princeton University Press.
- Glazer A., Robbins M. (1985): *How elections matter: A study of U.S. senators*, Public Choice, 46, s. 163–172.
- Gomez R. (2015): *The Economy Strikes Back: Support for the EU during the Great Recession*, Journal of Common Market Studies, 53 (3), s. 577–592.
- Greece talks: 'Sorry, but there is no way you are leaving this room'*, Financial Times, 13.07.2015, <http://www.ft.com> [dostęp: 29.07.2015].
- Grosse T.G. (2011): *Zmiany współczesnej demokracji: systemowy kryzys, czy szansa na jego przezwyciężenie?* Przegląd Europejski, 23 (2), s. 64–86.
- Grosse T.G. (2012a): *W objęciach europeizacji. Wybrane przykłady z Europy Środkowej i Wschodniej*, Warszawa: ISP PAN.
- Grosse T.G. (2012b): *Trzy cykle kumulacji doświadczeń reżimu monetarnego w Europie*, Myśl Ekonomiczna i Polityczna, 38 (3), s. 32–54.
- Grosse T.G. (2012c): *Dwupoziomowy system polityczny w Europie*, Przegląd Europejski, nr 25 (2), s. 7–26.
- Grosse T.G. (2012d): *Triumf polityki siły i problemy z demokracją w Europie*, Rzeczy Wspólne, 9 (3), s. 116–127.
- Grosse T.G. (2012e): *Czego uczy nas historia? Doświadczenia regulacji sektora bankowego w Unii Europejskiej wobec planów wprowadzenia Unii bankowej*, Analiza IS, 46, Instytut Sobieskiego, <http://www.sobieski.org.pl> [dostęp: 03.09.2012].
- Grosse T.G. (red.) (2013): *Między polityką a rynkiem. Kryzys Unii Europejskiej w analizie ekonomistów i politologów*, Warszawa: Uczelnia Łazarskiego.
- Grosse T.G. (2014): *Kryzys demokracji w Europie*, Przegląd Europejski, 33 (3), s. 24–52.
- Grosse T.G. (2015a): *Kryzys innowacyjności w Europie*, Przegląd Europejski, 35 (1), s. 11–32.
- Grosse T.G. (2015b): *Czy „zróżnicowana integracja” może prowadzić do federacji w Europie?* Przegląd Zachodni, 354 (1), s. 21–36.
- Grosse T.G. (2015c): *Zmiana modelu integracji w dobie kryzysu strefy euro*, Rocznik Europeistyczny, 1, s. 72–92.
- Grosse T.G. (2015d): *Bez „przełomu instytucjonalnego” w Europie*, w: L. Wojnicz, D. Rdzanek, M. Potkańska (red.), *W poszukiwaniu finalité politique Unii*

- Europejskiej. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, Szczecin – Warszawa: Instytut Polito-
logii i Europeistyki Uniwersytetu Szczecińskiego, s. 81–100.
- Haas E., Schmitter P. (1964): *Economics and Differential Patterns of Political Integra-
tion: Projections about Unity in Latin America*, International Organization, 18 (4),
s. 705–737.
- Haas E.B. (1961): *International Integration: The European and the Universal Process*,
International Organization, 15 (3), s. 366–392.
- Haas E.B. (1964): *Beyond the Nation State. Functionalism and International Organisa-
tion*, Stanford University Press.
- Habermas J. (1975): *Legitimation Crisis*, London: Beacon Press.
- Hall P.A. (2014): *Varieties of Capitalism and the Euro Crisis*, West European Politics,
37 (6), s. 1223–1243.
- Hechter M. (1998): *Internal Colonialism: The Celtic Fringe in British National Deve-
lopment*, New Brunswick: Transaction Publishers; 2nd edition.
- Helleiner E., Kirshner J. (2009): *Summing Up and Looking Ahead: The Future of the
Future of the Dollar*, w: E. Helleiner, J. Kirshner (eds.), *The Future of the Dollar*,
Ithaca and London: Cornell University Press, s. 216–227.
- Hinarejos A. (2015): *The Euro Area Crisis in Constitutional Perspective*, Oxford – New
York: Oxford University Press.
- Hodson D. (2014): *Eurozone Governance: Recovery, Reticence and Reform*, Journal of
Common Market Studies, 52 (S1), Annual Review, s. 186–201.
- Hoffmann S. (1968): *Gulliver's Troubles: Or the Setting of American Foreign Policy*,
New York: McGraw Hill.
- Jabko N. (2015): *The Elusive Economic Government and the Forgotten Fiscal Union*, w:
M. Matthijs, M. Blyth (eds.), *The Future of the Euro*, Oxford – New York: Oxford
University Press, s. 70–89.
- Janis I.L., Mann L. (1997): *Decision Making: A Psychological Analysis of Conflict,
Choice and Commitment*, New York: The Free Press.
- Kamiński A.Z. (1992): *An Institutional Theory of Communist Regimes*, Design, Func-
tion, and Breakdown, San Francisco: ICS Press.
- Kawalec S., Pytlarczyk E. (2013): *Controlled Dismantlement of the Eurozone: A Strate-
gy to Save the European Union and the Single European Market*, German Economic
Review, 14 (1), s. 31–49.
- Kenen P. (1969): *The Theory of Optimum Currency Areas: An Eclectic View*, w:
R. Mundell, A. Swoboda (eds.), *Monetary Problems of the World Economy*, Chica-
go: University of Chicago Press, s. 41–60.

- Kindleberger C.P. (1973): *The World in depression: 1929–1939*, London: Allen Lane, The Penguin Press.
- Krugman P. (1993): *Lessons of Massachusetts for EMU*, w: F. Torres, F. Giavazzi (eds.), *Adjustment and Growth In the European Monetary Union*, Cambridge: Cambridge University Press, s. 241–269.
- Laursen F. (2010): *Requirements for Regional Integration: A Comparative Perspective of the EU, the Americas and East Asia*, w: F. Laursen (ed.), *Comparative Regional Integration: Europe and Beyond*, Farnham: Ashgate, s. 239–269.
- Lebow R.N. (1981): *Between War and Peace*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Mair P., Thomassen J. (2010): *Political representation and government in the European Union*, *Journal of European Public Policy*, 17 (1), s. 20–35.
- Majone G. (1996): *Regulating Europe*, London: Routledge.
- Majone G. (2014): *From Regulatory State to a Democratic Default*, *Journal of Common Market Studies*, 52 (6), s. 1216–1223.
- Marsh D. (2011): *Faltering Ambitions and Unrequited Hopes: The Battle for the Euro Intensifies*, *Journal of Common Market Studies*, 49 (S1), Annual Review, s. 45–55.
- Matthijs M., McNamara K. (2015): *The Euro Crisis' Theory Effect: Northern Saints, Southern Sinners, and the Demise of the Eurobond*, *Journal of European Integration*, 37 (2), s. 229–245.
- Mattli W., Stone Sweet A. (2012): *Regional Integration and the Evolution of the European Polity: On the Fiftieth Anniversary of the Journal of Common Market Studies*, *Journal of Common Market Studies*, 50 (S1), s. 1–17.
- Mayes D.G. (2012): *Governance and the euro crisis*, w: E. Chiti, A.J. Menéndez, P.G. Teixeira (eds.), *The European Rescue of the European Union? The existential crisis of the European political project*, *Arena Report* 12 (3), s. 257–292.
- McPhilemy S. (2014): *Integrating rules, disintegrating markets: the end of national discretion in European banking?* *Journal of European Public Policy*, 21 (10), s. 1473–1490.
- Medrano J.D. (2012): *The Limits of European Integration*, *Journal of European Integration*, 34 (2), s. 191–204.
- Moravcsik A. (1993): *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca: Cornell University Press.
- Moravcsik A. (2012): *Europe After the Crisis. How to Sustain a Common Currency*, *Foreign Affairs*, 91 (3), s. 54–68.

- Mundell R. (1961): *A Theory of Optimum Currency Areas*, American Economic Review, 51, s. 657–665.
- Neyer J. (2010): *Justice, Not Democracy: Legitimacy in the European Union*, Journal of Common Market Studies, 48 (4), s. 903–921.
- Niemann A., Ioannou D. (2015): *European economic integration in times of crisis: a case of neofunctionalism?* Journal of European Public Policy, 22 (2), s. 196–218.
- No more bail-outs: Germany blocks Juncker's eurozone reform drive*, The Telegraph, 17.09.2015.
- Nordhaus W.D. (1975): *The Political Business Cycle*, Review of Economic Studies, 42 (2), s. 169–182.
- Puchala D.J., Hopkins R.F. (1982): *International Regimes: Lessons from Inductive Analysis*, International Organization, 36 (2), s. 245–276.
- Puetter U. (2012): *Europe's deliberative intergovernmentalism: the role of the Council and European Council In EU economic governance*, Journal of European Public Policy, 19 (2), s. 161–178.
- Puetter U. (2015): *The New Intergovernmentalism*, Oxford – New York: Oxford University Press.
- Raport końcowy Grupy Refleksyjnej ds. Przyszłości Unii Europejskiej ministrów SZ Austrii, Belgii, Danii, Francji, Hiszpanii, Holandii, Luksemburga, Niemiec, Polski, Portugalii i Włoch*, 17.09.2012, www.msz.gov.pl, [dostęp: 29.09.2012].
- Ryner M. (2015): *Europe's ordoliberal iron cage: critical political economy, the euro area crisis and its management*, Journal of European Public Policy, 22 (2), s. 275–294.
- Scharpf F. (1988): *The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration*, Public Administration, 66 (3), s. 239–278.
- Schimmelfennig F. (2001): *The Community trap: liberal norms, rhetorical action, and the eastern enlargement of the European Union*, International Organization, 55 (1), s. 47–80.
- Schimmelfennig F. (2015): *Liberal intergovernmentalism and the euro area crisis*, Journal of European Public Policy, 22 (2), s. 177–195.
- Schmitter P.C. (1970): *A Revised Theory of Regional Integration*, International Organization, 24 (4), s. 836–868.
- Schulz-Forberg H. (2012): *On historical origins of the EU's current crisis, or the hypocritical turn of European integration*, w: E. Chiti, A.J. Menéndez, P.G. Teixeira (eds.), *The European Rescue of the European Union? The existential crisis of the European political project*, Arena Report 12 (3), s. 15–36.

- Soros G. (2012): *The Tragedy of the European Union and How to Resolve It*, New York Review of Books, 10 września.
- Statement by the Euro Area Heads of State or Government*, European Council, Brussels, 9.12.2011.
- Steinbruner J.D. (1974): *The Cybernetic Theory of Decision: New Dimensions of Political Analysis*, Princeton: Princeton University Press.
- Story J., Walter J. (1997): *Political economy of financial integration in Europe. The battle of the system*, Cambridge Massachusetts: The MIT Press.
- Strange S. (1971): *Sterling and British Policy: A Political Study of an International Currency In Decline*, London: Oxford University Press.
- Szabo S.F. (2015): *Germany, Russia and the rise of geo-economics*, London: Bloomsbury Academic.
- Talberg J. (2006): *Leadership and Negotiation in European Union*, Cambridge: Cambridge University Press.
- The other moral hazard*, The Economist, 29.09.2012.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)*, Dz. Urz. UE 2008 C 115, uwzględniający zmiany wprowadzone przez *Protokół o sprostowaniu do Traktatu z Lizbony* (Dz. Urz. UE 2009 C 290).
- Tsebelis G., Hahm H. (2014): *Suspending vetoes: how the euro countries achieved unanimity in the fiscal compact*, Journal of European Public Policy, 21 (10), s. 1388–1411.
- Tsoukalis L. (2003): *What Kind of Europe?*, Oxford – New York: Oxford University Press.
- Tsoukalis L. (2011): *The Shattering of Illusions – And What Next?* Journal of Common Market Studies, 49 (S1), Annual Review, s. 19–44.
- Tuori K., Tuori K. (2014): *The Eurozone Crisis. A Constitutional Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Verdun A. (2015): *A historical institutionalist explanation of the EU's responses to the euro area financial crisis*, Journal of European Public Policy, 22 (2), s. 219–237.
- Von Hammerstein K., Reiermann Ch., Schult Ch. (2012): *Merkel Changes Her Mind on Grexit Risk*, Der Spiegel, 10.09.2012.
- Waltz K. (1979): *Theory of International Politics*, Reading: Addison-Wesley.
- Whyman P.B. (2015): *Keynes and the International Clearing Union: A Possible Model for Eurozone Reform?* Journal of Common Market Studies, 53 (2), s. 399–415.
- Wielka Encyklopedia PWN*, tom 15, (2003), Warszawa: PWN.

- Winzen T. (2012): *National Parliamentary Control of European Union Affairs: A Cross-national and Longitudinal Comparison*, *West European Politics*, 35 (3), s. 657–672.
- Wolf M. (2014): *The Shifts and the Shocks. What we've learned – and have still to learn – from the financial crisis*, London: Allen Lane.

Kryzys azjatycki

Wstęp

W 1997 roku rozpoczął się kryzys, który zmienił gospodarcze, społeczne i polityczne oblicze jednego z najszybciej ówczesnie rozwijających się regionów świata – Azji Południowo-Wschodniej. Ramy czasowe kryzysu azjatyckiego jako dynamicznego procesu załamania gospodarczego, mającego miejsce przede wszystkim w krajach Azji Wschodniej i Południowo-Wschodniej są dość precyzyjnie określone. W lipcu 1997 roku rząd Tajlandii, po serii ataków spekulacyjnych na miejscową walutę, zdecydował się wobec niedostatecznych rezerw walutowych na dewaluację i przejście na płynny kurs walutowy. Faktycznym skutkiem tej decyzji stało się gwałtowne załamanie kursu lokalnej waluty – bahta względem dolara amerykańskiego. Następnie kryzys nazwany został „azjatycką grypą”, co nawiązuje zarówno do Azji jako źródła potencjalnej pandemii grypy, jak i dynamiki procesu, który objął cały południowy wschód kontynentu, a kolejne kraje „zarażały się” finansowym kryzysem z dnia na dzień. Ostatnią ofiarą „azjatyckiej grypy” okazała się Jelicynowska Rosja. Szok zewnętrzny, jakim był azjatycki kryzys finansowy, stał się „gwoździem do trumny” rosyjskiej gospodarki – technologicznie zacofanej i uzależnionej od koniunktury na rynku surowców. W sierpniu 1998 roku, w warunkach bardzo wysokiej inflacji i konieczności dewaluacji rubla, Rosja ogłosiła niewyplacalność i poprosiła o pomoc międzynarodową. Rosyjska historia nie jest jednak przedmiotem poniższego opracowania.

Tabela 1: Podstawowe wskaźniki azjatyckiego kryzysu gospodarczego
(por. także wykres 1)

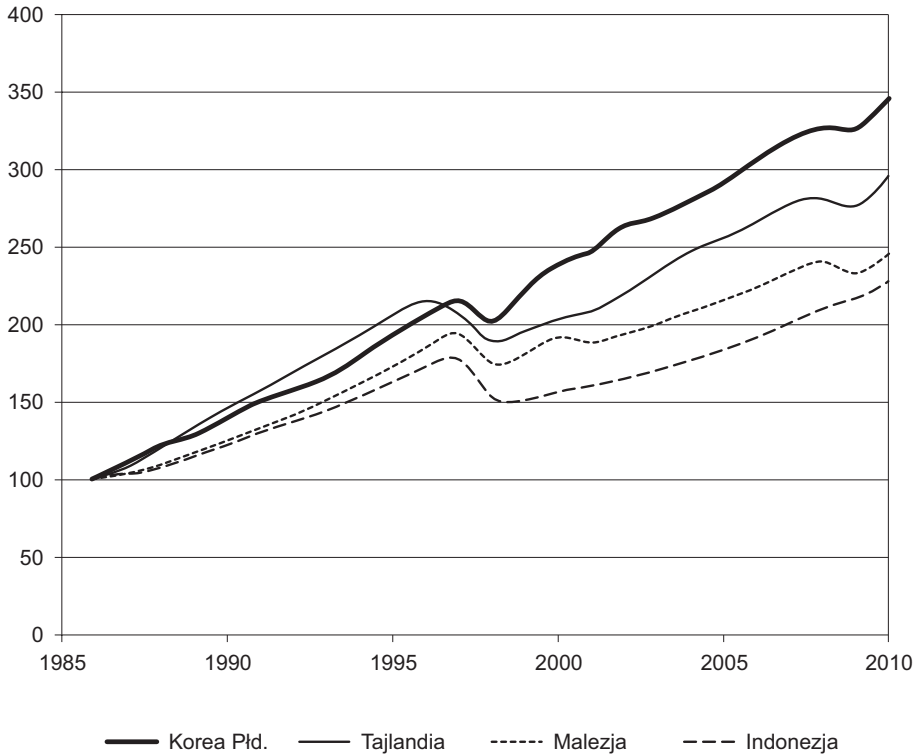
Indeksy giełdowe (w pkt.)	30.06.1997	30.09.1998	30.06.1999
Indonezja	724,56	276,15	662,02
Korea Płd.	745,4	310,32	883
Malezja	1077,3	373,52	811,1
Filipiny	2809,21	1259,64	2485,61
Singapur	1988	939,65	2167,7
Tajlandia	527,28	253,82	521,77
Kursy wymiany, cena 1 USD w walutach lokalnych	30.06.1997	30.09.1998	30.06.1999
Indonezja	2430	10590	6854
Korea Płd.	886	1388	1157
Malezja	2,52	3,8	3,8
Filipiny	26,35	43,6	37,9
Singapur	1,43	1,69	1,7
Tajlandia	27,59	43,94	40,94

Źródło: Stooq.pl.

Mankamentem wyznaczenia ram czasowych w powyższy sposób jest możliwość przeoczenia wielu ważnych składowych całego procesu, jakim był kryzys azjatycki. Można go analizować jako kryzys krajów peryferyjnych japońskiej strefy gospodarczej (strefy jena), o bardzo zróżnicowanym poziomie rozwoju, strukturze gospodarczej i zamożności. Wówczas jego źródła należy szukać zdecydowanie wcześniej, tj. wraz z narastającymi sprzecznościami w gospodarce Japonii w latach 80. XX wieku, a potem w okresie sukcesów gospodarczych krajów Azji Południowo-Wschodniej (określanych jako azjatycki cud gospodarczy). Z kolei koniec kryzysu wyznaczyć można w kategoriach ekonomicznych w momencie powrotu na dawną ścieżkę wzrostu lub co najmniej ponownego osiągnięcia przedkryzysowych poziomów PKB i PKB *per capita*. W takim ujęciu, w wypadku niektórych krajów pełne wyleczenie „azjatyckiej grypy” trwało ponad dekadę.

Wykres 1. Ścieżki wyjścia z kryzysu.

Dynamika PKB w okresie przed- i pokryzysowym dla wybranych krajów regionu
(1985 = 100)



Źródło: Angus Maddison historical statistics,
http://www.ggdc.net/maddison/Historical_Statistics/horizontal-file_02-2010.xls,
[dostęp: 14.06.2016].

Kryzys azjatycki może być też postrzegany jako kryzys strukturalny pewnego modelu rozwoju i doganiania gospodarek (*catch-up*) krajów centrum (Zachodu), opartego na kilku filarach: imitowaniu sukcesu Japonii i gospodarek nowo uprzemysłowionych (ang. *new industrialized economies* – NIE¹) w polityce industrializacji zorientowanej na eksport, rozwoju opartego na industrializacji pracochłonnej w warunkach niemal nieograniczonego

¹ Do tej grupy krajów zalicza się Koreę Południową, Tajwan, Singapur oraz Hong-Kong.

dostępu do taniej w stosunku do jakości siły roboczej oraz niedemokratycznej formie rządów². Jednocześnie, w przeciwieństwie do krajów Azji Wschodniej wcześniej uprzemysłowionych, proces doganiania odbywał się w warunkach relatywnie nieefektywnych instytucji społecznych, politycznych i gospodarczych (opisanych przez Gunnara Myrdala jako miękkie państwo)³.

Poniższy tekst jest próbą rekonstrukcji procesu kryzysowego we wskazanych powyżej ujęciach, by lepiej dostrzec zarówno wyzwania strukturalnych napięć, które doprowadziły do ujawnienia kryzysu w ostrej formie, jak i wyzwań wzrostu i zarządzania w sytuacji kryzysowej. Dokonuję w nim również próby analizy konsekwencji kryzysu w perspektywie przyszłego rozwoju, zwracając szczególną uwagę na procesy dekonwergencji rozwoju gospodarczego, przemiany sytuacji politycznej wewnątrz państw i w regionie, a także skutki społeczne kryzysu.

Jak w większości tego typu przypadków, pierwsze symptomy kryzysu były długo ignorowane, a stan efektywnej niewypłacalności niektórych krajów regionu był długotrwały i relatywnie do późna ignorowany przez inwestorów. Dopiero szereg czynników egzogenicznych (ataki spekulacyjne na waluty regionu, moment wyjścia Hong-Kongu spod brytyjskiej kurateli) zmieniły nastawienie inwestorów. Narastanie sprzeczności wewnętrznych i międzynarodowych poskutkowało sytuacją, w której załamanie tajskiej waluty stało się katalizatorem ostrego kryzysu o regionalnym zasięgu.

Problem krótko- i długookresowych skutków kryzysu nie został do tej pory poddany jednoznacznej ocenie. Część autorów wskazuje na sukces odbudowy potencjału gospodarek Stowarzyszenia Narodów Azji Południowo-Wschodniej (ang. *Association of South-East Asian Nations* – ASEAN), inni – coraz liczniejsi – na długotrwałe następstwa kryzysu w tych gospodarkach. Nie budzi poważnych wątpliwości jedynie sukces polityki antykryzysowej w krajach NIE, a zwłaszcza w Korei Południowej⁴.

² K. Akamatsu (1962): *A historical pattern of economic growth in developing countries*, Journal of Developing Economies, 1 (1), s. 3–25; T. Ozawa (2005): *Institutions, Industrial Upgrading, and Economic Performance in Japan. The 'Flying Geese' Paradigm of Catch-up Growth*, Cheltenham: Edward Elgar.

³ G. Myrdal (1968): *Asian Drama. An Inquiry into the Poverty of Nations*, New York: Pantheon.

⁴ J.-S. Shin, H.-J. Chang (2003): *Restructuring Korea Inc.*, London: Routledge.

Azjatycki cud gospodarczy

Choć kategoria azjatyckiego cudu gospodarczego opisuje awans rozwojowy krajów ASEAN trwający od II poł. lat 80. XX wieku, aż do kryzysu azjatyckiego, to źródeł modelu rozwoju, który „ufundował” ten sukces trzeba szukać wcześniej w Japonii i wśród czterech azjatyckich tygrysów (kraje NIE). Od II połowy XIX wieku kształtował się tam specyficzny, odmienny od europejskiego model przemysłowienia, a potem polityki rozwojowej.

„«Doganianie» nie nastąpiło jako bezpośredni rezultat opisanej przez Gershenkrona konsolidacji zasobów lub «wstrzyknięcia» dodatkowej dawki kapitału w gospodarczy krwioobieg, albo upowszechnienia przez państwo edukacji technicznej bądź nacjonalizmu. Oczywiście czynniki te odegrały pewną rolę, ale zdecydowanie nie wystarczyły by uczynić którekolwiek z uprzemysławiających się państw Azji konkurentem w zdobywaniu kapitału i zabezpieczaniu zasobów dla krajów, które stanowiły część gospodarki atlantyckiej w II poł. XIX i we wczesnym XX wieku. W szczególności czynniki te nie są wystarczające do wyjaśnienia międzynarodowej konkurencyjności przemysłów pracochłonnych, w tym produkcji tekstyliów bawełnianych, które stały się filarem azjatyckiego uprzemysłowienia⁵”.

Sugihara opierając się na wcześniejszych badaniach nad proto-industrializacją i rewolucją przedsiębiorczości (*industrious revolution*⁶) wskazuje, że uwarunkowania społeczno-ekonomiczne, w tym w szczególności dostęp do czynników produkcji spowodował, że w Japonii, a potem w całej Azji uprzemysłowienie długo przebiegało według modelu, który w Europie charakteryzował tylko krótki okres proto-industrializacji. Opierało się na wykorzystaniu taniej – w stosunku do wykształcenia (kapitału ludzkiego) i produktywności – sile roboczej, a nie na inwestycjach kapitałowych.

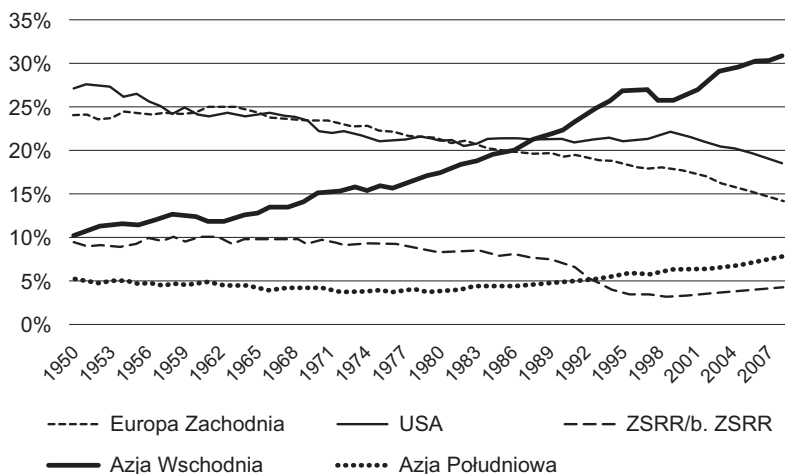
Upowszechnienie tego modelu w Azji po II wojnie światowej przyczyniło się do dynamicznego wzrostu znaczenia regionu w gospodarce światowej (por. rys. 2), spowodowało, że wschodnia i południowo-wschodnia część

⁵ K. Sugihara (2004): *Labor-intensive industrialization in Global History*, Background paper for Osaka GEHN conference, <http://www.lse.ac.uk/economicHistory/Research/GEHN/GEHNPdf/SugiharaGEHN5.pdf>, [dostęp: 28.12.2015].

⁶ Por. dyskusję nad terminem w: J. De Vries (2008): *The industrious revolution: consumer behavior and the household economy, 1650 to the present*, New York: Cambridge University Press.

kontynentu przekształciła się w latach 80. XX wieku w światową fabrykę oraz poskutkowało szybkim wzrostem gospodarczym regionu.

Wykres 2. Struktura regionalna PKB na świecie



Źródło: Angus Maddison historical statistics,
http://www.ggdc.net/maddison/Historical_Statistics/horizontal-file_02-2010.xls,
 [dostęp: 14.06.2016].

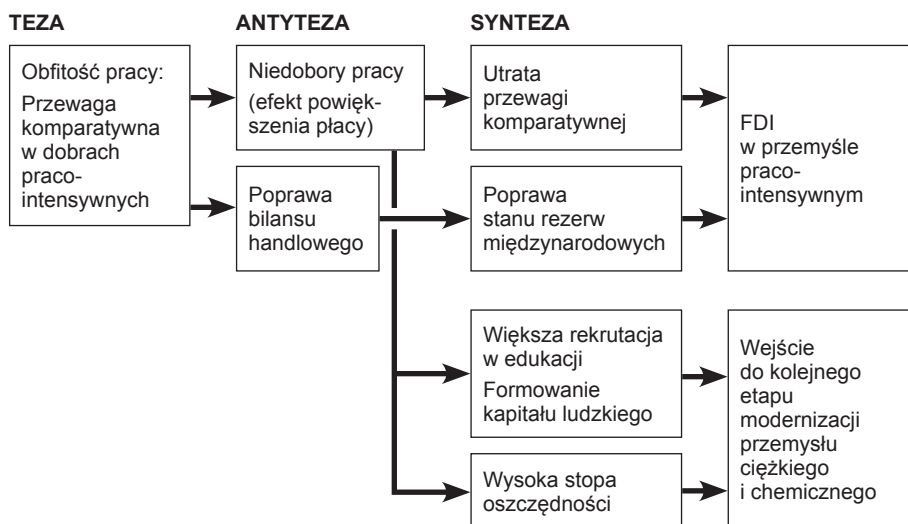
Dziesięciolecie 1980–1990 było też ostatnią dekadą szybkiego wzrostu gospodarczego Japonii. Pod jej koniec kryzys gospodarczy, który dotknął Japonię, spowodował pęknięcie baniek spekulacyjnych na giełdzie i rynku nieruchomości⁷. Po roku 1989 Japonia aż do dnia dzisiejszego nie odzyskała dynamiki gospodarczej, na co wpływ miały zarówno zewnętrzna presja na aprecjację jena (która w wyniku porozumienia Plaza Accord doprowadziła do takiej aprecjacji i częściowego odejścia Japonii od kontroli kursów walutowych), jak i niekorzystne trendy demograficzne, a także narastająca konkurencja zewnętrzna ze strony innych państw azjatyckich, naśladujących japońską politykę promocji eksportu. Jednocześnie porozumienie to stało się

⁷ E. Chancellor (2000): *Devil Take the Hindmost: a History of Financial Speculation*, New York: Plume Books.

katalizatorem napływu inwestycji, a w konsekwencji i dalszego wzrostu gospodarczego krajów Azji Południowo-Wschodniej z kilku powodów⁸.

Po pierwsze, w latach 80. XX wieku japońskie firmy dostosowywały się do zwiększania się wewnętrznych kosztów pracy poprzez wzrost produktywności, robotyzację, a także coraz intensywniejsze bezpośrednie inwestycje zagraniczne (por. wykres 3). Przez całą dekadę inwestycje te, w zależności od stopnia złożoności eksportowanych technologii i przedsiębiorstw lokowane były albo w nowo uprzemysłowionych krajach Azji Południowo-Wschodniej albo w słabiej rozwiniętych krajach ASEAN. Japońskie inwestycje bezpośrednie przyczyniły się do industrializacji krajów azjatyckich i stanowiły istotny czynnik napędzający rozwój ich gospodarek. Podobnie, obserwowany był znaczny, choć mniej istotny napływ kapitałów z innych regionów rozwiniętych gospodarczo⁹.

Wykres 3. Mechanizm rozwoju Japonii i japońskich bezpośrednich inwestycji zagranicznych (ang. *Foreign Direct Investment – FDI*) w Azji Południowo-Wschodniej (przepływy wiedza – cena w przemyśle)



Źródło: Ozawa (2005).

⁸ K. Ishida (1998): *Japan's Foreign Direct Investment in East Asia: its influence on Recipient countries and Japan's trade structure*, w: E.G. Adams, S. Ichimura (eds.), *East Asian Development. Will East Asian Miracle survive?* London: Praeger, s. 156–169; T. Ozawa (2005).

⁹ W. Thorbecke, N. Salike (2011): *Understanding Foreign Direct Investment in East Asia*, ADBI Working Paper, 290.

Po drugie, powiązanie niektórych regionalnych walut (w tym tajskiego bahta) z dolarem spowodowało, że deprecjacja dolara względem jena automatycznie zwiększyła konkurencyjność gospodarek tych krajów (ich waluty też uległy deprecjacji względem jena). To właśnie ten wzrost konkurencyjności zdeterminował kierunek japońskich FDI. Warto podkreślić, że gospodarki analizowanych krajów znajdowały się w obszarze wpływów ekonomicznych Japonii (w uproszczeniu: w strefie jena), a w związku z tym od momentu Plaza Accord (i częściowego uwolnienia kursu jena) powiązanie z dolarem mogło dawać pozytywne skutki gospodarcze tylko pod warunkiem aprecjacji jena. Okresy słabnięcia japońskiej waluty mogły zaś wpływać niekorzystnie na uzależnione od inwestycji zagranicznych gospodarki tamtej części Azji.

Ponadto, po trzecie, dekada 1986–1995 to czas stabilizacji politycznej w regionie. Na Filipinach u progu dziesięciolecia doszło do obalenia reżimu Marcosa i demokratyzacji. Podobnie, proces demokratyzacji trwał w krajach takich jak Korea Płd., Tajwan i Malezja. Wygasaly konflikty w regionie (do 1989 roku trwała wojna Wietnamu z Kambodżą, ale w II poł. lat 80. XX wieku konflikt osłabł). Demokratyzacja niekoniecznie jednak musi być rozpatrywana jako pozytywny czynnik rozwojowy – mogła również przyczynić się do wzrostu i zmiany natury zachowań korupcyjnych, czyniąc inwestycje ekonomiczne mniej przewidywalnymi (i bardziej ryzykownymi). Procesy takie, w odniesieniu do Ameryki Południowej zaobserwował i opisał kilkadziesiąt lat wcześniej Samuel P. Huntington¹⁰.

Wiele krajów regionu zaczęło w tym okresie naśladować japońską (oraz stosowaną już przez Koreę Południową i Tajwan) politykę promocji eksportu, co było możliwe dzięki napływowi zagranicznych (głównie japońskich) FDI. Przełożyło się to na dynamiczny wzrost eksportu dóbr i usług oraz PKB. Eksport w Tajlandii, która była jednym z największych beneficjentów tego procesu, rósł średniorocznie o 15% w ciągu całej dekady poprzedzającej kryzys, w tym samym czasie wzrost gospodarczy przekraczał 9% rocznie. W dziesięcioleciu przedkryzysowym sukces gospodarek Azji Południowo-Wschodniej, do niedawna targanych konfliktami i trwałymi problemami ekonomicznymi, nazwano azjatyckim cudem gospodarczym¹¹.

¹⁰ S.P. Huntington (1968): *Political order in changing societies*, New Heaven: Yale Univ. Press.

¹¹ R. Alavi (1996): *Industrialization in Malaysia. Import substitution and infant industry performance*, London: Routledge.

Dynamiczny wzrost uzależniony był w dużej mierze od czynników egzogenicznych, takich jak napływ FDI, rosnący popyt zewnętrzny na produkty wytwarzane w krajach regionu oraz utrata konkurencyjności Japonii (to z kolei, ze względu na opisane powyżej powiązanie walut regionu raczej z dolarem niż jenem, podlegało fluktuacjom). Jednocześnie wewnętrzna dynamika przekształceń gospodarczych w wielu państwach regionu nabrała niekorzystnego charakteru. Bardzo wysokiej dynamice wzrostu PKB towarzyszył nadmierny rozrost sektora budowlanego, często też utrzymujący się deficyt na rachunku obrotów bieżących i gwałtowny wzrost zadłużenia w sektorze prywatnym oraz (w mniejszym stopniu) publicznym¹².

Industrializacja skutkowała przyspieszeniem urbanizacji i poprawą jakości życia, ale też rosnącymi aspiracjami, które przyczyniły się do uformowania się bańki spekulacyjnej na rynku nieruchomości (choć równie istotna była zapewne rosnąca zachodnia moda na wakacje w Tajlandii). Od początku lat 90. XX wieku następowała powolna aprecjacja walut krajów azjatyckich względem jena i chińskiego rienmenbi, wynikająca przede wszystkim z aprecjacji dolara. Presja na waluty regionu rosła dodatkowo z powodu napływu kapitału w postaci inwestycji bezpośrednich i kapitałowych. Proces ten pogarszał konkurencyjność gospodarek, ale jednocześnie obniżał koszty obsługi zadłużenia denominowanego w obcych walutach (zarówno prywatnego, jak i publicznego), co obniżało koszt kredytu, ale jednocześnie ograniczyło rzeczywistą skłonność władz do przeciwdziałania temu procesowi.

Zbliżenie gospodarcze z Japonią przyczyniło się ponadto do synchronizacji cykli gospodarczych w analizowanych krajach i rosnącej ich współzależności. To zaś zwiększało z roku na rok prawdopodobieństwo tego, że lokalna recesja może się przekształcić w kryzys o regionalnym charakterze¹³.

¹² K. Wong (2001): *Housing market bubbles and currency crisis. The case of Thailand*, Japanese Economic Review, 52 (4), s. 382–404; S. Saxena, K. Wong (2002): *Economic growth, over-investment and financial crisis*, Mimeo, <https://faculty.washington.edu/karyiu/papers/invest-crisis.pdf>, [dostęp: 28.12.2015]; A. Raquiza (2012): *State Structure, Policy Formation, and Economic Development in Southeast Asia The political economy of Thailand and the Philippines*, London: Routledge; S. Siriprachai (1997): *Inconsistencies and Inequalities in Thai Industrialisation*, w: J.D. Schmidt, J. Hersh, N. Fold (eds.), *Social Changes in Southeast Asia*, London: Longman, s. 183–205.

¹³ S. Kim, J.H. Yoon, C. Viney (2001): *Dynamic interdependence and volatility transmission of Asian stock markets: evidence from the Asian crisis*, International Review of Financial Analysis, 10 (1), s. 87–96.

Wiele krajów azjatyckich miało też słabej jakości instytucje, co niejako uzupełniało opisany wcześniej niski poziom stabilności politycznej. Kraje ASEAN, w szczególności Filipiny, Indonezja i Tajlandia, znajdowały się w czołówce państw o wysokim poziomie korupcji. Rozpowszechnioną strategią administracji publicznej było poszukiwanie renty politycznej, zarówno u zagranicznych i krajowych inwestorów oraz przedsiębiorców, jak i u obywateli. Reżimy polityczne, pomimo przemian demokratyzacyjnych, były wciąż odległe od demokracji, w niektórych wypadkach były to nadal opresyjne dyktatury lub rządy junt wojskowych (Indonezja, Tajlandia). Boom ekonomiczny ukrywał nieefektywność instytucji publicznych i niesprawność systemów politycznych, ale potem przyczynił się do pogłębienia kryzysu i utrudnił zarządzanie nim.

Pewnym przybliżeniem jakości instytucji analizowanych krajów w przededniu kryzysu może być indeks percepcji korupcji *Transparency International* (TI)¹⁴. W roku 1996 do państw o niskiej korupcji zaliczały się w regionie: Japonia (17¹⁵), Singapur (7) i Hong-Kong (8). Średni poziom korupcji występował w: Malezji (26), Korei Południowej (27) i na Tajwanie (29), podczas gdy Tajlandia (37), Filipiny (44) i Indonezja (45) były krajami o wysokim poziomie korupcji. W rok później (wyniki ogłoszono w lipcu 1997, badania przeprowadzono w okresie przedkryzysowym) pozycje większości państw regionu były nieco gorsze (przebadano 52 kraje): Singapur (9), Hong-Kong (18), Japonia (21), Tajwan (31), Malezja (32), Korea Południowa (34), Tajlandia (39), Filipiny (40) i Indonezja (46). Za każdym razem bardzo niskie lokaty zajmowały Chiny, jednak tam specyfika korupcji była odmienna ze względu na ustrój polityczny. Choć indeksy TI budzą pewne zastrzeżenia, wyniki CPI (Corruption Perception Index) można potraktować jako przybliżenie jakości instytucji. Wskazują one na to, że bardziej odporne na kryzys instytucje miały kraje lepiej rozwinięte (Japonia, Singapur, Tajwan, Korea Płd., Malezja i Hong-Kong), mniej odporne – szybko industrializujące się państwa biedniejsze (większość krajów ASEAN).

Łącznie czynniki te spowodowały, że od początku lat 90. XX wieku z roku na rok pogarszała się sytuacja większości krajów objętych kryzysem, choć

¹⁴ Por. stronę internetową Transparency International: <http://www.transparency.org/research/cpi>.

¹⁵ Pozycja w rankingu, spośród 54 przebadanych krajów.

nie było to od razu widoczne we wskaźnikach. Jak pokazano wyżej, postępowała aprecjacja walut większości państw względem jena. Nastąpiło wyraźne spowolnienie dynamiki napływu kapitału netto (coraz wolniejszy przyrost łącznej wartości FDI), a w niektórych krajach odwrócenie trendu. W dużej mierze beneficjentem tej zmiany stały się Chiny oraz Hong-Kong stanowiący poniekąd bramę do inwestycji w Chinach. Państwo Środka stało się atrakcyjnym miejscem lokalizacji FDI zarówno ze względu na nieograniczone niemal zasoby taniej siły roboczej, jak i stabilność polityczną i gospodarczą, gwarantowaną przez niedemokratyczny reżim – po masakrze na Placu Niebiańskiego Spokoju władze włożyły wiele wysiłku w przekonanie inwestorów o bezpieczeństwie i zasadności inwestycji w Chinach. W efekcie, na takim tle, coraz wyraźniej zaczęły się ujawniać słabości instytucjonalne, ekonomiczne i polityczne innych krajów regionu. W tym, wraz ze spadkiem dynamiki napływu kapitału (lub jego odpływem), pojawiła się presja na deprecjację walut regionu.

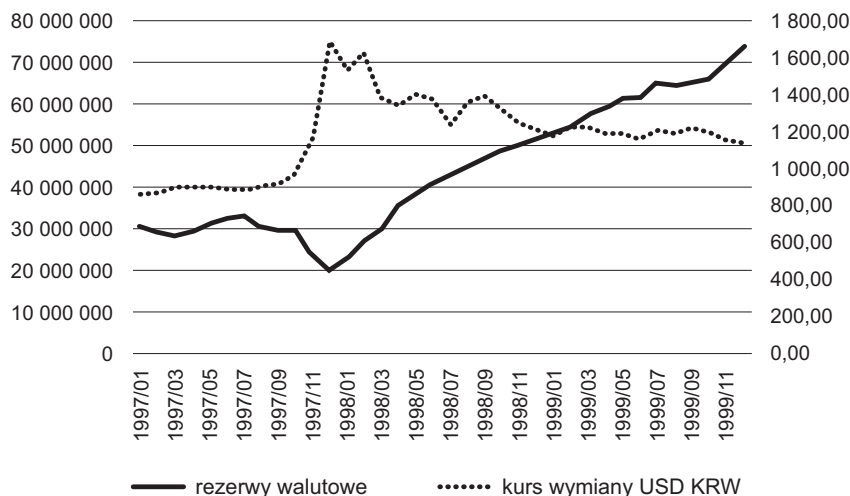
Kryzys – przebieg

Jak opisano wyżej, katalizatorem kryzysu w regionie stała się, wymuszona atakami spekulacyjnymi i słabością strukturalną gospodarki Tajlandii, dewaluacja bahta. Utrata zaufania do gospodarki Tajlandii niemal natychmiast dotknęła inne gospodarki regionu (por. tab. 1, wykres 4), co poskutkowało atakami spekulacyjnymi na waluty, załamaniem się ich kursów, odpływem inwestycji i kapitałów oraz niewypłacalnością części państw. W rezultacie doszło do gwałtownego wzrostu bezrobocia, spadków produkcji przemysłowej i załamania sektora budowlanego (np. w Tajlandii ok. 600 tys. cudzoziemskich pracowników budownictwa i sektora usług finansowych musiało opuścić kraj z powodu utraty pracy, co ukryło wzrost bezrobocia)¹⁶.

Kolejnym czynnikiem, mającym wpływ na wzrost ryzyka inwestycyjnego w regionie, była prawdopodobnie zmiana statusu Hong-Kongu, który od 1 lipca 1997 roku stał się (przy zachowaniu znacznego zakresu autonomii) częścią Chin. Niepewność odnośnie do rzeczywistej polityki Chin przyczyniła

¹⁶ Z. Chalamwong (1998): *The Impact of the Crisis on Migration in Thailand*, Asian and Pacific Migration Journal, 7 (2–3), s. 2–3, 297–312.

Wykres 4. Ostra faza kryzysu: kryzys walutowy w Korei Płd.
(przykład kryzysu walutowego w Azji Południowo-Wschodniej)



Źródło: Bank of Korea.

się zapewne do odpływu kapitału z regionu, wzmacniając efekt załamania kursu bahta w Tajlandii, co stało się 2 lipca tegoż roku¹⁷.

Kryzys w części krajów, poczynając od Tajlandii, doprowadził do niemal natychmiastowej utraty rezerw walutowych, a w konsekwencji utraty zdolności wpływania na kurs walutowy. Próby zapobiegania skutkom ataków spekulacyjnych wyczerpały te rezerwy w ciągu zaledwie kilku/kilkunastu dni. W efekcie dewaluacja walut okazała się dynamiczna i głęboka, w średnim okresie doprowadzając do szybkiego wzrostu cen w krajowej walucie (zarówno dóbr inwestycyjnych, jak i konsumpcyjnych importowanych, a poprzez wzrost kosztów energii również produkowanych lokalnie), a w konsekwencji do wzrostu niezadowolenia społecznego.

Jednocześnie trwał kryzys bankowy. Wpływały na niego odpływ kapitału za granicę i pogarszająca się sytuacja kredytobiorców. Wzrost kursu walutowego

¹⁷ Dodać można, że część polityków krajów ASEAN wskazywała, że ataki spekulacyjne na waluty regionu w tym okresie mogły być próbą wykorzystania koincydencji różnorodnych ryzyk o geopolitycznym i ekonomicznym charakterze (przyp. aut.).

ujawnił też koszty bardzo dużej ekspozycji kredytobiorców indywidualnych na ryzyko kursowe: duża część kredytów konsumpcyjnych i mieszkaniowych była denominowana w dolarach, a zabezpieczenia instytucjonalne okazały się słabe. Przełożyło się to na gwałtowne pogorszenie sytuacji banków i ograniczenie/wstrzymanie akcji kredytowej. Brak dostępu do kredytu, wzrost kosztów importu i destabilizacja gospodarek regionu, w tym spowolnienie wzrostu w Japonii, doprowadziło wkrótce do załamania w sektorze wytwórczym. Nie bez znaczenia był odpływ kapitału związany z narastaniem ryzyka inwestycyjnego. Warunki industrializacji zorientowanej na eksport i finansowanej przez zewnętrzny kapitał przyczyniły się do załamania produkcji przemysłowej oraz głębokiego kryzysu sektora usług finansowych. W ten sposób ostatecznie kryzys finansowy ujawnił słabości i wewnętrzne sprzeczności w objętych nim gospodarkach¹⁸.

Od początku zarządzanie kryzysem zarówno na poziomie krajowym, jak i ponadnarodowym było mało skuteczne. Pomimo wcześniejszych symptomów i sygnałów alarmowych kryzys w wielu krajach okazał się zaskoczeniem. W rezultacie, elity polityczne nie radziły sobie z zarządzaniem nim, zwłaszcza w warunkach słabnącej legitymizacji (zarówno reżimów autorytarnych, jak i skorumpowanych reżimów demokratycznych). Doprowadziło to do przekształcenia się załamania walutowego i bankowego, kolejno w kryzys gospodarczy i polityczny. Dynamika kryzysu politycznego była wysoka w krajach takich jak Indonezja, Korea Południowa czy Tajlandia. I tak, wzrost społecznego niezadowolenia skutkował upadkiem reżimu Suharto w Indonezji, zmianami politycznymi w Korei Południowej (sukces opozycji w wyborach prezydenckich), Tajlandii (protestami w maju 1997 r. oraz liberalizacją reżimu i zmianą konstytucji w ich następstwie) oraz mniej lub bardziej przejściowymi kłopotami rządzących w pozostałych krajach.

Regionalne struktury ponadnarodowe, w szczególności ASEAN, nie posiadały wystarczających zasobów (w tym instytucjonalnych), by podjąć skuteczne działania antykryzysowe. Wkrótce Tajlandia, a za nią inne kraje musiały zwrócić się o pomoc do MFW. Fundusz przygotował dla krajów, które o to poprosiły, pakiety pomocowe uzupełnione o pakiety dostosowań strukturalnych

¹⁸ M. Goldstein (1998): *The Asian Financial Crisis. Causes, Cures and Systemic Implications*, Washington: Institute for International Economics; Ch. Collins, A. Senhadji (2002): *Lending booms, real estate bubbles and the Asian crisis*, IMF WP 02/20.

(*structural adjustment packages*), których wprowadzenie było warunkiem uzyskania finansowego wsparcia. Pakiety te zawierały wymagania nieodbiegające od standardowych warunków pomocy w stabilizacji makroekonomicznej stawianych w latach 90. XX wieku przez MFW¹⁹. Składały się na nie: ograniczenie wydatków rządowych, polityka agresywnego zwiększenia stóp procentowych i dopuszczenie do upadłości banków i instytucji finansowych, które utraciły płynność. W zamian za realizację tych pakietów, kraje regionu uzyskały pomoc w stabilizacji walut. Pomoc MFW została jednak odrzucona przez Malezję, a Korea Południowa spłaciła w możliwie najszybszym okresie pożyczkę stabilizacyjną.

Jednocześnie, przebieg kryzysu był moderowany czynnikami zewnętrznymi, które w dużej mierze przyczyniły się do skrócenia jego ostrej fazy. Po pierwsze, dynamika wzrostu gospodarczego na świecie i w Azji w latach 1997–1998 pozostała relatywnie wysoka, zwłaszcza dzięki temu, że Chiny i Indie uniknęły najpoważniejszych skutków załamania. Kryzys pozostał więc wydarzeniem o zasięgu przede wszystkim regionalnym. Po drugie, sukcesy w procesie demokratyzacji w krajach objętych kryzysem najprawdopodobniej ułatwiły wprowadzanie przez nowe rządy polityk antykryzysowych. Nowe rządy miały większą swobodę działania w pierwszym okresie po objęciu władzy. Po trzecie, przynajmniej w części krajów, odpływ imigranckiej siły roboczej zmniejszył bezpośredni wpływ kryzysu (a w szczególności załamania w sektorze budowlanym) na lokalny rynek pracy. Po czwarte, załamanie kursów walut, choć niekorzystne dla mieszkańców, w średnim okresie pomogło w odbudowie sektora wytwórczego, przywracając konkurencyjność gospodarek²⁰.

Należy uznać, że skutki załamania gospodarek krajów Azji Południowo-Wschodniej okazały się względnie trwałe. Kryzys zakończył okres „azjatyckiego cudu gospodarczego”. Pomimo, że po 2–3 latach nastąpił powrót na ścieżkę wzrostu, to dynamika rozwoju gospodarczego w gospodarkach dotkniętych kryzysem okazała się wyraźnie niższa niż w okresie go poprzedzającym. W szczególności kraje zrzeszone w ASEAN straciły status następców azjatyckich tygrysów, a dynamika rozwoju gospodarczego Tajlandii, Indonezji czy Malezji przestała się wyróżniać na tle świata i regionu. Nie da się tego zjawiska wyjaśnić

¹⁹ MFW (2000): *Recovery from the Asian Crisis and the Role of the IMF*, IMF Report 00/05, <https://www.imf.org/external/np/exr/ib/2000/062300.htm>, [dostęp: 28.12.2015].

²⁰ Z. Chalamwong (1998).

jednoznacznie wyczerpaniem się potencjału wzrostu opartego na procesie doganiania (*catch-up*), znajdujące się na podobnym poziomie rozwoju gospodarki krajów takich jak Korea Południowa czy Japonia osiągały zdecydowanie wyższą dynamikę wzrostu przy utrzymywaniu wysokiego poziomu spójności społecznej. Jednak warto zwrócić uwagę na fakt, że w okresie pokryzysowym środowisko rozwoju gospodarczego stało się zdecydowanie mniej korzystne (co w szczególności wiązać należy ze wzrostem znaczenia gospodarczego Chin).

Wyzwania sytuacji kryzysowej

Z wymogami zarządzania kryzysem, przynajmniej na pierwszy rzut oka, kraje Azji Południowo-Wschodniej poradziły sobie dość dobrze. Jednak uważniejsza analiza wskazuje, że o sukcesie ich polityki antykryzysowej zdecydowały w dużej mierze czynniki egzogeniczne.

Jak wskazano wyżej utrzymanie dynamiki wzrostu gospodarczego na poziomach przedkryzysowych stało się nieosiągalne dla właściwie wszystkich krajów, które doświadczyły kryzysu. W dekadzie pomiędzy końcem kryzysu azjatyckiego i wybuchem wielkiej recesji w roku 2007 średnia dynamika wzrostu była wyraźnie niższa niż w okresie poprzedzającym kryzys. Gdyby przyjąć, że bez kryzysu możliwe byłoby utrzymanie średnich poziomów wzrostu gospodarczego porównywalnych z okresem przedkryzysowym, w krajach dotkniętych kryzysem u progu kolejnej recesji (2008) poziom PKB *per capita* byłby nawet o 50% wyższy. Jednocześnie, również w odniesieniu do technologicznych liderów, relatywny wzrost gospodarczy w regionie (proces doganiania, *catching-up*) wytracił na dynamice. Dotyczyło to zwłaszcza państw ASEAN, które nie zdołały podążyć ścieżką krajów NIE²¹.

Także proces uprzemysłowienia gospodarek regionu wyraźnie spowolnił. Rolę głównego wytwórcy produktów przemysłowych na stałe zaczęła pełnić gospodarka chińska, a w przypadku niektórych gospodarek krajów ASEAN można mówić o stagnacji lub wręcz deindustrializacji, jako następstwie kryzysu. W szczególności kryzys dotknął branże nowych technologii, obejmujące produkty o wysokiej wartości dodanej. Z kolei, m.in. wskutek deprecjacji

²¹ K.S. Jomo (ed.) (2004): *After The Storm: Crisis, Recovery and Sustaining Development in East Asia*. Singapore: Singapore Univ. Press.

walut, wzrosło znaczenie turystyki zagranicznej, jako ważnej gałęzi gospodarki. To przyczyniło się zarówno do przywrócenia wzrostu w krajach takich jak Tajlandia czy Indonezja, jak i do spadku bezrobocia w dłuższym okresie. Spowodowało to jednak, że gospodarki części państw stały się bardziej wrażliwe na cykl koniunkturalny w krajach rozwiniętych (co ujawniło się przy okazji recesji z roku 2008).

Wydaje się, że utraconych możliwości rozwoju gospodarczego nie zrównoważyła konsolidacja demokratyczna. Poziom percepcji korupcji, ponieważ wskaźnik jakości instytucji publicznych, w okresie pokryzysowym uległ tylko niewielkiej poprawie, a kolejne fale gwałtownych zmian na scenie politycznej i masowych protestów społecznych są świadectwem słabości i niskiej jakości powstałych/stabilizujących się po kryzysie reżimów demokratycznych. Kryzys osłabił też spójność społeczną w regionie: słabiej jego konsekwencje odczuli zamożni, mocniej – warstwy uboższe, a w efekcie nierówności zaczęły narastać (co było widoczne nawet w tak zamożnych krajach jak Korea Południowa)²².

W administrowaniu kryzysem gospodarczym większą rolę niż lokalne pomysły i rozwiązania odegrały narzucone wymogi MFW (można wręcz mówić o przemocy strukturalnej). W korzystnym otoczeniu zewnętrznym (utrzymujący się wzrost na świecie, względnie szybka odbudowa popytu na produkty eksportowe tych krajów), przy sprzyjającej sytuacji demograficznej (premia demograficzna, widoczna szczególnie wyraźnie w Korei Płd., ale także w innych krajach regionu) i warunkach poprawy pozycji konkurencyjnej dzięki spadkom kosztów pracy (co spowodowała dewaluacja walut oraz pogorszenie sytuacji na rynku pracy), reformy przeprowadzone w oparciu o te wymogi doprowadziły do stabilizacji sytuacji ekonomicznej i naprawy finansów publicznych w krajach lepiej rozwiniętych. Jednak w państwach słabiej rozwiniętych, takich jak Indonezja, społeczny koszt tych reform był znaczny, a ich powodzenie – ograniczone.

Poniżej, w części zatytułowanej „Kryzys azjatycki a europejski kryzys finansowy. Paralele kryzysu modeli państw rozwojowych” przedyskutowany został problem wyczerpania się modelu rozwojowego Azji Południowo-

²² H. Koo (2014): *Inequality in South Korea*, East Asia Forum, 1.07, <http://www.eastasiaforum.org/2014/07/01/inequality-in-south-korea>, [dostęp: 28.12.2015].

-Wschodniej, opartego na dwóch fundamentach: industrializacji zorientowanej na eksport i tym, co Akamatsu²³ skonceptualizował w idei klucza dzikich gęsi: sekwencyjnego rozprzestrzeniania się industrializacji w ramach regionu, z przechodzeniem starszych technologicznie i bardziej pracochłonnych gałęzi przemysłu do krajów mniej rozwiniętych, wraz z rozwojem gospodarki liderów. Kryzys tego modelu rozwojowego w części państw przełożył się na długotrwały okres spowolnienia wzrostu i pogorszenie ich pozycji rozwojowej (kraje ASEAN), ze względu na brak nowych koncepcji rozwojowych (Indonezja) lub próby wprowadzenia rozwiązań, które okazały się ekonomicznie nieefektywne, jak w Malezji. Władze malezyjskie podjęły próbę przededefiniowania polityki gospodarczej, tak by chronić rynek wewnętrzny – w związku z tym nastąpił powrót do protekcjonizmu z elementami polityki substytucji importu, wprowadzono też kontrolę przepływu kapitału. Choć, przynajmniej okresowo, przyczyniło się to do poprawy sytuacji wewnętrznej, wpłynęło na wyraźne pogorszenie konkurencyjności międzynarodowej Malezji w średnim okresie.

Ważnym czynnikiem, który wpłynął na zarządzanie kryzysem w Malezji, było odrzucenie pomocy MFW. Opinie na temat konsekwencji tej decyzji są niejednoznaczne. W korzystnym otoczeniu zewnętrznym końca lat 90. XX wieku swoboda prowadzenia polityki gospodarczej, a zwłaszcza ekspansji fiskalnej mogła mieć częściowo pozytywny efekt, jednak w dłuższym okresie koszty (jak odpływ kapitału zagranicznego, spadek zaufania inwestorów), jak się wydaje, przeważały nad korzyściami²⁴.

Zupełnie inną strategię wybrała Korea Południowa, która po otrzymaniu pożyczki stabilizacyjnej zastosowała się do zaleceń MFW, jednak szybka spłata zobowiązań wyeliminowała bezpośredni wpływ funduszu na politykę gospodarczą w tym kraju w dłuższym okresie. Sam kryzys stworzył warunki do restrukturyzacji systemu gospodarczego. Ukształtowało się jeszcze bardziej sprzyjające środowisko do wzrostu produkcji przemysłowej²⁵. Proces ten, metaforycznie dający się opisać jako restrukturyzacja „przedsiębiorstwa” Korea Inc.²⁶ dokonał się, przynajmniej w pewnej mierze, kosztem dotychczasowego

²³ K. Akamatsu (1962).

²⁴ K.S. Jomo (2004); P. Athukorala (2010): *Malaysian economy in three crises*. WP in Trade and Development, 12, Canberra: ANU.

²⁵ K.S. Jomo (2004).

²⁶ J.-S. Shin, H.-J. Chang (2003).

modelu społecznego²⁷. Od czasu kryzysu widoczny jest wzrost majątkowego i dochodowego współczynnika Giniego, zwiększenie udziału osób żyjących poniżej progu relatywnego ubóstwa, a jednocześnie spadek nakładów na wydatki społeczne²⁸. To wszystko zaś dokonuje się w warunkach niskiej dzietności i starzejącego się społeczeństwa, w związku z czym grupą szczególnie odczuwającą skutki takiej polityki są emeryci, a to oni przecież budowali dostatek Korei. Niektórzy interpretują zmiany polityki gospodarczej w Korei jako adaptację do azjatyckich warunków neoliberalnego modelu gospodarczego, tym samym zaś, pomimo szybkiej rezygnacji z pomocy MFW, *de facto* przyjęcie promowanych przez fundusz rozwiązań²⁹.

Kraje Azji Południowo-Wschodniej stanęły w połowie lat 90. XX wieku także przed szeregiem wyzwań o charakterze strukturalnym, prowadzących do kryzysu, a potem w wyniku sprzężeń zwrotnych przez ten kryzys wzmacnianych. Szybki wzrost gospodarczy związany z napływem inwestycji zagranicznych, zwłaszcza w krajach ASEAN, doprowadził do niekorzystnych przemian w strukturze gospodarczej, w tym na rynku pracy. Gwałtowny wzrost sektora produkcyjnego i budowlanego w dużych miastach spowodował wyraźną asymetrię rozwojową. Dynamika tego wzrostu była tak silna, że ważną grupą na rynku pracy – jak w Tajlandii – stali się imigranci, pomimo tego, że proces transformacji społeczeństw tych krajów w miejskie społeczeństwa przemysłowe był daleki od zakończenia, a imigracja pracowników z zagranicy go spowolniła. Awans finansowy nowej klasy średniej, formującej się w dużych miastach (jak Bangkok czy Dżakarta) i tak nie dorównywał jej nowym, globalnym aspiracjom. Przyczyniło się to do wzrostu popytu na kredyt konsumpcyjny i mieszkaniowy, konsekwencje czego zostały opisane powyżej. Wspierany przez elity polityczne wzrost gospodarczy, niejako kompensujący niedostatek wolności politycznych (w modelu nieco podobnym do chińskiego), prowadził do narastania problemów strukturalnych³⁰.

²⁷ D. Hundt (2009): *Korea's developmental alliance : state, capital and the politics of rapid development*, London: Routledge.

²⁸ H. Koo (2014).

²⁹ D. Hundt (2014): *Economic crisis in Korea and the degraded developmental state*, Australian Journal of International Affairs, 68, s. 499–514.

³⁰ K.S. Jomo (2003): *Southeast Asian Paper Tigers. From miracle to debacle and beyond*, London: Routledge.

Wielu autorów zwraca też uwagę na znaczenie pokusy nadużycia w modelu wzrostu imitującym strategię rozwojową Korei Południowej czy Tajwanu. Nacisk na rozwój projektów infrastrukturalnych subsydiowanych przez państwo, nominowanie firm do sukcesu, ochrona i wsparcie firm zagrożonych upadkiem czy swoista gwarancja ze strony rządu, że zwrot z inwestycji jest niejako ubezpieczony, tworzyły warunki dla osiągnięcia wysokiej stopy wzrostu gospodarczego. Jednocześnie jednak tworzyły pokusę do podejmowania nieoptymalnych decyzji gospodarczych. Zwroty z nowych inwestycji spadały aż poniżej rzeczywistego kosztu kapitału. Jednocześnie, w warunkach niedoboru kapitału krajowego, kapitał importowano z zagranicy. Pomimo pogarszających się uwarunkowań inwestycyjnych, w środowisku instytucjonalnym tworzonym przez rządy krajów regionu, firmy wciąż inwestowały. Korzystały przy tym z liberalizacji obrotów kapitałowych wprowadzonej w regionie w I połowie lat 90. XX wieku. Z drugiej strony, banki inwestycyjne ignorując sygnały ostrzegawcze chętnie pożyczaly lokalnym pośrednikom, wspierając akcję kredytową pomimo narastających nierównowag gospodarczych³¹.

Zachowania elit politycznych i urzędniczych oraz całego aparatu władzy, próbującego w okresie *prosperity* poszukiwać renty politycznej, wpłynęły bez wątplenia na nierówny rozkład korzyści ze wzrostu w dekadzie poprzedzającej kryzys. Prócz odnoszącej profity klasy średniej, najwięcej korzyści uzyskiwali skorumpowani politycy i urzędnicy (zresztą po części wchodzący w skład tej klasy), a koszty nieefektywnych i skorumpowanych instytucji przeniesiono głównie na klasy niższe. Tam i tak awans społeczny był wystarczająco satysfakcjonujący dla imigrujących do miast, a mieszkańcy wsi prawdopodobnie nie stanowili – z punktu widzenia władz – politycznego zagrożenia. W samych miastach, prócz zamożnych dzielnic, gwałtownie poszerzały się obszary skrajnej biedy, ujawniając słabości wybranego modelu rozwoju.

Można wskazać pewną paralelę z końcowymi latami istnienia PRL i szerzej, systemu socjalizmu państwowego w Europie Wschodniej (choć oczywiście w socjalizmie proces ten toczył się w warunkach kryzysu, a nie hossy ekonomicznej). Władza i administracja dokonywała poważnych wysiłków by „wymieniać” kapitał polityczny na ekonomiczny, nawet kosztem narastających

³¹ G. Corsetti, P. Pesenti, N. Roubini (1998): *Paper tigers? A model of Asian crisis*, NBER Working Paper 6783.

napieć strukturalnych w gospodarce narodowej. W Azji Południowo-Wschodniej kryzys niejako odsłonił to oblicze władzy, albo spowodował, że społeczeństwo nie chciało go tolerować. Wydaje się z kolei, że skorumpowane instytucje okazały się mało elastyczne i podatne na reformy (w szczególności w słabszych i mniej zamożnych spośród krajów dotkniętych kryzysem), co przełożyło się na wybuchy protestów społecznych.

Wszystko to były przejawy strukturalnych sprzeczności narastających w regionie. A słabość państw azjatyckich w zarządzaniu wyzwaniem strukturalnymi ujawniła się także poprzez zmiany na mapie geopolitycznej regionu³². W wyniku kryzysu Indonezja utraciła kontrolę nad Timorem Wschodnim, a krajem zaczęły wstrząsać wewnętrzne konflikty. W Tajlandii lata po kryzysie przyniosły niestabilną demokratyzację, kolejne fale protestów i zamach stanu. Wewnętrzna słabość Tajlandii wpłynęła na osłabienie jej pozycji w regionie. Faktycznym beneficjentem okazały się Chiny, których pozycja regionalna i globalna uległa znaczącej poprawie. Jednocześnie, jak wskazałem już powyżej, w biedniejszych krajach polityka promowana przez instytucje zachodnie (zwłaszcza MFW) nie przyniosła oczekiwanych rezultatów, a w powszechnej percepcji była traktowana jako przyczyna długookresowego pogorszenia warunków życia. W efekcie partnerstwo USA-Japonia, kształtujące ład geopolityczny regionu zostało naruszone. Sam dostęp do rynków światowych gwarantowany przez USA, a tworzący warunki rozwoju dla państw będących w okresie zimnej wojny w tak niekorzystnej sytuacji geopolitycznej jak Tajwan i Korea Południowa, przestał wystarczać do jego podtrzymywania. Kluczową rolę gospodarczą i polityczną zaczęły odgrywać Chiny, nadzwyczaj dynamiczne w porównaniu do starzejącej się Japonii i zdecydowanie potężniejsze od któregośkolwiek z pozostałych krajów regionu. Przesunięcie osi rozwojowej w stronę Chin nie oznaczało jednak, przynajmniej w krótkim okresie, zdefiniowania nowego modelu rozwojowego, a raczej tylko kryzys dotychczasowego³³. Dopiero w ostatnich latach Chiny próbują tę sytuację zmienić.

³² IISD (2007): *Regional integration, trade and conflict in Southeast Asia. The Singapore Institute of International Affairs*, IISD, https://www.iisd.org/pdf/2007/tas_rta_se_asia.pdf, [dostęp: 28.12.2015].

³³ K.E. Broedsgaard, B. Heurlin (eds.) (2002): *China's Place in Global Geopolitics: Domestic, Regional and International Challenges*, London: Routledge.

Niskiej jakości instytucje publiczne nie stworzyły warunków do spokojnego wyjścia z kryzysu. Stąd, zwłaszcza w krajach ASEAN, trwał on relatywnie długo (w kontekście sprzyjającego klimatu gospodarczego i politycznego na świecie), a jego długoterminowe konsekwencje (takie jak trwały spadek stopy wzrostu) nie ustąpiły aż do lat 2007–2008, kiedy zaczął być odczuwalny kolejny, ogólnosiwiatowy kryzys. Lepiej poradziły sobie kraje będące w momencie wybuchu kryzysu na wyższym poziomie rozwoju gospodarczego, społecznego, a także technologicznego. Tam, mimo skorumpowania, instytucje okazały się dość sprawne a poziom demokratyzacji dostatecznie wysoki, by względnie efektywnie zarządzać wyzwaniami kryzysu.

Wyzwanie zarządzania sytuacją kryzysową, zarówno o charakterze zapalnym jak i potem – w długim okresie – pokazało słabości większości krajów regionu. Na kryzysie nie skorzystała Japonia, pomimo że bez wątpienia stworzył on okazję do poprawy jej pozycji gospodarczej, a straciła większość innych państw. Najodporniejsze, oprócz Korei Południowej, okazały się kraje czerpiące profity ze specjalnych relacji z Chinami: Tajwan, Hong-Kong i Singapur. Każdy z nich na swój sposób był w tym okresie bramą do Chin. Dla kapitału z Zachodu droga często prowadziła przez inwestycje w Tajwanie lub Hong-Kongu, a dla towarów chińskich droga do krajów wysoko rozwiniętych niejednokrotnie wiodła przez Hong-Kong i Singapur³⁴.

Jednocześnie warto podkreślić, że właśnie te państwa w poprzedzającej dekadzie nadrobiły większość dystansu rozwojowego do Japonii. Ich poziom zaawansowania technologicznego, rozwój instytucjonalny, a jednocześnie duża samodzielność w międzynarodowych stosunkach gospodarczych, przyczyniły się do względnie sprawnego opanowania kryzysu. Instytucje przechodzące proces demokratyzacji (w Korei Południowej i na Tajwanie), względnie przygotowane na szok instytucjonalny (jak w przypadku Hong-Kongu dostającego się pod chińską kuratelę) albo przynajmniej wyraźnie zmodernizowane po dekadach polityki transparentności (Singapur) były w stanie w elastyczny sposób zareagować na wyzwania kryzysowe. W krajach ASEAN taka sytuacja nie miała miejsca.

Kraje ASEAN w dużej mierze zamortyzowały w średnim okresie konsekwencje kryzysu przez wymuszoną czynnikami zewnętrznymi dewaluację waluty (z wyjątkiem najsłabiej rozwiniętej spośród dotkniętych kryzysem

³⁴ Ch.H. Lee (2002): *Financial liberalization and economic crisis in Asia*, London: Routledge.

państw Indonezji, która weszła w długotrwałą, głęboką recesję). Jednak wpłynęło to zdecydowanie niekorzystnie na sytuację mieszkańców, a zwłaszcza kształtującej się właśnie klasy średniej. W szczególności, obciążeniem stały się kredyty konsumpcyjne (oraz w mniejszym stopniu dług publiczny) denominowane w dolarach oraz wzrost cen produktów importowanych. Ponadto odpływ kapitału wiązał się z redukcją miejsc pracy lub pogorszeniem warunków zatrudnienia.

Za wyjątkiem krajów NIE, dysponujących relatywnie nowoczesnymi i sprawnymi instytucjami publicznymi zdolnymi do formułowania polityk rozwojowych, wszelkie działania polityczne mające na celu ograniczenie konsekwencji kryzysu były podejmowane z dużym opóźnieniem lub wcale. Samo „opanowanie” kryzysu w większości przypadków wiązało się z realizacją wymogów MFW (negatywny wizerunek organizacji w społeczeństwach regionu utrzymywał się jednak wskutek radykalizmu zastosowanych bardzo długo zaleceń, a konsekwencje geopolityczne takiego podejścia zostały już omówione powyżej), podstawowym przynajmniej rozładowaniem napięć o charakterze społecznym i etnicznym (w wielu krajach reakcją na kryzys były antychińskie zamieszki) i ustabilizowaniem kryzysu politycznego. Rozpad systemów politycznych pozostawił zaś lokalny biznes, uzależniony od sieci powiązań klientelistycznych, samemu sobie.

Kryzys nie tylko osłabił zdolności zarządzania na poziomie państwa, korporacji i przedsiębiorstwa (poniżej opisane zostały także konsekwencje zerwania więzi polityki i biznesu w regionie), ale także na poziomie współpracy międzynarodowej:

„Kryzys podważył spójność strukturalną i koherencję ASEAN. Ta regionalna struktura gospodarcza została zdestabilizowana w skutek wielkich wewnętrznych nierównowag gnębiących kraje członkowskie i odwracających pozytywne trendy z lat poprzedzających kryzys. Wiele krajów ASEAN powróciło do polityki nacjonalizmu gospodarczego wycofując się z liberalizacji gospodarczej (w modelu zorientowanych na eksport gospodarek krajów NIE) i chroniąc krajowy przemysł i rynek. Szczególny jest przypadek Malezji, która zaczęła eksperymentować z kontrolą przepływów kapitałowych i powróciła do nierynkowego kursu walutowego³⁵”.

³⁵ IISD (2007).

W konsekwencji, również w dłuższym okresie, kiedy ostra faza kryzysu się zakończyła, zdolności poszczególnych krajów ASEAN do zarządzania sytuacją kryzysową okazały się ograniczone. W dodatku niektóre państwa, jak Malezja i Tajlandia powróciły do konkurowania o kapitał i inwestycje na światowym rynku niemal wyłącznie kosztami siły roboczej, co zatrzymało proces modernizacji sektora przemysłowego. Jeśli można mówić o sukcesie rozwojowym krajów NIE, w których model industrializacji nakierowanej na eksport doprowadził w okresie pokryzysowym do utrzymania, a nawet wzmocnienia pozycji lokalnych marek i firm na globalnym rynku (jak Samsung, Hyundai, ACER, ASUS i wiele innych), państwa ASEAN nie zdołały tego powtórzyć. Mogło to wynikać z długiego doświadczenia krajów NIE w formułowaniu i zarządzaniu politykami rozwojowymi. Administracja była tam, w przeciwieństwie do państw ASEAN przygotowana do wprowadzania również polityk antykryzysowych. Wyższy poziom legitymizacji również temu sprzyjał.

Wydaje się, że przebieg kryzysu ujawnił przede wszystkim jak płytką była **legitymizacja** reżimów politycznych w Azji Południowo-Wschodniej. W szczególności, w uboższych krajach Azji kryzys okazał się politycznym tsunami, które zostawiając po sobie ruiny poprzedniego systemu stworzyło bardzo ograniczone warunki do wzrostu stabilności ukształtowanych na nowo systemów politycznych. Konsekwencje degradacji legitymizacji dotychczas sprawujących władze reżimów były odczuwalne również dla biznesu. Specyfiką modelu azjatyckiego państwa rozwojowego (*developmental state*) były bliskie związki między reżimami a prywatnym biznesem.

Kryzys legitymizacji oznaczał nie tylko brak zdolności do podjęcia działań antykryzysowych, w efekcie którego nastąpiło sprzężenie zwrotne i upadek części reżimów albo bardzo głęboka korekta w ich funkcjonowaniu. Jednocześnie zmieniły się reguły funkcjonowania prywatnego biznesu, a za wyjątkiem Korei Płd. oraz słabiej dotkniętych kryzysem pozostałych krajów NIE, w których zdążyły powstać silne firmy, oznaczało to bardzo poważny kryzys sektora biznesowego. Miał on charakter strukturalny i w średnim okresie wzmocnił skutki kryzysu gospodarczego.

Co jednak najważniejsze, kryzys ekonomiczny doprowadził azjatycki model państwa rozwojowego do załamania lub wręcz destrukcji. W szczególności można to obserwować w zamożniejszych krajach regionu (Japonia, kraje NIE), w których w okresie pokryzysowym nastąpił wyraźny wzrost

nierówności. Miało to związek z reorientacją polityki gospodarczej i społecznej – powolnym odchodzeniem od modelu *developmental state* na rzecz konkurencyjności na światowych rynkach. W krajach biedniejszych proces konsolidacji instytucji tego typu państwa nie został zaś nigdy dokończony.

Wygrani i przegrani kryzysu w Azji

Największym „wygranym” załamania gospodarczego w Azji okazały się Chiny. Przez kryzys właściwie nie dotknięte, w niedługim czasie stały się odbiorcą istotnej części kapitału, który odpłynął z krajów Azji Południowo-Wschodniej. Co więcej, wykorzystując niektóre narzędzia polityki przemysłowej charakterystyczne dla azjatyckich państw rozwojowych, z sukcesem zaczęły budować własne firmy. Jak się wydaje, w ciągu kolejnej dekady lepiej poradziły sobie ze stwarzaniem warunków do trwałego i stabilnego wzrostu (*sustainable growth*) niż kraje ASEAN przed kryzysem.

O względnym sukcesie można też mówić w odniesieniu do krajów NIE. Korea Płd., Tajwan, Singapur i Hong-Kong szybko wróciły na ścieżkę wzrostu gospodarczego, utrzymując swoją pozycję w gospodarce światowej. Podążając drogą Japonii, bardzo się do niej zbliżyły pod względem poziomu rozwoju. Nawet ograniczenie interwencjonizmu państwa oraz związków państwo-prywatny sektor przemysłowy nie wpłynęło negatywnie na możliwości rozwojowe tych krajów. Liberalizacja gospodarcza i polityczna dały nowy impuls rozwojowy, a utworzone w okresie protekcjonistycznej polityki industrializacji (zorientowanej na eksport) firmy (w szczególności koreańskie *chaebole*) stały się motorami wzrostu, odgrywając nieco podobną rolę jak japońskie *keiretsu* w latach 1970–1980. Odbiło się to jednak kosztem narastających napięć społecznych, których odbiciem są zarówno rosnące nierówności jak i głęboki kryzys demograficzny w tych krajach.

Wreszcie, na kryzysie skorzystały też najsłabiej rozwinięte państwa regionu (Bangladesz, Wietnam), które w coraz większym stopniu są traktowane jako atrakcyjne lokalizacje dla przemysłu pracochłonnego. Przewagi lokalizacyjne krajów takich jak Tajlandia czy Malesja zmniejszyły się ze względu na niestabilność polityczną i ekonomiczną, którą ujawnił kryzys, jak i rosnące koszty pracy.

Wśród przegranych sytuacji kryzysowej, należy wskazać po pierwsze – państwa ASEAN, a po drugie – Japonię. Kraje ASEAN zostały wyraźnie

„wybite” ze ścieżki rozwojowej. Proces uprzemysłowienia spowolnił, co szczególnie dobrze ilustrują statystyki eksportu. Wprawdzie produkcja przemysłowa nadal wzrastała, ale jej udział w eksporcie pozostał stabilny. Ponadto, dynamika wzrostu produkcji przemysłowej (pomimo niższego zaawansowania technologicznego i niższych poziomów PKB) zaczęła wyraźnie odbiegać od tej, która cechowała kraje NIE (z wyjątkiem Hong-Kongu, w którym wzrost zyskał nowe podstawy) i była niewiele wyższa od państw wysoko rozwiniętych (Japonii czy USA).

Natomiast Japonia pozostała w sekularnej stagnacji trwającej od początku lat 90. XX wieku. Kryzys, w przeciwieństwie do Korei Płd., nie doprowadził do reform strukturalnych, które zwiększyłyby (lub przywróciły) japońską konkurencyjność. W połączeniu z niekorzystnymi trendami demograficznymi sprawiło to, że po kryzysie Japonia weszła w kolejną „straconą dekadę”. Pewną ilustracją tych odmiennych konsekwencji kryzysu jest dynamika produkcji przemysłowej w okresie pokryzysowym.

Szczegółowa analiza danych dotyczących dynamiki wzrostu gospodarczego w okresie pokryzysowym wskazuje, że najlepiej – poza Chinami – z sytuacją kryzysową poradziły sobie Tajwan i Korea Południowa, rozwijając się szybciej niż przeciętna regionalna, podczas gdy wyraźnie słabiej radziły sobie pozostałe kraje. W konsekwencji, dochodziło do konwergencji w grupie państw zamożnych (biedniejsze Korea i Tajwan doganiały zamożne miasta-państwa Singapur i Hong-Kong oraz Japonię), podczas gdy tempo rozwoju krajów biedniejszych skutkowało dekonwergencją w stosunku do liderów. Jednak, w ramach grupy państw biednych też wystąpiło zjawisko konwergencji.

Ostatnim, zapewne nieco przypadkowym, przegranym okazał się wielki kraj surowcowy – znajdująca się w schyłkowym okresie rządów Jelcyna Rosja.

Kryzys azjatycki. Czy kryzys modelu industrializacji zorientowanej na eksport w Azji Południowo-Wschodniej?

W II połowie lat 80. XX wieku grupa krajów Azji Południowo-Wschodniej (w większości skupionych w ASEAN) podjęła próbę naśladowania strategii rozwoju gospodarczego realizowanej w Japonii od lat 50. XX wieku oraz w Korei Południowej i Tajwanie (oraz państwach-miastach Singapurze

i Hong-Kongu) od lat 60. XX wieku³⁶. Kluczową składową tej strategii była polityka industrializacji, która pozwoliłaby wykorzystać zasoby taniej siły roboczej do konkutowania na globalnych rynkach i obejść problem *infant industry* (dylematu wieku dziecięcego przemysłu). Strategia ta opierała się w związku z tym na wspieraniu rozwoju przemysłu lekkiego przy jednoczesnym tworzeniu zachęt do oszczędzania, aktywnej polityce edukacyjnej, mającej na celu poprawę jakości kapitału ludzkiego oraz poszukiwaniu nisz rozwojowych, a w szczególności zaawansowanych technologicznie gałęzi przemysłu, w których problem *infant industry* miałby ograniczone oddziaływanie (jak przemysł samochodowy i elektroniczny w Japonii czy przemysł elektroniczny i komputerowy w Korei Płd. oraz na Tajwanie). Wspieranie powstawania konglomeratów przemysłowych również tworzyło warunki do rozwoju – początkowo niekonkurencyjnych – gałęzi przemysłu.

Uprzemysłowienie krajów ASEAN przebiegało dynamicznie w latach 80. XX wieku i pierwszej połowie lat 90. XX wieku, lecz kryzys azjatycki wyraźnie stanowił cezurę w tym procesie. W następnej dekadzie dynamika uprzemysłowienia Malezji (mierzona wartością produkcji przemysłowej), Tajlandii, a nawet rolniczej Indonezji, bardzo gwałtownie spadła, co widoczne jest szczególnie w porównaniu z krajami azjatyckimi wchodzącymi później w proces uprzemysłowienia (Bangladesz, Wietnam, ale także Chiny), jak również z państwami NIE. Proces przekształceń strukturalnych w gospodarkach krajów ASEAN utracił dynamikę, podobnie jak tempo ich modernizacji. W ciągu dekady po kryzysie azjatyckim wyraźnie zwolniło również tempo poprawy jakości życia i nadgania (*catch-up*) gospodarek państw wysoko rozwiniętych.

³⁶ A. Amsden (2001): *The Rise of "The Rest": Challenges to the West From Late-Industrializing Economies*, Oxford: Oxford University Press; I. Chalmers, V.R. Hadiz (eds.) (1997): *The Politics of Economic Development in Indonesia: Contending Perspectives*, London: Routledge; K.S. Jomo (1993): *Industrialising Malaysia: Performance, Problems, Prospects*, London: Routledge; K.S. Jomo et al. (1998): *Case of Malaysia: Industrial Policy and the Emergence of Internationally Competitive Manufacturing Firms in Malaysia*, w: K. Takahashi (ed.), *Asia's Development Experiences: How Internationally Competitive National Manufacturing Firms Have Developed in Asia*, Tokyo: Foundation for Advanced Studies on International Development, s. 178–261; K.S. Jomo (2001): *Southeast Asia's industrialization. Industrial policy, capabilities and sustainability*, Basingstoke: Palgrave; A. Ikeo (ed.) (1997): *Economic Development in Twentieth-Century East Asia: The International Context*, London: Routledge; Lee (2002).

Trzeba podkreślić, że kraje ASEAN tylko po części weszły na ścieżkę rozwoju typową dla azjatyckiego państwa rozwijającego się. Jakość instytucji politycznych w tych krajach, w warunkach destabilizacji politycznej okazała się względnie niewielka, co miało źródła w skali klientelizmu opisanej wyżej, a także w słabnącej legitymizacji reżimów. Finansowanie industrializacji pochodziło przede wszystkim z FDI, a nie – jak w przypadku pierwszej generacji państw rozwojowych w Azji – z wewnętrznej akumulacji i pomocy rozwojowej.

Dziś Malezja – w trzeciej dekadzie prób – wciąż aspiruje do grupy najnowocześniejszych gospodarek świata, zaś w Tajlandii funkcjonuje wiele fabryk i montowni zaawansowanych technologicznie produktów elektronicznych. Jednak, ponownie trzeba to podkreślić, względna pozycja obu krajów od czasu kryzysu ulega co najwyżej nieznacznym zmianom. Proces awansu cywilizacyjnego wyraźnie spowolnił. Warto dodać, że Malezja pozostaje jednak, od czasu cudu gospodarczego, najbardziej zaawansowaną technologicznie i najnowocześnieją gospodarką kraju muzułmańskiego na świecie (z wyłączeniem państw, które rozwój gospodarczy finansują z zysków ze sprzedaży ropy naftowej).

Kraje NIE (w szczególności te większe) poradziły sobie z kryzysem dużo lepiej. Utrzymały one wysoką dynamikę wzrostu gospodarczego – w tej chwili poziom rozwoju Korei Płd. i Tajwanu nie odbiega już istotnie od poziomu rozwoju Japonii (mierzonego PKB *per capita*). Jednak i tam kosztem było przynajmniej częściowe odejście od modelu państwa rozwojowego. Liberalizacja i deregulacja gospodarki nie była wymuszona oczekiwaniami MFW, który udzielił pomocy stabilizacyjnej w okresie kryzysu, jak pokazuje przykład Korei. Jednak efektywne przyjęcie, analogicznego do promowanego przez MFW, „neoliberalnego” wzorca rozwojowego, uzupełnionego o rozbudowaną politykę przemysłową, stworzyło warunki do kontynuacji sukcesu rozwojowego. Z drugiej strony, ograniczone tradycje demokratyczne, silna społeczna pozycja administracji i powszechnie odczuwany sukces ekonomiczny, efektywnie „przetłumaczony” na sukces wizerunkowy rządu, pozwoliły na zmianę modelu rozwojowego (czyli *de facto* planowy demontaż państwa rozwojowego) bez wywołania fali protestów społecznych.

W efekcie, w mojej opinii, można mówić o kryzysie lub zaniku modelu państwa rozwojowego w Azji, w którym podstawową rolę odegrał analizowany

tu kryzys gospodarczy. Państwo ograniczyło swoją rolę zarówno we wspieraniu rozwoju gospodarczego, jak i społecznego. Nastąpiła reorientacja polityki gospodarczej, częściowo wymuszona wymogami pakietów pomocowych MFW³⁷. Pod pewnymi względami wyjątkiem pozostała Malezja, która już po kryzysie intensywnie sięgała do narzędzi polityki protekcyjnej, interwencjonizmu państwowego i polityki społecznej (która miała wyraźnie etniczny profil, a jej celem była poprawa sytuacji ludności malajskiej).

O ile jednak w Japonii, Korei Południowej i na Tajwanie państwo rozwojowe przyczyniło się do wyraźnego i trwałego ograniczenia nierówności w dekadach poprzedzających kryzys, to w krajach ASEAN wysoki poziom nierówności społecznych okazał się trwały (przed i po kryzysie). Wysiłki mające na celu jego ograniczenie przyniosły bardzo umiarkowane efekty, również w Malezji. Zatem w krajach bogatych i mających relatywnie skuteczne instytucje publiczne sukcesem skończyło się (częściowe) odejście od modelu państwa rozwojowego w imię podtrzymania wzrostu, a w krajach o słabych instytucjach polityki antykryzysowe, w całym ich zróżnicowaniu, sprawdziły się słabiej (nierówności przetrwały, powrót do wzrostu – nie zawsze się udawał).

Kryzys azjatycki a europejski kryzys finansowy. Paralele kryzysu modeli państw rozwojowych

Modele rozwojowe europejskich (kapitalistycznych) peryferii i krajów Azji Południowo-Wschodniej były odmienne³⁸. Inna była polityka przemysłowa, rola państwa i sama trajektoria doganiania centrum. Inna jest też koncepcja państwa rozwojowego, zwłaszcza od czasu, gdy na politykę rozwojową w Europie wpływają instytucje europejskie. Jednak już dużo wcześniej punktem odniesienia była kapitałochłonna industrializacja krajów centrum, podczas gdy w Azji wzorem stała się pracochłonna industrializacja Japonii. Wreszcie, odmienne były długookresowe ścieżki rozwoju. W efekcie proces industrializacji na europejskich peryferiach (zarówno kapitalistycznych, jak i komunistycznych) był kapitało- i zasobochłonny. Przyczynił się, zwłaszcza

³⁷ L. Low (2004): *Developmental States: Relevancy, Redundancy Or Reconfiguration?*, New York: Nova Publishers.

³⁸ L. Low (2004).

na europejskim południu, do rozwoju wysoko produktywnych, ale względnie niewielkich (zwłaszcza w kategoriach zatrudnienia), sektorów wytwórczych.

W przypadku Europy, polityka rozwojowa (i w szczególności polityka przemysłowa) na południowych i wschodnich peryferiach przebiegała, w dużym uproszczeniu, dwuetapowo. W pierwszym etapie, w okresie niedemokratycznych (autorytarnych) rządów, podejmowane były względnie skuteczne próby budowy gospodarek rynkowych o relatywnie słabych związkach z resztą Europy. W przypadku peryferii wschodnich miało zamiast tego miejsce pełne uzależnienie gospodarcze od Związku Socjalistycznych Republik Sowieckich (ZSRS) i ukształtowanie się systemu nierynkowego, tzw. socjalizmu państwowego. W drugim etapie, w trakcie procesu integracji europejskiej, pomoc strukturalna miała prowadzić do konwergencji rozwoju, jednocześnie okazało się, że postęp ma charakter zależny w stosunku do gospodarek europejskiego centrum. Podobne stadia rozwoju można obserwować i w Azji, jednak tam, w ramach obszaru gospodarczego rozwijającego się wokół Japonii, dużo mniejsze (lub wręcz żadne) znaczenie odgrywała polityka konwergencji. Z kolei, na odwrót, dużo większą uwagę ze strony rządzących elit w Azji (w porównaniu do peryferii Europy) cieszyła się polityka przemysłowa.

Pomimo tych odmienności, można jednak wskazać pewne strukturalne podobieństwa między regionami. W obu dominującą rolę gospodarczą odgrywa gospodarka o dużym, nowoczesnym i zaawansowanym technologicznie sektorze przemysłowym (odpowiednio Japonia i Niemcy – choć w Europie centrum można zdefiniować szerzej). W tych regionach gospodarki krajów peryferyjnych są silnie powiązane z wiodącą gospodarką – inwestycjami bezpośrednimi, miejscem w łańcuchach produkcyjnych, cyklami gospodarczymi. Ich rozwój ma więc, przynajmniej w części, charakter rozwoju zależnego. Łatwo też wskazać istotne różnice: większe zróżnicowanie poziomu rozwoju w Azji, większe zapewne zróżnicowanie jakości instytucji publicznych i większe odmienności kulturowe tamże. Inna była też polityka walutowa w obu regionach. W Azji waluty krajów peryferyjnych przed kryzysem pozostawały związane z dolarem, a nie z jenem; w Europie strefa euro objęła kraje centrum i peryferii. Inny był też charakter samego kryzysu. W Europie w efekcie globalnego kryzysu doszło do ujawnienia się kryzysu zadłużenia, a w jego następstwie do zagrożenia niewypłacalnością (w przypadku niektórych krajów zmaterializowanego) w jej krajach peryferyjnych. Opisany

powyżej kryzys azjatycki miał lokalne źródła, regionalny zasięg, a jego początkiem był kryzys walutowy. W warunkach europejskich możliwości zarządzania kryzysem gospodarczym okazały się, zwłaszcza na poziomie ponadnarodowym, większe niż w przypadku krajów azjatyckich.

Pamiętając zarówno o podobieństwach, jak i różnicach, można zastanowić się nad tym, co wynika z porównania obu kryzysów³⁹. Źródeł azjatyckiego można się dopatrywać w reorientacji polityki Japonii w I połowie lat 90. XX wieku, być może również w japońskim kryzysie z tego okresu. Z kolei do kryzysu w strefie euro, prócz uwarunkowań globalnych przyczyniła się zapewne reorientacja niemieckiej polityki gospodarczej na początku XXI wieku, a zwłaszcza działania mające na celu poprawę konkurencyjności. W kryzysie azjatyckim najlepiej poradziły sobie kraje peryferyjne w stosunku do Japonii, ale o względnie wysokim poziomie rozwoju: Korea Płd. i Tajwan. W Europie ich „odpowiedniki”: południowe peryferie, ale też kraje takie jak Irlandia i Finlandia poradziły sobie relatywnie gorzej. Szczególnie dobrze ujawnił to sekularny kryzys w krajach europejskiego południa, a także – już po roku 2010 – osłabienie/załamanie dynamiki rozwoju Finlandii. Wreszcie, grupa słabiej rozwiniętych krajów peryferyjnych – czyli w wypadku Europy – państwa postkomunistyczne Europy Środkowo-Wschodniej – wybrnęły z kryzysu w lepszej formie niż ich azjatyckie odpowiedniki. Jednak trzeba podkreślić, że ich poziom rozwoju w odniesieniu do regionalnego centrum był w momencie kryzysu wyższy niż w przypadku krajów ASEAN w Azji. Wreszcie, dzięki utrzymującym się aż do roku 2014 wysokim cenom ropy naftowej Rosja, pomimo bliskich gospodarczych związków z Europą, uniknęła tak poważnych konsekwencji kryzysu w Europie, jak te, które odczuła wskutek „azjatyckiej grypy”.

Oczywiście takie porównanie jest bardzo daleko posuniętym uproszczeniem, abstrahującym od wielu kluczowych różnic między regionami, pozwala jednak postawić otwarte pytanie o przyczyny tak odrębnych trajektorii wychodzenia z kryzysu. Wydaje się, że doświadczenia kryzysu azjatyckiego, choć przynajmniej częściowo uwzględnione w europejskiej polityce, nie

³⁹ W. Pesek (2015): *What Europe Should Learn from Asian Crisis*, Bloomberg View, 20.07, <http://www.bloombergvew.com/articles/2015-07-20/lessons-for-greece-from-asia-s-1997-crisis>, [dostęp: 28.12.2015].

pozwołyły uniknąć kolejnego kryzysu. Być może dlatego, że mimo pewnych strukturalnych podobieństw, miał on inne źródła.

Podsumowanie

Kryzys azjatycki miał wyraźny wpływ na losy modelu rozwoju i państwa rozwojowego, który ukształtował się w Azji Południowo-Wschodniej po II wojnie światowej, stwarzając warunki do zadziwiającego sukcesu gospodarczego regionu. Choć za sprawą awansu Chin w ostatnich dwóch dekadach wydawać się może, że nie wpłynął on na rozwój regionu, to w rzeczywistości podważył fundamenty „azjatyckiego cudu gospodarczego” i azjatyckiego państwa rozwojowego, a w szczególności polityczno-ekonomiczny konsensus w ramach społeczeństw regionu, konieczny dla podtrzymania wzrostu. Stąd kluczowe znaczenie dla dalszego udanego rozwoju państw regionu i konwergencji w regionie miały udane polityki antykryzysowe. Niepowodzenie tych polityk w wielu średnio- i słabiej rozwiniętych państwach regionu stało się w kolejnych latach barierą dla doganiania krajów wysoko rozwiniętych.

Na poziomie porównań empirycznych za kluczowe czynniki determinujące sukces polityk antykryzysowych uznać można, jak się wydaje, przedkryzysowy poziom rozwoju i (mocno z nim powiązaną) jakość instytucji publicznych. Te kraje, które były lepiej rozwinięte i jednocześnie dysponowały lepszymi instytucjami, skuteczniej zaabsorbowały napływającą pomoc stabilizacyjną, wprowadziły pakiety reform bez destabilizacji systemu społeczno-gospodarczego i potrafiły skorzystać z koniunktury światowej. Jednocześnie, jak Korea Południowa, szybciej wyzwoliły się spod „dyktatu” MFW i uzyskały swobodę w prowadzeniu suwerennej polityki gospodarczej – nawet jeśli podobnej do wymogów Funduszu. Być może równie istotne było strukturalne niedostosowanie polityk MFW do potrzeb rozwojowych państw słabiej rozwiniętych. Kwestia uniknięcia destabilizacji systemu społeczno-gospodarczego wymaga pewnego komentarza: wprawdzie udało się jej uniknąć w krajach NIE, ale głównie dzięki temu, że społeczeństwo zaakceptowało zmianę reguł gry, czyli odejście od ufundowanego na dbałości o ograniczanie nierówności modelu rozwojowego.

Warto wskazać, że porażka programów pomocowych MFW w regionie miała poważne skutki polityczne. Okazała się jednym z wehikułów zmian

geopolitycznych, w szczególności wzrostu znaczenia Chin, które prócz gwarantowanej dynamiki pozycji gospodarczej, zyskały status lidera politycznego regionu.

Literatura:

- Akamatsu K. (1962): *A historical pattern of economic growth in developing countries*, Journal of Developing Economies, 1 (1), s. 3–25.
- Alavi R. (1996): *Industrialization in Malaysia. Import substitution and infant industry performance*, London: Routledge.
- Amsden A. (2001): *The Rise of "The Rest": Challenges to the West From Late-Industrializing Economies*, Oxford: Oxford University Press.
- Athukorala P. (2010): *Malaysian economy in three crises*, WP in Trade and Development, 12, Canberra: ANU.
- Broedsgaard K.E., Heurlin B. (eds.) (2002): *China's Place in Global Geopolitics: Domestic, Regional and International Challenges*, London: Routledge.
- Chalamwong Z. (1998): *The Impact of the Crisis on Migration in Thailand*, Asian and Pacific Migration Journal, 7 (2–3), s. 297–312.
- Chalmers I., Hadiz V.R. (eds.) (1997): *The Politics of Economic Development in Indonesia: Contending Perspectives*, London: Routledge.
- Chancellor E. (2000): *Devil Take the Hindmost: a History of Financial Speculation*, New York: Plume Books.
- Collins C., Senhadji A. (2002): *Lending booms, real estate bubbles and the Asian crisis*, IMF WP 02/20.
- Corsetti G., Pesenti P., Roubini N. (1998): *Paper tigers? A model of Asian crisis*, NBER Working Paper 6783.
- De Vries, J. (2008): *The industrious revolution: consumer behavior and the household economy, 1650 to the present*, New York: Cambridge University Press.
- Goldstein M. (1998): *The Asian Financial Crisis. Causes, Cures and Systemic Implications*, Institute for International Economics, Washington D.C.
- Hundt D. (2009). *Korea's developmental alliance: state, capital and the politics of rapid development*, London: Routledge.
- Hundt D. (2014): *Economic crisis in Korea and the degraded developmental state*, Australian Journal of International Affairs, 68, s. 499–514.

- Huntington S.P. (1968): *Political order in changing societies*, New Heaven: Yale Univ. Press.
- IISD (2007): *Regional integration, trade and conflict in Southeast Asia. The Singapore Institute of International Affairs*, IISD, https://www.iisd.org/pdf/2007/tas_rta_se_asia.pdf, [dostęp: 28.12.2015]
- Ikeo A. (ed.) (1997): *Economic Development in Twentieth-Century East Asia: The International Context*, London: Routledge.
- IMF (2000): *Recovery from the Asian Crisis and the Role of the IMF*, IMF Report 00/05, <https://www.imf.org/external/np/exr/ib/2000/062300.htm>, [dostęp: 28.12.2015]
- Ishida K. (1998): *Japan's Foreign Direct Investment in East Asia: its influence on Recipient countries and Japan's trade structure*, w: E.G. Adams, S. Ichimura (eds.), *East Asian Development. Will East Asian Miracle survive?*, London: Praeger, s. 156–169.
- Jomo K.S. (1993): *Industrialising Malaysia: Performance, Problems, Prospects*, London: Routledge.
- Jomo K.S. et al. (1998): *Case of Malaysia: Industrial Policy and the Emergence of Internationally Competitive Manufacturing Firms in Malaysia*, w: K. Takahashi (ed.), *Asia's Development Experiences: How Internationally Competitive National Manufacturing Firms Have Developed in Asia*, Tokyo: Foundation for Advanced Studies on International Development, s. 178–261.
- Jomo K.S. (2001): *Southeast Asia's industrialization. Industrial policy, capabilities and sustainability*, Basingstoke: Palgrave.
- Jomo K.S. (2003): *Southeast Asian Paper Tigers. From miracle to debacle and beyond*. London: Routledge.
- Jomo K.S. (ed.) (2004): *After The Storm: Crisis, Recovery and Sustaining Development in East Asia*, Singapore: Singapore Univ. Press.
- Kim S., Yoon J.H., Viney C. (2001): *Dynamic interdependence and volatility transmission of Asian stock markets: evidence from the Asian crisis*, *International Review of Financial Analysis*, 10 (1), s. 87–96.
- Koo H. (2014): *Inequality in South Korea*. *East Asia Forum*, 1.07, <http://www.eastasiaforum.org/2014/07/01/inequality-in-south-korea>, [dostęp: 28.12.2015]
- Low L. (2004): *Developmental States: Relevancy, Redundancy Or Reconfiguration?*, New York: Nova Publishers.
- Lee Ch.H. (2002): *Financial liberalization and economic crisis in Asia*, London: Routledge.

- Myrdal G., (1968): *Asian Drama. An Inquiry into the Poverty of Nations*, 3 Vols., New York: Pantheon.
- Ozawa T. (2005): *Institutions, Industrial Upgrading, and Economic Performance in Japan. The 'Flying Geese' Paradigm of Catch-up Growth*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Pesek W. (2015): *What Europe Should Learn from Asian Crisis*, Bloomberg View, 20.07, <http://www.bloombergvie.com/articles/2015-07-20/lessons-for-greece-from-asia-s-1997-crisis>, [dostęp: 28.12.2015].
- Raquiza A. (2012): *State Structure, Policy Formation, and Economic Development in Southeast Asia The political economy of Thailand and the Philippines*, London: Routledge.
- Saxena S., Wong K. (2002): *Economic growth, over-investment and financial crisis*, Mimeo, <https://faculty.washington.edu/karyiu/papers/invest-crisis.pdf>, [dostęp: 28.12.2015].
- Shin J.-S., Chang H.-J. (2003): *Restructuring Korea Inc.*, London: Routledge.
- Siriprachai S. (1997): *Inconsistencies and Inequalities in Thai Industrialisation*, w: J.D. Schmidt, J. Hersh, N. Fold (eds.), *Social Changes in Southeast Asia*, London: Longman, s. 183–205.
- Sugihara K. (2004): *Labor-intensive industrialization in Global History*, Background paper for Osaka GEHN conference, <http://www.lse.ac.uk/economicHistory/Research/GEHN/GEHNPDF/SugiharaGEHN5.pdf>, [dostęp: 28.12.2015].
- Thorbecke W., Salike N. (2011): *Understanding Foreign Direct Investment in East Asia*, ADBI Working Paper, 290.
- Wong K. (2001): *Housing market bubbles and currency crisis. The case of Thailand*, Japanese Economic Review, 52 (4), s. 382–404.

Mechanizmy tworzenia polityki gospodarczej w Polsce na przykładzie systemu oceny skutków regulacji — analiza i propozycje zmian

Ekonomiści są zgodni, że jakość regulacji ma pierwszorzędne znaczenie dla akumulacji kapitału, postępu technologicznego czy kreacji wiedzy, a więc czynników uznawanych od dekad za najważniejsze determinanty wzrostu. Działalność regulacyjna państwa w istotny sposób wpływa więc na perspektywy jego rozwoju gospodarczego². Skoro to państwo jest w dużej mierze odpowiedzialne za kształt środowiska instytucjonalnego, w ramach którego operują podmioty gospodarcze, to z całą mocą można postawić pytanie o to, w jaki sposób instytucje te powinny być projektowane, aby tworzyły optymalne warunki dla wymiany rynkowej i przez to pozwalały na maksymalizowanie dobrobytu społecznego³. W teorii ekonomii panuje zgoda co do tego, że Smithowska niewidzialna ręka rynku nie może działać w instytucjonalnej próżni⁴.

¹ Wydział Nauk Ekonomicznych UW (lhardt@wne.uw.edu.pl). Tekst przedstawia wyłącznie poglądy autora, a nie instytucji, z którymi jest związany.

² Szerzej piszą o tym m.in. D.C. North (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, New York: Cambridge University Press; F. Fukuyama (2011): *The Origins of Political Order*, New York: Farrar, Straus and Giroux; D. Acemoglu, J.A. Robinson (2012): *Why Nations Fail? The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, London: Profile Books.

³ Instytucje rozumiem jako reguły gry i przyjmuję ich konceptualizację przez D.C. Northa (1990). Terminy „instytucja” i „regulacja” traktuję synonimicznie.

⁴ Zob. np. J. Stiglitz (1991): *The Invisible Hand and Modern Welfare Economics*, w: D. Vines, A. Stevenson (eds.), *Information, Strategy, and Public Policy*, Oxford: Basil Blackwell.

To na tym założeniu budowane są różne koncepcje w ramach tzw. pozytywnej ekonomicznej teorii państwa, gdzie uznaje się rząd za podmiot, którego działania mają przeciwdziałać i eliminować niedoskonałości rynku (*market failures*). To w tym duchu swoje prace pisali chociażby B. Greenwald i J. Stiglitz, którzy dowiedli, że w sytuacji nieposiadania przez podmioty gospodarujące pełnej informacji, równowaga rynkowa nie będzie efektywna w rozumieniu Pareto⁵. Co więcej, pokazali, że aktywność regulacyjna państwa może w takich okolicznościach przybliżyć system społeczno-gospodarczy do bardziej optymalnych rozwiązań, np. manifestujących się niższą stopą bezrobocia.

Po uznaniu przez ekonomistów kluczowej roli państwa w kreowaniu rozwoju gospodarczego, dalsze ich badania związane były z wejściem w głąb jego struktur i analizą już nie samych regulacji, ale mechanizmów służących ich tworzeniu. Podobnie więc, jak w przypadku ekonomii neoklasycznej, która w drugiej połowie dwudziestego wieku zaczęła odchodzić od koncepcji firmy jako funkcji produkcji i rozpoczęła analizę jej wewnętrznej struktury, tak też w przypadku ekonomicznych studiów nad państwem przestano jedynie stwierdzać, że jest ono ważne, ale rozpoczęto, często wyrafinowane, badania dynamiki jego działania. To w tej tradycji trzeba sytuować analizy E. Maskina dotyczące teorii projektowania mechanizmów, w tym spełniania przez nie kryterium zgodności motywacyjnej, co zaowocowało m.in. przełomowymi badaniami J. Laffonta i J. Tirole'a nad regulacjami w kontekście struktury bodźców, które one tworzą, czy analizami R. Guesnerie nad regułami opodatkowania⁶. Wraz z tymi pracami, ekonomiści w coraz większym stopniu analizowali nie tylko zastane instytucje, ale również zastanawiali się nad tym, jakie regulacje mogą służyć realizacji określonych celów społecznych.

Jednocześnie same rządy, w coraz większym stopniu, zaczęły korzystać z tego rodzaju teorii i podchodzić do tworzenia regulacji w sposób systematyczny, co wiązało się zwykle z instytucjonalizacją procedur oceny skutków regulacji (OSR). Historycznie proces ten rozpoczął się w Stanach Zjednoczonych wraz z przejściem władzy przez Ronalda Reagana i niewiele później

⁵ Np. B.C. Greenwald, J. Stiglitz (1986): *Externalities in Economies with Imperfect Information and Incomplete Markets*, The Quarterly Journal of Economics, 101 (2), s. 229–264.

⁶ J.J. Laffont, J. Tirole (1993): *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, Cambridge MA: MIT Press; R. Guesnerie (1995): *A Contribution to the Pure Theory of Taxation*, Econometric Society Monograph, 25, Cambridge UK: Cambridge University Press.

również w Wielkiej Brytanii w ramach rządu Margaret Thatcher⁷. Jak zauważa w jednym ze swoich raportów Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (ang. *Organisation for Economic Co-operation and Development* – OECD), kraje te należą do tych, w których proces OSR jest w największym stopniu zintegrowany nie tylko z mechanizmami stanowienia prawa, ale z procesem politycznym jako takim⁸.

W związku z kryzysem gospodarczym ostatnich lat w Unii Europejskiej, wynikającym przede wszystkim z dysfunkcjonalności strefy euro, powodującym – w opinii niektórych – zarządzanie gospodarką przez panikę, wielu badaczy stawia tezę, że w Europie mamy do czynienia z kryzysem metod zarządzania kryzysem czy też szerzej, z kryzysem prowadzenia polityki gospodarczej, w tym mechanizmów jej tworzenia⁹. Zgadzam się z tą tezą, a permanentne dyskusje wokół sposobów pomocy dla Grecji jeszcze mocniej ją potwierdzają. W moim tekście nie chcę jednak podejmować szerokiej debaty nad sytuacją kryzysową w Unii Europejskiej – omawia ją w swoim rozdziale T.G. Grosse, ale skupię się na sytuacji w Polsce, choć moja wyjściowa teza jest podobna – wiele mechanizmów formułowania polityki gospodarczej w Polsce znajduje się w kryzysie. Oznacza to, że tworzone regulacje mają charakter doraźny, a przy ich projektowaniu nie uwzględnia się perspektywy długoterminowej, jak też ich możliwych efektów zewnętrznych. Co więcej, ocena skutków unormowań prowadzona jest często przez tych, którzy regulacje tworzą. Następuje więc ich specyficzne mentalne zawłaszczanie – oceniane są jako korzystne, bo są autorstwa tych, którzy je oceniają.

Wracając do przywołanych wcześniej prac Greenwalda i Stiglitz, można stwierdzić, że choć teoretycznie rząd może lepiej radzić sobie z zarządzaniem transakcjami niż rynek w sytuacji niepełnej informacji podmiotów gospodarujących, to jednocześnie rząd może charakteryzować się taką funkcją celu, w ramach której wagi przypisane poszczególnym grupom interesu, w tym

⁷ C. Kirkpatrick, D. Parker (eds.) (2007): *Regulatory Impact Assessment. Towards Better Regulation?*, Cheltenham: Edward Elgar.

⁸ OECD (2012): *Sustainability in Impact Assessments. A Review of Impact Assessment Systems in Selected OECD Countries and the European Commission*.

⁹ O rządzeniu przez panikę pisze D.M. Woodruff (2014): *Governing by Panic: The Politics of the Eurozone Crisis*, LEQS Paper, 81. O generalnym problemie występowania symptomów sytuacji kryzysowej w zarządzaniu kryzysem w UE pisze M.A. Cichocki (2015): *Unia w Unii? Strefa euro w przebudowie*, Nowa Europa. Przegląd Natoliński, 6 (2), s. 1–113.

samym regulatorom, będą pochodną ich siły przetargowej, a nie wynikiem tzw. obiektywnych czynników, a w rezultacie dobrobyt społeczny nie będzie maksymalizowany. Słabościom rynku mogą więc towarzyszyć niedoskonałości rządu (*government failures*). Skoro, jak pokazałem skrótowo wcześniej, regulacje mają tak istotne znaczenie dla rozwoju gospodarczego, to kryzys systemu ich tworzenia, w tym mechanizmów oceny skutków, rodzi niebezpieczną sytuację w kontekście budowania trwałych fundamentów wzrostu.

Ten kryzys ma miejsce w momencie, gdy Polska mierzy się z kluczowymi dla swojej przyszłości wyzwaniem, a więc ograniczeniem ryzyka znalezienia się w „pułapce średniego dochodu”, czy też określeniem na nowo swojego miejsca we wstrząsanej różnego typu kryzysami Unii Europejskiej. Świat dynamicznie się zmienia i decydenci potrzebują efektywnego systemu oceny swoich propozycji legislacyjnych. Tymczasem mamy do czynienia z paradoksalną sytuacją – społeczeństwo i gospodarka znajdują się pod wpływem rosnącej liczby czynników zewnętrznych, podczas gdy system kreowania polityk publicznych coraz bardziej zamyka się informacyjnie, co przejawia się m.in. tym, że legislatorzy rzadko analizują alternatywne sposoby osiągnięcia zakładanych celów. Dotyczy to w szczególności mechanizmów oceny regulacji – urzędnicy nasyceni informacyjnie podczas projektowania rozwiązań prawnych nie są w stanie w toku oceny tychże propozycji zasymilować dodatkowych i pochodzących z zewnątrz wiadomości i danych. System jest więc nieefektywny informacyjnie i m.in. stąd teza o jego kryzysie.

Dysfunkcyjność systemu OSR powoduje, iż decydenci jedynie w ograniczony sposób są w stanie zmierzyć się ze zidentyfikowanymi w niniejszej książce wyzwaniami wzrostu, zarządzania oraz legitymizacji politycznej. I tak, skoro od jakości systemu stanowienia prawa zależy potencjał gospodarki do trwałego wzrostu, to jeśli system ten znajduje się w kryzysie – a taką tezę tu stawiam, to zmierzenie się przez decydentów z wyzwaniem wzrostu staje się utrudnione. Podobnie w odniesieniu do kwestii zarządzania: zamknięty informacyjnie system i nieprzyjmujący – jak powiedzieliby zwolennicy podejścia cybernetycznego – energii z zewnątrz, nie jest w stanie osiągać odpowiedniego poziomu efektywności adaptacyjnej, a więc zdolności swoich struktur do zmian w odpowiedzi na bodźce napływające z otoczenia¹⁰.

¹⁰ A. Dudzińska (2015): *System zamknięty. Socjologiczna analiza procesu legislacyjnego*, Warszawa: WN Scholar.

Kwestia legitymizacji jest bardziej złożona. Z jednej strony wadliwy system OSR może być wykorzystywany do legitymizowania decyzji politycznych poprzez dawanie zgody na ich realizację. W takim przypadku mechanizm OSR uruchamiany jest na końcu procesu legislacyjnego, gdy jakiegokolwiek zmiany w procedowanym rozwiązaniu prawnym nie są już możliwe. Z taką sytuacją mamy często do czynienia w Polsce. Z drugiej strony, prawidłowo wykonany OSR może dawać politykom argumenty na rzecz procedowania regulacji nawet wbrew obiegowym opiniom o ich skutkach. W sytuacji osiągnięcia przez decydentów zakładanych celów wzmocniona zostaje legitymizacja projektów określonych rozwiązań legislacyjnych. System OSR powinien służyć tak rozumianej legitymizacji. Skoro system oceny skutków regulacji znajduje się w sytuacji przejawiającej znamiona kryzysu i uniemożliwia rządowi właściwe odpowiadanie na kluczowe wyzwania stojące przed gospodarką i społeczeństwem, to warto podjąć się głębszej analizy tych kwestii i zaproponować środki zaradcze, co też czynię w niniejszym rozdziale książki.

W pierwszej części analizy przedstawiam problematykę oceny skutków unormowań w perspektywie teorii ekonomii. Nie analizuję jednak ocen konkretnych regulacji, ale zajmuję się systemem instytucjonalnym, w ramach którego te oceny są prowadzone. Zgodne to jest z moją generalną tezą, że mamy do czynienia z dysfunkcjonalnością całego systemu kreowania polityki gospodarczej, a jednym z jego aspektów – szczegółowo przeze mnie analizowanym – są wady mechanizmów oceny skutków regulacji. W kolejnej sekcji tekstu, wychodząc od generalnej refleksji nad jakością systemu projektowania polityki gospodarczej, przechodzę do szczegółowej analizy systemu oceny skutków regulacji w polskim rządzie. Następnie, szeroko korzystając z analizy doświadczeń międzynarodowych, przedstawiam kilka propozycji modyfikacji obecnego systemu OSR w Polsce.

System oceny skutków regulacji – uwagi teoretyczne

Zaznaczyłem wcześniej, że będę analizował ramy instytucjonalne budowania polityki gospodarczej w Polsce. Chcę jednak podkreślić, że ograniczam się wyłącznie do analizy systemu oceny skutków regulacji i nie badam mechanizmów kreowania celów polityki publicznej. Nawiązując do teorii projektowania mechanizmów Maskina, mógłbym stwierdzić, iż interesuje mnie jedynie

faza implementacyjna procesu prowadzącego do realizacji określonego celu społecznego. Powyższe nie wyklucza stawiania przede mną w wielu miejscach tekstu pytania o to, na ile deficyty systemu OSR wynikają z bardziej ogólnych ograniczeń realizacji zasad dobrego rządzenia w Polsce, a także, na ile problemy związane z działaniem mechanizmów OSR charakteryzują również inne obszary aktywności rządu.

Zanim przejdę do spojrzenia bardziej teoretycznego na kwestie związane z oceną skutków regulacji, nawiązuję poniżej do jednej z bardziej popularnych definicji tego systemu. OECD sugeruje w niej zarówno analizę ryzyka podejmowania określonych działań, jak też studia nad rozwiązaniami alternatywnymi.

„Ocena skutków regulacji ma zarówno charakter *narzędzia*, jak też *procesu* umożliwiającego pozyskiwanie przez decydentów wiedzy o tym, czy i w jaki sposób budować regulacje na rzecz osiągnięcia określonych celów społecznych. Jako *narzędzie* OSR wspomaga autorów polityk w analizie potencjalnych skutków działań rządu poprzez szacowanie ich korzyści i kosztów, analizę ryzyka związanego z tymi działaniami, a także badanie tego, na ile wybrane regulacje są lepsze od rozwiązań alternatywnych. Jako *proces decyzyjny* OSR jest zintegrowana z systemem konsultacji społecznych, mechanizmami kształtowania celów polityk, a także procesem legislacyjnym, tak aby informować zaangażowanych w te działania o możliwych skutkach regulacji, a przez to umożliwiać im modyfikację wyjściowych propozycji regulacyjnych. Natomiast na etapie wdrażania regulacji OSR może być narzędziem ewaluacji ich skutków”¹¹.

W tym ujęciu OSR jest nie tylko narzędziem, ale ma charakter procesu decyzyjnego, silnie zintegrowanego z generalnymi procedurami legislacyjnymi i innymi elementami aktywności rządu. W rezultacie przejścia od OSR, jako *narzędzia*, do traktowania go w kategoriach *procesu*, w wielu krajach OECD „system oceny skutków regulacji przestał być jedynie techniczną procedurą redukcji kosztów i stał się wyrafinowanym narzędziem służącym prowadzeniu pogłębionej debaty publicznej o kluczowych dla kraju kwestiach [...]”¹². Szczegółową analizę popularyzacji tego sposobu

¹¹ OECD (2009): *Regulatory Impact Analysis. A Tool for Policy Coherence*, s. 12.

¹² S.H. Jacobs (2007): *Current Trends in the Process and Methods of Regulatory Impact Assessment: Mainstreaming RIA into Policy Process*, w: C. Kirkpatrick, D. Parker (eds.), s. 18.

rozumienia OSR zawierają m.in. analizy OECD¹³, a także Lianos i jego współpracowników¹⁴.

Wraz z rozprzestrzenianiem się mechanizmów OSR zaczęto zwracać coraz większą uwagę na możliwe ich słabości. Okazało się, iż między opisywanym w literaturze ideałem systemu OSR a jego praktycznymi realizacjami w wielu krajach istnieją zasadnicze różnice. Można tu wskazać m.in. na powszechną praktykę braku stosowania OSR do oceny najważniejszych działań regulacyjnych i koncentrację jedynie na tych o mniejszym politycznym ciężarze gatunkowym¹⁵. W dużej liczbie państw, w ramach ocen skutków regulacji nie prowadzi się również analizy alternatyw wobec rozwiązań proponowanych przez legislatora. Praktyka oceny ryzyka związanego z wprowadzeniem określonych regulacji również nie jest powszechna¹⁶. Co więcej, wiele raportów z ocen regulacji koncentruje się jedynie na ich mierzalnych finansowo efektach, a pomija zupełnie analizę ich możliwych efektów zewnętrznych¹⁷.

Inni badacze, np. C. Dunlop i jej współpracownicy, podkreślają, że na to, w jaki sposób OSR są wykorzystywane silnie wpływa kontekst kulturowy, historyczny i polityczny danego kraju¹⁸. Wskazują oni na cztery możliwe funkcje systemu oceny skutków regulacji. Pierwszą określają jako mechanizm kontroli politycznej poprzez OSR (*political usage*). W tym ujęciu, bazującym na teorii agencji, pryncypał, np. szef rządu i jego kancelaria, poprzez scentralizowany system OSR kontroluje agentów, np. ministerstwa sektorowe. Inną możliwością jest tzw. instrumentalne wykorzystywanie OSR (*instrumental usage*). W takiej sytuacji oceny regulacji służą budowaniu polityki opartej na dowodach. Popularyzacji tego podejścia sprzyja przywiązywanie dużego znaczenia do idei nowego zarządzania publicznego w administracji rządowej¹⁹. Trzecią możliwością jest traktowanie OSR jako mechanizmu budującego przestrzeń do pogłębionych konsultacji z podmiotami zainteresowanymi

¹³ OECD (2009).

¹⁴ I. Lianos, M. Fazekas, M. Karliuk (2014): *The Diffusion of Impact Assessment Practices in Europe*, CLES Research Paper Series 2.

¹⁵ Wg OECD (2009).

¹⁶ S.H. Jacobs (2007).

¹⁷ C. Kirkpatrick, D. Parker (eds.) (2007).

¹⁸ C. Dunlop, M. Maggetti, C. Radaelli, D. Russel (2012): *The Many Uses of Regulatory Impact Assessment: A Meta-analysis of EU and UK Cases*, Regulation & Governance, 6 (1), s. 23–45.

¹⁹ Ch. Hood, R. Dixon (2015): *A Government that Worked Better and Cost Less? Evaluating Three Decades of Reform and Change in UK Central Government*, Oxford: Oxford University Press.

projektowaną regulacją. Podstawową rolą OSR jest wtedy danie interesariuszom możliwie kompletnej wiedzy o skutkach regulacji (*communicative usage*). W wielu przypadkach proces konsultacji oparty na macierzy informacyjnej, dostarczonej przez OSR, służy legitymizowaniu działań agencji regulacyjnych, które często pozbawione są jednoznacznego mandatu demokratycznego. Ostatnią możliwością jest fasadowe traktowanie OSR (*perfunctory usage*), gdzie ocena regulacji jest jedynie prostym ćwiczeniem administracyjnym, bez realnego wpływu na proces legislacyjny. Te cztery sposoby wykorzystywania OSR nie wykluczają się wzajemnie i w danym kraju ocena regulacji może być zarówno mechanizmem kontroli politycznej nad procesem stanowienia prawa i jednocześnie zawierać elementy instrumentalnego badania skutków określonych propozycji legislacyjnych. Wiele badań wskazuje na to, że w większości krajów dominuje pierwszy i czwarty sposób używania OSR²⁰.

Do kwestii tych wróć bardziej szczegółowo prowadząc diagnozę systemu OSR w Polsce i odwołując się do doświadczeń zagranicznych. W tym momencie chcę natomiast poczynić kilka bardziej ogólnych uwag, stąd poniżej podnoszę kwestię niezależności i demokratycznej legitymizacji agencji dokonujących oceny skutków regulacji, w tym ryzyka ich zawłaszczenia, problemu motywacji i bodźców podmiotów prowadzących analizę regulacji czy też relacji między poziomem politycznym (ustanawiającym cele dla polityk publicznych) a poziomem administracyjnym rządu (dokonującym oceny różnych alternatyw regulacyjnych).

Problem zawłaszczenia regulacji (*regulatory capture*) przez podmioty, na które one oddziałują jest od lat szeroko analizowany w literaturze²¹. W tym kontekście prowadzone są m.in. szczegółowe badania nad wpływem niedoskonałej informacji charakteryzującej agencje regulacyjne na efektywność przygotowywanych przez nie rozwiązań instytucjonalnych – podmioty te mają dużo mniejszą wiedzę chociażby o przemysłach, które zamierzają

²⁰ Np. C. Scott (2010): *Reflexive Governance, Regulation, and Meta-Regulation: Control or Learning?*; w: J. Lenoble, O. De Schutter (eds.), *Reflexive Governance: Redefining the Public Interest in a Pluralistic World*, Oxford: Hart, s. 43–66.

²¹ Klasyczne prace tego dotyczące to m.in.: M.D. McCubbins, R.G. Noll, B.R. Weingast (1987): *Administrative Procedures as Instruments of Political Control*, *Journal of Law, Economics & Organization*, 3 (2), s. 242–277; R.G. Noll (1989): *Economic Perspectives on the Politics of Regulation*, w: R. Schmalensee, R. Willing (eds.), *Handbook of Industrial Organization*, Amsterdam: North-Holland, s. 1253–1287.

regulować niż firmy działające w tych sektorach. Jednocześnie, i co podkreśla się w ostatnich latach, problem asymetrii informacji może występować między agendami rządu odpowiedzialnymi za OSR a jego poziomem politycznym. W tym przypadku to agencje regulacyjne mają bardziej kompletną informację o przedmiocie unormowania niż politycy określający cele dla polityk publicznych. Z drugiej jednak strony obserwuje się dosyć jednoznaczny trend czynienia jednostek dokonujących OSR w dużym stopniu niezależnymi od bieżącego działania rządu, a zwłaszcza od tych, którzy biorą udział w tworzeniu rozwiązań legislacyjnych – chodzi o to, aby oceniany nie był jednocześnie oceniającym²². Pojawia się więc problem zgodności motywacyjnej regulatorów i polityków.

Oczywistą korzyścią z wyodrębnienia niezależnej od rządu jednostki dokonującej oceny skutków propozycji aktów legislacyjnych jest minimalizacja ryzyka mentalnego zawłaszczenia regulacji. Proces uniezależniania tego rodzaju agencji widoczny jest w wielu krajach. Okazuje się jednak, że nawet w sytuacji autonomicznego podmiotu oceniającego regulacje, występuje ryzyko ich analizy w sposób nieobiektywny. W klasycznej literaturze podkreśla się zwykle, że agencje regulacyjne mogą działać na korzyść regulowanych podmiotów w zamian za określone korzyści materialne²³. Ostatnio jednak zwykło się zakładać, że tego rodzaju zawłaszczenie występuje rzadko, przynajmniej w przypadku krajów wysokorozwiniętych i że częściej nieobiektywna ocena skutków regulacji wynika z niedostatecznej wiedzy regulatora, który często jest manipulowany działaniami regulowanych podmiotów (*information capture*²⁴). S. Davidoff pisze z kolei o *social capture*, w której to sytuacji urzędnicy „mogą wierzyć, iż postępują słusznie, ale ich sposób patrzenia na świat może być pod silnym wpływem ludzi, którzy ich otaczają”²⁵. Specyficzną formą tego społecznego zawłaszczenia regulacji może być uznanie przez

²² A. Dixit (1996): *The Making of Economic-Policy. A Transaction-Cost Politics Perspective*, Cambridge MA: MIT Press, s. 81.

²³ M.E. Levine, J.L. Forrence (1990): *Regulatory Capture, Public Interest, and the Public Agenda: Toward a Synthesis*, *Journal of Law, Economics & Organization*, 6, s. 167–198.

²⁴ Pojęcie to wprowadził do literatury W. Wagner (2010): *Administrative Law, Filter Failure, and Information Capture*, *Duke Law Journal*, 59 (7).

²⁵ S.M. Davidoff (2010): *The Government's Elite and Regulatory Capture*, DealBook, New York Times, 11 czerwca, <http://dealbook.nytimes.com/2010/06/11/the-governments-elite-and-regulatory-capture> [dostęp: 18.05.2016].

regulatorów, iż interes poddawanych regulacji podmiotów jest tożsamy z interesem publicznym.

Inni badacze piszą z kolei o kognitywnym zawłaszczeniu regulacji (*cognitive regulatory capture*), a więc takiej sytuacji, w której „odpowiedzialni za działanie danej agencji rządowej internalizują, na podobieństwo osmozy, cele, interesy oraz sposób patrzenia na świat tych, którzy podlegają regulacji”²⁶. Szczegółowy przegląd literatury odnoszącej się do różnego typu niematerialnego zawłaszczenia regulacji przedstawiają D. Carpenter i D. Moss²⁷.

Interesujące pytanie dotyczy tego, na ile wskazane powyżej ryzyka mogą być minimalizowane w sytuacji niezależnej od rządu agencji dokonującej oceny skutków regulacji. Tego rodzaju agencję definiuję tu szeroko i rozumiem przez nią podmiot, który nie jest bezpośrednio zaangażowany w projektowanie regulacji, w tym określanie ich celów i nie podlega w prostej linii tym, którym podporządkowane są agencje tworzące regulacje. Dobrym przykładem tego rodzaju instytucji może być holenderski Actal (*Advisor Board on Regulatory Burden*). Warto zauważyć, iż jeśli w przypadku początkowo niezależnego podmiotu regulacyjnego wystąpi którykolwiek z rodzajów zawłaszczenia regulacji, to legislator – zwykle rząd lub parlament – będzie dążył do najczęściej niebezpośredniego podporządkowania agencji, np. poprzez ustanowienie kontroli sądowej nad jej decyzjami²⁸. W rezultacie tego rodzaju działań agencja oceny regulacji będzie raczej negatywnie opiniowała rządowe propozycje legislacyjne i nie będzie sugerowała alternatywnych scenariuszy zmian.

Z drugiej jednak strony, nawet gdy agencja odpowiedzialna za OSR będzie prawidłowo funkcjonowała, to i tak zawsze stanie wobec problemu swojej demokratycznej legitymizacji. W nie tak odległej przeszłości postrzegano tego rodzaju podmioty nierzadko jako konstytucyjne anomalie, niedające się opisać w kategoriach standardowego trójpodziału władzy²⁹. Ostatnio

²⁶ W. Buiter (2008): *Central Banks and Financial Crises*, w: *Maintaining Stability in a Changing Financial System* (proceedings of the Federal Reserve Bank of Kansas City Economic Policy Symposium, Jackson Hole, WY, 21–23.08.2008), s. 601.

²⁷ D. Carpenter, D.A. Moss (2014): *Preventing Regulatory Capture. Special Interest Influence and How to Limit It*, New York: Cambridge University Press.

²⁸ Zob. np. J.Q. Wilson (1989): *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, New York: Basic Books.

²⁹ Zob. np. C. Veljanovski (1991): *The Regulation Game*, w: C. Veljanovski (ed.), *Regulators and the Market*, London: Institute of Economic Affairs.

jednak, zgodnie z „niewiększościowym” modelem demokracji, stwierdza się, że osiągnięcie przez agencje silniejszej legitymizacji demokratycznej nie musi wiązać się z ich polityzacją, czy wręcz upartyjnieniem. G. Majone zauważa, że obserwowany w ostatnich latach wzrost znaczenia niezależnych agencji regulacyjnych świadczy o tym, iż współczesne społeczeństwa są w stanie legitymizować funkcjonowanie tego rodzaju organów władzy nie w oparciu o ich polityczną rozliczalność, ale bardziej w odniesieniu do poziomu ich kompetencji merytorycznych, transparentności działania, uczciwości, niezależności czy też spójności w działaniu³⁰. Ta niezależna „czwarta władza regulacyjna” zyskuje na znaczeniu, gdy demokrację rozumiemy w kategoriach rządów prawa, a nie wyłącznie rządów większości. Niezależne agencje regulacyjne stają się wtedy jednym z elementów systemu sprawowania kontroli demokratycznej nad władzą. Konkretyzując te rozważania w kontekście tematyki niniejszego rozdziału książki, nie ulega wątpliwości, że źródłem legitymizacji agencji odpowiedzialnej za OSR musi być jej działanie zgodnie z regułami profesjonalizmu, obiektywizmu, niezależności i innymi wskazanymi powyżej. Natomiast odnośnie samych regulacji, to przyjęta tu perspektywa daje asumpt do stwierdzenia, że rozwiązaniem problemu braku ich legitymizacji nie musi być dalsza polityzacja procesu ich tworzenia, ale ich kreowanie m.in. w oparciu o szczegółową ocenę skutków regulacji. Do zagadnienia tego odniosę się jeszcze w dalszej części tekstu.

Wracając do kwestii ryzyka zawłaszczenia regulacji przez odpowiedzialnych za ocenę ich skutków, to problematyka ta może być w interesujący sposób analizowana z wykorzystaniem prac badających hybrydowe struktury organizacyjne z wieloma zarządzającymi (*multiprincipal agencies*). Warto tu zwłaszcza sięgnąć do analiz J. Tirole’a – laureata ekonomicznego Nobla z 2014 r., który z sukcesem stosuje ekonomiczną analizę firmy do studiów nad wewnętrzną dynamiką funkcjonowania rządu. W tekście z 1994 r. zauważa, że wiele agencji rządowych ma monopol na prowadzone przez siebie działania, z czego wynika trudność z mierzeniem ich efektywności. Co więcej, często jest tak, że nawet najbardziej wyrafinowane analizy ekonometryczne nie są w stanie oszacować wpływu danej regulacji na całkowitą zmianę

³⁰ G. Majone (1996): *Regulatory Legitimacy*, w: G. Majone (ed.), *Regulating Europe*, London: Routledge.

dobrobytu społecznego³¹. Tirole pokazuje natomiast, że w sytuacji, gdy dana decyzja rządu ma charakter wieloaspektowy i może oddziaływać, np. na stan środowiska naturalnego, ale z drugiej strony na koszty wytwarzania w danym sektorze gospodarki, to zasadnym jest, aby wytworzyć w rządzie pole konfliktu między tymi, którzy będą oceniali wpływ tej regulacji na środowisko, a tymi, którzy koncentrować się będą na jej skutkach dla biznesu. W takiej sytuacji, jak w swoim formalnym modelu wykazuje Tirole, uzyska się więcej informacji o tych dwóch opcjach niż w przypadku, gdy to jeden podmiot (agencja rządowa) samodzielnie musiałaby badać te dwa obszary oddziaływania regulacji. Ryzykiem tak rozumianej decentralizacji OSR w rządzie jest natomiast wzrost prawdopodobieństwa otrzymywania przez decydentów sprzecznych sygnałów, np. argumentów na rzecz regulacji od osób skupiających swoją uwagę na ochronie środowiska i argumentów przeciw regulacji pochodzących od tych, którzy szacują jej koszty dla biznesu. Z drugiej jednak strony, „ważnym jest dostrzeżenie, że ocena skutków regulacji, nawet najlepiej wykonana, nie zastąpi [polityków] w podejmowaniu decyzji”³². Jej celem jest natomiast danie im wszechstronnej wiedzy o skutkach regulacji, a tym samym podnoszenie jakości debaty wewnątrz rządu. Do kwestii tych jeszcze wrócę diagnozując system OSR w Polsce i formułując propozycje jego modyfikacji³³.

Kolejnym problemem, pośrednio związanym z poruszoną powyżej kwestią zawłaszczenia regulacji, jest to, że system polityczny nie kreuje silnych bodźców w kierunku urzędników, aby ci tworzyli regulacje służące dobru wspólnemu. A. Dixit opisuje ten problem w sposób następujący: „Zachęty dla tworzących polityki publiczne są zwykle słabe; krańcowa nagroda za opracowanie regulacji o dużej wartości dla społeczeństwa lub, z drugiej strony, ich marginalna strata osobista ze stworzenia złej regulacji, są zwykle niewspółmiernie małe w stosunku do odpowiednio: zysku i straty, jakie ponosi całe społeczeństwo

³¹ Skoro tak trudno ocenić wpływ regulacji na dobrobyt, to tym bardziej problematyczne jest szacowanie siły oddziaływania określonego systemu OSR na zamożność kraju. Zob. Ch. Hood, R. Dixon (2015).

³² C. Kirkpatrick, D. Parker (ed.) (2007), s. 3.

³³ Decentralizacja wykonywania OSR może wpłynąć na ryzyko związane z zawłaszczeniem regulacji przez grupy interesów zewnętrzne w stosunku do rządu, gdyż ich oddziaływanie może w wielu przypadkach wzmocnić sprzeczne sygnały dochodzące do centrum decyzyjnego rządu.

z danej regulacji³⁴. W związku z powyższym w wielu krajach OECD podjęto próby powiązania wynagrodzeń urzędników z efektami ich pracy (*pay per performance*)³⁵. Okazuje się jednak, że tego rodzaju próby zwykle kończyły się niepowodzeniem m.in. w wyniku trudności z mierzalnością krańcowych korzyści z aktywności regulacyjnej urzędnika³⁶. Co więcej, przewyciężenie tychże trudności zwykle wiąże się z koniecznością poniesienia prohibicyjnych kosztów transakcyjnych.

Strategią, która może natomiast przyczynić się do poprawy jakości OSR jest inwestowanie w kompetencje osób je wykonujących³⁷. W większości krajów proces ten był koordynowany przez niezależne agencje dokonujące kontroli jakości OSR. Dobrym przykładem jest tu Wielka Brytania, Australia czy Holandia. W tym ostatnim kraju Actal – agencja niezależna od rządu i odpowiedzialna za OSR – nie tylko kontroluje jakość OSR wychodzących z ministerstw sektorowych, ale również towarzyszy ich urzędnikom na wczesnym etapie przygotowania ocen regulacji. Przykład Holandii jest interesujący również dlatego, iż w kraju tym pierwsze OSR były stosunkowo proste i sprowadzały się do szacunku kosztów regulacji dla biznesu z wykorzystaniem modelu kosztów standardowych. Co więcej, nawet jeszcze dzisiaj w Holandii nie prowadzi się szczegółowej i pogłębionej oceny regulacji wszystkich propozycji legislacyjnych, ale jedynie tych najważniejszych. Actal jest zaangażowany w maksymalnie trzydzieści ocen rocznie i dotyczy one tylko najważniejszych rządowych propozycji legislacyjnych. Podobne podejście stosuje Australia, Nowa Zelandia, Wielka Brytania, Irlandia i Stany Zjednoczone. To racjonalna strategia, szczególnie biorąc pod uwagę opisane powyżej problemy z tworzeniem dobrej jakości OSR. De Francesco i C. Radaelli wskazują m.in., iż koncentracja na niewielkiej liczbie najważniejszych OSR zwykle obniża ryzyko tego, iż oceny te będą wyłącznie prostymi ćwiczeniami administracyjnymi, bez żadnego wpływu na proces polityczny³⁸. Ponadto, jak

³⁴ A. Dixit (1996), s. 94.

³⁵ Więcej na ten temat w: OECD (2005): *Performance-related Pay Policies for Government Employees*.

³⁶ Zob. np. E. Pilichowski (2009): *Does Performance-Related Pay Work?*, Public Management Outlook, 30, s. 1–17.

³⁷ S.H. Jacobs (2007), s. 25–16.

³⁸ F. De Francesco, C.M. Radaelli (2007), *Indicators of Regulatory Quality*, w: C. Kirkpatrick, D. Parker (eds.), *Regulatory Impact Assessment. Towards Better Regulation?*, s. 36–55.

pokazuje przykład Holandii, sukces w ocenie skutków regulacji dotyczących jedynie wycinka aktywności rządu, może w istotny sposób przyczynić się do upowszechnienia tego podejścia. W Holandii obszarem tym była polityka państwa wobec przedsiębiorstw i to sami przedsiębiorcy naciskali na rząd, aby zastosowane w stosunku do regulacji podejście wykorzystać do innych propozycji legislacyjnych.

Opisując czynniki warunkujące sukces we wprowadzaniu systemu OSR warto zauważyć, że właściwie we wszystkich krajach, które uważa się za wzorcowe przykłady działania tych mechanizmów, można zauważyć silne zaangażowanie poziomu politycznego rządu w prowadzenie ocen propozycji legislacyjnych. To wtedy minimalizowane jest ryzyko, że OSR będą prostymi ćwiczeniami administracyjnymi, zwykle realizowanymi, aby uzasadnić już wcześniej podjętą decyzję polityczną. W krajach, gdzie oceny regulacji mogą prowadzić do konkluzji: „nie reguluj i porzuć propozycję legislacyjną” zawsze OSR zakorzeniona jest w procesie politycznym. Tam, gdzie trudno znaleźć przykłady uchylecia regulacji w wyniku oceny *ex-ante*, proces OSR ma zwykle charakter *stricte* administracyjny. Dobrym przykładem ewolucji systemu OSR od narzędzia czysto administracyjnego do jego powiązania z realnym procesem politycznym jest sposób oceniania regulacji w Komisji Europejskiej (KE). Pierwszą zmianę w podejściu KE do OSR można już było zauważyć w działaniach podejmowanych przez Günтера Verheugena, wiceprzewodniczącego KE w latach 2005–2010, który wielokrotnie podkreślał, że ocena skutków regulacji musi mieć „polityczną naturę”. Ostatnie działania KE na tym polu, opisane m.in. w pakiecie *Better Regulation Package* z 19 maja 2015 r., idą w tym kierunku i jeszcze bardziej wzmacniają niezależność organów odpowiedzialnych za ocenę regulacji, jednocześnie czyniąc je istotną składową procesu legislacyjnego. Temu służy m.in. powołanie Regulatory Scrutiny Board (RSB)³⁹. Można się spodziewać, na co wskazują sami urzędnicy KE w bezpośrednich rozmowach, że RSB będzie jeszcze bardziej wymagająca w swoich ocenach od Impact Assessment Board (IAB), którą ma zastąpić. Negatywna opinia RSB będzie wstrzymywała proces legislacyjny w ramach KE. Co więcej, nowe regulacje przewidują, że w przypadku złożonych propozycji legislacyjnych

³⁹ Zob. szczegółową definicję i jej mandat działania w art. 2.1. Decyzji przewodniczącego Komisji Europejskiej o powołaniu Regulatory Scrutiny Board, Strasbourg, 19.5.2015, C(2015) 3263 final.

możliwe będzie powoływanie trójstronnego panelu do ich oceny, składającego się z przedstawicieli Komisji, Parlamentu Europejskiego i Rady. Podsumowując: na poziomie UE ocena *ex-ante* regulacji idzie w kierunku wzmocnienia niezależności instytucji odpowiadających za ten proces przy jednoczesnym silniejszym ich włączeniu w sam proces legislacyjny, już na jego początkowym etapie. Tylko jeśli ocena regulacji prowadzona jest na wczesnym etapie ich powstawania, to możliwe jest silne oddziaływanie na ich kształt, łącznie z uchynieniem konkretnych propozycji legislacyjnych⁴⁰. To ważna lekcja dla krajów budujących swój system OSR, w tym również dla Polski.

W kontekście występującego w wielu krajach trendu do czynienia agencji odpowiedzialnych za OSR możliwie niezależnymi od tych, którzy regulacje projektują, warto sięgnąć do doświadczeń brytyjskich, gdzie z jednej strony jakość OSR kontrolowana jest na etapie ich opracowywania – jednostką za to odpowiedzialną jest Regulatory Policy Committee (RPC), ale również *ex-post* przez The National Audit Office (NAO), która to instytucja jest odpowiednikiem polskiej Najwyższej Izby Kontroli (NIK). RPC, chociaż znajduje się wewnątrz rządu i funkcjonuje w ramach Department for Business Innovation & Skills, to cieszy się znaczącą niezależnością, co wynika m.in. z tego, iż w jej ośmioosobowym zarządzie zasiadają ludzie, którzy jednocześnie są aktywni w biznesie, organizacjach pozarządowych czy w świecie akademickim. Mają oni świadomość, że ich działalność, manifestująca się w jakości raportów regulacyjnych, jest poddawana szczegółowej analizie przez NAO, co silnie motywuje ich do pracy na rzecz dobrych regulacji. Nawet jednak w odniesieniu do tego systemu pojawiają się głosy krytyczne i np. OECD w swoim raporcie z 2012 r. zauważa, że zdarza się, iż w systemie brytyjskim oceny skutków regulacji mają sporadycznie charakter iluzoryczny i służą legitymizacji wcześniejszej podjętej decyzji o charakterze czysto politycznym⁴¹. Zarzuty tego rodzaju formułowane są nie tylko w stosunku do systemu brytyjskiego, ale również innych, w tym tego w Komisji Europejskiej. Z moich rozmów z urzędnikami różnych europejskich agencji sprawujących kontrolę nad systemami oceny skutków regulacji wynika, że – w ich opinii – nie jest możliwym system, który będzie mógł zablokować propozycję regulacyjną o dużym „politycznym

⁴⁰ Por. OECD (2012).

⁴¹ *Ibidem*.

ciężarze gatunkowym”. Ważne w takich sytuacjach jest jednak to, aby w transparentny sposób przekazywać informację o wynikach oceny, w tym o tym, iż decyzja regulacyjna została podjęta wbrew nim.

Po przedstawionej powyżej analizie działania systemu OSR w perspektywie wniosków z teorii ekonomii, jak też po odniesieniu się do wybranych doświadczeń międzynarodowych związanych z jego funkcjonowaniem, w kolejnej części tekstu koncentruję się na kluczowym pytaniu badawczym, a więc na tym, na ile system oceny wpływu w Polsce jest efektywnym elementem procesu formułowania polityk publicznych.

Kilka uwag o jakości rządzenia w Polsce

Zanim rozpocznę ocenę działania systemu OSR w Polsce, warto poczynić kilka uwag natury ogólnej o sposobach formułowania polityki publicznej. Niewątpliwie w ostatnich latach wdrożono w naszym kraju wiele narzędzi, które powinny podnosić jakość działania państwa w obszarze projektowania regulacji – rozpowszechniła się praktyka prowadzenia ewaluacji *ex-ante* i *ex-post* różnego rodzaju programów rządowych, w tym również tych, które nie są finansowane ze środków europejskich; zredukowano liczbę strategii rządowych i wprowadzono rozwiązania zawarte w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju; na poziomie rządowym wzmocniono system OSR, a także systematycznie opracowuje się programy reformy regulacji. Powyższe zmiany w dużej mierze były bezpośrednio lub pośrednio – poprzez tzw. „miękką” europeizację – wymuszone przez przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Nie byłoby ustawy o polityce rozwoju, czy tak znaczącej popularyzacji badań ewaluacyjnych, gdyby nie konieczność przygotowania programów, według których następuje wydatkowanie środków transferowanych do Polski z UE. W swoim niedawnym raporcie z analizy skuteczności wdrażania mechanizmów oceny skutków regulacji w różnych krajach, w stosunku do Polski OECD zauważa: „Polska poczyniła znaczące postępy we wdrażaniu mechanizmów oceny wpływu regulacji”⁴². Nadal jednak system ten wymaga kluczowej zmiany, tj. przejścia od narzędzia o charakterze administracyjnym i często niestety fasadowym (*perfunctory usage*) do uczynienia

⁴² OECD (2012), s. 19.

go istotnym elementem, również na poziomie politycznym, całości procesu legislacyjnego⁴³.

Skoro w niniejszym opracowaniu zajmuję się problemem jakości procesu formułowania polityki publicznej w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem systemu oceny skutków regulacji, to muszę wyjść od tego, że we współczesnym współzależnym świecie bardziej skuteczne w realizacji swoich celów są te kraje, które politykę gospodarczą realizują w ramach nowoczesnego (*good governance*), a nie tradycyjnego rządzenia (*governing*)⁴⁴. Innymi słowy, są to kraje, które stawiają na efektywność adaptacyjną wdrażanych rozwiązań regulacyjnych, co powoduje, iż ich gospodarki dobrze dostosowują się do szybko zmieniających się uwarunkowań zewnętrznych⁴⁵. Mówiąc jeszcze inaczej, są to kraje, gdzie rządzący są świadomi wyzwań stojących przed systemem społeczno-gospodarczym i stosują planowanie strategiczne. Ostatni globalny kryzys finansowy, w połączeniu z nadal nierozwiązanymi problemami strukturalnymi strefy euro, dobitnie pokazał, że państwo i jego polityka ma znaczenie i nie pyta się już tylko, jak dawniej, ile państwa w gospodarce, ale przede wszystkim, jakie to państwo ma być, i w jaki sposób powinno oddziaływać na system społeczno-gospodarczy⁴⁶. To w tym kontekście trzeba widzieć przejście w ekonomicznych studiach nad regulacjami z prostego postulowania „deregulacji” na rzecz podkreślania znaczenia „lepszych regulacji”, co związane jest z generalną popularyzacją postulatów na rzecz dobrego rządzenia (*good governance*) i „manageryzacją” działania administracji⁴⁷.

Próbując zastosować te koncepcje do oceny jakości formułowania polityki gospodarczej w Polsce warto bardziej precyzyjnie zdefiniować to, czym jest prowadzenie tejże polityki w duchu reguł dobrego rządzenia. Taką prostą konceptualizację proponuję w poniższej tabeli.

⁴³ Por. J. Górniak (red.) (2015): *Ocena wpływu oparta na dowodach. Model dla Polski*, Warszawa: Akademia Leona Koźmińskiego, s. 173.

⁴⁴ Bank Światowy (2001): *Building Institutions for Markets*.

⁴⁵ Zob. np. D.C. North (1990).

⁴⁶ F. Fukuyama (2005).

⁴⁷ Problematykę tę omawia szczegółowo J. Wilkin (2012): *Jakość rządzenia w Polsce: jak ją badać, monitorować i poprawiać*, Warszawa: WN Scholar.

Tabela 1. Porównanie cech tradycyjnego i nowoczesnego sposobu rządzenia

Cechy tradycyjnego rządzenia (<i>governing</i>)	Cechy nowoczesnego (dobrego) rządzenia (<i>good governance</i>)
<ul style="list-style-type: none"> – nacisk na skuteczność realizacji decyzji rządu (władzy państwowej); – dominacja instrumentów prawnoadministracyjnych w egzekwowaniu decyzji rządu; – niewielki zakres stosowania rachunku ekonomicznego w podejmowaniu decyzji rządowych i ocenie ich rezultatów; – wysoki stopień centralizacji uprawnień decyzyjnych w ramach sfery publicznej; – mała przejrzystość sposobu funkcjonowania władzy publicznej; – niewielki zakres partycypacji społecznej w realizacji funkcji publicznych; – realizacja funkcji publicznych głównie przy pomocy administracji państwowej; – niewielkie możliwości egzekwowania przez społeczeństwo podjętych przez rząd zobowiązań; – monitorowanie, ewaluacja i ocena regulacji (jeśli jest w ogóle stosowana) pozostaje w domenie rządu; – dominacja perspektywy krótkookresowej w formułowaniu polityki publicznej. 	<ul style="list-style-type: none"> – stwarzanie warunków, głównie instytucjonalnych, dla realizacji celów publicznych, zarówno w sposób skuteczny, jak i efektywny; – poza instrumentami o charakterze administracyjnym szerokie stosowanie instrumentów ekonomicznych; – decentralizacja uprawnień decyzyjnych w sektorze publicznym zgodnie z zasadą subsydiarności; – wykorzystywanie partnerstwa publiczno-prywatnego i instytucji pozarządowych do realizacji celów społecznych i dostarczania dóbr publicznych; – stosowanie różnych sposobów informowania opinii publicznej o działalności sektora publicznego, zwłaszcza rządu; – społeczne monitorowanie działań rządu (państwa) i stwarzanie instytucjonalnych warunków do egzekwowania podjętych przez rząd zobowiązań; – monitorowanie, ewaluacja i ocena regulacji stosowane szeroko i prowadzone przez podmioty w dużej mierze od rządu niezależne; – dominacja perspektywy długookresowej w formułowaniu polityki rządu.

*Źródło: zmodyfikowana tabela 1 z: J. Wilkin (2008):
Badanie dotyczące stworzenia systemu wskaźników dla oceny realizacji
zasady good governance w Polsce, Warszawa: ECORYS Polska, s. 13.*

Trudno w krótkim opracowaniu dokonać analizy polityki gospodarczej polskiego rządu pod kątem spełniania przez nią opisanych hasłowo cech z powyższej tabeli. Można jednak pokusić się o próbę udzielenia odpowiedzi

na pytanie o to, czy tejsze polityce (i przede wszystkim sposobom jej realizacji) bliżej jest do modelu tradycyjnego, czy nowoczesnego rządu, a może w niektórych obszarach nawet nie jest realizowany model *governing*, a państwo jedynie administruje?

Jeśli spojrzymy na pierwszy wyznacznik nowoczesnego rządu, a więc na to, na ile rząd, poprzez ustanawianie odpowiednich regulacji, stwarza strukturę bodźców dla aktorów gry rynkowej do realizacji wcześniej sformułowanych celów, a na ile nakazuje im prowadzenie określonych działań, to okazuje się, iż w ostatnich latach Polska poczyniła pewne postępy w przechodzeniu do modelu nowoczesnego rządu w tym konkretnym jego aspekcie. Po pierwsze, w wyniku przeglądu strategii i programów, rozpoczętego jeszcze przez rząd J. Kaczyńskiego, wyeliminowano wiele tych nieaktualnych i niezdefiniowanych jednoznacznie celów. Następnie, w wyniku przygotowywania się do wykorzystania środków w ramach unijnej perspektywy finansowej 2007–2013, wprowadzono w życie ustawę o prowadzeniu polityki rozwoju. Kolejnym ważnym krokiem była budowa tzw. nowego porządku strategicznego w związku z kolejnym europejskim siedmioletnim budżetem. W tym kontekście trzeba odnotować m.in. przygotowanie przez pierwszy rząd D. Tuska raportu „Polska 2030” o najważniejszych długoterminowych wyzwaniach stojących przed naszym krajem. W zamierzeniu jego autorów miał to być *de facto* dokument nadrzędny, wyznaczający cele i działania pozostałych strategii i programów operacyjnych. Można więc powiedzieć, że nie tylko deklaratywnie, ale również faktycznie, podjęto próbę budowy nowoczesnego zarządzania strategicznego na poziomie rządu. Niestety, próba ta udała się jedynie częściowo – nadal widoczny jest brak powiązania między celami budżetu zadaniowego, programami określającymi wydatkowanie funduszy europejskich oraz innymi, bardziej regulacyjnymi działaniami rządu.

Ponadto, nastąpiła inflacja programów i strategii. Co prawda, tego rodzaju dokumentów na poziomie rządu jest mniej niż jeszcze kilka lat temu – to dobrze, bo może zwiększać się prawdopodobieństwo ich realizacji – ale z drugiej strony coraz więcej strategii powstaje na poziomie samorządów terytorialnych i często są to dokumenty niskiej jakości, opracowywane jedynie w związku z wymogiem formalnym ich posiadania w kontekście aplikowania o fundusze europejskie. Wreszcie, choć tych rządowych dokumentów jest mniej, to często są to opracowania bardzo szerokie i wielowątkowe, liczące

nierzadko po kilkaset stron. Nawet jednak biorąc to pod uwagę, „ręczne sterowanie” wieloma aspektami systemu społeczno-gospodarczego przez rząd jest obecnie realizowane w mniejszym stopniu, niż jeszcze kilka lat temu. Wynika to jednak również z tego, że jako członek UE Polska ma dosyć ograniczone możliwości oddziaływania interwencyjnego na wiele obszarów gospodarki, czego najlepszym przykładem jest sektor produkcji rolnej.

Innym problemem odnoszącym się do jakości rządzenia jest to, że system strategiczny zaczął w dużej mierze żyć własnym życiem i w coraz mniejszym stopniu oddziałuje na debatę publiczną i proces polityczny. Jednym z powodów tego stanu rzeczy jest to, że cele rządu nie są zhierarchizowane, a mechanizmy ich wdrażania są ułomne. Problemy z implementacją budżetu zadaniowego, a więc *de facto* z upowszechnieniem się metod zarządzania poprzez cele w administracji, dobrze to pokazują. W ostatnich latach doszło do regresu jeśli chodzi o zainteresowanie poziomu politycznego rządu budżetowaniem zadaniowym.

Innym od lat nierozwiązanym problemem jest to, iż na liście działań rządu nadal dominują te o charakterze wydatkowym, co często prowadzi do zasypywania problemów strukturalnych polskiej gospodarki środkami z UE i pośrednio może przyczyniać się do popularyzacji poglądu, że jedyną efektywną kontrolę nad władzą może stanowić mechanizm demokratycznych wyborów kosztem większej kontroli władzy przez agencje regulacyjne⁴⁸. Ponadto, nic nie wskazuje na to, aby skutecznie udało się przełamać myślenie sektorowe w polskiej administracji rządowej⁴⁹. Reasumując, można więc stwierdzić, iż choć dokonał się postęp w przechodzeniu do nowoczesnego rządzenia, to gdy chodzi o sposoby realizacji celów rządu, jednak nie jest on na miarę wyzwań stojących przed Polską.

⁴⁸ Odwołuję się tu do poglądu G. Majone, według którego decyzje dotyczące redystrybucji dochodu narodowego wymagają w większym stopniu oparcia się na woli społeczeństwa wyrażonej w powszechnych wyborach niż działania o charakterze bardziej regulacyjnym, które w większym stopniu można oddać wyspecjalizowanym agendum regulacyjnym. Zob. G. Majone (1996).

⁴⁹ T.G. Grosse, Ł. Hardt (2010): *Sektorowa czy zintegrowana, czyli o optymalnej strategii rozwoju polskiej wsi*, Warszawa: Pro Oeconomia.

System oceny regulacji w Polsce i jego rola w tworzeniu polityk publicznych

Po tej, siłą rzeczy, skrótowej refleksji nad jakością działania rządu w obszarze formułowania i prowadzenia polityki gospodarczej, pora na bardziej szczegółową analizę systemu oceny skutków regulacji. W tej analizie skupię się w większym stopniu na ocenie działania tego systemu w kategoriach *de facto* i mniejszą uwagę poświęcę temu, jak *de iure* jest on umocowany prawnie w polskim systemie rządzenia⁵⁰. Na początku jednak muszę poczynić kilka uwag odnoszących się do formalnych reguł systemu OSR. I tak, jego działanie opisuje regulamin pracy Rady Ministrów (RM) (uchwała nr 190 Rady Ministrów z dn. 29 października 2013 r.), który w punkcie 3 paragrafu 24 stwierdza: „Przed rozpoczęciem prac nad opracowaniem projektu dokumentu rządowego, o którym mowa w § 19 ust. 1, zwanego dalej „projektem aktu normatywnego”, oraz projektu założeń projektu ustawy, organ wnioskujący dokonuje oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych”. Dalej, w paragrafie 28, następuje doprecyzowanie tego zapisu.

Dodatkowo, organ proponujący dane rozwiązanie legislacyjne jest zobowiązany do sporządzenia testu regulacyjnego do założeń aktu normatywnego, „przedstawiającego wyniki oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych” (§ 102 ust. 1). Tak więc zaopiniowaniu podlega zarówno sam projekt ustawy, jak też jej założenia. Ocena ta jest wykonywana przez organ wnioskujący, najczęściej określone ministerstwo sektorowe, a w szczególnych wypadkach OSR może być zlecona przez Prezesa Rady Ministrów i wykonana w ramach Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (KPRM). Ważne jest to, że same OSR podlegają ocenie przez Szefa KPRM (§ 32), który może zwrócić się do wnioskodawcy o poprawienie, np. rozszerzenie oceny *ex-ante*. To ważny mechanizm, wzmacniający rolę centrum rządu w procesie OSR. Szerzej tę kwestię komentuję w dalszej części opracowania.

Regulamin RM z 2013 r. wprowadził również mechanizm OSR *ex-post*. Kwestię tę reguluje dział V regulaminu. Według jego zapisów przeprowadzanie oceny funkcjonowania ustawy nie jest obligatoryjne i może się odbywać na

⁵⁰ Nawiązuję do znanego rozróżnienia na instytucje *de iure* i *de facto* (zob. np. D. Acemoglu (2009): *Introduction to Modern Economic Growth*, Princeton: Princeton University Press).

własną inicjatywę członka Rady Ministrów lub Rada może o przygotowanie takiej oceny samodzielnie wystąpić. W każdym z tych przypadków ocenę przygotowuje ministerstwo sektorowe, w którego obszarze działania znajduje się dana ustawa. Jednym z celów tych ocen ma być podejmowanie ewentualnych działań korygujących, np. w postaci nowelizacji ustawy. Jakość OSR *ex-post* podlega kontroli przez RM. Podobnie jak w przypadku OSR *ex-ante* i testów regulacyjnych, kluczową rolę odgrywa w tym procesie Departament Programowania i Oceny Skutków Regulacji. Jednostka ta pełni nie tylko funkcje kontrolne, ale inicjuje ważne działania dotyczące całego systemu OSR, m.in. szkolenia urzędników, czy też uczestniczy w określaniu reguł działania tego systemu.

Poza regulaminem prac RM, innym ważnym dokumentem porządkującym przygotowywanie OSR są „Wytyczne do przeprowadzenia oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego”, w aktualnej wersji przyjęte przez rząd w maju 2015 r. Wytyczne stanowią swoisty podręcznik dla odpowiedzialnych za przygotowywanie OSR *ex-ante* i *ex-post* oraz testów regulacyjnych. Narzędzie to oceniam jako pomocne dla przygotowujących oceny wpływu regulacji. Z drugiej strony mam świadomość, że jego użyteczność jest funkcją kompetencji osób odpowiedzialnych za OSR, a w tym obszarze nadal jest wiele do zrobienia, co zresztą zauważają sami urzędnicy KPRM w raporcie o działaniu systemu OSR w 2013 r.: „Wąskim gardłem dla poprawy jakości OSR pozostają kompetencje analityczne w ministerstwach”. Potwierdzają to również obecnie przedstawiciele KPRM.

Przyjrzyjmy się teraz kilku danym obrazującym system OSR w działaniu. W 2014 r. Zespół ds. Programowania Prac Rządu w KPRM odmówił wpisania do wykazu prac Rady Ministrów dwóch projektów ustaw/założeń ze względu na niską jakość towarzyszących im ocen wpływu, co stanowiło 2% wszystkich zgłoszonych projektów (w 2013 r. odrzucono 7%). Odroczono wpis w przypadku 23% ustaw/założeń m.in. ze względu na zastrzeżenia KPRM do testów regulacyjnych. W 2014 r. KPRM w ramach uzgodnień międzyresortowych otrzymała do zaopiniowania ok. 150 projektów założeń i ustaw oraz ok. 1250 projektów rozporządzeń. Trudno jednoznacznie ocenić fakt odrzucania przez KPRM poniżej 10% ocen wpływu. Wydaje się, że decyzję taką Zespół podejmuje jedynie w sytuacji naprawdę rażących uchybień i w tym sensie jest dosyć łagodnym recenzentem. Z drugiej strony, ta niska liczba odrzuceń może świadczyć o coraz lepszej jakości OSR wychodzących z ministerstw sektorowych, jak też

o tym, co potwierdzają w rozmowach przedstawiciele KPRM, iż osoby odpowiedzialne za wykonywanie OSR wchodzi w kontakt z KPRM już na etapie ich tworzenia. Patrząc więc z perspektyw *de iure* na system OSR wydaje się, że dokonał się znaczący postęp – jakość OSR jest coraz lepsza, a ich umocowanie w procesie legislacyjnym silniejsze (nowy regulamin prac RM).

Pora teraz na ocenę faktycznych efektów działania tego systemu. I tak, już na wstępie można wysunąć podstawowy zarzut związany z tym, iż system OSR obejmuje jedynie akty prawne przygotowywane przez rząd, ale już nie dotyczy poselskich czy prezydenckich propozycji legislacyjnych. Innymi słowy, jeśli rząd nie jest zainteresowany wnikliwą oceną danej regulacji, to może poprzez posłów złożyć ten projekt ścieżką poselską i wymóg przeprowadzenia OSR ominąć. Co więcej, tak procedowany projekt nie musi przechodzić żmudnej procedury konsultacji społecznych. W poniższej tabeli przedstawiam liczbę ustaw zgłoszonych do łaski marszałkowskiej według typu wnioskodawcy.

Tabela 2. Liczba projektów ustaw zgłoszonych do łaski marszałkowskiej według wnioskodawcy

	2011	2012	2013	2014	2015	Razem	
Grupa posłów	1	26	66	58	68	219	
						W tym:	
						PO	105
						PSL	29
						SLD	20
						PiS Inni	17 48
Komisja sejmowa		3	9	7	13	32	
Senat		11	23	13	25	72	
<i>Razem</i>	<i>1</i>	<i>40</i>	<i>98</i>	<i>78</i>	<i>106</i>	<i>323</i>	
Rada Ministrów	4	93	94	122	117	430	
<i>nie-RM+RM</i>	<i>5</i>	<i>133</i>	<i>192</i>	<i>200</i>	<i>223</i>	<i>753</i>	
<i>nie-RM/ (nie-RM+RM)</i>	<i>20%</i>	<i>30,1%</i>	<i>51%</i>	<i>39%</i>	<i>47,5%</i>	<i>42,9%</i>	

* Projekt uznawałem za zgłoszony przez daną partię polityczną, jeśli posłem sprawozdawcą był przedstawiciel tej partii.

Źródło: opracowanie własne.

W powyższym wykazie pominięto przedłożenia prezydenckie, gdyż po pierwsze nie było ich dużo w Sejmie VII kadencji, a po drugie, prezydenckie propozycje co do zasady raczej nie są „zakamuflowanymi” przedłożeniami rządowymi. Zwraca uwagę wysoka liczba projektów ustaw zgłaszanych ścieżką poselską – ich liczba wzrosła z 26 w 2012 r. do 68 w 2015 r. Nawet jeśli pominąć 2015 r., który z racji na kończącą się wtedy kadencję może być nietypowy, to i tak przedłożeń poselskich było aż 58 w 2014 r. Łącznie w analizowanym okresie odsetek projektów ustaw, co do których przeprowadzenie OSR nie było wymagane, wahał się od 20% (2011 r.) do nawet 51% w 2013 r. Średnio w badanym okresie było to 42,9% przedłożeń. Oceny skutków regulacji, zgodne z metodologią przyjętą w regulaminie pracy Rady Ministrów, dotyczą więc niewiele ponad połowy projektów ustaw procedowanych w parlamencie. Projekty poselskie, czy też te zgłaszane przez komisje sejmowe i Senat, OSR nie zawierają. Nie oznacza to oczywiście, że w ich uzasadnieniach zawsze brak szacunku wpływu na regulowaną materię, ale zwykle są to oceny pobieżne i siłą rzeczy nieobiektywne, bo przygotowywane przez samych wnioskodawców. W systemie OSR istnieje więc poważna luka na poziomie parlamentu. W wielu przypadkach jest z dużym prawdopodobieństwem również tak, choć tu konieczne są dalsze badania, że ścieżka parlamentarna jest wybierana przez rząd w sposób zamierzony, aby procedować nad ustawą szybciej m.in. poprzez ominięcie wymogu konsultacji społecznych i przeprowadzenia OSR. Na rzecz tej tezy świadczą to, że zdecydowana większość projektów poselskich zgłaszana była przez przedstawicieli koalicji PO-PSL. Co więcej, w wielu przypadkach elementami uzasadnień projektów poselskich są materiały rządowe⁵¹. Moi rozmówcy twierdzili również, że często sama poselska propozycja legislacyjna pisana jest w całości w ramach rządu⁵².

Na etapie prac parlamentarnych nad aktami prawnymi pojawia się jeszcze jeden problem. W zdecydowanej większości przypadków przedłożenia rządowe modyfikowane są poprawkami zgłaszanymi w Sejmie bądź w Senacie, a te, często istotnie modyfikując projekt ustawy, nie podlegają już procedurze OSR.

⁵¹ G. Żmuda, P. Prokopowicz, W. Felcis, M. Król (2015): *Wykorzystanie oceny wpływu w procesie tworzenia polityk publicznych w Polsce*, w: J. Górniak (red.), s. 55–97.

⁵² Potwierdzają to również casusy zawarte w raporcie G. Kopińska, G. Makowski, P. Wąglowski, M. M. Wiszowaty (2014): *Tworzenie i konsultowanie rządowych projektów ustaw*, Warszawa: Fundacja Batorego.

W kontekście późniejszych OSR *ex-post* problem też jest taki, że ocena funkcjonowania ustawy z założenia ma być odnoszona do szacunków z OSR *ex-ante*, a te w kontekście zmian wprowadzanych do przedłożeń rządowych w parlamencie mogą być zupełnie nieadekwatne w stosunku do finalnego brzmienia ustawy. Powyższe nie oznacza, że należy uznać wyjściowe OSR *ex-ante* za dokument bez większej wartości, gdyż nawet jeśli Sejm istotnie modyfikuje propozycje rządowe, to przecież i tak informacje z tegoż OSR mogą mieć dużą wartość dla legislatorów. Co więcej, i co szerzej rozwinę w rekomendacjach, wartością OSR-ów nie jest samo zaopatrzenie propozycji legislacyjnych w szacunek ich skutków, ale przede wszystkim stworzenie ram dla procesu, w ramach którego może być prowadzona refleksja nad implikacjami aktów prawnych (tzw. *communicative usage*). W ramach rządu taki system udało się zbudować, choć nadal potrzebuje on wielu zmian i udoskonaleń, ale na poziomie parlamentu taką przestrzeń do analizy skutków aktywności legislacyjnej posłów i senatorów należy dopiero zacząć tworzyć.

Wskazany powyżej problem dostrzegany jest przez ekspertów, ale również przedstawicieli rządu oraz pracowników Biura Analiz Sejmowych (BAS). Wielu twierdzi, że potencjał analityczny BAS nie jest właściwie wykorzystywany, i że oprócz koncentracji na analizowaniu zgodności projektów ustaw z konstytucją i prawem europejskim, pracownicy BAS, analogicznie do osób pracujących nad OSR w ministerstwach sektorowych, powinni szacować potencjalne skutki propozycji legislacyjnych. Co więcej, moi rozmówcy zwracają uwagę na to, że urzędnicy BAS powinni w takim przypadku pozostawać w ścisłej współpracy z administracją rządową odpowiedzialną za przygotowanie danej ustawy w części odnoszącej się do OSR. Kwestię tę dostrzegają przedstawiciele rządu, którzy w programie „Lepsze Regulacje 2015” zaproponowali działanie I.B.6. „Wypracowanie rekomendacji w zakresie współpracy pomiędzy Rządem a Parlamentem RP mających na celu tworzenie prawa opartego na dowodach”, w którego opisie akcentują: „Wypracowane zostaną rekomendacje do zaprezentowania Parlamentowi RP, które będą dotyczyć współpracy pomiędzy Rządem a Parlamentem w zakresie uzasadniania i tworzenia OSR dla projektów poselskich i poprawek zgłaszanych na etapie prac parlamentarnych”. I dalej: „Wypracowanie i wdrożenie powyższych rekomendacji będzie miało na celu wypełnienie istniejącej luki regulacyjnej, w wyniku której brak jest formalnego obowiązku tworzenia OSR do proponowanych

inicjatyw parlamentarnych oraz do istotnych poprawek zgłaszanych podczas procedowania projektów aktów prawnych w komisjach sejmowych i senackich”. Zgadzam się z tak proponowanym kierunkiem zmian, ale problemem pozostaje to, że nadal w tym obszarze brak konkretnych działań zarówno po stronie rządu, jak też parlamentu. Propozycje dotyczące tych kwestii przedstawiam w rekomendacjach.

Już w części teoretycznej niniejszego opracowania zwracałem uwagę na szczególne znaczenie zasady niezależności i obiektywności w działaniu systemu OSR. Chodzi o to, aby osoby oceniające propozycje legislacyjne nie były tożsame z tymi, które odpowiadają za przygotowanie analizowanych regulacji. Aktualnie system OSR właściwie w całości ulokowany jest w ramach rządu, a towarzyszące mu prace analityczne zwykle nie są delegowane na zewnątrz. System ten opiera się z jednej strony na komórkach ds. OSR w ministerstwach sektorowych, a z drugiej na zespole analityków w KPRM, który stanowi m.in. zaplecze Zespołu ds. Programowania Prac Rządu. Problemem powracającym w rozmowach z osobami odpowiedzialnymi za OSR w ministerstwach jest to, iż według nich ich praca nie ma często istotnego znaczenia dla procesu legislacyjnego. W niektórych jednostkach do tego stopnia, że urzędnicy ci nie wiedzą czy ostatecznie ich uwagi miały jakikolwiek wpływ na kształt procedowanej regulacji. Zdarzają się jednak przypadki, gdy zawartość OSR ma znaczenie, np. na etapie konsultacji międzyresortowych. Choć jakość OSR w ostatnich latach poprawiła się, to uczynienie odpowiedzialnym za jego przygotowanie określonego ministerstwa sektorowego powoduje, że te elementy OSR, które dalekie są od jego kompetencji, np. analiza kwestii związanych z ochroną środowiska nie jest domeną Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (MPiPS), są zwykle najślabszym elementem OSR. Być może do rozważenia jest, aby np. analiza kwestii wpływu regulacji na środowisko była zawsze ulokowana w Ministerstwie Środowiska (MŚ). Innymi słowy, dany resort koordynowałby przygotowanie OSR do regulacji przez ten resort proponowanej, ale to inne resorty odpowiadałyby za opracowanie poszczególnych punktów tej oceny. To również częściowo rozwiązywałoby problem oceny regulacji przez osoby je projektujące lub będące im blisko organizacyjnie. Punkt ten rozwijam szczegółowo w rekomendacjach.

Pozytywną zmianą w systemie OSR w ostatnich latach było silne wzmocnienie roli KPRM, czemu pośrednio służyło wprowadzenie mechanizmu testu

regulacyjnego, który dołączany jest przez wnioskodawcę do założeń projektu ustawy. Jakość tego dokumentu monitorowana jest przez Kancelarię. Z drugiej strony, osoby odpowiedzialne za OSR w KPRM jednocześnie pełnią rolę tych, których samą metodę popularyzują, organizują szkolenia urzędników, jak też próbują wpłynąć na sam system ocen. Pisałem o tym już wcześniej. Poziom merytoryczny zespół ds. OSR oceniam jako wysoki. Pomimo tego, biorąc pod uwagę różne dysfunkcjonalności całego systemu, a także brak silnego wsparcia ze strony poziomu politycznego rządu, ich realny wpływ na proces legislacyjny jest ograniczony.

Choć zabrzmiało to może paradoksalnie, to sam system OSR – w pewnym zakresie – powieliło działanie tzw. silosowej struktury polskiej administracji. Chodzi o to, iż jest on słabo zintegrowany z innymi mechanizmami rządowymi służącymi monitorowaniu realizacji polityk publicznych. Przede wszystkim mam tu na myśli system ewaluacyjny, który zresztą cierpi na podobne dysfunkcje jak OSR, tj. m.in. osoby dokonujące ewaluacji nie są niezależne od tych, których działanie oceniają. W kontekście OSR *ex-post* kluczowe jest to, aby te dwa systemy – OSR i ewaluacji – zazębiały się w jak największym stopniu. Uniezależnianiu wykonujących OSR od projektujących regulacje musi towarzyszyć tożsamy proces, gdy chodzi o ewaluatorów, którzy powinni stać się bardziej niezależni od projektujących i wdrażających programy, których efekty są oceniane. Być może zasadnym byłoby choć częściowe połączenie organizacyjne tych systemów.

Istotną dysfunkcją aktualnie działającego systemu OSR jest to, że brak w nim precyzyjnego mechanizmu formułującego kryteria określające regulacje wymagające bardziej szczegółowej oceny na etapie OSR *ex-ante*. Można więc mówić o pewnym braku hierarchizacji OSR pod względem wagi materii, do której się odnoszą. Zwiastunem zmian w tym zakresie może być wprowadzenie w programie „Lepsze Regulacje 2015 r.” pojęcia pogłębionej oceny wpływu i idące za tym sformułowanie następującego wskaźnika realizacji programu w tym zakresie: „Liczba istotnych projektów, dla których będzie przeprowadzona dokładna Ocena Wpływu”. Brak jednak w Programie definicji tego rodzaju oceny. KPRM takiej definicji też się na razie nie dopracowała. Brak jej także w wytycznych do sporządzania OSR. Według programu „Lepsze Regulacje” takich ocen wpływu w 2015 r. miało być przeprowadzonych trzydzieści. Podmiotem odpowiedzialnym za realizację tego celu uczyniono KPRM.

To dobry kierunek, gdyż zwłaszcza oceny ważnych regulacji nie powinny być pozostawione samym wnioskodawcom i zewnętrzna ocena przez KPRM, w formie OSR przygotowanego przez samą Kancelarię, byłaby zasadna.

Po przeprowadzonej powyżej analizie działania systemu OSR w Polsce chciałbym teraz odnieść się do bardziej ogólnych tez naszej książki. Czyniąc to będę z jednej strony weryfikował założenie, czy *casus* ten potwierdza sformułowane przez nas we wstępie książki przypuszczenia, a z drugiej będę na jego podstawie chciał wyciągnąć pewne bardziej ogólne wnioski co do systemu formułowania polityk publicznych w Polsce, a więc nawiążę do tego, o czym już pisałem, czyniąc wcześniej kilka uwag o jakości rządzenia w Polsce.

Kryzys systemu formułowania polityki gospodarczej w Polsce?

Jedną z hipotez naszego projektu badawczego jest teza o kryzysie tworzenia polityki gospodarczej w Polsce. Wielu może ona zaskakiwać, szczególnie w kontekście pozytywnego wzrostu gospodarczego w ostatnich latach czy też konwergencji polskiej gospodarki względem UE, czego dowodem może być zbliżanie się PKB *per capita* Polski do średniej UE. Wydaje się jednak, że ten wzrost to zasługa w dużej mierze silnych fundamentów wolnego rynku, stworzonych jeszcze na początku transformacji ustrojowej, czy też wejścia Polski do UE, a w mniejszym stopniu wynika on z przemysłanej i innowacyjnej polityki państwa. W najbliższych latach można się jednak spodziewać, że państwo będzie miało dużo większe znaczenie dla działania gospodarki niż przez ostatnie 25 lat.

Do tej pory dominowało, również wśród elit i ekspertów, przekonanie, że im mniej państwa, tym lepiej. Ostatnio jednak problem ten stawia się inaczej i raczej stwierdza się, że potrzebne jest dobrze rządzone państwo, a spór o jego wielkość nie rozpala już tak mocno debaty. Temu przewartościowaniu dyskusji służy z jednej strony kryzys w strefie euro, który pokazał, że państwa narodowe mają znaczenie i że to one są często ostatnim bastionem chroniącym system rynkowy przed upadkiem. Z drugiej strony, opinię publiczną coraz bardziej interesują takie kwestie jak rosnące nierówności, czy zmiany klimatyczne, a są to obszary, w których aktywność państwa jest naturalna. Na powyższe nakładają się zmiany w samej teorii ekonomii, gdzie panuje coraz szerszy *consensus*, że sfera polityczna i gospodarcza wzajemnie ze sobą oddziałują, i że,

jak stwierdzają D. Acemoglu i J. Robinson: „[...] dystrybucja władzy politycznej w społeczeństwie jest kluczowa dla jego rozwoju”⁵³. Nic chyba lepiej nie obrazuje zmiany świadomości samych ekonomistów co do roli państwa w gospodarce niż słowa M. Friedmana, który na konferencji podsumowującej pierwsze dziesięć lat transformacji postsocjalistycznej stwierdza: „Okazuje się, że porządek prawny jest prawdopodobnie ważniejszy niż samo prywatyzowanie”⁵⁴. W swojej bestsellerowej książce o przyczynach bogactwa narodów E. Beinhocker pisze natomiast: „Pytaniem nie jest dylemat rynek versus państwo, ale to, w jaki sposób rynek i państwo powinny równoległe działać, aby zapewnić efektywne działanie ewolucyjnego systemu [społeczno-gospodarczego]”⁵⁵. Kluczowe pytanie w kontekście mojej analizy i wcześniejszego *casusu* sprowadza się do tego, na ile sposób formułowania polityki gospodarczej w Polsce pozwala na budowanie takiej polityki, która stymulowałaby rozwój w sytuacji, gdy zewnętrzna niepewność rośnie, a oczekiwania społeczeństwa względem państwa są już inne niż na początku transformacji ustrojowej? Innymi słowy, jest to pytanie o to, na ile Polska może stać się państwem przedsiębiorczym⁵⁶. Mówiąc jeszcze inaczej, pytanie to sprowadza się do tego, na ile sposób formułowania polityki gospodarczej będzie prowadził do takich działań rządu, które będą minimalizowały ryzyko wpadnięcia Polski w tzw. pułapkę średniego dochodu.

Analiza systemu OSR w Polsce skłania mnie do konkluzji, iż można mówić o elementach sytuacji kryzysowej w kontekście metod zarządzania polityką gospodarczą państwa. Chodzi o to, że wskazane przeze mnie deficyty systemu oceny wpływu regulacji mogą prowadzić do powstawania takich sytuacji w systemie społeczno-gospodarczym, które będą nosiły znamiona kryzysu. Z drugiej jednak strony, w ostatnich latach można zauważyć pozytywne zmiany w systemie OSR, zaczynając po prostu od instytucjonalizacji prawnej tego systemu, a kończąc na wprowadzeniu testu regulacyjnego, czy OSR *ex-post*. Zmiany te jednak, podobnie jak w systemie ewaluacji, czy budżetowania

⁵³ D. Acemoglu, J.A. Robinson (2012), s. 392.

⁵⁴ M. Friedman (2002), Wywiad w: J. Gwartney, R. Lawson (2002): *Economic Freedom of the World; 2002 Annual Report*, Washington DC: Cato Institute.

⁵⁵ E.D. Beinhocker (2006): *The Origin of Wealth. Evolution Complexity, and the Radical Remaking of Economics*, Boston MA: Harvard Business School Press, s. 427.

⁵⁶ Zob. opis przedsiębiorczego państwa w: M. Mazzucato (2013): *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*, London: Anthem Press.

zadaniowego, często są dosyć iluzoryczne i nie mają faktycznego wpływu na rzeczywistość (tu: na politykę gospodarczą). Bo czy można mówić o faktycznym znaczeniu systemu OSR, jeśli gros projektów ustaw nie jest objętych tym systemem (inicjatywy poselskie i poprawki do przedłożeń rządowych wprowadzane w parlamencie)? To wiąże się zresztą z bardziej generalnym problemem w funkcjonowaniu państwa, tj. powszechną ucieczką od odpowiedzialności wśród elit politycznych, ale też wśród administracji rządowej. Polski system OSR jest tego dobrym przykładem, gdzie odpowiedzialność za jakość OSR jest gdzieś „pomiędzy” ministerstwami sektorowymi a KPRM. Analogiczna sytuacja ma miejsce w budżecie zadaniowym, gdzie trudno o wskazanie jednego podmiotu odpowiedzialnego za zadania z danej jego funkcji⁵⁷. I nie mam tu na myśli odpowiedzialności jedynie w kategoriach *de facto*, ale również *de iure*.

Wskazane we wstępie książki wyzwanie zarządzania nadal więc stoi przed polskim rządem. W związku z tym, że dużo „technicznych” kwestii związanych z instytucjonalizacją procesu OSR udało się już wykonać, dalsze jego udoskonalanie będzie wymagało większego zaangażowania czynnika politycznego, w tym jego zgody na zwiększenie niezależności wykonujących OSR. Tylko w ten sposób elementy sytuacji kryzysowej w tym systemie będzie można przezwyciężyć. To, że kwestie związane z usprawnieniem procesu legislacyjnego nie są zwykle przedmiotem uwagi polityków pokazuje, że w tym obszarze jest jeszcze wiele do zrobienia. To zresztą jest przejawem szerszej tendencji do lekceważenia perspektywy długoterminowej w myśleniu o państwie i jego działaniach. Dowodem tego jest brak aktualnie w rządzie instytucji, która prowadziłaby pogłębione prace analityczne, ukierunkowane na budowanie trwałych fundamentów dla wzrostu w perspektywie nie tylko jednej kadencji, ale nawet kilku dekad⁵⁸. Co więcej, brak systemu OSR o realnym wpływie na proces legislacyjny powoduje, że politycy w swoich decyzjach często odnoszą się do objawów kryzysu w konkretnych dziedzinach, a nie do ich przyczyn, a mogą one przecież wynikać po prostu z tego, że zamiast rynku

⁵⁷ M. de Jong, Ł. Hardt (2011): *Implementing good governance approach in Polish central government institutions through performance based budgeting*, Warsaw: Ernst & Young.

⁵⁸ Do marca 2006 r. działała Rada Strategii Społeczno-Gospodarczej przy Radzie Ministrów, a w okresie pierwszego rządu D. Tuska Zespół Doradców Strategicznych Premiera pod kierownictwem min. M. Boniego.

(lub społeczeństwa obywatelskiego) w danym obszarze jest zbyt dużo niskiej jakości państwa. Prawdziwą miarą jakości i skuteczności działania systemu OSR będzie przyjęcie jako zasady założenia, iż w przypadku pojawienia się opinii „nie reguluj”, finalnie pociągnie ona za sobą zaniechanie działania legislacyjnego. O tym, jak ten system można zmienić piszę poniżej.

System oceny regulacji w Polsce – propozycje zmian

Powyżej zazaczyłem, że podstawowym problemem w działaniu systemu OSR w Polsce nie jest jakość samych ocen wpływu (choć też konieczne są prace w tym zakresie), ale to, że jednostki odpowiedzialne za analizowanie oddziaływania regulacji są często praktycznie tożsame z tymi, które regulacje te projektują. I tak, propozycje legislacyjne wychodzące z ministerstw sektorowych opiniują pracownicy tychże ministerstw. Siłą rzeczy trudno o obiektywność tego rodzaju ocen. Problem ten jedynie w niewielkim stopniu rozwiązuje przeniesienie części kompetencji związanych z ocenami wpływu do KPRM, gdyż nadal wykonywane są one w ramach rządu. Nawet jeśli zarówno w ministerstwach, jak też w KPRM osoby oceniające regulacje nie są tożsame z tymi, którzy regulacje projektują, to i tak ci pierwsi mogą internalizować cele i sposób patrzenia na świat tych drugich⁵⁹. Potrzeba więc organizacyjnego oddzielenia projektujących od oceniających regulacje. Warto skorzystać tu z doświadczeń zagranicznych. W Holandii najważniejsze regulacje oceniane są przez Actal (*Advisor Board on Regulatory Burden*), instytucję w dużej mierze niezależną od rządu, która działa na podstawie silnego ustawowego mandatu i jest kierowana przez trzyosobową radę. Jej opinie mają duże znaczenie dla przebiegu procesu oceny najważniejszych regulacji projektowanych przez rząd holenderski. Podobne rady ds. oceny regulacji, wzorujące się na doświadczeniach holenderskich, powstały również w Szwecji (*Swedish Better Regulation Council*) i Niemczech (*National Regulatory Control Council*). Działają też w Wielkiej Brytanii (*Regulatory Policy Committee*) i w Czechach (*Board of Deputy Ministers for Regulatory Reform and Effective Public Administration*), choć w tych krajach nie są w tak dużym stopniu niezależne od rządu, jak w Holandii.

⁵⁹ S.M. Davidoff (2010).

Kolejnym etapem budowy systemu OSR powinno być więc powołanie niezależnej jednostki ds. oceny regulacji, np. na kształt holenderskiej Actal, która wykonywałaby OSR najważniejszych propozycji legislacyjnych procedowanych przez rząd, a także oceniała OSR wykonywane w ramach administracji centralnej państwa. W przypadku tych ostatnich powinna mieć prawo zwrócenia ich do ministerstwa sektorowego, np. gdy ich jakość jest niezadowalająca. Rolą takiej rady regulacyjnej nie powinno być wyłącznie kontrolowanie, ale również wspieranie jednostek rządowych odpowiedzialnych za OSR. Innymi słowy, rada ta przejęłaby część kompetencji z zakresu OSR, które obecnie przyporządkowane są KPRM. Nie powinna to być instytucja duża, ale raczej kilkunastoosobowa i intensywnie współpracująca ze środowiskiem eksperckim i akademickim. Zasadnym byłoby również, aby oceny regulacji przez nią przygotowywane były wykonywane w dużej mierze przez podmioty od niej niezależne, np. instytuty badawcze czy uczelnie.

Jak pisałem już wcześniej, propozycja powołania tego rodzaju niezależnej agencji może rodzić obawy o jej demokratyczną legitymizację i możliwość wpływania na procesy, które powinny być pozostawione parlamentowi⁶⁰. Obawy te nie są zasadne z kilku powodów. Po pierwsze, agencja ta nie będzie kolejnym punktem wetującym w systemie władzy, gdyż nawet jej negatywna opinia do konkretnego aktu prawnego nie będzie w stanie zatrzymać jego procedowania, jeśli taka będzie wola polityczna rządzących. W żadnym z krajów, gdzie działają takie instytucje nie posiadają one *veto power*. Po drugie, na co wskazują doświadczenia Stanów Zjednoczonych, siła oddziaływania tego rodzaju agencji wynika z ich legitymizacji proceduralnej (przestrzegania reguł działania określonych przez ustawodawcę) i substancjalnej, czyli dostarczania władzy i społeczeństwu analiz o najwyższej jakości, wykonanych przez niezależnych ekspertów, kierujących się wyłącznie imperatywem maksymalizacji dobrobytu społecznego⁶¹. Po trzecie, działanie agencji powinno być skoncentrowane na politykach publicznych o charakterze regulacyjnym, a nie tych czysto redystrybucyjnych. W przypadku tych ostatnich decydować powinien parlament⁶². W takim ujęciu rolę niezależnej agencji regulacyjnej powinno

⁶⁰ Pojęcia 'agencja regulacyjna' i 'rada regulacyjna' używane są przeze mnie zamiennie.

⁶¹ G. Majone (1996), s. 291.

⁶² *Ibidem*.

być ocenianie propozycji legislacyjnych poprzez pryzmat tego, na ile eliminują one niedoskonałości rynku w danym obszarze.

Oczywistym jest, iż rozróżnienie na polityki regulacyjne i interwencyjne nie jest ostre, gdyż w szczególności te pierwsze mogą powodować zmiany w redystrybucji PKB. Jak zauważył jednak już K. Wicksell w XIX w., *signum sepificum* polityki regulacyjnej jest to, że jej pierwszoplanowym celem jest redukcja niedoskonałości rynku, a konsekwencje redystrybucyjne są jedynie efektem jej towarzyszącym. Po czwarte, ta niezależna rada regulacyjna analizowałaby jedynie najważniejsze propozycje legislacyjne, co ułatwiłoby śledzenie jej działań przez właściwych interesariuszy. Do dyskusji pozostają takie kwestie jak sposób powoływania takowej rady bądź władz agencji regulacyjnej.

W toku wcześniejszej analizy wskazałem również na problem luki parlamentarnej w systemie OSR. W tym kontekście warto rozważyć wprowadzenie, np. na podstawie regulaminu prac Sejmu, obowiązku dołączania do poselskich projektów ustaw oceny ich potencjalnego wpływu. Biuro Analiz Sejmowych już teraz posiada w dużej mierze kompetencje umożliwiające wykonanie tego zadania. W odniesieniu do poprawek wnoszonych na etapie prac parlamentarnych do przedłożeń rządowych sugeruję, aby również BAS przedstawiał choć szacunkową ocenę ich skutków. Można również, posiłkując się doświadczeniami Holandii, rozważyć wprowadzenie obligatoryjności wsparcia przez ministerstwa sektorowe opracowywania OSR dla projektów poselskich. W przypadku projektów szczególnej wagi do rozważenia jest wprowadzenie instytucji panelów ds. OSR, tj. ostateczny kształt OSR dyskutowany byłby przez trzy podmioty, biorące udział w opracowywaniu ocen wpływu, tj. przedstawiciele nowej rady regulacyjnej, ministerstwa sektorowego i parlamentu. Podobny mechanizm wprowadzany jest na poziomie europejskim, gdzie takowe panele składać się będą z przedstawicieli Rady, Komisji i Parlamentu Europejskiego.

Wszystkim wskazanym powyżej działaniom powinien towarzyszyć wzrost transparentności całego procesu. Z drugiej strony mam świadomość, co w przeprowadzonych rozmowach potwierdzali przedstawiciele i Komisji Europejskiej, i polskiego rządu, że nie jest możliwe stworzenie systemu, który byłby w stanie uniemożliwić, poprzez negatywną ocenę jakości OSR, dalsze procedowanie projektów, które cieszą się poparciem najwyższego poziomu politycznego. Przyczyna tego stanu rzeczy jest prosta – istotą mechanizmu

demokratycznego jest wdrażanie rozwiązań, które zyskują poparcie większości, w tym tych, których OSR jednoznacznie wskazuje, że ich implementacja przyniesie wiele negatywnych skutków. Rolą dobrego systemu OSR powinno być jednak informowanie decydentów i opinii publicznej, że takowe rozwiązania są procedowane mimo ich przewidywanego negatywnego wpływu na system społeczno-gospodarczy. Nawet w Holandii zdarzają się projekty legislacyjne idące szybką „ścieżką polityczną”, bez większego zważania na wyniki oceny wpływu, ale w ich przypadku jednostki takie jak Actal szczególnie skrupulatnie dążą do informowania parlamentu i opinii publicznej o takich przypadkach. W tym kontekście ważna jest również mobilizacja środowisk eksperckich i monitorowanie aktywności rządu w obszarze OSR. Często środowiska te analizują finalne regulacje wychodzące z rządu, ale w dużo mniejszym stopniu formułują swoje oczekiwania w stosunku do systemu legislacyjnego, aby ten nie wytwarzał takich rozwiązań, które później spotykają się z ich krytyką.

W odniesieniu do OSR *ex-post* sugeruję, aby ocena działania najważniejszych ustaw prowadzona była przez niezależną radę regulacyjną. Mam tu na myśli w szczególności te ustawy, których OSR *ex-ante* wykonywane były wcześniej przez radę. Do dalszej analizy pozostawiam kwestie związane z formą współpracy tej nowej instytucji z NIK, czy parlamentem. Podobnie dalszych studiów wymaga sposób powiązania wykonywania OSR *ex-post* z jednoczesnym procesem ewaluacji szeregu programów rządowych, w szczególności tych finansowanych ze środków europejskich. Doświadczenia innych krajów, jak też analizy ekspertów wskazują na to, że sukces w jednej płaszczyźnie reformowania administracji rządowej w kierunku prowadzenia polityki opartej na dowodach, szybko rozlewa się na inne obszary aktywności państwa. To dlatego nowa rada regulacyjna nie powinna od razu przygotowywać wielu ocen wpływu, ale koncentrować się jedynie na najważniejszych regulacjach.

Z racji na charakter niniejszego opracowania nie jestem w stanie odnieść się do wszystkich deficytów systemu oceny wpływu w Polsce, a także zaproponować kompletnej listy rekomendacji na rzecz jego zmiany. Mam jednak przekonanie, że wskazane powyżej propozycje zmian są kluczowe. Ich przeprowadzenie będzie w pewnym sensie również probierzem tego, na ile polskie elity polityczne i administracyjne są w stanie podjąć się z sukcesem wyzwania nowoczesnego zarządzania państwem i odnieść w tym obszarze sukces. Myśl tę rozwijam w podsumowaniu.

Podsumowanie

Celem tego rozdziału książki było pokazanie, że elementy sytuacji kryzysowej występują w systemie projektowania polityki gospodarczej w Polsce, i szerzej, generalnie w mechanizmach oceny regulacji. Chodzi o to, że regulacje często nie są oceniane w sposób obiektywny, a szereg z nich nie jest poddawany jakiegokolwiek ocenie wpływu (m.in. propozycje legislacyjne zgłaszane przez posłów). W rezultacie trudno mówić o prowadzeniu przez państwo polityki opartej na dowodach. Powyższe ma miejsce pomimo istotnych działań podjętych przez rząd, których celem było usprawnienie tego systemu. Działania te jednak w bardzo ograniczonym stopniu dotyczyły fundamentalnych problemów w funkcjonowaniu tego systemu, a więc zależności oceniających regulacje od tych, którzy odpowiadają za ich tworzenie, czy też luki parlamentarnej w systemie OSR. Nie uważam jednak, aby to co udało się zrobić było bez znaczenia, gdyż na bazie dotychczasowych osiągnięć można próbować budować nowoczesny system oceny wpływu. Kilka rekomendacji w tym zakresie przedstawiłem, a kluczowa z nich dotyczy uniezależnienia podmiotu oceniającego regulacje od tych ośrodków administracyjnych, które odpowiadają za ich tworzenie.

W systemie OSR w Polsce jak w soczewce widać generalne słabości polskiego państwa, a więc patrzenie na skutki działań rządu jedynie w krótkiej perspektywie czy też ucieczkę od odpowiedzialności, powodującą, że trudno o jednoznaczne określenie, kto odpowiada za dany obszar działania państwa. Można też mówić o pewnej iluzoryczności ważnych systemów *de iure* działających w obszarze administracji centralnej, ale mających niewielki faktyczny wpływ na funkcjonowanie rządu. Mam tu na myśli system ewaluowania programów finansowanych ze środków europejskich, czy też budżetowanie zadaniowe. Drogą do poprawy jakości rządzenia musi być więc uczynienie tych narzędzi mechanizmami o rzeczywistym wpływie na proces legislacyjny i generalnie na rządzenie państwem.

Literatura:

Acemoglu D., Robinson J.A. (2012): *Why Nations Fail? The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, London: Profile Books.

- Anderfuhren-Biget S., Varone F., Giauque D., Ritz A. (2010): *Motivating Employees of the Public Sector: Does Public Service Motivation Matter?*, International Public Management Journal, 13 (3), s. 213–246.
- Bank Światowy (2001): *Building Institutions for Markets*.
- Beinhocker E.D. (2006): *The Origin of Wealth. Evolution Complexity, and the Radical Remaking of Economics*, Boston MA: Harvard Business School Press.
- Buiter W. (2008): *Central Banks and Financial Crises, w: Maintaining Stability in a Changing Financial System* (proceedings of the Federal Reserve Bank of Kansas City Economic Policy Symposium, Jackson Hole, WY, 21–23.08.2008).
- Carpenter D., Moss D.A. (2014): *Preventing Regulatory Capture. Special Interest Influence and How to Limit It*, New York: Cambridge University Press.
- Cichocki M.A. (2015): *Unia w Unii? Strefa euro w przebudowie*, Nowa Europa. Przegląd Natoliński, 2 (6), s. 1–113.
- Davidoff S.M. (2010): *The Government's Elite and Regulatory Capture*, DealBook, New York Times, 11 czerwca, <http://dealbook.nytimes.com/2010/06/11/the-governments-elite-and-regulatory-capture> [dostęp: 18.05.2016].
- Dixit A. (1996): *The Making of Economic-Policy. A Transaction-Cost Politics Perspective*, Cambridge MA: MIT Press.
- Dudzińska A. (2015): *System zamknięty. Socjologiczna analiza procesu legislacyjnego*, Warszawa: WN Scholar.
- Dunlop C., Maggetti M., Radaelli C., Russel D. (2012): *The Many Uses of Regulatory Impact Assessment: A Meta-analysis of EU and UK Cases*, Regulation & Governance, 6 (1), s. 23–45.
- European Commission (2015): *Better Regulation Guidelines*, COM(2015) 215 final.
- Francesco F. De, Radaelli C.M. (2007), *Indicators of Regulatory Quality*, w: C. Kirkpatrick, D. Parker (eds.), *Regulatory Impact Assessment. Towards Better Regulation?*, s. 36–55.
- Friedman M. (2002), Wywiad w: J. Gwartney, R. Lawson, *Economic Freedom of the World; 2002 Annual Report*, Washington DC: Cato Institute.
- Fukuyama F. (2005): *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*, London: Profile Books.
- Fukuyama F. (2011): *The Origins of Political Order*, New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Greenwald B.C., Stiglitz J. (1986): *Externalities in Economies with Imperfect Information and Incomplete Markets*, The Quarterly Journal of Economics, 101 (2), s. 229–264.

- Grosse T.G., Hardt Ł. (2010): *Sektorowa czy zintegrowana, czyli o optymalnej strategii rozwoju polskiej wsi*, Warszawa: Pro Oeconomia.
- Guesnerie R. (1995): *A Contribution to the Pure Theory of Taxation*, Econometric Society Monograph no 25., Cambridge UK: Cambridge University Press.
- Hood Ch., Dixon R. (2015): *A Government that Worked Better and Cost Less? Evaluating Three Decades of Reform and Change in UK Central Government*, Oxford: Oxford University Press.
- Jacobs S.H. (2007): *Current Trends in the Process and Methods of Regulatory Impact Assessment: Mainstreaming RIA into Policy Process*, w: C. Kirkpatrick, D. Parker (eds.) (2007), s. 17–35.
- Jong M. de, Hardt Ł. (2011): *Implementing Good Governance Approach in Polish Central Government Institutions through Performance Based Budgeting*, w: *Improving the Quality of Governance in Poland through Performance Based Budgeting*, Warsaw: Ernst & Young.
- Kirkpatrick C., Parker D. (eds.) (2007): *Regulatory Impact Assessment. Towards Better Regulation?*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Kopińska G., Makowski G., Wagłowski P., Wiszowaty M.M. (2014): *Tworzenie i konsultowanie rządowych projektów ustaw*, Warszawa: Fundacja Batorego.
- Laffont J.J., Tirole J. (1993): *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, Cambridge MA: MIT Press.
- Levine M.E., Forrence J.L. (1990): *Regulatory Capture, Public Interest, and the Public Agenda: Toward a Synthesis*, *Journal of Law, Economics & Organization*, 6, s. 167–198.
- Lianos I., Fazekas M., Karliuk M. (2014): *The Diffusion of Impact Assessment Practices in Europe*, CLES Research Paper Series 2.
- Majone G. (1996): *Regulatory Legitimacy*, w: G. Majone (ed.), *Regulating Europe*, London: Routledge.
- Maskin E. (2007): *Mechanism Design: How to Implement Social Goals?*, http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/2007/maskin_lecture.pdf [dostęp: 18.05.2016].
- Mazzucato M. (2013): *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*, London: Anthem Press.
- McCubbins M.D., Noll R.G., Weingast B.R. (1987): *Administrative Procedures as Instruments of Political Control*, *Journal of Law, Economics & Organization*, 3 (2), s. 242–277.

- National Audit Office UK (2002): *Better Regulation: Making Good Use of Regulatory Impact Assessments*, London: Report by the Comptroller and Auditor General, HC 329 Session 2001–2002, November.
- Noll R.G. (1989): *Economic Perspectives on the Politics of Regulation*, w: R. Schmalensee, R. Willing (eds.), *Handbook of Industrial Organization*, Amsterdam: North-Holland, s. 1253–1287.
- North D.C. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, New York: Cambridge University Press.
- OECD (2005): *Performance-related Pay Policies for Government Employees*.
- OECD (2009): *Regulatory Impact Analysis. A Tool for Policy Coherence*.
- OECD (2012): *Sustainability in Impact Assessments. A Review of Impact Assessment Systems in Selected OECD Countries and the European Commission*.
- Pilichowski E. (2009): *Does Performance-Related Pay Work?*, *Public Management Outlook*, 30, s. 1–17.
- Rodrik D. (2007): *One Economics. Many recipes. Globalization, institutions, and economic growth*, Princeton & Oxford: Princeton University Press.
- Stiglitz J. (1991): *The Invisible Hand and Modern Welfare Economics*, w: D. Vines, A. Stevenson (eds.), *Information, Strategy, and Public Policy*, Oxford: Basil Blackwell.
- Tirole J. (1994): *The Internal Organization of Government*, *Oxford Economic Papers*, 46 (1), s. 1–29.
- Veljanovski C. (1991): *The Regulation Game*, w: C. Veljanovski (ed.), *Regulators and the Market*, London: Institute of Economic Affairs.
- Wagner W. (2010): *Administrative Law, Filter Failure, and Information Capture*, *Duke Law Journal* 59.
- Wilkin J. (2008): *Badanie dotyczące stworzenia systemu wskaźników dla oceny realizacji zasady good governance w Polsce*, Warszawa: ECORYS Polska.
- Wilkin J. (2012): *Jakość rządzenia w Polsce: jak ją badać, monitorować i poprawiać*, Warszawa: WN Scholar.
- Wilson J.Q. (1989): *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, New York: Basic Books.
- Woodruff D.M. (2014): *Governing by Panic: The Politics of the Eurozone Crisis*, LEQS Paper, 81.
- Żmuda G., Prokopowicz P., Felcis W., Król M. (2015): *Wykorzystanie oceny wpływu w procesie tworzenia polityk publicznych w Polsce*, w: J. Górniak (red.) (2015): *Ocena wpływu oparta na dowodach. Model dla Polski*, s. 55–97.

Kryzys finansów publicznych a kompetencje fiskalne państw

Wstęp

Zawirowania związane z ostatnim kryzysem finansowym, którego początek najczęściej datuje się na wrzesień 2008 r., kiedy to upadłość ogłosił bank Lehman Brothers, bezsprzecznie pociągnęły za sobą bardzo wiele różnorodnych konsekwencji. Jedną z nich jest z pewnością zmiana sposobu patrzenia na problem nadmiernego zadłużenia sektora finansów publicznych. Coś, co przez lata stanowiło nieodłączny element pejzażu gospodarczego takich państw jak Włochy, Grecja czy Belgia – a zatem poziom długu publicznego w relacji do PKB oscylujący wokół 100% bądź granicę tę przekraczający – zaczęto powszechnie postrzegać jako czynnik destabilizujący funkcjonowanie ustalonego ładu gospodarczego i politycznego. Co istotne, w obliczu postępujących procesów globalizacyjnych i integracyjnych, reperkusje z tym związane zaczęto dostrzegać nie tylko w odniesieniu do poszczególnych krajów ale, i być może przede wszystkim, także w skali międzynarodowej. W jaskrawy sposób zauważyć to można na przykładzie Unii Europejskiej (UE).

W tym kontekście nie powinien dziwić fakt, iż problem nadmiernego długu publicznego (w relacji do PKB) stał się jednym z kluczowych punktów odniesienia w licznych dyskusjach poświęconych ostatniemu kryzysowi¹.

¹ Zob. m.in. A. Alesina, F. Giavazzi, (eds.) (2013): *Fiscal policy after the financial crisis*, Chicago: The University of Chicago Press; G. Akerlof, O. Blanchard, D. Romer, J. Stiglitz, (eds.)

Niektóre głosy właśnie w problemie zbyt wysokiego długu publicznego upatrują głównego czynnika sprawczego kryzysu w strefie euro². Choć z takim stanowiskiem można z pewnością polemizować³, bezsprzecznym pozostaje fakt, iż nadmierne zadłużenie sektora publicznego stanowi niezwykle istotny problem, z którym zarówno poszczególne państwa członkowskie UE, jak i sama Wspólnota muszą się zmierzyć. Co więcej, biorąc pod uwagę trudności, jakie niektóre kraje unijne mają z trwałym zredukowaniem swojego zadłużenia do zrównoważonego poziomu (okresowo nawet z jego obsługą), uzasadnione wydaje się stawianie tezy o tym, iż obok kryzysu zaufania do rynków finansowych oraz kryzysu zaufania do elit politycznych, Europa boryka się obecnie także z kryzysem finansów publicznych⁴.

W niniejszym rozdziale staramy się bliżej przyjrzeć temu właśnie kryzysowi. Patrzymy na niego przez pryzmat dwóch podstawowych aspektów. Po pierwsze, nasza uwaga koncentruje się na tzw. kompetencjach fiskalnych państwa, które kształtują zdolność państwa do pozyskiwania funduszy na realizację zadań stawianych przed instytucjami publicznymi⁵. W tym sensie

(2014): *What have we learned?: macroeconomic policy after the crisis*, Cambridge: MIT Press; C. Cottarelli, P. Gerson, A. Senhadji (eds.) (2014): *Post-crisis fiscal policy*, Cambridge: MIT Press.

² Por. z dyskusją w R. Baldwin, F. Giavazzi (eds.) (2015): *The Eurozone Crisis: A Consensus View of the Causes and a Few Possible Solutions*, London: CEPR, Vox.eu.org eBook, www.voxeu.org/sites/default/files/file/reboot_upload_0.pdf, [dostęp: 24.05.2016].

³ Utożsamianie obecnego kryzysu w strefie euro wyłącznie, czy przede wszystkim, z sytuacją finansów publicznych wydaje się błędne. Przedstawienie argumentacji za tym stanowiskiem zdecydowanie wykracza poza ramy tego opracowania. Niemniej jednak, warto podkreślić, iż nawet pobieżna analiza statystyk ilustrujących stan finansów publicznych w krajach najmocniej dotkniętych kryzysem każe na takie stawianie sprawy spoglądać bardzo ostrożnie. Aby zilustrować te wątpliwości można na przykład skontrastować ze sobą sytuację Belgii czy Włoch, które wkraczały w kryzys z długiem publicznym w relacji do PKB na poziomie 100%, z sytuacją Irlandii czy Hiszpanii, które notowały wówczas dług publiczny w relacji do PKB na poziomie 40%. O ile dwa pierwsze kraje nie musiały np. korzystać z pomocy MFW, o tyle te dwa ostatnie już tak (zob. m.in. J. Fatkowski (2013): *Problem finansów publicznych w krajach UE z punktu widzenia nie tak odległej historii oraz kilku teorii nowej ekonomii politycznej*, w: T.G. Grosse (red.), *Między polityką a ekonomią kryzysu strefy euro: Rozważania o teorii kryzysu w ekonomii politycznej*, Warszawa: Wyd. Uczelni Łazarskiego, s. 41–59; patrz również: R. Baldwin, F. Giavazzi (2015).

⁴ Por. z dyskusją przedstawioną w N. Roubini, S. Mihm (2011): *Crisis Economics: A Crash Course in the Future of Finance*, Londyn: Penguin Books; R. Rajan (2012): *Linie uskoku. Ukryte rysy, które wciąż zagrażają światowej gospodarce*, Warszawa: Kurhaus Publishing.

⁵ Patrz dalej, por. J. Migdal (2001): *State in Society: Studying how states and societies transform and constitute one another*, Cambridge: Cambridge University Press; T. Besley, T. Persson, (2011): *Pillars of Prosperity: The Political Economics of Development Clusters*, The Yrjö Jahnsson Lectures, Princeton: Princeton University Press.

kompetencje te można widzieć, jako kluczowy element wpływający na ryzyko wystąpienia kryzysu finansów publicznych. Będą one również określać potencjalne działania, które państwo może podejmować w celu ograniczenia problemu nadmiernego zadłużenia. Drugim punktem odniesienia w przedstawianej tu dyskusji są możliwe konsekwencje, jakie dla perspektyw wzrostu gospodarczego mogą nieść ze sobą różne dostosowania w polityce fiskalnej, wywołane presją na uporządkowanie finansów publicznych.

Skoncentrowanie uwagi na tych właśnie wątkach uzasadnić można tym, że oba przez bardzo długi czas pozostawały na uboczu dyskusji poświęconej kryzysowi długu publicznego w Europie. Co ciekawe, działo się tak mimo istniejących teorii, które zarówno problem kompetencji fiskalnych, jak i potencjalnych efektów różnych dostosowań w polityce fiskalnej, stawiały na bardzo ważnym miejscu, gdy chodzi o zrozumienie problemu zbyt wysokiego długu publicznego. W niniejszym rozdziale staramy się wskazać potencjalne przyczyny takiego stanu rzeczy.

Z uwagi na ograniczoność miejsca, w prowadzonej tu dyskusji koncentrujemy się przede wszystkim na wyzwaniach i dostosowaniach definiowanych na poziomie danego kraju. Tym samym, mając świadomość uproszczeń z tym związanych, w znacznie mniejszym stopniu odnosimy się do sytuacji UE jako całości⁶. Niemniej jednak, w niektórych miejscach staramy się zwrócić uwagę na podstawowe zależności zachodzące w relacjach między poszczególnymi państwami członkowskimi, jak również w relacjach między instytucjami narodowymi a instytucjami unijnymi.

Optyka, którą tu przyjmujemy wyznaczona jest przede wszystkim przez teorie rozwijane w ramach (nowej) ekonomii politycznej. Tłumaczyć to można przede wszystkim tym, że polityka fiskalna jest w znacznym stopniu uwarunkowana funkcjonującymi instytucjami politycznymi. Te ostatnie bowiem w dużej mierze wyznaczać będą potencjalną przestrzeń wyboru, jaki będą mieć decydenci polityczni chcący wprowadzać tę czy inną reformę. W tym kontekście, podejście szukające możliwych powiązań między sferą polityki i sferą gospodarki wydaje się być czymś naturalnym.

⁶ W znacznej mierze pomijamy tu zatem dyskusję poświęconą konsekwencjom, jakie obecny kryzys może mieć dla dalszych etapów integracji w postaci czy to unii fiskalnej, czy politycznej.

Podobnie jak w pozostałych częściach książki, tak i w tym rozdziale, na poruszane problemy staram się patrzeć przez pryzmat czterech podstawowych wyzwań, które w obliczu sytuacji kryzysowej definiują zarówno podstawowe obszary wymagające aktywności elit politycznych, jak i instrumenty, którymi te ostatnie mogą się posłużyć, aby realizować założone cele. Mowa tu o: wyzwaniu wzrostu, wyzwaniu strukturalnym, wyzwaniu zarządzania oraz wyzwaniu legitymizacji politycznej (por. z dyskusją w rozdz. 1 w tym tomie). W pewnym uproszczeniu, powiązanie tych wyzwań z przypadkiem analizowanym w tym rozdziale streścić można w następujących czterech punktach.

Po pierwsze, jakiegokolwiek próby zmierzające do rozwiązania problemu nadmiernego zadłużenia finansów publicznych w krajach UE muszą obejmować przeprowadzenie reform strukturalnych. To zaś z tego względu, że kryzys, który obserwujemy obecnie, nie jest wywołany cyklem koniunkturalnym⁷. Bez odpowiedzi pozostaje kwestia na ile wprowadzanie tych reform będzie oznaczało konieczność sprostania wyzwaniu strukturalnemu wyłącznie na poziomie krajowym, a na ile wymagać będzie działań dostosowawczych na poziomie unijnym (wyrażających się np. poszukiwaniem bardziej efektywnych instrumentów wspierających proces konwergencji między krajami członkowskimi).

Po drugie, jeżeli reformy te mają okazać się skuteczne, to muszą być one wprowadzane w oparciu o efektywne metody koordynowania wysiłków podejmowanych tak przez rozmaitych aktorów społecznych (obywatele, banki czy przedsiębiorców), jak i przez państwo. To w sposób oczywisty podkreśla konieczność sprostania wyzwaniu zarządzania, a więc znalezienia mechanizmów, które by z jednej strony minimalizowały koszty transakcyjne poszukiwania konsensusu co do sposobów wyjścia z kryzysu, a z drugiej strony tworzyły trwałe podstawy ograniczające ryzyko ponownego wystąpienia podobnych sytuacji w przyszłości. Jak wcześniej, warto tu pytać, na ile obecna sytuacja wymaga korekty metod koordynacyjnych jedynie na poziomie krajowym, a na ile konieczne jest również przeprowadzenie podobnej korekty na poziomie unijnym.

Po trzecie, wszelkie reformy strukturalne, o ile mają być skuteczne, będą wymagały politycznej legitymizacji. Trudno bowiem wyobrazić sobie, aby

⁷ Por. G. Akerlof i in. (2014).

rozwiązania preferowane wbrew oczekiwaniom społecznym, mogły być na dłuższą metę samopodtrzymujące się i egzekwowalne, bez względu na to, jak je będziemy oceniać pod kątem suchych kryteriów ekonomicznych.

Po czwarte wreszcie, trudno sobie wyobrazić, aby sprostanie wyzwaniu legitymizacji politycznej było możliwe bez wcześniejszego pobudzenia wzrostu gospodarczego. To zaś z tego względu, że koszty i korzyści reform strukturalnych nie będą rozkładały się równomiernie. Tworzenie alternatywnych źródeł bogacenia się, jak również transfery kompensacyjne, muszą być czymś napędzane/z czegoś finansowane. Sprostanie wyzwaniu wzrostu będzie zatem konieczne choćby i tylko z tych dwóch przyczyn⁸.

Ponizej staram się przedstawić te zależności w nieco bardziej szczegółowy sposób. Rozpaczam od krótkiego omówienia trzech możliwych sposobów na rozwiązanie problemu nadmiernego zadłużenia publicznego. W przypadku jednego z nich kluczową rolę odgrywać będą kompetencje fiskalne państwa. Im też poświęcam uwagę w kolejnej części tekstu. Następnie przyglądam się efektom, do których mogą prowadzić różne dostosowania w polityce fiskalnej.

Trzy sposoby na rozwiązanie problemu nadmiernego zadłużenia publicznego

W kontekście dyskusji przywołanej powyżej nie powinien dziwić fakt, iż znakomita część wysiłków ukierunkowanych na wyjście z trawiącego Unię kryzysu koncentruje się na rozwiązaniu problemu nadmiernego zadłużenia sektora finansów publicznych. Takie spojrzenie w sposób naturalny kieruje uwagę na konieczne dostosowania, które wdrożyć powinny państwa szczególnie dotknięte problemem zbyt wysokiego długu publicznego (w relacji do PKB). Choć w dyskusji zwraca się uwagę na szereg rozmaitych kwestii, to *gros* propozycji dotyczy korekt, które kraje unijne powinny wprowadzić w ramach prowadzonej przez siebie polityki fiskalnej.

⁸ Warto pamiętać, iż wzrost gospodarczy pomoże ograniczyć problem nadmiernego zadłużenia publicznego również w sposób mechaniczny. Zadłużenie publiczne bowiem liczone jest w relacji do PKB. Wzrost gospodarczy, zwiększając mianownik w tym ułamku spowoduje, że cały ułamek będzie mniejszy. Do wątku tego nawiązujemy również w dalszej części tekstu.

W pewnym uproszczeniu, rozwiązanie problemu nadmiernego zadłużenia finansów publicznych może przebiegać w oparciu o trzy ścieżki (ewentualnie o kombinacje kroków z każdej z nich). Po pierwsze, zważywszy na to, że zadłużenie liczone jest w relacji do PKB, możemy liczyć na zwiększenie tempa wzrostu gospodarczego. Stąd też, chęć sprostania wyzwaniu wzrostu widzieć można nie tylko jako nieodłączny element rozmaitych strategii antykryzysowych *sensu largo*, ale również jako coś, co stale towarzyszy decydentom politycznym (choćby tylko w warstwie retorycznej) w ich poczynaniach na rzecz ograniczenia nadmiernego zadłużenia finansów publicznych. Znaczenie, jakie wzrost gospodarczy ma dla poziomu zadłużenia publicznego, dobrze widać na przykładzie Grecji z lat 2008–2013. Przez cały ten okres tamtejszy PKB malał średnio o blisko 5% w ujęciu rok do roku. Dług publiczny natomiast rósł w tym samym czasie z poziomu ok. 110% PKB do blisko 180% PKB. Warto podkreślić, iż wszystko to działo się mimo istotnych reform, które zostały wprowadzone w Grecji od momentu rozpoczęcia kryzysu. W latach 2009–2014 ich efekty uwidoczniły się na przykład w postaci ograniczenia poziomu deficytu budżetowego z 15% PKB do 2,5% PKB, 28% redukcją zatrudnienia w sektorze publicznym czy też poprawą pozycji w rankingu Doing Business o 48 miejsc (awans ze 109 miejsca w 2010 r. na 61 miejsce w 2015 r.)⁹.

Drugim sposobem na rozwiązanie problemu długu publicznego opiera się na korektach wprowadzanych do polityki wydatkowej państwa. Z jednej strony, w duchu Keynesa, można szukać źródeł pobudzenia wzrostu gospodarczego w stymulowaniu zagregowanego popytu wydatkami rządowymi. Z drugiej strony, bardziej w duchu neoliberalnym, można dążyć do ograniczenia wydatków, a przez to, do zbilansowania budżetu państwa. Dobrą ilustracją zastosowania tego drugiego wariantu jest przykład pakietów oszczędnościowych wprowadzanych w krajach południa Europy. Wśród licznych głosów dyskusujących nad zasadnością wdrażania tego typu rozwiązań znaleźć można

⁹ Dane na temat wzrostu gospodarczego oraz zadłużenia publicznego pochodzą z Eurostatu. Dane na temat zatrudnienia pochodzą z raportu Komisji Europejskiej „*The Second Economic Adjustment Programme for Greece, Fourth Review April 2014*”. Dane dotyczące poziomu deficytu budżetowego pochodzą z OECD. Patrz K. Whelan (2015): *The FT Lets Itself Down Again: Francesco Giavazzi on Greece*, <http://karlwhelan.com/blog/?p=1550>, [dostęp: 24.05.2016].

zarówno tych, którzy twierdzą, iż był to krok absolutnie konieczny, jak i tych, którzy krytykują nie tylko skalę wprowadzanych dostosowań, ale i tempo, z jakim to robiono. Z naszej perspektywy warto zwrócić uwagę zwłaszcza na jeden wątek, pojawiający się w tej debacie. Chodzi tu mianowicie o polityczną legitymizację dla kroków podejmowanych w kierunku wprowadzenia pakietów oszczędnościowych tak na poziomie samej Unii, jak i w poszczególnych krajach członkowskich. W tym kontekście, uwagę zwraca zwłaszcza następujący aspekt. Kraje południa Europy wprowadzały reformy mające na celu przywrócenie tam dyscypliny fiskalnej pod presją pozostałych państw UE. W takim układzie warto się zastanowić na ile ostateczny kształt tych reform krojony był z myślą o uzyskaniu politycznej legitymizacji dla działań klasy politycznej w krajach Południa, a na ile obliczony był na uzyskanie politycznej legitymizacji przez rządzących w pozostałych państwach UE. Teoretycznie, te dwie perspektywy nie muszą się wzajemnie wykluczać. Biorąc jednak pod uwagę rozbieżność celów i potrzeb poszczególnych państw unijnych, które uwidoczniły się wraz z nadejściem kryzysu, możliwość osiągnięcia politycznej legitymizacji w tych dwóch różnych kontekstach wydaje się dość wątpliwa.

Dobłą ilustracją tych rozbieżności może być skontrastowanie ze sobą celu, jakim jest stworzenie w krajach południa Europy odpowiednich ram instytucjonalnych, sprzyjających utrzymaniu dyscypliny fiskalnej w długim okresie, z potrzebą zaspokojenia w krótkim okresie (przynajmniej części) roszczeń wierzycieli z pozostałych państw UE, posiadających greckie czy hiszpańskie papiery dłużne. Potencjalny konflikt, jaki rysuje się na tym tle, stawia oczywiście pod znakiem zapytania skuteczność oraz trwałość rozwiązań proponowanych w ramach (kolejnych) pakietów oszczędnościowych. Wyniki wyborów w krajach południa Europy, które odbyły się już w trakcie trwania kryzysu, a które w znacznej mierze podważyły legitymizację dla prowadzonej wcześniej polityki antykryzysowej, zdają się to dobrze potwierdzać. Tytułem przykładu można tu przywołać klęskę wyborczą obozu Mario Montiego we Włoszech (i sukces Ruchu Pięciu Gwiazdek), sukcesy greckiej Syrizeny czy też ostatnie wyniki wyborcze w Hiszpanii, gdzie nieco ponad 20% poparcia zyskała partia Podemos. Wypracowanie nowego politycznego konsensusu (tak w ramach UE, jak i w ramach poszczególnych państw członkowskich) odnośnie dalszej strategii radzenia sobie z kryzysem, jawi się zatem jako pilna konieczność na

najbliższą przyszłość. Blisko z tym związane będzie również zagadnienie znalezienia mechanizmów, które pozwoliłyby efektywnie koordynować realizację ustaleń zawartych w ramach tego konsensusu.

Trzecim sposobem na rozwiązanie problemu nadmiernego zadłużenia publicznego będą działania mające na celu zwiększenie wpływów do państwowej kasy. Może się to odbywać albo poprzez wprowadzenie nowych podatków, zoptymalizowanie wysokości stawek istniejących form opodatkowania lub też przez poprawę ściągальności podatków w ramach funkcjonującego systemu. Podobnie, jak w przypadku ścieżki opartej o zmiany wprowadzane do polityki wydatkowej, tak i tu rozwiązanie kryzysu sprowadzać się będzie w dużej mierze do sprostanania wyzwaniom: strukturalnemu, zarządzania i legitymizacji politycznej. Dostosowania wprowadzane w ramach polityki podatkowej traktowane są często jako dość oczywiste i stosunkowo proste do wdrożenia w życie (bo wymagające jedynie większości parlamentarnej do przeforsowania zmian w systemie podatkowym¹⁰). W rzeczywistości jednak mogą one nieść ze sobą szereg komplikacji i konsekwencji, które ciężko na pierwszy rzut oka przewidzieć. O ile bowiem można zakładać, iż w obliczu kryzysu (w tym kryzysu finansów publicznych) rządzący będą dążyć do zmaksymalizowania wpływów do budżetu, o tyle dążenia te mogą realizować się w bardzo różnym stopniu¹¹. Trwający obecnie kryzys w strefie euro bardzo dobrze to uwidocznił. To zaś może sugerować, iż państwa wymagające reform mogą w istotnej mierze różnić się między sobą pod względem posiadanych kompetencji fiskalnych, które warunkować będą ich zdolności do pozyskiwania środków na finansowanie niezbędnych wydatków¹².

¹⁰ Sformowanie takiej większości nie musi być wcale łatwe, niemniej jednak w momencie jej posiadania wprowadzenie nawet bardzo kontrowersyjnych ustaw nie nastręcza specjalnych trudności. W tym sensie, do spełnienia jest tu potrzebny wyłącznie jeden warunek brzegowy.

¹¹ Na tym etapie abstrahuję od konkretnych motywacji jakie mogą stać za tego typu dążeniami.

¹² Kompetencje te stanowią ważny element składowy siły państwa (por. J. Migdal (2001); T. Besley, T. Persson (2009): *The origins of state capacity: Property rights, taxation, and policy*, American Economic Review, 99, s. 1218–1244). Drugim elementem, który się tu wyróżnia są tzw. kompetencje prawne, określające zdolność państw do zapobiegania występowaniu/zażegnania konfliktów społecznych poprzez dobre zdefiniowanie i stanie na straży praw własności. Mając świadomość uproszczenia, zwłaszcza gdy weźmie się pod uwagę, że kompetencje fiskalne i prawne wzajemnie na siebie oddziałują, w tekście tym koncentruję się wyłącznie na tych pierwszych.

Kompetencje fiskalne

Ogólnie rzecz ujmując, kompetencje fiskalne odnoszą się do możliwości, jakie dane państwo posiada w zakresie skutecznego pozyskiwania funduszy służących pokryciu wydatków zaplanowanych przez rządzących. Co warte podkreślenia, kompetencje te nie sprowadzają się wyłącznie do każdorazowej maksymalizacji aktualnych wpływów do budżetu czy też do stosowania możliwie wysokich stawek podatkowych¹³. Odnoszą się one natomiast do potencjalnych możliwości zdobycia odpowiednich środków na sfinansowanie konkretnych zamierzeń powziętych przez sprawujących władzę¹⁴. W pewnym uproszczeniu będą one wyznaczać granice mobilizacji zasobów finansowych przez państwo przy wykorzystaniu aparatu fiskalnego. W tym sensie można na nie patrzeć zarówno przez pryzmat możliwości, jakimi dane państwo dysponuje, gdy chodzi o podniesienie podatków, jak i przez pryzmat zdolności, jakie posiada ono by przeciwdziałać zachowaniom obywateli, chcących uniknąć płacenia podatków. W innym ujęciu, pierwsza z tych perspektyw sprowadzać się będzie do stopnia legitymizacji władzy i swobody, jaką rządzący będą mieli przy podejmowaniu decyzji o zwiększeniu obciążeń fiskalnych nakładanych na społeczeństwo. Drugą z nich natomiast łączyć można ze sprawnością systemu kontroli tego, w jaki sposób obywatele rozliczają się z fiskusem.

W kontekście potencjalnego znaczenia, jakie poziom kompetencji fiskalnych może mieć dla rozwiązania problemów nadmiernego zadłużenia publicznego, dziwić nieco może fakt, że dotychczasowa dyskusja poświęcona kryzysowi w Europie wątek ten traktowała niejako po macoszemu. Nie znaczy to oczywiście, iż był on w ogóle pominięty. Dla przykładu, problemy ze ściągalnością podatków, która stanowi istotny element składowy kompetencji fiskalnych państw, pojawiały się w komentarzach dotyczących sytuacji czy to w Grecji, czy we Włoszech, czy w Hiszpanii. Świadczyć o tym mogą artykuły publikowane na ten temat choćby przez BBC, Bloomberg'a czy Wall Street Journal, wskazujące na straty jakie grecki, hiszpański czy też włoski

¹³ Choć w pracach empirycznych wysokość stawek podatkowych czy aktualne wpływy do budżetu z podatków często wykorzystuje się do pomiaru kompetencji fiskalnych (zob. np. T. Besley, T. Persson (2011)).

¹⁴ J.I. Herbst (2000): *States and power in Africa: Comparative lessons in authority and control*, Princeton, NJ: Princeton University Press; J. Migdal (2001); T. Besley, T. Persson (2009).

rząd poniósł na skutek powszechnego uchylania się tamtejszych obywateli od płacenia podatków. Pytanie tylko na ile udało się tym kwestiom rzeczywiście na poważnie zaistnieć w debacie tak, by stać się przedmiotem głębszej refleksji. Wydaje się, że można mieć co do tego poważne wątpliwości. Większości dyskusji nie udało się bowiem wyjść poza prostą konstatację o tym, że „kraje południa Europy mają problem ze ściągalnością podatków”. W konsekwencji, problem ten, choć dostrzeżony, potraktowano jako coś z czym przyjdzie się mierzyć w przyszłości, a póki co należy działać na innych polach w celu obniżenia zadłużenia¹⁵.

W świetle dostępnych danych takie postawienie sprawy wydaje się dość krótkowzroczne. Dla przykładu, wyliczenia dla Grecji szacują, że problem nierejestrowanego dochodu tylko w latach 2008–2009 dotyczył kwoty przynajmniej 29 miliardów euro¹⁶. To z kolei przekładało się na lukę podatkową wynoszącą blisko 32% rekordowo wysokiego deficytu budżetowego z 2009 r., który wynosił aż 15% greckiego PKB. Wiele mówiące są również dostępne szacunki dotyczące rozmiarów szarej strefy, które Grecję czy Włochy, a zatem państwa, w których problem z obsługą długu publicznego był niezwykle dotkliwy, lokują niezmiennie na czele zestawień wśród państw OECD¹⁷.

Brak szerszej dyskusji nawiązującej do znaczenia kompetencji fiskalnych, w kontekście poszukiwań rozwiązania problemu nadmiernego zadłużenia publicznego, dziwi również w zestawieniu z istniejącymi pracami teoretycznymi. Pozwalają one bowiem widzieć w kompetencjach fiskalnych jeden z podstawowych czynników warunkujących wzrost i rozwój gospodarczy¹⁸. Jak argumentowano wcześniej, te ostatnie natomiast wydają się absolutnie kluczowe dla ograniczenia problemu długu publicznego, zwłaszcza w dłuższym okresie.

¹⁵ Trudności z wprowadzeniem wątku kompetencji fiskalnych do poważnej debaty zauważyć można także na przykładzie nikłego odzewu, z jakim spotkały się propozycje Van Rompuy'a i in., podnoszących wątek kompetencji fiskalnych, które miałyby być definiowane na poziomie UE (zob. H. Van Rompuy, J.M. Barroso, J.C. Juncker, M. Draghi (2012): *Towards a genuine economic and monetary union. Report of the four presidents*, 5 grudnia).

¹⁶ N. Artavanis, A. Morese, M. Tsoutsoura (2015): *Tax Evasion Across Industries: Soft Credit Evidence from Greece*, nieopublikowany manuskrypt.

¹⁷ Zob. m.in. J. Slemrod (2007): *Cheating Ourselves: The Economics of Tax Evasion*, *Journal of Economic Perspectives*, 21 (1), s. 25–48.

¹⁸ Zob. m.in. T. Besley, T. Persson (2011).

Pozytywną zależność między poziomem kompetencji fiskalnych a wzrostem gospodarczym uzasadniać można przynajmniej na dwa sposoby. Z jednej strony, wskazać można na znaczenie, jakie dla wzrostu gospodarczego będą miały wydatki inwestycyjne, finansowane przez państwo ze środków pozyskanych z podatków. Z drugiej strony natomiast zauważyć można, że różne formy opodatkowania cechują się odmiennym stopniem nieefektywności. Nie wdając się w szczegóły, można założyć, że wyższy poziom kompetencji fiskalnych powinien skutkować przejściem z bardziej do mniej nieefektywnych form opodatkowania. To zaś powinno prowadzić do ograniczenia straty społecznej i zwiększenia potencjału wzrostu w danym społeczeństwie. Warto tu dodatkowo zauważyć, że kompetencje fiskalne, określając możliwości pozyskiwania przez państwo wpływów do budżetu, będą także warunkować prawdopodobny zbiór oraz skuteczność reform, które można potencjalnie wprowadzić celem ograniczenia zadłużenia.

Biorąc powyższe pod uwagę, warto spytać o to, dlaczego zdolności fiskalne niektórych państw są tak niskie. Odnosząc to do kryzysu finansów publicznych i konieczności jego szybkiego rozwiązania, w dużej mierze za pomocą decyzji politycznych, szczególnie interesujące wydaje się to, na ile niski poziom kompetencji fiskalnych wiązać można ze świadomym działaniem klasy politycznej. W tym kontekście, można się zastanawiać nad okolicznościami, w których rządzący mogą postrzegać inwestycje w kompetencje fiskalne państwa jako sprzeczne ze swoimi partykularnymi interesami.

Racjonalność polityczna a racjonalność ekonomiczna

Pierwsza kwestia, którą warto tu podnieść, dotyczy rzeczywistych chęci klasy politycznej do zwiększania poziomu zdolności fiskalnych państwa. Z tej perspektywy, kluczowe wydają się motywacje, jakie będą miały osoby sprawujące władzę do tego, by wzmocnić kompetencje fiskalne państwa, zwłaszcza w okresie, który nie jest naznaczony takim czy innym kryzysem¹⁹.

Naturalnie, brak inwestycji w kompetencje fiskalne można tłumaczyć brakiem świadomości elit politycznych o potrzebie takich działań. Odsuwając

¹⁹ Sprawowanie władzy w okresie kryzysu może takie działania samoistnie wymuszać, na zasadzie *ad hoc*.

jednak to wytłumaczenie na bok, warto spytać o to, czy niskie zdolności fiskalne państw mogą wynikać bezpośrednio z przemyślanych decyzji osób sprawujących władzę. Udzielenie odpowiedzi na to pytanie wydaje się o tyle istotne, że prowokuje ono do zadawania kolejnych. W tym kontekście nasuwa się przykładowo pytanie o to, na ile skuteczne i trwałe rozwiązanie kryzysu (w tym wypadku tego związanego z nadmiernym zadłużeniem sektora finansów publicznych) jest możliwe pod rządami osób, które nie miały wystarczających motywacji do tego, by zawczasu tworzyć odpowiednie mechanizmy umożliwiające podejmowanie takich działań *ex post*. Jeśli bowiem przyjąć, że niskie kompetencje państwa w zakresie pozyskiwania środków do budżetu były efektem świadomych decyzji rządzących, wówczas rozwiązanie sytuacji kryzysowej może wymagać albo radykalnej zmiany preferencji wśród sprawujących władzę, albo radykalnej wymiany w ramach elity politycznej. Innymi słowy, warto pytać, na ile obecny kryzys nadmiernego zadłużenia publicznego nie stał się zaczątkiem kryzysu zaufania do elit politycznych w Europie.

Perspektywa ta jest o tyle ciekawa, że inaczej pozwala patrzeć na polityczne sukcesy włoskiego Ruchu 5 Gwiazdek, hiszpańskiego Podemos czy greckiej Syrizey. Każdy z tych ruchów, apelując do potencjalnego elektoratu o poparcie w wyborach, wskazywał na to, że osoby/partie dotychczas sprawujące władzę nie potrafiły skutecznie poradzić sobie z problemem narastających nierówności dochodowych i nierównomiernym obciążeniem obywateli kosztami polityk antykryzysowych. Co istotne z perspektywy przedstawianej tu dyskusji, obie te kwestie wiązać można z procesem tworzenia i wykorzystywania zdolności fiskalnych w danym kraju.

Jeżeli chodzi o argumenty przemawiające za tezą łączącą niski poziom kompetencji fiskalnych państw ze świadomymi decyzjami klasy politycznej, to jest ich co najmniej kilka. W znakomitej większości bazują one na obserwacji, że racjonalność polityków, obliczona przede wszystkim na utrzymanie się u władzy, może różnić się z racjonalnością ekonomiczną, warunkowaną wyzwaniem gospodarczymi. Zwłaszcza trzem z tych argumentów warto przyjrzeć się nieco bliżej.

Pierwszy z nich nawiązuje do klasycznego problemu rywalizacji między rządzącymi a opozycją w ujęciu dynamicznym. Opieramy się tu na założeniu, że ci, którzy aktualnie sprawują władzę, oceniają konsekwencje swoich decyzji nie tylko z perspektywy krótkookresowej, ale także z perspektywy

pozwalającej objąć okres wykraczający poza kolejne wybory. Tym samym zakładamy, że podejmując konkretne decyzje polityczne rządzący starają się oszacować, na ile ich terażniejsze działania ułatwią bądź utrudnią sprawowanie rządów przez ich konkurentów politycznych, w przypadku kiedy ci objęliby władzę przy okazji kolejnych wyborów. Innymi słowy ważnym parametrem w funkcji użyteczności osób sprawujących władzę jest nie tylko parametr mierzący bezpośredni efekt podejmowanych decyzji, ale również parametr szacujący na ile taka decyzja przyniesie potencjalną korzyść tym, którzy będą rządzić w przyszłości.

W tym kontekście, na uwagę zasługuje przede wszystkim fakt, iż poniesienie kosztów inwestycji w kompetencje fiskalne przez rządzących, w przypadku utraty władzy przy kolejnych wyborach, może stworzyć dla opozycji korzyści dwojakiego rodzaju. Po pierwsze, pozostawi do jej dyspozycji potencjalnie większą swobodę wydatkową. To zaś może być wykorzystane do transferów redystrybucyjnych w kierunku elektoratu, który do tej pory nie miał jasno sprecyzowanych preferencji politycznych. W konsekwencji tym, którzy podejmowali decyzję o inwestycjach w kompetencje fiskalne, może być trudniej powrócić do władzy przy następnych wyborach. Po drugie, obóz przejmujący władzę może wykorzystać wysoki poziom kompetencji fiskalnych do redystrybucji dochodów i kosztów reform w taki sposób, aby główne obciążenia zostały przerzucone przede wszystkim na elektorat tradycyjnie popierający poprzedni rząd. W ten sposób, opozycja po dojściu do władzy będzie miała sposobność nie tylko do pogoni za rentą, ale także narzędzia do nadużywania władzy w celu ograniczania majątku wybranej grupy obywateli²⁰. To zaś może dodatkowo utrudnić rządzącym w pierwszym okresie powrót do władzy, przy kolejnej możliwej okazji redukując ich zasoby polityczne i gospodarcze.

²⁰ Por. z literaturą poświęconą problemowi państwa drapieżnego (*predatory state*) czy też problemowi grabieżczej polityki rządu faworyzującego interes wąskiej grupy społecznej (*grabbing hand*). Zob. m.in. D.C. North (1981): *Structure and Change in Economic History*, New York: Norton; M. Olson (1982): *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*, New Haven: Yale University Press; J.B. DeLong, A. Schleifer (1993): *Princes and Merchants: European City Growth Before the Industrial Revolution*, *Journal of Law and Economics*, 36, s. 671–702; D. Acemoglu, S. Johnson, J. Robinson (2005): *The Rise of Europe: Atlantic Trade, Institutional Change and Economic Growth*, *American Economic Review*, 95 (3), s. 546–579; R. Myerson (2008): *The Autocrat's Credibility Problem and Foundations of the Constitutional State*, *American Political Science Review*, 102, s. 125–139.

Drugi argument przemawiający za tym, że elity polityczne mogą celowo nie chcieć inwestować w zwiększanie poziomu kompetencji fiskalnych, również można łączyć z modelami analizującymi czynniki zwiększające szanse aktualnie rządzących na pozostanie u władzy, choć tu mechanizm jest inny, aniżeli ten omówiony przed chwilą. Założenie, które tu wykorzystamy, pozwala przyjmować, iż inwestowanie w kompetencje fiskalne jest polityką optymalną z punktu widzenia ogółu społeczeństwa, zwłaszcza gdy na problem ten spojrzemy z perspektywy długookresowej. Wówczas brak takich inwestycji będziemy mogli postrzegać jako sytuację nieefektywną, która nie będzie umożliwiała pełnego wykorzystania potencjału wzrostu tkwiącego w danym społeczeństwie. W tym kontekście wartościowych wniosków mogą dostarczyć prace pokazujące, iż elity polityczne, chcąc utrzymać się u władzy, mogą świadomie dążyć do stworzenia i utrzymania rozwiązań nieefektywnych. Jeśli bowiem weźmiemy pod uwagę ostatnie prace analizujące motywacje polityków do podejmowania konkretnych decyzji w czasie pełnienia urzędu, to wiele z nich wskazuje na to, że chcąc zmaksymalizować swoje szanse na reelekcję, elity polityczne wcale nie muszą poszukiwać wyborów optymalnych z punktu widzenia ogółu społeczeństwa²¹. Co ważne, podejmowane decyzje polityczne mogą być niekorzystne nie tylko dla wyborców, którzy popierają opozycję²², ale również dla elektoratu tradycyjnie sprzyjającego sprawującym władzę²³. Ten ostatni wątek, choć na pierwszy rzut oka może wydawać się sprzeczny z intuicją, zasada się na przekonaniu, że tego typu polityka może służyć jako dobre narzędzie do dyscyplinowania swojego elektoratu, który z wielu względów (ideologicznych, różnie definiowanej wspólnoty interesów, etc.) nie będzie skłonny oddać swych głosów na kandydatów opozycji.

Trzeci argument wskazujący na to, że niski poziom kompetencji fiskalnych może być wynikiem świadomych decyzji elit politycznych, na który

²¹ Zob. np. P. Krusell, J.V. Rios-Rull (1996): *Vested interests in a positive theory of stagnation and growth*, Review of Economic Studies, 63 (2), s. 301–329; D. Acemoglu, J. Robinson (2001): *Inefficient redistribution*, American Political Science Review, 95 (3), s. 649–661; T. Besley, T. Persson (2009).

²² Zob. np. E. Glaeser, A. Schleifer (2005): *The Curley effect: the economics of shaping the electorate*, Journal of Law, Economics and Organization, 21 (1), s. 1–19.

²³ Zob. np. T. Besley, S. Coate (1998): *Sources of inefficiency in a representative democracy: a dynamic analysis*, American Economic Review, 88 (1), s. 139–156; G. Saint-Paul, D. Ticchi, A. Vindigni (2016): *A theory of political entrenchment*, Economic Journal, w druku.

chcielibyśmy zwrócić uwagę, znajduje potwierdzenie w modelu ilustrującym możliwość zaistnienia swoistej koalicji między rządzącymi a biurokracją²⁴. Jak zaznaczono na samym początku, dla wzmocnienia kompetencji fiskalnych istotnym czynnikiem będzie sprawnie działająca administracja publiczna. To ona bowiem, w dużej mierze, będzie odpowiedzialna za jakość procesu ściągania podatków. Do zawiązania wspomnianej koalicji między rządzącymi a biurokracją dojść może w sytuacji, gdy władza rekrutuje się spośród osób majątnych, lub też środowiska te reprezentuje. To zaś z tego względu, że wzmocnienie kompetencji fiskalnych może prowadzić do redystrybucji dochodów, co będzie stało w oczywistej sprzeczności z interesami rządzących (lub też ich elektoratu). Co za tym idzie, sprawujący władzę będą mieli motywacje do osłabienia potencjału aparatu kontroli fiskalnej. Aby to osiągnąć, władza może umożliwić administracji publicznej czerpanie nadzwyczajnych rent z tytułu wykonywanych obowiązków. Z punktu widzenia ogółu społeczeństwa taka sytuacja kreuje dwojakiego rodzaju niebezpieczeństwa. Po pierwsze, implikuje niski poziom kompetencji fiskalnych państwa. Po drugie, sprawia, że zmiana takiego stanu rzeczy napotka na opozycję nie tylko ze strony rządzących (ich elektoratu), ale także ze strony biurokracji. W efekcie, przełamanie takiego *status quo* będzie musiało wymagać nie tylko wymiany rządzących, ale i części aparatu biurokratycznego. W tym sensie konieczność sprostania wyzwaniom, o których wspominaliśmy wcześniej (w tym wypadku głównie wyzwaniu strukturalnemu oraz wyzwaniu zarządzania) nabiera nowego wymiaru. Choć z powodu braku odpowiednich danych, predykcje płynące z tego modelu ciężko weryfikować empirycznie, warto postawić pytanie czy taka koalicja między sprawującymi władzę a biurokracją nie zaistniała w krajach, które zmagają się obecnie z największymi problemami natury fiskalnej.

Okoliczności sprzyjające powstawaniu kompetencji fiskalnych

Niezależnie od dyskusji przeprowadzonej powyżej i argumentów wskazujących na to, iż rządzący mogą świadomie rezygnować z inwestycji w kompetencje fiskalne, warto zaznaczyć, że pewne okoliczności mogą czynić te inwestycje bardziej prawdopodobnymi. Jednym z najczęściej wymienianych czynników

²⁴ Zob. m.in. Acemoglu i in., (2011).

zwiększających prawdopodobieństwo poprawy tych kompetencji jest zagrożenie zewnętrzne²⁵. W obliczu takiego zagrożenia społeczeństwo łączy jeden cel nadrzędny, w tym wypadku bezpieczeństwo i w imię jego realizacji jest ono skłonne zwiększyć potencjalne uprawnienia państwa do pozyskiwania środków na obronę. Przez analogię można się zastanawiać czy podobnych, choć może na nieco mniejszą skalę, motywacji do zrzeczenia się części własnych zasobów na rzecz państwa, społeczeństwo nie wykazuje przy okazji kryzysów finansowych. Szereg istotnych reform, które zostały wprowadzone w Grecji, Hiszpanii czy Włoszech, a które nie pozostały obojętne dla kieszeni tamtejszych obywateli, może taką interpretację wspierać²⁶. Warto tu jednak jeszcze raz podkreślić, iż w przypadku krajów południa Europy wprowadzane reformy i ponoszone w związku z tym koszty, były w znacznej mierze wynikiem presji ze strony pozostałych krajów unijnych. Pytanie zatem, które się tu nasuwa jest następujące: na ile (od)budowa potencjału fiskalnego państwa może być skuteczna w przypadku, gdy jest ona narzucana z zewnątrz? Problemy legitymizacyjne z tym związane, o których pisaliśmy wcześniej, wydają się być dobrą ilustracją tego, z czym możemy tu mieć do czynienia.

Po drugie, zwraca się uwagę na to, że inwestycje w kompetencje fiskalne będą bardziej prawdopodobne w państwach charakteryzujących się mniejszym zróżnicowaniem społecznym. Tyczy się to zarówno zróżnicowania etnicznego, religijnego, jak i zróżnicowania pod względem posiadanych zasobów. Stanowisko to opiera się na założeniu, że w bardziej homogenicznych społeczeństwach łatwiej o wspólnotę celów, a zatem o zaakceptowanie decyzji przekazujących (w ramach opłat podatkowych) prywatne zasoby do dyspozycji sprawujących władzę na realizację wspólnych zamierzeń²⁷. Zaostrzające się

²⁵ Patrj m.in. C. Tilly (1985): *War making and state making as organized crime*, w: P.B. Evans, D. Rueschemeyer, T. Skocpol (eds.), *Bringing the state back*, Cambridge: Cambridge University Press; C. Tilly (1990): *Coercion, Capital and European States, AD 990–1990*, Cambridge MA: Blackwell.

²⁶ Abstrahuję w tym miejscu od tego na ile te reformy odniosły zamierzone skutki, czy też na ile one rzeczywiście były potrzebne.

²⁷ Bardziej złożony obraz otrzymujemy, gdy analizujemy podział władzy pomiędzy poszczególne grupy społeczne, gdzie wyróżnikiem tych ostatnich jest poziom posiadanego bogactwa. W przypadku gdy władzę sprawują osoby majątne, motywacja do inwestowania w kompetencje fiskalne państwa będzie osłabiona z obawy przed redystrybucją dochodu (por. z dyskusją przedstawioną nieco wcześniej w tym rozdziale). Odwrotna sytuacja natomiast może mieć miejsce w sytuacji, gdy rządy będą w rękach reprezentantów uboższych warstw społecznych. Redystrybucja

konflikty społeczne na tle narastających nierówności dochodowych w krajach południa Europy, o których wspominaliśmy w kontekście dokonujących się tam wyborów politycznych, mogą posłużyć za dobrą ilustrację, że problemy z (od)tworzeniem kompetencji fiskalnych mogły tam mieć podłoże związane z rosnącym zróżnicowaniem społecznym. Biorąc pod uwagę ten wątek, ciekawym wydaje się to, ile dodatkowych trudności przy rozwiązywaniu kryzysu finansów publicznych może dostarczyć kryzys migracyjny, z którym Europa będzie się mierzyć w najbliższej przyszłości.

Po trzecie, zakłada się, że społeczeństwo łatwiej przystanie na delegowanie potencjalnych uprawnień do opodatkowania na rzecz rządzących w sytuacji, kiedy w państwie występują silniejsze ograniczenia nałożone na władzę wykonawczą. To zaś z tego względu, że w takim układzie istnieje mniejsze prawdopodobieństwo, iż środki pozostające w dyspozycji rządzących zostaną wykorzystane niezgodnie z interesem społecznym. Ograniczenia nałożone na władzę stanowią tu swoistą gwarancję, zapewniając w miarę zbilansowany rozkład siły politycznej między poszczególnych aktorów społecznych. To co warto w tym miejscu podkreślić to fakt, że argumentacja ta zbieżna jest z tym, o czym mówiliśmy wcześniej, łącząc ze sobą rozwiązanie problemu finansów publicznych z koniecznością sprostania wyzwaniu zarządzania, a więc znalezienia odpowiednich narzędzi służących koordynacji działań składających się na politykę antykryzysową.

Jako czwarty czynnik sprzyjający tworzeniu kompetencji fiskalnych wymienić można kwestię politycznej stabilności. Wynika to bezpośrednio z argumentów przedstawionych wyżej, tłumaczących dlaczego niski poziom kompetencji fiskalnych może być efektem świadomych decyzji rządzących. Przy dużym prawdopodobieństwie utraty władzy aktualnie rządzący nie będą inwestowali w poprawę zdolności fiskalnych państwa w obawie przed tym, że pomoże to wzmocnić pozycję opozycji, kiedy ta przejmie władzę. Analogicznie, większe szanse na utrzymanie się u władzy mogą tę sytuację odwrócić. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na fakt, iż spełnienie tego wymogu może być trudne w warunkach ograniczonego zaufania do elit politycznych, o którym wspominaliśmy wyżej.

dochodu jest w ich interesie a zatem i motywacje do inwestowania w kompetencje fiskalne (będące warunkiem przeprowadzenia transferów pieniężnych) będą zdecydowanie silniejsze.

Normy społeczne i wartości sprzyjające kooperacji

Jak zaznaczono na wstępie, o sile państwa w wymiarze fiskalnym decydować będą w znacznym stopniu zasoby administracyjne i instytucje formalne. Nie zmienia to jednak faktu, że istotną rolę mogą tu odgrywać także instytucje nieformalne. Mowa tu o normach społecznych i wartościach wyznawanych w danym społeczeństwie, które będą określały stopień swoistego przyzwolenia społecznego na uchylanie się od płacenia podatków. Argumentacji za takim stawianiem sprawy dostarczają liczne prace wskazujące, że motywacje jednostki do zachowań kooperacyjnych (w tym wypadku przyjmujemy, że takie zachowanie będzie sprowadzało się do uczciwego płacenia podatków) w znacznej mierze zależą od istniejących w społeczeństwie norm i wartości²⁸. W konsekwencji, zachowania kooperacyjne są bardziej prawdopodobne w społeczeństwie, w którym wyznawane normy i wartości sprzyjają współpracy. Jeśli bowiem jednostka zakłada, że inni będą podejmowali działania w duchu współpracy, sama takie działania zacznie podejmować. W przeciwnym razie jej najlepszą odpowiedzią na zachowania niekooperacyjne u innych będzie również brak współpracy. Takie wzorce zachowań biorą się stąd, że w każde działania kooperacyjne wpisany jest problem wiarygodności składanych obietnic: każda z osób zobligowana jest do złożenia *ex ante* obietnicy odnośnie swojego zachowania *ex post*²⁹. Co istotne, wiarygodność tych obietnic może być zagwarantowana albo dzięki formalnym regułom, na straży których stoi państwo/władza, albo poprzez nieformalny mechanizm wymuszający na jednostkach dbałość o swą reputację³⁰. Ten ostatni będzie się opierał właśnie na powszechnie obowiązujących/wyznawanych normach/wartościach.

Jeśli zatem kompetencje fiskalne mają zawierać w sobie istotny komponent opierający się na instytucjach nieformalnych, warto pytać o to, na ile ich stworzenie może być poddane działalności odgórnej, a zatem inspirowanej

²⁸ Zob. np. E. Banfield (1958): *The Moral Basis of a Backward Society*, New York: Free Press; R.D. Putnam (1993): *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, NJ: Princeton University Press; G. Tabellini (2008): *The scope of cooperation: Values and incentives*, Quarterly Journal of Economics, 123 (3), s. 905–950.

²⁹ Zob. m.in. A. Greif (2006): *Institutions and the Path to the Modern Economy: Lessons from Medieval Trade*, New York: Cambridge University Press.

³⁰ Zob. m.in. M.O. Jackson (2008): *Social and Economic Networks*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

i nadzorowanej przez państwo. Co więcej, nawet jeśli przyjmiemy, że państwo może, mimo wszystko, odegrać ważną rolę w kształtowaniu postaw obywatelskich, pojawia się pytanie o to, na ile proces ten może nastąpić z dnia na dzień. Warto zaznaczyć, że istniejąca literatura, choć wskazuje, że normy społeczne (w tym wypadku sprzyjające zachowaniom niekooperacyjnym) ciężko zmienić, to dostarcza także argumentów i przykładów ilustrujących, że może się to dokonać³¹. Pojawia się pytanie czy jest to możliwe w kontekście działań antykryzysowych, kiedy potrzeba nie tylko szybkich decyzji, ale z punktu widzenia legitymizacji politycznej, także i szybkich efektów. W będących na świeczniku krajach południa Europy – gdzie oczekiwania zarówno klasy politycznej, społeczeństwa jak i instytucji międzynarodowych w znacznej mierze nastawione są na szybkie i radykalne efekty – może być o to trudno.

Dostosowania w polityce fiskalnej

Biorąc pod uwagę tę presję, nie powinno dziwić, że dotychczasowe działania nastawione na poprawę stanu finansów publicznych w krajach najmocniej dotkniętych kryzysem opierały się o różne dostosowania wprowadzane do polityki fiskalnej. W jakimś sensie zrozumiałe jest również to, że przez dłuższy czas główny nacisk kładziony był przede wszystkim na to, by państwa najsilniej dotknięte kryzysem ograniczyły (możliwie szybko) swój poziom zadłużenia. Pewnym zaskoczeniem może się wydać, że przez stosunkowo długi czas w prowadzonych dyskusjach na zdecydowanie dalszy plan schodził fakt, że cel ten chciano osiągnąć za pomocą różnych środków³². Takie rozłożenie akcentów dziwi zwłaszcza w zestawieniu z coraz liczniejszymi pracami, które wskazują, że wybór ścieżki wyznaczającej konieczne dostosowania, mające na celu

³¹ Zob. np. A. Bisin, T. Verdier (2001): *The Economics of Cultural Transmission and the Dynamics of Preferences*, Journal of Economic Theory, 97, s. 298–319; M. Doepke, F. Zilibotti (2008): *Occupational choice and the spirit of capitalism*, Quarterly Journal of Economics, 123 (2), s. 747–793; G. Tabellini (2008); D. Acemoglu, M.O. Jackson (2015): *History, Expectations, and Leadership in the Evolution of Social Norms*, Review of Economic Studies, 82 (1), s. 1–34.

³² Por. z dyskusją we wcześniejszej części tekstu, zob. również m.in. A. Alesina, F. Giavazzi (2013). Naturalnie pewne zmiany w tym względzie wymuszone zostały przez rzeczywistość, a ściślej rzecz biorąc przez bardzo skromne efekty pakietów oszczędnościowych stosowanych w krajach południa Europy. W dalszym ciągu można mieć jednak wątpliwości, zwłaszcza w kontekście dyskusji na temat sytuacji w Grecji, czy zmiany w debacie na temat koniecznych dostosowań można nazwać przełomem.

przywrócenie dyscypliny fiskalnej, nie będzie obojętny dla wyników gospodarczych, tak w krótkim, jak i w długim okresie. Innych efektów możemy spodziewać się, gdy zdecydujemy się na ograniczenie poziomu zadłużenia za pomocą cięcia wydatków, a innych gdy ten sam cel będziemy chcieli osiągnąć dzięki podnoszeniu podatków³³. Warto mieć to na uwadze, szczególnie w kontekście znaczenia, jakie dla skuteczności polityki antykryzysowej będzie miała konieczność sprostania wyzwaniu wzrostu, o czym wspominaliśmy na początku.

Z tej perspektywy warto się zatem przyjrzeć potencjalnym efektom, do jakich prowadzić mogą różne dostosowania w ramach polityki fiskalnej. Zwłaszcza, gdy raz jeszcze przywołamy wspomniany wcześniej przykład Grecji, gdzie mimo wprowadzanych reform podatkowych i wydatkowych, produkt krajowy brutto kurczył się rokrocznie nawet o blisko 10%, a dług publiczny rósł do poziomów wcześniej nienotowanych (osiągając w 2013 roku blisko 180% w relacji do PKB). Co warte podkreślenia, problem recesji i rosnącego długu publicznego był udziałem nie tylko Grecji, ale także wszystkich pozostałych państw południa Europy, które podlegały najbardziej radykalnym reformom³⁴.

Choć istniejące prace poświęcone konsekwencjom różnych kroków reformujących politykę fiskalną różnią się w szczegółach, to gdy chodzi o metodologię badań, jak i zakres tematyczny prowadzonej analizy, podstawowy wniosek, jaki z nich płynie wydaje się dość zgodny i można streścić go następująco: dostosowania fiskalne oparte o obniżanie wydatków są mniej kosztowne z punktu widzenia redukcji produktu krajowego brutto aniżeli podwyżki podatków. Co ważne, ten ogólny wniosek wsparty jest wynikami prac, które stosują różną metodologię definiowania okresów, w których następowała konsolidacja fiskalna. Pozwala to zatem przypuszczać, że uzyskane rezultaty nie są powodowane takim a nie innym sposobem oceny skali dostosowań,

³³ Zob. m.in. A. Alesina, S. Ardagna (2010): *Large Changes in Fiscal Policy: Taxes vs. Spending*, Tax Policy and the Economy, 24, s. 35–68; MFW (2010): *Will it Hurt? Macroeconomic Effects of Fiscal Consolidation*, w: *World Economic Outlook 2010*, Washington, s. 94–124; C. Favero, F. Giavazzi, J. Peregó (2011): *Country Heterogeneity and the International Evidence on the Effects of Fiscal Policy*, IMF Economic Review, 59, s. 652–682; R. Perotti (2013): *The "Austerity Myth": Gain without Pain?*, w: A. Alesina, F. Giavazzi (eds.), *Fiscal Policy after the Financial Crisis*, Chicago: The University of Chicago Press, s. 307–354; A. Alesina, C. Favero, F. Giavazzi (2015): *The Output Effect of Fiscal Consolidations*, Journal of International Economics, 96 (S1), s. 19–42.

³⁴ Zob. m.in. R. Baldwin, F. Giavazzi (2015).

które historycznie miały miejsce. Warto także podkreślić, że niektóre prace wskazują nawet, że ograniczenie wydatków może mieć pozytywny wpływ na wielkość produkcji (ang. *expansionary fiscal contractions*), choć akurat na te wyniki należy patrzeć dość ostrożnie³⁵.

To powiedziawszy, w tym miejscu warto zaznaczyć, że znacznie mniej klarowny obraz wyłania się z prac starających się szacować wielkość mnożników fiskalnych, które wskazują w jakim stopniu Produkt Krajowy Brutto reaguje czy to na zmianę w wydatkach rządowych, czy to na zmianę w podatkach. Wbrew podpowiedziom płynącym z modelu Keynesa, szacunki którymi dysponujemy nie przyjmują wyłącznie wartości powyżej jednego i lokują się najczęściej w przedziale (0,5–1,5). W oczywisty sposób utrudnia to ocenę potencjalnych skutków naszych posunięć w ramach polityki fiskalnej. Zupełnie inaczej bowiem mogłyby brzmieć nasze podpowiedzi dla polityków gdybyśmy uznali, że mnożnik wydatkowy jest bliższy 1,5, niż w sytuacji gdybyśmy skłaniali się do tego, że przyjmuje on wartość bliższą 0,5. Fakt, iż większość szacunków, którymi dysponujemy, bazuje na danych dla Stanów Zjednoczonych, dodatkowo utrudnia dyskusję, gdyż wyciąganie na tej podstawie wniosków dla pozostałych krajów może okazać się błędne.

Co więcej, wielkość tych mnożników może w istotnym stopniu zależeć od szeregu uwarunkowań gospodarczych³⁶. W literaturze wymienia się w tym kontekście chociażby różne fazy cyklu koniunkturalnego, wyjściową wysokość zadłużenia sektora finansów publicznych w relacji do PKB, poziom bezrobocia, aktualnie prowadzoną politykę monetarną czy też swobodę i pole manewru, jakie mają władze banku centralnego, gdy chodzi np. o zmianę stóp procentowych. W konsekwencji szacunki, którymi dysponujemy, odpowiadają średnim wielkościom tych mnożników z różnych okresów, które mogą charakteryzować się bardzo różnymi warunkami gospodarczymi. Opieranie się na tych średnich, przy założeniu, że faktyczna wartość mnożników może się dość znacznie wahać w zależności od okoliczności czasu i miejsca, może prowadzić nas do mylnych decyzji, gdy chodzi o kształt, jaki powinniśmy nadawać polityce fiskalnej.

³⁵ Zob. m.in. C. Corsetti (2012): *Austerity: Too Much of a Good Thing?*, London: CEPR, Vox.eu.org eBook, http://www.voxeu.org/sites/default/files/file/austerity_ecollection.pdf, [dostęp: 24.05.2016].

³⁶ C. Favero i in. (2011).

W kontekście działań zmierzających do konsolidacji fiskalnej warto wziąć również pod uwagę fakt, o którym wspomniano wcześniej, a mianowicie to, że kalkulacja polityczna może odbiegać od kalkulacji czysto ekonomicznej. Pytanie, które warto w tym miejscu postawić, dotyczy politycznych konsekwencji, jakie mogą ponieść rządzący, gdy zdecydują się na radykalne zredukowanie poziomu zadłużenia sektora finansów publicznych. Jeśli konsekwencje te będą zbyt wysokie i przełożą się na utratę poparcia społecznego, wówczas klasa polityczna może unikać posunięć, które z ekonomicznego punktu widzenia byłyby wskazane. Prac, które pozwalałyby weryfikować te zależności jest bardzo niewiele. Jedną z nich jest badanie Alesiny i innych³⁷, która przynosi bardzo ciekawe wyniki. Na pierwszy rzut oka mogą się one nawet wydawać sprzeczne z intuicją. Identyfikując przypadki znacznych dostosowań fiskalnych w krajach OECD, autorzy wskazują bowiem, że ograniczenie problemu zadłużenia sektora finansów publicznych, jeśli kontrolujemy również wyniki gospodarcze mierzone PKB, nie nakładają ogólnie rzecz biorąc na sprawujących władzę dodatkowych kosztów w postaci odsunięcia od piastowanego urzędu. Tym samym, praca ta skłaniałaby do przyjęcia, że obawy polityków przed wprowadzaniem radykalnych posunięć celem zmniejszenia nadmierne go zadłużenia sektora finansów publicznych są nieuzasadnione.

Warto tu jednak podkreślić, że praca ta pozwala uchwycić wyłącznie średni efekt i w niewielkim stopniu bierze na przykład pod uwagę różnice, jakie mogą zarysować się w tym względzie między rządami prawicowymi i lewicowymi. Jest to o tyle istotne, że z przyczyn ideologicznych rządów prawicowym może być trudniej wiarygodnie uzasadnić przed wyborcami konieczność wprowadzania cięć w wydatkach. To zaś z tego względu, że będzie to postulat, który elektorat będzie z nimi kojarzył niezależnie od tego czy sytuacja jest kryzysowa czy nie. Rządy lewicowe natomiast, które stronią od takich haseł, kiedy już je wysuwają, mogą brzmieć bardziej wiarygodnie.

Co więcej, w swojej pracy autorzy mierzą konsekwencje polityczne, jakie rządzący mogą ponieść na skutek działań ograniczających poziom zadłużenia patrząc jedynie na zmiany personalne w rządzie (nie musi dochodzić do zmiany premiera, czy też do zmiany partii/koalicji rządzącej). Pozostaje zatem

³⁷ A. Alesina, D. Carloni, G. Lecce (2013): *The Electoral Consequences of Large Fiscal Adjustments*, w: A. Alesina, F. Giavazzi (eds.), *Fiscal Policy after the Financial Crisis*, Chicago: The University of Chicago Press, s. 531–570.

kwestią otwartą, na ile ogólne konkluzje z tej pracy zostałyby podtrzymane, gdybyśmy przyjęli szersze podejście i konsekwencje polityczne zmian w polityce fiskalnej mierzyli patrząc na poparcie społeczne danej formacji (alternatywnie – na zmianę podziału miejsc w parlamencie).

Zakończenie

Podobnie jak przy okazji poprzednich zawirowań gospodarczych, tak i w przypadku kryzysu finansowego, który rozpoczął się w 2008 r., uwaga polityków i analityków skupiła się na reformach, które mogłyby pozwolić na wyjście z sytuacji kryzysowej oraz zminimalizowanie negatywnych konsekwencji, jakie może ona za sobą pociągnąć. W związku z tym, że obecny kryzys wyostriżył ogólne spojrzenie na problem długu finansów publicznych, szereg reform omawianych w tym kontekście dotyczy polityki fiskalnej państw, które w szczególności sposób zagrożone są groźbą niewypłacalności. Nacisk kładziony na konieczność ograniczenia wydatków w Grecji może posłużyć tu za dobrą ilustrację.

W związku z powyższym, w niniejszym tekście podjęto próbę spojrzenia na tę dyskusję przez pryzmat badań ekonomistów, poświęconych podstawowym czynnikom warunkującym możliwość wprowadzania zmian do polityki fiskalnej oraz efektom różnych dostosowań w ramach tej polityki. Uwaga skupia się przede wszystkim na trzech kwestiach. Po pierwsze, w centrum zainteresowania są czynniki, które ułatwiają bądź utrudniają zwiększenie poziomu kompetencji fiskalnych państwa. Szczególna uwaga poświęcona jest tu motywacjom sprawujących władzę do tego, by zdecydować się na poniesienie koniecznych inwestycji w tym względzie. Po drugie, przyglądam się temu, na ile poziom kompetencji fiskalnych warunkowany będzie sprawnym funkcjonowaniem mechanizmów nieformalnych, które z natury rzeczy nie dają się łatwo sterować odgórnie. Po trzecie, omawiam krótko różnice, jakie z punktu widzenia wzrostu gospodarczego niosą ze sobą z jednej strony ograniczenia wydatków, a z drugiej strony zwiększenie podatków.

Z przeprowadzonej dyskusji dwa następujące wątki wydają się szczególnie ciekawe i warte dalszej analizy. Po pierwsze, warto przyrzeć się bliżej czynnikom definiującym poziom zdolności fiskalnych państwa. To te ostatnie bowiem będą wyznaczać możliwości działania sprawujących władzę, gdy chodzi o potencjalne reformy zmierzające do obniżenia poziomu zadłużenia sektora finansów

publicznych. W tym kontekście, znajomość czynników, które sprzyjają wzmocnieniu kompetencji fiskalnych może okazać się kluczowa z punktu widzenia wyboru ścieżki, w oparciu o którą będziemy tworzyć strategię wyjścia z kryzysu i projektować mechanizmy zmniejszające ryzyko wystąpienia podobnej sytuacji w przyszłości. Po drugie, warto przyglądać się temu, co będzie skłaniało rządzących do zwiększania/wykorzystywania tych kompetencji. Pomijając bowiem obiektywne czynniki, które mogą sprzyjać tworzeniu zdolności fiskalnych państwa, pozostaje niewiadoma, na ile działania w tym kierunku będą rzeczywiście podejmowane przez sprawujących władzę. W efekcie powodzenie dążeń zmierzających do zwiększenia wpływów do budżetu państwa wcale nie jest oczywiste. Co więcej, jak staram się to pokazać, nawet przy założeniu, że zachodzą warunki konieczne i wystarczające dla tworzenia się kompetencji fiskalnych, proces ten może mieć charakter długotrwały.

Literatura:

- Acemoglu D., Jackson M.O. (2015): *History, Expectations, and Leadership in the Evolution of Social Norms*, *Review of Economic Studies*, 82 (1), s. 1–34.
- Acemoglu D., Johnson S., Robinson J. (2005): *The Rise of Europe: Atlantic Trade, Institutional Change and Economic Growth*, *American Economic Review*, 95 (3), s. 546–579.
- Acemoglu D., Robinson J. (2001): *Inefficient redistribution*, *American Political Science Review*, 95 (3), s. 649–661.
- Akerlof G., Blanchard O., Romer D., Stiglitz J. (eds.) (2014): *What have we learned?: macroeconomic policy after the crisis*, Cambridge: MIT Press.
- Alesina A., Ardagna S. (2010): *Large Changes in Fiscal Policy: Taxes vs. Spending*, *Tax Policy and the Economy*, 24, s. 35–68.
- Alesina A., Carloni D., Lecce G. (2013): *The Electoral Consequences of Large Fiscal Adjustments*, w: A. Alesina, F. Giavazzi (eds.), *Fiscal Policy after the Financial Crisis*, Chicago: The University of Chicago Press, s. 531–570.
- Alesina A., Favero C., Giavazzi F. (2015): *The Output Effect of Fiscal Consolidations*, *Journal of International Economics*, 96 (S1), s. 19–42.
- Artavanis N., Morese A., Tsoutsoura M. (2015): *Tax Evasion Across Industries: Soft Credit Evidence from Greece*, nieopublikowany manuskrypt.

- Baldwin R., Giavazzi F. (eds.) (2015): *The Eurozone Crisis: A Consensus View of the Causes and a Few Possible Solutions*, London: CEPR, Vox.eu.org eBook, www.voxeu.org/sites/default/files/file/reboot_upload_0.pdf, [dostęp: 24.05.2016].
- Banfield E. (1958): *The Moral Basis of a Backward Society*, New York: Free Press.
- Besley T., Coate S. (1998): *Sources of inefficiency in a representative democracy: a dynamic analysis*, American Economic Review, 88 (1), s. 139–156.
- Besley T., Persson T. (2009): *The origins of state capacity: Property rights, taxation, and policy*, American Economic Review, 99, s. 1218–1244.
- Besley T., Persson T. (2011): *Pillars of Prosperity: The Political Economics of Development Clusters*, The Yrjö Jahnsson Lectures, Princeton: Princeton University Press.
- Bisin A., Verdier T. (2001): *The Economics of Cultural Transmission and the Dynamics of Preferences*, Journal of Economic Theory, 97, s. 298–319.
- Corsetti C. (2012): *Austerity: Too Much of a Good Thing?*, London: CEPR, Vox.eu.org eBook, http://www.voxeu.org/sites/default/files/file/austerity_ecollection.pdf, [dostęp: 24.05.2016].
- Cottarelli C., Gerson P., Senhadji A. (eds.) (2014): *Post-crisis fiscal policy*, Cambridge: MIT Press.
- DeLong J.B., Schleifer A. (1993): *Princes and Merchants: European City Growth Before the Industrial Revolution*, Journal of Law and Economics, 36, s. 671–702.
- Doepke M., Zilibotti F. (2008): *Occupational choice and the spirit of capitalism*, Quarterly Journal of Economics, 123 (2), s. 747–793.
- Fałkowski J. (2013): *Problem finansów publicznych w krajach UE z punktu widzenia nie tak odległej historii oraz kilku teorii nowej ekonomii politycznej*, w: T.G. Grosse (red.), *Między polityką a ekonomią kryzysu strefy euro: Rozważania o teorii kryzysu w ekonomii politycznej*, Warszawa: Wyd. Uczelni Łazarskiego, s. 41–59.
- Favero C., Giavazzi F., Peregó J. (2011): *Country Heterogeneity and the International Evidence on the Effects of Fiscal Policy*, IMF Economic Review, 59, s. 652–682.
- Glaeser E., Schleifer A. (2005): *The Curley effect: the economics of shaping the electorate*, Journal of Law, Economics and Organization, 21 (1), s. 1–19.
- Greif A. (2006): *Institutions and the Path to the Modern Economy: Lessons from Medieval Trade*, New York: Cambridge University Press.
- Herbst J.I. (2000): *States and power in Africa: Comparative lessons in authority and control*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Jackson M.O. (2008): *Social and Economic Networks*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

- Krusell P., Rios-Rull J.V. (1996): *Vested interests in a positive theory of stagnation and growth*, Review of Economic Studies, 63 (2), s. 301–329.
- MFW (2010): *Will it Hurt? Macroeconomic Effects of Fiscal Consolidation*, w: *World Economic Outlook 2010*, Waszyngton, s. 94–124
- Migdal J. (2001): *State in Society: Studying how states and societies transform and constitute one another*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Myerson R. (2008): *The Autocrat's Credibility Problem and Foundations of the Constitutional State*, American Political Science Review, 102, s. 125–139.
- North D.C. (1981): *Structure and Change in Economic History*, New York: Norton.
- Olson M. (1982): *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*, New Haven: Yale University Press.
- Perotti R. (2013): *The "Austerity Myth": Gain without Pain?*, w: A. Alesina, F. Giavazzi (eds.), *Fiscal Policy after the Financial Crisis*, Chicago: The University of Chicago Press, s. 307–354.
- Putnam R.D. (1993): *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Rajan R. (2012): *Linie uskoku. Ukryte rysy, które wciąż zagrażają światowej gospodarce*, Warszawa: Kurhaus Publishing.
- Rompuy H. Van, Barroso J.M., Juncker J.C., Draghi M. (2012): *Towards a genuine economic and monetary union. Report of the four presidents*, 5 grudnia.
- Roubini N., Mihm S. (2011): *Crisis Economics: A Crash Course in the Future of Finance*, Londyn: Penguin Books.
- Saint-Paul G., Ticchi D., Vindigni A. (2016): *A theory of political entrenchment*, Economic Journal, w druku.
- Slemrod J. (2007): *Cheating Ourselves: The Economics of Tax Evasion*, Journal of Economic Perspectives, 21 (1), s. 25–48.
- Tabellini G. (2008): *The scope of cooperation: Values and incentives*, Quarterly Journal of Economics, 123 (3), s. 905–950.
- Tilly C. (1985): *War making and state making as organized crime*, w: P.B. Evans, D. Rueschemeyer, T. Skocpol (eds.), *Bringing the state back*, Cambridge: Cambridge University Press, s. brak stron.
- Tilly C. (1990): *Coercion, Capital and European States, AD 990–1990*, Cambridge MA: Blackwell.
- Whelan K. (2015): *The FT Lets Itself Down Again: Francesco Giavazzi on Greece*, <http://karlwhelan.com/blog/?p=1550>, [dostęp: 24.05.2016].

Od kryzysu do strategii — z Unią Europejską w tle

Związek strategii z kryzysem wydaje się oczywisty, a jednocześnie wciąż w stopniu niewystarczającym jest on przedmiotem głębszej analizy. To wystąpienie sytuacji kryzysowej prowadzi do powstania potrzeby poszukiwania form strategicznego zachowania, uświadamia konieczność myślenia oraz działania w długofalowym, strategicznym wymiarze. W momencie zagrożenia, rosnącej niepewności, niewiadomej czy nagłego załamania się istniejących dotąd reguł rośnie oczekiwanie, że niekorzystne zjawiska spotkają się z jakimś zaplanowanym, skoordynowanym, długofalowym przeciwdziałaniem, pozwalającym przywrócić kontrolę nad sytuacją. Wydaje się, że taka zależność między kryzysem i strategią, występuje szczególnie często w przypadku współczesnych społeczeństw demokratycznych, opisywanych także w kategoriach społeczeństwa ryzyka, które wyszło z dotychczasowych, bezpiecznych ram nowoczesności¹. W ich przypadku istnieje coś w rodzaju szczególnie silnej politycznej dialektyki łączącej kryzys i strategię. Społeczeństwa demokratyczne, oczekując trwałego wzrostu oraz bezpieczeństwa, reagują na każdą sytuację zagrożenia lub zakłócenia żądaniem kompleksowej i skutecznej odpowiedzi ze strony politycznych decydentów, rządu². Te oczekiwania, ich spełnienie lub rozczarowanie, przekładają się później na dokonywane demokratyczne wybory.

¹ U. Beck (1986): *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, s. 25.

² K. Borchardt (1990): *Przemiany w myśleniu o kryzysach gospodarczych*, w: K. Michalski (red.), *O kryzysie. Rozmowy w Castel Gandolfo*, Warszawa: Res Publica, s. 120.

Związek między kryzysem i strategią może mieć także znaczenie odwrotne. Chodzi o to, że wyobrażenia o tym, czym jest i jakie być powinno strategiczne działanie, jaki jest jego sens oraz natura, czy w ogóle jest możliwe lub pożądane, w jakim stopniu na przykład pozwala osiągać założone cele, same opierają się na określonych założeniach, według których identyfikujemy i rozumiemy kryzys jako zjawisko wymagające podjęcia odpowiednich, konkretnych działań. Mówiąc inaczej, to jak wyobrażamy sobie czym jest kryzys, determinuje sposób, w jaki formujemy nasze strategie. Z drugiej strony, szczególnie w kontekście dyskusji nad problemem postpolityki³, pojawia się pytanie, czy w warunkach ponowoczesnego świata w ogóle możliwe jest działanie, na przykład polityczne, które miałyby charakter strategiczny. Słynna wypowiedź Angeli Merkel dotycząca *Fahrt auf Sicht* (poruszanie się w polu widzenia), która padła z jej strony w szczytowym momencie kryzysu finansowego Grecji oraz całej strefy euro, może posłużyć jako przykład abdykacji postpolitycznych elit w Europie ze strategicznego działania w dobie kryzysu⁴. W nieco inny sposób konieczność takiego działania w sytuacji kryzysu zanegował Donald Tusk, po tym gdy objął stanowisko Przewodniczącego Rady Europejskiej⁵. Można więc odnieść wrażenie, że we współczesnej Europie elity polityczne, skonfrontowane z artykułowanym demokratycznie żądaniem systemowego rozwiązania sytuacji kryzysowej, negują możliwość i sens strategicznego działania. Ta negacja pokazuje także określoną postawę poznawczą, sposób rozumienia kryzysu jako zjawiska. Chociaż więc w powszechnym doświadczeniu to właśnie kryzys prowadzi do uświadomienia potrzeby wypracowania strategii (lub jej zanegowania), w moim tekście będę chciał zastanowić się nie tylko nad charakterem tego związku, ale także nad tym, jak rozumienie strategii może determinować identyfikowanie kryzysów.

³ Zob: J. Staniszkis (2008): *O władzy i bezsilności*, Warszawa: Wydawnictwo Literackie; J. Staniszkis (2003): *Władza globalizacji*, Warszawa: SCHOLAR; P. Sloterdijk (2008): *Krytyka cynicznego rozumu*, Wrocław: Dolnośląska Szkoła Wyższa; S. Žižek (2008): *W obronie przegranych spraw*, Warszawa: Wydawnictwo Krytyki Politycznej.

⁴ U. Beck (2012): *Das deutsche Europa*, Berlin: Suhrkamp, s. 47–55.

⁵ Wywiad z Donaldem Tuskiem (2014), *Ja po prostu mam szczęście*, Polityka, 49.

Strategia

Współczesna Unia Europejska stała się polem rozlicznych kryzysów, co implikuje pytanie o zdolności Unii do wypracowania strategicznych odpowiedzi. Jest w tym pewien paradoks, jeśli uświadomimy sobie, że integracja europejska, jej pogłębianie, miała prowadzić do wyeliminowania konfliktów oraz kryzysów z europejskiej rzeczywistości. Zagrożenia pojawiały się raczej w świecie zewnętrznym i to wobec nich miały być adresowane ewentualne wysiłki strategiczne. W przypadku Unii Europejskiej problem strategicznego planowania oraz działania pojawia się mniej więcej równoległe z procesem tworzenia przez państwa członkowskie Wspólnej Polityk Zagranicznej i Bezpieczeństwa a następnie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Wyrazem tych przemian jest powstanie Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa, stopniowe zmiany instytucjonalne w Unii oraz polityczne inicjatywy państw oraz instytucji unijnych. Okres, którego dotyczą te przemiany, obejmuje lata 90. XX wieku oraz pierwszą dekadę XXI wieku; odnoszą się one głównie do budowania zdolności strategicznej odpowiedzi ze strony UE na kryzysy zewnętrzne – i w tym kierunku też rozwija się przede wszystkim refleksja nad strategią i kryzysem⁶. Jednak od 2010 roku problem znacznie się komplikuje. Unia Europejska staje się obszarem wielu kryzysów: finansowego, migracyjnego, geopolitycznego, strukturalnego, przywództwa politycznego, wreszcie tożsamości, które pojawiają się w pewnych sekwencjach oraz w różnych obszarach. Co więcej, kryzysy te wchodzą ze sobą w relacje, wywołując efekt synergii, który może prowadzić do systemowego kryzysu Unii, *de facto* kryzysu egzystencjalnego. Ta nowa sytuacja sprawia, że kwestia strategii staje się o wiele bardziej skomplikowana. Jakie powinny być strategie odpowiedzi na poszczególne kryzysy, czy mogą być skoordynowane w formie wyobrażalnej, europejskiej *grand strategy*, strategii naczelnej? W każdym razie staje się oczywiste, że dotychczasowa refleksja nad strategią w wąsko ujętym obszarze dyplomacji, polityki zagranicznej i zdolności wojskowych jest już niewystarczająca.

⁶ Zob. np. Ch.O. Meyer (2006): *The Quest for a European Strategic Culture*, New York: Palgrave; B. Giegerich (2006): *European Security and Strategic Culture*, Baden-Baden: Nomos.

Warto pamiętać również o tym, że mamy także do czynienia z kryzysem samych państw członkowskich, pozostającym trochę w cieniu wielkich kryzysów Unii Europejskiej, który stawia pytanie zasadnicze o zdolność strategicznego planowania i działania współczesnego państwa w ogóle.

Rozwiązania problemu nie ułatwia samo pojęcie strategii, które można rozumieć bardzo różnie. Zależnie od przedmiotu, możemy mówić przecież o strategii wojskowej, gospodarczej, strategii państwa, politycznej, biznesowej, o strategii komunikacyjnej itp. Ta różnorodność rodzi niepokojącą dowolność i sprawia, że dla niektórych badaczy i analityków pojęcie strategii staje się czymś w rodzaju worka bez dna, do którego wrzucamy każdy rodzaj podjętej świadomie inicjatywy⁷. Czy doświadczenia zebrane w zakresie strategicznego działania możemy swobodnie przenosić z jednej dziedziny na inne? Czy zdolny generał może być równie utalentowanym managerem lub przywódcą politycznym? Wieloznaczność pojęcia strategii może być jednak, z naszego punktu widzenia, poważną zaletą. Historyczna ewolucja pojęcia strategii obejmuje przede wszystkim trzy różne obszary: sztukę wojenną, funkcjonowanie państwa, wreszcie biznes, a szerzej ekonomię. Szczególnie dwa ostatnie obszary są istotne dla nas z punktu widzenia relacji między zachowaniem w gospodarce i polityce w sytuacji kryzysowej. Generalnie jednak, porównywanie teorii oraz praktyki strategicznego planowania oraz działania z tych trzech podstawowych dziedzin, można uznać za obiecujące z punktu widzenia poszukiwania zasadniczych cech strategii jako takiej.

Niezależnie od tego, jak zróżnicowane będzie zastosowanie pojęcia strategii, możemy przyjąć dla niej pewien ogólny rodzaj definicji. **Strategia opisuje przede wszystkim określony typ działania, charakteryzujący się wysoką spójnością, uporządkowaniem oraz oczekiwaną efektywnością w osiągnięciu celów w sytuacji niepewnej, konfliktu, sporu, walki, kryzysu lub konkurencji.** Siłą rzeczy więc strategia implikuje wysoki poziom racjonalizacji w podejściu do decyzji oraz działania, co ma prowadzić do przezwyciężenia niewiadomej. Jeśli przeniesiemy strategię na płaszczyznę relacji politycznych, to koncepcja strategii okazuje się szczególnie bliska realistycznemu rozumieniu polityki oraz konfliktów. Przynajmniej jest tak na pierwszy rzut

⁷ D. Hambrick, J. Frederickson (2001): *Are You Sure You Have a Strategy?*, Academy of Management Executive, 15 (4), s. 49, za: L. Freedman (2013), *Strategy. A History*, Oxford: Oxford University Press, s. 560.

oka, chociaż trzeba pamiętać, że wysoki poziom racjonalności strategicznego planowania czy działania był także przedmiotem poważnej krytyki⁸.

Wojsko

Historia pojęcia strategia jest związana przede wszystkim z konkretnym obszarem działań zbrojnych, z polem walki oraz sztuką prowadzenia wojny. Określa zdolność planowania i prowadzenia wojennych kampanii oraz wiedzę na ten temat. *Strategos* – tym mianem określano w starożytnej Grecji dowódcę armii lub floty. Zgodnie z tym historycznym znaczeniem pojęcia, strategię należy w pierwszym rzędzie odnosić do sztuki wojennej, do wojska, odróżniając ją na przykład od działań taktycznych czy operacyjnych, a także rozumiejąc jako oddzielną dziedzinę niż – na przykład – polityka, kultura czy gospodarowanie. Jednak już klasyczne dzieło Tukidydesa, *Wojna Peloponeska*, które do dzisiaj stanowi niezastąpione źródło oraz inspirację do rozważań na temat strategii prowadzenia wojny, pokazuje, że pełne oddzielenie wojny od polityki czy kultury jest właściwie niemożliwe.

Z czasem znaczenie strategii, strategicznego działania i myślenia, rozszerza się także na inne obszary: politykę, funkcjonowanie państwa, administrację, biznes czy generalnie zarządzanie wszelkiego rodzaju zasobami. W takim, szerokim znaczeniu, strategia odnosi się do różnego typu organizacji człowieka oraz podejmowanych w jej ramach działań oraz decyzji. To rozszerzenie strategii na inne pola, przede wszystkim politykę i działanie państwa, z pewnością umożliwia nowożytność oraz związany z nią proces racjonalizacji i centralizacji polityki⁹.

Wojskowej refleksji na temat strategii nie sposób więc było oddzielać od państwa. Dlatego Colin S. Gray, amerykańsko-brytyjski teoretyk strategii wojskowych oraz dyrektor Center for Strategic Studies, definiuje strategię przede wszystkim w odniesieniu do działań państwa w sytuacji walki w relacjach międzynarodowych, opisując ją jako „świadome posługiwanie się siłą, jej użycie lub groźba, w celu polityki”¹⁰. Colin takie rozumienie strategii czerpie

⁸ I. Berlin (1993): *Jeź i lis*, Warszawa: Aletheia, s. 45–66.

⁹ S. Huntington (1996): *Political Order in Changing Societies*, New Haven: Yale University Press, s. 99–109.

¹⁰ C.S. Gray (1999): *Modern Strategy*, Oxford: Oxford University Press, s. 17.

wprost od klasyka tematu Carla von Clausewitza oraz jego dzieła *O wojnie*, chociaż zdaje sobie sprawę, że Clausewitz widzi strategię w szerszym znaczeniu, jako wykorzystanie wszelkich dostępnych działań do celów wojny¹¹. Z tej perspektywy strategią będzie każda zaplanowana, uporządkowana czy przemyślana mobilizacja możliwych środków, ich zaangażowanie do celów prowadzenia wojny. Colin przytacza także inne definicje strategii, które mniej więcej potwierdzają jego własne jej rozumienie, chociaż zawierają dodatkowe elementy, komplikujące nieco obraz. I tak Basil H. Liddell Hart, jeden z najbardziej wybitnych teoretyków strategii oraz historyk wojskowości, uznaje strategię za „sztukę w rozporządzaniu oraz stosowaniu środków militarnych pozwalającą realizować cele polityczne”¹², przez co rozumie umiejętność skoordynowanego oraz ukierunkowanego użycia wszystkich dostępnych zasobów jakiegoś narodu lub narodów w osiągnięciu politycznych celów wojny. Z kolei definicja generała Andre Beaufre’a zwraca uwagę na strategię jako „sztukę dialektyki siły, czy bardziej precyzyjnie rzecz ujmując, dialektykę dwóch przeciwstawnych sił woli, które posługują się siłą w celu rozstrzygnięcia swego konfliktu”¹³. W obu definicjach podkreśla się pojęcie sztuki. Strategia jest rodzajem sztuki, co nawiązuje do obecnego już w rozważaniach Clausewitza rozróżnienia między wiedzą i sztuką, wiedzą i umiejętnością¹⁴. W takim ujęciu strategia nie może być uważana za wyraz wiedzy ścisłej, jak należy w danych okolicznościach postępować. Jednak nie jest również czystą sztuką. Pojawia się także czynnik zewnętrzny dla kształtowania strategii, wola przeciwnika, bez której strategia jako pewna forma zachowania, postępowania traci sens. Strategia tworzy się więc w konflikcie z innymi, tak jak wojna, zgodnie z klasycznym ujęciem Clausewitza jest aktem stosunków między ludźmi, jest zjawiskiem życia społecznego, które jest ciągłym polem walki¹⁵. Oznacza to jednak, że strategii nie można traktować statycznie – jako pewnego planu działania nakierowanego na osiągnięcie określonego celu, przy użyciu określonych środków, zużywając określonych zasobów, w określonym czasie. Strategia jest czymś więcej – próbą odpowiedzi na rzeczywistość o wiele bardziej złożoną, niewiadomą i przede

¹¹ C. von Clausewitz (2003): *O wojnie*, Kraków: Mireki, s. 123.

¹² B.H. Liddell Hart(1967): *Strategy. The Indirect Approach*, London: Faber and Faber, s. 335.

¹³ A. Beaufre (1963): *An Introduction to Strategy*, London: Faber and Faber, s. 22.

¹⁴ C. von Clausewitz (2003), s. 97.

¹⁵ *Ibidem*, s. 98.

wszystkim dynamiczną. Najlepiej problem ten oddaje definicja strategii jako procesu (a nie planu) zaproponowana przez Murraya i Grimsleya. Twierdzą oni, że „strategia to proces, ciągłe przystosowanie się do zmieniających warunków oraz okoliczności w świecie, w którym dominuje okazja, niepewność i wieloznaczność”¹⁶. Stąd blisko będzie do wniosków proponowanych w popularnej książce wydanej przez Boston Consulting Group o inspiracjach, jakie ze strategicznych refleksji Clausewitza można czerpać w biznesie. Na podstawie analizy Clausewitza, autorzy dochodzą do wniosku, że pozytywna teoria strategii jest niewyobrazalna właśnie ze względu na dynamikę rzeczywistości. Rzeczywistość będzie wymykać się każdej pozytywnej teorii. Dlatego strategia nie może opierać się tylko na koncepcji maksymalizacji efektywności użycia środków, by osiągać zamierzone cele. Koncentracja na celu może sprawić, że jego osiągnięcie zamknie nam drogę do szans dalszego działania. Dlatego możliwość kontynuacji działania (kampanii) powinna być nadrzędnym celem każdej strategii¹⁷.

Biznes

Refleksja Clausewitza nad strategią wojny, zrodziła się z przełomu w dziedzinie wojskowości, w którym zasadniczą rolę odegrał Napoleon. Wojny były prowadzone już nie przez generałów i ich armie, ale przez narody, państwa, społeczeństwa i gospodarki. Dlatego z jednej strony trudno było oddzielać strategię w sensie wojskowym od polityki w sytuacji armii narodowych. To decyzje politycznego przywództwa państwa wyznaczały strategię, realizowane przez działania militarne¹⁸. Z drugiej strony, strategiczne doświadczenia w obszarze wojskowości mogły w coraz większym stopniu służyć dynamicznie rozwijającym się organizacjom gospodarczym w społeczeństwie industrialnym. Szczególnie w przypadku Stanów Zjednoczonych, kiedy pod koniec XIX wieku zaczynają pojawiać się wielkie korporacje, język strategii

¹⁶ W. Murray, M. Grimsley (1994): *Introduction: On Strategy*, w: W. Murray, A. Bernstein (eds.), *The making of strategy: rulers, states, and war*, Cambridge: Cambridge University Press; za: C.S. Gray (1999), s. 19.

¹⁷ B. von Oetinger, Ch. Bassford (2002): *Clauzetwitz o strategii*, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, s. 57.

¹⁸ R. Aron (1995): *Pokój i wojna między narodami*, Warszawa: Centrum im. Adama Smitha, s. 37–48.

wojskowej pozwala atrakcyjnie opisać sytuację, w której ekonomiczna konkurencja staje się polem bitwy, firma staje się czymś w rodzaju armii a jej właściciel lub manager – generałem. Strategia jako instrument działania w biznesie, a dalej jako wiedza dotycząca tego, jak najlepiej zorganizować działanie przedsiębiorstwa, jak najwydajniej organizować pracę, wykorzystywać dostępne zasoby, jak zapewnić zyski, a także zagwarantować rozwój firmy, pojawia się jako problem wraz z wykształceniem się społeczeństwa przemysłowego oraz pojawieniem się nowej roli managera, jako głównego organizatora i planisty procesów gospodarczych zachodzących w firmie. Jest to moment, w którym powstają pierwsze szkoły biznesu (Wharton School w Pensylwanii w 1881 r., potem Harvard Business School w 1908 r.), następnie w latach 60. XX wieku wielkie firmy consultingowe w zakresie zarządzania strategicznego jak Boston Consulting Group Bruce'a Hendersona w 1963 r. lub McKinsey&Company.

Ewolucja podejścia do strategii w biznesie oraz sposób, w jaki zmieniały się teorie strategicznego zarządzania firmą, dostarczają wielu interesujących przykładów dla zrozumienia samego problemu strategii, ale także ze względu na związki między ekonomicznym i politycznym podejściem do tego zagadnienia. Rozumienie strategii w biznesie jest z początku pod silnym wpływem naukowego, pozytywistycznego racjonalizmu. Oparte są one na odgórnym zarządzaniu, wyraźnej wewnętrznej hierarchii, kontroli, mobilizacji oraz uznaniu niezmiennego charakteru podstawowych reguł klasycznej ekonomii rządzących środowiskiem firmy. Te początkowe, wysoko racjonalne strategie zarządzania w biznesie, autokratyczno-naukowe, których najbardziej wyrazistym przykładem są taylorizm oraz fordyzm z przełomu XIX i XX wieku, będą się jednak z czasem wyraźnie zmieniać, w kierunku bardziej elastycznego, niedogmatycznego podejścia do zarządzania organizacją. Z jednej strony już w latach 20. XX wieku Alfred P. Sloan zaproponuje w General Motors nowatorskie podejście do problemu struktury zarządzanej organizacji, pokazując bezpośredni związek między efektywnością strategii a złożonością zarządzanej struktury. Jego zdaniem strategia nie może prowadzić do jednostronnej centralizacji takiej struktury, ale musi być oparta na łączeniu scentralizowanej funkcji planowania rozwoju oraz kontroli z dywersyfikacją samodzielnie wykonywanych zadań. Z kolei tzw. The Human Relations School, reprezentowana przede wszystkim przez Eltona Mayo z Harvard Business School, starała się rozszerzyć kwestię zarządzania organizacją o problem relacji społecznych,

międzyludzkich w miejscu pracy, w firmie. Zdaniem Mayo problem wysoko racjonalnych, autokratyczno-naukowych strategii zarządzania nie wynika z ignorowania czynnika demokracji, który uważa raczej za element irracjonalny, wprowadzający w biznesie poważne zakłócenia. Zamiast demokratyzacji firmy Mayo uważa, że w zarządzaniu organizacją oraz podczas konstruowania jej strategii, należy rozumieć także fakty społeczne i biologiczne, które determinują funkcjonowanie organizacji oraz jej kontrolę, mają na przykład wpływ na jej wydajność¹⁹. Takie podejście otworzyło drogę do przesunięcia punktu ciężkości w teoriach strategicznego zarządzania w biznesie z ekonomii na sferę nauk społecznych, psychologii czy antropologii, które dokonuje się w latach 60. i 70. XX wieku. Ta zmiana wiąże się z kulturą kontestacją biurokracyjnego rygoryzmu oraz hierarchiczności z jednej strony, a z drugiej z pojawieniem się w naukach postmodernizmu²⁰. Skoro ponowoczesność stawia pod znakiem zapytania dalsze trwanie podstawowych założeń społeczeństwa przemysłowego, trzeba konsekwentnie zmienić podejście do podstawowych form jego organizacji. Nowe pokolenie teoretyków zarządzania, tacy autorzy jak Tom Peters z McKinsey czy Gary Hamel, kontestowali tradycyjne podejście do strategii w biznesie, oparte przede wszystkim na biurokracji, kontroli oraz wyliczeniach, zwracając uwagę przede wszystkim na aspekt ludzki, na relacje społeczne, kulturę, zdolność do wytwarzania poczucia wspólnoty, satysfakcję z uczestnictwa w procesach. Ich zdaniem główną siłą strategii w biznesie była inspiracja, otwartość na ciągłe uczenie się, gotowość do twórczej i destrukcyjnej zmiany²¹.

Ewolucja teorii oraz praktyk strategicznego zarządzania w biznesie będzie więc przebiegać od koncepcji *stricte* racjonalnych, naukowo-autokratycznych do bardziej złożonych, elastycznych, gdzie ekonomiczna efektywność w tworzeniu zysku oraz zdolność reakcji na zewnętrzne wyzwania zastępowane będą coraz częściej wewnętrznymi czynnikami społecznymi, antropologicznymi, psychologicznymi. Wskutek tego aspekt racjonalności strategii zostaje zasadniczo zrelatywizowany, co między innymi ma swój wyraz w tym, że punkt ciężkości zostaje w teorii postawiony nie na celowość strategii, jej intencjonalność oraz osiągnięcie założonych efektów, ale przypadkowość, przygodność, jak

¹⁹ L. Freedman (2013), s. 468–471.

²⁰ *Ibidem*, s. 542.

²¹ *Ibidem*, s. 556–558.

wskazuje między innymi Henry Mintzberg²². Można więc zauważyć, że rozwój nauk społecznych oraz psychologii w XX wieku wpłynął najmocniej na zmianę rozumienia strategicznego planowania i działania w biznesie. Na tym tle znacznie słabiej zaznacza się wpływ procesu demokratyzacji na sposób zarządzania przedsiębiorstwem. Zagadnienie to pojawia się w teoriach zarządzania oraz w praktyce (przede wszystkim związki zawodowe), jednak w perspektywie ewolucji podejścia do problemu strategii w biznesie, jego znaczenie jest zasadniczo słabsze.

Państwo

Obok armii i przedsiębiorstwa to państwo można uznać za typ organizacji, który odpowiada przede wszystkim za planowanie i działanie strategiczne. Być może to od państwa należałoby więc zaczynać wszelką analizę strategii jako koncepcji oraz praktyki działania zorientowanego na cel. Szczególnie jeśli będziemy mieli na myśli strategię naczelną (*grand strategy*), a więc taką, która aspiruje do wykorzystania całej palety dostępnych środków oraz zasobów, którymi państwo może dysponować. Jeżeli taką naczelną strategię będziemy za Wiliamem C. Martelem rozumieć jako „naukę i sztukę posługiwania się wszystkimi dostępnymi przez naród siłami w celu wykonania przyjętych wcześniej planów, w sposób możliwie najbardziej efektywny, zarówno w czasie pokoju jak i wojny”²³, to w praktyce tylko organizacja państwowa posiada zdolność do takiego kompleksowego działania. Państwo jest jedyną strukturą zdolną mobilizować wszystkie dostępne środki i siły, przede wszystkim dzięki centralizacji władzy politycznej oraz kategorii suwerenności, tak jak analizują to Charles Tilly czy Samuel Huntington²⁴. Zależnie od skali zasobów oraz wewnętrznej złożoności społecznej i gospodarczej struktury państwa, rząd dokonując prób scentralizowanej mobilizacji środków dla osiągnięcia założonego celu, jest zmuszony negocjować interesy i potrzeby różnych wewnętrznych grup. Związek między państwem i strategią historycznie zaczyna się

²² *Ibidem*, s. 555.

²³ W.C. Martel (2015): *Grand Strategy in Theory and Practice*, Cambridge: Cambridge University Press, s. 4.

²⁴ Ch. Tilly (2002): *States and Nationalism in Europe, 1492–1992*, w: Ch. Tilly (ed.), *Stories, identities, and political change*, Lanham: Rowman and Littlefield Publishers.

wraz z uformowaniem struktur nowożytnego państwa w XVII wieku, w tym sensie, że strategiczne planowanie i działanie oraz funkcjonowanie państwa jako scentralizowanej formy władzy zostają ze sobą powiązane²⁵. W momencie pojawienia się nowoczesności jako efektu industrializacji pod koniec XIX wieku związek ten staje się jeszcze bardziej oczywisty, ale także coraz bardziej skomplikowany. Zadaniem staje się „efektywne organizowanie polityk państwa oraz jego zasobów w celu osiągnięcia zawartych w strategii celów”²⁶. Te zmiany przeobraziły tradycyjną strukturę oraz funkcje państwa, które wcześniej koncentrowały się głównie wokół polityki zagranicznej oraz polityki prowadzenia wojen. Anand Menon zwraca uwagę, że na przykład w przypadku Wielkiej Brytanii liczba urzędników państwowych w 1821 roku wynosiła 27 tys., w 1881 roku wzrosła do 80 tys., by około roku 1985 osiągnąć liczbę 1 mln 56 tys. urzędników administracji centralnej. Odpowiednio do tego, wydatki na administrację wynosiły w 1900 roku 14% PKB, by w latach 50. XX wieku osiągnąć poziom 36%²⁷. Według Roberta Higgisa, będącego zwolennikiem szkoły austriackiej w ekonomii, możemy wręcz zaobserwować na przykładzie ewolucji rządów w Stanach Zjednoczonych pewną prawidłowość, polegającą na tym, że coraz większe kryzysy wymagające coraz bardziej kompleksowych odpowiedzi strategicznych, prowadzą do coraz większego rozrastania się funkcji rządu²⁸. Faktycznie więc rozwijanie koncepcji strategii naczelnej na poziomie polityczno-państwowej może nie tyle prowadzić do faktycznego rozwiązywania problemów, co do omnipotencji władzy politycznej państwa. Strategia naczelna (*grand strategy*) zostaje skonceptualizowana w pełni w momencie, w którym nowoczesne państwo narodowe osiąga swój największy przemysłowy potencjał i kiedy władza ekonomiczna oraz społeczna zostaje całkowicie umiejscowiona w centrum politycznej władzy państwa²⁹. Taka zdolność koncentracji władzy względem zasobów dotyczyć będzie tylko państw największych – mocarstw. W kontekście II wojny światowej prowadzi to do pojawienia się – przede wszystkim w Stanach Zjednoczonych, ale

²⁵ Ten sposób myślenia spotkamy już wcześniej, przede wszystkim w koncepcjach Niccolò Machiavellego, w jego *Księciu*.

²⁶ W.C. Martel (2015), s. 4.

²⁷ A. Menon (2013): *Europa stan Unii*, Warszawa: Centrum Europejskie Natolin, s. 16 i nast.

²⁸ R. Higgs (1987): *Crisis and Leviathan*, Oxford: Oxford University Press, s. 57 i nast.

²⁹ W.C. Martel (2015), s. 25.

również na kontynencie europejskim – wielkich, naczelnych strategii ustanowienia światowego, trwałego porządku. Koncepcja takiej strategii zostanie z początkiem lat 40. XX wieku zaproponowana przez Henry’ego Antony’ego Sargeanta i Geoffreya Westa w książce *Grand Strategy* (1941) oraz przez Edwarda Meada Earle’ego w *Makers of Modern Strategy* (1943). Ten drugi stwierdza m.in., że: „W dzisiejszym świecie strategia jest sztuką kontrolowania i wykorzystywania zasobów narodu – albo koalicji narodów – w tym sił zbrojnych, w taki sposób, że jego (lub ich) żywotne interesy będą skutecznie promowane oraz zabezpieczone przed wrogami – rzeczywistymi, potencjalnymi albo jedynie domniemanymi”³⁰.

Szczególnie po zmianach, które przyniósł koniec tzw. zimnej wojny³¹, znaczenie strategii w takim rozumieniu straciło na znaczeniu w obszarze wojskowym czy polityki zagranicznej. Punkt ciężkości przesunął się na kwestię rozwoju oraz związany z tym problem strategicznego zarządzania politykami publicznymi przez państwo. Paul Joyce w swojej książce poświęconej strategicznemu zarządzaniu w sektorze publicznym zwraca uwagę, że szczególnie w ostatnich kilkunastu latach, problem ten stał się kluczowy dla definicji dobrego rządu oraz bezpieczeństwa rozwoju. Mogą o tym świadczyć zmiany instytucjonalne na poziomie narodowym, takie jak np. powołanie w 2006 roku centrum analiz strategicznych przy rządzie francuskim, czy funkcjonowanie zespołu strategicznego przy premierze Wielkiej Brytanii w latach 2002–2010. Joyce widzi silne związki łączące strategiczne planowanie oraz zarządzanie w sektorze publicznym z doświadczeniami w zarządzaniu strategicznym, zdobytymi w biznesie oraz ich teoriami, jak np. macierz Igora Ansoffa, nazywanego często ojcem strategicznego zarządzania w biznesie³². Jednocześnie widzi granice tego związku i opisuje różnice w podejściu do strategicznego zarządzania w sektorze publicznym w różnych krajach europejskich³³.

Wraz z rozwojem integracji europejskiej, także za sprawą konsolidacji strefy euro oraz dyskusją na temat ekonomicznego rządu w Europie, problem

³⁰ E.M. Earle (1943): *Makers of Modern Strategy*, Princeton: Princeton University Press, s. viii.

³¹ J.L. Gaddis (1991): *Toward the Post-Cold War World*, *Foreign Affairs*, 70 (2).

³² P. Joyce (2015): *Strategic Management in the Public Sector*, London and New York: Routledge, s. 5–20.

³³ *Ibidem*, s. 40–70.

strategicznego zarządzania politykami staje się również istotnym elementem kwestii dobrego rządzenia na poziomie ponadnarodowym. W tym ujęciu, szczególnie patrząc na integrację europejską przez pryzmat federalizmu czy funkcjonalizmu, Komisja Europejska jest postrzegana jako instytucjonalny załączek przyszłego ponadnarodowego, strategicznego centrum Unii Europejskiej³⁴. Pojawia się cały szereg pytań, jakie warunki musiałyby zostać spełnione, aby UE stała się w pełnym sensie podmiotem tworzenia strategicznego planowania oraz działania. W znaczeniu technokratycznego zarządzania, jakie możemy spotkać w naukowo-autorytatywnych koncepcjach zarządzania w biznesie oraz przez państwową biurokrację, Unia jest już bez wątpienia ośrodkiem kreowania strategicznych planów oraz działań. Pozostaje problem, czy faktycznie ma on już i czy może mieć w ogóle, charakter polityczny i czy u jego podłoża występuje coś, co można byłoby określić mianem wspólnej, europejskiej kultury strategicznej³⁵.

Kryzys

W kontekście różnego podejścia do strategicznego planowania i działania chcę odnieść się teraz do fenomenu kryzysu, jako źródła dla wszelkiego typu koncepcji strategicznych. Będę pisał o fenomenie, ponieważ pozwala to połączyć w jedno problem pojęcia kryzysu jak i zjawiska kryzysu, czyli kryzysowego wydarzenia.

W analizach problemu kryzysu, podejmowanych czy to z perspektywy nauk społecznych, czy historii ekonomii, czy z bardziej abstrakcyjnego poziomu historii idei lub filozofii, często pojawiają się dwa podobne stwierdzenia. Po pierwsze, odnotowano rosnącą wrażliwość opinii publicznej społeczeństw zachodnich na problem kryzysu. W debacie publicznej wskazuje się na coraz nowsze obszary opisywane jako dotknięte przez kryzys (globalny porządek świata, stosunki międzynarodowe, integracja europejska, rynki finansowe, zachodni model społeczny, demokracja, kultura). W tym kontekście

³⁴ M.A. Cichocki (2015): *Unia w Unii*, Warszawa: Centrum Europejskie Natolin.

³⁵ J. Coelmont (2015): *An EU global strategy for foreign and security policy*, 10 października, <http://www.europeangeostrategy.org/2015/10/an-eu-global-strategy-for-foreign-and-security-policy-and-even-defence/> [dostęp: 20.03.2016].

niektórzy badacze będą mówić o zjawisku *crisis-talk*³⁶, a inni będą wskazywać na potoczny charakter tego pojęcia³⁷. Kryzys staje się pojęciem nadużywanym, zarówno w teoriach naukowych jak i w debacie publicznej oraz przez media, co ma charakteryzować wrażliwość współczesnego, zachodniego społeczeństwa ryzyka³⁸ na wszelkiego rodzaju zagrożenia i niebezpieczeństwa wytwarzane przez ponowoczesność. W takim ujęciu kryzys staje się swoistą „beczką bez dna”. Po drugie, zwraca się uwagę na fakt, że pomimo tak częstego użycia tego pojęcia, nie dysponujemy w dalszym ciągu zadawalającym, pełnym znaczeniem ani teorią zjawiska kryzysu. Kryzys jako zjawisko pozostaje słabo zdefiniowany na poziomie teoretycznym. Mówi się wręcz o tym, że samo pojęcie kryzysu ma wyłącznie znaczenie potoczne, jest modnym wyrażeniem, które za każdym razem poszukuje swego teoretycznego uzasadnienia³⁹.

Biorąc pod uwagę tak wyraźny problem z definicją kryzysu oraz kłopoty z teoretycznym ujęciem samego zjawiska kryzysowego (czym ono jest i czy w ogóle jest) możemy wstępnie wyróżnić przede wszystkim takie ujęcia kryzysu, jako zjawiska lub jako wydarzenia, które oparte są na identyfikacji wewnętrznych, endogenicznych przyczyn wystąpienia sytuacji kryzysowych. Kryzys staje się w takim ujęciu wyrazem określonych i nieuniknionych wewnętrznych sprzeczności procesu. Takie właśnie rozumienie kryzysu – jako zakłócenie lub w najgorszym scenariuszu destrukcja procesu – znajdziemy przede wszystkim w różnych teoriach ekonomicznych. Klasyczną formę opisu kryzysu poprzez identyfikację wewnętrznych sprzeczności reprezentuje marksowska krytyka kapitalizmu. Marks uznaje nieuchronność i cykliczność kryzysów w kapitalizmie, ich źródło widzi w konflikcie między innowacyjnością środków produkcji a wartością pracy, co ma skutkować malejącą stopą zysku proporcjonalnie do wzrostu gospodarczego. W efekcie, wzrost gospodarczy kapitalizmu zostaje połączony ze wzrostem nierówności społecznych i pojawianiem się coraz poważniejszych kryzysów. Wraz z wybuchem kryzysu finansowego w Stanach Zjednoczonych oraz Unii Europejskiej to marksistowskie

³⁶ R.J. Holton (1987): *The Idea of crisis in modern society*, *The British Journal of Sociology*, 38 (4), s. 503.

³⁷ K. Borchardt (1990), s. 114.

³⁸ R. Kosseleck (2013): *Kryzys*, Nowa Europa. Przegląd Natoliński, 15 (2), s. 33.

³⁹ N. Luhmann (1984): *The Self-Description of Society: Crisis Fashion and Sociological Theory*, *International Journal of Comparative Sociology*, 25, s. 68.

podejście do kryzysu przeżywa wyraźny renesans. Chris Harman będzie twierdził, że tylko marksizm dostarcza właściwego wyjaśnienia wielkich kryzysów, które nie są zwykłym potknięciem, zakłóceniem procesu harmonijnego rozwoju, ale biorą się z logiki wewnętrznych sprzeczności. Jego zdaniem Marks trafnie zidentyfikował ich źródło w trwałym spadku stopy zysku, skutkiem czego rozwój kapitalizmu musi być rozwojem ku samozagładzie⁴⁰. Jednak inni autorzy, jak marksista Michel Husson czy Thomas Piketty,⁴¹ wychodząc z założeń marksistowskiej teorii kryzysów będą wskazywać na to, że stopa zysku podlega różnym czynnikom, dlatego jej zmiany oraz konsekwencji pod postacią na przykład nierówności, nie da się przedstawić jako zwykłej równi pochyłej. Kryzysy, chociaż mają swoje wyraźne przyczyny, nie są więc wcale aż tak bardzo przewidywalne.

Dogmatyczne ujęcie zjawiska kryzysu u Marksa przez pryzmat działających, wewnętrznych sprzeczności kapitalizmu, próbuje złagodzić bardziej ewolucyjne podejście zaprezentowane w klasycznej wersji przez Schumpetera – w jego koncepcji procesu twórczego niszczenia. Wewnętrzne siły kapitalizmu podlegają tutaj ciągłemu procesowi zmiany oraz dostosowania, którego istotą jest innowacyjność. „Podstawowy bodziec, który uruchamia i podtrzymuje ruch kapitalistycznej maszynerii, wychodzi od nowych dóbr konsumpcyjnych, nowych rynków, nowych form przymusowej organizacji, stworzonych przez kapitalistyczne przedsiębiorstwo”⁴². Wewnętrzne siły gospodarcze pozostają jednak kluczowe dla analizy wielkich kryzysów, zmienia się natomiast ich charakter. Konsekwencje dla innych obszarów mogą nadal pozostawać dwuznaczne. Daniel Bell opiszemy później, jak innowacyjny rozwój amerykańskiego kapitalizmu będzie destruować tradycyjny model kultury oraz wartości⁴³.

Marksistowska teoria kryzysów pozostaje miarodajna także w tym sensie, że wyznaczy pośrednio przynajmniej dwa główne kierunki poszukiwań odpowiedzi na tak ujęte zjawisko kryzysu: pierwszy wynikający z Hayekowskiej

⁴⁰ Ch. Harman (2011): *Kapitalizm Zombi. Globalny kryzys i aktualność myśli Marksa*, Warszawa: Muza, s. 101.

⁴¹ M. Husson (2011): *Kapitalizm bez znieczulenia*, Warszawa: Książka i Prasa; T. Piketty (2014): *Capital in the Twenty-First Century*, Cambridge: Harvard University Press.

⁴² J.A. Schumpeter (1995): *Kapitalizm. Socjalizm. Demokracja*, Warszawa: PWN, s. 101.

⁴³ D. Bell (1994): *Kulturowe sprzeczności kapitalizmu*, Warszawa: PWN, Część I, rozdz. 1.

teorii samoregulacji rynkowej ekonomii, drugi z Keynsofskiej koncepcji przeciwdziałania cyklom kryzysowym przez politykę państwa. Oba stanowiska można uznać za dwie podstawowe strategie odpowiedzi na hipotezę o endogennych źródłach kryzysów kapitalizmu⁴⁴. O ile pierwsza punkt ciężkości kładzie na kwestię indywidualnej przedsiębiorczości oraz konkurencyjności opartej na normach wymiany i wzajemności, ta druga podstawowe znaczenie przypisze projekcyjnej roli państwa jako twórcy strategicznych odpowiedzi oraz demokracji jako czynnika ich legitymizacji.

Odmienne wnioski dla identyfikacji kryzysu jako zjawiska czy wydarzenia, wypływają z tych koncepcji kapitalizmu, które nie koncentrują się na gospodarce jako na oddzielnym, samoistnym, autonomicznym procesie rynkowej równowagi lub rosnących nierówności, jak w przypadku neoklasycznej teorii ekonomii, w marksizmie czy neoliberalizmie. Takie odmienne podejście znajdziemy na przykład w koncepcjach ordoliberalistów, dla których gospodarowanie, rynek, wytwarzanie to zjawiska zachodzące w określonych, stanowionych ramach prawnych, społecznych, wreszcie etycznych. O właściwym lub niewłaściwym zachowaniu rynkowym decyduje więc indywidualny stosunek do przestrzegania obowiązujących reguł. Z tej perspektywy to nie prawa historii czy prawa ekonomii przesądzają o występowaniu kryzysów, ale dokonywane przez człowieka wybory względem pewnych zasad⁴⁵.

Model opisywania zjawiska kryzysu przez pryzmat wewnętrznych, stałych lub powtarzalnych sprzeczności procesu nie ogranicza się wyłącznie do krytyki kapitalizmu. Od czasów klasycznych jest stosowany do wyjaśniania i rozumienia natury zaburzeń procesów politycznych. Począwszy od Polibiusza i jego cyklicznej teorii rozwoju ustroju państwa z II wieku przed naszą erą, przez Tocqueville'a i jego teorię wybuchu rewolucji, po bardziej współczesne teorie kryzysów politycznych J.J. Linza czy rewolucji Crane Brintona, źródła kryzysów będą umiejscawiane przede wszystkim w procesach politycznych, w obszarze władzy lub ruchów społecznych. To siłą rzeczy jednak sprawia, że ustalenie stałych wewnętrznych reguł odpowiedzialnych za właściwy lub

⁴⁴ W. Streek (2013): *Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus*, Suhrkamp: Frankfurt a.M., s. 157 i nast.

⁴⁵ P. Pysz (2013): *Neoliberalizm/keynesizm versus ordoliberalizm a światowy ład gospodarczy*, w: J. Kotowicz-Jawor (red.), *Polska i Rosja w procesie globalnej integracji i dywersyfikacji*, Warszawa: Instytut Nauk Ekonomicznych PAN, s. 105–117.

niewłaściwy przebieg procesu, jest – w przypadku polityki – zadaniem o wiele trudniejszym, a być może po prostu niemożliwym. Michel Dobry dokona dokładnej analizy różnych teorii politycznego kryzysu, wskazując na ich założenia oraz opisując słabości⁴⁶. Wyróżnia przede wszystkim trzy podstawowe rodzaje podejścia do kryzysu. Podejście etiologiczne zakłada możliwość oddzielenia kryzysu od jego źródeł, przyczyn, które bada się jako zewnętrzne i wcześniejsze. Podejście pod kątem historii naturalnej wychodzi z założenia, że w przebiegu historii występują regularności, jako obiektywne zasady zmiany rzeczywistości bez alternatyw, skutkiem czego kryzys badany jest przez uwydatnienie jakiejś sekwencji zdarzeń, jako odbiegającej od reguł. Wreszcie podejście heroiczne, oparte najczęściej o koncepcję charyzmy Maxa Webera lub decyzyzmu, w centrum analizy stawia rolę decyzji głównych aktorów. Dobry proponuje także swoje własne podejście do kryzysu politycznego, widząc w nim zjawisko złożone i dynamiczne, które należy rozpatrywać przede wszystkim przez pryzmat teorii mobilizacji, zmiany kontroli zasobów, która oznacza zmianę w „normalnym”, rutynowym przepływie lub wymianie politycznej⁴⁷. Propozycja Dobrego stara się wyraźniej odejść od procesualnego rozumienia kryzysu w polityce oraz poszukiwania wewnętrznych lub obiektywnych przyczyn dla wyjaśnienia jego wybuchu. Ustanowienie przez niego kategorii „posunięcie”, celem dokonania diagnozy politycznych działań w ramach prowadzonej analizy, przesuwają także zjawisko kryzysu bardziej w stronę zjawiska sytuacyjnego.

Zasadniczo te odmienne podejścia do kryzysu, w ekonomii jak i w naukach politycznych, można moim zdaniem podzielić na te, które widzą w kryzysie zjawisko procesualne i te, które podkreślają jego sytuacyjny charakter. Te pierwsze są czasami bardziej fatalistyczne w wymowie, te drugie opierają się na zasadniczej roli wyboru. Procesualne podejście do kryzysu, na przykładzie kryzysu strefy euro, zostało opisane w pierwszym rozdziale niniejszej książki, jako sytuacja uwydatnienia dysfunkcji i ograniczeń systemu, których źródła identyfikowane są przede wszystkim w lukach instytucjonalnych oraz wewnętrznych sprzecznościach⁴⁸. Samo procesualne podejście do kryzysu

⁴⁶ M. Dobry (1995): *Socjologia kryzysów politycznych*, Warszawa: PWN, s. 45–89.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 19 i nast.

⁴⁸ T.G. Grosse, *Kryzys w strefie euro*, w: *Oblicza kryzysu. Analiza zarządzania kryzysowego z perspektywy ekonomicznej i politycznej*, Warszawa: Centrum Europejskie Natolin, str. 11–56.

przesłania czasami być może podstawową, ogólną kwestię, bez uznania której żadna analiza fenomenu kryzysu być może nie ma po prostu sensu: kryzysy są tworzone, wywoływane, definiowane przez człowieka. Kryzysy są więc sprawą ludzką, mają swoje głębokie kulturowe oraz egzystencjalne korzenie⁴⁹. Nie da się więc oddzielić kryzysu od ludzkich działań oraz poglądów. Można pójść nawet dalej – łącząc fenomen kryzysu bezpośrednio z duchowym przełomem człowieka. Odpowiadałoby to słynnej formule Thomasa Paine’a: „To czasy próby dla ludzkich dusz” wyrażonej w jego czasopiśmie „The American Crisis” z lat 1776–1783. W tej perspektywie zjawisko kryzysu, jako dzieła człowieka, oznaczałoby wywołane ludzkimi działaniami wydarzenie lub wydarzenia, które naruszając dotychczasowy stan rzeczy prowadzą do wstrząsu, zmiany ugruntowanego obrazu świata, co skutkuje przemianą duchową. Komplikuje to bardzo perspektywę naukowego – w znaczeniu „obiektywnego” – ujęcia zjawiska kryzysu, wyodrębnienia jakiś reguł. Skoro zjawisko kryzysu jest przede wszystkim przedmiotem nauk o człowieku, to sektorowe ujęcie kryzysu, na przykład w ekonomii czy naukach ścisłych, musi utracić swój absolutny charakter. Działania i opinie człowieka, tak kluczowe dla zrozumienia kryzysu, można badać w ujęciu konstruktywistycznym. Jak jednak badać przemiany duchowe nie odwołując się do tak nieostrych narzędzi jak historia idei i kultury lub filozofia? Wydaje się, że dokładnie to jest punktem wyjścia dla krytyki Tomáša Sedláčka, który uznaje, że ekonomiczne kryzysy są wytworem nieprzewidywalnych ludzkich działań oraz opinii, a dopiero poprzez kulturę uzyskują wyjaśnienie w formie mitów, idei, wierzeń oraz symboli⁵⁰.

Mobilizacyjna funkcja strategii w czasach kryzysu

Jak więc podchodzić do relacji między strategią i kryzysem? W jakim kierunku należałoby pójść w ewentualnych bliższych badaniach tego oczywistego związku? Wydaje się, że podstawowy problem w podejściu do strategii leży w jej zbyt realistycznym i racjonalnym ujęciu. Strategia ma być precyzyjnie nakierowana na osiągnięcie określonego celu lub celów, inaczej traci swój podstawowy walor. Ma więc charakter *stricte* teleologiczny, celowy. Jej

⁴⁹ C.F. von Weizsäcker (1990): *O kryzysie*, w: K. Michalski (red.), *O kryzysie. Rozmowy w Castel Gandolfo*, Warszawa: Res Publica, s. 17.

⁵⁰ T. Sedláček (2012): *Ekonomia dobra i zła*, Warszawa: Studio Emka.

skuteczność ma zawierać się w możliwie najbardziej spójnym sposobie zoperacjonalizowania rozwiązania danego problemu dzięki efektywnej kalkulacji posiadanych środków, zasobów, czasowego rozplanowania ich wykorzystania oraz skutecznej oceny możliwych działań ze strony przeciwnika lub czynników przeciwnych. Jednak tak dogmatycznie racjonalne podejście do planowania i działania jest być może odpowiedzialne przede wszystkim za to, że historia ludzkości przypomina wielkie cmentarzysko strategii. Czy faktycznie strategia ponosi porażkę, jeśli założone cele nie zostaną osiągnięte przy założonych środkach i w zaplanowanym czasie, skoro tak właśnie dzieje się prawie zawsze? Rozważania Henry'ego Mintzberga na temat celowego oraz przypadkowego charakteru strategii⁵¹ mogą wręcz sugerować, że żadna strategia nie daje optymalnych warunków realizacji założonych celów. Z punktu widzenia wyjściowych założeń, jak wyobrażamy sobie rozwiązanie jakiegoś kryzysu, nie istnieją strategie skuteczne, bowiem zaplanowane i podjęte działania zawsze będą rozmijać się z wyobrażonym celem. Nie znaczy to, że strategie są pozbawione sensu, a to ze względu na przypadkowe, niezaplanowane skutki, które przynoszą, a które także stanowią rozwiązanie. Michel Dobry podejmuje zasadniczą polemikę z Raymondem Aronem oraz jego analizą Clausewitza⁵² przede wszystkim w tym zasadniczym punkcie, stwierdzając, że każda pokaśa opisywania ciągłości w kategoriach teleologicznych lub instrumentalnych, szczególnie przy zastosowaniu schematu środka-cele musi prowadzić do całkowitego zniekształcenia myślenia o ludzkim działaniu⁵³. Planowanego działania oraz jego skutków nie łączy żadna prosta linia.

Problem jednak nie sprowadza się tylko do dogmatycznego, racjonalistycznego podejścia do strategicznego planowania oraz działania. Ważne jest także to, w jaki sposób rozumiemy stany krytyczne czy sytuacje szczególne, a więc dokładnie to, co ma być przedmiotem rozwiązania. Identyfikując kryzys opieramy się bowiem na pewnych hipotezach, z których przynajmniej trzy wydają się mieć szczególną moc oddziaływania na naszą wyobraźnię. Po pierwsze: kierujemy się hipotezą postępu lub rozwoju, zakładamy więc, że w normalnej sytuacji rzeczy lub sprawy idą do przodu, a nie stoją w miejscu. Sytuację

⁵¹ L. Freedman (2013), s. 554 i nast.

⁵² R. Aron (1997): *Penser la guerre. Clausewitz*, t. 1: *L'âge européen*, Paris: Gallimard; R. Aron (1995), *Pokój i wojna między narodami*, Warszawa: Centrum im. Adama Smitha, s. 37 i następn.

⁵³ M. Dobry (1995), s. 14.

przeciwną postrzegamy jako stagnację. Po drugie: przyjmujemy hipotezę całości lub równowagi, które opisują sytuację – albo zastaną albo pożądaną – świadczącą o zdolności do samostabilizacji, odbieranej także jako trwałość. I wreszcie hipoteza ciągłości, która zakłada, że rzeczy toczą się jakąś swoją kolejną, zgodnie z jakimiś stałymi zasadami. Każda sytuacja naruszająca zasadniczo którąś z tych trzech hipotez może być odebrana jako sytuacja kryzysowa, stan szczególnie wymagający interwencji⁵⁴. Jeżeli tak jest, to okazuje się, że o tym, co uznajemy za kryzys, decydują założenia tkwiące głęboko w danej kulturze. To, czy rzeczy idą do przodu, czy to, że mamy do czynienia z zastojem, jak rozumiemy stan równowagi lub czym jest dla nas całość lub kiedy uznajemy, że zaczyna ona ulegać dezintegracji – wszystko to wynika z określonych kulturowych wyborów oraz normatywnych przekonań. Oczywiście ekonomia czy statystyka będą posługiwać się ilościowymi miernikami dla opisu danego stanu rzeczy czy zachodzących zmian, na przykład pokazując poziom wzrostu oraz jego wahania. Dobierając różne czynniki składające się na nasze wyobrażenie czym jest rzeczywistość gospodarcza, społeczna czy polityczna, możemy w taki numeryczny sposób wykazywać występujące zmiany oraz konfrontować wyniki z trzema podstawowymi hipotezami, dotyczącymi postępu, całości oraz ciągłości. Jednak wnioski mogą zasadniczo różnić się z dominującymi poglądami i odczuciami, np. opinii publicznej. Stąd częste polityczne zjawisko: doskonałe parametry ekonomiczne gospodarki przy rosnącym politycznym niezadowoleniu obywateli, które prowadzi do zmiany władzy. To, czy pojawia się przekonanie o zakłóceniu ciągłości, dezintegracji całości czy o stagnacji, a wraz z tym roszczenie do strategicznego przeciwdziałania nie wynika bowiem tylko z czynników materialnych, ale jest najczęściej motywowane normatywnie i kulturowo. Dlatego słusznie Gray zauważa, że strategie nie istnieją poza kontekstem kulturowym, a jednym z najważniejszych problemów w opisanu charakteru strategicznego planowania oraz działania w sytuacji kryzysu, są właśnie różnice w kulturze⁵⁵.

Zasadniczo można dokonać podziału strategii na dwa rodzaje w zależności od ich podejścia do kwestii przyszłości. Jedne są defensywne i koncentrują wysiłki przede wszystkim na powstrzymaniu zmian postrzeganych jako

⁵⁴ C.F. von Weizsäcker (1990), s. 15 i nast.

⁵⁵ C.S. Gray (1999), *Modern Strategy*, Oxford: Oxford University Press; Zob. przede wszystkim rozdział: *Strategic Culture as Context*, s. 129–151.

zjawiska negatywne. Są to strategie oparte na obronie *status quo* i przekonaniu, że przyszłość nie ma dobrych alternatywnych rozwiązań. Strategie ofensywne zakładają zdolność do alternatywnego, bardziej korzystnego, ewolucyjnego kształtowania przyszłości względem obecnego stanu⁵⁶. Oba te rodzaje traktują strategiczne planowanie i działanie instrumentalnie, jako racjonalne narzędzie osiągnięcia zewnętrznych celów. I w tym sensie, jak już zauważono, są być może skazane na niepowodzenie.

Możliwe jest jednak jeszcze inne rozumienie strategii, zaproponowane przez Michela Dobrego, do którego już wielokrotnie odwoływaliśmy się w naszym tekście. Chodzi o rozumienie strategii jako procesu mobilizacyjnego. Jego skutki są więc w pierwszej kolejności zwrócone do wewnątrz, podczas gdy osiągnięcie celów zewnętrznych ma raczej charakter przygodny, co nie znaczy wcale negatywny. Proces mobilizacji prowadzi do przeorganizowania potencjału, jego wewnętrznych przepływów oraz politycznych, społecznych oraz ekonomicznych mechanizmów wykorzystania. W istocie mamy więc do czynienia z rekonfiguracją wewnętrznego układu władzy przez mobilizację. Dobry, w przeciwieństwie jednak do np. Charlesa Tilly'ego, zwraca uwagę na to, że proces wewnętrznej mobilizacji nie przebiega w sposób centralistyczny, ale ma często rozporozony charakter. Aby go lepiej opisać posługuje się kategorią „posunięcie” – w sytuacji konfliktów mamy do czynienia z różnymi posunięciami różnych aktorów, które składają się na całość procesu mobilizacyjnego. W takim ujęciu jednorodny efekt zewnętrzny procesu, powiedzmy jego wymiar racjonalno-strategiczny, jest mniej jednoznaczny i niepewny⁵⁷.

Dobry odwołuje się do procesu mobilizacji, ponieważ jego zdaniem najlepiej służy on opisaniu zmian zachodzących w polityce pod wpływem kryzysu. Endemiczne skutki mobilizacji mają w tym ujęciu pierwszeństwo, co jest całkiem zrozumiałe, jeśli spojrzymy na problem przez pryzmat politycznej legitymizacji działania. Na tym przykładzie widać także dokładnie, że podejście do tego samego problemu w ekonomii jest odmienne i będzie kierować się innymi, zewnętrznymi przesłankami. Mobilizacyjny charakter strategii oraz problem jej wewnętrznych konsekwencji wskazują na to, co Fritz W. Scharpf

⁵⁶ M. Reeves, K. Haanaes, J. Sinha (2015): *Your Strategy Needs a Strategy*, Cambridge: Harvard Business Review Press, s. 7–13.

⁵⁷ M. Dobry (1995), s. 19–25.

w swej analizie kryzysu europejskiego zidentyfikuje jako legitymizacja do wewnątrz, w przeciwieństwie do legitymizacji zwróconej na zewnątrz⁵⁸. Analizując problemy związane z tzw. polityką *austerity* wobec kryzysu w strefie euro oraz wprowadzaniem przez instytucje unijne głębokich reform w niektórych państwach członkowskich jako strategię wychodzenia z kryzysu, Scharpf wskazuje na zasadnicze znaczenie legitymizacji do wewnątrz. Jest ona, jego zdaniem, zasadniczą słabością podejmowanych w strefie euro strategii antykryzysowych. W kontekście społeczeństwa oraz rządu demokratycznego legitymizacja do wewnątrz stanowi jednak jeden z najważniejszych problemów każdej strategii rozumianej właśnie jako proces mobilizacji, na który składają się rozproszone posunięcia różnych aktorów. Instrumentalnie rozumiana legitymizacja na zewnątrz, którą wyrażają przekonania na temat efektywności osiągania założonych celów, ma w tym ujęciu drugorzędne znaczenie.

Związek, który istnieje między kryzysem i strategicznym planowaniem oraz działaniem jest więc zarówno oczywisty jak i niejednoznaczny. Realistyczne i racjonalne podejście do tego zagadnienia okazuje się dalece niewystarczające. Jednocześnie, występowanie coraz to nowych form kryzysu oraz sytuacji niepożądanych w Europie jak i w jej otoczeniu sprawia, że problem związku między kryzysem i strategią powinien stać się przedmiotem bardziej dogłębnych analiz. Powyższy tekst był zasadniczo tylko próbą wskazania problemu badawczego. Nasza analiza zmierza również do identyfikacji kilku kluczowych kwestii, które powinny stać się przedmiotem dalszych badań. Przede wszystkim należy zastanowić się nad ograniczeniami oraz potencjalnymi korzyściami w stosowaniu strategii, które czerpią doświadczenia z różnych dziedzin. Mam tutaj głównie na myśli doświadczenia z zakresu strategii wojskowych, strategii zarządzania przedsiębiorstwem oraz strategii państwa w kształtowaniu swoich polityk publicznych. Często wykorzystujemy te doświadczenia z różnych dziedzin, widząc w nich ważną inspirację. Jednocześnie jesteśmy świadomi tego, że doświadczenia te możemy stosować tylko w pewnym, ograniczonym zakresie. Na przykład wiemy już, że strategie polityczne, szczególnie w kontekście demokracji, nie mogą opierać się wyłącznie na zewnętrznym legitymizowaniu podejmowanych działań. Drugim istotnym zagadnieniem

⁵⁸ F.W. Scharpf (2014): *Legitimierung, oder das demokratische Dilemma der Euro-Rettungspolitik*, Wirtschaftsdienst, 94 (numer specjalny), s. 35–41.

dla dalszych badań jest opisanie relacji między operacyjnym ujęciem strategii, jako narzędzia osiągania celów w niepewnym środowisku, a rozumieniem strategii jako procesu mobilizacji wewnętrznej. Mam wrażenie, że chodzi tutaj o dwa przeciwstawne sposoby rozumienia, w jaki sposób należy organizować działania w sytuacji kryzysu. I wreszcie trzeci obszar badawczy domagający się szczególnej uwagi, to kulturowy kontekst strategii, wyrażający się w praktyce przez istnienie odmiennych kultur strategicznych. Kwestia ta powinna prowadzić do opisanego szerszego zagadnienia, mianowicie do kulturowych źródeł definiowania sytuacji kryzysowych.

Literatura:

- Aron R. (1995), *Pokój i wojna między narodami*, Warszawa: Centrum im. Adama Smitha.
- Aron R. (1997): *Penser la guerre. Clausewitz*, t. 1: *L'âge européen*, Paris: Gallimard.
- Beaufre A. (1963): *An Introduction to Strategy*, London: Faber and Faber.
- Beck U. (1986): *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Beck U. (2012): *Das deutsche Europa*, Berlin: Suhrkamp.
- Bell D. (1994): *Kulturowe sprzeczności kapitalizmu*, Warszawa: PWN.
- Berlin I. (1993): *Jeż i lis*, Warszawa: Aletheia.
- Borchardt K. (1990): *Przemiany w myśleniu o kryzysach gospodarczych*, w: K. Michalski (red.), *O kryzysie. Rozmowy w Castel Gandolfo*, Warszawa: Res Publica.
- Meyer Ch.O. (2006): *The Quest for a European Strategic Culture*, New York: Palgrave.
- Cichocki M.A. (2015): *Unia w Unii*, Warszawa: Centrum Europejskie Natolin.
- Clausetwitz C. von (2003): *O wojnie*, Warszawa: Mireki.
- Coelmont J. (2015): *An EU global strategy for foreign and security policy*, 10 października, <http://www.europeangeostrategy.org/2015/10/an-eu-global-strategy-for-foreign-and-security-policy-and-even-defence> [dostęp: 20.03.2016].
- Dobry M. (1995): *Socjologia kryzysów politycznych*, Warszawa: PWN.
- Earle E.M. (1943): *Makers of Modern Strategy*, Princeton: Princeton University Press.
- Freedman L. (2013), *Strategy. A History*, Oxford: Oxford University Press.
- Gaddis J.L. (1991): *Toward the Post-Cold War World*, Foreign Affairs, 70 (2).
- Giegerich B. (2006): *European Security and Strategic Culture*, Baden-Baden: Nomos.

- Gray C.S. (1999): *Modern Strategy*, Oxford: Oxford University Press.
- Grosse T.G., *Kryzys w strefie euro*, w: *Oblicza kryzysu. Analiza zarządzania kryzysowego z perspektywy ekonomicznej i politycznej*, Warszawa: Centrum Europejskie Natolin, str. 11–56.
- Hambrick D., Frederickson J. (2001): *Are You Sure You Have a Strategy?*, Academy of Management Executive, 15 (4).
- Harman Ch. (2011): *Kapitalizm Zombi. Globalny kryzys i aktualność myśli Marksa*, Warszawa: Muza.
- Higgs R. (1987): *Crisis and Leviathan*, Oxford: Oxford University Press.
- Holton R.J. (1987): *The Idea of crisis in modern society*, The British Journal of Sociology, 38 (4).
- Huntington S. (1996): *Political Order in Changing Societies*, New Haven: Yale University Press.
- Husson M. (2011): *Kapitalizm bez znieczulenia*, Warszawa: Książka i Prasa.
- Joyce P. (2015): *Strategic Management in the Public Sector*, London and New York: Routledge.
- Kosseleck R. (2013): *Kryzys*, Nowa Europa. Przegląd Natoliński, 15 (2).
- Liddell Hart B.H. (1967): *Strategy. The Indirect Approach*, London: Faber and Faber.
- Luhmann N. (1984): *The Self-Description of Society: Crisis Fashion and Sociological Theory*, International Journal of Comparative Sociology, 25.
- Martel W.C. (2015): *Grand Strategy in Theory and Practice*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Menon A. (2013): *Europa stan Unii*, Warszawa: Centrum Europejskie Natolin.
- Murray W., Grimsley M. (1994): *Introduction: On Strategy*, w: W. Murray, A. Bernstein (eds.), *The making of strategy: rulers, states, and war*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Oetinger B. von, Bassford Ch. (2002): *Clausetwitz o strategii*, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Piketty T. (2014): *Capital in the Twenty-First Century*, Cambridge: Harvard University Press.
- Pysz P. (2013): *Neoliberalizm/keynesizm versus ordoliberalizm a światowy ład gospodarczy*, w: J. Kotowicz-Jawor (red.), *Polska i Rosja w procesie globalnej integracji i dywersyfikacji*, Warszawa: Instytut Nauk Ekonomicznych PAN.
- Reeves M., Haanæs K., Sinha J. (2015): *Your Strategy Needs a Strategy*, Cambridge: Harvard Business Review Press.

- Scharpf F.W. (2014): *Legitimierung, oder das demokratische Dilemma der Euro-Rettungspolitik*, Wirtschaftsdienst, 94 (numer specjalny).
- Schumpeter J.A. (1995): *Kapitalizm. Socjalizm. Demokracja*, Warszawa: PWN.
- Sedláček T. (2012): *Ekonomia dobra i zła*, Warszawa: Studio Emka.
- Sloterdijk P. (2008): *Krytyka cynicznego rozumu*, Wrocław: Dolnośląska Szkoła Wyższa.
- Staniszki J. (2003): *Władza globalizacji*, Warszawa: SCHOLAR.
- Staniszki J. (2008): *O władzy i bezsilności*, Warszawa: Wydawnictwo Literackie.
- Streek W. (2013): *Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus*, Suhrkamp: Frankfurt a.M.
- Tilly Ch. (2002): *States and Nationalism in Europe, 1492–1992*, w: Ch. Tilly (ed.), *Stories, identities, and political change*, Lanham: Rowman and Littlefield Publishers.
- Weizsäcker C.F. von (1990): *O kryzysie*, w: K. Michalski (red.), *O kryzysie. Rozmowy w Castel Gandolfo*, Warszawa: Res Publica.
- Wywiad z Donaldem Tuskiem (2014), *Ja po prostu mam szczęście*, Polityka, 49.
- Žižek S. (2008): *W obronie przegranych spraw*, Warszawa: Wydawnictwo Krytyki Politycznej.

Podsumowanie: w kierunku instytucjonalnej teorii kryzysu

Celem naszego projektu było porównanie perspektywy politologicznej i ekonomicznej w podejściu do zjawiska kryzysu. Skupiliśmy się na analizie czterech elementów kryzysu, którymi są kolejno: (1) problem rozwoju, (2) strukturalny, (3) zarządzania oraz (4) słabnącej legitymacji określonego systemu dotkniętego przez kryzys¹. Jest to nasza propozycja podejścia metodologicznego do oceny rzeczywistości kryzysowej, jak również badania sposobu przezwyciężenia kryzysu przez władze publiczne. Zaproponowane przez nas cztery aspekty analizy, to próba spojrzenia na kryzys z różnych perspektyw, które są jednak wzajemnie powiązane i nie zawsze możliwe do klarownego rozdzielania. W niniejszym podsumowaniu całego badania staram się wydobyc najważniejsze wnioski w każdym z czterech segmentów analizy, a następnie podejmę próbę syntezy w ujęciu teoretycznym.

Punktem wyjścia dla dalszych rozważań jest przypomnienie definicji kryzysu, która była obecna w naszym badaniu. Różne są kryzysy, ich skala, dynamika i okres trwania, co wynika nie tylko z obiektywnych wskaźników gospodarczych obserwowanych przez ekonomistów, ale – jak dowodzi Marek A. Cichocki – także z percepcji społecznej i dominujących wartości kulturowych w danej społeczności. Takie podejście jest bliskie teorii konstruktywistycznej, gdyż uzależnia zjawisko kryzysu od postrzegania społecznego i najważniejszych

¹ Szerzej: T.G. Grosse (2013) (red.): *Między polityką a rynkiem. Kryzys Unii Europejskiej w analizie ekonomistów i politologów*, Warszawa: Uczelnia Łazarskiego.

wartości. Tego typu perspektywa teoretyczna jest najpełniej widoczna w naszym badaniu w odniesieniu do kwestii legitymizacji politycznej.

Wracając do definicji uznajemy, że w przypadku tych poważniejszych kryzysów mamy do czynienia z uwidocznieniem dysfunkcji i ograniczeń danego systemu. Może to wynikać z istniejących w nim luk instytucjonalnych lub sprzeczności wewnętrznych². Objawem kryzysu jest szereg pojawiających się problemów gospodarczych, co prowadzi do utraty stabilności politycznej. W naszej interpretacji kryzysu oznacza to przede wszystkim zakłócenie, lub wręcz wstrzymanie, dotychczasowych procesów rozwoju gospodarczego, co ma następnie konsekwencje polityczne. Kryzys w sferze gospodarczej przyczynia się bowiem do słabnięcia potencjału na arenie międzynarodowej i zaburza wcześniejsze procesy w polityce wewnętrznej, co zresztą utrudnia możliwości zarządzania kryzysem. Innym przejawem kryzysu w sferze politycznej jest osłabienie legitymizacji władzy, co może mieć odniesienie do aktualnej ekipy sprawującej rząd lub nawet prowadzić do kwestionowania całego systemu politycznego.

(1) Wyzwanie rozwoju

Bliskie naszemu rozumieniu kryzysu jest ujęcie marksistowskie, na co zwraca uwagę w swoim rozdziale Marek A. Cichocki. Kryzys w świetle tej teorii zakłóca rozwój systemu kapitalistycznego, gdyż ujawnia jego wewnętrzne sprzeczności. U przedstawicieli omawianej szkoły dotyczą one przede wszystkim rozbieżności między interesami klasy kapitalistów a proletariatem, które wraz z rozwojem tego systemu stopniowo się kumulują i w końcu prowadzą do kryzysu systemowego – czyli rewolucji. Ciekawym spostrzeżeniem marksistów jest to, że te same siły, które zapewniają rozwój kapitalizmu (tj. zapewniają akumulację kapitału) prowadzą do jego zagłady lub przynajmniej sytuacji kryzysowej. Rosnąca akumulacja kapitału powoduje bowiem zwiększanie nierówności gospodarczych, a więc wzrastającą polaryzację między klasami społecznymi, która prowadzi ostatecznie do wybuchu niezadowolenia i buntu politycznego³.

² *Wielka Encyklopedia PWN*, tom 15, Warszawa: PWN, s. 91; B. Badie, D. Berg-Schlosser, L. Morlino (eds.) (2011): *International Encyclopedia of Political Science*, vol. 2, London: Sage, s. 489–493.

³ J.A. Caporaso, D.P. Levine (1992): *Theories of Political Economy*, Cambridge: Cambridge University Press, s. 70–71.

Marksieści zauważają również, że podtrzymywanie procesów rozwoju systemu kapitalistycznego wynika z asymetrycznego dostępu do władzy politycznej między klasami społecznymi – na korzyść kapitalistów.

Jak się wydaje, niektóre zjawiska kryzysowe dostrzeżone przez przedstawicieli szkoły marksistowskiej można wykorzystać do analizy współcześnie zachodzących kryzysów, a także rozpatrywać w świetle innych teorii, jak to miało miejsce w naszym badaniu. Przykładowo, kryzys strefy euro po roku 2010, również wynikał z wewnętrznych sprzeczności systemu wspólnej waluty, przede wszystkim między państwami opierającymi swój model rozwoju gospodarczego na eksporcie kapitału, produkcji i usług oraz tymi, które były ich importerami, a własny model opierały w dużej mierze na egzogenicznych czynnikach wzrostu⁴. Osią tego podziału był różny poziom konkurencyjności gospodarczej obu grup państw, ale wynikał również z odmiennego modelu rozwoju gospodarczego przyjętego w poszczególnych krajach. Funkcjonowanie strefy euro opierało się więc na kumulacji nierównowag makroekonomicznych między obu grupami państw, czego przejawem były m.in. różnice w ich bilansach obrotów bieżących (*current account*), co wcześniej lub później musiało doprowadzić do poważnego kryzysu. Te same przyczyny, które napędzały rozwój strefy euro na początku jej istnienia – na przykład ekspansja handlu i inwestycji finansowych z państw najbogatszych i najbardziej konkurencyjnych do pozostałej części strefy euro – stały się później przyczyną zjawisk kryzysowych, przykładowo wzrastającego zadłużenia w państwach importujących zewnętrzne dobra, usługi i kapitał. Nierównowagi makroekonomiczne wynikały w dużej mierze z niewłaściwie zaprojektowanych instytucji strefy euro albo luk instytucjonalnych w tym systemie.

Warto zauważyć, że podejście instytucjonalne było najczęściej wykorzystywaną teorią przez uczestników badania. Na przykład Łukasz Hardt uznaje, że ważnym instrumentem rozwoju mogą być odpowiednio zaprojektowane instytucje oceny systemu regulacji. Co więcej, przełamanie rozlicznych problemów

⁴ Egzogeniczność gospodarki w tym opracowaniu oznacza zależność procesów rozwojowych danej gospodarki od dostępu do zewnętrznych inwestycji, technologii lub pomocy rozwojowej, a tym samym od decyzji strategicznych podejmowanych przede wszystkim przez zewnętrzne ośrodki polityczne lub inwestorów. Por. T.G. Grosse (2012): *Egzogeniczna gospodarka w Polsce. Model kapitalizmu wynikający z przemian politycznych. Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Modernizacja dla spójności społeczno-ekonomicznej w czasie kryzysu*, Zeszyt 24, Rzeszów: Uniwersytet Rzeszowski, Katedra Teorii Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych, s. 16–35.

lub nawet zjawisk kryzysowych w polskim systemie polityki rozwoju, wymaga zasadniczej korekty instytucjonalnej. Zgodnie z podejściem nowej ekonomii instytucjonalnej, właściwie zaprojektowane instytucje publiczne mogą pozytywnie oddziaływać na procesy rozwoju gospodarczego, w tym również lepiej określać cele strategiczne, a następnie lepiej projektować instrumenty polityk publicznych, w tym m.in. te regulacyjne⁵.

Z kolei, według instytucjonalizmu racjonalnego wyboru, kształt projektowanych instytucji jest odbiciem interesów dominujących aktorów politycznych⁶. Zgodnie z tymi założeniami konstrukcja reżimu wspólnej waluty była wynikiem przetargu politycznego między państwami członkowskimi, w których to negocjacjach decydujący głos miały państwa najbogatsze i najbardziej konkurencyjne, następnie również w największym stopniu korzystające gospodarczo z systemu europejskiej waluty. Asymetria władzy politycznej w łonie strefy euro prowadziła więc do nierównej dystrybucji korzyści i kosztów wynikających z jej funkcjonowania. Dokładnie ta sama zasada ujawniła się w czasie kryzysu i w ramach polityki antykryzysowej podejmowanej przez decydentów strefy euro. Co więcej, jak dowodzę w swoim rozdziale – wspomniane wcześniej dysfunkcje instytucjonalne zasadniczo nie zostały przełamane w trakcie kryzysu, a koszty tego kryzysu były w dużym stopniu przerzucane na państwa pogrążone w kłopotach i jednocześnie mające znacznie słabszą pozycję polityczną w systemie władzy.

Rozdział Marka A. Cichockiego łączy zjawisko kryzysu ze strategią, w założeniu mającą na celu pokonanie kryzysu. Autor wskazuje, że najważniejszym aspektem takiej strategii jest wymiar mobilizacji społecznej i politycznej, a mniej możliwość realizowania jej wszystkich nakreślonych postanowień⁷. Jak się wydaje, można odnieść taką strategię antykryzysową do próby przywrócenia rozwoju w oparciu o wcześniejsze mechanizmy i źródła lub znalezienia nowych możliwości rozwoju zarówno w sferze ekonomicznej, jak i politycznej. Cichocki wskazuje bowiem na dwie generalne strategie antykryzysowe:

⁵ Por. D. Acemoglu, J.A. Robinson (2012): *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, New York: Crown Publishing; T. Legiędź (2013): *Nowa ekonomia instytucjonalna a zmiany paradygmatu rozwoju gospodarczego*, *Ekonomia – Economics*, 4 (25), s. 77–91.

⁶ P.A. Hall, R. Taylor (1996): *Political Science and the Three Institutionalisms*, *Political Studies*, 44, s. 936–957; K. Shepsle (2005): *Rational Choice Institutionalism*, Cambridge: Harvard University Press.

⁷ Por. M. Dobry (1995): *Socjologia kryzysów politycznych*, Warszawa: PWN, s. 19–20.

defensywną i ofensywną. Ta pierwsza stara się obronić *status quo*, a więc przywrócić układ sił politycznych i gospodarczych, które umożliwiłyby powrót do wcześniej praktykowanego modelu rozwoju. W przypadku strefy euro oznaczałoby to utrzymanie wcześniej istniejącego podziału władzy i dystrybucji korzyści gospodarczych w obrębie systemu. Z kolei strategia ofensywna oznacza ekspansję w kierunku nowych czynników wzrostu i taką przebudowę systemu politycznego, która zapewniałaby poprawę jego wewnętrznej sterowności oraz wzrost jego potęgi międzynarodowej. W przypadku Unii Europejskiej (UE) oznaczałoby to przede wszystkim „przełom instytucjonalny” w kierunku federacji politycznej lub przynajmniej dokonanie pogłębienia integracji politycznej w ramach strefy euro. Jak się wydaje strategia antykryzysowa w Europie była defensywna, a więc zmierzała przede wszystkim do przywrócenia *status quo*⁸. Jednak – jak dowodzę w rozdziale na ten temat – w istotny sposób modyfikowała ona wcześniejszy model funkcjonowania integracji europejskiej, co określam mianem tendencji ustrojowej w kierunku „asymetrycznej konfederacji”. Opiera się ona na wzroście zarządzania międzyrządowego i rosnącej hierarchii władzy między państwami największymi i najbogatszymi, a tymi zagrożonymi w kłopotach lub usytuowanych peryferyjnie.

Według Jana Fałkowskiego nieodłącznym elementem strategii wychodzenia z kryzysu zadłużenia jest pobudzanie rozwoju gospodarczego. Z tego punktu widzenia strategia antykryzysowa podjęta w strefie euro była diametralnie odwrotna, opierała się bowiem na polityce oszczędności, która przynajmniej w początkowej fazie ograniczała możliwości wzrostu gospodarki, zwiększała bezrobocie i zmierzała do poważnych napięć w systemie politycznym. W niewystarczającym stopniu prowadziła do zmiany modelu rozwoju gospodarczego w krajach ogarniętych kryzysem, zwłaszcza w kierunku podwyższenia konkurencyjności lokalnych przedsiębiorstw.

Niezależnie od podjętej strategii antykryzysowej można sobie jednak wyobrazić i taki (niezamierzony) skutek kryzysu, który będzie miał wymiar dezintegracyjny dla wcześniej istniejącego reżimu gospodarczego lub systemu politycznego. Tym samym zamknie możliwości jego dalszego rozwoju przynajmniej w ramach wcześniejszych form instytucjonalnych. W odniesieniu

⁸ T.G. Grosse (2015): *Overcoming Crisis in the Process of European Integration*, w: K.A. Wojtaszyk (ed.), *Crises in the Process of European Integration and Approaches to their Management*, Warsaw: ASPRA-JR, s. 61–80.

do teorii ekonomicznej jest to scenariusz tzw. „twórczej destrukcji” (*creative destruction*) Schumpetera⁹, zmierzającej do zastąpienia starego modelu rozwoju przez nowy. W przypadku Unii Europejskiej lub strefy euro mogłoby to oznaczać zastąpienie jednej formuły integracji regionalnej przez nową (lub nowe). Przynajmniej w założeniach (i po okresie turbulencji wynikającej z tej zmiany) mogłaby ona zapewnić możliwości bardziej stabilnego rozwoju wewnętrznego i geopolitycznego dla nowego układu.

Do modelu rozwoju gospodarczego w kontekście kryzysu azjatyckiego z 1997 roku odnosi się Piotr Koryś. Uznaje, że większość państw Azji Południowo-Wschodniej opierała swój rozwój na modelu egzogenicznym, który został zakwestionowany w kryzysie. Wspomniany model bazował na liberalizacji rynków finansowych i silnym napływie kapitału zagranicznego, a także dość powierzchownej konkurencyjności gospodarczej w tych krajach. Związana ona była z tanią siłą roboczą i względną słabością oraz stabilnością lokalnego kursu walutowego w początkowym okresie *prosperity*. To, co było siłą rozwoju tego modelu, czyli otwarcie na napływ kapitału zewnętrznego, stało się w 1997 roku przyczyną kryzysu wynikającą z jego gwałtownego odpływu. Natomiast powierzchowna konkurencyjność zanikła w sytuacji aprecjacji lokalnych walut na fali napływu inwestycji przed 1997 rokiem, w tym także tych spekulacyjnych. Silny napływ kapitału zewnętrznego w tym okresie wywołał w państwach azjatyckich te same skutki uboczne, które obserwowaliśmy tuż przed wybuchem kryzysu w słabiej rozwijających się państwach na południu strefy euro. Zwiększyła się presja na podwyżkę płac i inflacja, rosła bańka spekulacyjna niektórych aktywów, zwłaszcza nieruchomości, nastąpił skokowy wzrost akcji kredytowej i zadłużenia prywatnego, w dużym stopniu w walucie zagranicznej. Zaburzenia w sferze finansowej w obu wymienionych kryzysach (związane m.in. z ucieczką kapitału zagranicznego, zapaścią w sektorze bankowym, a dodatkowo w państwach azjatyckich wynikające z dewaluacji kursu lokalnych walut) przełożyły się błyskawicznie na sferę realną, a następnie także na problemy systemu politycznego.

Warto zwrócić uwagę, że podejście do polityki rozwoju w państwach azjatyckich łączyło otwartość na globalizację i liberalizm ekonomiczny z interwencjonizmem państwowym, selektywnym protekcjonizmem oraz

⁹ J.A. Schumpeter (1994): *Capitalism, Socialism and Democracy*, London: Routledge, s. 82–83.

polityką przemysłową ukierunkowaną na promocję eksportu¹⁰. Niektórzy eksperci zwracają uwagę, że model rozwoju preferowany w Azji Wschodniej i Południowo-Wschodniej dość szybko zaczął się różnicować na kraje opierające konkurencyjność na tanich kosztach produkcji (głównie szeroko dostępnej sile roboczej), co było widoczne zwłaszcza w części południowo-wschodniej kontynentu oraz na państwa takie jak Japonia, Korea Południowa, Tajwan, a w późniejszym okresie także Chiny, które przesuwają swój model rozwoju w stronę innowacji i zaawansowanych technologii. Były to więc odmienne strategie wykorzystania zasobów endogenicznych do promocji wzrostu gospodarczego bazującego na eksporcie¹¹. Potrzeby kapitałowe dynamicznie rozwijających się gospodarek oraz presja Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW) oraz rządu USA prowadziły w latach 80. i 90. ubiegłego wieku do liberalizacji przepływów kapitałowych w tej części świata i szerokiego otwarcia na zewnętrznych inwestorów¹². Problemem był przede wszystkim zbyt wielki napływ kapitału krótkoterminowego i spekulacyjnego w połowie lat 90. XX wieku. Ekonomisci zwracają uwagę, że cechą wspólną obu dyskutowanych kryzysów był dopływ kapitału zewnętrznego, który w zbyt wielkim stopniu pobudzał konsumpcję, zadłużenie zewnętrzne i spekulację finansową, a w niewystarczającym stopniu skierowany był na inwestycje produkcyjne i budowanie przewag konkurencyjnych lokalnych gospodarek¹³.

Kryzys azjatycki zakwestionował zwłaszcza ten aspekt strategii rozwoju, który bazował na nadmiernej liberalizacji przepływów kapitałowych i umożliwił najpierw napływ, a później gwałtowny odpływ funduszy nastawionych na szybki zysk. Nie w każdym przypadku pokryzysowe reformy przyniosły zasadniczą zmianę modelu rozwoju. Największy sukces w przełamaniu

¹⁰ M. Woo-Cumings (ed.) (1999): *The Developmental State*, Ithaca: Cornell University Press.

¹¹ T.B. Pepinsky (2015): *Political Business and External Vulnerability in Southeast Asia*, w: T.J. Pempel, K. Tsunekawa (eds.), *Two Crises, Different Outcomes*, Ithaca – London: Cornell University Press, s. 140; R. Doner (2015): *Success as Trap? Crises and Challenges in Export Oriented Southeast Asia*, w: *ibidem*, s. 163–184.

¹² S. Greenville (2000): *Capital Flows and Crises*, w: G.W. Noble, J. Ravenhill (eds.), *The Asian Financial Crisis and the Architecture of Global Finance*, Cambridge: Cambridge University Press, s. 36–56 [39–40].

¹³ A. Turner (2016): *Between Debt and the Devil. Money, Credit, and Fixing Global Finance*, Princeton – Oxford: Princeton University Press, s. 151; T.J. Pempel (2015): *Two Crises, Two Outcomes*, w: T.J. Pempel, K. Tsunekawa (eds.), s. 17–40 [27].

kryzysu odniosły te państwa, które – jak Korea Południowa lub Tajwan – utrzymały wcześniejsze otwarcie na globalizację i strategię promowania eksportu oraz łączyły ją z działaniami nakierowanymi w większym stopniu na budowanie endogenicznych podstaw rozwoju gospodarczego, przede wszystkim wzmacnianiem innowacyjności krajowych firm oraz budowaniem potencjału miejscowego sektora naukowo-badawczego. Jak się wydaje, w przypadku wspomnianych państw była to jednak bardziej korekta wcześniejszego modelu, aniżeli jego gruntowna przebudowa. Już wcześniej oba państwa budowały wewnętrzny potencjał dla rozwoju, bazującego w dużej mierze na eksporcie na rynki zagraniczne. Skutkiem kryzysu w większości państw omawianego regionu było ograniczenie przepływu kapitału, poprawienie jakości nadzoru i regulacji finansowych, a tym samym ograniczenie zakresu spekulacji finansowej. Zwiększyły się też rezerwy kapitałowe w bankach centralnych i w sektorze bankowym na wypadek kolejnego kryzysu¹⁴. Inną konsekwencją był impuls do ściślejszej współpracy gospodarczej i politycznej w regionie, w tym w zakresie monetarnym, czego przejawem były bilateralne umowy dotyczące swapów walutowych¹⁵ oraz tzw. inicjatywa Chiang-Mai¹⁶. Skutkiem było też silniejsze powiązanie większości państw regionu z gospodarką chińską. Kryzys azjatycki przyniósł więc znaczące zmiany o charakterze strukturalnym w regionie, zarówno na płaszczyźnie gospodarczej, jak i geopolitycznej.

(2) Wymiar strukturalny

Aspekty strukturalne kryzysu mają przede wszystkim odniesienie do gospodarki i dotyczą dysfunkcjonalnej konfiguracji czynników produkcji lub szerzej: niewłaściwego modelu rozwoju i konkurencyjności gospodarczej. Według

¹⁴ W.W. Grimes (2009): *Currency and Contest in East Asia: The Great Power Politics of Financial Regionalism*, Ithaca: Cornell University Press.

¹⁵ Swap walutowy (ang. *currency swap*) – umowa, w której dwie strony (w przypadku umów państwowych są to banki centralne) postanawiają wymienić między sobą określone kwoty wraz z należnymi odsetkami w różnych walutach na określony czas.

¹⁶ Inicjatywa Chiang-Mai została zapoczątkowana serią bilateralnych umów swapowych na spotkaniu grupy ASEAN+3 w dniu 6 maja 2000 roku. Później ewoluowała w kierunku porozumienia multilateralnego w ramach tej grupy. Porozumienie korzysta z części rezerw walutowych banków centralnych, w 2012 roku dotyczyło ono w sumie 240 mld USD.

niektórych ekonomistów¹⁷ ostatnie kryzysy na świecie, przede wszystkim Wielka Recesja zapoczątkowana w 2008 roku – są objawem strukturalnych problemów neoliberalnej formuły kapitalizmu, którą cechują rosnące nierówności społeczne, nadmierna deregulacja rynków finansowych, spekulacyjne instytucje finansowe oraz niedoinwestowanie sfery produkcyjnej (lub tzw. gospodarki realnej). Przykładem problemów strukturalnych był model rozwoju preferowany przez część państw azjatyckich w latach 90. ubiegłego wieku. Opierał się on na liberalizacji przepływów kapitałowych, stabilizacji kursu lokalnych walut względem dolara amerykańskiego oraz, dodatkowo, na dość płytkiej konkurencyjności, wynikającej z tanich kosztów produkcji przy rosnącym deficycie bilansu obrotów bieżących (zwłaszcza w południowo-wschodniej części regionu). Taki model rozwoju był początkowo funkcjonalny, ale później okazał się pułapką strukturalną, która przyniosła nadmierne zadłużenie, aprecjację lokalnych walut, wzrost inflacji i malejącą konkurencyjność, wreszcie skutkowało kryzysem walutowym, finansowym i gospodarki realnej.

Oprócz tego, w przeprowadzonym badaniu interesował nas wymiar strukturalny w sferze geopolitycznej. Jak dowodzi Piotr Koryś, kryzys azjatycki przyniósł poważne zmiany w tym względzie, przede wszystkim związane ze wzrostem pozycji Chin w regionie oraz osłabieniem wpływów Japonii i USA. Zasadnicze znaczenie miały procesy gospodarcze, w tym zastąpienie centralnej roli Japonii przez Chiny w regionalnej wymianie gospodarczej. Miały one też poważne implikacje dla struktury geopolitycznej w tej części świata. Inną konsekwencją była intensyfikacja współpracy gospodarczej i politycznej w ramach państw Stowarzyszenia Narodów Azji Południowo-Wschodniej (ASEAN)¹⁸ i w powiązaniu z Chinami, Japonią i Koreą Południową (ASEAN+3)¹⁹.

Również kryzys strefy euro może być analizowany w wymiarze strukturalnym. Na płaszczyźnie gospodarczej uwidoczniły się silne różnice

¹⁷ D.M. Kotz (2015): *The Rise and Fall of Neoliberal Capitalism*, Cambridge: Harvard University Press. Krytyczną opinię na temat liberalizacji przepływów kapitałowych oraz polityki oszczędności aplikowanej w czasie kryzysów zamiast wspierania wzrostu gospodarczego przedstawili też czołowi ekonomiści MFW, por. J.D. Ostry, P. Loungani, D. Furceri (2016): *Neoliberalism: Over-sold?*, Finance & Development, 53 (2), s. 38–41.

¹⁸ Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej (ASEAN) założone 8 sierpnia 1967 w Bangkoku. Jego siedzibą jest Dżakarta. Członkami są (w kolejności przystępowania): Filipiny, Indonezja, Malezja, Singapur, Tajlandia (państwa założycielskie), Brunei (od 8 stycznia 1984), Wietnam (od 28 lipca 1995), Laos i Mjanma (Birma) (od 23 lipca 1997), Kambodża (od 30 kwietnia 1999).

¹⁹ T.J. Pempel (2015): *Two Crises, Two Outcomes*, w: T.J. Pempel, K. Tsunekawa (eds.), s. 36.

makroekonomiczne wewnątrz tej strefy, w tym pogłębiały się dysproporcje w zakresie konkurencyjności poszczególnych gospodarek. Reformy strukturalne wymuszone przez kryzys przebiegały opornie, a główny ciężar dostosowań ekonomicznych został przerzucony na państwa pogrążone w kłopotach. Jednocześnie pogorszenie sytuacji ekonomicznej silnie oddziaływało na geopolitykę, zarówno w ujęciu wewnętrznym w UE, jak i w relacjach zewnętrznych.

Wiodącą teorią dla analizy strukturalnej w studiach międzynarodowych jest tzw. realizm strukturalny²⁰. Według tego podejścia stosunki międzynarodowe tworzą systemowe relacje i hierarchię władzy między poszczególnymi aktorami na scenie regionalnej i globalnej, a podstawowym elementem tej struktury jest rozkład potęgi lub potencjałów geopolitycznych między poszczególnymi podmiotami. Zaburzenie struktury geopolitycznej jest przyczyną i jednocześnie objawem kryzysów międzynarodowych. Kryzys jest także okazją do przebudowy systemu międzynarodowego, ustanowienia nowych relacji władzy, a więc nowej hierarchii między poszczególnymi aktorami. W przypadku strefy euro zaburzenia strukturalne zachodziły przynajmniej w trzech wymiarach jeszcze przed 2008 rokiem, a w czasie kryzysu nabrały intensywności. Po pierwsze, między mocarstwami, a zwłaszcza między słabnącą Francją a coraz silniejszymi Niemcami, gdzie kłopoty wspólnej waluty doprowadziły nawet w okresie przejściowym do uczynienia z Niemiec państwa o niemal hegemonicznym statusie w Europie. Po drugie, pogłębiły się dysproporcje między państwami centralnymi a peryferyjnymi w tym systemie, a niektóre państwa dotąd uznawane za centralne znacząco zmniejszyły swoją pozycję międzynarodową i wpływ na politykę UE oraz strefę euro. Przykładem są z jednej strony Włochy, które systematycznie traciły znaczenie ekonomiczne i pogrążyły się w wewnętrznych problemach. Z drugiej strony, w polityce unijnej malała rola geopolityczna Wielkiej Brytanii, przede wszystkim ze względu na pozostawanie poza strefą euro, ale także coraz większe dystansowanie się wobec procesów integracyjnych. Po trzecie, pogłębił się związek między asymetrią władzy politycznej a dystrybucją korzyści i kosztów wynikających z integracji europejskiej między poszczególnymi państwami członkowskimi. Wspomniany proces został w kryzysie dramatycznie przyspieszony na korzyść najbogatszych państw, mających

²⁰ K. Waltz (1979): *Theory of International Politics*, Reading: Addison-Wesley Publishing Company.

największe wpływy polityczne w UE. Stał się on okazją do wywierania presji strukturalnej przez największe państwa na te pogrążone w kryzysie, przede wszystkim w wymiarze gospodarczym, co również skutkowało pogłębieniem hierarchii w ramach systemu politycznego. Była to więc presja o charakterze geoeconomicznym, gdzie instrumenty ekonomiczne były podejmowane w oparciu o istniejącą asymetrię władzy, a następnie dodatkowo tę asymetrię pogłębiały.

Także teoria instytucjonalna, zwłaszcza jej szkoła racjonalnego wyboru i historyczna, mogą stanowić dobre wyjaśnienie dla zmian strukturalnych w strefie euro. Według obu wymienionych nurtów instytucje są narzędziami dla realizacji interesów w wymiarze strategicznym, jak również odzwierciedlają asymetrię władzy między poszczególnymi aktorami, np. państwami. Ponieważ mają one odmienny potencjał własny, stąd też przede wszystkim kraje o największych zasobach wpływają na kształtowanie instytucji międzynarodowych, czyniąc to zgodnie z własną racjonalnością i interesami²¹. W myśl tego podejścia, instytucje antykryzysowe w strefie euro były projektowane przez najbardziej wpływowe państwa, a także przede wszystkim zgodnie z ich interesami i preferencjami ich krajowych wyborców, mniej zaś w odniesieniu do racjonalności funkcjonowania całej strefy euro lub względem preferencji wyborczych w państwach najbardziej dotkniętych przez kłopoty. Opisywane zjawisko nazwałem w swoim rozdziale „asymetrią racjonalności”, co miało w moim przekonaniu negatywne konsekwencje dla zarządzania kryzysem.

(3) Problemy zarządzania

Podstawowe znaczenie dla zarządzania kryzysem wydaje się mieć koncepcja zachowania sterowności nad sytuacją kryzysową. Możemy to rozumieć jako zdolność kontrolowania kryzysu i wpływania nań w taki sposób, aby rozwiązywać źródła problemów, a nie tylko jego objawy, a więc także zmierzać do wyjścia z trudności i przywrócenia procesów rozwoju. Jak się wydaje, jednym z elementów tak rozumianej sterowności jest „władza nad sobą

²¹ P.J. Katzenstein (ed.) (1978): *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*, Madison: University of Wisconsin Press; S. Saurugger (2014): *Theoretical Approaches to European Integration*, Houndsmill: Palgrave Macmillan, s. 93.

samym”, a więc dysponowanie przez dany podmiot odpowiednimi zasobami oraz władzą polityczną, aby móc skutecznie realizować działania antykryzysowe. Proponuję analizę sterowności nad kryzysem odnieść do wymiaru zewnętrznego i uwarunkowań wewnętrznych. Uwaga badaczy w naszym projekcie koncentrowała się – ponownie – przede wszystkim na instytucjach, które mogą ograniczać lub ułatwiać zarządzanie kryzysem, w tym zarówno ujmowanych w kontekście zewnętrznego wpływu na decydentów lub traktowanych jako uwarunkowania wewnętrzne.

Ograniczeniem dla zarządzania kryzysem może być m.in. zewnętrzna presja polityczna, która narzuca reformy lub inne dostosowania wewnętrzne mające na celu przezwycięzenie nabrzmiałych problemów. Innym zewnętrznym ograniczeniem dla zarządzania może być wpływ idei, wartości lub regulacji międzynarodowych, które na przykład mogą wzmacniać rozwój egzogeniczny (lub blokować możliwości skierowania gospodarki w kierunku rozwoju endogenicznego). Tego typu normy mogą tym samym prowadzić do ograniczenia sterowności nad kryzysem, zwłaszcza wtedy, gdy źródło problemów leży w dysfunkcji dotychczasowego modelu rozwoju.

Przykładem wspomnianych uwarunkowań zewnętrznych był kryzys azjatycki. MFW oddziaływał na aplikowaną politykę antykryzysową poprzez pożyczki stabilizacyjne udzielane w zamian za reformy oczekiwane przez tę instytucję. Były one nie tylko bardzo trudne dla państw otrzymujących wsparcie finansowe, gdyż przerywały ciężary dostosowań ekonomicznych w wymiarze społecznym i politycznym na lokalne władze. W dużym stopniu podtrzymywały też egzogeniczność modelu gospodarczego w tych krajach, w tym kładąc nacisk na otwartość tych gospodarek na liberalne rynki finansowe, a także wspierając prywatyzację i przyciągnięcie inwestorów zagranicznych. Piotr Koryś zwraca uwagę na to, że odpowiedzialnością lokalnych elit w wielu państwach było dążenie do odzyskania autonomii wobec presji zewnętrznej, co skutkowało albo jak najszybszym wychodzeniem z programów pomocowych MFW lub wręcz odrzuceniem zewnętrznego wsparcia i związanych z nim warunków, dotyczących działań sanacyjnych. Przykładowo: Malezja starała się odbudować autonomię wewnętrzną przez silny zwrot w kierunku protekcyjizmu, ochrony rynku wewnętrznego, kontroli przepływów kapitałowych i substytucji importu. Warto też zauważyć, że wcześniej wspomniana inicjatywa Chiang-Mai miała zwiększyć niezależność regionu od warunkowości MFW

i podwyższyć pozycję negocjacyjną poszczególnych państw w ewentualnych przyszłych rokowaniach z MFW lub innymi instytucjami finansowymi²².

Koryś uważa, że lepiej z pokonywaniem kryzysu radziły sobie te państwa regionu, które posiadały sprawniejsze instytucje gospodarcze i polityczne, w tym m.in. silniejsze demokracje. Jak się wydaje, duże znaczenie miała także autonomia tych państw, a zwłaszcza możliwość zrównoważenia cech egzogenicznego modelu gospodarczego w kierunku stymulowania endogenicznych czynników rozwoju, przy jednoczesnym utrzymaniu otwarcia na regionalną i globalną gospodarkę. Sukces zapewniała zwłaszcza taka polityka, która budowała konkurencyjność miejscowej gospodarki w oparciu o innowacje technologiczne przy jednoczesnym zbudowaniu buforów bezpieczeństwa wobec inwestycji spekulacyjnych.

W czasie kryzysu strefy euro obserwowaliśmy te same zmagania państw pogrążonych w kryzysie z zewnętrzną presją instytucji międzynarodowych (MFW, Europejskiego Banku Centralnego – EBC i Komisji Europejskiej – KE). Instytucje te narzucały strategię pokonania kryzysu, która w dużej mierze przesuwiała koszty dostosowań na wspomniane państwa przy bardzo ograniczonym zakresie negocjowania przez nie działań sanacyjnych. Dlatego wszystkie państwa dążyły do jak najszybszego wydostania się z programów pomocowych, a dokładnie spod konieczności restrykcyjnego wdrażania warunków politycznych towarzyszących udzielanym pożyczkom. Było to więc dążenie do odzyskania autonomii wewnętrznej przez te państwa, a także do poluzowania polityki oszczędności narzuconej przez instytucje międzynarodowe i państwa w największym stopniu finansujące programy pomocowe. Skrajnym przykładem próby odzyskania autonomii była Grecja, która latem 2015 roku otwarcie zbuntowała się wobec polityki antykryzysowej dyktowanej w strefie euro. Przejawem tego było ogłoszenie referendum, w którym społeczeństwo odrzuciło tę politykę. Pomimo tego, grecki rząd nie odzyskał autonomii w zarządzaniu kryzysem, ani nie odrzucił polityki oszczędności narzuconej przez aktorów zewnętrznych.

Temat skuteczności reform antykryzysowych podejmowanych pod presją zewnętrzną analizuje także Jan Fałkowski. Dowodzi, że wiele państw

²² T.J. Pempel (2010): *Soft Balancing, Hedging, and Institutional Darwinism: The Economic-Security Nexus and East Asian Regionalism*, *Journal of East Asian Studies*, 10, s. 209–238; W.W. Grimes (2009): *Currency and Contest in East Asia: The Great Power Politics of Financial Regionalism*, Ithaca: Cornell University Press.

mających problemy finansów publicznych (i zbyt wielkiego zadłużenia) charakteryzuje się słabymi instytucjami wewnętrznymi i bardzo niskim poziomem kompetencji fiskalnych, tj. możliwościami jakie państwo posiada w zakresie skutecznego pozyskiwania funduszy publicznych. Może to oznaczać potrzebę wsparcia zewnętrznego dla naprawienia tych instytucji i imitacji najlepszych wzorców zagranicznych mających wzmocnić siłę państwa²³. Zwraca też uwagę, że negatywny odbiór presji zewnętrznej przez społeczeństwo i lokalne elity polityczne może bardzo utrudnić tego typu zmiany. Co więcej, presja zewnętrzna może zmierzać do wprowadzenia pożądanych skądinąd reform, ale może również służyć zewnętrznym interesom gospodarczym i politycznym, powiązanych na przykład z modelem rozwoju egzogenicznego bądź istniejącą hierarchią władzy w stosunkach międzynarodowych.

W ramach instytucjonalizmu powstała koncepcja izomorfizmu, która odnosi się do wyżej wspomnianych kwestii. Bada ona możliwości przeniesienia instytucji z jednego kontekstu gospodarczo-społecznego do innego. Nie zawsze te same instytucje są równie efektywne: inaczej to wygląda w państwach o silnie rozwiniętym systemie regulacyjnym i kulturze prawa, a inaczej w tych ze słabymi strukturami państwa prawa i rozwiniętą korupcją²⁴. Koncepcja izomorfizmu kładzie więc nacisk na kontekst instytucjonalny, w tym zwłaszcza lokalną kulturę polityczną i społeczną w jakiej aplikowane jest dane rozwiązanie²⁵. Nie mniej istotna jest umiejętność adaptacji zewnętrznych instytucji zgodnie z lokalnymi interesami rozwojowymi i w celu maksymalizowania korzyści miejscowej gospodarki i społeczeństwa, a nie na przykład w celu budowania przewag konkurencyjnych dla podmiotów zagranicznych zbyt jednostronnie korzystających na takim transferze norm. Takie działanie może skutkować brakiem „adekwatności instytucjonalnej” w procesach integracyjnych, tj. dopasowania między normami europejskimi

²³ Por. T.G. Grosse (2006): *Silne państwo, czyli jakie?*, Analizy i Opinie nr 59, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych; T.G. Grosse (2007): *Koncepcja state capacity i jej odniesienie do współczesnej praktyki politycznej*, Studia Polityczne, 20, s. 35–62.

²⁴ P.J. DiMaggio, W.W. Powell (2004): *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*, w: F. Dobbin (ed.), *The New Economic Sociology. A Reader*, Princeton – Oxford: Princeton University Press,.

²⁵ M. Granovetter (1992): *Economic Institutional as Social Constructions: A Framework for Analysis*, Acta Sociologica, 35 (1), s. 3–11.

a lokalnymi uwarunkowaniami instytucjonalnymi i interesami gospodarczymi w państwach członkowskich²⁶.

Dlatego posiadanie autonomii wewnętrznej służy zachowaniu sterowności nad kryzysem, gdyż pozwala na lepsze odniesienie strategii antykryzysowej do lokalnych uwarunkowań, interesów społecznych i gospodarczych. Ma to zasadnicze znaczenie dla właściwego wyznaczania celów tej strategii, a także wyboru najlepszych instrumentów jej realizacji. Pozwala również w większym stopniu respektować zasady demokratyczne, a zwłaszcza dostosowywać koszty pokonywania kryzysu do wytrzymałości miejscowego społeczeństwa, a także wyboru przez to społeczeństwo i jego elity takiej strategii wyjścia z kryzysu, która stwarza największe szanse powrotu na ścieżkę stabilnego wzrostu gospodarczego.

Drugim aspektem analizy zarządzania kryzysem są uwarunkowania wewnętrzne. Instytucjonalizm historyczny zwraca uwagę na rolę historii dla podejmowania decyzji politycznych, w tym również odnoszących się do sytuacji kryzysowej. Są one „zależne od szlaku” (*path dependency*), co oznacza, że dawne wybory instytucjonalne – w tym dotyczące norm, idei lub regulacji, jak również rozwiązań proceduralnych lub organizacyjnych – wpływają na późniejsze decyzje²⁷. W zasadniczy sposób ogranicza to możliwości zarządzania kryzysem, co wymaga przełamania wcześniejszych sprzeczności i dysfunkcji systemowych, a więc instytucjonalnej kreatywności zamiast naśladownictwa dawnych rozwiązań. Dotyczy to zwłaszcza kryzysu o charakterze systemowym, który dezawuuje fundamentalne zasady funkcjonowania danego układu, a tym samym wymaga wprowadzenia nowych reguł lub instytucji. Przewyciężenie takiego kryzysu jest wręcz niemożliwe w starym układzie instytucjonalnym lub w odniesieniu do dawnych recept i sposobów działania. Tymczasem procesy integracji europejskiej to przykład silnej „zależności od szlaku”, co powoduje, że wszelkie zmiany są raczej inkrementalne i rozłożone w czasie, a nie radykalne. Proces integracyjny przypomina stopniowe nakładanie kolejnych warstw instytucji²⁸ i rzadko

²⁶ T.G. Grosse (2012): *W objęciach europeizacji. Wybrane przykłady z Europy Środkowej i Wschodniej*, Warszawa: ISP PAN, s. 69–70.

²⁷ P. Pierson (2004): *Politics in Time: History, Institutions and Social Analysis*, Princeton: Princeton University Press.

²⁸ C. de la Porte, E. Heins (2015): *A new era of European Integration? Governance of labour market and social policy since the sovereign debt crisis*, *Comparative European Politics*, 13 (1), s. 8–28.

kiedy dochodzi do „przerwania równowagi” (*punctuated equilibrium*)²⁹ lub „przełomu instytucjonalnego”³⁰. Niekiedy stare instytucje, lub powiązane z nimi konfiguracje interesów, uniemożliwiają wręcz jakąkolwiek zmianę lub dążą do utrzymania (odbudowania) politycznego *status quo*. Schumpeterowska „twórcza destrukcja” nie jest więc metodą pokonywania problemów integracji europejskiej. Opisywane tendencje komplikują w UE zarządzanie kryzysem, gdyż prowadzą do podejmowania działań minimalistycznych i cząstkowych, o charakterze doraźnym lub reaktywnym, rzadko kiedy odpowiadających na rzeczywiste przyczyny kryzysu, bardziej skupiając się na ich objawach lub przesuwaniu problemów w czasie.

Historyczny instytucjonalizm dowodzi, że przekształcenie instytucjonalne nie zawsze przynosi spodziewane skutki, a nawet w dużym stopniu jest nieprzewidywalne. Zbyt wiele jest czynników wpływających na zmiany, a tym samym decydenci projektujący nowe instytucje nie kontrolują w pełni konsekwencji podejmowanych działań³¹. Przypomina to nieco konkluzje Marka A. Cichockiego, kiedy kwestionuje on możliwości osiągnięcia celów strategii antykryzysowej ze względu na złożoność rzeczywistości, szereg niewiadomych i dynamikę procesów społeczno-politycznych. Niewątpliwie, zarządzanie kryzysem stanowi przez to ogromne wyzwanie, choć w przypadku strefy euro dodatkowym problemem było, jak się zdaje, niewłaściwe określenie celów, a następnie również instrumentów polityki antykryzysowej. Decydenci polityczni uznali, że jest to kryzys nadmiernego zadłużenia niektórych państw unii walutowej i aplikowali instrumenty polityki oszczędności. Tymczasem źródłem kryzysu były przede wszystkim systemowe różnicowania makroekonomiczne w tej strefie, a zwłaszcza różnice między poziomem konkurencyjności gospodarczej i odmienne modele rozwoju w państwach centralnych i na peryferiach reżimu walutowego. Celem powinno być raczej dążenie do przełamania tych różnicowań, a instrumentami antykryzysowymi – pobudzenie

²⁹ V. Lowndes, M. Roberts (2013): *Why Institutions Matter. The new Institutionalism in Political Science*, New York: Palgrave Macmillan, s. 112–120.

³⁰ T.G. Grosse (2015): *Bez „przełomu instytucjonalnego” w Europie*, w: L. Wojnicz, D. Rdzanek, M. Potkańska (red.), *W poszukiwaniu finalité politique Unii Europejskiej. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, Szczecin – Warszawa: Instytut Politologii i Europeistyki Uniwersytetu Szczecińskiego, s. 81–100.

³¹ J.P. Olsen (2009): *Change and Continuity: An Institutional Approach to Institutions of Democratic Government*, *European Political Science Review*, 1 (1), s. 3–32.

wzrostu gospodarczego i zmian strukturalnych w kierunku poprawy konkurencyjności na południu strefy euro. Błędna diagnoza kryzysu doprowadziła więc do niewłaściwego zaprojektowania celów strategicznych, a następnie również działań implementacyjnych.

Jak się wydaje, nie była to jednak sytuacja przypadkowa, ale raczej funkcja układu politycznego występującego w unii walutowej. Takie, a nie inne nakreślenie celów strategii wyjścia z kryzysu, było związane z kalkulacją kosztów realizowania różnych wariantów strategii, w szerszym wymiarze także scenariuszy dystrybucji korzyści w obrębie unii walutowej, wreszcie aprobaty społecznej dla danej polityki antykryzysowej. Wspomniane rachuby były dokonywane przez podmioty mające największy wpływ decyzyjny i przede wszystkim w odniesieniu do interesów ich własnych gospodarek, sytuacji fiskalnej w ich państwach oraz krajowych wyborców. Mniej liczyły się interesy państw słabszych politycznie, zwłaszcza tych pogrążonych w problemach, tak samo nie bardzo przejmowano się brakiem zgody na trudne reformy ze strony społeczeństw w tych krajach. Co wydaje się równie istotne, interes partykularny dominujących państw, przede wszystkim Niemiec, a także racjonalność działań antykryzysowych polityków niemieckich, wydawała się przeważać nad interesem całej strefy euro lub racjonalnością funkcjonowania unii walutowej. Rozumiem ją przede wszystkim jako dążenie do przezwyciężenia zasadniczych problemów i sprzeczności tego systemu oraz odbudowanie długofalowego i stabilnego rozwoju w ramach reżimu walutowego. Opisywane zjawiska określiłem mianem „asymetrii racjonalności”. Była ona podstawową cechą charakteryzującą sposób zarządzania kryzysem unii walutowej, a także w zasadniczy sposób utrudniała szybkie jego przezwyciężenie, przyczyniając się raczej do wzrastających kosztów politycznych i nieoczekiwanych efektów ubocznych. Na ten aspekt zarządzania kryzysem zwraca uwagę także Jan Fałkowski. Dowodzi, że podejście partykularne – zamiast ogólnego – utrudnia reformy zmierzające do poprawy kompetencji fiskalnych bądź uporania się z nadmiernym zadłużeniem. Tak się dzieje, kiedy decydenci kierują się na przykład oczekiwaniami klasy politycznej lub jej klienteli, a nie potrzebami państwa lub interesami strategicznymi dotyczącymi polityki rozwoju gospodarczego.

(4) Wyzwanie legitymizacji

Według Seymoura Lipseta „legitymacja to zdolność systemu do wytworzenia i podtrzymania przekonania w społeczeństwie, że dane instytucje polityczne są dla niego najlepsze. Podstawowym aspektem wywołania tego przekonania jest skuteczność rządów lub ich faktyczne dokonania”³². Tak więc legitymizacja każdego systemu politycznego opiera się na efektywności zarządzania i użyteczności danego systemu, co obejmuje zarówno kwalifikacje elit politycznych sprawujących władzę, jak również – w szerszym wymiarze – instytucji politycznych, które wyłaniają daną ekipę sprawującą rządy i umożliwiają ich skuteczne realizowanie. Legitymizacja autoryzuje system władzy, zarówno elity, jak i instytucje polityczne, ale decyduje również o skuteczności rządów, gdyż może ułatwić lub utrudnić implementację decyzji politycznych. Szczególnym sprawdzianem dla każdego systemu politycznego jest kryzys gospodarczy, który poprzez pogorszenie dobrostanu społecznego i pojawiające się problemy gospodarcze i społeczne wywiera presję na obniżenie legitymizacji politycznej. Jednocześnie zmniejszająca się legitymacja może przyczyniać się do trudności podejmowania i implementacji decyzji antykryzysowych, zwłaszcza takich, które niosą ze sobą koszty i z tego powodu są niepopularne lub wręcz odrzucane przez społeczeństwo.

Kryzys jest więc sytuacją trudną dla polityków i całego systemu, właśnie w kontekście narastających problemów legitymizacyjnych. Szczególnie niebezpieczne są zwłaszcza kryzysy głębokie lub systemowe, a więc takie, które nie są lub nie mogą zostać szybko przezwyciężone, przynoszą kolejne dysfunkcje i nowe wyzwania. Innego typu niebezpieczeństwem jest słabość podstaw dla legitymizacji danego systemu politycznego. Kruchość legitymizacji w czasach *prosperity* nie jest tematem dla władzy politycznej, ale w sytuacji przedłużającego się kryzysu staje się problemem systemowym.

Z opisanymi wyżej wyzwaniami mieliśmy do czynienia w strefie euro. Po pierwsze, kryzys był poważny, nie był odpowiednio sprawnie zarządzany, co nie tylko utrudniało jego przezwyciężenie, ale wywoływało poważne efekty uboczne i nowe trudności. Pojawiły się kolejne kryzysy, m.in. imigrancki oraz geopolityczny w relacjach z Rosją, które wzmocniły stare problemy i dodały nowe. Po drugie, Unia Europejska od początku swojego istnienia boryka

³² S.M. Lipset (1995): *Homo politicus. Społeczne podstawy polityki*, Warszawa: PWN, s. 81.

się ze słabością legitymizacji, co jest określane także jako deficyt demokracji. Podstawą legitymizacji władzy politycznej w Europie Zachodniej po II wojnie światowej była demokracja. Ustrojem politycznym we wszystkich państwach członkowskich UE jest demokracja. Wartości i procedury demokratyczne są więc podstawą kultury politycznej na Starym Kontynencie, co oznacza, że także władza polityczna Unii Europejskiej jest autoryzowana w dużym stopniu w stosunku do kryteriów demokratycznych. A te na szczeblu europejskim są spełnione w niewystarczającym stopniu³³.

O ile przed kryzysem panowała „milcząca zgoda” (*permissive consensus*) społeczeństw europejskich na postępy integracji, o tyle trudności gospodarcze przyniosły zjawisko „ograniczającej niezgody” (*constraining dissensus*) wobec dalszej integracji³⁴. Niezadowolenie wyborców z przedłużających się i nawarstwiających kryzysów było początkowo skierowane przeciw politykom aktualnie sprawującym władzę na szczeblu narodowym, co doprowadziło do serii przedwczesnych wyborów i zmiany rządów w kolejnych państwach UE. Później w coraz większym stopniu nabierało ono charakteru antysystemowego. Było kierowane przeciwko UE i dotychczasowym elitom politycznym sprzyjającym integracji europejskiej. Przejawem tego zjawiska była popularność nowych ugrupowań, niejednokrotnie eurosceptycznych lub kwestionujących dotychczasowe procesy integracyjne, a postulujących m.in. ograniczenie regulacji UE, częściową renacjonalizację polityk unijnych, wycofanie z niektórych obszarów integracji lub wręcz z samej UE.

System polityczny, który ukształtował się w UE, jest dwupoziomowy, tzn. funkcjonuje jednocześnie na szczeblu narodowym i europejskim³⁵. Elementem

³³ V.A. Schmidt (2004): *The European Union: Democratic Legitimacy in a Regional State?*, Journal of Common Market Studies, 42 (5), s. 975–997; V. A. Schmidt (2006): *Democracy in Europe. The EU and National Politics*, Oxford – New York: Oxford University Press; T. Risse, M. Kleine (2007): *Assessing the Legitimacy of the EU's Treaty Revision Methods*, Journal of Common Market Studies, 45 (1), s. 69–80; A. Follesdal, S. Hix (2006): *Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik*, Journal of Common Market Studies, 44 (3), s. 533–562; T.G. Grosse (2014): *Kryzys demokracji w Europie*, Przegląd Europejski, 33 (3), s. 24–52; T.G. Grosse (2012): *Changes in Western democracy: a systemic crisis, or a chance to overcome it?*, Politeja, 21 (3), s. 133–154.

³⁴ L. Hooghe, G. Marks (2009): *A postfunctionalist theory of European integration: From permissive consensus to constraining dissensus*, British Journal of Political Science, 39 (1), s. 1–23.

³⁵ T.G. Grosse (2012): *Dwupoziomowy system polityczny w Europie*, Przegląd Europejski, 25 (2), s. 7–26.

kryzysu legitymizacyjnego było wyczerpywanie idei podtrzymujących ten system w społeczeństwach UE. Krytyka Unii dotyczyła w dużym stopniu nieefektywności zarządzania, ale także niesprawiedliwej dystrybucji władzy oraz korzyści i kosztów wynikających z integracji w obrębie tego systemu. Wskazywano więc na dwulicowość lub hipokryzję idei europejskich, które w coraz większym stopniu maskują rzeczywiste interesy i procesy polityczne, a mniej służą budowaniu lepszej praktyki politycznej. Szczególnie mocno wskazywano na wątki podstawy demokratyczne dla decyzji podejmowanych w UE, a także na te wszystkie działania instytucji europejskich, które podważały lub ograniczały demokratyczną władzę w państwach członkowskich. W ten sposób dezawuowano podstawy dla legitymacji politycznej całego systemu. To nie przez przypadek przeciwnicy integracji jako największy oręż wykorzystywali instytucję referendum. Kwestionowano w ten sposób antykryzysową politykę europejską, tak jak to miało miejsce w Grecji w odniesieniu do działań ratunkowych w strefie euro (w 2015 r.), w Holandii wobec traktatu stowarzyszeniowego z Ukrainą, będącego próbą stabilizacji konfliktu geopolitycznego (2016) lub na Węgrzech wobec sposobu zażegnania kryzysu migracyjnego (zapowiedziane w 2016 r.). Referendum stało się też metodą podważenia dalszej obecności w UE, czego przykładem jest Wielka Brytania (2016), ale podobne tendencje były też coraz silniej widoczne w innych państwach, przede wszystkim we Francji i Włoszech³⁶. Kumulacja kryzysów rozpoczętych w 2008 roku przyniosła więc nową odsłonę „buntu mas” w Europie³⁷ lub nastroje rewolucyjne wobec dwupoziomowego systemu politycznego UE i w obronie demokracji narodowej³⁸.

Doprowadziło to do głębokich podziałów między „starymi” a „nowymi” elitami, wewnątrz poszczególnych społeczeństw i między państwami UE. Odpowiedzią proeuropejskiego *mainstreamu* na problemy legitymizacyjne nie była zasadnicza korekta polityk antykryzysowych lecz próba zepchnięcia na margines ugrupowań eurosceptycznych lub pomijanie milczeniem

³⁶ Badanie Ipsos z kwietnia 2016 roku wskazało, że 58 proc. Włochów i 55 proc. Francuzów chciałoby przeprowadzić podobne do brytyjskiego referendum o pozostaniu w UE. Por. *Brexit vote set to fuel more referendums*, Financial Times, 9.05.2016, s. 2.

³⁷ J.O. Gasset (2002): *Bunt mas*, Warszawa: Muza SA.

³⁸ T.G. Grosse (2015): *A Potential for Revolution in Europe?*, w: B.J. Góralczyk (ed.), *European Union on The Global Scene: United or Irrelevant?* Warsaw: Centre for Europe, University of Warsaw, s. 203–223.

demokratycznego werdyktu wyborców, jeśli kolidował on z działaniami kryzysowymi lub ideami integracyjnymi.

Teoria instytucjonalna dość dobrze analizuje zagadnienie legitymacji politycznej, zwłaszcza w ujęciu konstruktywizmu oraz instytucjonalizmu dyskursywnego³⁹. W tym ostatnim przypadku legitymizacja opiera się na dyskursie normatywnym, a dominujące w nim wartości i idee stanowią źródło autoryzacji (lub zakwestionowania) istniejącego systemu politycznego. Według Michela Foucaulta debata jest narzędziem narzucania znaczeń, sprawowania kontroli nad słabszymi lub podporządkowanymi podmiotami i określania reguł w danym systemie politycznym⁴⁰. Tak było również w czasie kryzysu wspólnej waluty, kiedy wypowiedzi płynące z instytucji europejskich i głównych stolic UE podkreślały konieczność respektowania wcześniejszych zobowiązań odnoszących się do przestrzegania kryteriów fiskalnych oraz potrzebę wprowadzenia oszczędności w państwach, które żyją powyżej własnych możliwości podatkowych i gospodarczych. Tym samym, wspomniane argumenty miały mobilizować do wdrażania preferowanej przez decydentów unijnych polityki antykryzysowej.

Warto też zauważyć, że narracja w czasie każdego kryzysu, niejako z natury rzeczy jest delegitymizująca, gdyż wskazuje na problemy i dysfunkcje, które wcześniej lub później obarczają odpowiedzialnością za występujące kłopoty elity sprawujące władzę lub nie dość sprawne instytucje polityczne. Tak jak wspomniałem, dotyczy to przede wszystkim sytuacji przedłużającego się kryzysu lub dotyka szczególnie boleśnie takie systemy, które mają kruche podstawy legitymizacyjne. Piotr Koryś zwraca uwagę na to, że znacznie silniejszymi lub bardziej odpornymi na kryzys gospodarczy w Azji Wschodniej i Południowo-Wschodniej były instytucje demokratyczne, aniżeli autorytarne. Dawało to większą elastyczność reagowania na kłopoty gospodarcze w demokracjach, choć skutkowało zmianą rządów lub wzrostem popularności ugrupowań skrajnych. Nie przeradzało się natomiast w ruchy antysystemowe, które były groźne zwłaszcza dla reżimów autorytarnych. Utrudniały również implementację polityk antykryzysowych. Do podobnych wniosków doszedł

³⁹ V.A. Schmidt (2008): *Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourses*, Annual Review of Political Science, 11, s. 303–326.

⁴⁰ M. Foucault (2000): *Filozofia, historia, polityka. Wybór pism*, Warszawa – Wrocław: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Jan Fałkowski, kiedy dowodzi, że instytucje demokratyczne zapewniają lepszą legitymizację, a tym samym bardziej skuteczne wdrażanie trudnych reform fiskalnych. Presja instytucji międzynarodowych, które mają słaby lub wręcz żaden mandat demokratyczny, może utrudniać autoryzację polityczną takich reform.

W kontekście instytucjonalnym swoje rozważania na temat legitymacji prowadzi także Łukasz Hardt. Z jednej strony, podstawowe znaczenie ma legitymizacja demokratyczna, która przyznaje prymat podejmowania decyzji regulacyjnych politykom wybranym w wyborach. Z drugiej strony, ich decyzje mogą zostać wzbogacone przez refleksję specjalistów w danej dziedzinie, w ramach odpowiednio skonstruowanej procedury oceny skutków regulacji (OSR). Ten typ wzbogacenia danej polityki publicznej autor określa jako legitymację proceduralną lub substancjalną. Uznaje jednocześnie, że takiej funkcji nie pełni powierzchowne stosowanie OSR, które „jest tylko prostym ćwiczeniem administracyjnym”, mającym uzasadniać decyzje wcześniej podjęte przez polityków. Oznacza to, że legitymacja technokratyczna musi przynosić realny skutek merytoryczny, a nie jedynie działanie pozorowane. Wydaje się to podstawowym warunkiem dla każdego typu legitymizacji. Jeśli jakakolwiek instytucja nie ma większego wpływu na rzeczywistość lub tylko pozoruje działania – nie może efektywnie wypełniać funkcji legitymizacyjnej⁴¹. Ponadto, między różnymi typami legitymacji istnieje zależność hierarchiczna. Legitymacja technokratyczna (lub proceduralna/substancjalna) jest wyraźnie uzupełniająca wobec demokratycznej. W ten sposób Hardt buduje model instytucjonalny dla OSR, w ramach którego decyzje podejmują wyłącznie politycy mający odpowiedni mandat wyborczy, a jednocześnie eksperci dostarczają odpowiednich informacji o skutkach regulacji, które wzbogacają wiedzę polityków i czynią proces decyzyjny bardziej zrozumiały i przejrzysty dla obywateli. Wyzwaniem jest zbudowanie takich instytucji, które dają maksymalnie profesjonalną, transparentną i zobiektywizowaną (a więc nie upolitycznioną) wiedzę na temat przyjmowanej regulacji.

Z tego punktu widzenia wspomniane przez Hardta tendencje instytucjonalne w UE wydają się niepokojące. Zacierają bowiem granice między

⁴¹ T.G. Grosse (2014): *Wyzwania legitymizacji demokratycznej w Unii Europejskiej. Przykład wzmocnienia roli parlamentów narodowych*, w: A. Pacześniak, R. Wiszniowski (red.), *Europejska scena partyjna i jej aktorzy*, Wrocław: Wyd. Adam Marszałek, s. 30–57.

politykami a urzędnikami w ramach projektowanego systemu oceniającego regulacje UE. Tak się stanie, kiedy unijny panel ekspertów (*Regulatory Scrutiny Board*) uzyska możliwość wstrzymania procesu legislacyjnego, a więc podejmie decyzje, do której nie ma odpowiedniego mandatu demokratycznego. Z kolei włączenie polityków do oceny regulacji w ramach trójstronnego panelu, składającego się m.in. z przedstawicieli Parlamentu i Rady, czyni z niego forum polityczne a nie gremium niezależnych ekspertów mających dostarczać zbiektywizowanej wiedzy o skutkach regulacji.

(5) Podsumowanie

Konkludując dotychczasowe rozważania odniosę się do teorii instytucjonalnej, zwłaszcza w kontekście relacji między władzą a instytucjami. W ramach omawianej teorii podejmowane są pewne wątki dotyczące pojęcia władzy, choć nie zawsze zajmują one wiodące miejsce lub są dostatecznie wyjaśnione. Tymczasem wyniki naszego projektu wskazują, że kategoria władzy jest kluczowa szczególnie dla zrozumienia zarządzania kryzysem. Duże znaczenie dla skuteczności tego zarządzania ma „władza nad sobą samym”⁴², a więc zdolność określonego podmiotu do podejmowania decyzji umożliwiających zażegnanie kryzysu lub posiadanie autonomii wobec nacisków zewnętrznych, które mogą narzucać niekorzystną dla danego podmiotu strategię wychodzenia z kryzysu. Podstawowym wyzwaniem dla decydentów nie jest bowiem jedynie pokonanie występujących problemów, dysfunkcji lub sprzeczności w konkretnym systemie. Jest nim przyjęcie najbardziej optymalnej ścieżki wyjścia z kryzysu, która będzie relatywnie szybka, minimalizująca koszty społeczne i polityczne, jak również doprowadzi do zainicjowania długofalowych procesów wzrostu gospodarczego lub najbardziej korzystnego modelu rozwoju. Strategia antykryzysowa jest więc jednocześnie próbą optymalizacji kosztów kryzysu, wzmocnienia lub rekonfiguracji systemu władzy politycznej, wreszcie zbudowania podstaw instytucjonalnych (w tym w zakresie zarządzania, głównych procesów ekonomicznych i czynników konkurencyjności), które będą określały wyłaniający się z kryzysu modelu rozwoju gospodarczego.

⁴² Por. V. Lowndes, M. Roberts (2013), s. 78–79.

Jak się wydaje, zarówno dla kryzysu azjatyckiego, jak i w strefie euro zasadnicze znaczenie miało właśnie to, jaki model gospodarczy będzie obowiązywał po przezwycięzeniu największych problemów, jaka będzie jego długofalowa konkurencyjność i stabilność, wreszcie jakie korzyści i koszty jego funkcjonowania. O wszystkich tych elementach decyduje władza, a różne kategorie instytucji (regulacje, zasady, procedury, idee) są przedmiotem gry politycznej, instrumentami działań antykryzysowych oraz elementami postkryzysowej architektury systemu rządów i modelu gospodarczego. W przypadku stosunków międzynarodowych władza ma charakter geopolityczny i strukturalny (w rozumieniu hierarchicznych relacji między poszczególnymi podmiotami), jest też zależna od potencjału poszczególnych aktorów do strategicznego działania, panowania nad sytuacją kryzysową i oddziaływania na inne podmioty.

Instytucjonalizm wskazuje na dwie grupy aktorów: tworzących regulacje (*rule makers*) oraz je przyjmujących (*rule takers*). Obie strony mają własne interpretacje reguł, norm, wartości lub idei⁴³. Jednak to dystrybucja władzy między nimi decyduje zarówno o tym, jakie instytucje powstaną, jak również w jaki sposób będą później implementowane. W kontekście międzynarodowym władza nad regułami, ich stanowieniem lub wdrażaniem, ma najczęściej charakter asymetryczny. Tak było m.in. w kryzysie strefy euro, w którym uwypukliła się przewaga niewielkiej grupy najbardziej wpływowych państw członkowskich, która decydowała o strategii antykryzysowej i nowych instytucjach powstających dla zażegnania problemów. Szczególny nacisk położono na egzekucję działań antykryzysowych w unii walutowej.

Koncentracja władzy nawiązuje do koncepcji instytucjonalizmu zorientowanego na aktorów (*actor-centered institutionalism*). Według niej, tylko podmioty o największym potencjale mogą podejmować działania strategiczne, w tym antykryzysowe⁴⁴. Są to aktorzy, którzy będą mieli z jednej strony największy zasób „władzy nad sobą samym”, a z drugiej największe zdolności do oddziaływania na inne podmioty. W przypadku kryzysu strefy euro dominującym aktorem były przede wszystkim Niemcy, w nieco mniejszym stopniu Francja. W sytuacjach krytycznych znaczący wpływ miał podmiot

⁴³ W. Streek, K. Thelen (eds.) (2005): *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford: Oxford University Press.

⁴⁴ Por. F.W. Scharpf (1997): *Games Real Actors Play: Actor-Centred Institutionalism In Policy Research*, Boulder: Westview Press.

zewnątrzny, tj. Stany Zjednoczone Ameryki, a spośród instytucji międzynarodowych także MFW i EBC.

Popularną koncepcją instytucjonalną jest model pryncypała (mocodawcy) i agenta (*principal – agent model*)⁴⁵. Zakłada on hierarchię relacji między poszczególnymi podmiotami, w ramach której te mające największą władzę (lub legitymizację polityczną) podejmują decyzje, a następnie delegują ich realizację do instytucji agencyjnych. Wspomniany model został rozwinięty w kontekście badań nad integracją europejską i miał na celu wyjaśnić relacje między państwami członkowskimi a instytucjami technokratycznymi w UE⁴⁶. W odniesieniu do kryzysu strefy euro podział na decydentów politycznych i podmioty implementujące decyzje w dużej mierze pokrył się z podziałem między państwami udzielającymi kredytów oraz tymi, które zostały ich dłużnikami i musiały podporządkować się woli politycznej wierzycieli. Rola instytucji technokratycznych (agencyjnych) w UE stała się w dużym stopniu instrumentem egzekucji tej zależności. W czasie kryzysu azjatyckiego rolę pryncypała i głównego kredytodawcy pełnił MFW, choć w cieniu tej organizacji były najbardziej wpływowe państwa zachodnie na czele z USA.

Inna koncepcja wskazuje na koncentrację władzy w elitach politycznych, administracji, wojsku i biznesie⁴⁷. W przypadku kryzysu liczą się jednak także społeczeństwa, a nie tylko elity. Widać to najlepiej w odniesieniu do aspektu legitymizacyjnego. Trudności ekonomiczne podkopywały legitymację władzy, a tym samym przyczyniały się do oddolnego kwestionowania elit sprawujących rządy, a nawet dotychczasowych podstaw instytucjonalnych systemu władzy. Mogło to prowadzić do odrzucenia zarówno dawnych elit, jak i instytucji politycznych, co można nazwać „buntem mas” lub „rewolucją” wobec istniejącego systemu.

Powyższe rozważania prowadzą mnie do próby nakreślenia modelu teoretycznego, wyjaśniającego powiązania między władzą a instytucjami (por. rysunek).

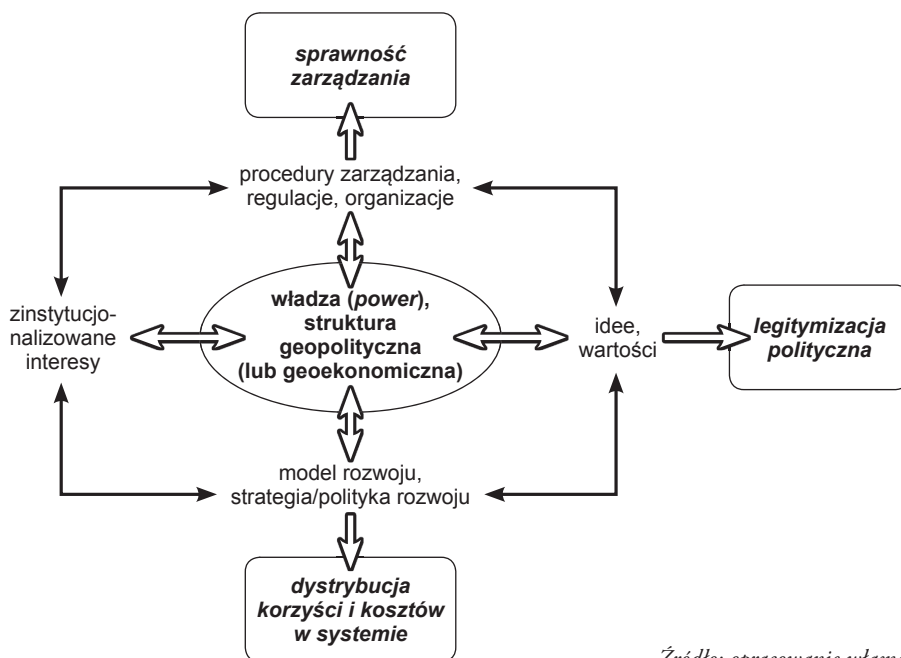
⁴⁵ B.G. Peters (2005): *Institutional Theory in Political Science: The 'New Institutionalism'* (wydanie drugie), London: Continuum.

⁴⁶ M.A. Pollack (1997): *Delegation, agency and agenda setting in the European Community*, International Organization 51 (1): 99–134; H. Kassim, A. Menon (2003): *The principal–agent approach and the study of the European Union: promise unfulfilled?*, Journal of European Public Policy, 10 (1), s. 121–139; S. Billiet (2009): *Principal–agent analysis and the study of the EU: What about the EC's external relations?*, Comparative European Politics, 7 (4), s. 435–454.

⁴⁷ C. Wright Mills (1956): *The Power Elite*, Oxford: Oxford University Press.

W jego centrum jest władza polityczna, która ma charakter strukturalny, a więc powinna być rozumiana w ujęciu geopolityki (lub geoeconomii). Wchodzi ona w relacje z różnymi kategoriami instytucji (znajdują się one wokół centralnego pola władzy). Wyróżniłem cztery zasadnicze typy instytucji. Po pierwsze – są to organizacje, w tym międzynarodowe, ale także regulacje, procedury i wszystkie inne mechanizmy służące zarządzaniu. Drugą kategorią instytucjonalną są idee, normy i wartości, które mają zasadnicze znaczenie m.in. dla legitymizacji władzy, ale również dla mobilizacji społeczeństw na rzecz określonej polityki, np. w celu wyjścia z kryzysu. Kolejną kategorią jest model rozwoju, preferowana polityka rozwoju, wizja bądź strategia polityczna. Odpowiada ona m.in. za dystrybucję kosztów i korzyści w obrębie danego reżimu gospodarczego lub systemu politycznego, czyli ściśle wiąże się z ekonomią polityczną. Wreszcie czwartą kategorią są interesy, a więc postrzeganie korzyści poszczególnych aktorów lub grup społecznych, które jest zakorzenione w określonym układzie politycznym i ekonomicznym, a tym samym ma charakter zinstytucjonalizowany.

Rysunek 1: Model relacji władzy z różnymi kategoriami instytucji



Źródło: opracowanie własne.

Relacja między kategorią władzy a instytucjami ma charakter dwustronny. Przykładowo: władza kreuje i wykorzystuje instytucje do realizacji własnych celów, w tym do ugruntowania istniejącej hierarchii władzy lub przebudowy (rekonfiguracji) określonego układu politycznego. Kryzys staje się znakomitym pretekstem do takich działań. Jednocześnie instytucje są ograniczeniem dla władzy. Tak jest zarówno z istniejącymi regulacjami lub procedurami, które mogą być utrudnieniem dla podejmowania sprawnych decyzji w kryzysie. Podobnie jest z normami i ideami, które zawężają możliwości działań politycznych, niekiedy kosztem skuteczności osiągania celów, w tym możliwości sprawnego pokonania sytuacji kryzysowej. Z kolei model rozwoju może początkowo być źródłem korzyści, aby później zamienić się w pułapkę rozwojową, która nie tylko przyczynia się do problemów i kosztów, ale stanowi poważne wyzwanie dla systemu politycznego. Jak się wydaje, poszczególne kategorie instytucji mogą wchodzić ze sobą w interakcje (np. idee kształtują regulacje, a interesy wpływają na preferowany wzór rozwoju).

W odniesieniu do zarysowanego modelu możemy definiować sam kryzys. Będzie on zaburzeniem całego układu, w tym w odniesieniu do struktury władzy, trajektorii (modelu) rozwoju, dystrybucji korzyści i kosztów w obrębie systemu, jakości zarządzania, zaspokajania interesów i aspiracji społecznych, a także wiodących idei, wartości oraz legitymizacji politycznej.

Literatura:

- Acemoglu D., Robinson J.A. (2012): *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, New York: Crown Publishing.
- Badie B., Berg-Schlosser D., Morlino L. (eds.) (2011): *International Encyclopedia of Political Science*, vol. 2, London: Sage.
- Billiet S. (2009): *Principal-agent analysis and the study of the EU: What about the EC's external relations?*, *Comparative European Politics*, 7 (4), s. 435–454.
- Brexit vote set to fuel more referendums*, *Financial Times*, 9.05.2016.
- Caporaso J.A., Levine D.P. (1992): *Theories of Political Economy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- DiMaggio P.J., Powell W.W. (2004): *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*, w: F. Dobbin (ed.), *The New Economic Sociology. A Reader*, Princeton – Oxford: Princeton University Press.

- Dobry M. (1995): *Socjologia kryzysów politycznych*, Warszawa: PWN.
- Doner R. (2015): *Success as Trap? Crises and Challenges in Export Oriented Southeast Asia*, w: T.J. Pempel, K. Tsunekawa (eds.): *Two Crises, Different Outcomes*, Ithaca – London: Cornell University Press, s. 163–184.
- Follesdal A., Hix S. (2006): *Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik*, *Journal of Common Market Studies*, 44 (3), s. 533–562.
- Foucault M. (2000): *Filozofia, historia, polityka. Wybór pism*, Warszawa – Wrocław: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Gasset J.O. (2002): *Bunt mas*, Warszawa: Muza SA.
- Granovetter M. (1992): *Economic Institutional as Social Constructions: A Framework for Analysis*, *Acta Sociologica*, 35 (1), s. 3–11.
- Greenville S. (2000): *Capital Flows and Crises*, w: G.W. Noble, J. Ravenhill (eds.), *The Asian Financial Crisis and the Architecture of Global Finance*, Cambridge: Cambridge University Press, s. 36–56.
- Grimes W.W. (2009): *Currency and Contest in East Asia: The Great Power Politics of Financial Regionalism*, Ithaca: Cornell University Press.
- Grosse T.G. (2006): *Silne państwo, czyli jakie?*, *Analizy i Opinie* nr 59, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Grosse T.G. (2007): *Koncepcja state capacity i jej odniesienie do współczesnej praktyki politycznej*, *Studia Polityczne*, 20, s. 35–62.
- Grosse T.G. (2012): *Changes in Western democracy: a systemic crisis, or a chance to overcome it?*, *Politeja*, 21 (3), s. 133–154.
- Grosse T.G. (2012): *Dwupoziomowy system polityczny w Europie*, *Przegląd Europejski*, 25 (2), s. 7–26.
- Grosse T.G. (2012): *Egzogeniczna gospodarka w Polsce. Model kapitalizmu wynikający z przemian politycznych, Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*, *Zeszyt 24*, Rzeszów: Uniwersytet Rzeszowski, Katedra Teorii Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych, s. 16–35.
- Grosse T.G. (2012): *W objęciach europeizacji. Wybrane przykłady z Europy Środkowej i Wschodniej*, Warszawa: ISP PAN.
- Grosse T.G. (2013) (red.): *Między polityką a rynkiem. Kryzys Unii Europejskiej w analizie ekonomistów i politologów*, Warszawa: Uczelnia Łazarskiego.
- Grosse T.G. (2014): *Kryzys demokracji w Europie*, *Przegląd Europejski*, 33 (3), s. 24–52.
- Grosse T.G. (2014): *Wyzwania legitymizacji demokratycznej w Unii Europejskiej. Przykład wzmocnienia roli parlamentów narodowych*, w: A. Pacześniak, R. Wiszniowski

- (red.), *Europejska scena partyjna i jej aktorzy*, Wrocław: Wyd. Adam Marszałek, s. 30–57.
- Grosse T.G. (2015): *A Potential for Revolution in Europe?*, w: B.J. Góralczyk (ed.), *European Union on The Global Scene: United or Irrelevant?* Warsaw: Centre for Europe, University of Warsaw, s. 203–223.
- Grosse T.G. (2015): *Bez „przełomu instytucjonalnego” w Europie*, w: L. Wojnicz, D. Rdzanek, M. Potkańska (red.), *W poszukiwaniu finalité politique Unii Europejskiej. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, Szczecin – Warszawa: Instytut Politologii i Europeistyki Uniwersytetu Szczecińskiego, s. 81–100.
- Grosse T.G. (2015): *Overcoming Crisis in the Process of European Integration*, w: K.A. Wojtaszczyk (ed.), *Crises in the Process of European Integration and Approaches to their Management*, Warsaw: ASPRA-JR, s. 61–80.
- Hall P.A., Taylor R. (1996): *Political Science and the Three Institutionalisms*, *Political Studies*, 44, s. 936–957.
- Hooghe L., Marks G. (2009): *A postfunctionalist theory of European integration: From permissive consensus to constraining dissensus*, *British Journal of Political Science*, 39 (1), s. 1–23.
- Kassim H., Menon A. (2003): *The principal–agent approach and the study of the European Union: promise unfulfilled?*, *Journal of European Public Policy*, 10 (1), s. 121–139.
- Katzenstein P.J. (ed.) (1978): *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*, Madison: University of Wisconsin Press.
- Kotz D.M. (2015): *The Rise and Fall of Neoliberal Capitalism*, Cambridge: Harvard University Press.
- Legiędź T. (2013): *Nowa ekonomia instytucjonalna a zmiany paradygmatu rozwoju gospodarczego*, *Ekonomia – Economics*, 4 (25), s. 77–91.
- Lipset S.M. (1995): *Homo politicus. Społeczne podstawy polityki*, Warszawa: PWN.
- Lowndes V., Roberts M. (2013): *Why Institutions Matter. The new Institutionalism in Political Science*, New York: Palgrave Macmillan.
- Olsen J.P. (2009): *Change and Continuity: An Institutional Approach to Institutions of Democratic Government*, *European Political Science Review*, 1 (1), s. 3–32.
- Ostry J.D., Loungani P., Furceri D. (2016): *Neoliberalism: Oversold?*, *Finance & Development*, June 2016, 53 (2), s. 38–41.
- Pempel T.J. (2010): *Soft Balancing, Hedging, and Institutional Darwinism: The Economic-Security Nexus and East Asian Regionalism*, *Journal of East Asian Studies*, 10, s. 209–238.

- Pempel T.J. (2015): *Two Crises, Two Outcomes*, w: T.J. Pempel, K. Tsunekawa (eds.), *Two Crises, Different Outcomes*, Ithaca – London: Cornell University Press, s. 17–40.
- Pepinsky T.B. (2015): *Political Business and External Vulnerability in Southeast Asia*, w: T.J. Pempel, K. Tsunekawa (eds.), *Two Crises, Different Outcomes*, Ithaca – London: Cornell University Press, s. 137–162.
- Peters B.G. (2005): *Institutional Theory in Political Science: The 'New Institutionalism'* (wydanie drugie), London: Continuum.
- Pierson P. (2004): *Politics in Time: History, Institutions and Social Analysis*, Princeton: Princeton University Press.
- Pollack M.A. (1997): *Delegation, agency and agenda setting in the European Community*, *International Organization* 51 (1), s. 99–134.
- Porte C. de la, Heins E. (2015): *A new era of European Integration? Governance of labour market and social policy since the sovereign debt crisis*, *Comparative European Politics*, 13 (1), s. 8–28.
- Risse T., Kleine M. (2007): *Assessing the Legitimacy of the EU's Treaty Revision Methods*, *Journal of Common Market Studies*, 45 (1), s. 69–80.
- Saurugger S. (2014): *Theoretical Approaches to European Integration*, Houndsmill: Palgrave Macmillan.
- Scharpf F.W. (1997): *Games Real Actors Play: Actor-Centred Institutionalism In Policy Research*, Boulder: Westview Press.
- Schmidt V. A. (2006): *Democracy in Europe. The EU and National Politics*, Oxford – New York: Oxford University Press.
- Schmidt V.A. (2004): *The European Union: Democratic Legitimacy in a Regional State?*, *Journal of Common Market Studies*, 42 (5), s. 975–997.
- Schmidt V.A. (2008): *Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourses*, *Annual Review of Political Science*, 11, s. 303–326.
- Schumpeter J.A. (1994): *Capitalism, Socialism and Democracy*, London: Routledge.
- Shepsle K. (2005): *Rational Choice Institutionalism*, Cambridge: Harvard University Press.
- Streek W., Thelen K. (eds.) (2005): *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford: Oxford University Press.
- Turner A. (2016): *Between Debt and the Devil. Money, Credit, and Fixing Global Finance*, Princeton – Oxford: Princeton University Press.

Waltz K. (1979): *Theory of International Politics*, Reading: Addison-Wesley Publishing Company.

Wielka Encyklopedia PWN, tom 15, Warszawa: PWN.

Woo-Cumings M. (ed.) (1999): *The Developmental State*, Ithaca: Cornell University Press.

Wright Mills C. (1956): *The Power Elite*, Oxford: Oxford University Press.

Noty biograficzne

Marek Aleksander Cichocki

Dyrektor programowy Centrum Europejskiego Natolin oraz redaktor naczelny periodyku „Nowa Europa. Przegląd Natoliński”. Profesor w Collegium Civitas. Były doradca Prezydenta RP ds. traktatu konstytucyjnego i przyszłości UE oraz sherpa ds. Traktatu z Lizbony. Specjalizuje się w tematyce niemieckiej, integracji europejskiej i historii idei politycznych. Autor licznych publikacji poświęconych wyżej wymienionym zagadnieniom.

Jan Fałkowski

Ekonomista, doktor habilitowany i adiunkt w Katedrze Ekonomii Politycznej na Wydziale Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego. Przedmiotem jego badań są instytucje polityczne i gospodarcze oraz ich wpływ na politykę państwa.

Tomasz Grzegorz Grosse

Sociolog, politolog i historyk. Profesor na Uniwersytecie Warszawskim, kierownik Zakładu Polityk Unii Europejskiej. Specjalizuje się w analizie polityk gospodarczych w UE i w państwach członkowskich, a także w zarządzaniu publicznym. Ostatnio opublikował „W poszukiwaniu geokononii w Europie”, ISP PAN, 2014 oraz zredagował książkę „Między polityką a rynkiem. Kryzys Unii Europejskiej w analizie ekonomistów i politologów”, Uczelnia Łazarskiego, 2013.

Łukasz Hardt

Ekonomista, członek Rady Polityki Pieniężnej w kadencji 2016-2022. Profesor na Wydziale Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego, kierownik Katedry Ekonomii Politycznej. Od 2015 r. członek Narodowej Rady Rozwoju przy Prezydencie RP. Specjalizuje się w tematyce ekonomii instytucjonalnej, metodologii ekonomii oraz historii myśli ekonomicznej.

Piotr Koryś

Adiunkt w Katedrze Historii Gospodarczej na Wydziale Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego. Ekspert w dziedzinie gospodarki w Instytucie Sobieskiego. Specjalizuje się w historii gospodarczej oraz ekonomii instytucjonalnej.