

NIE MOŻNA ZMARNOWAĆ KRYZYSU — SYTUACJE KRYZYSOWE A WZROST ROLI INSTYTUCJI PUBLICZNYCH

19 listopada 2008 roku Rahm Emanuel, szef administracji prezydenta-elekta Stanów Zjednoczonych Baracka Obamy, brał udział w panelu organizowanym przez „Wall Street Journal”. Odnosząc się do kryzysu gospodarczego, Emanuel stwierdził: „You never want a serious crisis to go to waste. What i mean by that is it's an opportunity to do things you couldn't do before” (Emanuel, 2010). Następnie owa ważna postać w gabinecie prezydenta Obamy nakreśliła plany reform w pięciu dziedzinach: w służbie zdrowia, polityce energetycznej, podatkach, edukacji, regulacjach sektora finansowego. Pierwsza ze wspomnianych reform została już przelożona na konkretne akty prawne, które niedawno weszły w życie. Kiedy piszę ten artykuł, toczą się debaty nad wprowadzeniem reformy zasad regulowania instytucji finansowych.

Według słów Emanuela wprowadzenie reform stało się możliwe, ponieważ mamy do czynienia z czasem kryzysu. Proponowane reformy mają generalnie zwiększać rolę instytucji państwowych w konkretnych obszarach życia: publiczne pieniądze mają wspierać rozwój „zielonych technologii” w energetyce, regulatorzy mają uzyskać większą władzę nad profilem inwestycji sektora finansowego itd. Szef prezydenckiej administracji zdaje się uważać, iż takie reformy nie mogłyby wejść w życie, gdyby nie zaistniała sytuacja kryzysowa. Związek pomiędzy takimi sytuacjami a wzrostem skali rządowych interwencji został już niejednokrotnie zauważony przez historyków. Najpełniejszy opis wpływu kryzysów na rozmiar państwowych ingerencji przedstawił chyba Robert Higgs, analizując historię Stanów Zjednoczonych w XX wieku (Higgs, 1987). W niniejszym artykule chciałbym zrekonstruować tezy Higgosa, a później zastanowić się, czy mają przelożenie na badanie procesów globalizacyjnych. W tym drugim zadaniu szczególną uwagę będę zwracał na zjawiska ze sfery pieniądza i bankowości.

O ile na początku dwudziestego stulecia rząd w Waszyngtonie mógł uchodzić za niemal paradygmatyczny przykład władzy ograniczonej do obrony granic i przestrzegania

prawa własności, to do opisu rządu z lat siedemdziesiątych bardziej pasuje już określenie *Big Government*. Higgs postanowił przyjrzeć się procesowi tej transformacji roli władz, przy czym wzrost znaczenia władz państwowych rozumie on dość szeroko. Nie ogranicza się bowiem tylko do łatwo mierzalnych danych, jak udziału wydatków rządowych w PKB, czy odsetka pracowników rządowych wśród wszystkich zatrudnionych. Próbuje zwracać uwagę na pojawianie się regulacji, które nie mają takiego efektu (kontrole cen, ograniczenia w użyciu własności prywatnej itp.), śledzi wyroki sądów, które ustalają granice ingerencji władz w życie obywateli. Po zbadaniu zmian w tych dziedzinach, amerykański historyk doszedł do wniosku, że rząd w Stanach Zjednoczonych zwiększał swoją rolę w sposób nieciągły. Zasadnicze zmiany w rozmiarze władzy państwowej miały miejsce w okresach uznanych za kryzysowe — podczas i wojny światowej, Wielkiego Kryzysu, II wojny światowej, wojny koreańskiej, zamieszek i kontrowersji społecznych na przełomie lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych. Po okresach rozbudowy zadań rządu następowały okresy jej redukcji, jednak część regulacji i instytucji pozostawała w mocy. Po I wojnie światowej rząd utrzymał m. in. zwiększoną kontrolę nad branżą kolejową i żeglugą transoceaniczną, zachował wzmoczoną władzę nad rynkiem pracy, rolnictwem, rynkami kapitałowymi, komunikacją. Zakończenie Wielkiego Kryzysu nie spowodowało zlikwidowania działalności państwa w udzielaniu pożyczek, w produkcji i dystrybucji energii elektrycznej, nie cofnęło wprowadzenia systemu ubezpieczeń społecznych ani nie cofnęło kolejnych regulacji rynku pracy i rolnictwa. Po kolejnych kryzysach także pozostały ważne instytucjonalne zmiany.

Reakcja na kryzys poprzez wzmoczone działania agend państwa wydaje się fenomenem specyficznym dwudziestowiecznym. Higgs analizuje kryzys ekonomiczny lat dziewięćdziesiątych XIX wieku i stwierdza, że wówczas rząd federalny nie zwiększył swoich uprawnień, kryzys nie spowodował trwałych zmian w zakresie władzy państwa. Źródłem różnic w podejściu do kryzysów chyba dość trafnie upatruje w sferze ideologicznej. Śledzenie retoryki publicznych oficjeli czy dziennikarzy pozwala uchwycić zmianę w dominujących na przestrzeni wieku ideologiach. Odejście od klasycznego liberalizmu i leseferyzmu spowodowało zmiany w procesach radzenia sobie z kryzysami. Dopiero wtedy, gdy rządzący podzielali poglądy o możliwości skutecznej państwowej reakcji na np. spowolnienie gospodarcze, kryzysy stały się katalizatorem wzrostu władzy instytucji publicznych.

Chciałbym się teraz zastanowić, na ile te rozważania są przydatne dla analiz procesów globalizacyjnych. Widzę tutaj dwa zasadnicze problemy warte rozważenia. Po pierwsze, można przyrzeć się rozprzestrzenianiu ideologii. Skutkiem upowszechnienia trendów do interwencjonistycznej polityki w czasie kryzysów byłyby podobne rozwiązania instytucjonalne występujące w różnych państwach. Moglibyśmy mówić w takim przypadku o swoistej globalizacji polityk. Jednym z elementów antykryzysowej polityki administracji Franklina D. Roosevelta było doprowadzenie do utworzenia federalnego systemu ubezpieczeń depozytów bankowych (Federal Deposit Insurance Company w 1933 r.). Do końca XX wieku podobne rozwiązania wprowadziło 71 państw (Demirgüç-Kunt i Kane, 2002, 176). Część z nich potraktowała wprowadzenie bądź rozszerzenie ubezpieczeń depozytów wprost jako środek zaradczy na kryzys finansowy, np. Szwecja (1992 r.), Japonia (1996 r.), Tajlandia (1997 r.), Korea (1997 r.), Malezja (1998 r.) i Indonezja (1998 r.) (Demirgüç-Kunt i Kane, 2002, 190). Przyjęcie zachodnich schematów reakcji na kryzysy gospodarcze przez azjatyckie państwa można traktować jako przejaw dyfuzji interwencjonistycznych ideologii.

Sądzę, że podobną genezę miała tak ważna instytucja współczesnych gospodarek, jakim jest pusty, papierowy pieniądz (Hülsmann 2008, 29-33). Kryzysy, takie jak i wojna światowa, Wielki Kryzys, II wojna światowa, spowodowały intensywne interwencje w rynek pieniądza, które szły w kierunku rozluźnienia a później porzucenia standardu złota (Hülsmann 2008, 209-222). Friedrich Hayek zespół poglądów stojących za taką transformacją nazwał nacjonalizmem pieniężnym (Hayek 2008). Według tego poglądu udział danego państwa w światowej podaży pieniądza nie powinien być determinowany przez te same zasady, które rządzą dystrybucją pieniędzy pomiędzy różnymi regionami tego kraju. Międzynarodowy, złoty pieniądz, którego przepływami rząd nie może dostatecznie silnie sterować jest według takiej doktryny nie do zaakceptowania. Powstanie świata pustych walut o swobodnie zmieniających się kursach wymiany można uznać za wynik globalnej akceptacji dla założeń nacjonalizmu pieniężnego.

Drugim problemem, który chciałbym poruszyć, jest powstawanie międzynarodowych systemów współpracy w obliczu sytuacji kryzysowych. Jeśli część problemów uznaje się za niemożliwe do rozwiązania przez pojedyncze państwa, to może dojść do sytuacji, w której kryzys staje się katalizatorem powstawania różnych międzynarodowych, rządowych organizacji, kształtujących w mniejszym lub większym stopniu procesy globalizacyjne. Dwie

największe dwudziestowieczne międzynarodowe próby uregulowania współpracy między- państwowej, to Liga Narodów i Organizacja Narodów Zjednoczonych, których powstanie można uznać za odpowiedź na odpowiednio I i II wojnę światową. Już te dwa przykłady zdają się potwierdzać tezę, iż organizacje międzynarodowe rozwijały się także szczególnie szybko w czasach kryzysowych. Spójrzmy jeszcze jednak krótko na historię międzynarodowych organizacji związanych z bankowością i pieniądzem.

Po zakończeniu I wojny światowej rządy musiały sobie poradzić ze spłatą znacznego zadłużenia. W przypadku Niemiec dochodziło do tego spłaty kontrybucji wojennych. Jednym z planów, który miał pomóc w rozwiązaniu tych problemów był tzw. plan Younga. Częścią tej propozycji było utworzenie międzynarodowej instytucji finansowej, która ułatwiłaby Niemcom spłatę kontrybucji oraz generalnie pomagałaby w rozwoju międzynarodowej współpracy gospodarczej, stabilizując wahania kursów walut (Costigliola 1972, 604-606). Instytucję tę nazwano Bankiem Rozrachunków Międzynarodowych (ang. Bank for International Settlements). Jej utworzeniu początkowo sprzeciwiali się np. Brytyjczycy, jednak wraz z postępującym gospodarczym kryzysem ich opór maliał i Bank powstał wreszcie w 1930 r. Od tamtego czasu zniknął problem reparacji wojennych, system walutowy przeszedł radykalną transformację, jednak instytucja ta ciągle istnieje jako swoiste forum współpracy banków centralnych. Ostatnio Bank jest szczególnie znany z przygotowywania zasad regulacji kapitałowych. Wszystko zaczęło się od wypadków z 1974 r., kiedy jeden z niemieckich banków stracił płynność z powodu różnic w strefach czasowych. By zaradzić takim sytuacjom i by ustalić reguły przeciwdziałające przyszłym kryzysom płynności powołano komisję pod auspicjami Banku, która przygotowała system regulacji kapitałowych, znanych jako Basel I, a później kolejny system — Basel II — wprowadzony już np. w państwach UE i w USA. Regulacje te uznaje się za jedną z przyczyn obecnego kryzysu gospodarczego (Jablecki i Machaj 2009). Utworzenie i dalsze działania Banku Rozrachunków Międzynarodowych można zatem przedstawić jako odpowiedź na kryzys zadłużenia i kryzys gospodarczy a później na kryzys płynności banków.

Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW) postanowiono powołać do życia pod koniec II wojny światowej, w 1944 roku. Monetarny, wojenny chaos postanowiono zastąpić systemem kontrolowanej przez międzynarodowe ciało światowej inflacji (Hülsmann 2008, 216-219). Zrzeczenie się kontroli nad tempem tworzenia inflacji przez poszczególne

rzędy można uznać za wydarzenie dość wyjątkowe, nie do pomyślenia bez dramatycznej, wojennej sytuacji. Fundusz powinien w zasadzie zostać rozwiązany w 1971 r., gdy Stany Zjednoczone przestały uznawać żądania banków centralnych do wypłaty złota w zamian za dolary. Znalazł sobie jednak nową niszę działalności. Stał się bowiem kredytodawcą dla zadłużonych a biednych państw. Tę ostatnią transformację można by traktować jako odpowiedź na utratę wpływów politycznych państw Zachodu w Trzecim Świecie w epoce dekolonizacji. Kredyty udzielane przez MFW są bowiem przykładem działalności raczej politycznej niż gospodarczej, a obwarowane są często różnymi klauzulami wymuszającymi prowadzenie określonych polityk (Hülsmann 2008, 219-222). Przy tej interpretacji nie mam jednak zamiaru się upierać i możliwe, że dalsze istnienie MFW można wyjaśnić łatwiej, odwołując się np. do inercji biurokratycznych struktur.

Hipoteza o tym, że w XX wieku władze publiczne powiększały swoją władzę szczególnie silnie w czasach uznanych za kryzysowe, pomaga także wyjaśnić genezę i przekształcenia organizacji międzynarodowych. Międzynarodowe próby zarządzania procesami globalizacyjnymi zdają się nasilać także pod wpływem kryzysów. Podobne reakcje licznych rządów na kryzysy gospodarcze są z kolei przykładem dość bezpośredniego, mało zależnego od miejscowej kultury, przyjmowania w odległych zakątkach świata różnych ideologii interwencyjnych, charakterystycznych dla państw Zachodu.

Literatura:

- Costigliola, Frank; 1972, The Other Side of Isolationism: The Establishment of the First World Bank, 1929-1930; w: *The Journal of American History*, Vol. 59, No. 3 (Dec.), ss. 602-620
- Demirgüç-Kunt, Asli i Kane, Edward J.; 2002, Deposit Insurance around the Globe: Where Does It Work? w: *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 16, No. 2, ss. 175-195
- Emanuel, Rahm; 2010-04-23, Rahm Emanuel on the Opportunities of Crisis, WSJDigitalNetwork; w: http://www.youtube.com/watch?v=_mzcbXi1Tkk
- Hayek, Friedrich; 2008 [1937], Monetary Nationalism and International Stability; w: *Prices and Production and Other Works: F.A. Hayek on Money, the Business Cycle, and the Gold Standard*, Auburn, Alabama: Ludwig von Mises Institute, ss. 331-422
- Higgs, Robert; 1987, *Crisis and Leviathan. Critical Episodes in the Growth of American Government*, New York: Oxford University Press

- Hülsmann, Jörg Guido; 2008, *The Ethics of Money Production*, Auburn, Alabama: Ludwig von Mises Institute
- Jablecki, Juliusz i Machaj, Mateusz; 2009, *The Regulated Meltdown of 2008*; w: *Critical Review*, 21:2-3, ss. 301-328