

Bogusław Fiedor[✉], Piotr Wilczyński[✉]

REGULACJA EKONOMICZNA I SPOŁECZNA W GOSPODARCE
STANÓW ZJEDNOCZONYCH
INSTRUMENTARIUM REALIZACJI I ASPEKTY TEORETYCZNE

Uwagi wstępne

Regulacja ekonomiczna i społeczna w gospodarce Stanów Zjednoczonych jest podstawową metodą państwowego, makroekonomicznego oddziaływania na tempo i kierunki prywatnej aktywności ekonomicznej. Mówiąc inaczej, jest to podstawowa forma interwencjonizmu państwowego w tym kraju. Już chociażby ze względu na ten fakt, nie jest możliwe całościowe omówienie w ramach tego ograniczonego w swych rozmiarach przyczynku wszystkich aspektów, skutków i uwarunkowań tej regulacji. Stąd też, chcemy ograniczać się w niniejszym opracowaniu do omówienia przede wszystkim obszarów oddziaływania regulacji społeczno-ekonomicznej w gospodarce amerykańskiej, co wydaje się być niezwykle ważne zarówno z punktu widzenia tempa i proporcji współczesnego wzrostu gospodarczego, jak i poziomu szeroko rozumianego dobrobytu społecznego. Obszarami oddziaływania owej regulacji są tempo i kierunki postępu naukowo-technicznego (działalność innowacyjna) oraz wykorzystanie i ochrona środowiska naturalnego. Ze względu na ograniczone rozmiary opracowania skupimy się też głównie na przedstawieniu aktualnego zakresu przedmiotowego, form i metod regulacji, do niezbędnego minimum ograniczając prezentację genezy czy faz rozwoju.

Druga uwaga wstępna ma bardziej ogólny charakter. Uważamy, że analizując zakres, formy i metody, skutki i uwarunkowania regula-

[✉] Dr, Instytut Ekonomii Politycznej, Akademia Ekonomiczna, Wrocław.

lacji społeczno-ekonomicznej (oczywiście, nie tylko w Stanach Zjednoczonych, ale we wszystkich wysoko rozwiniętych krajach kapitalistycznych) w gospodarce kapitalistycznej należy kierować się następującą ogólną przesłanką teoretyczną: współczesne państwo kapitalistyczne, biorąc pod uwagę nadrzędny interes systemu, a nie interes poszczególnych grup kapitału przemysłowo-financego, musi obiektywnie przeciwdziałać nadmiernemu wyzyskowi klasowemu. Musi działać na rzecz pewnego pokoju społecznego, gdyż jest to zgodne z interesem systemu kapitalistycznego jako całości, chociaż może być sprzeczne z interesem określonych krajowych czy międzynarodowych grup kapitału monopolistycznego. Ten swoisty przymus wynika także z relatywnej siły politycznej pracujących, czego wyrazem jest istnienie określonych organizacji politycznych czy związkowych, a skutkiem zdobycze socjalne. Nie bez znaczenia jest tu także współczesne umiędzynarodowienie walki klasowej, rywalizacja ekonomiczna i ideologiczna systemu socjalistycznego i kapitalistycznego. W tej ogólnej sytuacji państwowo-kapitalistyczna regulacja życia gospodarczego musi brać pod uwagę istotne kryterium, jak różne formy i metody regulacji ekonomicznej i społecznej oddziałują na warunki życia, pracy i wypoczynku (czasu wolnego) ogółu ludności. Pozytywne skutki w tym zakresie przeciwdziałają bowiem narastaniu krytyki co do ogólnej racjonalności ekonomicznej i społecznej systemu kapitalistycznego.

Regulacja ekonomiczna w gospodarce Stanów Zjednoczonych

Ekonomiczna regulacja przemysłu i niektórych innych dziedzin życia gospodarczego ma w Stanach Zjednoczonych już dość długą tradycję. Jej przedmiotem jest przede wszystkim poziom osiąganych zysków oraz możliwości w zakresie tak zwanego wejścia do określonych gałęzi (entry), bądź analogicznie - wyjścia (exit). Jako ogólną przyczynę takiej regulacji traktuje się z reguły potrzebę przeciwdziałania ekstremalnym sytuacjom monopolistycznym, prowadzącym do nadmiernie wysokich bądź dyskryminacyjnych cen¹.

Współcześnie regulacja ekonomiczna w Stanach Zjednoczonych (w znaczeniu, jakie posiada pojęcie regulacji w tym właśnie kra-

¹ Por. The Impact of Regulation on Industrial Innovation, National Academy of Sciences, Washington D. C. 1979.

ju) obejmuje następujące dziedziny życia gospodarczego:

- A. Wytwarzanie energii elektrycznej.
- B. Usługi telefoniczne i telekomunikacyjne.
- C. Produkcja i dystrybucja gazu ziemnego (naturalnego).
- D. Produkcja ropy oraz eksploatacja ropociągów.
- E. Koleje żelazne (transport kolejowy).
- F. Ciężarowy transport samochodowy.
- G. Działalność towarzystw lotniczych.
- H. System sieci radiowo-telewizyjnych.

W odniesieniu do tego zakresu przedmiotowego można wyróżnić trzy typy regulacji (pomijamy tu ogólne formy państwowej kontroli cen):

I. Oparta na stopie zwrotu od kapitału (rate-of-return) regulacja tzw. urządzeń użyteczności publicznej (public utilities). Obejmuje ona tzw. naturalne monopole związane głównie z funkcjonowaniem dziedzin A, B, C, D. Wspólnymi cechami tych dziedzin jest to, że:

1. Są one źródłem podaży ważnych nakładów lub usług, które nie mogą być na ogół gromadzone, tzn. muszą być dostarczane na konkretne żądanie czy zapotrzebowanie. Stąd też, dziedziny te muszą mieć odpowiednie zdolności produkcyjne, tak aby sprostać nawet szczytowemu zapotrzebowaniu.

2. Występują w nich istotne korzyści skali, stąd też może występować bardzo silna konkurencja kosztowa.

II, Regulowana konkurencja. Obejmuje ona szeroko rozumiany transport (E, F, G).

III. Różne specyficzne formy regulacji sieci radiowo-telewizyjnych, określone przez Federal Communications Commission (FCC).

Regulacja oparta na stopie zwrotu polega generalnie na tym, że pewna firma uzyskuje przywilej wyłączności dostaw (usług) na określonym obszarze (tzw. frenchise). Przywilej ten jest wydawany przez Międzystanową Komisję Handlową (Interstate Commerce Commission - ICC), powołaną już w roku 1887. Była to pierwsza ważniejsza instytucjonalna forma regulacji prywatnego businessu w Stanach Zjednoczonych. ICC określa bezpośrednio maksymalny poziom rate-of-return od zainstalowanego kapitału.

W praktyce przedmiotem działalności kontrolnej ICC są przede wszystkim ceny wytwarzanych dóbr czy usług. Z reguły ICC nie in-

terweniuje, jeśli obserwuje się stałe ceny nominalne. Oznacza to, że określone przedsiębiorstwo monopolistyczne ma możliwość zwiększania zysków (wzrostu rate-of-return) przez obniżanie kosztów produkcji i wzrostu dystrybucji.

Ten sposób regulacji podaży produktów i usług, ważnych ze społecznego punktu widzenia, będących także nakładami dla wielu odbiorców, stymuluje przede wszystkim rozwój technologii kapitałointensywnych. Badania empiryczne dowodzą przy tym, że przeciętne tempo postępu technologicznego w gałęziach objętych przez regulację opartą na stopie zwrotu od kapitału jest nie mniejsze niż w gałęziach nieregulowanych². Jest to przede wszystkim ekonomiczny argument przeciwko tym neokonserwatywnym ekonomistom w Stanach Zjednoczonych, którzy występują przeciwko wszystkim formom państwowo-kapitalistycznej regulacji życia gospodarczego.

Oparta na rate-of-return regulacja działalności przedsiębiorstw monopolistycznych może oczywiście rodzić bardzo zróżnicowane skutki w zakresie oddziaływania na postęp techniczny. Zależy to m. in. od specyfiki technicznej przemysłu, od konkretnych form realizacji tego typu regulacji: istotna jest np. tzw. "regulatory gap", która odgrywa podobną rolę jak długość okresu ważności patentu. Generalnie można jednak stwierdzić, że regulacja ta stymuluje innowacje redukujące koszty, gdyż przy stałych cenach oznacza to wzrost masy i stopy zysku. Jak już stwierdzono, stymuluje ona innowacje procesu, a więc takie nowe metody wytwarzania, które pozwalają uzyskać dany produkt przy większej ilości kapitału, gdyż zwiększa to podstawę oceny rate-of-return, a zatem zmniejsza jego poziom.

Problemy regulacji tych przemysłów, w których występują lub mogą występować tzw. naturalne monopole (dziedziny A, B, C, D), mają bardzo obszerną literaturę w Stanach Zjednoczonych. Szczególnie ożywione dyskusje, oparte zarówno na argumentach teoretycznych, jak i podbudowane wieloma rzetelnymi studiami empirycznymi, dotyczą regulacji przemysłu naftowego i eksploatacji rurociągów.

² Por. np. W. M. Capron, R. G. Noll, Conclusion, w: Technological Change in Regulated Industries, The Brookings Institution, Washington D. C. 1971.

Summary and Industries,

Jeżeli chodzi o wytwarzanie i transport rurociągowy ropy i jej produktów³, to zwraca się przede wszystkim uwagę, że zachodzące w tych dwóch dziedzinach procesy pionowej koncentracji (większość kompanii eksploatujących rurociągi jest własnością głównych firm naftowych) mogą - wskutek występowania stanu nadmiernej monopolizacji - prowadzić do wzrostu cen zarówno produktów, jak i usług transportowych. Wobec znaczenia, jakie ten nośnik energii i ten sposób jego przesyłu posiada w gospodarce Stanów Zjednoczonych (w r. 1976 95% ropy naftowej i 78% przetworzonych produktów naftowych było transportowanych w USA przy pomocy rurociągów) może to prowadzić do ogólnego wzrostu kosztów produkcji, a więc i cen⁴. Na tym tle pojawiają się liczne postulaty pozbawienia firm naftowych prawa do współposiadania kompanii rurociągów *divestiture*. Znalazło to nawet swój wyraz formalny w decyzji Departamentu Sprawiedliwości z 1978 r.

W przeciwieństwie do gałęzi, w których występują naturalne monopole (A, B, C, D), w przemyśle z typową strukturą duopolistyczną przedmiotem regulacji jest przede wszystkim konkurencja, konkretnie zaś kontrola cen i kontrola nad tzw. wejściem/wyjściem (*entry/exit*). Koleje żelazne i ciężarowy transport samochodowy są objęte instytucjonalnie regulacją ICC, zaś funkcjonowanie towarzystw lotniczych - CAB (*Civil Aeronautics Board* - Rada ds. Lotnictwa Cywilnego). Jako ekonomiczne uzasadnienie państwowej interwencji w tym zakresie podaje się zwykle potrzebę przeciwdziałania nadmiernej lub destruktywnej konkurencji.

W badaniach nad wpływem tego typu regulacji na działalność innowacyjną podkreśla się dwa kierunki oddziaływań. Wielu autorów jest zdania, że "tak długo, jak nowe firmy wkraczają do danej gałęzi postęp techniczny będzie prawdopodobnie szybki, kiedy wejście staje się zamknięte, postęp prawdopodobnie będzie zwolnio-

³ Przemysł naftowy podlega w USA regulacji już od roku 1906.

⁴ Problem ten, także w ujęciu historycznym szeroko omawia J. A. H a n s e n, *U. S. Pipeline Market: Structure, pricing and public policy*, Cambridge MA and London 1983. Por. także: *Oil Pipelines and Public Policy*, Washington D. C. 1979.

ny"⁵. Jest to typowo liberalny pogląd, zgodnie z którym wysoki stopień ryzyka i niepewności stymuluje pojawianie się nowych idei technicznych oraz ich ekonomiczne zastosowanie. Zatem, regulacja wywiera negatywny wpływ na intensywność działalności badawczej i innowacyjnej.

Pogląd przeciwny nawiązuje do znanej tezy Schumpetera-Calbraitha, że właśnie pozycja monopolistyczna jest współcześnie warunkiem wstępnym sukcesu w działalności badawczej i innowacyjnej. obrońcy tezy o "regulowanej konkurencji" rozwijają z reguły następującą argumentację: jeśli oligopolistyczne firmy poddane regulacji nie mogą konkutować cenami, główną bronią konkurencyjną stają się innowacje. Jeśli jedna firma wdrożyła pewną innowację, wystąpi silna presja na inne firmy, aby dokonać szybkiej imitacji. W ten sposób regulowana konkurencja może przyspieszyć dyfuzję innowacji. Jako klasyczny przykład występowania tego zjawiska podaje się amerykańskie lotnictwo cywilne.

Rozszerzenie się wpływów monetarystycznych, wyrażających ogólną neokonserwatywną tendencję do ograniczania zakresu interwencji państwa kapitalistycznego w życie gospodarcze, powiększa jednak w Stanach Zjednoczonych liczbę przeciwników "regulowanej konkurencji". Znalazło to m. in. wyraz w podpisanym w roku 1978 przez prezydenta Cartera Airline Deregulation Act (Ustawa o deregulacji linii lotniczych), który docelowo ma doprowadzić do prawie całkowitej deregulacji działalności towarzystw lotniczych. Jako ogólnego argumentu użyto i używa się nadal negatywnego wpływu regulacji transportu kolejowego przez ICC; chodziło o zahamowanie dyfuzji trzech bardzo istotnych innowacji w tej dziedzinie transportu. Autorzy opracowania poświęconego ekonomicznym skutkom deregulacji funkcjonowania linii lotniczych w USA dowodzą, że deregulacja ta wywiera korzystny wpływ na wyniki ekonomiczne osiągane przez główne towarzystwa lotnicze, przede wszystkim wskutek bardziej intensywnego wykorzystania taboru lotniczego i zmiany form transportu (np. przechodzenie na samoloty śmigłowce czy helikoptery w ruchu lokalnym). Pozytywnie oceniają oni również skutki deregulacji dla odbiorców usług przewozowych - z powodu spadku

⁵ B. H. Klein, "A Dynamic Theory of Regulation, "Social Science Working Paper" 1978, nr 199.

stawek opłat przewozowych (z uwzględnieniem stopy inflacji)⁶.

Jeżeli chodzi o regulację transportu kolejowego, to większość autorów amerykańskich właśnie w państwowej regulacji ekonomicznej widzi przyczynę słabości ekonomicznej i relatywnie niskiego poziomu technicznego tej usługowej gałęzi przemysłu w Stanach Zjednoczonych. Tak np. G. Harris i T. Keeler, opierając się na statystycznym modelu poziomu zyskowności w tym przemyśle wykazują, że niski poziom zyskowności i opóźnienia technologiczne (są to oczywiście problemy współzależne) mają swe źródło w:

- nadmiernej zdolności przewozowej transportu kolejowego, spowodowanej nieugiętym stanowiskiem ICC w stosunku do eksploatacji nierentownych linii,

- "bałkanizacji" transportu kolejowego, wynikającej z polityki antytrustowej ICC,

- ogólnej zasadzie regulacji funkcjonowania systemu transportu kolejowego przez ICC w oparciu o kontrolę stopy zwrotu od kapitałów (rate-of-return)⁷.

Zwolennicy deregulacji wyrażają ogólny pogląd, że "największą stratą z tytułu regulacji jest strata polegająca na zmniejszaniu się bodźców do działalności innowacyjnej. Jeżeli regulacyjna inercja i parasole cenowe hamują innowację, rezultatem są wyższe koszty i mniej technicznie postępową postawą przemysłu"⁸.

System sieci radiowo-telewizyjnych podlega szczegółowej regulacji przez Federal Communications Commission (FCC - Federalna Komisja ds. Komunikacji), działającej od roku 1934 (jej poprzedniczką była założona w roku 1927 Federal Radio Commission - Federalna Komisja Radiowa). Kontrola FCC to głównie kontrola wejścia (entry). Realizuje się ona poprzez wydawanie licencji. FCC działa głównie opierając się na akcie prawnym z 1934 r., który zobowią-

⁶ J. R. Meyer, C. R. Oster Jr eds, *Airline Deregulation: The Early Experience*, Boston 1981.

⁷ K. D. Boyer, W. G. Shepherd ed., *Economic Regulation: Essays in Honor of J. R. Nelson*, East Lansing 1981, s. 50.

⁸ T. G. More, *Deregulating Surface Freight Transportation*, w: *Promoting Competition in Regulated Markets*, The Brookings Institution, Washington D. C. 1975, s. 75.

zuje ją do zabezpieczenia "równości usług w zakresie przekazu radiowego" dla wszystkich stanów. Pierwotnie oznaczało to przede wszystkim określenie zakresu fal, mocy i lokalizacji nadajników. Według wielu autorów owa zasada "równości usług" dla wszystkich społeczności lokalnych stała się główną przyczyną zahamowania dyfuzji tak istotnych innowacji w zakresie techniki telewizyjnej, jak np. telewizja kolorowa czy satelitarna⁹. Bardzo liczne są w związku z tym w Stanach Zjednoczonych głosy, że - podobnie jak w przypadku transportu kolejowego - należy osłabić zakres kontroli nad funkcjonowaniem przemysłu radiowo-telewizyjnego.

Ze względu na ograniczone rozmiary naszego opracowania przedstawiliśmy tylko niektóre poglądy czy argumenty wysuwane w Stanach Zjednoczonych "za" i "przeciwko" regulacji omawianych dziedzin, zwłaszcza w kontekście wpływu tej regulacji na tworzenie, absorpcję i rozpowszechnienie innowacji. W odniesieniu do tych poglądów sformułować można dwa pytania dotyczące kwestii wpływu regulacji na działalność badawczo-rozwojową i innowacyjną.

1. Jak regulacja, poprzez oddziaływanie na innowacje przemysłowe, wpływa na poziom dobrobytu społecznego? Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na fakt, że omawiana regulacja obejmuje dziedziny, których produkty czy usługi wywierają - poprzez ich ceny, cechy jakościowe czy warunki dostępności - bezpośredni wpływ na poziom zarówno dobrobytu indywidualnego, jak i całego społeczeństwa.

2. Jak regulacja - znowu poprzez oddziaływanie na innowacje przemysłowe - wpływa na warunki produkcji i rentowności w gałęziach, które zakupują dobra i usługi od gałęzi objętych regulacją?

Szczególnie istotny jest ten drugi sposób podejścia. Zwraca on bowiem uwagę na fakt, że państwo kapitalistyczne regulując pośrednio czy bezpośrednio przebieg procesów ekonomicznych musi brać pod uwagę wymogi reprodukcji czy też optymalizacji całego prywatnego kapitału. Musi ono jednak tak-

⁹ Patrz np. C. Wilcox, W. C. Shepherd, Public Policies Toward Business, Homewood, Ill., 1975, s. 458. Por. także: G. K. Webb, The Economics of Cable Television, Lexington Mass and Toronto 1983.

że - kierując się podkreślonym na początku naszych rozważań pragnieniem zabezpieczenia szeroko rozumianego pokoju społecznego - brać pod uwagę te uwarunkowania i cele regulacji ekonomicznej, których realizacja sprzyja wzrostowi ogólnego dobrobytu społecznego (pkt 2). Jest to oczywiście korzystne z punktu widzenia długookresowej stabilizacji ekonomicznej i społeczno-politycznej systemu kapitalistycznego.

Regulacja społeczna w gospodarce Stanów Zjednoczonych

Regulacja społeczna, zgodnie z powszechnym rozumieniem tego pojęcia w Stanach Zjednoczonych, obejmuje dwie istotne dziedziny życia społeczno-ekonomicznego:

- 1) szeroko rozumianą ochronę zdrowia i tzw. bezpieczeństwo społeczne (bezpieczeństwo warunków życia, pracy i wypoczynku),
- 2) ochronę środowiska naturalnego.

Ze względu na argumenty wskazane już we wstępie do niniejszego opracowania, a także biorąc dodatkowo pod uwagę

a) złożoność i różnorodność form regulacji w zakresie ochrony zdrowia i bezpieczeństwa społecznego, oraz

b) istotne współzależności (zwłaszcza w zakresie skutków w dziedzinie szeroko rozumianego postępu naukowo-technicznego) między regulacją ekonomiczną a regulacją środowiska ograniczamy się jedynie do bardzo zwięzłego przedstawienia całości problematyki regulacji społecznej w Stanach Zjednoczonych. Prezentacja ta służy nam jedynie jako pewne tło historyczne do ukazania form, metod, uwarunkowań i skutków regulacji w tym specyficznym obszarze przedmiotowym regulacji, jaką jest ochrona środowiska. Zdajemy sobie oczywiście sprawę ze współzależności - zwłaszcza jeśli chodzi o wpływ na poziom dobrobytu społecznego - regulacji w obu tych obszarach.

Regulacja społeczna w Stanach Zjednoczonych sięga początków XX w. Tak np. państwowa regulacja w zakresie produkcji i użycia farmaceutyków została formalnie zapoczątkowana już w roku 1906. W roku 1938 została uchwalona Food, Drug and Cosmetic Act, Ustawa o Żywności, Lekarstwach i Kosmetykach, która upoważnia Food and Drug Administration, Administrację ds. Żywności i Lekarstw, do przedrynkowej kontroli wszystkich farmaceutyków. Uchwalona w 1962

r. tzw. poprawka Kefauvera-Harrisa znacznie rozszerzyła zakres tej kontroli. Rozbudowana kontrola przedrynkowa czy przedprodukcyjna dotyczy także produktów chemicznych, narzędzi i urządzeń medycznych, a także funkcjonowania energetyki atomowej.

Szczególnie nasilenie zainteresowania tą problematyką, a także działalnością legislacyjnej i administracyjno-kontrolnej w całym tym zakresie, obserwuje się w Stanach Zjednoczonych od końca lat sześćdziesiątych. I tak np. w roku 1968 uchwalono tzw. poprawki Delaneya (Delaney Amendments), zgodnie z którymi FDA ma obowiązek zabronić używania w produkcji jakichkolwiek składników żywnościowych mających charakter rakogenny (także w żywieniu zwierząt). W roku 1972 uchwalony został Federal Environmental Pesticide Control Act, Federalna Ustawa ds. Kontroli Pestycydów w Środowisku Naturalnym, a w roku 1976 podobna ustawa regulująca produkcję wszelkich (poza objętymi innymi aktami regulacyjnymi farmaceutykami i pestycydami) substancji toksycznych. Szczególnie ostrej kontroli ze strony powołanej w roku 1975 Nuclear Regulatory Commission (zastąpiła ona wcześniejszą Atomic Energy Commission) podlega funkcjonowanie energetyki jądrowej. Prowadzi ona bardzo rygorystyczną politykę licencyjną z punktu widzenia wymogów bezpieczeństwa pracy i ochrony środowiska zarówno na etapie projektowania i budowy elektrowni, jak i ich eksploatacji. W roku 1970 została stworzona Occupational Safety and Health Administration (OSHA), Administracja ds. Bezpieczeństwa Pracy i Zdrowia, a w roku 1972 Consumer Product Safety Commission (CPSC), Komisja ds. Bezpieczeństwa Produktów Konsumpcyjnych. Zostały one wyposażone przez Kongres USA w szeroki margines władzy w zakresie rozwoju i wymuszania stosowania standardów bezpieczeństwa pracy i odpowiednich cech jakościowych produktów konsumpcyjnych w całej gospodarce Stanów Zjednoczonych¹⁰.

Rządowa regulacja stanu wody i powietrza sięga w Stanach Zjednoczonych lat pięćdziesiątych. W 1956 r. uchwalony został Federal

¹⁰ Patrz szerzej na ten temat: R. Z e c k h a u s e r, A. N i c h o l s, The Occupational Safety and Health Administration. An Overview, w: Study on Federal Regulation, U.S. Senate Committee on Government Affairs, Washington D. C. 1980, s. 163-248.

Water Pollution Act (FWPA), Federalna Ustawa o Zanieczyszczeniu Wód, natomiast w roku 1963 - Clean Air Act (CAA), Ustawa o Czystości Powietrza. W roku 1970 uchwalono poprawki do CAA, a w roku 1972 do FWPA. Początkowo działanie obu aktów miało w zasadzie charakter doradczo-zaleceniowy. Ze względu na nieefektywność takich przedsięwzięć została wprowadzona instytucja standardów stanowych i federalnych - określających dopuszczalny poziom emisji polutantów zarówno wody, jak powietrza. Prawo określania takich standardów uzyskała założona w 1970 r. Environmental Protection Agency (EPA), Agencja ds. Ochrony Środowiska.

Ponieważ w praktyce okazało się niemożliwe określenie jednostkowych dopuszczalnych emisji zanieczyszczeń w sytuacji, gdy zlokalizowano 62 000 konkretnych miejsc występowania zanieczyszczenia wody w Stanach Zjednoczonych, EPA została zmuszona do indywidualnego stwierdzania dopuszczalnego zanieczyszczenia przy wydawaniu pozwoleń na uruchamianie działalności produkcyjnej. Generalną zasadą jest jednak określenie w miarę zbliżonego procentowego spadku emisji polutantów w stosunku do emisji z istniejących urządzeń. Zamierzonym długookresowym celem ma być eliminacja wszelkich zanieczyszczeń w śródlądowych wodach żeglownych.

Polityka ta często spotyka się z reakcją prywatnego biznesu w postaci zaskarżania narzuconych przez EPA standardów do odpowiednich organów administracyjnych czy sądowych, co prowadzi do znacznej zwłoki w osiąganiu zamierzonych celów w dziedzinie poprawy czystości wód. Zdaniem Rady Doradców Ekonomicznych prezydenta Stanów Zjednoczonych, w sytuacji kiedy wprowadzenie nowych technologii produkcji pewnych dóbr wiąże się ze zbyt wysokimi kosztami w dziedzinie poprawy stanu wód (zgodnie ze standardami EPA), może wystąpić tendencja do kontynuowania produkcji na starych urządzeniach, co oczywiście negatywnie oddziałuje na poziom produktywności czy kosztów produkcji¹¹. Niemniej jednak wg danych Council on Environmental Quality (CEQ - Rada ds. Jakości Środowiska) globalne wydatki prywatne na obniżanie zanieczyszczenia wód są bardzo wysokie, w 1978 r. wynosiły one 5,7 mld dol. Aby sprostać celom

¹¹ Council of Economic Advisers. Economic Report of the President, Washington D. C. 1978.

sformułowanym w FWPA muszą one wzrosnąć jeszcze prawie trzykrotnie.

Argumentację podobną do tej, sformułowanej przez Radę Doradców Ekonomicznych Stanów Zjednoczonych w roku 1978, można spotkać w wielu innych opracowaniach. I tak np. R. W. Crandall, opierając się na badaniach własnych i podsumowując wnioski wpływające ze studiów innych autorów, stwierdza, że regulacja oparta na standardach technologicznych jest nie tylko mało skuteczna, ale wywołuje także określone konflikty regionalne. Uważa on, że szczególnie dyskusyjna jest kontrola oparta na standardach technologicznych w odniesieniu do nowych źródeł emisji zanieczyszczeń (nowych fabryk czy urządzeń). Wysoki poziom tych standardów uniemożliwia często lub odwleka zastępowanie starych i mało wydajnych urządzeń przemysłowych nowymi. Może to - zwłaszcza w rejonach już wysoko uprzemysłowionych - prowadzić wręcz do wzrostu zanieczyszczeń. Nie następuje więc wcale poprawa stanu środowiska, a może dodatkowo wystąpić osłabienie dynamiki gospodarczej w danym regionie¹².

Jest sprawą oczywistą, że ustawodawstwo w zakresie ochrony środowiska stworzyło istotny popyt i podaż w zakresie technologii ochrony. Bardzo często wysuwany jest jednak w Stanach Zjednoczonych argument, że dotychczasowa scentralizowana procedura działalności kontrolno-ochronnej nie jest najlepszym podejściem w zachęcaniu do rozwoju technologii redukujących zanieczyszczenia. Dyskusje toczą się głównie wokół wprowadzenia systemu tzw. opłat od emisji polutantów wody (effluent fees on water polluters). Sugeruje się, że taki system mógłby, po pierwsze, eliminować niepewność, zwłokę w czasie czy batalię prawną związaną z obecną procedurą wydawania pozwoleń na podstawie standardów dopuszczalnej emisji. Zakładając określony poziom podatku od emisji, przedsiębiorstwo wybierałoby taką metodę obniżania zanieczyszczenia, która jest dla niego najbardziej efektywna w danych warunkach, bez obecnej konieczności długofalowej wymiany informacji i przetargów z EPA. Po drugie, twierdzi się, system taki zawierałby ciągły nacisk na poszukiwanie nowych metod obniżania poziomu zanieczysz-

¹² R. W. C r a n d a l l, Controlling Industrial Pollution: The Economics and Politics of Clear Air, Washington D. C. 1983, III i IV.

czenia, gdyż przedmiotem opodatkowania byłaby rezydualna ilość zanieczyszczenia pozostająca w danym czasie. Nacisk taki nie jest wbudowany w system obecny¹³. Niektórzy autorzy wypowiadają bardziej wyważony pogląd, że odpowiedni poziom czy postęp w zakresie jakości środowiska naturalnego można osiągać zarówno za pomocą mechanizmów cenowych (opłaty za zanieczyszczenia), jak i prawidłowo zaprojektowanych standardów technologicznych. Przestrzegają przy tym przed przecenianiem i uproszczonym podejściem do rozwiązań wyłącznie cenowych¹⁴.

Zwolennicy "opłaty od emisji zanieczyszczenia" zdają sobie oczywiście sprawę z faktu, że w przypadku polutantów szczególnie niebezpiecznych, których nawet mała koncentracja może wywołać nieodwracalne skutki ekologiczne, należy utrzymać dotychczasową bezpośrednią metodę kontroli.

Podobnie jak w wypadku kontroli zanieczyszczenia wody, poprawki do CAA uchwalone w roku 1970 upoważniają EPA do określania federalnych standardów w zakresie maksymalnej dopuszczalnej koncentracji polutantów powietrza. EPA jest zobowiązana także do określania standardów maksymalnej emisji dla nowych zakładów i urządzeń. Mają one obowiązek stosować najlepsze znane technologie kontroli zanieczyszczeń. W praktyce, podobnie jak w przypadku kontroli zanieczyszczenia wody, obserwuje się liczne opóźnienia w czasie związane z przetargami toczonymi przez przedsiębiorstwa i zakłady w związku z powyższą klauzulą.

Specjalnym aspektem problemu zanieczyszczenia powietrza jest rola ruchomych źródeł zanieczyszczenia - samochody i inne pojazdy motorowe. W roku 1970 Kongres Stanów Zjednoczonych uchwalił specjalne standardy emisji zanieczyszczeń dla samochodów produkowanych po roku 1975. Standardy te oznaczały konieczność spadku emisji większości polutantów o 90%. Ponieważ nieznane były techniczne urządzenia umożliwiające osiągnięcie takich rezultatów została wprowadzona klauzula, że jeśli ewentualnie firma nie osiągnie

¹³ Por. tamże. Praca ta zawiera także m. in. przegląd dyskusji na temat standardów technologicznych i bodźców ekonomicznych (effluent fee) w regulacji środowiska.

¹⁴ T. C. Schelling w: Incentives for Environmental Protection, Cambridge MA and London 1983, s. XIII.

nie ustalonego celu, ale podejmie wszystkie możliwe przedsięwzięcia dla jego przyszłej realizacji, będzie możliwa produkcja samochodów ze wskaźnikami emisji polutantów większymi niż postulowane w poprawkach Kongresu z 1970 r.

Mimo licznych opóźnień związanych z realizacją omawianego programu, co znajdowało m. in. swój wyraz w licznych i długotrwałych negocjacjach pomiędzy wytwórcami samochodów i EPA, w latach siedemdziesiątych zanotowano taki rozwój technologii samochodowych, który doprowadził do przeciętnie ponad 50% spadku emisji polutantów powietrza przez nowo produkowane samochody. Oznacza to niewątpliwie silny i jednoznacznie pozytywny wpływ stosowanych rozwiązań prawno-regulacyjnych na rozwój przemysłu samochodowego w Stanach Zjednoczonych, a konkretnie konstrukcji silników i ich oprzyrządowania, w kierunku rozwiązań ograniczających do minimum zanieczyszczenie powietrza atmosferycznego. Regulacja ta ma również pewne aspekty międzynarodowe. Oznaczała ona bowiem konieczność podjęcia odpowiednich przedsięwzięć także przez firmy japońskie czy europejskie, eksportujące samochody do Stanów Zjednoczonych.

Mimo to wielu neoliberalnych ekonomistów amerykańskich krytykuje system bezpośredniej regulacji przemysłu samochodowego w Stanach Zjednoczonych pod względem emisji polutantów powietrza przez nowo produkowane samochody. W oparciu o podobne argumenty jak w przypadku kontroli zanieczyszczenia wody uważa się, iż ekonomicznie bardziej efektywnym i społecznie mniej kosztownym byłby system oparty na "opłacie od emisji zanieczyszczenia" (effluent fee).

Zwolennicy systemu "opłat od zanieczyszczeń" dowodzą - generalnie rzecz biorąc - że system regulacji oparty na standardach technologicznych, podobnie jak system bezpośredniej regulacji ekonomicznej w przypadku tzw. dziedzin użyteczności publicznej (por. rozdz. "Regulacja ekonomiczna w gospodarce Stanów Zjednoczonych"), jest społecznie zbyt kosztowny. Wpływa on bowiem na ogólny wzrost kosztów, co w efekcie stymuluje inflację, może także prowadzić do spadku tempa wzrostu produktywności pracy czy kapitału. Wreszcie twierdzi się, że bezpośrednia regulacja tak ekonomiczna, jak i społeczna negatywnie oddziałuje na dynamikę działalności innowacyjnej czy postępu ekonomicznego. Pogląd o konieczności deregulacji można przede wszystkim skrytykować dlatego, gdyż nie dostrzegają jego autorzy rozległych i pozytywnych skutków regulacji spo-

żeczno-ekonomicznej w dziedzinie warunków życia, pracy i wypoczynku. Z tego punktu widzenia można go określić jako jeden z przejawów tendencji neoklasycznych w ekonomii czy polityce ekonomicznej w Stanach Zjednoczonych. Jest jednak drugi, nie mniej istotny aspekt tego problemu. Wielu krytyków regulacji, zwłaszcza regulacji społecznej, dostrzega jedynie jej stronę kosztową. Stąd np. postulaty konieczności osłabiania regulacji w dziedzinie ochrony środowiska są podbudowane argumentacją, że wydatki na ten cel nadmiernie obciążają GNP, utrudniają wzrost produktywności, hamują dyfuzję nowych ekonomicznie sprawniejszych technologii. Z kolei nie dostrzega się - lub dostrzega się w stopniu niedostatecznym - korzyści jakie poprawa jakości elementów środowiska wywiera nie tylko na dobrobyt społeczny, ale bezpośrednio na poziom i tempo wzrostu GNP¹⁵. Jak słusznie podkreśla przy tym B. Gold, bardzo zawodne jest wnioskowanie o kosztach czy efektach jakichkolwiek elementów postępu ekonomicznego czy technicznego bez uwzględnienia rozlicznych i skomplikowanych w swym charakterze powiązań tego elementu ze zmianami zachodzącymi w innych gałęziach czy działach gospodarki narodowej, czy nawet pozaeconomicznych (kultura, zdrowie itp.) dziedzinach życia społecznego¹⁶.

Uwagi końcowe

1. Regulacja ekonomiczna i społeczna w gospodarce Stanów Zjednoczonych jest obiektywną koniecznością wynikającą zarówno z potrzeby tworzenia ogólnych warunków dla reprodukcji całego kapitału społecznego, jak i potrzeby państwowo-monopolistycznego oddziaływania na poziom i dystrybucję szeroko rozumianego dobrobytu społecznego.

¹⁵ Potrzebę takiego właśnie kompleksowego spojrzenia na problem regulacji społecznej w gospodarce Stanów Zjednoczonych ukazuje H. M. P e s h k i n, *Environmental Regulation and the U. S. Economy*, eds H. M. P e s h k i n, P. R. P r o t n e y, A. V. K n e e s e, Baltimore and London 1981.

¹⁶ B. G o l d, *Productivity, Technology and Capital: Economic Analysis, Managerial Strategies, and Government Policies*, Lexington Mass and Toronto 1979.

2. Szczególne nasilenie oraz zróżnicowanie form i metod regulacji, w tym zwłaszcza regulacji społecznej, w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych można uznać za wyraz wpływu reformistycznie nastawionych ekonomistów, -szczególnie zaś postkeynesistów i teoretyków ekonomii dobrobytu, na politykę ekonomiczną Stanów Zjednoczonych. Parafrazuując znane powiedzenie Lenina, że państwo kapitalistyczne jest komitetem wykonawczym kapitału, można powiedzieć: jeśli współczesne państwo kapitalistyczne chce rzeczywiście dzisiaj i w dającej się określić przyszłości pełnić rolę takiego komitetu, to państwowe regulowanie działalności gospodarczej w coraz większym stopniu musi uwzględniać takie uwarunkowania czy cele tej regulacji, których realizacja sprzyja wzrostowi ogólnego dobrobytu społecznego (w artykule tym abstrahujemy od problemu skuteczności tej polityki). Wzrost tego dobrobytu, jakkolwiek paradoksalnie by to nie brzmiało, to bowiem współcześnie podstawowy miernik zapewniający historycznie rozumianą ciągłość reprodukcji systemu kapitalistycznego.

3. Obserwowana obecnie w Stanach Zjednoczonych - bardziej w dyskusjach, niż w praktyce życia gospodarczego - tendencja do deregulacji czy zmniejszania zakresu regulacji ekonomicznej i społecznej jest jednym z przejawów tendencji neokonserwatywnych i neoliberalnych w życiu gospodarczym i politycznym tego kraju. Sądzimy jednak, że nie może ona w sposób trwały wpłynąć na znaczne zmniejszenie się tej regulacji (por. pkt 1).

4. Dyskusje wokół problemu: regulacja oparta na standardach technologicznych kontra regulacja oparta na bodźcach ekonomicznych ma swoje szersze odniesienie teoretyczne. Należy ją łączyć z ogólnym neoklasycznym przekonaniem, opartym przede wszystkim na modelu efektywnego konkurencyjnego rynku i modelu ogólnej równowagi ekonomicznej (Arrow-Debrer), o wysokiej sprawności zdecentralizowanych procedur alokacyjnych i cenowych. Rynek regulowany prowadzi na ogół w przekonaniu neoklasyków do rozwiązań typu second best.

Bógusław Fiedor, Piotr Wilczyński

ECONOMY AND SOCIAL REGULATION IN THE US ECONOMY.
INSTRUMENTS OF ITS REALIZATION AND THEORETICAL ASPECTS

The article analyzes various aspects of the socio-economic regulation in the US economy being extremely important from the viewpoint of rate and proportions of economic growth, as well as the level of broadly-understood social welfare. These aspects were considered to be: speed and directions of scientific-technical progress, utilization and protection of the natural environment. The main attention has been focussed on presentation of the scope, forms and methods of regulation.

The economic and social regulation is prompted by an objective necessity of regulating broadly-understood capital and a need for the state's control over the level and distribution of social welfare. It is both a condition of welfare growth and a fundamental factor ensuring continuity of the capitalist system reproduction. Consequently, the trend towards regulation or decrease of the scope of economic and social regulation observed in the US economy at present is a reflection of revival of neoconservative and neoliberal concepts in the economic and political life. It is of a temporary character and it should not lead to decreasing the scope of the regulation discussed here in a permanent way.

B.U.F.