

Świat ekonomii a państwo prawne

Tadeusz Kowalski

—
Instytut Gospodarki Międzynarodowej,
Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

Spośród wielu wymiarów współczesnego świata ekonomii najsilniejsze powiązania ze środowiskiem państwa prawnego ma teoria i praktyka polityki gospodarczej. Teoria polityki gospodarczej budowana była przez dziesięciolecia, opierając się na fundamentach ekonomii, finansów i zarządzania, a także doświadczeń nagromadzonych w praktyce reglobalizacji¹. W swym obecnym kształcie teoria polityki gospodarczej stanowi zbiór reguł, który podlegał ewolucji zarówno pod wpływem zmian obiektywnych warunków gospodarowania, postępu nauki, ewolucji postaw społecznych, jak i niepowodzeń konkretnych polityk gospodarczych. Adekwatność zastosowanych narzędzi polityki gospodarczej i jej zdolność do osiągnięcia celów zależy każdorazowo także od kontekstu istniejącego w danym momencie w państwie, a w tym szczególnie od konkretnej odmiany liberalnej demokracji.

Modelowa liberalna demokracja

We współczesnej modelowej liberalnej demokracji² kluczowe są cztery składowe [Jacobs; Kowalski 11; Sweeney 7; “There is no easy path”]: prawo i instytucje, rynki, świadomi swoich obowiązków i praw obywatele oraz obywatele w ich rolach strażników reguł praworządności.

Prawo i instytucje

Rządy odpowiadają przed obywatelami, a stabilność i trwałość systemową zapewniają fundamentalne reguły równoważenia poszczególnych władz. W takim państwie proces stanowienia prawa musi spełniać warunki racjonalności proceduralnej, a przepisy prawa są wdrażane i przestrzegane w zgodzie z konstytucją.

1 Termin reglobalizacja bywa używany w perspektywie historycznej do określenia okresu po drugiej wojnie światowej, w którym poszczególne gospodarki demokratycznego świata ponownie zaczęły rozwijać handel i stosunki finansowe [Findlay and O'Rourke 473].

2 W artykule pojęcie to obejmuje europejskie państwa o rozwiniętej gospodarce rynkowej i ugruntowanych instytucjach państwa prawnego. Na temat istoty państwa prawnego zob. [Wiewiorowski 2020].

Istniejący więc w państwie system stwarza instytucjonalne ramy, w których realizowane są stosunki polityczne, społeczne i gospodarcze. W liberalnych demokracjach zapewniony jest podział władz ustawodawczych, wykonawczych i sądowniczych, przy czym niekwestionowanym standardem jest niezawisłość sądownictwa.

Rynki

Rynki stanowią arenę weryfikacji efektywności i rywalizacji przedsiębiorstw rozumianych jako sieci kontraktów zawieranych przez jednostki w celu sprawnego organizowania procesu wytwarzania [Furubotn and Richter]. Odpowiednio regulowane rynki powinny kreować warunki do równoważenia interesów właścicieli kapitału i pracowników. Także poprzez rynki realizowana jest znaczna część potrzeb konsumpcyjnych obywateli³. Stąd zarówno rynki, jak i relacje kapitał – siła robocza w obrębie przedsiębiorstw muszą być należycie regulowane, by zapewnić równowagę interesów różnych interesariuszy [Jacobs; Kowalski 11; “There is no easy path”].

Świadomi swoich obowiązków i praw obywatele

Warunkiem koniecznym sprawnego demokratycznego państwa prawnego są jednak jego obywatele zaangażowani w sprawy publiczne, którzy są zarówno ich kreatorami, jak i uczestnikami [“Democracy”]. Skłonność obywateli do propublicznych zachowań jest funkcją szeregu czynników zależnych od ścieżki (*path-dependent factors*), wśród których wymienić należy przede wszystkim kapitał społeczny i ludzki oraz spuściznę kulturową. Te czynniki współokreślają kulturę polityczną społeczeństwa. Jej ważnymi elementami są akceptacja i przywiązanie do procesu politycznego wyłaniającego w określonym prawem rytmie zwycięzców. Kluczowym elementem w tym procesie jest zrozumienie reguł rywalizacji między

3 Poprzez mechanizm rynkowy alokowane są dobra i usługi prywatne (*private goods*). Część dóbr i usług nie jest alokowana za pośrednictwem rynków. Są to tzw. dobra i usługi publiczne (*public goods*). Skala podaży tego typu dóbr jest w znacznej części wynikiem preferencji obywateli.

partiami o poparcie wyborców. To z kolei implikuje uznanie przez obywateli przejściowego charakteru władzy wyłanianej w procesie wyborczym. Martin Wolf podkreśla wagę obywatelskiej lojalności i oddania regułom państwa prawnego, które powinny być silniejsze niż własne sympatie polityczne. W tym kontekście Martin Wolf i Jane Jacobs wskazują, jak ważne jest obywatelskie zrozumienie mechanizmu demokratycznego wyłaniania reprezentacji wyborców, a w tym pragmatyzm lojalnej opozycji. Koncepcja współczesnego liberalnego państwa prawnego zakłada, że obywatele nie wykorzystują procesu politycznego do niszczenia zdolności swoich oponentów do pokojowego działania w ramach opozycji parlamentarnej i pozaparlamentarnej. Granicą akceptacji odmienności w procesie politycznym są jednak poglądy odrzucające legalność procesu demokratycznego [“There is no easy path”]

Obywatele w rolach strażników reguł praworządności

Czwartym elementem współczesnego liberalnego państwa są jego obywatele, którzy albo w wyniku wyborów, albo w wyniku mianowania przejściowo podejmują role strażników (*guardians*) porządku instytucjonalnego. Są to więc okresowe, określone przepisami zakresy władzy politycznej, administracyjnej, wojskowej i sądowniczej. Obywatele w tych przejściowych rolach, kierując się dobrem wspólnym, muszą strzec konstytucji i praworządności.

Nawet pobieżna analiza tak scharakteryzowanego modelu wskazuje, że pełne i trwałe spełnienie wszystkich jego warunków jest w praktyce bardzo trudne. Fundamentem tak opisanego demokracji są ramy instytucjonalne, prawo i jego poszanowanie. Jakość instytucji i prawa stanowi zabezpieczenie przed destabilizacją wynikającą ze wstrząsów zewnętrznych i wewnętrznych, na które narażone są rynki, a więc arena alokacji zasobów i dóbr. Rynki z ich naturalną tendencją do zmienności stanowią podstawowe wyzwanie zarówno dla legislatury, jak i dla teorii oraz praktyki polityki gospodarczej.

Spory wokół teorii i praktyki polityki gospodarczej

W kontekście liberalnej demokracji opartej na koncepcji państwa prawnego można umieścić przekrój debat i sporów w obrębie głównego nurtu ekonomii i jego aplikacyjnego wymiaru, jakim jest polityka gospodarcza. Podobnie można odnieść nowe koncepcje wyłaniające się w reakcji na wstrząsy przenikające poprzez rynki do gospodarek. Główny obszar tych sporów dotyczy wyboru i hierarchii celów polityki gospodarczej.

Zbiór potencjalnych celów obejmuje zarówno cele należące do kategorii polityki stabilizacyjnej (pełne zatrudnienie, niska i stabilna inflacja, wzrost gospodarczy oraz równowaga zewnętrzna), jak i cele

o charakterze jakościowym, w tym przede wszystkim zapewnienie sprawiedliwego podziału dochodów, wysokiej jakości podaży dóbr publicznych czy współcześnie akcentowaną ochronę środowiska naturalnego. Kwestia wyboru lub hierarchia celów ma znaczenie, ponieważ ich równoczesna realizacja nie jest możliwa. Często jednak wybór był tylko pozorny, ponieważ konkretna sytuacja gospodarcza narzucała priorytety. To z kolei rodziło frustrację i społeczeństwa, i władz gospodarczych.

Drugim obszarem debat wśród ekonomistów był i jest wybór instrumentów polityki gospodarczej. Konkretnie rozwiązania w zakresie wyboru instrumentarium pociągają za sobą zmiany w rozkładzie korzyści i kosztów społecznych, a więc mają realne implikacje w sferze wewnętrznej polityki. Instrumenty dzielą się na te należące do polityki fiskalnej, polityki pieniężnej, kursu walutowego i tak zwane instrumenty bezpośredniego oddziaływania.

Polityka fiskalna jest domeną rządu i podczas definiowania konkretnych rozwiązań w zakresie podatków i wydatków publicznych wymaga współdziałania parlamentu. W tym więc sensie jest poddana wpływowi większości parlamentarnej. Cały proces wypracowywania i realizacji polityki fiskalnej jest ściśle kodyfikowany ustawowo z bezpośrednimi odniesieniami do konstytucji. Polityka pieniężna i bieżąca polityka kursowa są domeną banków centralnych. Dopełnieniem wyżej wymienionych grup narzędzi polityki gospodarczej są instrumenty bezpośrednio oddziaływania, obejmujące na przykład regulacje konkretnych cen (do tej grupy należy kategoria płacy minimalnej) oraz nakazy i zakazy (np. regulacje dotyczące imigracji). W obu wymiarach zarówno konieczności, jak i dyskrecyjnego wyboru konkretnych instrumentów polityki gospodarczej pojawiają się problemy skali kosztów społecznych i ich rozkładu w czasie.

Ważnym przedmiotem sporów, o różnym nasileniu wynikającym z kondycji gospodarek, jest kwestia zdolności rynków do autonomicznego powrotu do równowagi po wstrząsach wywołanych czynnikami wewnętrznymi lub zewnętrznymi. Spory w tym obszarze można byłoby sprowadzić do zasadniczego pytania: ile rynku, a ile państwa w gospodarce? Wysoki poziom interwencji państwa w działania rynków wiąże się z rozbudową administracji publicznej, a więc rozmiarów państwa, i koniecznością wzrostu podatków. Innym, ale także powiązaniem z właściwościami rynku spornym zagadnieniem był i jest sprawiedliwy społecznie podział efektów gospodarowania. Zagadnienie to ma silny kontekst historyczny i społeczny. Nie tylko odnosi się do kwestii skali dopuszczalnych społecznie różnic dochodowo-majątkowych, ale także do kwestii wyboru instrumentów niwelowania tych różnic. Zarysowane w największym skrócie kwestie sporne dotyczące celów i instrumentów polityki gospodarczej oraz funkcjonowania mechanizmu rynkowego schodzą

na dalszy plan w okresach dobrej koniunktury gospodarczej. Nabierają jednak kluczowego znaczenia w czasach przełomów technologicznych wiodących do zmian strukturalnych oraz w okresach kryzysów gospodarczych. To w takich warunkach uwidacznia się szczególnie znaczenie jakości i trwałości państwa prawnego i dojrzałości jego obywateli w ich biernych i aktywnych rolach wyborczych.

Powojenna odbudowa Europy

Okres powojennej odbudowy w Europie Zachodniej, w szerszym kontekście nazywany także czasem reglobalizacji, odbywał się w warunkach konsensusu odnośnie do wyboru celów i instrumentów polityki gospodarczej. Doświadczenia obu wojen światowych i kryzysu lat 1929–1933 zaowocowały ówczesnie powszechnym przekonaniem o konieczności reorientacji celów gospodarczych i tworzenia podstaw państwa dobrobytu. Klimat multilateralizmu stał w 1944 roku u podstaw stworzonych w Bretton Woods ram instytucjonalnych stabilności walutowej, która z pewnymi zakłóceniami i korektami przetrwała do 1971 roku. Dopelnieniem powojennej architektury współpracy było także utworzenie ONZ i Banku Światowego oraz wielostronne negocjacje międzynarodowe w celu utworzenia Światowej Organizacji Handlu, która ostatecznie przyjęła mniej ambitną formułę Układu Ogólnego w sprawie Taryf Celnych i Handlu.

W Europie Zachodniej, pod wpływem doświadczeń wojennych i przy pomocy USA, stworzono podwaliny nowego ładu ekonomicznego opartego na rozwoju handlu i współpracy międzynarodowej. Pomoc w ramach planu Marshalla uwarunkowana była stworzeniem przez kraje korzystające z pomocy narodowych instytucji planowania i zarządzania funduszami pomocowymi oraz instytucjonalnej infrastruktury współpracy międzynarodowej. Środki z funduszu pomocy w pierwszej kolejności skierowane były na odbudowę infrastruktury transportowej, co przyczyniło się następnie do pobudzenia handlu. W takim klimacie powstała inicjatywa utworzenia Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, którą można traktować jako krok w kierunku budowy wzajemnego zaufania między niedawnymi wrogami. Kolejnym etapem tego procesu był w 1957 roku traktat rzymski oraz nieco później, w 1960 roku, Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu. Stabilne kursy walutowe, liberalizacja przepływów kapitałowych i wspólne wartości w obrębie zasad demokracji i reguł państwa prawnego stały się ważnymi przejawami ówczesnego klimatu współpracy. Temu celowi służyły także multilateralne rundy negocjacji o redukcji cel, w ramach Układu Ogólnego w sprawie Taryf Celnych i Handlu (ang. General Agreement on Tariffs and Trade, GATT).

Do 1971 roku w Europie Zachodniej, Kanadzie, USA i innych demokratycznych krajach o otwartych

gospodarkach osiągnięto niezwykłą i względnie uniwersalną poprawę zamożności i jakości życia. Dotyczyło to wszystkich wymiarów gospodarczych, począwszy od redukcji skali ubóstwa na świecie, wystąpienia wzrostu gospodarczego przy niskim poziomie inflacji i niskim bezrobociu. Ówczesna *prosperity* w takich krajach jak Niemcy czy Francja doprowadziła do braku rąk do pracy i konieczności otwarcia granic tych krajów na zagraniczną siłę roboczą.

Szybki wzrost produktywności pracy wynikający z postępu technologicznego skoncentrowanego w obrębie przetwórstwa przemysłowego nie powodował trudnych do przewyżnienia zmian strukturalnych i napięć społecznych. Pewnym wyjątkiem było jednak górnictwo węgla kamiennego i przemysł włókienniczy. Mimo dynamicznego i względnie długotrwałego wzrostu gospodarczego intensywność wymiany handlowej i przepływów kapitałowych z okresu przed pierwszą wojną światową osiągnięto dopiero odpowiednio w połowie lat 70. i w pierwszej połowie lat 90. XX wieku [Fouquin and Hugot; *The Economist*]. Ten fakt pokazuje, jak destrukcyjny wpływ na wymianę handlową i przepływy kapitałowe wywarły obie wojny światowe i wielki kryzys lat 1929–1933.

Wzrostowy trend lat powojennych został zakłócony wycofaniem się w 1971 roku USA z systemu walutowego zaprojektowanego jeszcze w 1944 roku w czasie konferencji w Bretton Woods. Zakłócenia walutowe wywołane tym wydarzeniem zostały pogłębione kryzysem naftowym w 1973 roku i kolejnym z roku 1978. W efekcie ceny tego surowca wzrosły kilkakrotnie, przyczyniając się do recesji i następnie wystąpienia stagflacji⁴. Próby wyjścia z tej sytuacji za pomocą polityki gospodarczej wypracowanej w latach powojennych nie dały pozytywnego rezultatu. Nieskuteczność tejsze polityki doprowadziła wówczas do przewartościowań w teorii ekonomii i polityce gospodarczej. Uznano, że ważnym źródłem trudności gospodarczych był rozrost ingerencji państwa w gospodarkę i nadmierna koncentracja polityki gospodarczej na stronie popytowej gospodarki. Ten zwrot odbył się przy politycznej akceptacji wyborców, którzy szczególnie w USA i Wielkiej Brytanii dali demokratyczny bilet do liberalizacji gospodarek i przeniesienia punktu ciężkości w polityce gospodarczej na zwalczanie inflacji. Uznano, że taki zwrot w polityce odtworzy warunki dla ponownego uruchomienia autonomicznych dostosowań rynkowych.

W Unii Europejskiej, przy wydatnym wpływie Wielkiej Brytanii, wyrazem tych dążeń była decyzja o dokończeniu budowy jednolitego rynku⁵. Po-

4 Stagflacja to równoczesne występowanie wysokiej inflacji i bezrobocia w warunkach niskiego lub nawet ujemnego wzrostu produktu krajowego.

5 Swoistą odpowiedzią na pogłębianie integracji w ramach ówczesnej Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej były procesy integracyjne w Ameryce Północnej, gdzie na pierwszym etapie (1988) powstała Strefa Wolnego Handlu USA–Kanada. W 1992 r. do porozumienia przyłączył się Meksyk.

nadto uznanie inflacji za wroga publicznego numer jeden przyczyniło się do odrodzenia koncepcji ekonomii klasycznej i monetaryzmu, a także doprowadziło do wzrostu zainteresowania instytucjonalnymi warunkowaniami funkcjonowania banków centralnych. W europejskim powojennym kontekście krajem o systematycznie najniższej i najstabilniejszej inflacji była Republika Federalna Niemiec, w której bank centralny miał największą polityczną i funkcjonalną niezależność. Bundesbank i bank centralny Austrii stały się w Europie modelowymi instytucjami dla innych krajów reformujących instytucjonalne ramy polityki pieniężnej⁶. Niezależność polityczna i funkcjonalna banków centralnych stała się więc standardem nowoczesnego, liberalnego państwa prawnego. Zwieńczeniem procesów zmian instytucjonalnych w Europie był traktat z Maastricht z 1992 roku, przewidujący między innymi utworzenie Unii Gospodarczej i Walutowej, a w tym Europejskiego Banku Centralnego i Europejskiego Systemu Banków Centralnych.

Zmiany instytucjonalne w Unii Europejskiej wypracowywano w drodze trudnych negocjacji międzyrządowych. Każdorazowo wymagały one politycznej akceptacji na szczeblach narodowych. Mimo że tempo tych prac było powolne, ich skala stawała się coraz trudniejsza do akceptacji przez obywateli. Pierwszym sygnałem była przedłużająca się procedura ratyfikacji traktatu z Maastricht. Drugim dobitnym przykładem było zastopowanie przez Francję i Holandię ratyfikacji traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy.

Procesy globalizacji

Procesy globalizacji przyspieszyły już w drugiej połowie lat 80. XX wieku, ale nabrały wysokiego tempa w następnej dekadzie. To zjawisko, poza politycznymi decyzjami dotyczącymi liberalizacji gospodarek, miało swoje podłoże w obiektywnych procesach zainicjowanych postępowaniem technologicznym⁷. Obejmował on wszystkie aspekty gospodarowania i życia społecznego. Tempo zmian strukturalnych, wywołanych także włączeniem się chińskiej gospodarki do globalnej wymiany handlowej i przepływów kapitałowych, zaczęło wywierać odczuwalny, negatywny wpływ na lokalne rynki pracy w wielu rozwiniętych krajach Zachodu silnie zaangażowanych w wymianę handlową⁸. Ten wpływ nie tylko dotyczył pracowników o niskich kwalifikacjach zastępowanych przez

postęp w zakresie automatyzacji i cyfryzacji. Wynikał także z realokacji części procesów wytwórczych do krajów o niższych niż w rozwiniętych krajach kosztach siły roboczej. Realokacja była możliwa dzięki obniżce kosztów transportu i kosztów transakcyjnych.

Wzrost cenowo-kosztowej presji konkurencyjnej wymuszał realokację produkcji, która dla wielu przedsiębiorstw była warunkiem przetrwania. W takich okolicznościach stopniowo powstawało rozwarstwienie opinii i losów ekonomicznych obywateli. Dzięki rozwojowi handlu i towarzyszącej temu presji na obniżanie kosztów i cen siła nabywcza konsumentów wzrosła do najwyższych poziomów w historii. Równocześnie doszło do wyraźnego wzrostu nierówności dochodowych i majątkowych. Oprócz rosnących różnic w zarobkach między grupami pracowników o niższych kwalifikacjach i pracownikami o wysokich kwalifikacjach zatrudnionych w dobrze zarządzanych przedsiębiorstwach mających wysoką zdolność konkurencyjną doszedł jeszcze jeden wyraźny czynnik różnicujący. Były to rosnące dochody z tytułu posiadania kapitału. W makroekonomicznym wymiarze wskaźnikiem tych procesów był wzrost udziału dochodów z kapitału w produkcie krajowym brutto. O uniwersalności i trwałości tej zmiany strukturalnej świadczy fakt, że wystąpiła ona zarówno w USA, jak i w Europie, w tym także w krajach skandynawskich.

Wstrząsy makroekonomiczne

W XXI wieku dwa epizody w sferze polityki gospodarczej wywarły dominujący wpływ na gospodarkę światową. Pierwszy spowodowany był atakiem terrorystycznym na USA we wrześniu 2001 roku. Celem były instytucje państwa amerykańskiego i system finansowy. By przeciwdziałać negatywnym skutkom ataku z 11 września w sektorze finansowym i dalej w gospodarce realnej, amerykański system rezerwy federalnej, a w ślad za nim inne ważne banki centralne obniżyły swe stopy procentowe i ułatwiły bankom komercyjnym i inwestycyjnym dostęp do płynnych środków. Z obecnej perspektywy wiadomo, że okres polityki „łatwego pieniądza” trwał zbyt długo. W znacznym stopniu przyczynił się on do powstania baniek spekulacyjnych w sferze aktywów finansowych. W sensie makroekonomicznym powstało nowe zjawisko: wysoka dynamika podaży pieniądza nie przełożyła się na klasyczną inflację cen dóbr i usług, ale znalazła swoje odzwierciedlenie w inflacji cen aktywów finansowych.

Kryzys zapoczątkowany w połowie 2007 roku w USA objął w następnych dwóch latach pozostałe wysoko rozwinięte kraje, silnie powiązane przepływami kapitałowymi. Kryzys zaufania do sektora finansowego wymusił na bankach centralnych podobne reakcje do tych zastosowanych w ślad za wydarzeniami z września 2001 roku. Ten drugi epizod

Tak utworzona Północnoamerykańska Strefa Wolnego Handlu została ratyfikowana w 1994 r.

6 Przykładem może być polska konstytucja z 1997 r. Por. [Hochreiter and Kowalski 51].

7 Pierwszy znaczący międzynarodowy protest antyglobalistyczny miał miejsce w 1999 r. w Seattle.

8 Prorynkowe reformy Denga zaczęto wdrażać w połowie lat 80. XX w. Chińska Republika Ludowa została przyjęta do Światowej Organizacji Handlu w 2001 r.

ilustruje wspomnianą wcześniej sytuację, w której kierujący bankami centralnymi podejmują konieczne decyzje, a więc obszar ich swobodnego wyboru bywa bardzo ograniczony. Recesja, która wystąpiła w krajach objętych kryzysem, dodatkowo wzmocniła rozwarstwienie dochodowe i majątkowe występujące pod wpływem liberalizacji gospodarek i postępu technologicznego. Zastosowane niezbędne środki zaradcze (ochrona sektora bankowego) oraz ujawniona skala zarobków kierownictw banków, które za publiczne środki ratowano przed upadłością, w połączeniu ze skutkami kryzysu odczuwanymi przez obywateli dały asumpt do ożywienia i konsolidacji nurtów antysystemowych w takich krajach jak Grecja i Hiszpania oraz radykalizacji postaw i nastrojów antyestablishmentowych w USA. W sensie technicznym recesja w USA zakończyła się już w 2009 roku i do czasu wybuchu pandemii COVID-19 ożywienie gospodarcze było w tym kraju najdłuższe w historii. W Europie tempo wychodzenia z kryzysu było wolniejsze i zróżnicowane. W globalnym wymiarze intensywność wymiany handlowej i przepływów kapitałowych nigdy nie osiągnęła skali z 2007 roku.

Współczesna fala populizmu

Niezadowolone i frustracja, które wystąpiły w międzynarodowej skali już w 1999 roku, stanowiły załączek fali populizmu, która rozwinęła się z różnym natężeniem po niepowodzeniach gospodarczych związanych ze skutkami globalnego kryzysu finansowego. Nie istnieje jedna, powszechnie akceptowana definicja populizmu. Istotą tego zjawiska, występującego w różnych kontekstach historycznych, kulturowych i instytucjonalnych, dobrze oddaje określenie „populizm jest prosty – demokracja jest złożona”, przypisywane Ralfowi Dahrendorfowi (1929–2009). Pojęcie populizmu obejmuje te nacjonalistyczne, polityczne i społeczne nurty, których wspólnym mianownikiem jest uproszczony obraz współczesnego świata, wykorzystywanie i kreowanie silnych emocji oraz akcentowanie, że to one prawdziwie reprezentują interesy zwykłych ludzi, marginalizowanych przez dotychczasowe rządy i klasyczne partie [Dahrendorf]. Dani Rodrik do współczesnej fali populizmu zalicza nacjonalistyczną politykę handlową i politykę antyimigracyjną Donalda Trumpa, kampanię na rzecz wystąpienia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej i europejskie ruchy antyimigracyjne [Rodrik]. Ten autor wśród populistycznych partii wymienia środkowoeuropejskie ugrupowania akcentujące swoje antyestablishmentowe nastawienie i podnoszące konieczność większej, także właścicielskiej roli państwa w gospodarce.

Pojęcie populizmu w literaturze przedmiotu bywa odnoszone do ideologii, strategii działania, stylu uprawiania polityki czy charakteru dyskursu politycznego. W ostatnich dekadach temu uproszczonemu podejściu

do rzeczywistości sprzyjało rozpowszechniane przez środki powszechnej komunikacji i media społecznościowe przeświadczenie o kryzysie wszelkich przejawów życia społecznego i ludzkiej aktywności [Moffitt 3]. W globalnym kontekście medialnym, charakteryzującym się nadmierną podażą informacji i degradacją autorytetów oraz znaczenia mediów głównego nurtu, wszystkie poglądy stały się uprawnione. Tak rozumiana medializacja zmieniła warunki społecznej komunikacji i de facto doprowadziła do kolejnej segmentacji społeczeństw: na tych mających dostęp do nieograniczonych zasobów informacji i tych (wykluczonych cyfrowo) potrafiących sięgać tylko do tradycyjnych środków komunikacji, takich jak *publiczna* telewizja i radio.

Mimo występowania w różnych historycznych i instytucjonalnych kontekstach, populizm ma szereg uniwersalnych cech, które jednak przejawiają się z różnym natężeniem [Moffitt; Müller 2, 3, 12]. Populiści w fazie zabiegania o władzę atakują elity polityczne i intelektualne. W swej antysystemowej retoryce konkurenci polityczni przedstawiani są jako część zdemoralizowanych i skorumpowanych elit. Populiści zwalczają pluralizm; po uzyskaniu władzy w drodze procesu wyborczego marginalizują i delegitimują opozycję. Ważną, definiującą cechą tego nurtu jest stałe dążenie do konsolidacji szeregów swoich zwolenników poprzez polaryzację poglądów i postaw. W efekcie prowadzi to do wykluczania całych grup społecznych, które mają inną wizję świata i odmienne poglądy.

Populistyczne rządy w sferze kierowania państwem także wykazują uderzające podobieństwa [Müller 4, 5]. Ich wyrazistość jest funkcją skali zwycięstwa wyborczego, ram instytucjonalnych i tradycji demokratycznych. Wymienione wyżej cechy w sferze kierowania przejawiają się dążeniem do przejęcia całego aparatu państwa, w tym prób politycznego podporządkowania wymiaru sprawiedliwości. W skrajnym przypadku dochodzi do wprowadzenia de facto nomenklatury. W ramach zwalczania pluralizmu w państwach z rozwiniętym systemem samorządu terytorialnego populistyczne rządy, drogą zmian legislacyjnych lub faktów dokonanych, redukują sprawczość władz lokalnych wyłanianych w wyborach samorządowych. Ważną prawidłowością w sferze populistycznego kierowania państwem jest albo ograniczanie warunków działania organizacji pozarządowych, albo próby ich podporządkowania władzom. Podobny mechanizm dążenia do władztwa występuje w sferze środków masowej komunikacji. W praktyce ten stosunek do środków masowej komunikacji najwyraźniej występuje w nowych demokracjach powstałych w Europie po 1989 roku, w których przez dziesięciolecie państwo dysponowało formalnym monopolem informacyjnym.

Wymienione właściwości populistycznego państwa wywierają negatywny wpływ na jego funkcjonowanie i rozwój. Dominującą cechą populistycznego

kierowania jest celowe lub wynikowe tworzenie mechanizmu wymiany korzyści materialnych lub biurokratycznych w zamian za polityczne poparcie obywateli. Stopniowo klientelizm staje się formą organizacji społecznej [Nowakowski 218]. Populistyczna praktyka kierowania państwem, poza szkodami w sferze instytucji państwa prawnego i świadomości ekonomicznej obywateli, zniekształca mechanizm rynkowy i wypacza racjonalność decyzji w sferze polityki gospodarczej. Populizm w obszarze polityki makroekonomicznej charakteryzuje przesunięcie akcentów na cele redystrybucyjne i wzrost ilościowy [Kowalski 12; Dornbusch and Edwards 247]. Skierowanie uwagi na tak zwanego środkowego wyborcę (*median voter*) i nacisk na politykę redystrybucyjną oznacza koncentrację na stronie popytowej gospodarki i na szybkich efektach. Z ekonomicznego punktu widzenia implikuje to świadomą lub wynikową akceptację ryzyka wzrostu inflacji, deficytu finansów publicznych czy negatywnych reakcji podmiotów gospodarczych na nową politykę ekonomiczną. Polityka ta odnoszona jest do faktycznych nierówności w sferze dochodowej lub majątkowej, a także nierównomiernego regionalnego i lokalnego rozwoju.

W warunkach dominacji mediów społecznościowych, gdzie nie istnieją już dobre maniery, każda informacja lub ocena staje się dopuszczalna. W politycznym przekazie populistów na szeroką skalę wykorzystywana jest postprawda. Może być ona definiowana jako „wykorzystanie istniejących potocznych uprzedzeń lub przekonań bądź wykreowanie nowych, niemających związku z faktami, w celu ukształtowania opinii licznej grupy zwolenników” [McIntyre]. Takie środowisko i praktyka sprzyjają populistom i pozwalają, także za pomocą „botów”, narzucać agendę polityczną i zniekształcać obraz rzeczywistości. Słowem 2016 roku w języku angielskim było *truthiness*⁹ – polskim dobrym odpowiednikiem może być „oczywista oczywistość”. Stopniowo wyłoniło się nowe środowisko podatne na manipulacje, degradujące tym samym jakość i treść debat publicznych, przyczyniając się do zmięszczenia klasycznych partii. Labilne środowisko stało się źródłem zagrożeń zarówno dla trwałości demokracji i państwa prawnego, jak i dla racjonalnej, długofalowej polityki gospodarczej. W takich wewnętrznych uwarunkowaniach kraje stanęły przed kolejną trudną próbą.

Pandemia COVID-19, która od marca 2020 roku zaczęła rozprzestrzeniać się po całym świecie, jest najtrudniejszym wyzwaniem cywilizacyjnym i gospodarczym po drugiej wojnie światowej. W wymiarze ekonomicznym niezwykłość COVID-19 polega na równoczesnym negatywnym wpływie na stronę podażową i popytową gospodarki. Wyraża się także spadkiem zaufania oraz koniecznością przewartościowań w obrębie samej istoty współczesnej fazy globalizacji, jaką są międzynarodowe łańcuchy dostaw.

Wnioski

Doświadczenia lat 2007–2009 i zapoczątkowany w marcu 2020 roku kryzys gospodarczy wyraźnie wskazują, że skuteczne wypracowanie natychmiastowych środków zaradczych, a tym bardziej opracowanie długofalowych rozwiązań systemowych nie jest możliwe w obrębie logiki populistycznego myślenia i działania. Stąd przewyciężenie tej filozofii i metody uprawiania polityki jest warunkiem koniecznym wypracowania nowego ładu cywilizacyjnego i gospodarczego.

Nowy ład musi mieć wymiar ponadnarodowy, ponieważ mechanizmy niwelowania różnic społecznych, ochrona zdrowia, troska o środowisko naturalne i przeciwdziałanie zmianom klimatycznym nie mogą być skuteczne tylko na poziomie pojedynczego państwa czy nawet ugrupowania integracyjnego. Wymienione cele wymagają wielkich nakładów sektora prywatnego i przede wszystkim sektora publicznego. Stąd w sferze polityki gospodarczej konieczne jest wypracowanie skutecznych ram dla działania polityki fiskalnej. To zadanie wymaga wzmocnienia współczesnego państwa prawnego, zarówno w sferze wspomnianej już systemowej regulacji rynków, jak i sferze systemowych rozwiązań ponadnarodowych. W tym ostatnim kontekście konieczne jest lepsze wykorzystanie europejskich doświadczeń i możliwości integracyjnych.

9 *Something is true merely because you believe it to be so.*

Lista prac cytowanych

Dahrendorf, Ralf. "Acht Anmerkungen zum Populismus". *Transit: Europäische Revue*, vol. 25, 2003, pp. 156-163.

Dornbusch, Rudigier, and Sebastian Edwards. "Macroeconomic Populism". *Journal of Development Economics*, vol. 32, 1990, pp. 247-277.

Findlay, Ronald, and Kevin H. O'Rourke. *Power and Plenty. Trade, War, and the World Economy in the Second Millennium*. Princeton University Press, 2007.

Fouquin, Michel, and Jules Hugot. "Two Centuries of Bilateral Trade and Gravity Data: 1827-2014". *Working Papers*, CEPII Research Center, 2016, pp. 1-39.

Furubotn, Eric G., and Rudolf Richter. *Institutions and Economic Theory: The Contribution of the New Institutional Economics*. The University of Michigan Press, 1998; ResearchGate, https://www.researchgate.net/publication/238247537_Institutions_Economic_Theory_-_The_Contribution_of_the_New_Institutional_Economics.

Hochreiter, Eduard, and Tadeusz Kowalski. "Central Banks in European Emerging Market Economies in the 1990s". *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, vol. 53, no. 212, 2000, pp. 45-70.

Jacobs, Jane. *Systems of Survival. A Dialogue on the Moral Foundations of Commerce and Politics*. Vintage Press, 1994.

Kowalski, Tadeusz. "The Disrupted Transformation of the Central European Countries. A Slowdown or a New Path?". *EIBAZINE International Business Perspectives*, no. 24, 2019, pp. 10-15, https://www.eiba.org/UserFiles/EIBAZine_IBP_Issue24_Summer2019.pdf.

Mazzucato, Mariana, and Robert Skidelsky. "Towards a New Fiscal Constitution". *Project Syndicate*, 10 July 2020, <https://www.project-syndicate.org/onpoint/>

[new-fiscal-constitution-job-guarantee-by-mariana-mazzucato-and-robert-skidelsky-2020-07](https://www.project-syndicate.org/onpoint/new-fiscal-constitution-job-guarantee-by-mariana-mazzucato-and-robert-skidelsky-2020-07).

McIntyre, Lee. *Post-truth*. MIT Press Essential Knowledge, 2018.

Moffitt, Benjamin. *The Global Rise of Populism. Performance, Political Style, and Representation*. Stanford University Press, 2016.

Müller, Jan-Werner. *What is Populism?*. Penguin Random House, 2017.

Nowakowski, Krzysztof. "Klientelizm jako forma korupcji". *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, vol. 69, no. 1, 2007, pp. 213-230.

Rodrik, Dani. "Populism and the Economics of Globalization", *Journal of International Business Policy*, vol. 1, 2018, pp. 12-33.

Sweeney, Richard J. "Constitutional Conflicts in the European Union: Court Packing in Poland vs. the United States". *Economics and Business Review*, vol. 18, no. 4, 2018, pp. 3-29, doi: 10.18559/eb.2018.4.1.

The Economist, 12 Oct. 2013, <https://www.economist.com/weeklyedition/2013-10-12>.

Wiewiorowski, Jacek. "Reguły prawa rzymskiego a aktualne polskie problemy ustrojowe". *Czas Kultury*, no. 4, 2020, pp. 51-57.

Wolf, Martin. "Democracy Will Fail if We Do Not Think as Citizens". *Financial Times*, 6 July 2020, <https://www.ft.com/content/36abf9a6-b838-4ca2-ba35-2836bdeb62e2>.

---. "There is No Easy Path to Democracy". *Financial Times*, 4 March 2014, <https://www.ft.com/content/81e4d7cc-a2f9-11e3-9685-00144feab7de>.

Abstract
Economics and the Rule of Law
Tadeusz Kowalski

The aim of this article is to show the interdependence between the world of economics and the rule of law. Attention was focused on the normative dimension of economics, which is the theory and practice of economic policy. In the case of the rule of law, the model of modern liberal democracy, characteristic of Western European countries, was used as a point of reference. The article presents the evolution of the theory and practice of economic policy under the influence of structural changes and shocks in

the economy. The author discusses the mechanism of the emergence of populist currents, pointing to the threats of populism to the rule of law and to the effectiveness of economic policy. The conclusions apply to the regulatory and economic issues related to contemporary civilizational challenges.

keywords: the rule of law, economic policy, contemporary liberal democracy, economic crisis, populism