

Maria Ewa Szatlach

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy

EWOLUCJA ROLI PAŃSTWA WE WSPÓŁCZESNYM SYSTEMIE GOSPODARCZYM

Współcześnie jesteśmy świadkami głębokiego interwencjonizmu państwowego w Stanach Zjednoczonych, Europie i w większości krajów wysoko rozwiniętych. Jego zasadniczym celem jest osłabienie skutków globalnej recesji i pomoc w uzdrowieniu światowego systemu gospodarczego. Rządy wielu państw podejmują często chaotyczne i doraźne działania zmierzające do ustabilizowania systemu bankowego i rynków finansowych. Nikt nie jest w stanie stwierdzić, czy gigantyczne programy pomocowe rządów w Stanach Zjednoczonych i Europie odbudują zaufanie do rynków finansowych, co wydaje się kluczem do zażegnania światowego kryzysu. Dla wielu ekonomistów interwencja rządów oznacza strategiczne odrzucenie doktryny wolnego rynku. Przestrzegają oni, że z pomocy publicznej dla zagrożonych sektorów gospodarczych trudno się będzie wycofać, a jej kontynuacja będzie oznaczać odejście od głównych zasad handlu międzynarodowego oraz osłabienie procesów integracyjnych i wzrost napięcia politycznego na świecie. Przekazywanie władzy ekonomicznej rządowi i zwiększenie roli państwa w procesach gospodarczych może natomiast doprowadzić do zmian w polityce międzynarodowej i globalnej gospodarce.

Rolę państwa i kierunki jego oddziaływania na procesy gospodarcze w dużym stopniu określały formułowane w poszczególnych okresach doktryny społeczno-ekonomiczne rozumiane jako zbiór założeń, twierdzeń i poglądów na temat określonej dziedziny nauki¹. W starożytności wszystkie zagadnienia gospodarcze były uważane za polityczno-etyczne. W średniowieczu gospodarowanie traktowano przede wszystkim jako płaszczyznę mocno uwarunkowaną moralnie. Z tego okresu pochodzą pojęcia uczciwej ceny, dopuszczalnej wysokości stopy zysku, procentu, skali bogacenia się i poziomu konsumpcji. Władza

¹ B. Winiarski, *Pojęcia podstawowe*, [w:] *Polityka gospodarcza*, red. B. Winiarski, Warszawa 2006, s. 23–26.

państwowa miała stać wówczas na straży przestrzegania norm akceptowanych przez społeczeństwo².

W doktrynach społeczno-ekonomicznych nie tylko wskazywano i wartościowano cele działań, ale również rozpatrywano rozmaite problemy w aspekcie zakresu i kierunku dopuszczalnej ingerencji państwa w procesy gospodarcze. Początkowo oceniano kwestie ekonomiczne z punktu widzenia interesów państwa zdeterminowanych przez dążenia i ambicje władców. W XVII w. pojawiła się doktryna protekcjonizmu zakładająca aktywne uczestnictwo państwa w gospodarce. Władza państwowa miała popierać uprzemysłowienie za pomocą ulg podatkowych wspierających eksport wyrobów przemysłowych oraz za pomocą ceł osłonowych na importowane produkty, aby chronić własną produkcję przed konkurencją zagraniczną. W XVIII w. powstała doktryna liberalizmu gospodarczego propagowana przez rozwinięte państwa Europy Zachodniej, w której postulowano ograniczenie do niezbędnego minimum interwencji państwa w procesy gospodarcze. Doktryna ta podkreślała supremację sił rynkowych, potrzebę deregulacji i liberalizacji oraz konieczność uszczuplenia wpływu państwa na procesy gospodarcze³. W XIX w. nastąpiło ograniczenie owego interwencjonizmu, a państwo – jako stróż nocny – miało chronić prywatnych przedsiębiorców i strzec ustalonego porządku. Pod koniec XIX w. pojawiły się tendencje powrotu do aktywnej polityki państwa, zwłaszcza że w wielu krajach zaczęły narastać problemy społeczne. Władza zastosowała nowe narzędzia i formy pomocy dla przedsiębiorstw, np. w postaci zamówień rządowych, oraz wprowadziła nadzór nad instytucjami łączności, a także upaństwowiła koleje. Narastające problemy społeczne spowodowały konieczność przyjęcia ustawodawstwa regulującego kwestie czasu i warunków pracy, zatrudniania kobiet i dzieci oraz ubezpieczeń społecznych. W XX w. obie tendencje – interwencjonistyczna i neoliberalna – przeplatały się.

Interwencjonizm państwowy czerpał w znacznej mierze z dzieł Johna M. Keynesa i jego zwolenników. Idee i poglądy Keynesa nie były ani receptą na rozwiązywanie problemów ekonomicznych, ani programem gospodarczym, ale konkretną teorią kapitalizmu opisującą zarówno pozytywne, jak i negatywne aspekty funkcjonowania rynku. Jej celem było m.in. ustalenie i wyjaśnienie przyczyn kryzysów i recesji gospodarczych, o czym sam Keynes wspominał w liście do Bernarda Shawa: „Aby jednak zrozumieć stan mojego umysłu, musi

² Przykładem owych norm może być negatywna ocena życia ponad stan, pobieranie procentu było akceptowane tylko w pewnych sytuacjach, nadmierny zysk uważano za wyzysk i lichwę, słuszna cena oznaczała cenę akceptowaną przez większość społeczeństwa, nadmierną emisję pieniądza traktowano jako nadużycie władcy. Średniowieczne poglądy na funkcjonowanie gospodarki zostały przedstawione przez świętego Tomasza z Akwinu – zob. szerzej: E. Taylor, *Historia rozwoju ekonomiki*, t. 1, Poznań 1957, *passim*.

³ M. Friedman, *Kapitalizm i wolność*, Warszawa 2008, s. 29–31.

Pan wiedzieć, że piszę książkę z zakresu teorii ekonomicznej, która jak wierzę, w istotny sposób zrewolucjonizuje punkt widzenia świata na problemy gospodarcze. Nie jestem w stanie przewidzieć, jaki będzie ostateczny rezultat oddziaływania mojej teorii na ludzkie zachowania, gdy zostanie już ona należycie przyswojona. Ale zmiana będzie wielka”⁴. Poglądy na temat kapitalizmu połączone z filozofią polityczną autor ów przedstawił w 1936 r. w pracy *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, która nie była z zamierzenia książką normatywną, zawierała natomiast odważne spojrzenie na gospodarkę *laissez-faire*⁵.

Keynes w o wiele większym stopniu niż którykolwiek z ekonomistów ukształtował poglądy na politykę gospodarczą okresu powojennego. Wydaje się, że dokonał przełomu w procesie odkrywania świata, w którym mechanizmy rynkowe i regulacje publiczne mogły współistnieć, wyprowadzając systemy gospodarcze na wyższy poziom rozwoju. Przekonanie keynesistów o słuszności stosowania aktywnej polityki państwa wynikało z założenia, że wahania makroekonomiczne zmniejszają poziom dobrobytu społeczeństwa, a państwo dysponuje wiedzą i możliwościami uzyskania lepszych efektów gospodarczych w porównaniu ze skutkami działania samoczynnego mechanizmu rynkowego. Gospodarki rynkowe podlegają cyklicznym wahaniam z powodu niepewności przyszłych wydarzeń. Okresy rozwoju i dobrobytu prowadzą do głębokich depresji, po których następują długie okresy stagnacji. Keynes stwierdził, że rządy muszą odegrać zasadniczą rolę w stabilizacji rynku, ponieważ mechanizmy rynkowe nie są w stanie przywrócić równowagi gospodarczej, a przewlekła recesja otwiera przestrzeń polityczną dla ruchów ekstremistycznych, które proponują rozwiązanie problemów ekonomicznych za pomocą ograniczenia zarówno swobody działalności rynkowej, jak i szeroko pojętej wolności jednostki⁶.

Po zakończeniu II wojny światowej państwo ingerowało w sposób bezpośredni w gospodarkę, występując w roli podmiotu gospodarczego (etatyzm), a pośrednio poprzez kształtowanie stosunków handlowych z zagranicą, politykę kredytową, podatkową, celną, bankową, inwestycyjną. Interwencja ta została spowodowana również przez postęp techniczny wymagający dużych nakładów na mało opłacalne inwestycje oraz badania naukowe, których kapitał prywatny nie podejmował się realizować. Ingerencje państwa generowała też działalność monopoli. Państwo coraz to musiało angażować się w konflikty między pracow-

⁴ R. F. Harrod, *The Life of John Maynard Keynes*, London 1951, s. 462.

⁵ Pojęcie to po raz pierwszy pojawiło się w Anglii w 1825 r. i oznaczało, że jednostki, zwłaszcza związane z biznesem, powinny być wolne od ograniczeń rządowych (z wyjątkiem prawa karnego), aby mogły zajmować się swoimi egoistycznymi interesami. J. K. Galbraith, *Pieniądz: Pochodzenie i losy*, Warszawa 1982, s. 190–286.

⁶ R. Skidelsky, *A thinker of our times*, „New Statesman”, 22 XII 2008 – 9 I 2009, vol. 137, Issue 4927, s. 69–71.

nikami a pracodawcami, czyli przeciwdziałać radykalnym nastrojom i napięciom społecznym, np. poprzez walkę z bezrobociem.

W latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych wiele państw odeszło od klasycznej doktryny liberalnej⁷. Początkowo przejawiało się to zwiększaniem wydatków publicznych w relacji do dochodu narodowego, regulowaniem stosunków pracowniczych i ubezpieczeniowych oraz wsparciem kredytowym i ochroną celną. Rządy zaczęły podejmować inwestycje gospodarcze. Stosunkowo niewielki był wpływ państwa na tworzenie nowych miejsc pracy w sektorze prywatnym. Władze rzadko angażowały się w tworzenie zakładów przemysłowych, za to silniej kontrolowane były koleje, poczta i środki masowego przekazu (radio i prasa)⁸.

Poglądy związane z aktywną polityką państwa w obszarze gospodarki przeważyły aż do połowy lat siedemdziesiątych, kiedy w Wielkiej Brytanii, Stanach Zjednoczonych i w innych państwach zaczęły dochodzić do głosu tendencje neoliberalne⁹. Do zmniejszenia zakresu interwencjonizmu państwowego przyczynił się zwłaszcza rozpad systemu z Bretton Woods. Polityka deregulacji gospodarczej rozpoczętej przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Bank Światowy pozostawała w zgodzie z instrumentami strategii amerykańskiej i angielskiej polityki gospodarczej opartej na deregulacji, liberalizacji i prywatyzacji¹⁰.

Ostatnie trzy dekady cechowały wiara i nadzieja, że nieskrępowany rynek lepiej służy sprawie rozwoju społeczno-gospodarczego niż wszelkie formy protekcjonizmu i interwencjonizmu państwowego. W latach osiemdziesiątych w odpowiedzi na przedłużający się kryzys strukturalny, przede wszystkim w Ameryce Łacińskiej, powstała relatywnie zwarta koncepcja reformy polityki gospodarczej wielu państw. Główne akcenty położono na eksport, daleko posuniętą liberalizację i otwarcie na kontakty zewnętrzne. Nowe ramy polityki gospodarczej podkreślały potrzebę radykalnej liberalizacji handlu i przepływów kapitałowych, ograniczenie nadmiernej obecności państwa w życiu gospodarczym oraz prywatyzację. Szczególne znaczenie przypisywano liberalizacji w przepływie kapitału zagranicznego przez eliminację barier wymiennalności walut i transferu zysków za granicę. Wszystko to miało doprowadzić do trwałego rozwoju w warunkach gospodarki otwartej, o ile tylko funkcjonowała ona w ramach twardej i transparentnej polityki finansowej. Stąd też zaczęto

⁷ J. Charitt, „Big Deal” or big disappointment? *The continuing evolution of the South Korean developmental state*, „The Pacific Review”, September 2005, vol. 18, no. 3, s. 329–332.

⁸ D. Wojnarski, *Powszechna historia gospodarcza*, Warszawa 2004, s. 213.

⁹ J. Charitt, *op. cit.*, s. 329–332.

¹⁰ B. Janik, M. Stelmaszczyk, *Paradoksy życia i twórczości J. M. Keynesa. Konferencja z Bretton Woods i jej implikacje dla współczesnej gospodarki*, [w:] *Dokonania współczesnej myśli ekonomicznej – Keynesizm wobec współczesnych problemów gospodarczych i społecznych*, red. U. Zagórna-Jonszta, Katowice 2008, s. 72–75.

podkreślać ogromne znaczenie zdrowych finansów publicznych, stabilnego kursu walutowego i niskiej inflacji¹¹.

Była to działalność zgodna z porozumieniem waszyngtońskim, które zdominowało zasady funkcjonowania Międzynarodowego Funduszu Walutowego, Banku Światowego i agend Organizacji Narodów Zjednoczonych. Początkowo powstało z myślą o rozwiązaniu problemów krajów Ameryki Łacińskiej, potem stało się zbiorem wytycznych dla państw przechodzących proces transformacji¹². Porozumienie można przedstawić jako zbiór zasad będących podstawą funkcjonowania państwa i odzwierciedlających orientację prorynkową, należą do nich: przestrzeganie dyscypliny fiskalnej, zniesienie subsydiów rządowych, reforma podatków, uwolnienie stóp podatkowych, utrzymanie niskiej inflacji, utrzymywanie jednolitych kursów walutowych, zagwarantowanie prawa własności, deregulacja gospodarki, liberalizacja handlu, prywatyzacja, eliminacja barier dla bezpośrednich inwestycji zagranicznych, liberalizacja rynków finansowych¹³.

W latach dziewięćdziesiątych zostały ustanowione nowe paradygmaty rynku światowego jako źródła wzrostu gospodarczego oraz państwa narodowego jako źródła mało efektywnej lub wręcz złej alokacji zasobów. Globalizacja z jednej strony świadczyła o słuszności prowadzonej polityki integracji i otwartości, z drugiej stawała się gwarantem kontynuacji rozwoju gospodarki¹⁴. Światowy kryzys finansowy w latach 1996–1999 w dużym stopniu zahamował postęp gospodarczy w wielu państwach. Globalna niestabilność finansowa spowodowała gwałtowne pogorszenie sytuacji i spowolnienie procesów rozwojowych nawet w krajach odnoszących wcześniej sukcesy gospodarcze. Paradoksalnie najbardziej ucierpiały kraje Azji Południowo-Wschodniej, które były dobrze zintegrowane z gospodarką globalną; w tym regionie kryzys walutowy i finansowy przemienił się w niektórych przypadkach w głęboki kryzys gospodarczy i społeczny (np. w Indonezji)¹⁵.

Kryzysy walutowe i finansowe lat dziewięćdziesiątych dowiodły, że strategia otwartości ma swoje ograniczenia. Prężna gospodarka rynkowa powinna być kołem zamachowym każdej strategii rozwoju, ale jej ostateczne powodzenie zależało zarówno od skutecznej polityki wolnej konkurencji, jak i od sprawnego systemu prawnego i instytucjonalnego, a więc aktywnej roli państwa. Joseph Stiglitz napisał wtedy, że ograniczenie się jedynie do zamiany monopolu państwowego na rynkowy nie

¹¹ R. Piasecki, *Ekonomia rozwoju*, Warszawa 2007, s. 24.

¹² R. Skidelsky, *Keynes, Globalization and the Bretton Woods Institutions in the light of Changing Ideas about Markets*, „World Economics”, January–March 2005, vol. 6, no. 1, s. 19–27.

¹³ *Ibid.*, s. 25.

¹⁴ J. M. Quirk, *Globalization at Risk: The Changing Preferences of States and Societies*, „Managing Global Transition: International Research Journal” 2008, vol. 6, Issue 4, s. 340–341.

¹⁵ R. Piasecki, *op. cit.*, s. 26.

doprowadzi do utworzenia dynamicznego systemu gospodarki rynkowej, a Douglas C. North (laureat Nagrody Nobla z 1994 r.) stwierdził, że państwo powinno zaferować swoim obywatelom odpowiednie systemy motywacyjne zachęcające do inwestowania w nowe technologie, zwiększania umiejętności i organizowania sprawnie funkcjonujących rynków za pomocą instytucji i ich jakości¹⁶. Nie chodziło jednak o tworzenie kolejnych biurokratycznych ciał, agend rządowych, komisji czy instytucji. Instytucje wspomagające rynek nie musiały być publiczne i sformalizowane, a ich najważniejsze funkcje powinny być ograniczone do obniżania kosztów transakcyjnych i wchodzenia na rynek oraz ułatwianie dostępu do informacji.

We współczesnej gospodarce instytucje rynkowe można podzielić na cztery podstawowe grupy: 1) instytucje tworzące rynek – prawo własności, prawo gwarantowania wykonania kontraktów; 2) instytucje sfery regulacyjnej – efekty zewnętrzne, skala produkcji, informacje o działalności firm; 3) instytucje stabilizujące rynek – zarządzanie polityką pieniężną, podatkową; 4) instytucje osłonowe, np. ochrona społeczna, ubezpieczenie¹⁷. Dążąc do prawidłowego funkcjonowania rynku, państwo musi utworzyć efektywnie działającą infrastrukturę instytucjonalno-prawną, przejrzysty system i zagwarantować poszanowanie prawa własności. Instytucje umożliwiające zawarcie wiarygodnych umów gospodarczych są koniecznym warunkiem efektywności rynków charakterystycznym dla bogatych społeczeństw.

System gospodarczy rozumiany jako zorganizowana działalność niezależnie od tego, jak go zdefiniujemy, nie jest całością wyizolowaną z wielopłaszczyznowej przestrzeni, przeciwnie, stanowi on tylko jedną z płaszczyzn przecinających inne¹⁸. Jest to zbiór powszechnie obowiązujących norm prawnych, ogólnie akceptowanych zasad regulujących funkcjonowanie podmiotów procesów gospodarczych¹⁹. Kapitalizm na ogół jest utożsamiany z systemem gospodarki rynkowej, w której procesy gospodarcze są regulowane przez mechanizmy rynkowe – grę sił podaży i popytu. W rzeczywistości we wszystkich krajach mamy do czynienia z zakresem władzy sprawowanej przez państwo oraz obszarami gospodarki określanymi mianem sektora publicznego, w których właścicielem środków produkcji jest państwo lub organizacje publicznoprawne²⁰. Każdy system gospodarczy wiąże się jednak bezpośrednio z panującym w danym państwie ustrojem politycznym i ładem społecznym. Podejmując, rozszerzając lub redukując ingerencję w procesy gospodarcze, władza państwowa wpływa na rozwiązania systemowe i w konsekwencji na efektywność funk-

¹⁶ *Ibid.*, s. 27.

¹⁷ *Ibid.*, s. 28.

¹⁸ L. W. Zacher, *Ewolucja i perspektywy kapitalizmu jako ramy systemów gospodarczych (wstępny szkic)*, [w:] *Systemy gospodarcze i ich ewolucja*, red. S. Swadźba, Katowice 1999, s. 93–104.

¹⁹ A. Baghdoyan, *Antagonizm of Capitalist and Socialist Market Economics*, „Nature, Society and Thought”, 2007, vol. 20, no. 3–4, s. 338–340.

²⁰ Zob. szerzej: J. E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Warszawa 2004, *passim*.

cjonowania gospodarki narodowej. Doświadczenie wielu krajów pokazało, że systemy odznaczające się zbyt dużą regulacją gospodarki przez władzę wpływają zwykle ujemnie na inicjatywę, gospodarność, odpowiedzialność i przedsiębiorczość podmiotów gospodarczych oraz obniżają wydajność całej gospodarki. Jednak brak ingerencji państwa jest również szkodliwy w przypadkach korygowania prawidłowego funkcjonowania mechanizmu rynkowego.

Jak już wspomniano, w systemie kapitalistycznym decyzje podejmują podmioty prywatne, proces gospodarczy jest regulowany przez mechanizm rynkowy, a kategoria zysku stanowi motywator wprowadzania innowacji i podejmowania inwestycji. W związku z tym rola państwa polega głównie na czuwaniu nad przestrzeganiem zasad porządku społecznego i gospodarczego, wolności gospodarczej i własności prywatnej. W tym kontekście tradycyjne funkcje państwa sprowadzają się do zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego, utrzymywania instytucji wymiaru sprawiedliwości, szkolnictwa oraz kształtowania systemu pieniężnego. Oprócz tego współcześnie państwo koryguje niedoskonałości funkcjonowania mechanizmów rynkowych. Słabości mechanizmów rynkowych można podzielić na trzy grupy: pierwsza jest związana z nieefektywnością (np. powstawanie monopolu, koszty społeczne i ekologiczne, brak zainteresowania podmiotów prywatnych pewnymi obszarami działalności); druga dotyczy nierówności w dochodach; trzecia jest związana z niestabilnością gospodarki (wahania koniunkturalne, bezrobocie, inflacja). Państwo interweniuje za pomocą różnego rodzaju narzędzi i mechanizmów: ustawodawstwa antymonopolowego, wprowadzania norm ochrony środowiska i norm technicznych, inwestycji publicznych, progresji podatkowej, zasiłków społecznych, regulacji podaży pieniądza, subsydiowania działalności gospodarczej w dziedzinach nieatrakcyjnych dla prywatnych inwestorów, ochrony praw konsumenta, regulowania warunków pracy i ochrony pracowników, kształtowania systemów zabezpieczeń społecznych i ochrony zdrowia ludności²¹.

Współcześnie systemy gospodarcze w państwach wysoko rozwiniętych często określa się mianem kapitalizmu państwowego (*state capitalism*), aczkolwiek nie można mówić o jednym modelu kapitalizmu, ponieważ każda jego realizacja stanowi adaptację systemu gospodarki rynkowej do specyficznych warunków istniejących w poszczególnych państwach²².

²¹ B. Winiarski, F. Winiarska, *Systemy ekonomiczne i funkcje polityki gospodarczej*, [w:] *Polityka gospodarcza...*, s. 31–32.

²² Lech Zacher zwrócił uwagę na różne trudności związane z percepcją, analizą i prognozą kapitalizmu, które znajdują odzwierciedlenie w terminologii. Wyróżnić można na przykład kapitalizm państwowy w Chinach, Rosji i Afryce, kapitalizm społeczny, indywidualistyczny kapitalizm amerykański, kapitalizm europejski, *turbo-capitalism*, *roller-coaster capitalism*, kapitalizm ery informacyjnej i wiele innych. L. W. Zacher, *op. cit.*, s. 98–99.

Stanisław Swadźba wyróżnił cztery rodzaje współczesnych systemów gospodarczych²³. Należą do nich system:

- 1) amerykański (neoliberalny) – występujący w Stanach Zjednoczonych, Kanadzie, Wielkiej Brytanii, Australii i Nowej Zelandii – to model o orientacji wolnorynkowej charakteryzujący się niewielkim zakresem kontroli państwa, wyeliminowaniem regulacji państwowych w postaci biurokratycznej kontroli; państwo ingeruje w sektorach, w których wolna gra sił rynkowych nie zdaje egzaminu i zagrożone są interesy konsumentów;
- 2) japoński – łączony z „tygrysami” pierwszej generacji (Koreą Południową i Tajwanem) – w tym modelu państwo realizuje politykę gospodarczą, ingerując w funkcjonowanie mechanizmów rynkowych poprzez liczne regulacje i restrykcje; aktywna rola państwa przejawia się w wysokim stopniu biurokratycznej kontroli i koncesjonowaniu działalności gospodarczej oraz wynika w dużej mierze z tradycji oraz powiązań rodzinnych²⁴;
- 3) europejski – zróżnicowany w zależności od państwa, zasadzający się głównie na strategii sterowania mechanizmem rynkowym;
- 4) skandynawski – występujący w Szwecji, Norwegii, Finlandii i Danii – polegający na niwelowaniu nierówności w rozwoju poszczególnych regionów, zrównaniu szans życiowych, utrzymaniu pełnego zatrudnienia, dążeniu do stworzenia egalitarnego społeczeństwa oraz rozwoju demokracji politycznej²⁵; czterema filarami tego modelu są: silne państwo, które bierze na siebie odpowiedzialność za dystrybucję dóbr; gospodarka mieszana łącząca mechanizm rynkowy ze strategią realizacji bezpieczeństwa socjalnego; demokracja polityczna, która oparta jest na władzy narodu i jej stałym rozszerzaniu; skonsolidowane społeczeństwo obywatelskie, czyli efektywnie funkcjonująca sieć organizacji między państwem a jednostką umożliwiająca jednostce ochronę oraz porozumiewanie się z władzami.

Według typologii Normana Furnissa i Timothy’ego A. Tiltona wyróżnia się trzy kategorie państwa na podstawie kryterium możliwych form ingerencji państwa kapitalistycznego w wolną grę sił rynkowych.

1. *The positive state* – państwo pozytywne, w którym polityka społeczna ma chronić właścicieli kapitału przed ewentualnymi trudnościami związanymi z żywiołową grą sił rynkowych.
2. *The social security state* – państwo bezpieczeństwa socjalnego (państwo społeczeństwa równych szans), którego celem jest zagwarantowanie minimum dochodu wszystkim obywatelom, a nie wybranym grupom.

²³ S. Swadźba, *Spoleczno-kulturowe uwarunkowania systemów gospodarczych*, [w:] *Systemy gospodarcze...*, s. 146.

²⁴ E. Luttwak, *Turbokapitalizm. Zwycięzcy i przegrani światowej gospodarki*, Wrocław 2000, s. 30–31.

²⁵ G. B. Spychalski, *Zarys historii myśli ekonomicznej*, Warszawa–Łódź 2002, s. 348.

3. *The social welfare state* – państwo dobrobytu społecznego, którego zasadniczym zadaniem jest wyrównywanie warunków życiowych wszystkich obywateli²⁶.

Współczesny kapitalizm państwowy określany jest jako system, w którym władza państwowa spełnia funkcję głównego aktora ekonomicznego, a rynek jest wykorzystywany przede wszystkim do celów politycznych²⁷. Jego powstanie spowodowało pojawienie się nowego rodzaju globalnej konkurencji, lecz nie pomiędzy politycznymi ideologiami, ale pomiędzy modelami ekonomicznymi.

Początków kapitalizmu państwowego można doszukiwać się w okresie kryzysu paliwowego w 1973 r., kiedy to członkowie OPEC zmniejszyli wydobycie ropy naftowej w odpowiedzi na amerykańskie poparcie dla Izraela w wojnie Jom Kippur. W ciągu 24 godzin ropa naftowa stała się geopoliti-

²⁶ M. Księżopolski, *Polityka społeczna. Wybrane problemy porównań międzynarodowych*, Katowice 1999, s. 93.

²⁷ Przykładem, niekoniecznie pozytywnym, państwa występującego w roli wiodącego aktora ekonomicznego była Rosja, kiedy to w czasie drugiej kadencji prezydenta Władimira Putina ekipa rządowa przystąpiła do realizacji polityki gospodarczej zgodnej z dwoma kierunkami: renacjonalizacją i koncentracją aktywów gospodarczych. Konsekwencją tego było zwiększenie obszaru własności państwa i wzrost jego znaczenia w gospodarce. Koncentracja oznaczała budowę megaholdingów wokół przedsiębiorstw państwowych. Obydwa procesy miały pomóc w efektywnym wykorzystaniu rosyjskiego potencjału, stymulowaniu rozwoju gospodarki oraz wzmocnieniu pozycji Rosji na arenie międzynarodowej. Kontrola nad własnością publiczną miała ułatwić ekipie rządzącej realizowanie własnych prywatnych interesów, a więc rozszerzenie wpływów politycznych i budowanie zaplecza ekonomicznego. Najważniejsze stanowiska obsadzone zostały zgodnie z zasadą lojalności politycznej i dyspozycyjności wobec prezydenta. Renacjonalizacja oznaczała wzrost udziału własności państwowej w gospodarce oraz sprzyjała koncentracji struktur gospodarczych pod patronatem państwa, czyli łączeniu przedsiębiorstw danej branży w holdingi, w których większościovym udziałowcem było państwo, a nie prywatni właściciele. To zjawisko wystąpiło przede wszystkim w sektorze naftowym i gazowym. Konsolidacja zaczynała obejmować przedsiębiorstwa zajmujące się transportem surowców i produktów naftowych w Rosji. Procesy koncentracji pojawiły się w sektorze elektromaszynowym (holdingi samochodowe), lotniczym, atomowym i bankowym. Deklarowanym celem tych zmian było zapewnienie za pomocą państwowej kontroli efektywnego wykorzystania bogactw naturalnych i stworzenie impulsu do rozwoju całej gospodarki, dlatego holdingi mogły liczyć na dofinansowanie swojej działalności z funduszy państwowych oraz wsparcie administracyjne (zamówienia rządowe), co miało zapewnić strukturę konkurującą z zagranicznymi partnerami. Za celami oficjalnymi kryły się jednak cele rzeczywiste, czyli ułatwienie władzy kontroli nad gospodarką oraz umożliwienie poszczególnym grupom, które nie brały udziału w prywatyzacji, budowy własnego zaplecza ekonomicznego i umocnienie ich pozycji na arenie politycznej. Kontrola nad gospodarką była również narzędziem osłabienia czy wręcz rozprawienia się z potencjalnymi przeciwnikami (głównie dotyczyło to oligarchów sprawujących rzeczywistą władzę w Rosji). I. Wiśniewska, *„Niewidzialna ręka... Kremla”: Kapitalizm państwowy po rosyjsku*, Warszawa 2007, s. 5–12.

tyczną bronią. Kryzys pokazał producentom ropy naftowej, że dzięki wspólnemu działaniu mogą po pierwsze – kontrolować poziomy produkcji; po drugie – pokusić się o wiele większy udział w dochodach generowanych przez główne zachodnie koncerny paliwowe. W tym samym czasie narodowe koncerny naftowe przeszły pod silniejszą kontrolę rządów. Kryzys naftowy spowodował narodziny nowoczesnych narodowych koncernów naftowych oraz gazowych²⁸.

Siłą napędową drugiej fali kapitalizmu państwowego zainicjowanej w latach osiemdziesiątych były państwa rozwijające się, których gospodarka była kontrolowana przez rząd. W latach dziewięćdziesiątych gwałtowny proces industrializacji przechodziły Brazylia, Chiny, Meksyk, Indie i Rosja, wkraczając na ścieżkę rozwoju gospodarczego państw wysoko rozwiniętych. Kiedy na świecie rozpoczął się globalny proces liberalizacji, państwa te tylko częściowo przejęły zasady wolnego rynku, a w większości z nich postępowi gospodarczemu towarzyszyły negatywne zjawiska związane z brakiem odpowiednich rozwiązań instytucjonalno-prawnych. W rezultacie wiara nowych pokoleń w wartości rynku została zachwiana²⁹.

Trzecia fala kapitalizmu państwowego obejmująca koniec lat dziewięćdziesiątych i początek nowego wieku charakteryzowała się wzrostem znaczenia inwestorów instytucjonalnych na światowym rynku finansowym, którzy zaczęli odgrywać pierwszoplanową rolę w globalnym przepływie kapitału. Większość tych funduszy inwestycyjnych jest zarządzana przez rządowych przedstawicieli³⁰. Współcześnie pojawiła się czwarta fala kapitalizmu państwowego, którą można scharakteryzować za pomocą opisu funkcji czterech głównych aktorów: narodowych koncernów naftowych, spółek państwowych, wielkich krajowych przedsiębiorców prywatnych oraz inwestorów instytucjonalnych, czyli towarzystw ubezpieczeniowych, funduszy emerytalnych, inwestycyjnych i powierniczych³¹.

²⁸ *Międzynarodowe stosunki gospodarcze u progu XXI wieku*, red. S. Miklaszewski i in., Warszawa 2003, s. 108–109.

²⁹ *Ibid.*, s. 120–125, 136–138.

³⁰ Szerzej: J. Rymarczyk, *Stabilizacja i kryzysy na globalnych rynkach finansowych*, [w:] *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, red. J. Rymarczyk, Warszawa 2006, s. 216–221.

³¹ I. Bremmer, *State Capitalism Comes of Age*, „Foreign Affairs”, May/June 2009, vol. 88, Issue 3, s. 40–55. Badania pokazują, że trzynaście największych światowych koncernów naftowych jest własnością państwową. To one kontrolują ponad 75% globalnych rezerw ropy naftowej oraz wydobycia i produkcji. Niektóre rządy, odkrywając korzyści wynikające z państwowej dominacji w sektorze energetycznym, rozszerzyły swoją działalność na inne strategiczne obszary. Coraz większa liczba państw nie jest zadowolona tylko z regulacji rynkowych w takich rozproszonych sektorach, jak: przemysł petrochemiczny, energia elektryczna, wydobycie węgla, produkcja broni, samochodów, ciężkich obrabiarek, telekomunikacja i lotnictwo, domagając się użycia rynku w działaniach na rzecz wzmocnienia własnej pozycji w gospodarce.

Skala interwencji rządu w gospodarkę w ostatniej dekadzie XX w. i na początku wieku XXI jest ciągle szeroka, a ograniczeniom aktywności publicznej w jednych obszarach towarzyszy jej wzrost w innych. Świat radykalnie zmienił się od czasów triumfu teorii ekonomii Keynesa, nastąpił m.in. kryzys aktywnej roli państwa w latach dziewięćdziesiątych XX stulecia, to jednak ekonomiści stawiają tezę, że rola państwa narodowego jako głównego podmiotu polityki gospodarczej nadal będzie znaczna, niezależnie od zmieniających się warunków³².

³² *Ibid.*