

REGULACJA GLOBALNYCH RYNKÓW Z PERSPEKTYWY NOWEJ EKONOMII POLITYCZNEJ

Wprowadzenie

W ostatnich kilku dekadach zaobserwowano dynamiczny proces integracji gospodarek narodowych i ich fragmentów, jakimi są rynki. Integracja gospodarek i rynków narodowych wymusza pytania dotyczące roli państwa w systemie gospodarczym, jakim jest gospodarka światowa. W szczególności chodzi tu o aktywność państwa w zakresie regulacji procesów gospodarczych dokonywanych w obrębie integrujących się rynków towarów, usług i kapitału. Ekonomiczna rola państwa, w tym także w zakresie regulacji, jest przedmiotem sporów w ekonomii już od wielu lat. Teoria ekonomii do regulacji państwa stosowała różne podejścia: normatywne, pozytywne. Zdaniem autorki do wyjaśniania kwestii dotyczących regulacji globalnych rynków powinna być wykorzystywana teoria państwowej regulacji, opracowana przez nową ekonomię instytucjonalną, a w szczególności nową ekonomię polityczną. W opracowaniu zostanie omówiona perspektywa analityczna „kaperowniczej” teorii regulacji jako najbardziej odpowiednia do analizowania aktywności państwa w obrębie globalnych rynków. Modele regulacji zaproponowane na gruncie ekonomii wcześniej, w szczególności chodzi tu o normatywną teorię regulacji oraz tradycyjne ekonomiczne modele regulacji, albo nie wyjaśniały w sposób zadowalający rzeczywistości dotyczącej regulacji państwa, albo wręcz przeczyły tej rzeczywistości. To ostatnie odnosi się w szczególności do teorii regulacji w interesie publicznym. Autorka opracowania zdecydowała się na przedstawienie perspektywy nowej ekonomii politycznej na regulację publiczną także ze względu na podjętą przez nią próbę analizy regulacji publicznej na poziomie ponadnarodowym oraz związane z tym kwestie dotyczące działań politycznych, których istotą jest współpraca i koordynacja w dziedzinie regulacji globalnych rynków.

1. Regulacyjna funkcja państwa w świetle nowej ekonomii politycznej

Na gruncie teorii ekonomii można wyróżnić dwa zasadnicze podejścia do regulacyjnej funkcji państwa. Pierwsze podejście jest związane z normatywną teorią regulacji, drugie z pozytywną teorią regulacji, reprezentowaną przez przedstawicieli ekonomicznej teorii regulacji (G.J. Stiglera, S. Peltzman, G.S. Beckera) oraz teorią regulacji grup interesu, tzw. „kaperowniczą teorią regulacji”, którą wiąże się z czołowymi przedstawicielami nowej ekonomii instytucjonalnej, a szczególnie nowej ekonomii politycznej, takimi jak m.in.: G. Tullock, J.M. Buchanan, A.O. Krueger i M. Olson.

Wskazane składowe pozytywnej teorii regulacji jako ujęcia teoretyczne alternatywne w stosunku do normatywnej teorii regulacji zwracają uwagę na fakt, że rozwiązania regulacyjne nie powstają wcale, a w każdym razie nie głównie dlatego, że potrzebne są działania państwa przyczyniające się do wzrostu dobrobytu społecznego. W gospodarce rynkowej regulacja staje się towarem, którego podaż i popyt kreują określone grupy interesów czy grupy nacisku w celu realizacji swoich funkcji użyteczności.

Podejście do regulacji publicznej reprezentowane przez przedstawicieli nowej ekonomii politycznej należy traktować jako ważne rozwinięcie i wzbogacenie ekonomicznej teorii regulacji z kilku, jak się wydaje, względów.

Po pierwsze, regulacja państwowa jest traktowana zarówno jako regulacja legislacyjna, czyli aktywność państwa polegająca na tworzeniu podstaw decyzji podmiotów gospodarczych, ale także regulacja wykonawcza (operacyjna), w ramach której rząd (agencja regulacyjna) oddziałuje na podmioty gospodarcze w formie rejestracji wejścia i wyjścia, regulacji ceny, jakości produktu itd. Przy czym szczególną wagę przedstawiciele nowej ekonomii politycznej przywiązują do tworzenia przez państwo ładu rynkowego poprzez regulację legislacyjną.

Po drugie, państwo w roli regulatora przestaje być „czarną skrzynką”. Regulacja publiczna jest prowadzona przez wyraźnie określonych aktorów politycznych; wprowadza się rozróżnienie pomiędzy ustawodawcami (parlamentarzystami), członkami rządu i urzędnikami agencji regulacyjnej.

Nowa ekonomia polityczna podkreśla też wyraźnie, że podmiotami zainteresowanymi regulacją są zarówno podmioty polityczne, jak i podmioty ekonomiczne. Aktorzy polityczni, tacy jak parlamentarzyści, wykorzystują regulację do przechwycenia renty w postaci głównie głosów wyborców i środków na finansowanie kampanii wyborczych, a dla biurokratów (urzędników ministerstw i agencji regulacyjnych) regulacja jest narzędziem realizacji funkcji użyteczności poprzez takie głównie zmienne jak: większy budżet na finansowanie działalności, prestiż zawodowy i społeczny itd. Z kolei powodem, dla którego pod-

mioty ekonomiczne zabiegają o regulację, jest dążenie do przechwycenia renty w postaci korzystnych rozwiązań regulacyjnych.

W celu realizacji funkcji użyteczności poprzez regulację aktorzy ekonomiczni i polityczni, z pobudek egoistycznych, przy uwzględnieniu kalkulacji korzyści i kosztów, podejmują działania kolektywne (zbiorowe), tworzą koalicje przetargowe pozwalające zawłaszczyć regulację dla własnych interesów. Regulacja publiczna jest przeprowadzana w ramach rozbudowanych relacji agencyjnych; mogą w związku z tym pojawić się problemy z kontrolą agenta przez pryncypała, w szczególności, gdy rolę pryncypała pełnią obywatele, którzy są obciążeni defektem ignorancji wyborczej.

Regulacja publiczna zależy od właściwości i struktury instytucji, które są z różną siłą działającymi ograniczeniami i bodźcami do działań redystrybucyjnych i produktywnych. Od nich zależy poziom aktywności aktorów politycznych i ekonomicznych o charakterze *rent seeking* i w konsekwencji poziom zaawodności państwa jako regulatora rynków.

2. Regulacja publiczna z udziałem państwa w ponadnarodowej strukturze politycznej

Podstawową formą regulacji rynków jest dla przedstawicieli nowej ekonomii politycznej regulacja publiczna¹. Jednak – co równie ważne – przedstawiciele tego nurtu uznają, że funkcja regulacyjna państwa musi uwzględniać fakt, iż gospodarki narodowe coraz bardziej integrują się, tworząc system gospodarczy, jakim jest gospodarka globalna. Zdaniem D. Rodricka gospodarka globalna wymusza rezygnację z państwa narodowego na rzecz globalnego federalizmu. W modelu globalnego federalizmu choć państwa narodowe niekoniecznie muszą zniknąć, to ich uprawnienia do narzucania ramowych reguł i ich egzekucji zostają ograniczone przez ponadnarodową władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą – coś na wzór globalnego państwa i rządu. Państwo globalne spełniałoby funkcje państwa narodowego, tylko że w globalnym wymiarze gospodarki i jej fragmentów, jakimi są rynki².

Z drugiej jednak strony D. Rodrick jest świadomy tego, że model państwa globalnego jako sposób zarządzania gospodarką światową może nie zostać tak szybko zaakceptowany. Państwa narodowe musiałyby bowiem pogodzić się z istotnym ograniczeniem suwerenności w zakresie wypełnianej funkcji regulacyjnej (i nie tylko) na rzecz scentralizowanego państwa i rządu światowego. Dlatego uznaje, że alternatywą dla globalnego federalizmu politycznego jest

¹ P. Arestis, M. Sawyer: *The Economic Analysis Underlying the Third Way*. „New Political Economy” 2001, No. 2.

² D. Rodrick: *Development Strategies in the Next Century*. W: *Developing Economies in the Twenty-First Century. The Challenges of Globalization*. Red. I. Yamazawa. JETRO, Chiba 2000.

ponadnarodowa struktura regulacyjna, w ramach której wypracowywane byłyby rozwiązania regulacyjne (międzynarodowe standardy i zalecenia regulacyjne), które następnie byłyby przenoszone i harmonizowane na poziomie poszczególnych krajów. Niestety, taka ponadnarodowa struktura stanowienia norm i nadzoru nad globalnym rynkiem ma istotny mankament, głównie odnoszący się do trudności w zabezpieczeniu egzekucji sformułowanych norm na poziomie państw narodowych. Tylko na poziomie państw narodowych, a nie żadnego innego elementu tej struktury ponadnarodowej, są nadal zagwarantowane pełne formalne prawa do egzekucji formułowanych norm i standardów. Oczywiście jest możliwe, aby państwa narodowe zgodziły się na większy formalizm działającej ponadnarodowej struktury politycznej i ponoszenie odpowiedzialności politycznej na forum międzynarodowym. Wskazywana jest ponadnarodowa struktura Światowej Organizacji Handlu (WHO) jako modelowe rozwiązanie ponadnarodowej działalności państw gwarantujące obronę interesów narodowych, ale także wiążące się z ponoszeniem przez państwa odpowiedzialności politycznej³. Bez jasnego systemu egzekucji formułowanie norm jest działaniem życzeniowym⁴. Trudno nie zgodzić się z takim stanowiskiem. Zwracał na to zresztą uwagę już twórca tzw. umowy społecznej Thomas Hobbes twierdząc, że umowy bez miecza nie zapewnią ludziom bezpieczeństwa⁵.

Na ważną w tej mierze kwestię zwrócił uwagę także J.H. Dunning⁶. Jego zdaniem rysuje się nowy układ polityczny o charakterze policentrycznym, w którym pojedyncze państwo narodowe będzie jednym z elementów złożonego systemu powiązanych ze sobą i konkurujących podmiotów uprawnionych do zarządzania gospodarką. Rodzą się więc dwa ogromnie ważne problemy, a mianowicie: suwerenności państwa narodowego oraz ponadnarodowej współpracy i koordynacji w zakresie regulacji gospodarką. Autor ten, co zasługuje na podkreślenie, wyraża uzasadnione obawy, że państwa, w szczególności te słabsze, mogą zatracić suwerenność w zakresie kształtowania ładu instytucjonalnego i wpływu na rodzimą gospodarkę. Jak zauważa N. Woods, większość krajów to słabe państwa, a więc realnie są cieniami silnych państw (niejednokrotnie zwiększających swoją siłę wpływu poprzez nieformalne wsparcie międzynarodowych organizacji gospodarczych i finansowych), ale także globalizacji ekonomicznej⁷.

³ D. Rodrick D.: *One Economics, Many Recipes. Globalization, Institutions and Economic Growth*. Princeton University Press 2008.

⁴ A. Maddison: *The World Economy: A Millennial Perspective*. OECD, Maddison, Paris 2001.

⁵ T. Hobbes: *Lewiatan*. PWN, Warszawa 1954.

⁶ J.H. Dunning: *Introduction, Governments and Macro-Organization of Economic Activity: A Historical and Spatial Perspective*. W: *Governments, Globalization and International Business*. Red. J.H. Dunning. New York 1997.

⁷ N. Woods: *Globalization, Inequality and World Politics*. Oxford University Press, Oxford 1999, s. 47.

3. Współpraca i koordynacja w działaniach politycznych w sferze regulacyjnej na poziomie ponadnarodowym

Nowa ekonomia instytucjonalna, a w szczególności nurt nowej ekonomii politycznej, przywiązuje dużą wagę do problemu publicznych działań kolektywnych. Istotą działania kolektywnego według założeń tego nurtu ekonomii jest współpraca i koordynacja. Współpracę i koordynację pomiędzy aktorami politycznymi, starającymi się zadowolić grupy interesu, utrudniają konflikty pojawiające się w związku z problemem równowagi zagnieżdżonym w dylemacie więźnia. Uczestnicy gry politycznej „skażeni” dylematem więźnia przedkładają interes własny nad dobro wspólne (dobro wypracowane w wyniku kooperacji), osiągają w konsekwencji w równowadze Nasha łączne korzyści niższe, niż gdyby współpracowali, mając na uwadze dobro wspólne⁸. Działania polityczne, ze względu na racjonalność indywidualną, mogą więc nie zostać podjęte lub zostaną podjęte, ale będą one wyraźnie suboptymalne.

Ponadto, na co zwracają uwagę P. Genschel i T. Plumper⁹, współpraca aktorów politycznych w dziedzinie regulacyjnej jest pochodną ich liczby oraz stopnia zróżnicowania interesów. Problem współpracy aktorów politycznych (reprezentantów państw) w niewielkiej grupie o takich samych interesach praktycznie nie istnieje. Współdziałanie jest stosunkowo łatwe, jeżeli liczba reprezentantów państw współpracujących jest mała, a ich interesy nie różnią się istotnie. Wtedy stworzenie koalicji (reprezentantów) państw dla osiągnięcia korzyści z współpracy bez wsparcia z zewnątrz (aktorzy polityczni poza koalicją) jest stosunkowo łatwe. Gorzej jest, jeżeli liczba reprezentantów państw jest duża, a stopień zróżnicowania ich interesów jest wysoki. W tym przypadku reprezentanci państw współpracujących muszą zabiegać o wsparcie reprezentantów państw o innych preferencjach politycznych. Wielkość najmniejszej trwałej koalicji jest w tym przypadku większa. Jej zapewnienie jest jednak tylko warunkiem koniecznym, ale niewystarczającym do zagwarantowania kooperacji aktorów politycznych, albowiem, jeżeli dezercja wśród reprezentantów państw rośnie szybciej niż użyteczność z współpracy (wzrasta liczba współpracujących aktorów politycznych), to istnieje zagrożenie, że współpraca nie będzie rozprzestrzeniać się na wszystkich aktorów politycznych (państwa).

W ramach politycznych działań kolektywnych w sferze regulacyjnej może uzewnętrznić się problem „jazdy na gapę” (*free riding*). Szczególnie mocno problem ten w ramach politycznych działań kolektywnych podkreślają M. Olson

⁸ B.R. Weingast: *The economic role of political institutions: Market-Preserving federalism and economic development*. „Journal of Law, Economics, and Organization” 1995, No. 11 (1), s. 1-31; *Governance in a Global Economy: Political Authority in Transition*. Red. M. Kahler & D.A. Lake. Princeton University Press 2003.

⁹ P. Genschel: *Globalization and the welfare state: a retrospective*. „Journal of European Public Policy”, August 2004, s. 613-636; P. Genschel, T. Plumper: *Regulatory competition and international co-operation*. „Journal of European Public Policy”, December 1997, s. 626-642.

i M. Aoki. Każde państwo ma interes w ukrywaniu korzyści płynących z działań wspólnych, tak aby zmniejszyć swój wkład w koszty dochodzenia do pożądanych rezultatów regulacyjnych. W małych środowiskach politycznych, w których wszyscy się nawzajem znają i współpracują ze sobą ściśle, istnieje szansa, że koordynacja będzie przebiegać łatwiej, a pożądane wyniki zostaną osiągnięte przy niższych kosztach. W nielicznych grupach aktorów politycznych problem gapowicza może zostać więc rozwiązany. Jednak problem ten może także nie odgrywać decydującej roli w kooperacji w przypadku dużej liczby aktorów politycznych, gdy występują znaczne dysproporcje w korzyściach pomiędzy nimi. Jeżeli przeważająca część dobra wspólnego (korzyści z kooperacji) zostanie skonsumowana przez głównych aktorów gry politycznej, ponoszących jednocześnie największe koszty koordynacji, to zachowanie pozostałych beneficjentów ma ograniczone znaczenie dla opłacalności kooperacji – tworzenia dobra wspólnego. W tej sytuacji główni aktorzy polityczni, mimo wysokich kosztów koordynacji, wykazują większą skłonność do współpracy niż w licznej zbiorowości aktorów politycznych, ale o bardziej równomiernym rozkładzie korzyści¹⁰. Podsumowując, nowa ekonomia polityczna utrzymuje, że wraz ze wzrostem heterogeniczności interesów aktorów politycznych ciężar związany z ponadnarodową regulacją rynków będą przejmować na siebie najważniejsi gracze polityczni (najsilniejsze państwa) lub najbardziej zainteresowane nią podmioty uczestniczące w grze politycznej.

Współpraca pomiędzy racjonalnymi egoistami-rządzącymi może być dokonywana tylko w odpowiednich warunkach (klimacie). Ten klimat zdaniem przedstawicieli nowej ekonomii instytucjonalnej tworzą instytucje będące szeroko rozbudowaną strukturą ograniczeń i zachęt do kooperacji. Znaczenie instytucji dla współpracy i koordynacji oddaje najlepiej D.C. North¹¹, jeden z najwybitniejszych przedstawicieli tego nurtu ekonomii, gdy podkreśla, że „niewidzialna ręka” nie sprawi, że problem koordynacji zniknie. Mogłoby to nastąpić jedynie wtedy, gdy koszty koordynacji równałyby się zeru, proces negocjacji byłby całkowicie transparentny, a strony porozumienia by sobie ufały. Stąd warunkiem *sine qua non* udanej współpracy i koordynacji działań politycznych są instytucje, i to przede wszystkim instytucje konstruowane na potrzeby tej współpracy¹².

¹⁰ M. Aoki: *Toward a Comparative Institutional Analysis*. The MIT Press, Cambridge, Mass., 2001; M. Olson: *The Rise and Decline of Nations*. Yale University Press, New Haven 1982; M. Olson: *Why Poor Economic Policies Must Promote Corruption: Lessons from the East for All Countries*. W: *Institutions and Economic Organization in the Advanced Economies*. Red. M. Baldassarri, L. Paganetto, E.S. Phelps. MacMillan Press, Houndmills 1998; M. Olson, R. Zeckhauser: *An economic theory of alliances*. „Review of Economic and Statistics” 1966, No. 48.

¹¹ D.C. North jest przedstawicielem nowej ekonomii instytucjonalnej, choć częściej niż do nurtu nowej ekonomii politycznej jest zaliczany do nowej historii gospodarczej. Tym niemniej to właśnie on rozwija instytucjonalny kontekst aktywności państwa jako regulatora rynków – jest uznawany za twórcę instytucjonalnego modelu państwa i jego roli w gospodarce.

¹² D.C. North: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. University Press, Cambridge 1990.

Instytucje nieformalne¹³ w politycznych działaniach kolektywnych należy rozważać jako bodźce do współpracy pomiędzy podmiotami politycznymi, gdy liczba partnerów politycznych jest bardzo mała (wręcz relacje bilateralne) oraz skład współpracujących partnerów politycznych jest relatywnie stały. M. Aoki mówi wręcz o wyższości projektowanych rozwiązań instytucjonalnych nad normami nieformalnymi (społecznymi) oraz sieciami społecznego i politycznego zaangażowania, głównie ze względu na różnice w zakorzenieniu instytucjonalnym poszczególnych państw i ich reprezentantów. Autor ten zwraca też uwagę, że koordynacja, jako uporządkowane działania aktorów politycznych na arenie międzynarodowej, musi mieć swoją logikę, którą tworzą takie czynniki jak: środowisko polityczne, w którym współpraca jest dokonywana, zakładane cele współpracy, etapy procesu współpracy, zidentyfikowane funkcje i zasoby aktorów politycznych oraz wyznaczone mechanizmy koordynacji¹⁴.

Wśród rozwiązań instytucjonalnych konstruowanych na potrzeby wyeliminowania defektu koordynacyjnego w ramach ponadnarodowej struktury regulacyjnej przedstawiciele nowej ekonomii politycznej postulują uwzględnić przede wszystkim¹⁵:

- przyjęcie zasad głosowania,
- przyjęcie zasad reprezentacji państw,
- przyjęcie zasad dotyczących przejrzystości informacyjnej, gwarantujących jednakowy dostęp państw do informacji i przyjętych rozstrzygnięć,
- przyjęcie reguł rozwiązywania konfliktów interesów – mają one nie tylko zwiększyć zaufanie i legitymizację zarządzania globalnego, ale także sprawić, iż będzie możliwe dochodzenie do rozwiązań w większym stopniu uwzględniających interes ogółu państw,
- usprawnienie procedur dochodzenia do satysfakcjonujących rozwiązań oraz procedur rozliczania z funkcji przedstawicielstwa państwowego,
- wyznaczenie koordynatora w ramach ponadnarodowej struktury politycznej w celu zapewnienia lepszej egzekucji globalnej praworządności.

Podsumowanie

Podejście do regulacji publicznej zaproponowane przez nową ekonomię polityczną jest płodną strukturą teoretyczną. Perspektywa analityczna tego nurtu ekonomii pozwala najlepiej wyjaśnić skomplikowaną materię regulacji publicznej, zwłaszcza gdy dokonywana jest ona na poziomie ponadnarodowym. Choć konstrukcja teoretyczna dotycząca struktury regulacyjnej rynków globalnych nie

¹³ Instytucje to formalne i nieformalne reguły gry oraz mechanizmy ich egzekwowania. Definicja za: D.C. North: *Institutions and economic performance*. W: *Rationality Institutions and Economic Methodology*. Red. U. Maki, B. Gustafsson and Ch. Knudsen. Routledge, London-New York 1993.

¹⁴ M. Aoki: Op. cit.

¹⁵ Za: J. Stiglitz: *Wizja sprawiedliwej globalizacji*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.

jest doskonała, to jednak, co trzeba wyraźnie podkreślić, uzmysławia potrzebę uwzględnienia w analizie aktywności państw w sferze regulacyjnej takich zagadnień jak współpraca i koordynacja. Nowa ekonomia polityczna dużo miejsca poświęca politycznym działaniom kolektywnym na poziomie ponadnarodowym. Formułuje ona konkretne tezy dotyczące współpracy i koordynacji w procesach politycznych dotyczących regulacji globalnych rynków. Jest to nurt ekonomii, który nie tylko formułuje hipotezy dotyczące ponadnarodowej regulacji rynków globalnych, ale także je testuje przy wykorzystywaniu metody badań jakościowych, jaką są studia przypadków. Ograniczenia w objętości opracowania nie pozwoliły omówić wyników badań analitycznych. Prowadzone badania analityczne w odniesieniu do regulacji globalnych rynków finansowych pozytywnie weryfikują hipotezy formułowane w tym względzie przez nową ekonomię polityczną jako czołowy nurt nowej ekonomii instytucjonalnej.

REGULATION OF GLOBAL MARKETS FROM THE PERSPECTIVE OF A NEW POLITICAL ECONOMY

Summary

Recently, the scientific discussion conducted in the social sciences, and in particular in economic theory, is clearly exposed thread state activity in the context of economic and financial globalization. In this paper the author discusses the matter for public regulation of global markets in the light of the new political economy. Particularly prominent is the issue of cooperation and coordination within the framework of transnational political action.