

Łukasz Goczek

Uniwersytet Warszawski

## Zglobalizowane państwo regulacji

Celem artykułu jest przedstawienie zagadnienia regulacji rynku za pomocą rysu historycznego powstającego globalnego państwa regulacji oraz wykazanie, że prywatyzacja, liberalizacja i inne reformy, które miały wycofywać państwo z rynku dóbr i usług były ściśle sprzężone ze wzrostem instytucji regulacyjnych i formalizacji kodeksów zachowań w korporacjach i instytucjach międzynarodowych. Z omawianym w artykule rozpowszechnieniem regulacji kontrastują problemy wymagające dalszej lub bardziej efektywnej regulacji, których skutki przekraczają granice państwowe. Problemy te często są efektem ubocznym globalizacji i większej mobilności dóbr, kapitału i ludzi. Zatem coraz częściej cele polityki regulacyjnej muszą być osiągnięte poprzez wychodzenie poza granice krajowych jurysdykcji.

### Globalized regulatory state

The article presents the issues in economic regulation leading to the emergence of the globalized regulatory state. It demonstrates that privatization, liberalization, and other reforms that were aimed to withdraw the state from the market of goods and services were closely coupled with increasing numbers of regulatory institutions and the formalization of codes of conduct in corporations, public sector, and international institutions. The article contrasts the prevalence of regulation with the problems that may require further or more effective regulation, the effects of which cross national borders. These problems are often themselves a side-effect of globalization and an increased mobility of goods, capital, and people. Thus, fulfilling regulatory policy objectives must be achieved by going beyond the limits of national jurisdiction.

Keywords: economic regulation, economic history, globalization

## Wprowadzenie

Regulacja działalności człowieka jest powszechna. Ta powszechność przekracza granice wszystkich krajów na świecie i ma miejsce nie tylko na różnych poziomach rozwoju gospodarczego, ale także jest niezależna względem różnic w tradycjach prawnych, odmienności kulturowych, różnych systemów politycznych oraz wszelkich innych czynników, których badacze używają do wyjaśniania różnic między krajami. Istnieje z pewnością wiele rozbieżności w charakterze i restrykcyjności regulacji w poszczególnych krajach, ale różnice te bledną w porów-

naniu z samym faktem ich rosnącej wszechobecności. Jest to zatem trend globalny.

Bezpośrednio po II wojnie światowej sterowana przez państwo odbudowa gospodarki, towarzysząca temu znacząca redystrybucja dochodu oraz zarządzanie makroekonomiczne w duchu keynesowskim zaowocowały wyraźnym ograniczeniem roli rynku. Każdy przykład niedoskonałości rynku był dobrym uzasadnieniem dla regulacyjnej interwencji państwa, choć jednocześnie interwencja ta przybierała przede wszystkim różnorodne formy centralnego planowania i nacjonalizacji kluczowych dla gospodarki sektorów.

Niemniej jednak wraz z mnożeniem nowych dziedzin interwencji państwa powstające scentralizowane państwo dobrobytu zaczęło mieć problemy z wydajnym zarządzaniem gospodarką, które to problemy stały się widoczne z całą mocą w trakcie dekady lat 70. ubiegłego wieku. To właśnie wówczas wraz ze zmianą prądów intelektualnych zaczęto dostrzegać, że państwo obok rozwiązywania problemów powoduje również nowe, a interwencja państwa może mieć nieprzewidziane i niekorzystne skutki. W tym duchu od końca lat 80. XX w. nastąpiła prywatyzacja i deregulacja, które to cele zostały uznane w globalizującym się świecie za fundamentalne. Niemniej jednak temu pozornemu wycofywaniu się państwa w coraz większym stopniu towarzyszyło ustanowienie nowych zdecentralizowanych instytucji państwowych, które wywierają kontrolę regulacyjną nad podmiotami gospodarczymi w dziedzinach tak różnych jak: telekomunikacja, produkcja energii elektrycznej, wodociągi, poczta, media, rynek farmaceutyczny, ochrona środowiska, bezpieczeństwo żywności, bezpieczeństwo pracy, ubezpieczenia, bankowość i obrót papierami wartościowymi. Te nowe podmioty były najczęściej ustanawiane jako autonomiczne organy regulacyjne i agencje państwa wobec bezpośredniej kontroli demokratycznej.

Jest to trend zaskakujący, ponieważ równoległe przez dwie dekady niezakłóconego wzrostu gospodarczego i stabilności makroekonomicznej neoliberalizm w sferze ideologicznej wywierał coraz silniejszy wpływ na politykę i profesję ekonomisty, a tendencja postulowania deregulacji oraz prywatyzacji stała się powszechna na całym świecie. Można by zatem spodziewać się odwrotu państwa i wycofania regulacji rynku dóbr i usług. Niemniej jednak celem artykułu jest przedstawienie zagadnienia regulacji rynku za pomocą rysu historycznego oraz wykazanie, że prywatyzacja, liberalizacja i inne reformy, które miały wycofywać państwo z rynku dóbr i usług były ściśle sprzężone ze wzrostem instytucji regulacyjnych i formalizacji kodeksów zachowań w korporacjach i instytucjach międzynarodowych.

## 1. Czym jest regulacja rynku?

Istotą wolnego rynku jest to, że podmioty gospodarcze mogą samodzielnie podejmować decyzje gospodarcze. Zatem regulację działalności gospodarczej można ogólnie zdefiniować jako użycie siły przymusu państwa do ograniczenia zakresu decyzji podmiotów gospodarczych w formie nakazów i zakazów oraz norm postępowania. W przeciwieństwie do nakładania podatków i subsydiowania różnych rodzajów działalności gospodarczej, które wpływają na ograniczenie budżetowe podmiotów, nie wpływając na zakres ich decyzji przy nowym ograniczeniu budżetowym, regulacje ograniczają również zakres decyzji podmiotów. Za pomocą rozporządzeń i ustaw regulator rynku dóbr i usług może ustanowić ograniczenia działalności gospodarczej w formie obostrzeń decyzji o wejściu, wyjściu z rynków, sposobów zużycia środków produkcji, ilości i rodzajów produkcji wytworzonej oraz ich cen, czemu towarzyszy groźba sankcji prawnych ze strony państwa [Goczek, 2011].

Regulacje są nieodzowne dla prawidłowego funkcjonowania gospodarek i społeczeństw. Tworzą one „reguły gry” dla obywateli, biznesu, rządu i społeczeństwa. Stanowią podstawę działania rynków, ochrony praw i bezpieczeństwa obywateli oraz zapewniają prawidłowe dostarczanie dóbr i usług prywatnych i publicznych. Chociaż regulacje gospodarcze mogą obejmować ograniczenia w zakresie szerokiej gamy decyzji podmiotów gospodarczych, trzy główne zmienne podlegają restrykcjom na drodze regulacji. Są to: cena, ilość danych dóbr i usług oraz liczba firm na danym rynku [Viscusi i in., 2005]. Rzadziej kontrolowanymi zmiennymi są: jakość produktów, użycie określonych dóbr pośrednich, nakaz użycia danej technologii produkcji, ograniczenia w zakresie reklamy i podejmowania inwestycji.

Regulacje nakłada się z różnych powodów. Ogólnym normatywnym celem regulacji gospodarki jest minimalizowanie niekorzystnych aspektów działania wolnego rynku, zwłaszcza w postaci niekorzystnych efektów zewnętrznych, które mogą prowadzić do obniżenia produktywności danej gospodarki bądź obniżają dobrobyt mieszkańców. Niemniej jednak równie często zaleca się ich przyjmowanie do realizacji specyficznych celów społecznych, od zdrowia konsumentów począwszy poprzez ochronę środowiska, aż do ochrony praw pracowniczych i zatrudnienia. W analizie pozytywnej jednak często wskazuje się, że wprowadzenie regulacji wynika ze znacznie bardziej złożonych procesów kontroli politycznej w gospodarce, w której uzasadnione cele społeczne ulegają wymieszaniu z celami poszczególnych grup interesu [Goczek, 2007]. Innymi słowy, często istnieje silna polityczna presja na interwencję państwa w funkcjonowanie rynku. Dodatkowo silne grupy interesów potrafią przekonująco argumentować, że interwencja rynkowa na ich korzyść jest „sprawiedliwa”. Zdarza się

wówczas, że niektóre z proponowanych przez regulatora ograniczeń mają zbyt restrykcyjny charakter, stanowiąc wybór suboptymalny dla społeczeństwa. Wówczas ograniczenia te mogą wpłynąć znacząco (często w zamierzony, lecz czasami niezamierzony i nieprzewidziany sposób) na funkcjonowanie rynków.

Obecny zakres regulacji rynków kontrastuje z powszechnym przekonaniem, że w większości państw na świecie istnieje gospodarka wolnorynkowa. Innymi słowy, państwa te polegają na wolnym rynku w celu podejmowania decyzji o alokacji zasobów. Przekonanie to istnieje, jak wskazuje Joskow i Noll [1981] zapewne dlatego, że zakres własności państwowej jest z reguły mniejszy niż własności prywatnej oraz dlatego, że praktycznie wszędzie na świecie poza nielicznymi wyjątkami porzucono systemy centralnego planowania. W rzeczywistości jednak państwo wpływa na alokację w gospodarce w istotnym stopniu poprzez ściśle regulowanie w jaki sposób, gdzie, przy użyciu jakich zasobów produkować oraz w jaki sposób i po jakiej cenie sprzedawać ostatecznym konsumentom. Kiedy dana działalność poddana jest regulacji, a można wskazać, że obecnie żadna gałąź działalności człowieka nie jest wolna od regulacji, wydajność podmiotów zajmujących się nią pod względem efektywności alokacyjnej i produktywności jest wspólnie determinowana przez siły rynkowe i procesy administracyjne. Należy przy tym podkreślić, że siły rynku odgrywają znaczącą rolę, niezależnie od stopnia interwencji rządu (jak miało to miejsce nawet w przypadku czarnych rynków w systemie centralnego planowania) i ostateczny skutek alokacyjny jest wypadkową tych procesów często z góry nieznaną nawet dla regulującego.

Problem skutecznej regulacji rynku jest problemem fundamentalnym. Społeczeństwo i politycy dają regulatorom rynku olbrzymią władzę. Dysponując tą władzą mogą nakładać kary, ograniczać zakres decyzji gospodarczych, wydawać nakazy określonych działań, żądać zastawów, a nawet dokonywać zajęcia własności. W niektórych przypadkach mogą ograniczać wolność osobistą obywateli, a nawet użyć przemocy. Poprzez zawieszenie lub cofnięcie licencji zawodowych lub zezwoleń na prowadzenie określonej działalności regulatorzy rynków dysponują możliwością znacznej redystrybucji bogactwa w postaci stworzenia za pomocą regulacji lub zniszczenia źródeł utrzymania całych grup społecznych. W jaki sposób przebiega regulacja i w jaki sposób dedykowane im agencje państwa korzystają z badanych uprawnień zasadniczo wpływa na charakter i jakość życia w demokracji [Tullock, 1975]. Jednocześnie należy podkreślić, że choć zdecydowana większość regulacji rynku dóbr i usług dotyczy firm, to jednak zakres regulacji gospodarki jest na tyle znaczny, że obejmuje wszystkie podmioty i wszystkich ludzi w danym państwie. Nieumiejętne użycie tej władzy ma olbrzymie skutki dla gospodarki, społeczeństwa i każdego z osobna.

## 2. Historia regulacji

Regulacja działalności gospodarczej ma miejsce we wszystkich społeczeństwach. Dlatego też problem regulacji rynku zawsze przyciągał dużą uwagę. Pomimo tego głębokiego zainteresowania jest bardzo mało opracowań na temat historii regulacji.

Można wskazywać, że regulacja działalności gospodarczej ma miejsce od momentu powstania społeczeństw miejskich. Regulacja cen ma miejsce co najmniej od czasu Cesarstwa Rzymskiego, kiedy to cesarz ustalił maksymalne ceny dla około 800 towarów. Działania te znalazły wsparcie w doktrynie „sprawiedliwych cen” opracowanych przez władze kościoła katolickiego [Philips, 1993, s. 90]. Standardy jakości i ceny produktów i standardów rzemiosła były regulowane przez gildie już w średniowiecznej Anglii. Również od tego czasu jakość niemieckiego piwa jest w sposób nieprzerwany regulowana. Od przełomu XIX i XX w. rządy wszystkich krajów angażują się w regulowanie gospodarki we wzrastającym stopniu, przy czym dopiero w drugiej połowie XX w. regulacja działalności gospodarczej stała się jednym z podstawowych narzędzi państwa. Ten nieustanny wzrost poziomu regulacji może być zrozumiany poprzez jego konceptualizację w czterech głównych etapach.

Pierwszy etap, obejmujący okres industrializacji do końca XIX w., to powstanie współczesnych instytucji politycznych, ekonomicznych i prawnych. Proces uprzemysłowienia powołał do życia rynki podobne do znanych nam dziś i zapewnił wszystkim na równych prawach swobodę zawierania umów. Uprzemysłowieniu towarzyszyły kluczowe elementy nowoczesności – nieustanne strukturalne zmiany w gospodarce, postępująca dywersyfikacja i podział pracy oraz niekończące się innowacje technologiczne, powodujące wzrost zamożności i dobrobytu. Pierwszymi działaniami działalności gospodarczej na poziomie krajowym poddawanymi regulacji były transport, łączność oraz obrót obligacjami [McLean, 2004]. Równoległe powstały pierwsze prawa antymonopolowe, choć generalnie twórcy pierwszych regulacji uznawali powstanie monopolu za naturalny stan rzeczy, który jednak wymagał regulacji w celu ograniczenia niekorzystnych skutków monopolu [Viscusi i in., 2005].

Drugi etap obejmuje okres od roku 1900 do początku 1960. Jest to okres, którego główną cechą jest objawienie się państwa jako głównego podmiotu w gospodarce – jako największego pracodawcy, głównego konsumenta i inwestora, ustalającego reguły gry również dla innych. Był to okres, w którym popularności nabrała ideologia etatystyczna, portretująca państwo jako twór zdolny działać równocześnie na wielu obszarach [Clarke, 1999]. W połączeniu z nowym socjologicznym fenomenem – wiarą w ekspertów – zaowocowało to ewoluowaniem gospodarek w kierunku, w którym państwo miało kierować społeczeństwem i go-

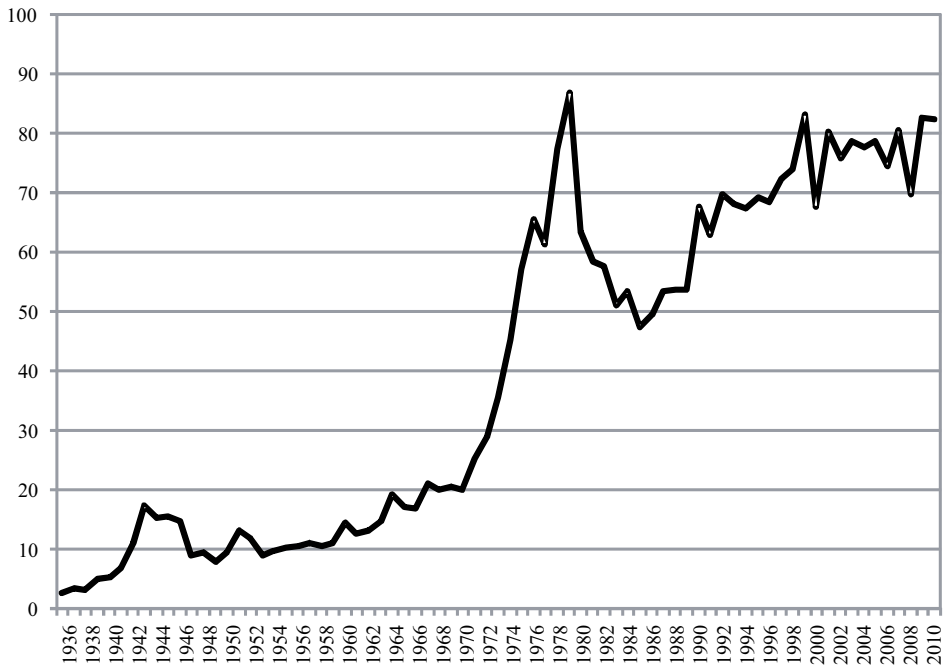
spodarką we wszystkich aspektach. Warto przypomnieć, że był to także okres, w którym oprócz rozwoju państwowych systemów centralnego planowania w krajach komunistycznych, idee kompleksowego planowania w gospodarkach zdobyły popularność również w innych krajach na całym świecie, w tym Europy Zachodniej. W ten sposób zrodził się socjaldemokratyczny lub socjalistyczny porządek gospodarczy, w którym państwo stało się głównym instrumentem zapewnienia realnych praw obywatelskich dla wszystkich. Działo się tak poprzez zapewnienie zakwaterowania, uczciwego wynagrodzenia, edukacji, ochrony zdrowia, emerytur, ochrony przed bezrobociem, służby zdrowia oraz państwowo finansowanej sztuki i sportu. W tej sytuacji również regulacyjna rola państwa niepomiarowo rosła.

Z dzisiejszego punktu widzenia szczególną cechą tego okresu był niezwykle sukces ekonomiczny tego modelu zarówno w przypadku porządków socjaldemokratycznych w Europie Zachodniej, jak i demokratycznych w Stanach Zjednoczonych. Pomimo ogromnego wzrostu interwencji państwa w rynek i jego wydatki o charakterze społecznym, gospodarki wykazywały wzrost gospodarczy wystarczająco szybki, aby znaleźć miejsce na zwiększone wydatki państwa.

Trzecim etapem jest współczesne społeczeństwo, oparte na wroście konsumpcji i popycie na bezpieczeństwo, które to połączenie można nazwać państwem regulacji [Majone, 1994]. Etap ten można datować od roku 1970. Wówczas struktura zawodowa gospodarki w krajach uprzemysłowionych uległa strukturalnej przemianie. Podręcznikowa klasa robotnicza stała się mniejszością, borykającą się z brakiem pracy na skutek upadku przemysłu. Jednocześnie w krajach tych nastąpił wzrost w dziedzinie usług, nieraz specjalistycznych, które wymagały znacznie wyższego poziomu edukacji niż sektor przemysłowy. Sektor ten był w stanie utrzymać wzrost zatrudnienia i płac, nawet gdy wzrost gospodarczy ustąpił spowolnieniom i recesjom na skutek kryzysów lat 70. i 80. XX w.

W latach tych wyniki gospodarcze większości krajów świata były poniżej potencjalnych, a to dało dodatkowy nacisk na propozycje, które mogłyby poprawić efektywność alokacyjną i produktywność w gospodarce – jednocześnie poziom regulacji w wielu krajach osiągnął swoje maksimum (rys. 1). Niemniej jednak same trudności gospodarcze zapewne nie byłyby wystarczające by dokonać reform regulacji gospodarczej. Liczne badania ekonomiczne nad polityką regulacyjną ukazały cyniczne oblicze polityki i udowodniały, że interwencje regulacyjne dotąd tłumaczone zawodnościami rynku w wielu dziedzinach były uzasadnione raczej prywatnymi interesami polityków i grup nacisku [Stiller, 1975; Posner, 1974]. Jednocześnie badania te wskazywały, że próby regulowania rynków pozbawionych naturalnych cech zawodności były kosztowne i prowadziły do dużych strat społecznych. To właśnie w owym czasie wraz z mnożeniem nowych dziedzin interwencji państwa, które nie zawsze miały uzasadnienie ekonomiczne lub społeczne – scentralizowane państwo dobrobytu zaczęło mieć pro-

blemy z wydajnym zarządzaniem gospodarką. Problemy stały się widoczne z całą mocą w trakcie dekady lat 70. XX w.



Rys. 1. Wzrost ilości regulacji w Stanach Zjednoczonych (w tysiącach stron rocznie)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [The Office of the Federal Register].

To wówczas wraz ze zmianą prądów intelektualnych opinia publiczna zaczęła dostrzegać, że państwo obok rozwiązywania problemów powoduje również nowe, a interwencja regulacyjna państwa może mieć nieprzewidziane i niekorzystne skutki. Skutkom tym towarzyszył kryzys fiskalny państwa. Choć finansowana państwowo służba zdrowia zapewniła polepszenie ogólnego poziomu zdrowia na całym świecie, wydatki na medycynę rosły w krajach zaawansowanych coraz szybciej ze względu na znaczny wzrost kosztów nowoczesnych zabiegów, a starzenie się społeczeństwa spowodowało kosztowne zapotrzebowanie na leczenie przewlekłych dolegliwości. Równoczesny wzrost długości życia spowodował narastające obciążenie repartycyjnych systemów emerytalnych zbierających składki od aktualnie pracujących na rzecz aktualnych emerytów [Goczek, 2012]. Podobnemu wzrostowi uległy koszty edukacji, zwłaszcza wyższej, która stała się nieodzowna do wydajnej pracy w rozrastającym się sektorze usług. Niejako równolegle na świecie mnożyły się jednoznaczne przykłady wskazujące, że przedsiębiorstwa państwowe zarówno pod względem alokacyjnym, jak i produktywności zasobów są mniej efektywne niż przedsiębiorstwa prywat-

ne [Shleifer, 1998]. W rezultacie państwa dobrobytu stały się niezdolne do finansowania wszystkich usług społecznych i bezpieczeństwa na wcześniejszym poziomie.

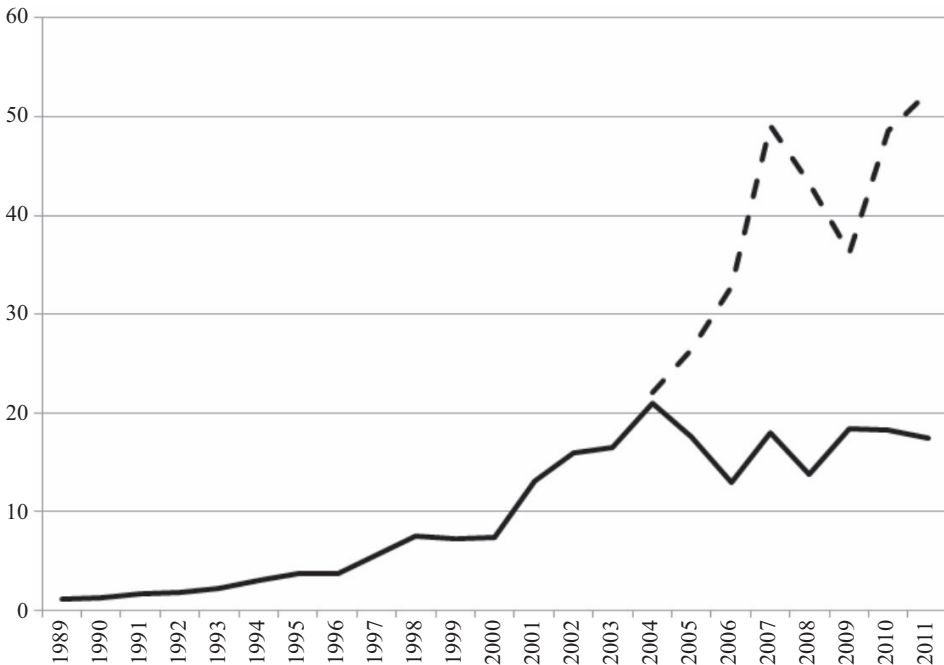
Naturalnym rozwiązaniem problemów zadłużeniowych sektora publicznego było większe oparcie się na rynku, czego sztandarowym przykładem była reforma kapitałowych systemów emerytalnych oraz prywatyzacja państwowych monopolii, zwłaszcza w dziedzinie telekomunikacji i infrastruktury. Wbrew jednak postulatом wycofywania państwa z rynku i deregulacji zakres regulacji działalności na skutek tych reform nie spadł w istotny sposób. Temu pozornemu wycofywaniu się państwa w postaci liberalizacji niektórych sektorów i prywatyzacji w coraz większym stopniu towarzyszyło ustanowienie nowych instytucji państwowych, które wywierają kontrolę regulacyjną nad podmiotami gospodarczymi w dziedzinach tak różnych, jak telekomunikacja, energia elektryczna, wodociągi, poczta, media, rynek farmaceutyczny, ochrona środowiska, bezpieczeństwo żywności, bezpieczeństwo pracy, ubezpieczenia, bankowość i obrót papierami wartościowymi.

Liberalizacja i prywatyzacja, które miały „wycofać państwo z rynku” były ściśle powiązane z powstaniem samodzielnych instytucji regulacyjnych i formalizacją kodeksów zachowań w korporacjach, samorządach lokalnych i organizacjach międzynarodowych. Tylko w niewielkim stopniu zjawiska te można utożsamiać z regulacją prywatyzowanych monopolii, mającą na celu powstrzymanie niekorzystnych skutków ich działania, bądź też chęcią zachowania politycznej stabilności na skutek niekorzystnych efektów społecznych związanych z prywatyzacją i liberalizacją. Tym bardziej że, jak wskazują Joskow i Noll [1981], powszechność regulowania różnych sektorów gospodarki pozwala mówić o trendzie bardziej ogólnym niż jednorazowe działania naprawcze.

Czwartym etapem rozwoju regulacji jest postępująca globalizacja, która nasiłiła się szczególnie od początku lat 90. XX w. Wcześniejszy postulat deregulacji, który z nurtu akademickiego przerodził się w ruch polityczny musiał przyjąć populistyczną retorykę wyzwolenia od niepotrzebnych ograniczeń i kosztów. Na przekór jednak tym postulatом pojawiły się silne oczekiwania społeczne dotyczące zapewnienia bezpieczeństwa we wszystkich aspektach życia, z państwem rozumianym jako ostateczny gwarant tego bezpieczeństwa. W tym okresie wzrosła ilość regulacji, zwłaszcza o charakterze społecznym i ostrożnościowym. Podobną tendencję jak na rysunku 1, przedstawiającym wzrost ilości regulacji w USA, można zaobserwować na analogicznym rysunku dla Polski (rys. 2). Można również zauważyć rosnącą liczbę uregulowań o charakterze międzynarodowym – prawodawstwo Unii Europejskiej.

W tym samym okresie na skutek deregulacji miały miejsce także szeroko omawiane kryzysy, zwłaszcza w sektorze finansowym. Powodem tych kryzysów jest to, że regulacje działalności gospodarczej, takich jak te używane na poziomie pań-





Przerwaną linią zaznaczono prawodawstwo Unii Europejskiej obowiązujące w krajach członkowskich, publikowane w serii L Dziennika Ustaw.

Rys. 2. Wzrost ilości regulacji w Polsce (w tysiącach stron rocznie)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Dziennika Ustaw.

stwa narodowego, stają się coraz bardziej nieefektywne w środowisku międzynarodowym, w którym przedsiębiorstwa mogą przenosić swoją działalność pomiędzy różnymi jurysdykcjami krajowymi. Najdobitniejszym tego przykładem jest międzynarodowa działalność bankowa, znacznie trudniejsza do regulacji mającej na celu bezpieczeństwo niż bankowość narodowa z powodu rozwoju działalności bankowej typu offshore oraz rozwoju spółek specjalnego przeznaczenia inwestycyjnego.

Historia bankowości na rynku eurowalutowym pokazuje, że czynnikiem, przyczyniającym się do niesłabnącej opłacalności handlu eurowalutami są różnice w regulacjach. W każdej sekundzie na świecie trwa stały obrót międzynarodowymi zasobami, walutami, aktywami i kontraktami terminowymi na rynkach kapitałowych, co umożliwia ciągły transfer kapitału pomiędzy strefami czasowymi, z rynków krajowych w Nowym Jorku, Londynie, Hongkongu i Tokio, ale nie istnieją żadne istotne instytucje w celu uregulowania tego obrotu w skali globalnej. Przy tworzeniu regulacji bankowych, rządy państw, w których znajdują się te główne centra finansowe, dyskryminują regulacjami ostrożnościowymi depozyty denominowane w walucie krajowej w stosunku do zdenominowanych w innych

oraz transakcje klientów rodzimych w stosunku do zagranicznych. Krajowe depozyty są restrykcyjnie regulowane jako sposób zachowania kontroli nad bezpieczeństwem krajowego systemu finansowego i wpływu na podaż pieniądza, w odróżnieniu od transakcji w innych walutach, w których banki międzynarodowe korzystają z braku ścisłych uregulowań. Powoduje to, że kapitał jest w stanie dokonać arbitrażu regulacyjnego pomiędzy krajami, płynąc tam, gdzie zakres kosztownych regulacji jest mniejszy.

Prowadzi to do konkurencji w dziedzinie regulacji, również finansowych regulacji ostrożnościowych, pomiędzy poszczególnymi krajami, która prowadzi do stałego obniżania wymogów kapitałowych i rezerw. Dlatego też istotą tego etapu rozwoju regulacji jest narastające napięcie między potrzebą międzynarodowej regulacji w coraz większej liczbie obszarów i siłą poszczególnych państw narodowych jako ustalonej struktury świata politycznego i ekonomicznego, które są głównymi decydentami w sprawie regulacji. W następnej części artykułu temat ten zostanie rozwinięty.

Należy przy tym podkreślić, że środki bezpieczeństwa w działalności bankowej są współzależne – pobłażliwość na jednym z obszarów może spowodować nieskuteczność pozostałych środków – oraz że istnieje społeczny koszt związany z obniżeniem stabilności systemu bankowego. Żaden kraj samotnie nie może rozwiązać problemu, wymagając przestrzegania obowiązku rezerw od zagranicznych oddziałów własnych banków. Połączone, wspólne działanie krajów jest jednak zablokowane przez polityczne i techniczne trudności związane z porozumieniem na rzecz jednakowego zestawu regulacji oraz obawy niektórych krajów, że zacieśnianie kontroli nad bankami spowoduje ich ucieczkę gdzie indziej. W ten sposób, co pokazał ostatni kryzys finansowy lat 2007–2009, konkurencja ta wobec braku międzynarodowego standardu regulacyjnego destabilizuje bezpieczeństwo światowej wymiany kapitału.

### 3. Proliferacja regulacji i powstanie globalnego państwa regulacji

Obecny system gospodarczy można nazwać „państwem regulacji” [Majone, 1994], w którym państwo, rezygnując z własności czynników produkcji nie rezygnuje z kontroli nad gospodarką. Rzeczywiście, wśród wielu terminów kreowanych w celu opisu współczesnego porządku gospodarczego ten bardzo dobrze oddaje istotę najnowszych zmian w zarządzaniu kapitalistyczną gospodarką [Moran, 2002, s. 391]. Jednak to pojęcie rodzi wiele pytań, z których jedno zostanie bliżej omówione: jakie są implikacje powstania państwa regulacji w zglobalizowanym świecie?

Można postawić tezę, że regulacja działalności gospodarczej jest obecnie zjawiskiem globalnym. W mniejszym lub większym stopniu regulacja rynku jest obecna we wszystkich krajach, na wszystkich etapach rozwoju i we wszystkich rodzajach polityki gospodarczej prowadzonej przez samo państwo. Zarówno w krajach rozwiniętych, jak i rozwijających się, dużych i małych, zorientowanych na rynek lub wybierających inne systemy gospodarcze, we wszystkich krajach na świecie przepisy prawne ograniczają zakres decyzji podmiotów gospodarczych w formie nakazów i zakazów oraz norm postępowania. Równoległe istnieją organizacje międzynarodowe i stowarzyszenia narzucające międzynarodowe standardy regulacji w wielu dziedzinach życia gospodarczego.

W literaturze przedmiotu obecne są cztery zjawiska obrazujące wzrost ilości i zakresu regulacji w ostatnich latach. Pierwszym jest zniszczenie anachronicznego systemu zarządzania, opartego na zaufaniu i milczących porozumieniach między przedsiębiorstwami i elitami rządowymi i zastąpienie go współczesnym systemem regulacji [Moran, 2003]. Po drugie, również wewnątrz państwa dąży się do rozwoju formalnych mechanizmów regulacyjnych. Hood i in. [1999] identyfikują kilka ważnych uregulowań dotyczących zarządzania sektorem publicznym. Po trzecie, można wskazać na olbrzymi rozrost inspekcji, kontroli, monitorowania i audytu w sektorze publicznym i wielkich przedsiębiorstwach prywatnych. Power [1999] sugeruje, że te rytuały regulacyjnych weryfikacji i monitorowania służą jako „puste zapewnienia” dla społeczeństwa, które przestało ufać ekspertom i specjalistom podatnym na wpływ grup interesów. To sugeruje, że za omawianą proliferacją i formalizacją regulacji stoi społeczeństwo, które preferuje formalne zasady i przepisy w formie regulacji w miejscu interpersonalnego zaufania i indywidualnej uznaniowości. Czwartym zjawiskiem jest pojawienie się międzynarodowych regulatorów. UE jest chyba najbardziej oczywistym obecnie przykładem prowadzenia międzynarodowej polityki regulacyjnej, niemniej jednak istnieją inne ugrupowania. W ramach NAFTA powołano Regulatory Co-operation Framework. Umowa ta określa wspólne zasady i podejścia do regulacji. Innym przykładem jest WTO Technical Barriers to Trade Committee, którego zadaniem jest dążenie do zawierania dwustronnych umów eliminujących regulacyjne bariery w handlu [OECD, 2011].

Pięć cech transformacji w globalne państwo regulacji jest szczególnie ważne i pozwala uchwycić istotę zmian w globalnym państwie regulacji. Pierwszą cechą jest zmiana w stosunkach między regulatorami i regulowanymi, wyrażona w zwiększaniu formalizacji reguł i kodyfikacji obowiązków w sferze zarówno publicznej, jak i prywatnej [Baldwin i in., 2010]. Drugą jest nowy podział zadań między państwem a społeczeństwem w odniesieniu do roli i funkcji państwa. Z powodu narastającej nieufności do instytucji publicznych ogółem jest to próba zwiększenia tego zaufania na zasadach tworzenia regulacji i zasad postępowania.

Jednocześnie jest to również wysiłek podjęty w celu zastąpienia wcześniejszego modelu kontroli nad gospodarką za pomocą państwowej własności czynników produkcji i wydatków publicznych. Trzecią cechą jest nowy podział pracy wewnątrz władzy wykonawczej państwa. Przejawia się to głównie w delegacji rosnącej władzy do instytucjonalnie niezależnych agencji regulacyjnych. Czwartą jest przeciwne do ducha Twierdzenia Coase'a rozmnożenie przepisów regulujących prywatne kontrakty oraz preferowanie regulacji w stosunku do prywatnych kontraktów ogółem. Według Shleifer [2010] ten fakt sugeruje, że wszechobecność regulacji można wyjaśnić nie tyle przez niewydolność rynku lub przez asymetrię informacji, ale nieefektywnością sądów związaną z koniecznością rozpatrywania spraw dotyczących umów związanych z tym, że procesy sądowe w rzeczywistości ani nie są tanie, ani przewidywalne, ani bezstronne. Piątą cechą to wzrost „technologii” regulacji – ugruntowanie metodologii porównywania skutków regulacji z alternatywą rynkową, próby racjonalizacji i sformalizowania zasad wprowadzenia regulacji w miejsce „regulacji dopychanej kolanem” [Baldwin i in., 2010, s. 8] oraz wzrost ilości rodzajów regulacji [Jordana, Levi-Faur, 2005].

Warto prześledzić wyzwania płynące z globalizacji w dziedzinie regulacji, z omawianym bowiem rozpowszechnieniem regulacji kontrastują problemy wymagające dalszej lub bardziej efektywnej regulacji, których skutki przekraczają granice państwowe. Problemy te często same w sobie są efektem ubocznym globalizacji i większej mobilności dóbr, kapitału i ludzi. Zatem coraz częściej cele polityki regulacyjnej muszą być osiągnięte poprzez wychodzenie poza granice krajowych jurysdykcji. Monitorowanie przestrzegania regulacji, mające na celu wymuszenie ograniczeń dotyczących działalności gospodarczej jest poważnie utrudnione w warunkach międzynarodowych. Władze zwykle są w stanie za pomocą inspekcji i monitorowania obserwować działalność przedsiębiorstw krajowych i zagranicznych, lecz są mniej dokładne w monitorowaniu działań zagranicznych spółek zależnych oraz zagranicznych wspólników firm krajowych, których związki z firmą-matką są słabsze, lecz mogą wpłynąć na jej wypłacalność i bezpieczeństwo konsumentów ich produktów. Częstokroć przedsiębiorstwa są w stanie wykorzystać tę słabość, przemieszczając ryzykowne pod względem regulacyjnym interesy pod jurysdykcję krajów, w których nie zadaje się zbyt wielu pytań. Co więcej, jest często niejasne, kto jest odpowiedzialny za kontrolę danej działalności. Jako przykład można podać bank we Frankfurcie, zależny wobec francuskiego banku, zajmujący się eurodolarami. Czy powinien być on obiektem zainteresowania niemieckich, francuskich czy amerykańskich regulatorów rynku finansowego? Dylemat ten z całą ostrością został obnażony przez kryzys finansowy, kiedy to przy pomocy spółek specjalnego przeznaczenia banki inwestycyjne mogły zwiększać swoją dźwignię finansową znacznie powyżej za-

leceń nadzorów krajowych w poszczególnych państwach i było niejasne, który z nadzorów krajowych ma dążyć do naprawy kryzysowej sytuacji [Goczek, 2011].

Można zatem postawić tezę, że wzrost liczby regulacji nie sprzyja ich efektywności. Ich ciągłe zmiany i reformy powodują niejasność reguł postępowania, a jednocześnie nie są one w stanie sprostać nowym problemom powodowanym przez globalizację. Co więcej, można argumentować, że w sytuacji narastającej regulacji życia, również codziennego, coraz bardziej istotny staje się efekt wypierania własnej motywacji (ang. *crowding out of intrinsic motivation*). Frey [1997, s. 29–32] nawet argumentuje, że regulacje mogą potencjalnie wyprzeć więcej motywacji niż nagrody pieniężne, zwłaszcza jeżeli regulacje mają charakter jednako- wy i ciężki do spełnienia. Ma to zasadnicze znaczenie, jeżeli bowiem zdefiniujemy regulację jako użycie przepisów i sformalizowanych prawnie zasad postępowania do zarządzania pracownikami, większość pracowników sektora publicznego i spora część sektora prywatnego jest zarządzana bardziej właśnie w ten sposób niż za pomocą systemu motywacji pieniężnych [James, 2000; Flynn, 2007].

## Podsumowanie

W artykule przedstawiono czym jest regulacja gospodarki, następnie poddano analizie jej historię. Wskazano, że trend w ilości regulacji jest jednoznacznie rosnący, a postulatom deregulacji towarzyszyło niewielkie powstrzymanie wzrostu liczby przepisów. W istocie w omawianym okresie zakres regulacji stale wzrastał, ogarniając kolejne dziedziny, aż w końcu przekroczył granice krajowe, co pozwala mówić o globalnym państwie regulacji. Wielość ciał regulacyjnych oraz ilość legislacji jej poświęconej ma charakter bezprecedensowy w historii ludzkości. Stan ten ma zasadnicze konsekwencje.

Powszechnie stwierdza się, że nieznajomość prawa nie tłumaczy jego nieprzestrzegania. W coraz mniejszym stopniu jednak można oczekiwać od obywatela – konsumenta i przedsiębiorcy – że będzie on w stanie choć w minimalnym zakresie śledzić poczynania regulatorów w jego dziedzinie działalności ze względu na koszty, jakie to śledzenie ze sobą niesie. W rezultacie proces regulacji jest poddany w coraz mniejszym stopniu kontroli społecznej i zamiast o państwie prawa można zacząć mówić o państwie prawników, którzy jednocześnie sami ulegają coraz większej specjalizacji we własnych dziedzinach prawa. Na tyle dużej, że bardzo często nie są w stanie kompetentnie wypowiedzieć się o bliskich ich zainteresowaniom dziedzinach prawa administracyjnego i cywilnego, co można zaobserwować w narastającej krytyce orzeczeń niższych instancji sądowych przez wyższe. Pozostaje pytanie, czy tak sformułowane i stale zmieniające się reguły gry są w stanie spełnić swoją ekonomiczną i społeczną rolę regulowania

działalności gospodarczej i czy ewidentna proliferacja regulacji, niezależnie od ich restrykcyjności służy efektywności ekonomicznej i dobrobytowi społecznemu.

## Bibliografia

- Baldwin R., Cave M., Lodge M., 2010, *The Oxford handbook of regulation*, Oxford University Press, Oxford.
- Clarke M., 1999, *Regulation*, Palgrave Macmillan, New York.
- Flynn N., 2007, *Public Sector Management*. 5<sup>th</sup> ed., Sage Publications, London.
- Frey B., 1997, *Not just for the money. An Economic Theory of Personal Motivation*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham–Brookfield.
- Goczek Ł., 2007, *Skuteczność strategii antykorupcyjnych i przyczyny korupcji: przegląd literatury empirycznej*, Gospodarka Narodowa, nr 4.
- Goczek Ł., 2011, *Policy response to the 2007–2009 financial crisis*, Equilibrium, vol. 6, no. 3.
- Goczek Ł., 2012, *Structural barriers to economic growth in the European Union*, Copernicus Graduate School Toruń, Toruń.
- Goczek Ł., 2012, *Wyrosnąć z długów – polityka podażowa i regulacje w Unii Europejskiej*, [w:] M. Guzek (red.), *Ekonomia i polityka w kryzysie kierunki zmian w teoriach*, Warszawa.
- Hood C., Scott C., James O., Jones G., Travers T., 1999, *Regulation inside Government: Waste-Watchers, Quality Police and Sleaze-Busters*, Oxford University Press, Oxford.
- James O., 2000, *Regulation Inside Government: Public Interest Justifications and Regulatory Failures*, Public Administration, no. 78(2), pp. 327–343.
- Jordana, J., Levi-Faur D., 2005, *The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*, Edward Elgar Publishing, Camberley.
- Joskow P., Noll R., 1981, *Regulation in Theory and Practice: An Overview*, [in:] *Studies in Public Regulation*, National Bureau of Economic Research Inc., pp. 1–78.
- Levi-Faur D., Gilad S., 2004, *The Rise of the British Regulatory State: Transcending the Privatization Debate*, Comparative Politics, vol. 37, no. 1, pp. 105–124.
- Majone G., 1994, *The Rise of the Regulatory State in Europe*, West European Politics, no. 17.
- McLean I., 2004, *The history of Regulation in the United Kingdom: Three Case Studies in Search for Theory*, [w:] J. Jordana, D. Levi-Faur (eds.), *The politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Moran M., 2002, *Review Article: Understanding the Regulatory State*, British Journal of Political Science, no. 32, pp. 391–413.
- Moran M., 2003, *The British Regulatory State: High Modernism and Hyper Innovation*, Oxford University Press, Oxford.
- OECD, 2011, *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*, OECD Publishing.
- Phillips C., 1993, *The Regulation of Public Utilities: Theory and Practice*, Arlington, VA: Public Utilities Report Inc.
- Posner R., 1974, *Theories of Economic Regulation*, Bell Journal of Economics and Management Science, pp. 335–358.
- Power M., 1999, *The Audit Society: Rituals of Verification*, Oxford University Press, Oxford.
- Stigler G., 1975, *Citizens and the State: Essays on Regulation*, University of Chicago Press, Chicago.

- 
- Shleifer A., 1998, *State versus Private Ownership*, Journal of Economic Perspectives, American Economic Association, vol. 12(4), pp. 133–50.
- Shleifer A., 2010, *Efficient Regulation*, NBER Working Papers 15651, National Bureau of Economic Research Inc.
- Tullock G., 1975, *The Politics of Bureaucracy*, Public Affairs Press, Washington D.C.
- Viscusi K., Harrington J., Vernon J., 2005, *Economics of Regulation and Antitrust*, MIT Press, Cambridge, MA.