

**Stanisław Korenik**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

### **PROBLEMY WSPÓŁCZESNEGO INTERWENCJONIZMU PAŃSTWOWEGO W ŚWIETLE KRYZYSU FINANSOWEGO**

„Mamy zbyt wiele szacunku dla państwa, abyśmy pozwolili mu na ingerowanie w te sfery życia, w których nie ma ono nic do szukania”.

*Margaret Thatcher*

**Streszczenie:** Interwencjonizm państwowy jak każdy element gospodarki ulega zmianie w miarę rozwoju społeczno-gospodarczego. Wydaje się, że w ramach kryzysu globalnego należy też wypracować założenie interwencjonizmu realizowanego w tej skali. Obecne przedsięwzięcia realizowane w zakresie polityki ekonomicznej należy uznać za powierzchowne – nie zapobiegają one podobnym kryzysom w przyszłości.

**Słowa kluczowe:** interwencjonizm państwowy, kryzys gospodarczy.

Rola i miejsce państwa w gospodarce zmieniały się wielokrotnie na przestrzeni wieków. Jednak dopiero wraz z budową gospodarki rynkowej i zjawiskiem industrializacji rola państwa znacznie wzrosła, a jego działania były nakierowane na wspieranie uprzemysłowienia i wzmocnienie własnej gospodarki. Pierwszą kompletną doktryną ekonomiczną, stworzoną na podstawie tych działań państwa, był merkantylizm. Państwo odgrywało wtedy istotną rolę w procesie powstawania gospodarki kapitalistycznej. Wspomagało tworzenie i działalność przedsiębiorstw kapitalistycznych poprzez rozbudowę infrastruktury gospodarczej czy też systemu finansowo-kredytowego. Oprócz aktywnej polityki wobec przedsiębiorstw krajowych państwo stosowało protekcjonizm w stosunkach z partnerami handlowymi z zagranicy (m.in. ustanawiało wysokie cła na importowane towary), a za główny cel gospodarczy uznawało osiągnięcie dodatniego bilansu obrotu handlowego. Wraz z zakończeniem okresu największego rozwoju gospodarek kapitalistycznych przyszła pora na po-

parcie polityki wolnego handlu. Jej podstawowe przesłanki i zasady sformułował jeden z najśłynniejszych ekonomistów – A. Smith. Twierdził on, iż jakakolwiek ingerencja komórek państwowych w sprawy gospodarki stanowi naruszenie praw natury i wolności osobistej. Jednocześnie wymienił on pewne działania, dla których wyjątkowo dopuszczalna jest interwencja rządu i były to<sup>1</sup>: działania mające na celu ochronę „raczkujących” gałęzi przemysłu, regulacja handlu zagranicznego, zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego, budowa i utrzymanie dróg oraz placówek szkolnych, a także dostarczanie wszelkich dóbr, które są ważne dla społeczeństwa, a nie są dostarczane przez rynek prywatny. Do czasów I wojny światowej na świecie dominowała doktryna leseferyzmu, która zakładała minimalizację ingerencji państwa w sprawy gospodarcze. Jednak w okresie wojny rola państwa wzrosła, a po jej zakończeniu uległa ponownemu ograniczeniu. Zachowana jednak została ingerencja co do niektórych kwestii, np. polityka regionalna czy interwencje na rynku pracy. Sytuacja zmieniła się znacznie podczas wielkiego kryzysu światowego w latach 1929-1933 i po tym okresie ingerencja państwa w gospodarkę stale rosła, a popularność zyskała teoria interwencjonizmu państwowego J.M. Keynesa, który za główne wady kapitalizmu uznał „niezdolność do realizowania pełnego zatrudnienia oraz dowolny niesprawiedliwy podział bogactwa i dochodów”<sup>2</sup>. Krytyka ingerencji państwa pojawiła się już w połowie lat 60. XX wieku, znacznie nasiliła się w latach 80. i 90. tego wieku. Jej skutkiem było ograniczenie roli państwa w wielu krajach, przede wszystkim w Stanach Zjednoczonych i w Wielkiej Brytanii.

Wyjaśniając, na czym opierają się dwa główne modele roli państwa w gospodarce, obecnie występujące w teorii, można stwierdzić, iż polityka liberalizmu to dążenie do zapewnienia jak największej swobody w prowadzeniu działalności gospodarczej oraz szerokie otwarcie na świat<sup>3</sup>. Rola państwa w tym modelu sprowadzona jest jedynie do tworzenia infrastruktury umożliwiającej i ułatwiającej prowadzenie działalności gospodarczej oraz zapewnienie rozwoju wolnej konkurencji. Występuje on raczej tylko w teorii, jednakże warto przedstawić główne założenia, jakie model ten przyjmuje<sup>4</sup>:

- prowadzenie polityki budżetowej równowagi, a w rezultacie niedopuszczanie do powstawania deficytu budżetowego,
- kontrola ilości pieniądza w obiegu, a tym samym kontrola procesów inflacyjnych,

<sup>1</sup> H. Landreth, D.C. Colander, *Historia myśli ekonomicznej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s.121-122, za: S. Marciniak, *Makro- i mikroekonomia. Podstawowe problemy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 133.

<sup>2</sup> J.M. Keynes, *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1956, s. 483.

<sup>3</sup> *Współczesne problemy polityki ekonomicznej*, red. J. Sokołowski, Z. Przybyła, Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu, Jelenia Góra 2007, s. 380.

<sup>4</sup> T.T. Kaczmarek, *Zasady porządku w gospodarce rynkowej. Rola państwa*, Difin, Warszawa 2004, s.93-94; A. Karpiński, *Zakres interwencji państwa we współczesnych gospodarkach rynkowych*, Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk, Wrocław 1992, s. 22-23.

- pełne otwarcie gospodarki na świat i usunięcie wszelkich barier utrudniających swobodę kontaktów z partnerami zagranicznymi,
- unikanie nadmiernego opodatkowania zysków i dochodów,
- unikanie subsydiów i ulg podatkowych dla prywatnych przedsiębiorców,
- powstrzymanie się od ingerencji w politykę rolną, przemysłową czy dotyczącą innych gałęzi gospodarki,
- eliminowanie państwowej kontroli cen i innych interwencji naruszających zasadę wolnej konkurencji,
- eliminowanie przedsiębiorstw państwowych także poprzez ich prywatyzację,
- ograniczanie pozycji związków zawodowych,
- unikanie interwencji na prywatnych rynkach kapitałowych.

Jak już zostało wspomniane, model ten jest modelem teoretycznym i w takim wydaniu nie został zrealizowany w praktyce nigdy w żadnym kraju. Ponadto taki zakres roli państwa jest coraz rzadziej akceptowany; wskazuje się na wiele jego niedoskonałości, np. wzrost bezrobocia oraz nierówności społecznych, socjalnych, a także degradacja środowiska<sup>5</sup>.

Politykę interwencjonizmu można generalnie określić jako aktywne oddziaływanie państwa na gospodarkę poprzez zastosowanie szeregu narzędzi ekonomicznych i administracyjnych, co wiąże się z odrzuceniem idei swobodnego działania sił rynkowych<sup>6</sup>. Zwolennicy tego kierunku zwracają uwagę na fakt, że model liberalny jest wprawdzie efektywny w skali mikro, jednakże w skali makro można wskazać na jego liczne słabości, które niwelować ma zastosowanie w gospodarce modelu interwencjonizmu państwowego. Do obszarów, w których odpowiedzialność powinno przyjmować państwo, zalicza się<sup>7</sup>: ochronę środowiska (państwo jest jedynym podmiotem, który może wymusić na zanieczyszczających środowisko zapłatę za wprowadzenie zanieczyszczeń oraz za degradację przyrody), inicjowanie badań naukowych i sterowanie nimi, a także dofinansowanie nowych technologii, utrzymanie ogólnej równowagi makroekonomicznej kraju, przeciwdziałanie wahaniom koniunktury oraz zapewnienie stałej zdolności do wzrostu, regulację stosunków na rynku pracy, w tym zapobieganie bezrobociu, sprawowanie funkcji umożliwiających realizację idei „państwa dobrobytu” oraz zabezpieczenia społecznego, zapewnienie elastyczności gospodarki, budowa oraz rozwój infrastruktury społecznej (np. szkoły, szpitale, placówki kulturalne) oraz technicznej (np. drogi, kolej, sieci energetyczne i gazowe), których funkcjonowanie jest konieczne nawet w przypadku, kiedy działalność ta jest nierentowna, pobudzanie rozwoju i ochrony rolnictwa, dbanie o zapewnienie ładu przestrzennego w zgodzie z koncepcją zrównoważonego rozwoju, troska o równowagę bilansu płatniczego, a także kształtowanie odpowiedniej

---

<sup>5</sup> T.T. Kaczmarek, wyd. cyt., s. 93-94.

<sup>6</sup> *Współczesne problemy polityki...*, s. 380.

<sup>7</sup> T.T. Kaczmarek, wyd. cyt., s. 94-95 oraz A. Karpiński, wyd. cyt., s. 16-19.

struktury gospodarki, która zapewni państwu konkurencyjność na arenie międzynarodowej oraz tworzenie reguł stosunków gospodarczych z zagranicą.

Niewątpliwą korzyścią stosowania modelu interwencjonizmu państwowego jest korzyść dla polityków – wraz ze zwiększeniem ich wpływów na gospodarkę rośnie ich władza. Inną zaletą, którą ciężko zakwestionować, jest pomoc najuboższym grupom społecznym i regionom, a także przedsiębiorstwom, którym się nie powiodło – ingerencja państwa daje większe niż w przypadku modelu liberalnego poczucie bezpieczeństwa. Przeciwnicy tego modelu twierdzą zaś, że jego zastosowanie jest mniej efektywne i sprawia, że gospodarka rozwija się znacznie wolniej, a często przy złym doborze instrumentów może prowadzić do załamania gospodarczego, co w praktyce miało już miejsce (np. *casus* Argentyny).

Należy jednak zaznaczyć, iż żaden z wymienionych modeli nie występuje w czystej postaci w żadnej gospodarce. W praktyce dominuje tzw. model mieszany, w którym można ewentualnie wyróżnić przewagę jednego bądź drugiego kierunku. W rzeczywistości nie istnieje rozwinięty kraj kapitalistyczny, który odrzucałby całkowicie interwencjonizm państwowy. Występują jedynie różnice w kwestii rozmiaru i form tego interwencjonizmu. Jednocześnie żaden z krajów mniej rozwiniętych nie będzie w stanie doprowadzić do stałego wzrostu gospodarczego bez aktywnej polityki rozwoju państwa. Jednakże rozróżnienie tych dwóch modeli jest istotne dla zrozumienia różnic w ideach głoszonych przez dzisiejszych ekonomistów i polityków.

Nie można omawiać zagadnienia roli państwa w gospodarce bez ujęcia tej kwestii na tle postępującej w świecie globalizacji. Wraz z pojawieniem się na arenie międzynarodowej nowych podmiotów, takich jak korporacje transnarodowe, organizacje pozarządowe czy ugrupowania polityczno-gospodarcze, następuje systematyczne przekazywanie dotychczasowych funkcji i zadań państwa wymienionym podmiotom. Globalizacja przede wszystkim zmienia rolę państwa w gospodarce oraz wymusza na rządach podejmowanie nowych zadań, do których należą m.in. eliminowanie nierówności między krajami i narodami, oddzielenie kompetencji państwa w odniesieniu do podmiotów międzynarodowych, a także dążenie do zapewnienia jak największej swobody działalności zarówno krajowych podmiotów gospodarczych, jak i obywateli. W obliczu procesów globalizacji państwo powinno aktywnie wpływać na liberalizację handlu, a jednocześnie kształtować konkurencyjność oraz innowacyjność sektorów i działów gospodarki krajowej<sup>8</sup>.

Równocześnie pod koniec XX w. w założeniach ekonomicznych, przyjętych w oparciu o tzw. uniwersalizm metodologiczny w najbardziej rozwiniętych gospodarkach świata, zaczęto propagować doktrynę skapywania bogactwa (*trickle-down theory*). Według jej założeń, globalizacja powoduje, że bogate kraje, rozwijając się, poprzez nieuchwytny zjawisko „skapywania” bogactw wpływają także na rozwój gospodarek słabo rozwiniętych – jako zobrazowanie tego procesu porównuje się gospodarkę do morza podczas przyływu unoszą się nie tylko statki duże, ale też małe.

<sup>8</sup> *Współczesne problemy polityki...*, s. 242-244.

Inna zrodzona wtedy teoria – tzw. błądzenia losowego (*random walk*) – zakładała, że jakiegokolwiek najsprawniejsze zarządzanie portfelem akcji i tak nie dorówna mechanizmowi rynku<sup>9</sup>. Takie podejście było zgodne z hipotezą efektywnego rynku.

Diagnoza ostatniego, tj. zapoczątkowanego w 2007 r., światowego kryzysu gospodarczego prowadzi w pierwszej kolejności do pełniejszego zrozumienia charakteru współczesnej gospodarki oraz jej stanu w bliskiej przyszłości. Dodać by warto jeszcze, że odwołanie się do tego konkretnego kryzysu, a nie do wielu innych wcześniejszych, ma uzasadnienie w tym, że to właśnie ten ostatni ukazał wyraziście swe nowe oblicze, związane z postępującą globalizacją w obu sferach gospodarki, czyli finansowej i realnej. Przy tym należy pamiętać, że mimo określenia go mianem światowego, występuje on tylko w krajach wysoko rozwiniętych.

Światowy kryzys gospodarczy, zapoczątkowany pęknięciem bańki spekulacyjnej (oznaczającej marnotrawienie nadmiaru środków finansowych) na rynku nieruchomości w Stanach Zjednoczonych w 2007 r., powszechnie oceniany jest jako najgłębsza recesja gospodarki światowej od czasu wielkiego kryzysu z przełomu lat 20. i 30. XX wieku. Wśród przyczyn wystąpienia zaburzeń na światowych rynkach finansowych, a w konsekwencji przeniesienia się tych zaburzeń na sferę realną gospodarek, wymienia się zjawiska o charakterze zarówno makro-, jak i mikroekonomicznym<sup>10</sup>. Makroekonomiczne to boom na rynku nieruchomości i na rynku kredytowym, szybki wzrost konsumpcji gospodarstw domowych, finansowanej w istotnej mierze długiem, szczególnie w Stanach Zjednoczonych, oraz aktywne poszukiwanie przez różne instytucje finansowe wysokich stóp zwrotu (przez to akceptujące istotnie wyższe ryzyko inwestycji) – doprowadziły do poważnych zaburzeń równowagi, a co za tym idzie – zaburzeń makroekonomicznych i strukturalnych w wielu krajach. Zjawiska mikroekonomiczne są związane przede wszystkim z funkcjonowaniem systemu finansowego – najważniejsze z nich to wadliwa struktura bodźców (tj. preferowanie w instytucjach finansowych i instytucjach ratingowych celów krótkoterminowych i premiowanie za wyniki sprzedaży, przy zaniedbywaniu oceny ryzyka obciążającego dany produkt finansowy), błędy w technikach pomiaru i wyceny ryzyka oraz w zarządzaniu nim, niewłaściwa struktura nadzoru właścicielskiego, a także niedoskonałości systemu regulacyjnego (łącznie z polityką nadzoru zewnętrznego): niedoskonałości regulacji mikroostrożnościowej, zbyt wąskie granice oddziaływania systemu regulacyjnego oraz relatywnie niski stopień regulacji makroostrożnościowej.

Kryzys ten ostatecznie negatywnie zweryfikował doktrynę liberalizmu gospodarczego w dobie globalizacji. Równocześnie przyczynił się do nowych form interwencjonizmu, określanych często z angielskiego *bailout*, co obecnie odnosi się

---

<sup>9</sup> N. Roubini, S. Mihm, *Ekonomika kryzysu*, Oficyna a Wolters Kluwer, business, Warszawa 2011, s. 62.

<sup>10</sup> Przyczyny te zostały zdiagnozowane i opisane w różnych pozycjach literatury z dziedziny finansów oraz raportach, m.in. w rocznym raporcie BIS z 2009 r., raporcie NBP *Polska wobec światowego kryzysu gospodarczego*, Warszawa 2009.

praktycznie do zjawiska dofinansowania. Ten swoisty plan ratunkowy, który związany był z tzw. polityką reflacji, zgodny jest z poglądami zarówno M. Friedmanna, H. Minsky'ego (tzw. moment H. Minsky'ego<sup>11</sup>) czy też I. Fishera. W efekcie banki centralne otworzyły linie kredytowe zarówno dla banków jak i wielkich korporacji. Oprócz tego np. w USA w 2009 r. przyjęto pakiet ustaw mających na celu pobudzenie gospodarki. Jednak takimi działaniami rządy najbogatszych krajów konserwowały dotychczasową strukturę gospodarczą a tym bardziej finansową, a nie dokonywały tzw. „twórczej destrukcji” zarówno propagowanej przez J. Schumpetera, jak i w pewny stopniu przez J.M. Keynesa. Wydaje się, że tego typu działania, podejmowane dla ratowania instytucji *too-big-to-fail* (za duże żeby upaść), prowadzą do tego, że w zasadzie zaczynają one czuć się bezkarne, gdyż ich załamanie może mieć znaczne skutki dla całego systemu finansowego. Prowadzi to do tego, że wykształcił się swoisty system oligopoli bankowych, które kontrolują znaczną część światowego systemu finansowego, „szantażują” praktycznie poszczególne państwa i często wymuszają na nich środki publiczne.

Osobnym zagadnieniem jest, łagodnie mówiąc, dwuznaczna postawa prywatnych agencji ratingowych, szczególnie amerykańskich: Stanarard & Poor's, Fitch Ratings i Moody's Investors Service. Z jednej strony brak ich zdecydowanej reakcji na bańkę spekulacyjną, a z drugiej strony, często nie uzasadnione negatywne oceny, podejmowane w oparciu o niepewne dane, przywodzą myśl, że biorą one udział w działaniach spekulacyjnych. W konsekwencji posiadają one niewymierną władzę i w praktyce przyjmują postawę quasi-administracyjną. Dodatkowo wydaje się, że ich zreformowanie, tj. ograniczenie nadmiernych (nieuzasadnionych) wpływów na system finansowy, jest w praktyce niewykonalne, ze względu na ich usytuowanie w tymże systemie.

Reasumując, współczesny interwencjonizm w państwach wysoko rozwiniętych przypomina w znacznym stopniu tzw. japońską straconą dekadę (chodzi o ostatnie dziesięciolecie XX w.), kiedy to kolejne rządy w Japonii wydały ponad 1,35 bln dolarów w celu ożywienia gospodarki i tego ostatecznie nie zrealizowały. Odnosząc to do obecnej sytuacji, można stwierdzić, że przyjęte założenia polityki gospodarczej, praktycznie koncentrujące się głównie na łagodzeniu objawów kryzysu i chęci pobudzenia koniunktury, prowadzą do „pełzającego kryzysu”, nie rozwiązując przyczyn jego powstania. Dodatkowo działania te są realizowane na poziomie poszczególnych krajów, a kryzys ma charakter globalny. Odnosząc się do przewrotnego cytatu M. Thatcher, można stwierdzić, że interwencjonizm ten powinien być stosowany tam, gdzie jest najbardziej potrzebny, a co ważniejsze najbardziej skuteczny. Dlatego tylko radykalne zmiany na rynku finansowym, w tym ustawowy zakaz tworzenia megabanków, prawidłowy nadzór finansowy w przekroju międzynarodowym oraz zmiana funkcjonowania agencji ratingowych łącznie z tworzeniem alternatywnych

<sup>11</sup> Przypomnijmy, że chodzi o punkt (moment), w którym w wyniku spekulacji pęka bańka finansowa.



instytucji tego typu, mogą rozwiązać problemy na przyszłość. Podstawą powinny być także nowe reguły, na których stworzono by od podstaw instytucje finansowe międzynarodowe. W innym wypadku olbrzymie koszty dotychczas poniesione będą zmarnowane, a kryzys powróci w jeszcze większej postaci.

## Literatura

- Kaczmarek T.T., *Zasady porządku w gospodarce rynkowej. Rola państwa*, Difin, Warszawa 2004.
- Karpiński A., *Zakres interwencji państwa we współczesnych gospodarkach rynkowych*, Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk, Wrocław 1992.
- Keynes J.M., *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1956.
- Landreth H., Colander D.C., *Historia myśli ekonomicznej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.
- Marciniak S., *Makro- i mikroekonomia. Podstawowe problemy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
- Roubini N., Mihm S., *Ekonomika kryzysu*, Oficyna a Wolters Kluwer, business, Warszawa 2011.
- Współczesne problemy polityki ekonomicznej*, red. J. Sokołowski, Z. Przybyła, Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu, Jelenia Góra 2007.

## PROBLEMS OF THE MODERN STATE INTERVENTION IN THE LIGHT OF THE FINANCIAL CRISIS

---

**Summary:** State intervention changes together with the social and economic development. It seems that the global crisis should be a foundation to develop intervention implemented on this scale. Current projects implemented in economic policy should be regarded as superficial and they will not prevent the occurrence of similar crises in the future.

**Keywords:** state intervention, the economic crisis, banks, speculation.