

Michał MOSZYŃSKI, Piotr PYSZ¹

DOI: 10.15290/ose.2015.04.76.05

KONCEPCJE POLITYKI KSZTAŁTOWANIA ŁADU GOSPODARCZEGO A REGULY FISKALNE W REPUBLICIE FEDERALNEJ NIEMIEC

Streszczenie

W opracowaniu podjęto kwestię ogólnych koncepcji polityki ładu gospodarczego i ich aplikacji na przykładzie regul fiskalnych stosowanych w polityce gospodarczej przez Niemcy. W rozważaniach autor wyszedł z założenia, iż tylko dzięki polityce ładu gospodarczego można rozwiązać nabrzmiałe problemy finansów publicznych w krajach Europy, wynikające z polityki dyskrecjonalnej. Na wstępie przybliżono główne założenia polityki ładu gospodarczego, po czym omówiono reguły fiskalne w Republice Federalnej Niemiec (RFN), które następnie poddano krytycznej analizie z perspektywy ordoliberalnej teorii ładu gospodarczego.

Słowa kluczowe: ordoliberalizm, polityka ładu gospodarczego, reguły fiskalne

ECONOMIC ORDER POLICIES AND FISCAL RULES IN FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY

Summary

The paper addresses the general concepts of economic order policies (*Ordnungspolitik*) and their application, as exemplified by the rules used in German economic policy. The author's premise is that only an economic order policy can solve urgent problems of European public finance sectors resulting from the long term discretionary policy. Firstly, the key objectives of the policy of economic order are introduced, then the fiscal rules applied in Germany are discussed, and are subsequently subjected to critical analysis from the perspective of the ordoliberal theory of economic order.

Key words: ordoliberalism, economic order policy, fiscal rules

1. Wstęp

W niniejszym opracowaniu podjęto istotny dla teorii polityki gospodarczej i jej praktycznego zastosowania problem „przełożenia” ogólnych koncepcji polityki kształtowania

¹ Dr Michał Moszyński – Wydział Nauk Ekonomicznych i Zarządzania, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu; e-mail: moszyn@umk.pl; dr hab. Piotr Pysz – Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Białymstoku, Fachhochschule für Wirtschaft und Technik Vechta/Oldenburg; e-mail: pyszpiotr@googlemail.com.

ładu gospodarczego (głównie, chociaż nie jedynie, ładu stanowionego) na fiskalne reguły obowiązuje w polityce gospodarczej Niemiec. Problem ten jest interesujący nie tylko z perspektywy badawczej teorii ekonomii, ale także z innego, bardziej praktycznego względu. Bowiem w ostatnich kilku latach Niemcy okazały się, w porównaniu z innymi wielkimi zachodnimi gospodarkami rynkowymi, szczególnie konsekwentne i skuteczne w ograniczaniu deficytu budżetowego sektora publicznego. Niemiecka polityka fiskalna oparta na regulach, obrona niezależności Europejskiego Banku Centralnego (EBC) i silne przywiązanie do stabilności cen podlegały krytyce, zwłaszcza przez ekonomistów o proweniencji keynesowskiej. Podjęcie tego tematu newralgicznego dla sektora publicznego i ładu gospodarki rynkowej jako całości wymaga jednak przedniego zajęcia stanowiska w odniesieniu do przydatności koncepcji polityki gospodarczej – keynesizmu i neoliberalizmu w uporządkowaniu finansów publicznych innych niż teorie polityki kształtowania ładu gospodarczego. Wylania się tu pytanie, czy w okresie trwającej wiele dziesiątków lat dominacji wspomniane koncepcje polityki gospodarczej i ich realizacja przyczyniły się do udoskonalenia rynkowego ładu gospodarczego i uporządkowania jego integralnego i kluczowego elementu składowego – sfery finansów publicznych? Odpowiedź na to pytanie musi być, zdaniem autorów, negatywna. Postawiono więc tezę, iż tylko dzięki polityce ładu gospodarczego można rozwiązać nabrzmiałe problemy finansów publicznych w krajach Europy, wynikające z polityki dyskrecjonalnej.

2. Dyskrecjonalizm w keynesizmie i neoliberalizmie²

Keynesizm, podobnie zresztą jak neoliberalizm przede wszystkim w jego wersji ekonomii podaźowej, sprzyja rozprzestrzenianiu się tendencji do mnożenia dyskrecjonalnych interwencji państwa w gospodarce. Tendencja ta daje o sobie znać w ramach polityki gospodarczej orientującej się na naukę J. M. Keynesa. Polityka ta, przyznając państwu zadania do spełnienia wykraczające poza leseferystyczną ideę „stróża nocnego”, nie postuluje – zresztą zgodnie z jej założeniami – idei „szczupłego” państwa typowej dla neoliberalnej retoryki. Bowiem koncepcja keynesowska ma konsekwencje instytucjonalne wynikające z jej funkcjonalnej logiki. Powierzenie państwu zadania stymulowania globalnego rynkowego popytu i sterowania za jego pośrednictwem przebiegiem procesu gospodarowania wymaga rozbudowy biurokratycznego aparatu. Instytucje państwowe zajęte realizacją tego zadania, aby uzasadnić konieczność istnienia oraz dalszej ekspansji ich budżetów, poszukują ciągle nowych możliwości bieżących ingerencji w przebieg procesu gospodarowania. Tego ilustracją są doświadczenia historyczne okresu dominacji koncepcji keynesowskiej w polityce gospodarczej wysoko rozwiniętych gospodarek rynkowych (z wyjątkiem społecznej gospodarki rynkowej w powojennych Niemczech Zachodnich) od zakończenia drugiej wojny światowej aż do jej przysłowiowego Waterloo w czasie stagflacji drugiej połowy dekady lat siedemdziesiątych XX wieku. Potwierdzają one występowanie tendencji do rozbudowy biu-

² Rozważania zamieszczone w punktach: 2. i 3. tego opracowania zawierają w skróconej i przekształconej formie niektóre tezy artykułu Piotra Pysza [Pysz, 2013, s. 91-123].

rokratycznego aparatu państwa oraz zwielokrotnienia jego ingerencji w przebieg procesu gospodarowania. Jednak także polityce gospodarczej, orientującej się w następnych dekadach XX wieku przede wszystkim na koncepcji neoliberalnej, nie udało się przybliżyć do realizacji hasła „szczupłego państwa”, pomimo uroczystych deklaracji polityków. W przypadku neoliberalizmu jest to paradoks. Jednym z kluczowych elementów doktryny neoliberalnej, propagowanej przez Ronalda Reagana oraz Margaret Thatcher, było przecież właśnie to hasło. Najistotniejsza przyczyna powtarzających się ingerencji państwa w przebieg procesu gospodarowania oraz rozbudowy jego aparatu jest w odniesieniu do keynesizmu oraz koncepcji neoliberalnej identyczna. Stanowi ją skupienie działań polityki gospodarczej wokół przebiegu procesu gospodarowania, a nie kształtowania reguł gry, w ramach których proces ten mógłby być realizowany. Zarazem keynesizm, który zresztą w ogóle nie miał takiego zamiaru, jak i neoliberalizm, który programowo zmierzał do ograniczenia roli państwa w gospodarce, nie potrafiły skutecznie przeciwstawić się działaniu „prawa Wagnera” sformułowanego jeszcze w XIX wieku. Stwierdza ono nasilającą się wraz z postępującym rozwojem gospodarczym tendencję do rozszerzania działalności państwa w gospodarce oraz rosnącego udziału jego wydatków w produkcie krajowym brutto [*Lexikon der Volkswirtschaft*, 1999, s. 1004].

Zarówno polityka gospodarcza oparta na nauce J. M. Keynesa, jak i doktrynie neoliberalnej sprzyjają mnożeniu dyskrejonalnych ingerencji organów władzy politycznej w przebieg bieżącego procesu gospodarowania. Jest to z perspektywy teorii ordoliberalnej „grzech pierworodny”. Dyskrejonalna polityka „reprodukuje” zapotrzebowanie na dalsze jej ingerencje w przebieg procesu gospodarowania. Uruchomione zostaje *perpetuum mobile* interwencjonizmu. Uwikłane w pułapkę interwencjonizmu państwo przypomina – według starego chińskiego powiedzenia – rybę: [...] *która została wyciągnięta z wody i wściekle rzuca się, próbując do niej powrócić. W takim stanie ryba nigdy nie pyta, gdzie wyląduje po następnym uderzeniu ogonem. Czuje jedynie, że jej obecna sytuacja jest nieznośna i że trzeba spróbować czegoś innego* [Thurow, 1999, s. 13]. *Perpetuum mobile* interwencjonizmu państwowego czyni organa władzy politycznej uległymi wobec nacisków silnych grup interesów gospodarczych, które domagają się różnych przywilejów zagrażających równowadze budżetu ze strony przychodów podatkowych (mniejsze) oraz wydatków budżetowych (większe). Przy szybko rosnących deficytach budżetowych i zadłużeniu poszczególne państwa stają się coraz bardziej uzależnione od kredytodawców – wielkich banków i międzynarodowych rynków finansowych. W wielu krajach wysoko rozwiniętych przebieg światowego kryzysu finansowego i gospodarczego lat 2007-2011 włącznie z trwającym do dnia dzisiejszego kryzysem nadmiernego zadłużenia sektora publicznego uwidocznili, że w w ostatnich latach uzależnieniu od międzynarodowych finansów państwowa „ryba” miota się jeszcze bardziej. Bieżące, odcinkowe, krótkookresowe i reagujące głównie *ex post* ingerencje polityki gospodarczej w nierównowagi i dysfunkcje, które pojawiają się w przebiegu procesu gospodarowania, stoją w jaskrawej sprzeczności z założeniami teorii i polityki kształtowania ładu gospodarczego. Są to w największym skrócie: kompleksowość tej polityki, jej spójność oraz orientacja na długi horyzont czasowy [Pysz, 2008, s. 51].

3. Teorie polityki kształtowania ładu gospodarczego

Ograniczone walory myśli keynesowskiej oraz neoliberalizmu jako teoretycznej bazy dla polityki gospodarczej realizującej zadanie kształtowania ładu gospodarki stają się widoczne dzięki porównaniu zakresu ich obszaru badawczego z teoriami ładu gospodarczego. Istotne jest w tym punkcie rozróżnienie pomiędzy ładem gospodarczym a przebiegającym w stwarzanych przezeń ramach (głównie, ale nie jedynie instytucjonalnych) procesem gospodarowania. W odniesieniu do przebiegu procesu gospodarowania można stwierdzić, że od czasów siedemnasto- i osiemnastowiecznego merkantylnizmu polityka gospodarcza podejmowała działania zmierzające do racjonalizacji zachowań mikroekonomicznych podmiotów rynkowych – przede wszystkim przedsiębiorstw rolnych i przemysłowych (manufaktur). Rozwinięta po kryzysie światowym 1929-1933 nauka J. M. Keynesa i jego kontynuatorów stworzyła z kolei teoretyczny fundament polityki gospodarczej ukierunkowanej na racjonalizację przebiegu procesu gospodarowania w wymiarze makroekonomicznym. Jej celem było ograniczenie zakresu oraz intensywności występowania procesów ogólnogospodarczej oraz idącej z tym w parze społecznej destabilizacji. Do tych ogólnie uznanych i standardowych wymiarów polityki gospodarczej dołączyła u Wilhelma Röpkego, Ludwiga Erharda i innych ordoliberalnych myślicieli, a także we współczesnej ekonomii behawioralnej i eksperymentalnej racjonalizacja zachowań gospodarczych jednostek ludzkich [Pysz, 2008, s. 145-146; Pysz, 2011, s. 45-48]. Teorie ładu gospodarczego, analizujące gospodarkę z założenia kompleksowo jako model totalny, uwzględniają wszystkie wymienione wymiary racjonalizacji zachowań gospodarczych w przebiegu procesu gospodarowania. Zasadniczym założeniem ich sposobu myślenia o gospodarce jest rozpatrywanie przebiegu procesu gospodarowania w ramach istniejącego ładu gospodarczego, a nie abstrahowanie od niego, jak to czyni neoklasyczna skupiająca cały wysiłek badawczy wokół samego procesu.

Porównanie obszarów badawczych omawianych koncepcji polityki gospodarczej – neoliberalizmu, keynesizmu i teorii ładu gospodarczego zostało zaprezentowane w tabeli 1.

Tabela ta wymaga objaśniającego komentarza. Według poglądów teoretyków ładu gospodarczego, nauka ekonomii powinna kompleksowo badać funkcjonowanie społeczeństwa gospodarującego. Oznacza to, że należy uwzględnić – obok będącego *ex definitione* w centrum zainteresowania W. Euckena i F. A. von Hayeka ładu gospodarczego – zarazem jego wpływ na przebieg procesu gospodarowania w wymienionych wyżej trzech wymiarach, jak również oddziaływanie przebiegu procesu gospodarowania na kształtowanie się ładu gospodarczego. Neoliberalizm w postaci ekonomii podażowej i monetaryzmu skoncentrował wysiłek badawczy na przebiegu procesu gospodarowania w wymiarze makroekonomicznym, tj. zestawie narzędzi wspierania strony podażowej gospodarki oraz sformułowania stabilnych reguł określających przebieg zasilania gospodarki pieniądzem w sposób zapobiegający pojawieniu się tendencji inflacyjnych w gospodarce [Sadowski, 2011, s. 262-263]. Ukierunkowując wysiłki badawcze na wspieranie strony podażowej gospodarki, ekonomiści neoliberalni podejmowali także problematykę mikroekonomiczną, szczególnie w odniesieniu do dynamicz-

nie rozwijającego się w ostatnich dziesięcioleciach XX wieku międzynarodowego sektora finansowego. W koncepcji neoliberalnej jednostka ludzka nie jest jednak żywym człowiekiem, tylko w pełni racjonalnym typem idealnym *homo oeconomicus*. Nauka Keynesa skupiła się na wymiarze makroekonomicznym przebiegu procesu gospodarowania, eksponując – w przeciwieństwie do neoliberalizmu – jego stronę popytową. Brytyjski ekonomista, analizując m.in. skłonność konsumentów do konsumpcji, generowania oszczędności oraz inwestowania, rozważał psychologiczne aspekty ludzkich zachowań gospodarczych i ich wpływ na wahania koniunkturalne. Dopiero jego uczniowie i kontynuatorzy, określane mianem keynesistów, wyjąłowili stopniowo koncepcję Keynesa z istotnego dla niej czynnika psychologicznego, tj. ludzkich *animal spirits* [Akerlof, Shiller, 2009, s. IX-X].

TABELA 1.

Koncepcje polityki gospodarczej i ich obszary badawcze

Koncepcje polityki gospodarczej	Ład gospodarczy	Przebieg procesu gospodarowania		
	Kształtowanie ładu	Wymiar makroekonomiczny	Wymiar mikroekonomiczny	Jednostki ludzkie
Teorie ładu	tak	tak	tak	tak
Neoliberalizm	nie	tak	tak/nie	nie
J. M. Keynes	nie	tak	nie	tak/nie

Źródło: opracowanie własne.

W koncepcji spontanicznego ładu gospodarczego F. A. von Hayeka między spontanicznie kształtującymi się w procesie ewolucji regulami rynkowej gry gospodarczej a etyką i moralnością jednostek ludzkich występuje sprzężenie zwrotne. Dopiero pewien konieczny do realizacji tego celu poziom etyki i moralności umożliwią ewolucyjne ukształtowanie się sprawnych regul. Natomiast długotrwały proces uczenia się przestrzegania obowiązujących regul gry rynkowej sprzyja stopniowemu umacnianiu moralności uczestników procesu gospodarowania. Z kolei aktywna rola państwa w stanowieniu ładu gospodarczego, w ramach którego przebiega proces gospodarowania, była fundamentalnym założeniem ordoliberalnej koncepcji polityki gospodarczej W. Euckena. Formułując dwie najistotniejsze zasady polityki gospodarczej państwa, stwierdził on: *Zasadą pierwszą jest, że polityka państwa powinna zostać skierowana na eliminację grup dysponujących władzą gospodarczą albo ograniczenie ich funkcji (...). Natomiast zasadą drugą jest, że aktywność państwa w gospodarce powinna być ukierunkowana na kształtowanie regul ładu gospodarczego, a nie na kierowanie przebiegiem procesu gospodarowania* [Eucken, 2004, s. 334-336].

Teorie ładu gospodarczego, w przeciwieństwie do głównego nurtu neoklasycznej teorii ekonomii, a także do keynesizmu, stwarzają intelektualne przesłanki prac badawczych związanych ze wskazanym kierunkiem. Istotne jest to, że teorie stanowionego ładu gospodarczego W. Euckena oraz ładu spontanicznego F. A. von Hayeka podjęły kluczowy problem regul gry, w ramach których przebiega bieżący proces gospodarowania. Niezależnie od tego, czy są to reguły ustanowione przez władze polityczne, czy reguły gry ukształtowane spontanicznie w procesie selekcji rynkowej

ograniczają one zakres pola wyboru rynkowych podmiotów decyzji gospodarczych. Przyczynia się to do redukcji niepewności co do zachowań partnerów w interakcjach rynkowych i sprzyja występowaniu oraz stabilizacji ich wzajemnego zaufania. W terminologii nowej ekonomii instytucjonalnej konsekwencją jest obniżka kosztów transakcyjnych rynkowych aktów wymiany. W rezultacie gospodarka funkcjonuje bardziej efektywnie niż gdyby reguły gry gospodarczej były tylko niekonsekwentnie przestrzegane, niekompletne albo też w skrajnym przypadku w ogóle nie istniałyby. W ordoliberalnej koncepcji W. Eucken'a państwo wykacza poza leseferystyczne funkcje państwa jako „stróża nocnego”, przejmując dodatkowo kluczowe zadanie twórcy i strażnika ładu gospodarczego. Natomiast Hayek w kwestii interpretacji roli państwa w gospodarce pozostał w leseferystycznej tradycji myślowej. Przestrzegając przed niebezpieczeństwem pojawienia się w polityce gospodarczej tendencji do konstruktywistycznego racjonalizmu groźnej dla gospodarki rynkowej i wolności podmiotów gospodarczych, powierza zadanie kształtowania reguł gry gospodarczej przede wszystkim spontanicznemu i długotrwałemu procesowi ich stopniowej rynkowej selekcji i ewolucji.

O współczesnej gospodarce światowej można powiedzieć, iż wykazuje ona cechy „schumpeterowskie”. Joseph Alois Schumpeter, autor koncepcji „twórczej destrukcji”, wielokrotnie podkreślał, iż przede wszystkim dzięki napędzanemu przez intensywną rynkową konkurencję wprowadzaniu przez „przedsiębiorców pionierów” ciągle nowych, często rewolucyjnych, kombinacji czynników produkcji kapitalistyczna gospodarka rynkowa rozwija się dynamicznie [Schumpeter, 1993, s. 193 i nast.]. Jednak idzie z tym w parze nie tyle stabilność i równowaga gospodarcza, co raczej nierównowaga i niestabilność [Schumpeter, 1960, s. 405]. Charakterystyczna dla współczesnej, zglobalizowanej gospodarki wielka i rosnąca liczba egzogenicznych oraz endogenicznych „szoków” często zaskakujących dotknięte nimi społeczeństwa jest przekonującą ilustracją tezy tego myśliciela o immanentnej, a nie tylko przejściowej, niestabilności procesu kapitalistycznego rozwoju. Zarówno rynkowe podłoże mechanizmów postępu technicznego, jak i rezultaty działania tych mechanizmów są współcześnie odmienne niż w czasach Schumpetera. Nie mamy już do czynienia z rynkami wolnokonkurencyjnymi pobudzającymi postęp, zamkniętymi w granicach gospodarek narodowych, a z oligopolizacją gospodarki globalnej oraz z rosnącymi różnicami w rentowności poszczególnych sektorów aktywności gospodarczej. Rezultatem jest dysproporcjonalny charakter postępu.

Coraz większa i narastająca złożoność współczesnych gospodarek stwarza szansę, a zwłaszcza mocniej odczuwaną potrzebę, zastępowania dotychczas dominującej, chaotycznej dyskrecjonalnej polityki gospodarczej przez kształtowanie ładu gospodarczego oraz jednoczesne uczenie się jednostek ludzkich odpowiedzialnego korzystania z posiadanej wolności gospodarczej zgodnie z zasadami moralności. Krajowe i ponadnarodowe ośrodki decyzyjne, uprawiające dyskrecjonalną politykę gospodarczą, są obecnie i będą w przyszłości jeszcze bardziej drastycznie skonfrontowane z tym, iż ich „moce przerobowe” w zakresie przetwarzania informacji są ograniczone. Aby kontynuować dotychczasową dyskrecjonalną politykę, ośrodki te będą musiały zapewnić sobie ciągle rozszerzanie dopływających do nich strumieni informacji o przebiegu procesu gospodarowania. Informacje te muszą być z kolei przetworzone w adekwatne decy-

zje polityki. Kolejny niezbędny krok to przekazanie tych decyzji na szczebel podmiotów rynkowych oraz kontrola ich realizacji. Rezultatem wysokiego stopnia złożoności współczesnych gospodarek jest nadmiar informacji wymagających odbioru, przetworzenia i przekazania do odbiorców. Głównie w ramach pionowych kanałów informacyjnych sytuacja ta wymusza podjęcie działań zmierzających do redukcji złożoności przepływających strumieni informacyjnych, bowiem w przeciwnym razie grozi im po prostu „zatkanie”, czyli, używając innej terminologii, zator informacyjny.

Z teoretycznego punktu widzenia redukcja złożoności strumieni informujących o przebiegu procesu gospodarowania może być dokonana w dwojaki sposób. Pierwszym jest pogłębianie dyskrecjonalnego charakteru polityki gospodarczej przez: dalsze skracanie horyzontu czasowego poszczególnych celów i działań polityki, ograniczanie zakresu rzeczowego zarówno celów, jak i działań, coraz bardziej selektywnych instrumentów sterowania gospodarką itd. wybór kompatybilnych z wymienionymi tendencjami. Rezultatem tego – dotychczas w szerokim zakresie stosowanego – sposobu redukcji złożoności jest: fragmentaryzacja polityki gospodarczej, mnożenie liczby jej krótkookresowych interwencji reagujących *ex post* na nieoczekiwane wydarzenia w przebiegu procesu gospodarowania, a także w ostatniej konsekwencji pojawienie się „chaosu regulacyjnego” niebezpiecznego dla sprawnego funkcjonowania gospodarki.

Jakościowo odmiennym sposobem redukcji złożoności strumieni informacyjnych postulowanym przez teorię ładu gospodarczego jest posłużenie się w tym celu ogólnymi regułami gry rynkowej. Hayek sformułował wobec tych reguł wymogi, które mogłyby zaakceptować również W. Eucken. Są to następujące fundamentalne wskazówki:

- reguły te powinny dotyczyć bez wyjątku wszystkich aktywnych w gospodarce podmiotów decyzji, mieć ogólny charakter i nie być ukierunkowane na żaden inny cel, jak tylko zapewnienie sprawnego funkcjonowania i stabilizacji istniejącego rynkowego ładu gospodarczego;
- reguły te powinny być sformułowane generalnie w sposób negatywny, tj. zabraniający określonych decyzji i działań, ale nienakazujących żadnych innych decyzji i działań. Pryncypialną zasadą liberalizmu jest bowiem, że to, co nie jest *explicite* zabronione, jest tym samym dozwolone;
- podmioty decyzji gospodarczych powinny mieć pewność co do tego, że nieprzestrzeganie obowiązujących reguł gry pociąga za sobą niemożliwe do uniknięcia, ściśle określone, negatywne konsekwencje [Hayek, 2002, s. 74-79; Hayek, 2003, s. 74-91].

Według teorii ładu gospodarczego, w ramach stwarzanych przez istniejące reguły gry interakcje pomiędzy podmiotami rynkowymi muszą przebiegać całkowicie swobodnie. Bez znaczenia jest to, czy są to reguły ustanowione przez organa władzy państwowej, czy też ukształtowały się one spontanicznie w długotrwałym procesie rynkowej selekcji. Charakterystyczne dla realiów życia gospodarczego hybrydowe rozwiązania cechujące się jednoczesnym występowaniem w danej gospodarce reguł gry typowych dla ładu stanowionego i ładu spontanicznego nie powinny także zakłócać leseferystycznego kształtowania się interakcji rynkowych. Jak wiadomo, F. A. von Hayek oceniał wprawdzie krytycznie rozmiary zasobu wiedzy pojedynczych jednos-

tek ludzkich, ale był przekonany, że konkurencja rynkowa uruchomi „procedurę odkryć” zdecentralizowanej wiedzy poszczególnych ludzi i ich grup. W trakcie przebiegu rynkowych interakcji powinno to umożliwić scalenie rozproszonej wiedzy zdecentralizowanej w o wiele większą kolektywną wiedzę (mądrość) rynku [Hayek, 2003, s. 196-197]. Istnienie możliwości scalania na rynku wiedzy zdecentralizowanej ma rozstrzygające znaczenie dla sposobu rozwiązania kwestii przepływu informacji w skali ogólnogospodarczej. Co prawda, zgodnie z koncepcją W. Euckena, państwo kształtujące reguły ładu gospodarczego realizacji tego zadania potrzebuje również określonych informacji, lecz ich strumień może być bardziej ograniczony niż byłoby to konieczne w razie uprawiania przez państwo dyskrecyjnej polityki gospodarczej. W odniesieniu do spontanicznego kształtowania się ładu gospodarczego w procesie interakcji rynkowych zapotrzebowanie tego rodzaju *ex definitione* w ogóle nie występuje. Ogólnie można stwierdzić, że zasadnicza redukcja złożoności strumieni informacyjnych niezbędnych do uprawiania polityki gospodarczej może zostać dokonana tylko dzięki bardzo radykalnym przemianom. Chodzi o przejście w wysokim stopniu zadania wymiany informacji w skali całości gospodarki przez horyzontalne interakcje rynkowe, aktywizujące zdecentralizowaną wiedzę pojedynczych osób i zespalające je w kolektywną wiedzę rynku. W wyniku tego organa władzy politycznej zostają wyraźnie odciążone od znacznej części ich dotychczasowych zadań o charakterze informacyjnym.

Stopień redukcji złożoności informacji przepływających do ośrodków decyzyjnych polityki gospodarczej zależy równocześnie od poziomu moralności i etyki aktorów rynkowych. W razie niedorozwoju tych czynników można spodziewać się spontanicznego ukształtowania stosunkowo wielu destruktywnych reguł ładu spontanicznego. Będzie to skłaniało i zmuszało organa władzy politycznej do wzmożonej aktywności w kształtowaniu zastępujących je reguł ładu stanowionego. Jednocześnie będzie to pociągać za sobą wzrost zapotrzebowania tych organów na informacje o przebiegu procesu gospodarowania, szczególnie o różnego rodzaju nierównowagach, dysfunkcjach i niesprawiedliwościach występujących w rezultacie ukształtowania się destrukcyjnych reguł gry gospodarczej. Innymi słowy, można z kolei zauważyć, że wyższy poziom moralności i etyki stwarza przesłanki sprzyjające urzeczywistnieniu jednej z konstytuujących zasad ładu konkurencyjnego W. Euckena o koniecznej stałości tej polityki: *Stalość należy do centralnych wymagań polityki ładu konkurencyjnego. Polityka gospodarcza powinna stworzyć konstytucjonalne ramy dla przebiegu procesu gospodarowania. Ramy te należy konsekwentnie ustabilizować i zmieniać je tylko bardzo ostrożnie* [Eucken, 2004, s. 289]. Przy konsekwentnie stałej polityce gospodarczej zapotrzebowanie jej ośrodków decyzyjnych na informacje już nie będzie wzrastać, a wręcz przeciwnie ustabilizuje się lub nawet zmaleje.

W kontekście powyższych rozważań można stwierdzić, że reguły ustanowione dla polityki gospodarczej, np. w dziedzinie polityki fiskalnej, mogą pełnić podobną funkcję co reguły gry rynkowej w interpretacji Hayeka i Euckena.

4. Reguły fiskalne i ich efektywność³

Reguły fiskalne interpretuje się jako trwale ograniczenia nałożone na politykę fiskalną, a ogólniej można je określić – za Alesiną i Perottim [Alesina, Perotti, 1996, s. 52] – jako jeden z rodzajów instytucji budżetowych, czyli wszelkich regul, zgodnie z którymi przygotowuje się, przyjmuje i wdraża budżet.

Za stosowaniem takich zasad przemawiają m.in.: wzrost przejrzystości w polityce, budowa wiarygodności i przewidywalności dla uczestników rynku. Szczególną rolę odgrywa pomoc w kontroli negatywnych skutków ubocznych i efektów zewnętrznych, jakie mają miejsce w krajach federacyjnych, jak np. w Niemczech bądź w Unii, zrzeszających wiele państw. Z kolei zawężenie możliwości prowadzenia dyskrecjonalnej polityki, koniecznej choćby w sytuacjach nieoczekiwanego spowolnienia gospodarczego, należy do najczęściej przytaczanych kontrargumentów wdrażania ograniczeń instytucjonalnych.

Istnieją cztery główne kategorie regul, które dotyczą: wydatków, równowagi budżetowej, długu publicznego i przychodów. W krajach Unii Europejskiej występują one w różnym zakresie i konfiguracji instytucjonalnej i zależą od szczebla rządowego. Za sprawą traktatu z Maastricht najbardziej rozpowszechnione reguły obejmują deficyt i dług finansów publicznych w relacji do PKB.

Wyniki badań sugerują, że efektywność regul fiskalnych wiąże się z praktyką działań w sferze finansów publicznych i z innymi procedurami, a według A. Schicka [Schick, 2003] należą do nich: średniookresowe ramy budżetowe, budżetowanie odgórne (*top-down*), długookresowe projekcje fiskalne, badanie skutków zmian polityki fiskalnej, procedury monitorujące i egzekwujące. Atrybutem sprawnych regul pozostają sankcje nakładane w sytuacji ich łamania, czego dobrą egzemplifikacją jest Europejski Pakt Stabilności i Wzrostu, permanentnie nieprzestrzegany przez większość krajów Unii Europejskiej. Część autorów podkreśla, że w najwyższym stopniu efektywności regul pomaga przejrzystość ich konstrukcji, gdyż decydom trudniej je obejść [Kopits, Symansky, 1998], jak również trwałość i trudność modyfikacji, stąd próby umocowania regul na szczeblu konstytucyjnym.

5. Reguły fiskalne w Republice Federalnej Niemiec

Niemieckie finanse publiczne stanowią ciekawy przypadek z uwagi na konsekwentne, podejmowane przez kilka lat, wysiłki zmierzające do ich sanacji i to w obliczu światowego kryzysu gospodarczego. Rok 2014 był szczególny, co najlepiej oddają słowa, federalnego Ministra Finansów, W. Schäuble: *Budżet federalny jest zrównoważony. Wydatkujemy tylko tyle, ile nynoszą nasze przychody. To jest sygnał spolegliwości dla ludzi i przedsiębiorstw w Niemczech i w Europie. Zrównoważony budżet udało się nam osiągnąć dzięki wieloletniemu konsekwentnemu ograniczaniu wydatków. Inwestujemy w przyszłość Niemiec bez zad-*

³ Ta część opracowania stanowi kontynuację analiz regul fiskalnych w RFN podjętych w artykule Moszyńskiego [Moszyński, 2009].

lużania się [Bundesfinanzministerium, 2014a]. Federalny Urząd Statystyczny potwierdził, że w pierwszym półroczu 2014 roku budżet federalny wykazał nadwyżkę (w wysokości 4 mld euro) po raz pierwszy od 1991 roku, zaś cały sektor finansów publicznych zamknął się nadwyżką 16,1 mld euro, co stanowi 1,1% PKB w cenach bieżących [Statistisches Bundesamt, 2014]. To spora odmiana, po stopniowym wzroście długu publicznego w okresie 1991-2005 o ponad 20 p.p., wynikającym z kosztów zjednoczenia Niemiec. Poprawiającą się od 2006 roku sytuację przerwał w 2009 roku wybuch kryzysu finansowego.

Polityka fiskalna w Niemczech podlega wielu ograniczeniom zarówno na szczeblu krajowym, jak i unijnym, które omówiono tylko pokrótce. Najważniejszym rozwiązaniem wprowadzonym dla zabezpieczenia stabilności finansów publicznych na szczeblu krajowym jest tzw. hamulec długu publicznego (*Schuldenbremse*), wpisany w 2009 roku do ustawy zasadniczej i działający od roku budżetowego 2011, a którego kluczowe rozwiązania głoszą, że:

- wydatki budżetu centralnego finansowane nowym kredytem nie mogą przekraczać poziomu 0,35% PKB w warunkach normalnej koniunktury gospodarczej;
- budżety krajów związkowych nie mogą wykazywać deficytu strukturalnego od 2020 roku;
- deficyty i nadwyżki finansów publicznych mają się równoważyć w okresie całego cyklu koniunkturalnego;
- rolę mechanizmu korygującego pełni specjalne konto wyrównawcze (*Kontrollkonto*) o wielkości 1,5% PKB, na którym księguje się odchylenia faktycznych wydatków od planu, które następnie muszą być kompensowane zmianami wydatków w kolejnych latach [Bundesfinanzministerium, 2014b].

Gminy (*Gemeinden*) i systemy ubezpieczeń społecznych również podlegają ograniczeniom w zaciąganiu nowych zobowiązań. Na straży przestrzegania postanowień *Schuldenbremse* i Paktu Stabilności i Wzrostu stoi Rada Stabilizacyjna, złożona z Federalnego Ministra Finansów, Federalnego Ministra Gospodarki i Ministrów Finansów Krajów Związkowych. Zgodnie z ustawą zasadniczą za jej główne zadanie należy uznać: *regulamy nadzór nad budżetem federalnym i krajów związkowych, aby rozpoznać potencjalne problemy we wczesnym stadium* [Stabilitätsrat, 2014].

Rozwiązania hamulca wpisują się w logikę ograniczeń szczebla ponadnarodowego – Paktu Stabilności i Wzrostu – który nakłada zobowiązanie na kraje członkowskie, aby ich sytuacja budżetowa była „zbliżona do równowagi lub nadwyżki”. Wobec nieprzebrania postanowień Paktu, 25 krajów Unii Europejskiej 2 marca 2012 roku podpisało tzw. pakt fiskalny⁴, głównie z inicjatywy Niemiec, który obliuguje sygnatariuszy do przedkładania specjalnych programów naprawczych w sytuacji, gdy deficyt strukturalny przekroczy 0,5% PKB, a dług publiczny 60% PKB. Postanowienia i wdrożenie hamulców długu publicznego mają zostać w poszczególnych krajach umocowa-

⁴ *Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej* został również ratyfikowany przez Polskę (Dz. U. 2013, poz. 1258).

ne na szczeblach konstytucyjnych, a za ich łamanie przewiduje się sankcje, również finansowe.

Krótkie zestawienie najważniejszych reguł fiskalnych oraz ich realizację przez Niemcy zawiera tabela 2.

TABELA 2.

Koncepcje polityki gospodarczej i ich obszary badawcze

Krajowe i europejskie reguły fiskalne	Realizacja reguł przez Niemcy
Hamulec długu publicznego na szczeblu federalnym – dopuszczalny deficyt od 2016 roku: 0,35% PKB	Saldo strukturalne zobowiązań nowo zaciągniętych przez Federację nie powinno przekraczać 0,5% PKB. Plan realizacji na 2014 rok: +0,05% PKB
Pakt fiskalny – dopuszczalny deficyt: 0,5% PKB	Saldo strukturalne sektora finansów publicznych w 2013 roku: +0,9% PKB
Pakt Stabilności i Wzrostu/traktat z Maastricht – dopuszczalny deficyt sektora finansów publicznych: 3% PKB	Nominalne saldo sektora finansów publicznych w 2013 roku: +0,2% PKB
Pakt Stabilności i Wzrostu/traktat z Maastricht – dopuszczalny dług sektora finansów publicznych: 60% PKB	Dług sektora finansów publicznych w 2013 roku: 78,4% PKB
Pakt Stabilności i Wzrostu – zalecany stan zadłużenia na 2014 rok, zgodnie z „zasadą 1/20” obniżania poziomu długu: 78% PKB	Projekcja stanu zadłużenia na 2014 rok: 75,5% PKB

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów Bundesfinanzministerium.

6. Tytułem podsumowania: reguły fiskalne w Niemczech w świetle ordoliberalnej koncepcji polityki gospodarczej

Obserwowane od kilku lat próby dyscyplinowania polityki fiskalnej w Niemczech oraz opieranie jej na regulach można interpretować jako przejaw polityki ładu gospodarczego i powolne ograniczanie dyskrejonalnego sterowania wielkościami finansów publicznych. Przemawia za tym kilka argumentów:

- dążenie do zrównoważenia finansów publicznych, (zwłaszcza w okresie kryzysu) świadczy o odpowiedzialności ze strony państwa i decydentów. Samoograniczanie się państwa to przejaw dojrzałości i rozumowania w kategoriach długookresowych. Cechy te ordoliberalni myśliciele zawsze mocno akcentowali;
- przestrzeganie reguł w polityce gospodarczej stabilizuje oczekiwania uczestników rynku i zwiększa wiarygodność polityki, a przez dawanie dobrego przykładu na to, że reguły dotyczą wszystkich, wspiera również fundament moralny i etyczny gospodarki oraz promuje stałość w polityce gospodarczej;

- stosowanie reguł pozwoliłoby na zachowanie równowagi pomiędzy sektorem prywatnym a publicznym, którą – zgodnie z prawem Wagnera – zakłóca ciągle zwiększanie wydatków w relacji do PKB i swoiste „rozpychanie się” sektora publicznego;
- w koncepcji ordoliberalnej państwo ustala i stoi na straży reguł gry, ale nie oznacza to, że państwo nie powinno także ustalać i przestrzegać reguł dla siebie. W kontekście olbrzymich długów publicznych, którym W. Streeck [Streeck, 2013, s. 110 i nast.] przypisuje fundamentalne znaczenie, przejście od państwa podatków do państwa długu rodzi pytanie, czy stan ten, pomimo wszelkiego legalizmu, nie łamie pewnych zdroworozsądkowych reguł. Dług narusza sprawiedliwość międzygeneracyjną i podminowuje możliwości realizacji zadań przez państwo w długim okresie, wciągając je w orbitę krótkiego okresu. Państwo staje się coraz bardziej zależne od rynków finansowych i traci status superarbitra;
- istnienie reguły fiskalnej pomaga rządowi opierać się zakusom grup nacisku postulujących zwiększanie wydatków. Walka z takimi grupami zawsze stanowiła centralny punkt w postulatach ordoliberalów.

Implementacja przez Niemcy rozwiązań analogicznych do szwajcarskich, dotyczących hamulca długu publicznego, a następnie udana próba ich przeniesienia na grunt europejski to z pewnością krok w kierunku tworzenia nowej jakości w polityce fiskalnej. Jednak za wcześnie, by ocenić, czy te działania spełniają postulat Euckena, że prawdziwa sztuka polityki gospodarczej polega na umiejętności właściwego połączenia orientacji na pryncypia konkurencyjnego ładu gospodarczego z ich dostosowaniem do istniejących ograniczeń pola wyboru. W analizowanym przypadku polityki fiskalnej orientacja na pryncypia oznacza wręcz celowe zawężanie tego pola przez decydentów i przyjmowanie coraz bardziej restrykcyjnych regulacji, które przecież nie byłyby potrzebne, gdyby przestrzegano tych wcześniejszych, łagodniejszych ustaleń. Terapia ta przywodzi na myśl swoisty „esperal fiskalny”, którego aplikacja dowodzi z jednej strony pewnej determinacji u polityków, lecz z drugiej – świadczy o niemożności zachowania odpowiedniej dyscypliny w dotychczasowej konfiguracji instytucjonalnej.

Rozważania przeprowadzone w opracowaniu służą potwierdzeniu postawionej na wstępie tezy, iż nabrałoby problemy finansów publicznych krajów europejskich wpływają z polityki dyskrecjonalnej i to zarówno o podłożu keynesowskim, jak i związaną z doktryną neoliberalną. Polityka ładu gospodarczego, w tym silniejsze jej oparcie na regulach, stanowi alternatywę mogącą rozwiązać te kwestie. Na tle pozostałych krajów Eurostrefy Niemcy traktują reguły najbardziej poważnie, co pozwala przypuszczać, że – przynajmniej w tym kraju – trend konsolidacji pozostanie utrzymany.

Literatura

- Akerlof G. A., Shiller R. J. 2009 *Animal Spirits. How Human Psychology Drives The Economy, And Why It Matters For Global Capitalism*, Princeton University Press, Princeton, Oxford.
- Alesina A., Perotti R. 1996 *Budget Deficits and Budget Institutions*, International Monetary Fund, „IMF Working Paper”, no. 52.

- Bundesfinanzministerium 2014a *Bundeskabinett beschließt Haushaltsentwurf 2015*, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2014/07/2014-07-02-PM30.html, data wejścia: 10.07.2014].
- Bundesfinanzministerium 2014b *Kompendium zur Verschuldungsregel des Bundes gemäß Artikel 115 Grundgesetz*, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [www.bundesfinanzministerium.de, data wejścia: 20.06.2014].
- Hayek, F. A. von 2002 *Grundsätze einer liberalen Gesellschaftsordnung*, Mohr Siebeck, Tübingen.
- Hayek, F. A. von 2003 *Rechtsordnung und Handlungsordnung. Aufsätze zur Ordnungsökonomik*, J. C. B., Mohr (Paul Siebeck), Tübingen.
- Kopits G., Symansky S. 1998 *Fiscal Policy Rules*, International Monetary Fund, „Occasional Paper”, no. 192.
- Lexikon der Volkswirtschaft* 1994, Verlag Moderne Industrie, Landsberg am Lech.
- Moszyński M. 2009 *Wybrane reguły fiskalne w Szwajcarii i Republice Federalnej Niemiec – droga ku zrównoważonym finansom publicznym?*, „AUNC Ekonomia”, z. 391.
- Pysz P. 2008 *Spoleczna gospodarka rynkowa. Ordoliberalna koncepcja polityki gospodarczej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Pysz P. 2011 *Neuaufstellung oder Erweiterung der Ökonomie? – Ein Tagungsbericht*, „Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik”, nr 129.
- Pysz P. 2013 *Neoliberalizm, keynesizm versus ordoliberalizm a światowy ład gospodarczy*, [w:] *Polska i Rosja w procesie globalnej integracji i dywersyfikacji*, J. Kotowicz-Jawor (red.), Instytut Nauk Ekonomicznych PAN, Warszawa.
- Sadowski Z. 2011 *Przez ciekawe czasy – rozmowy z Pawłem Kozłowskim o życiu, ludziach i zdarzeniach*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Instytut Nauk Ekonomicznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa.
- Schick A. 2003 *The Role of Fiscal Rules in Budgeting*, „OECD Journal on Budgeting”, vol. 3, Issue 3, OECD Publishing, DOI: 10.1787/budget-v3-art14-en.
- Schumpeter J. A. 1960 *Teoria rozwoju gospodarczego*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.
- Schumpeter J. A. 1993 *Kapitalismus. Sozialismus und Demokratie*, Francke-Verlag, Tübingen-Basel.
- Stabilitätsrat, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [www.stabilitaetsrat.de, data wejścia: 10.06.2014].
- Statistisches Bundesamt, *Pressemitteilung vom 1. September 2014 – 307/14*, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2014/09/PD14_307_813.html, data wejścia: 10.07.2014].
- Streeck W. 2013 *Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus*, Suhrkamp, Suhrkamp.
- Thurow L. C. 1999 *Przyszłość kapitalizmu: Jak dzisiejsze siły ekonomiczne kształtują świat jutra*, Wydawnictwo Dolnośląskie, Wrocław.
- Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej*, Dz. U. 2013, poz. 1258.