

ELŻBIETA HŁAWACZ-PAJDOWSKA

SPÓR O FUNKCJE PAŃSTWA WE WSPÓŁCZESNEJ GOSPODARCE

I. WSTĘP

Koniec XX wieku upłynął pod znakiem ostrych dyskusji na polu nauk ekonomicznych, które koncentrowały się wokół problemu roli i zakresu państwa we współczesnej gospodarce. Zostały one wywołane pogłębiającym się od przeszło dwudziestu lat kryzysem władzy państwowej, który przejawia się w nieskuteczności państwa w zwalczaniu pewnych negatywnych zjawisk w gospodarce i społeczeństwie (chodzi tu głównie o inflację i bezrobocie) oraz w braku racjonalności i efektywności gospodarowania zasobami publicznymi, co z kolei znajduje wyraz w wysokich i stale rosnących kosztach sprawowania funkcji państwa, czemu towarzyszy często marnotrawstwo środków publicznych.

Rozważania zawarte w tym artykule zmierzają do przedstawienia – po pierwsze – najnowszych osiągnięć myśli ekonomicznej na temat roli państwa i rynku, po drugie – poszukiwań dróg wyjścia z kryzysu na przykładzie działań eksperymentalnych w wybranych krajach. Przyjęte rozwiązania w tej dziedzinie rzutują na funkcjonowanie całej gospodarki narodowej, kształtują bowiem system finansów publicznych, który z kolei wpływa na gospodarkę finansową wszystkich podmiotów gospodarujących.

Kryzys państwa nie spowodował ani ograniczenia władzy państwowej, ani też rozmiarów sektora publicznego. Sektor ten na przestrzeni lat wykazywał

Dr ELŻBIETA HŁAWACZ-PAJDOWSKA – adiunkt Katedry Zarządzania Finansami w Instytucie Zarządzania i Marketingu na Wydziale Nauk Społecznych KUL; adres do korespondencji: Al. Raławickie 14, 20-950 Lublin.

tendencję wzrostową. Za miarę tego sektora można przyjąć wielkość redystrybucji produktu krajowego przebiegającą za pośrednictwem sektora publicznego (zob. tabela).

Procentowy udział wydatków publicznych w PKB w niektórych krajach

Kraj	1929*	1960*	1980	1985	1990	1997 ^b
USA	10,0	30,0	31,8	33,2	33,3	33,2
Szwecja	8,0	31,0	60,1	63,3	59,1	62,6
Niemcy ^a	31,0	32,0	47,9	47,0	45,1	48,2
Francja	19,0	35,0	46,1	52,1	49,8	53,0
W. Brytania	24,0	35,0	43,0	44,0	39,9	41,1
Włochy	–	–	41,9	50,9	53,2	48,8
Kanada	–	–	38,8	45,3	46,0	44,8

* procentowy udział wydatków publicznych w PNB; ^a wraz z wydatkami Niemieckiego Funduszu Kolejowego z 1994 r. i Funduszu Długów Przejętych od 1995 r.; ^b szacunki.

Źródło: OECD Economic Outlook, December 1987, 1995; A. F. B u r n s, *Reflections of an Economic Policy Maker (1969-1978)*, Washington 1978, rozdz. "The Control of Government Expenditure".

Gwałtowny rozwój sektora publicznego przypada na okres po II wojnie światowej (lata pięćdziesiąte, sześćdziesiąte i siedemdziesiąte). W latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych zajęto się ograniczaniem wydatków publicznych albo przynajmniej ich stabilizacją. W rozwoju tego sektora można wyróżnić przyczyny ogólne i specyficzne. Wśród przyczyn ogólnych wymienia się: 1) prawo Wagnera (prawo wzrastającej aktywności państwa, jako funkcji rosnącej stopy życiowej społeczeństwa); 2) gwałtowny wzrost wydatków publicznych z powodu wojen, klęsk żywiołowych; 3) naciski określonych grup społecznych czerpiących korzyści z wydatków publicznych.

Do przyczyn specyficznych należy zaliczyć: 1) wzrost kosztów utrzymania nowoczesnych systemów obronnych; 2) rozwój opiekuńczych funkcji państwa (na skutek aktywności związków zawodowych, wzrostu bezrobocia, aktywizacji zawodowej kobiet, wyznawania doktryny *welfare state*); 3) nacjonalizacja wielu dziedzin wytwarzania, wzrost podaży dóbr i usług przez państwo, stosowanie aktywnej polityki fiskalnej sprzyjające rozluźnieniu dyscypliny budżetowej i pieniężnej); 4) regulowanie przez państwo w coraz to większym stopniu sfery mikroekonomicznej.

Redystrybucja produktu krajowego przebiegająca za pośrednictwem państwa sięga w wielu krajach połowy, a nawet więcej niż połowy tego produktu. Oznacza to, że dzisiejsze państwo jest właścicielem i kontrolerem ogrom-

nych środków. Za ich pośrednictwem i za pomocą gigantycznego transferu dochodów ma wpływ na niemal każdy aspekt życia gospodarczego i społecznego.

Rozmiar redystrybucji PKB dokonywany przez państwo oddziałuje negatywnie na wiele zjawisk i wielkości ekonomicznych. Niektórzy ekonomiści podkreślają, że przyczyny inflacji i bezrobocia tkwią w charakterze współczesnego państwa, które ogranicza możliwości wzrostu gospodarczego, bowiem udział procentowy wydatków publicznych w PKB ma swoje granice, po przekroczeniu których następuje rozkład gospodarki publicznej i prywatnej. Rozrost sektora publicznego musi więc budzić niepokój na płaszczyźnie ekonomii i polityki. Wyrazem tego są nowe koncepcje państwa w gospodarce i usprawnienia jego działalności, które prezentujemy poniżej.

Państwu przypisuje się zazwyczaj trzy podstawowe funkcje realizowane za pomocą finansów publicznych: alokacyjną, redystrybucyjną i stabilizacyjną. Sprawowanie tych funkcji przez państwo przynosi tyleż dobrego, co i złego gospodarce i społeczeństwu. W zakresie każdej z nich państwo wykazuje nieskuteczność działania. Na skutek ostrej krytyki takiego stanu rzeczy pojawiło się szereg nowych koncepcji i poszukuje się nowych sposobów wyjścia z kryzysu, w jakim znalazło się państwo kapitalistyczne.

II. PRYWATNA CZY PUBLICZNA ALOKACJA ZASOBÓW

Funkcja alokacyjna państwa polega na zapewnieniu zasobów w realizacji zadań publicznych, co następuje poprzez przemieszczenie zasobów z prywatnego do publicznego sektora gospodarki. Zwolennicy alokacyjnej funkcji państwa podkreślają konieczność jej występowania z trzech powodów.

Po pierwsze – niemożliwa jest alokacja zasobów tam, gdzie nie występują kategorie takie, jak cena, koszty, zyski. Większości dóbr i usług publicznych nie można wycenić (obrona narodowa, wymiar sprawiedliwości, utrzymanie bezpieczeństwa i porządku publicznego).

Po drugie – wycena niektórych dóbr publicznych mających charakter społeczny spowodowałaby niedostępność tych dóbr dla grup ludności o niskich dochodach. Niemożność korzystania z usług szkolnictwa, ochrony zdrowia, kultury, doprowadziłaby do wysoce niekorzystnych zjawisk społecznych.

Po trzecie – niekorzystne efekty zewnętrzne, które towarzyszą działalności gospodarczej człowieka (hałas, zanieczyszczenie środowiska, przeciążenie tras

komunikacyjnych), muszą być zwalczane przez państwo. Również i w tym wypadku nie da się zastosować w pełni kategorii rynkowych.

Z państwową alokacją zasobów wiąże się duże marnotrawstwo środków. Woluntaryzm, naciski polityczne, nieprzemyślane decyzje alokacyjne to tylko niektóre z czynników zagrażających racjonalnej alokacji zasobów. Konsekwencją jest przefinansowanie jednych dziedzin i niedofinansowanie innych. Wywołuje to liczne konflikty społeczne.

Krytyka funkcji alokacyjnej wiązała się z nowymi propozycjami w tym zakresie. Sprowadzały się one najczęściej do ograniczania sprawowania tej funkcji przez państwo i przejęcie jej przez sektor prywatny tam, gdzie to jest możliwe. W tym kierunku zmierza koncepcja J. Graya (1989, s. 50).

Rząd powinien zapewnić swoim obywatelom dostęp do dóbr publicznych w szerokim rozumieniu tego słowa, a więc łącznie z umiejętnością czytania i pisania, przekazywania tradycji kulturowych. Jednakże udostępnianie danego dobra nie musi oznaczać jego wytwarzania. Rząd może produkować dobra i usługi, jeśli przymus takiego działania wynika z konieczności finansowania go z wpływów podatkowych, a dostarczanie ich nie zmierza do zmonopolizowania czy zdominowania jakiegokolwiek potencjalnego rynku dla danego dobra. W przeciwnym wypadku rząd powinien raczej zapewnić określoną siłę nabywczą ludziom, aby mogli zakupić potrzebne dobra i usługi, a nie bezpośrednio je dostarczać. W tym sformułowaniu zawarta jest propozycja systemu voucherów i negatywnego podatku dochodowego. Sektor prywatny przejmuje wytwarzanie dóbr i usług publicznych (szkolnictwo, ochrona zdrowia, kultura, sport, rekreacja), a korzystający z nich otrzymują wsparcie od rządu w postaci voucherów lub negatywnego podatku dochodowego.

III. DYLEMATY ZWIĄZANE Z FUNKCJĄ REDYSTRYBUCYJNĄ

Zdaniem niektórych ekonomistów, sprawowanie przez państwo funkcji redystrybucyjnej, zwanej często korektą pierwotnych dochodów ludności, wynika z konieczności złagodzenia dysproporcji dochodowych powstałych w wyniku działania mechanizmu rynkowego. Gdyby system podatkowy nie zmieniał proporcji podziału pierwotnych dochodów ludności, mielibyśmy do czynienia jedynie z funkcją fiskalną. Korekta pierwotnych dochodów następuje poprzez specjalną konstrukcję podatków (progresywna stawka podatkowa), wzmocnioną poprzez system bezpośrednich transferów dla ludności.

Za pomocą tej funkcji państwo ma realizować ideę sprawiedliwości i równości społecznej.

Funkcja redystrybucyjna ma tyleż zwolenników, co i przeciwników. Największą grupę jej propagatorów stanowią ekonomiści – zwolennicy koncepcji państwa dobrobytu (*welfare state*). Zręby tej koncepcji sięgają końca XIX wieku i łączą się z nazwiskiem A. C. Pigou. Teoria *welfare state* kształtowała się pod silnym wpływem poglądów J. M. Keynesa. Jego wytyczne dla gospodarki krajów wysoko rozwiniętych stanowiły uzasadnienie dobroczynnej roli państwa kapitalistycznego. Praktyka nie pozostawała w tyle za teorią. System reform społecznych, zapoczątkowany przez Bismarcka w Niemczech (koniec XIX wieku), można traktować jako pierwszy przejaw polityki dobrobytu. Propagatorem i kontynuatorem reform społecznych w Anglii był W. Beveridge, któremu kraj ten zawdzięczał system publicznej służby zdrowia.

Definicje państwa dobrobytu kładą nacisk na zasadniczą rolę państwa w podziale dochodu. Państwo dobrobytu ma za zadanie korygować wyniki gry sił rynkowych w kierunku bardziej sprawiedliwego podziału dochodu narodowego. W takim państwie każdy obywatel ma zagwarantowane minimum dochodów, rząd stara się ograniczyć nierówności dochodowe oraz wahań stopy zysku. Wymienia się trzy elementy dobrobytu: system ubezpieczeń społecznych, pomoc społeczna, usługi społeczne ogólnodostępne.

Program działania państwa dobrobytu sprowadza się do:

- 1) wyrównywania dysproporcji w dochodach obywateli – progresywny system podatkowy, świadczenia socjalne;
- 2) rozwijania systemu opieki społecznej (bezpłatne wychowanie i wykształcenie, tanie mieszkania, bezpłatna opieka lekarska, opieka na starość);
- 3) dbania o bezpieczeństwo i stabilizację (ochrona osobista, bezpieczeństwo w ramach środowiska naturalnego, stabilizacja ekonomiczna, opieka społeczna i bezpieczeństwo polityczne);
- 4) pełnego zatrudnienia – jako najbardziej popularnego hasła dobrobytu.

Teoria państwa dobrobytu w niektórych aspektach sięga stabilizacyjnej funkcji państwa i sugeruje bliskie związki z interwencjonizmem państwowym. *Welfare state* jest teorią znacznie węższą niż interwencjonizm państwowy. Uznaje taką interwencję państwa, które ma celu dobrobyt społeczny, nie zajmuje się polityką pieniężną, fiskalną. Jest ona tylko jedną z koncepcji ingerencji państwa w życie gospodarcze. Pozostałe zaś elementy państwa dobrobytu nie mieszczą się w obszarze interwencjonizmu państwowego. Interwencjonizm państwowy jest teorią *stricte* gospodarczą, natomiast *welfare state* należy zaliczyć do teorii społeczno-ekonomicznych.

Koncepcja państwa dobrobytu została poddana miażdżącej krytyce. Najbardziej radykalne skrzydło tej krytyki reprezentuje F. A. Hayek, który uważa, że rozrost funkcji opiekuńczych państwa zagraża wolności; państwo opiekuńcze to stopniowa totalizacja społeczeństwa (Lewandowski, 1991, s. 28). Programy państwa dobrobytu niosą niebezpieczeństwo naruszenia równowagi między jednostką a społeczeństwem, obywatelem a państwem.

W dystrybucji nie ma sprawiedliwości, ponieważ nie ma pełnej akceptacji społecznej, zawsze jest ona arbitralna. Hayek odrzuca wszelkie założenia sprawiedliwości dystrybucyjnej na rzecz sprawiedliwości kommutatywnej, realizowanej przez mechanizm rynkowy bez jakiegokolwiek kontroli typu politycznego. W wyniku coraz szerszego zakresu funkcji socjalnych pełnionych przez państwo rozrasta się sektor publiczny, rośnie zatrudnienie w tym sektorze, żerując na dochodach społeczeństwa. Koszt ekonomiczny państwa dobrobytu zniekształca sygnały rynkowe. Aktywizują się różne grupy społeczeństwa, walcząc o przywileje. Alokacja zasobów następuje nie w oparciu o kryteria ekonomiczne, lecz pod wpływem nacisku różnych frakcji i grup interesów. Państwo dobrobytu to prosta droga do całkowitego uzależnienia się od państwa.

Redystrybucyjny element państwa dobrobytu, który zapewnia publiczne systemy ubezpieczeń i pomocy socjalnej, został także ostro skrytykowany przez ordoliberalów. Jest to tym bardziej godne uwagi, że w programie społecznej gospodarki rynkowej sformułowanym przez ordoliberalów tkwi mocno filar korekty socjalnej. Ich zdaniem, program *welfare state* prowadzi jedynie do rozdęcia budżetu państwa i wzmożonej kontroli każdego aspektu życia społecznego.

W programie ordoliberalów interwencja socjalna utwierdzała nawyk samopomocy bez angażowania instytucji publicznych. Przepompowywanie dochodów przez budżet jest bardzo nieskuteczną metodą rozwiązywania problemów w okresie dekoniunktury. Świadoma polityka sukcesu gospodarczego i dbałość o to, aby jego owoce przypadły wszystkim, to jedyna metoda rozwiązywania problemów socjalnych i zharmonizowania interesów różnych grup ludności (Lewandowski, 1991, s. 119).

IV. PAŃSTWO CZY RYNEK? KONTROWERSJE WOKÓŁ STABILIZACYJNEJ FUNKCJI PAŃSTWA

Poglądy ekonomistów na tę kwestię kształtowały się różnie na przestrzeni lat. Większość skupiła się wokół dwu skrajnie odmiennych nurtów. Jeden reprezentują klasycy i ich protagoniści, drugi keynesiści. Między nimi mieści się kilka szkół unikających tak ostrego przeciwstawienia sobie państwa i rynku.

Klasyki ekonomii, A. Smith i D. Ricardo, ściśle zakreślali granice działalności państwa. Ograniczyli jego zakres tylko do pełnienia klasycznych funkcji publicznych, takich jak obrona narodowa, porządek publiczny, administracja publiczna. Opowiadali się za silnym indywidualizmem gospodarczym, wolnością osobistą i gospodarczą, ochroną własności prywatnej. Skrajną odmianą takich poglądów była ortodoksyjna teoria finansów publicznych, którą pierwszy zaprezentował J. B. Say. Minimalizacja budżetu państwa i wydatków publicznych, zrównoważenie budżetu, małe podatki – to główne założenia tej teorii.

Pierwsze próby interwencjonizmu fiskalnego pojawiły się jeszcze w XIX wieku (prawo wzrastających wydatków publicznych Wagnera, silne tendencje protekcyjnistyczne). Dopiero jednak rewolucja keynesowska zerwała całkowicie z ortodoksyjną doktryną fiskalną i stanęła na gruncie interwencjonizmu państwowego. Finanse publiczne stały się podstawowymi narzędziami tego interwencjonizmu. Zdroworozsądkowe podejście do budżetu, reprezentowane przez liberałów, zostało zastąpione preferencją celów wyższych, jakimi były pobudzenie efektywnego popytu czy łagodzenie wahań koniunkturalnych. Zrównoważenie budżetu nie może być celem samym w sobie. Jeśli deficyt budżetowy wykreuje nowy popyt w gospodarce, to należy dążyć do jego zwiększenia. Na piedestale teorii ekonomii znalazło się państwo i jego funkcja regulacyjna w gospodarce, mechanizm rynkowy został odsunięty na dalszy plan.

Przez prawie ćwierć wieku polityka gospodarcza wykorzystująca wskazania teorii Keynesa przynosiła dość dobre rezultaty. Jej skuteczność uległa osłabieniu pod koniec lat sześćdziesiątych. Nałożyły się na to dodatkowo takie zjawiska, jak załamanie się międzynarodowego systemu walutowego, rewolucja cenowa na światowym rynku surowców, zwłaszcza energetycznych. Negatywne skutki nie dały na siebie długo czekać. W połowie lat siedemdziesiątych nastąpił poważny kryzys gospodarczy o zasięgu międzynarodowym, największy od czasów II wojny światowej. Wyzwolił on falę krytyki

dotychczasowej polityki ekonomicznej, której bazę stanowiła teoria Keynesa. Główne zarzuty dotyczyły inflacjogennego charakteru „receptury” Keynesa (co dezorganizowało mechanizm cenowy i kredytowy oraz deprecjonowało oszczędności), niestałości narzędzi polityki gospodarczej i opóźnień w ich stosowaniu, czego następstwem była fluktuacja parametrów wyboru ekonomicznego i bezrobocie.

Na bazie krytyki keynesizmu narodziła się antyetatyczna opozycja obejmująca szereg nurtów i szkół, zwana neokonserwatyzmem, neoliberalizmem (choć występują niejakie różnice między tymi dwoma pojęciami). Zazwyczaj zalicza się tu: monetaryzm, nową ekonomię klasyczną, szkołę austriacką, teorię *public choice*, ekonomię strony podażowej.

Monetaryzm daje priorytet zjawiskom pieniężnym, preferuje politykę pieniężną opartą nie na dyskrejonalnych działaniach rządu, lecz na ustanowieniu i przestrzeganiu pewnych reguł gry. Wyklucza on stabilizacyjną politykę typu keynesowskiego, ale nie wyklucza w ogóle interwencji państwa w gospodarke, zmieniając jedynie jej formy i kierunki.

Bardziej radykalnym nurtem – w porównaniu z monetaryzmem – jest nowa ekonomia klasyczna zwana teorią racjonalnych oczekiwań. Reprezentuje ona też silniejszy antyetyzm niż monetaryści, czego dowodem jest przekonanie o nieskuteczności polityki ekonomicznej zarówno fiskalnej, jak i monetarnej. Zadaniem państwa jest stymulowanie podaży w gospodarce, stabilizacja cen. Te działania rządu powinny być oparte na określonych zasadach i regułach polityki.

Nowa szkoła austriacka podkreśla doskonałość mechanizmu rynkowego i niemożność zastąpienia go działaniami państwa. Walka z inflacją nie polega jedynie na ograniczaniu podaży pieniądza, równie ważne jest osłabienie pozycji związków zawodowych. Pod adresem banku centralnego skierowane są postulaty ograniczenia jego pozycji monopolistycznej. Szkoła austriacka formułuje dość dużo szczegółowych zaleceń dla polityki gospodarczej, funkcjonowania rynku, konkurencji, podmiotów gospodarczych.

W ramach ekonomicznej teorii polityki zawiera się kilka programów badawczych, z których największą popularność zyskały: teoria *public choice* i koncepcja cyklu koniunkturalnego. Antyetyzm *public choice* sprowadza się do zalecenia, aby państwo interweniowało wtedy, gdy jego formy oddziaływania będą mniej kosztowne niż mechanizm rynkowy, i tam, gdzie mechanizm rynkowy stanowi droższe rozwiązanie. Narzędziem wyceny powinien być koszt transakcji. Wysuwane są też argumenty przeciwko aktywnej polityce stabilizacyjnej rządu, wynikające z przeświadczenia, że oddziałuje

on na określone procesy pod kątem realizacji swoich wysublimowanych celów. Władza jest czynnikiem raczej generującym, a nie wygaszającym cykliczne wahania gospodarki. Istotny wpływ, porównywalny do tego, jaki na politykę ekonomiczną wielu krajów wywarł monetaryzm, miała również ekonomia strony podaźowej, czyli propozycje aktywizacji podaźowej strony gospodarki. Kierunek ten zawiera bardzo wyraźny antyetytyzm, który można ująć słowami „zdjęcie państwa z barków społeczeństwa i gospodarki” (Wojtyna, 1990, s. 65). Niskie podatki, ograniczenie roli państwa (polityka makroekonomiczna zakłada informacyjną rolę cen) to zalecenia ekonomii strony podaźowej.

Bardziej nowoczesne argumenty przeciwko stabilizacyjnej polityce państwa zostały wysunięte w hipotezie racjonalnych oczekiwań (HRO). Jej jądrem jest twierdzenie, że podmioty gospodarcze nie popełniają w sposób systematyczny błędów w ocenie przyszłych zjawisk. Gospodarka znajduje się w równowadze tylko wówczas, gdy oczekiwania podmiotów gospodarczych zostaną spełnione. HRO przenosi zasadę racjonalnego działania na płaszczyznę pozyskiwania i przetwarzania oraz formułowania oczekiwań. Jednak sama w sobie HRO nie jest wystarczająco mocnym argumentem przeciwko stabilizacyjnej funkcji państwa. Dopiero jej powiązanie z założeniem pełnej elastyczności rynku podważa skuteczność polityki makroekonomicznej.

Pod koniec lat siedemdziesiątych i w latach osiemdziesiątych pojawiło się szereg argumentów – poprzedzonych wieloma badaniami i analizami ekonomicznymi – modyfikujących ostre przeciwstawienie sobie rynku i państwa, ale ciągle miały one charakter antyetytyczny. Zaliczamy tu:

- opóźnienia w polityce gospodarczej, na skutek których polityka ekonomiczna państwa może oddziaływać destabilizująco (rozeznanie, co należy czynić, nie oznacza jeszcze, że wiadomo, kiedy rozpocząć działania);
- kształt krzywej łącznej podaży;
- umiędzynarodowienie procesów gospodarczych.

W obronie założeń keynesizmu narodził się neokeynesizm i postkeynesizm. Pod pojęciem neokeynesizmu rozumie się ten nurt myśli ekonomicznej, który łączy pewne elementy analizy keynesistowskiej z elementami monetaryzmu. Daje on niejako dodatkowe, nowe uzasadnienia dla stosowania przez państwo polityki antycyklicznej, ale jednocześnie docenia podaźową stronę gospodarki. Neokeynesiści nie widzą sprzeczności pomiędzy krótkookresową polityką stabilizacyjną a długookresowymi dążeniami strony podaźowej. Jako pierwszoplanowy cel polityki makroekonomicznej uważają walkę z bezrobociem, ale nie lekceważą również kontroli inflacji. Kładą silniejszy nacisk na politykę fiskalną niż na monetarną.

Postkeynesizm odrzuca neoklasyczną syntezę i analizę rynku. Staje w obronie podstawowych założeń Keynesa, czyli stosowania przez państwo zarówno narzędzi pośrednich, jak i bezpośrednich w pełnieniu przez nie roli interwencyjnej. Łączy skuteczność polityki ekonomicznej z wielkością sektora publicznego, odnosi się sceptycznie do polityki monetarnej.

Na zakończenie warto wspomnieć jeszcze o poglądach reprezentowanych przez ordoliberalistów. Nie była to tak sławna szkoła ekonomii, jak monetaryzm czy ekonomia szkoły podaźowej. Mniej zauważalna na świecie, przyczyniła się jednak w znacznej mierze do tak zwanego cudu gospodarczego w Niemczech. Ordoliberaliści tym bardziej godni są uwagi, że opracowali system celów dla polityki społeczno-ekonomicznej państwa odbiegający zarówno od zaleceń Keynesa, jak i neokonserwatystów. System Keynesa został poddany surowej krytyce jako inflacyjny i odpowiedzialny za bezrobocie.

Podwaliny teoretyczne dla ordoliberalistów stworzyła szkoła freiburska, z Walterem Euckenem na czele. Za granicą znani byli jej przedstawiciele W. Röpke i A. Rustow. Najważniejsze postulaty ordoliberalistów to: deproletaryzacja, decentralizacja własności (zniesienie monopolii), system współzawodnictwa (zorganizowanej konkurencji), państwo silne i bezpartyjne, ale nie minimalne.

Na tej podstawie narodziła się koncepcja praktyczna „społecznej gospodarki rynkowej”. Co oznacza ten zlepek słów? Na pewno podkreśla znaczenie rynku w gospodarce, dzięki któremu następuje wzrost zamożności społeczeństwa, uspołecznienie gospodarki (większy efekt ekonomiczny i socjalny może być sprawiedliwiej dzielony). Jednocześnie rynek staje się elementem struktury, która uwzględnia partnerów gry rynkowej i potrzeby publiczne.

Strukturę społecznej gospodarki rynkowej tworzą trzy filary.

Po pierwsze – zasady konstytuujące, nakreślające ramy ładu rynkowego: obrona i pielęgnacja elastycznego mechanizmu rynkowego; stabilizacja siły nabywczej pieniądza; swobodny dostęp do rynku; ochrona i rozszerzenie prywatnej własności środków produkcji; wolność zawierania transakcji i umów; odpowiedzialność materialna; stabilność polityki gospodarczej (stałość parametrów gospodarczych).

Po drugie – zasady regulacji: walka z monopolami (prawo antymonopolowe); stabilizacja koniunktury, ale głównie poprzez stosowanie metod pośrednich.

Po trzecie – korekta socjalna: polityka dochodowa, mechanizm rynkowy wymaga poprawek za pomocą łagodnej progresji podatkowej; polityka majątkowa – status posiadacza; korygowanie negatywnych zjawisk ubocznych

(ochrona środowiska i stosunków pracy); ochrona rynku pracy, ustanowienie płacy minimalnej; polityka jakości życia polegająca na publicznym finansowaniu rozwoju infrastruktury transportowej, rekreacyjnej, służby zdrowia i szkolnictwa.

Wielu ekonomistów uważa, że ten program stał się fundamentem „niemieckiego cudu gospodarczego” w okresie powojennym.

Najnowsze poglądy ekonomiczne znalazły odzwierciedlenie w praktyce. Interwencjonizm państwowy obecny w polityce gospodarczej wielu krajów wyczerpał swą skuteczność po dwudziestu latach; również dalsza rozbudowa świadczeń socjalnych w przypadku państwa dobrobytu napotkała żelazne granice w drugiej połowie lat siedemdziesiątych. Rosło niezadowolenie społeczeństwa, pojawiły się różne negatywne zjawiska (inflacja, bezrobocie). W tych warunkach stało się konieczne wprowadzenie zmian w dotychczasowej polityce gospodarczej. Pod wpływem nurtów noeklasycznych rozpoczął się eksperyment monetarystyczny w Stanach Zjednoczonych. Celem eksperymentu było ograniczenie rzeczywistej inflacji i oczekiwań inflacyjnych. Dyskrecjonalne działania rządu starano się zastępować regułami opartymi na celach monetarnych. Dążono do zmiany reżimu polityki gospodarczej. Eksperyment miał jednak negatywny wpływ na sytuację w budownictwie, na poziom krajowych inwestycji. Wprawdzie stopa inflacji obniżyła się, ale było to „pyrrusowe zwycięstwo”. Na początku lat osiemdziesiątych wystąpił w USA kryzys, za który odpowiedzialnością obarcza się eksperyment monetarystyczny. Lata osiemdziesiąte to w ogóle okres eksperymentów w USA. Wprowadzono w życie nie tylko zalecenia monetaryzmu, ale i ekonomii strony podażowej. Okres ten nazwano reagonomią. Skutki tych eksperymentów okazały się mierne, żeby nie powiedzieć opłakane. Produkt krajowy w ujęciu realnym zwiększył się wprawdzie o 10% w latach 1981-1985, ale zakładano wzrost o 20%. Obniżenie podatków nie okazało się samofinansujące, skutkiem czego nastąpił wzrost deficytu budżetowego.

Te niewielkie nawet symptomy ożywienia gospodarczego są raczej przypisywane zadziałaniu mechanizmów keynesowskich niż strony podażowej. Złośliwa ocena tego okresu sprowadza się do stwierdzenia, że nastąpiła rehabilitacja keynesizmu przez zagorzałego jego przeciwnika – prezydenta Reagana. Jednakże mniej surowo ocenia się *policy mix* w jej krótkookresowych skutkach.

Jeszcze większe zmiany nastąpiły w Wielkiej Brytanii w okresie rządów M. Thatcher. Eksperyment monetarystyczny miał większe nasilenie, ale równoległe do niego stosowano ekspansywną politykę fiskalną. Nastąpiło ograni-

czenie inflacji, ale raczej nie dzięki ograniczeniu podaży pieniądza. Uwolniono rząd od zadań dostrajania gospodarki do cykli koniunkturalnych, zredukowano podatek dochodowy, zwiększono VAT, podniesiono oprocentowanie kredytów, skutkiem czego spadły inwestycje. Konsekwencją tych działań był dramatyczny wzrost bezrobocia, co przy cięciach w wydatkach społecznych doprowadziło do znacznego zubożenia najniższych warstw społeczeństwa. Pozytywna ocena okresu rządów Thatcher w Wielkiej Brytanii mijaby się z prawdą.

Formułowanie jednoznacznych wniosków dotyczących zarówno całego ruchu neoklasycznego, jak i praktycznych jego zastosowań jest trudne. Protagonisci neokonserwatystów podkreślają, że praktyczne eksperymenty odbiegały znacznie od założeń teorii neokonserwatywnych, toteż nie zadziałały w pełni mechanizmy monetarystyczne czy strony podażowej. Niemniej praktyczne zastosowania rozczarowały.

Neokonserwatyzm ignorował nauki socjalne i ich dorobek. Było to błędem.

Wiek XIX określono „przygodą niewidzialnej ręki rynku”, wiek XX to „przygoda państwa aktywnego, opiekuńczego”. Kwestionowanie doświadczeń i dorobku tego stulecia jest niesłuszne. W Europie wyrosły potęgi gospodarcze, włączając szeroko w swą politykę problem socjalny. Przykładem mogą być kraje skandynawskie (zwłaszcza Szwecja), Niemcy, Austria. System mieszany gospodarki, mający na uwadze dobrobyt społeczny, okazał się najlepszą drogą postępu zachodnich cywilizacji.

Z niewielkim opóźnieniem w stosunku do eksperymentów w polityce gospodarczej krajów anglosaskich rozpoczęto wielkie reformy w sektorze publicznym. Zmierzały one do racjonalizacji działań władz publicznych i wprowadzenia elementów ekonomii do tego sektora, w tym również do sektora usług społecznych. Temu celowi służyły reformy administracji publicznej i służby zdrowia, przeprowadzone w wielu krajach pod koniec XX wieku. Ten ruch reformatorski, wraz z podbudową teoretyczną, nosi nazwę Nowe Zarządzanie Publiczne – NPM (*New Public Management*). Obejmuje już duży zakres wiedzy, mający odzwierciedlenie w praktyce, wymaga więc odrębnego omówienia.

BIBLIOGRAFIA

- Belka M. (1991), Główne nurty współczesnej ekonomii, w: Współczesna teoria ekonomii. Główne nurty i problemy, Warszawa: Instytut Nauk PAN, „Studia i Materiały”, z. 40.
- Domańska E. (1992), Wokół interwencji państwa w gospodarkę, Warszawa: PWN.
- Ferlie E., Ashburner L. (1996), *The New Public Management in Action*, Oxford: Oxford University Press.
- Gray J. (1989), O rządzie ograniczonym. Warszawa: Wydawnictwo A. Smitha.
- Grimm K. (1992), Socjalna gospodarka rynkowa. Koncepcja – rozwój – problematyka, Warszawa: Fundacja im. F. Eberta w Polsce.
- Hirsh F. (1977), *Social Limits to Growth*, Cambridge, Mass–London: Harvard University Press–Routledge and Kegan Paul.
- Kowalik T. (2000), Współczesne systemy ekonomiczne, Warszawa: Wyd. Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. L. Koźmińskiego.
- Leipold H. (1994), Modele gospodarki rynkowej – koncepcje i rzeczywistość, w: E. Okoń - Hordyńska (red.), Rola państwa w społecznej gospodarce rynkowej. Materiały konferencyjne, Ustroń 1994, Kraków: Wyd. Akademii Ekonomicznej w Krakowie.
- Lewandowski J. (1991), Neoliberalowie wobec współczesności, Gdynia: „Atext”.
- Małachowski W. (red.) (1999), Polska-Niemcy a gospodarka rynkowa, Warszawa: Wydawnictwo SGH.
- Michalewski A. (1972), Ekonomia dobrobytu. Prezentacja i próba analizy, Warszawa: PWE.
- Schumpeter J. (1995), Kapitalizm, socjalizm, demokracja, Warszawa: PWN.
- Snowdon B., Vane H., Wynarczyk T. (1998), Współczesne nurty teorii makroekonomii, Warszawa: PWN.
- Wojtyna A. (1990), Nowoczesna państwo kapitalistyczne a gospodarka, Warszawa: PWN.

THE CONTROVERSY OVER THE FUNCTIONS
OF THE STATE IN THE CONTEMPORARY ECONOMY

S u m m a r y

The question concerning the range of the functions of the state in contemporary market economies is not a new one, although it is a basic issue. It may still be encountered in the present day macro-economic discussions that express the anxiety connected with the great and ever increasing participation of the public sector in many countries' economies.

The approaches to this issue may be divided into ones emphasizing the role of the state in economy and society, and hence proving that it is necessary for such a great public sector (and

public finances sector) to exist; and ones considering the market as the basic regulator of the economy, and hence aiming at limiting the role of the state. These opposing approaches are presented against the background of the three basic functions of public finances: allocating, redistributing, and stabilizing ones.

Concerning the first function – as there are lots of critical opinions, J. Gray's views deserve attention, concerning the state financing (but not producing) the access to public goods.

Within the redistribution function of the state the concept of the welfare state is the most important one.

And finally, the stabilization function of the state is dominated by the views of Keynes and his followers on the one hand, and the classical economics and its protagonists on the other.

When discussing the state versus market issue one should stress the ideas of **ordoliberals** who developed the system of social market economy and contributed to the German economic miracle.

The most recent theories are reflected in real life, in the experimental actions undertaken by the governments of some countries (e.g. Reaganomics in the USA, Thatcherism in Great Britain). However, they did not succeed in fighting the unemployment and making the economic growth more dynamic. This is why the process of investigating and reforming the state continues.

Translated by Tadeusz Karłowicz

Słowa kluczowe: alokacyjna funkcja państwa, redystrybucyjna funkcja państwa, stabilizacyjna funkcja państwa, prawo Wagnera, koncepcja Graya, państwo dobrobytu, ekonomia klasyczna, keynesizm, noekeynesizm, postkeynesizm, monetaryzm, nowa szkoła austriacka, ekonomiczna teoria polityki, ordoliberalizm.

Key words: allocating function of the state, redistributing function of the state, stabilizing function of the state, Wagner's law, Gray's conception, welfare state, classical economics, Keynesism, neo-Keynesism, post-Keynesism, monetarism, new Austrian school, economic theory of politics, ordoliberalism.