

Ireneusz Jaźwiński

Uniwersytet Szczeciński

**WYBRANE WYMIARY POLITYKI GOSPODARCZEJ
PAŃSTW UNII EUROPEJSKIEJ**

Streszczenie: Praca przybliży wybrane wymiary polityki gospodarczej państw Unii Europejskiej. W teorii i praktyce wyodrębnia się różne wymiary polityki gospodarczej ze względu na różne kryteria. Do ważnych wymiarów można zaliczyć zakres funkcji i siłę instytucji. W pracy przedstawiono propozycje mierników obu tych wymiarów. Zaprezentowano również elementy typologii sektorów polityki gospodarczej państw UE uwzględniającej wybrane wymiary polityki.

1. Wstęp

Za najważniejszą formę ingerencji władz publicznych w życie społeczno-gospodarcze można uznać politykę gospodarczą, która bywa również nazywana polityką ekonomiczną. Od sposobu prowadzenia tej polityki zależą w znacznym stopniu rozwój i wzrost gospodarczy. Należy podkreślić, że polityka gospodarcza jest złożonym i wielowymiarowym systemem ingerencji, który może być prowadzony na wielu poziomach: globalnym, ponadnarodowym (supranarodowym) i międzynarodowym, narodowym (krajowym), regionalnym i lokalnym. W teorii i praktyce wyodrębnia się różne wymiary tej polityki. Do dwóch podstawowych można zaliczyć zakres funkcji i siłę instytucji. Celem niniejszej pracy jest przybliżenie wybranych wymiarów polityki gospodarczej w państwach Unii Europejskiej.

2. Istota polityki gospodarczej

Warto rozważyć istotę polityki gospodarczej w odniesieniu do definicji tej polityki, które wielokrotnie przedstawiano w literaturze. Na przykład B. Winiarski stwierdza, że polityka gospodarcza to „świadome oddziaływanie władz państwowych na gospodarkę narodową – na jej dynamikę, strukturę i funkcjonowanie, na stosunki ekonomiczne w państwie oraz na jego relacje gospodarcze z zagranicą” [Winiarski 2004, s. 17]. Zdaniem autora niniejszego opracowania godny uwzględnienia jest

pogląd, zgodnie z którym polityka gospodarcza to świadome oddziaływanie jej podmiotów, głównie organów władz publicznych, na przedmiot tej polityki w określonych wewnętrznych i zewnętrznych uwarunkowaniach, zmierzające do osiągnięcia wyznaczonych celów za pomocą odpowiednio dobranych narzędzi i środków, zgodnie z regułami nauk ekonomicznych i społecznych. W syntetycznym ujęciu przedmiot polityki gospodarczej stanowi gospodarka (system ekonomiczny, zjawiska i procesy gospodarcze).

Można przyjąć, że zjawiska i procesy gospodarcze, w tym rozwój i wzrost, są wypadkową działania dwóch grup czynników: mechanizmu rynkowego i ingerencji władz publicznych przejawiającej się w prowadzeniu polityki gospodarczej. Mechanizm rynkowy wiąże się z „niewidzialną ręką rynku”, rynkiem i grą sił rynkowych. Natomiast ingerencja władz publicznych jest związana z „widzialną ręką państwa”, regulacją, interwencjonizmem, oddziaływaniem, kształtowaniem, wpływaniem władz publicznych, państwa, rządu. Polityka gospodarcza powinna być tylko uzupełnieniem mechanizmu rynkowego, systemem komplementarnym, a nie substytucyjnym wobec rynku. Ważne jest dążenie do zachowania właściwych proporcji między mechanizmem rynkowym a polityką gospodarczą.

Przybliżając istotę polityki gospodarczej, za R. Musgravem można wskazać na trzy wzajemnie powiązane funkcje ekonomiczne państwa realizowane w ramach polityki gospodarczej [Stiglitz 2004, s. 24-25]:

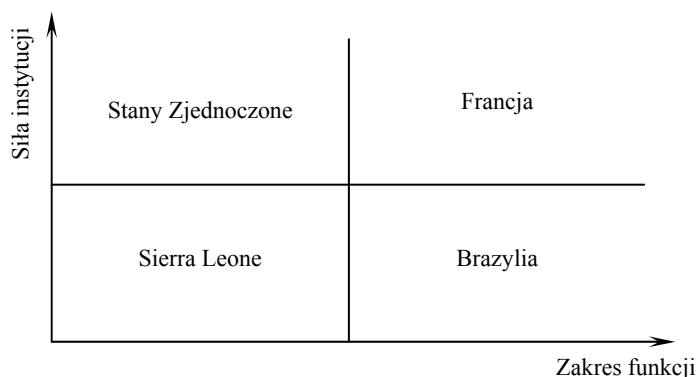
- stabilizacyjną, która służy zapewnieniu, aby gospodarka pozostawała w stanie pełnego zatrudnienia przy stabilnych cenach;
- alokacyjną, w ramach której państwo oddziałuje na kierunki alokacji zasobów w gospodarce przez nabywanie dóbr oraz nakładanie podatków i wypłacanie subsydiów;
- dystrybucyjną, dotyczącą sposobu podziału dóbr wyprodukowanych przez całe społeczeństwo między jego członków.

3. Zakres funkcji i siła instytucji jako podstawowe wymiary polityki gospodarczej

Można wyodrębnić dwa podstawowe wymiary polityki gospodarczej, opierając się na podejściu F. Fukuyamy [Fukuyama 2005, s. 19 i nast.]:

- zakres funkcji obejmujący zbiór funkcji i celów wytyczanych przez podmioty polityki gospodarczej;
- siłę instytucji określaną jako zdolność podmiotów polityki gospodarczej do realizowania funkcji i osiągania celów polityki oraz egzekwowania prawa w sposób jasny i dla wszystkich zrozumiały; zależy m.in. od jakości administracji publicznej, przyjętego ustroju, obowiązującego prawa, kultury.

Na rysunku 1 przedstawiono macierz wymiarów polityki gospodarczej z podaniem przykładowych państw.



Rys. 1. Podstawowe wymiary polityki gospodarczej

Źródło: modyfikacja własna na podstawie: [Fukuyama 2005, s. 26-27].

Wykorzystując zaprezentowane podejście, gospodarcze systemy polityczne wszystkich państw (krajów) świata można zaliczyć do czterech grup charakteryzujących się: znacznym zakresem funkcji i silnymi instytucjami; znacznym zakresem funkcji i słabymi instytucjami; ograniczonym zakresem funkcji i silnymi instytucjami; ograniczonym zakresem funkcji i słabymi instytucjami.

Fukuyama wyraził pogląd, że należy promować koncepcję państwa o silnych instytucjach i o ograniczonym zakresie funkcji – państwa silnego, ale ograniczonego. Jednak trzeba podkreślić, że współczesne szkoły ekonomiczne mają zróżnicowany stosunek do ingerencji państwa w gospodarkę, zwłaszcza do zakresu tej ingerencji [Karpiński 1997, s. 17-18]. Zakres ingerencji władz publicznych w ramach polityki gospodarczej danego państwa jest zmienny w czasie i przestrzeni oraz zależy od różnych czynników, m.in. od osiągniętego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, sytuacji gospodarczej, wytyczonych kierunków ogólnej polityki państwa, uwarunkowań ustrojowo-systemowych, sytuacji i zobowiązań międzynarodowych. Jednocześnie zakres polityki gospodarczej często wzrasta w okresach dekonjunktury gospodarczej¹. Należy również zaakcentować, że nawet zwolennicy minimalnej roli państwa w gospodarce nie negują potrzeby dążenia do osiągnięcia wysokiej efektywności funkcjonowania instytucji.

4. Wymiary polityki gospodarczej w kontekście Indeksu Wolności Ekonomicznej

Ważne jest przedstawienie propozycji pomiaru zakresu funkcji i siły instytucji w gospodarczych systemach politycznych poszczególnych państw Unii Europejskiej.

¹ Było to widoczne w wielu państwach świata w latach 2008-2009 w warunkach globalnego kryzysu finansowo-gospodarczego.

Do określania zakresu funkcji i częściowo siły instytucji w polityce gospodarczej państw (krajów) świata² może być wykorzystywany m.in. Indeks Wolności Ekonomicznej (*Index of Economic Freedom*) promowany przez fundację Heritage.

Indeks Wolności Ekonomicznej uwzględnia kilkadziesiąt zmiennych pogrupowanych w dziesięciu kategoriach nazywanych czynnikami wolności ekonomicznej. Czynnikami tymi są: wolność biznesowa, wolność handlowa, wolność fiskalna, wielkość rządu, wolność monetarna, wolność inwestycyjna, wolność finansowa, prawa własności, wolność od korupcji, wolność w dziedzinie pracy. Poszczególne czynniki można w znacznym stopniu odnosić do różnych dziedzin polityki gospodarczej. Na podstawie wartości odpowiednich zmiennych każdą z dziesięciu kategorii ocenia się w skali od 1 do 100. Średnia z tych dziesięciu ocen wyznacza wartość Indeksu Wolności Ekonomicznej. Im wyższa jest ta ocena, tym większy jest zakres liberalizmu w danym kraju.

W tabeli 1 przedstawiono 27 państw UE według Indeksu Wolności Ekonomicznej na podstawie rankingu z 2009 r. obejmującego 183 kraje.

Oceny 10 kategorii w Indeksie Wolności Ekonomicznej można odnosić do dwóch podstawowych wymiarów polityki gospodarczej:

- zakresu funkcji, np. oceny wielkości rządu, wolności fiskalnej;
- siły instytucji, np. oceny wolności od korupcji, prawa własności.

Uwzględniając przyjęte założenia, należy stwierdzić, że z danych przedstawionych w tab. 1 wynika m.in., że:

- państwami UE o największym zakresie funkcji według kategorii wielkość rządu są Szwecja, Francja i Węgry;
- państwami UE o najmniejszym zakresie funkcji według kategorii wielkość rządu są Rumunia, Estonia i Litwa;
- państwami UE o największym zakresie funkcji według kategorii wolność fiskalna są Szwecja, Dania i Belgia;
- państwami UE o najmniejszym zakresie funkcji według kategorii wolność fiskalna są Litwa, Rumunia i Bułgaria;
- państwami UE o najsilniejszych instytucjach według kategorii wolność od korupcji są Dania, Finlandia i Szwecja;
- państwami UE o najsłabszych instytucjach według kategorii wolność od korupcji są Rumunia, Bułgaria i Polska;
- państwami UE o najsilniejszych instytucjach według kategorii prawa własności są Dania i Finlandia;
- państwami UE o najsłabszych instytucjach według kategorii prawa własności są Bułgaria i Rumunia.

² W rankingu wolności ekonomicznej ujmuje się również niektóre obszary niebędące państwami, jednak charakteryzujące się odmiennymi od reszty państwa systemami ekonomicznymi, np. Hongkong.

Tabela 1. Państwa UE według Indeksu Wolności Ekonomicznej

Nazwa państwa	Indeks Wolności Ekonomicznej za 2009 r.	Wolność biznesowa	Wolność handlowa	Wolność fiskalna	Wielkość rządu	Wolność monetarna	Wolność inwestycyjna	Wolność finansowa	Prawa własności	Wolność od korupcji	Wolność w dziedzinie pracy
Austria	71,2	78,6	85,8	49,9	27,1	80,9	70,0	70,0	90,0	81,0	78,7
Belgia	72,1	93,2	85,8	41,5	28,3	81,0	90,0	80,0	80,0	71,0	70,5
Bułgaria	64,6	73,5	85,8	86,2	58,7	72,8	60,0	60,0	30,0	41,0	78,4
Cypr	70,8	70,0	80,8	76,6	42,2	85,7	70,0	70,0	90,0	53,0	70,0
Czechy	69,4	65,1	85,8	80,2	43,0	79,7	70,0	80,0	70,0	52,0	67,8
Dania	79,6	99,9	85,8	35,4	20,4	86,6	90,0	90,0	95,0	94,0	99,4
Estonia	76,4	75,9	85,8	81,5	67,3	79,7	90,0	80,0	90,0	65,0	48,5
Finlandia	74,4	95,1	85,8	64,3	28,6	87,4	70,0	80,0	95,0	94,0	44,8
Francja	63,3	87,4	80,8	50,9	14,5	71,7	60,0	70,0	70,0	73,0	54,5
Grecja	60,8	78,7	80,8	66,5	46,3	78,8	50,0	50,0	50,0	46,0	61,2
Hiszpania	70,1	76,8	85,8	58,6	55,3	78,9	80,0	80,0	70,0	67,0	48,3
Holandia	77,0	86,5	85,8	50,9	36,2	87,0	90,0	90,0	90,0	90,0	63,3
Irlandia	82,2	93,0	85,8	69,2	64,9	84,3	90,0	90,0	90,0	75,0	79,7
Litwa	70,0	82,4	85,8	87,6	65,3	75,8	70,0	80,0	50,0	48,0	54,6
Luksemburg	75,2	76,2	85,8	66,3	54,4	80,2	90,0	80,0	90,0	84,0	45,1
Łotwa	66,6	73,8	85,8	82,3	58,5	71,1	70,0	60,0	55,0	48,0	61,6
Malta	66,1	70,0	85,8	63,1	41,7	82,7	50,0	60,0	90,0	58,0	60,0
Niemcy	70,5	90,3	85,8	58,5	38,2	80,8	80,0	60,0	90,0	78,0	43,4
Polska	60,3	53,7	85,8	69,0	42,2	80,8	60,0	60,0	50,0	42,0	59,8
Portugalia	64,9	81,1	85,8	61,6	35,4	79,9	70,0	60,0	70,0	65,0	40,3
Rumunia	63,2	74,9	85,8	87,0	70,0	75,0	60,0	50,0	35,0	37,0	57,1
Słowacja	69,4	73,4	85,8	84,1	57,4	78,7	70,0	70,0	50,0	49,0	75,3
Słowenia	62,9	84,5	85,8	62,9	38,4	78,6	60,0	50,0	60,0	66,0	42,8
Szwecja	70,5	95,9	85,8	35,0	7,3	82,1	80,0	80,0	90,0	93,0	55,5
Węgry	66,8	77,4	85,8	70,6	19,2	73,8	80,0	70,0	70,0	53,0	68,4
Wielka Brytania	79,0	89,8	85,8	61,0	40,3	80,4	90,0	90,0	90,0	84,0	78,5
Włochy	61,4	78,7	80,8	55,8	24,7	80,8	70,0	60,0	50,0	52,0	61,3

Źródło: [2009 Index of Economic... 2009].

5. Wymiary polityki gospodarczej w kontekście wskaźników rządzenia

Do określania siły instytucji w polityce gospodarczej państw (krajów) świata mogą być również wykorzystywane wskaźniki rządzenia Banku Światowego (*Worldwide Governance Indicators*), nazywane też wskaźnikami dobrego rządzenia.

Bank Światowy w swoich badaniach uwzględnia kilkaset zmiennych przyporządkowanych do 6 wymiarów jakości rządzenia dotyczących 6 wskaźników rządzenia, którymi są: udział i wpływ obywateli, stabilność polityczna i brak przemocy, efektywność administracji publicznej, jakość regulacji, rządy prawa, kontrola korupcji. Każdy kraj jest oceniany w 6 wymienionych kategoriach w skali od $-2,5$ do $+2,5$. Im wyższa jest ocena, tym lepsza jest jakość rządzenia w danej dziedzinie. Oceny te w znacznym zakresie można odnosić do siły instytucji w polityce gospodarczej.

W tabeli 2 przedstawiono 27 państw UE według wskaźników rządzenia na podstawie rankingu z 2008 r. obejmującego 212 krajów.

Tabela 2. Państwa UE według wskaźników rządzenia

Nazwa państwa	Udział i wpływ obywateli	Stabilność polityczna i brak przemocy	Efektywność administracji publicznej	Jakość regulacji	Rządy prawa	Kontrola korupcji
Austria	1,39	1,23	1,73	1,62	1,90	2,02
Belgia	1,44	0,75	1,59	1,48	1,52	1,45
Bułgaria	0,65	0,42	0,10	0,61	-0,14	-0,22
Cypr	1,08	0,49	1,37	1,30	0,6	0,78
Czechy	0,98	0,83	0,99	0,96	0,77	0,26
Dania	1,57	0,94	2,21	1,93	1,95	2,42
Estonia	1,05	0,68	1,19	1,50	1,00	0,94
Finlandia	1,49	1,43	1,94	1,67	1,87	2,49
Francja	1,27	0,51	1,30	1,15	1,32	1,32
Grecja	0,96	0,47	0,48	0,83	0,65	0,28
Hiszpania	1,05	0,04	1,00	1,15	1,12	1,16
Holandia	1,53	0,81	1,80	1,80	1,76	2,25
Irlandia	1,40	1,15	1,67	1,84	1,77	1,75
Litwa	0,93	0,81	0,78	1,12	0,49	0,17
Luksemburg	1,53	1,57	1,76	1,89	1,85	2,27
Łotwa	0,86	0,72	0,55	1,06	0,57	0,31
Malta	1,18	1,31	1,30	1,29	1,55	1,20
Niemcy	1,40	0,95	1,68	1,50	1,78	1,80
Polska	0,81	0,58	0,38	0,71	0,28	0,14
Portugalia	1,25	0,78	0,88	1,05	0,95	1,13
Rumunia	0,47	0,19	0,09	0,48	-0,17	-0,19
Słowacja	0,98	0,94	0,76	0,99	0,35	0,28
Słowenia	1,08	1,01	1,08	0,81	0,84	0,90
Szwecja	1,47	1,24	2,08	1,64	1,90	2,37
Węgry	1,10	0,65	0,70	1,15	0,74	0,44
Wielka Brytania	1,38	0,56	1,77	1,86	1,75	1,89
Włochy	1,12	0,44	0,33	0,81	0,43	0,45

Źródło: [www.worldbank.org].

Uwzględniając przyjęte założenia, należy stwierdzić, że z danych przedstawionych w tab. 2 wynika m.in., że:

- państwami UE o najsilniejszych instytucjach według kategorii efektywność administracji publicznej są Dania, Szwecja i Finlandia;
- państwami UE o najsłabszych instytucjach według kategorii efektywność administracji publicznej są Rumunia, Bułgaria i Włochy;
- państwami UE o najsilniejszych instytucjach według kategorii jakość regulacji są Dania, Luksemburg i Wielka Brytania;
- państwami UE o najsłabszych instytucjach według kategorii jakość regulacji są Rumunia, Bułgaria i Polska;
- państwami UE o najsilniejszych instytucjach według kategorii rządy prawa są Dania, Austria i Szwecja;
- państwami UE o najsłabszych instytucjach według kategorii rządy prawa są Rumunia, Bułgaria i Polska;
- państwami UE o najsilniejszych instytucjach według kategorii kontrola korupcji są Finlandia, Dania i Szwecja;
- państwami UE o najsłabszych instytucjach według kategorii kontrola korupcji są Bułgaria, Rumunia i Polska.

6. Zakończenie

W niniejszej pracy wskazano na wielowymiarowość polityki gospodarczej państw Unii Europejskiej. Zwrócono uwagę na istotę polityki gospodarczej. Opisano zakres funkcji i siłę instytucji jako dwa podstawowe wymiary tej polityki. Przedstawiono propozycje pomiaru tych funkcji w kontekście państw UE. Z zaprezentowanych analiz wynika, że między narodowymi politycznymi systemami gospodarczymi poszczególnych państw unijnych występują wyraźne różnice. Jednocześnie w pracy przybliżono elementy typologii polityki gospodarczej państw UE. Uwzględniając przeprowadzone rozważania, gospodarcze systemy polityczne państw unijnych można zaliczyć do czterech grup:

- charakteryzujących się większym od średniego w UE zakresem funkcji i większą od średniej w UE siłą instytucji, przykładem jest Szwecja;
- charakteryzujących się mniejszym od średniego w UE zakresem funkcji i większą od średniej w UE siłą instytucji, przykładem jest Irlandia;
- charakteryzujących się większym od średniego w UE zakresem funkcji i mniejszą od średniej w UE siłą instytucji, przykładem są Włochy;
- charakteryzujących się mniejszym od średniego w UE zakresem funkcji i mniejszą od średniej w UE siłą instytucji, przykładem jest Rumunia.

Literatura

- 2009 *Index of Economic Freedom*, Heritage Foundation, 2009.
- Ćwikliński H. (red.), *Polityka gospodarcza*, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2004.
- Fukuyama F., *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, Rebis, Poznań 2005.
- Jaźwiński I., *Polityka ekonomiczna. Wybrane zagadnienia*, PTE, Szczecin 2005.
- Karpiński A., *Co warto wiedzieć o polityce gospodarczej rządów*, ORGMASZ, Warszawa 1997.
- Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M., *Governance Matters VII: Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996-2007*, „World Bank Policy Research Working Paper” 2008 no 4654.
- Stacewicz J. (red.), *Problemy ekonomii i polityki rozwoju*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Warszawa 2005.
- Stiglitz J., *Ekonomia sektora publicznego*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- Winiarski B. (red.), *Polityka gospodarcza*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- Winiarski B., *Pojęcia podstawowe*, [w:] *Polityka gospodarcza*, red. B. Winiarski, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2004.

SELECTED DIMENSIONS OF ECONOMIC POLICY OF THE EUROPEAN UNION STATES

Summary: The study introduces the selected dimensions of economic policy of the European Union states. Both in theory and practice various dimensions of economic policy are distinguished on the grounds of different criteria. Among the important dimensions a scope of functions and power of institution can be rated. In the paper the measures of these two dimensions are proposed. Also elements of typology of the economic policies of the EU states considering the selected policy dimensions are presented.