

JÓZEF NOWICKI

SEKTOR PAŃSTWOWY W ROZWINIĘTYCH KRAJACH KAPITALISTYCZNYCH

§ 1. WPROWADZENIE

Z elementarnej ekonomii wiadomo, że państwo jest polityczną organizacją określonego społeczeństwa na określonym terytorium. Organizacja ta ma na celu ochronę interesów klasy dysponującej środkami produkcji i zapewnienie jej panowania. Oznacza to, że pojawienie się państwa jako instytucji wiąże się z pojawieniem się prywatnej własności środków produkcji i wyzysku jednej klasy przez drugą. Wraz ze zmianą form i zakresu wyzysku zmieniają się także kierunki i formy działalności państwa, którego celem jest zawsze zabezpieczenie i utrwalenie panowania ekonomicznego klasy posiadającej środki produkcji.

Od chwili swego pojawienia się państwo zawsze spełniało — obok swych funkcji administracyjnych, społeczno-politycznych i obronnych — także określone funkcje ekonomiczne, powodując albo przyspieszenie rozwoju sił wytwórczych, albo jego hamowanie. Działalność ekonomiczna państwa przez długi okres czasu była bardzo jednostronna; państwo zbierało podatki dla utrzymania sił zbrojnych i policji, administracji i sądownictwa, zaś poprzez cła usiłowało oddziaływać na handel zagraniczny. Dopiero kapitalistyczny sposób produkcji postawił przed rządami¹ szersze i bardziej skomplikowane zadania ekonomiczne. Z chwilą bowiem gdy produkcja naturalna i drobnotowarowa traciły swoje dominujące znaczenie coraz szybciej rozwijała się produkcja kapitalistyczna, w której występuje coraz wyraźniejsza polaryzacja społeczeństwa. Łącznie z cyklicznym rozwojem gospodarki narodowej i rosnącą konkurencją w skali międzynarodowej zaostrzyło to sprzeczności kapitalistycznego sposobu produkcji do rozmiarów, kiedy niezbędną się stała szersza i bardziej aktywna rola ekonomiczna państwa. Ustawiczny postęp techniki wymaga coraz bardziej kwalifikowanych i coraz zdrowszych pracowników, gdyż

¹ Pojęcia: "państwo" i „rząd" używane są tu zamiennie w tym znaczeniu, że państwo jest reprezentowane przez swój rząd lub co najmniej przez odpowiedniego jego członka. Przy okazji przypomnieć należy, że sektor państwowy w gospodarce kapitalistycznej ma mniejszy zakres niż sektor publiczny, gdyż nie obejmuje własności należącej do ogniw władzy publicznej szczebla niższego niż centralny (np. miejskiej lub kantonalnej).

tacy tylko mają szanse otrzymania i utrzymania pracy, nawet w okresach recesji. Obowiązek zatem właściwej ochrony zdrowia i ustawicznego rozszerzania sieci szkół spadł na państwo, którego nikt na tym polu nie zastąpi. Przebudowa i rozbudowa infrastruktury społecznej stała się zatem nowym, bardzo ważnym polem bezpośredniej działalności ekonomiczno-społecznej państwa. Ustawiczny zaś rozwój nowoczesnego przemysłu i handlu oraz coraz szybsza modernizacja rolnictwa wymaga rozbudowy i modernizacji sieci dróg, telekomunikacji i transportu, tj. infrastruktury ekonomicznej, która również obciąża państwo. Powstaniu zaś nowych, szybko rosnących centrów przemysłowo-handlowych towarzyszyć musi rozbudowa instytucji publicznych (np. ubezpieczeń społecznych), których powołanie do życia i sfinansowanie wyłącznie lub w przeważającej mierze należy do władzy państwowej. Wreszcie, w dobie kapitalizmu monopolistycznego, rola ekonomiczna państwa przejawia się także poprzez aparat bankowy, nad którym rząd (minister skarbu) ma ścisłą kontrolę².

Z powyższego wynika, że dziedziny, w których pojawiają się i szybko nabierają znaczenia ekonomiczne funkcje państwa, nie stanowią konkurencji dla sektora kapitalistycznego, będąc raczej jego uzupełnieniem. Ekonomiczno-Społeczna działalność państwa wypełnia niejako luki, których istnienie niewątpliwie opóźnia lub utrudnia rozwój gospodarki kapitalistycznej, ale w których wypełnieniu kapitał prywatny nie jest zainteresowany. Bowiern inwestycje podjęte w tych dziedzinach nie gwarantują stopy zysku, uznawanej przez prywatnych przedsiębiorców za przekonywającą. Natomiast ich zignorowanie prowadzi do takiego zaostrożenia sprzeczności i napięć społecznych, jakie mogą zagrozić kapitalistycznemu sposobowi produkcji, na straży którego stoi władza państwowa; dlatego właśnie ona funkcje te podejmuje.

Wyżej wymienione funkcje ekonomiczne państwa rozwijają się równoległe z rozwojem kapitalistycznego sposobu produkcji. Dopiero jednak w drugim ćwierćwieczu XX w. miała miejsce pewna zasadnicza zmiana jakościowa: państwo ingeruje także w sferę produkcji i to w sposób nie tylko pośredni, ale także bezpośredni. Z pewnym uproszczeniem można powiedzieć, że pierwszy sposób przybiera formę różnego rodzaju planowania gospodarki narodowej jako całości, drugi zaś — formę sektora państwowego³. Bezpośrednim impulsem owej zmiany był wielki kryzys lat 1930, ale jej przesłanki narastały już od dłuższego czasu. Nawet w zachodniej literaturze ekonomicznej o charakterze mniej apologetycznym

² Chodzi tu nie tylko o bank emisyjny, w którym głos decydujący ma państwo, ale także o państwowe banki, zakładane dla celów specjalnych.

³ Ścisłe rzecz biorąc, należałoby mówić o sektorze publicznym z uwagi jednak na decydujące znaczenie własności państwowej, na niej będą skoncentrowane moje dalsze uwagi.

pojawiały się coraz częściej głosy o konieczności bezpośredniej działalności ekonomicznej państwa w celu złagodzenia wahań cyklicznych i spowodowania bardziej równomiernej dystrybucji dochodu narodowego, powodującej przyspieszenie rozwoju społeczno-ekonomicznego⁴. Jednocześnie realizacja niektórych z tych tez (np. w Szwecji) dostarczała mocnych argumentów jej autorom i zwolennikom. Pojawienie się pierwszego państwa socjalistycznego, które „startując” w bardzo trudnych warunkach i z relatywnie bardzo niskiego poziomu potrafiło zapewnić swojej gospodarce duże tempo bezcyklicznego rozwoju, wykazało także, że wolna gra sił rynkowych, jakiej hołdowała ekonomika kapitalistyczna do lat 1930, nie jest najlepszym sposobem gospodarowania. Krótko mówiąc, w późnych latach 1930 tzw. rewolucja keynesowska miała, stanowić tzw. „trzeźwą obronę kapitalizmu”⁵. Jej istotę stanowi teza o konieczności zasadniczego zwiększenia ekonomicznych funkcji państwa kapitalistycznego w celu przyspieszenia i wyrównania rozwoju ekonomicznego. Od tego czasu rośnie zarówno bezpośrednia, jak i pośrednia działalność ekonomiczna państwa we wszystkich rozwiniętych krajach kapitalistycznych tak, iż od II wojny światowej mówimy o tzw. państwowo-monopolistycznym stadium kapitalizmu. Jego novum stanowi pojawienie się i szybki rozwój sektora państwowego także w sferze produkcji, a więc niezależnie od wyżej wzmiankowanej infrastruktury, administracji, obrony i sądownictwa⁶. Dalsze uwagi poświęcone będą sposobowi funkcjonowania, celowi i narzędziom polityki gospodarczej sektora państwowego, w którym dominującą rolę stanowią państwowe przedsiębiorstwa produkcyjne.

Z tego co wyżej powiedziano wynikają różnice między sektorem państwowym — z jednej, a prywatnym — z drugiej strony. Sprowadzają się one do następujących punktów:

1) Sektor państwowy podlega kierownictwu centralnemu; jego działalność zatem jest bezpośrednio planowana przez państwowy organ centralny.

2) Cel działalności sektora państwowego nie musi być identyczny z celem działania sektora kapitalistycznego. W szczególności nie musi *on*

⁴ Np. K. Wicksell i niektórzy inni członkowie szkoły szwedzkiej, por. J. Nowicki, *Szkola szwedzka w ekonomii politycznej* Warszawa 1971, rozdz. V.

⁵ „disillusioned defense of capitalism”, J. Robinson, *Marx, Marshall and Keynes*, Delhi 1955, s. 1.

⁶ Stwierdzenie powyższe nie oznacza, że w okresie wcześniejszym nie ma w ogóle produkcyjnych przedsiębiorstw państwowych. Poszczególne przypadki spotykamy dużo wcześniej; tak np. już w drugiej połowie XVII w. pojawiają się we Francji królewskie manufaktury, a po Rewolucji Francuskiej zasięg przedsiębiorstw państwowych rośnie (np. transport kolejowy). To samo obserwujemy w W. Brytanii, która stosunkowo wcześniej rozciąga swoją kontrolę nad pocztą, stoczniami i fabrykami uzbrojenia oraz w Szwecji, która przejmuje kontrolę nad kolejami w latach 1950. Są to jednak sporadyczne przypadki, których „waga” w gospodarce jako całości jest minimalna.

dążyć do maksymalizacji zysku, nie obawiając się jednocześnie niebezpieczeństwa wyeliminowania z rynku.

3) Restrykcje finansowe stanowią znacznie mniejszą (jeśli w ogóle) barierę dla dynamiki sektora państwowego, aniżeli dla prywatnego. Można powiedzieć, że bariera taka w ogóle dla niego nie istnieje, co najmniej teoretycznie.

4) Im zasięg i ciężar gatunkowy sektora państwowego jest większy, tym większa jest władza państwowa także w stosunku do sektora prywatnego (np. w zakresie pośredniego planowania tempa i kierunków jego rozwoju). Tak więc pomiędzy sektorem państwowym i kapitalistycznym zachodzą bardzo istotne różnice, których nie można nie doceniać⁷. Stąd nie zawsze metody analizy sektora kapitalistycznego i wnioski z niej wypływające mogą być zastosowane także do sektora państwowego. Bliższa słuszności jest teza przeciwna: ten ostatni wymaga innej, sobie tylko właściwej analizy. Poważne luki w tym zakresie notuje się także w polskiej literaturze ekonomicznej, co mogłoby prowadzić do wniosku, że problem ten wciąż jeszcze jest niedoceniany.

§ 2. POWSTAWANIE, ZAKRES I STRUKTURA SEKTORA PAŃSTWOWEGO

Dwa są sposoby powstawania sektora państwowego:

1) przejmowanie przez państwo pewnych przedsiębiorstw prywatnych drogą ich nacjonalizacji (z zasady za odszkodowaniem) lub wykupu akcji;

2) tworzenie nowych przedsiębiorstw państwowych. We wszystkich kapitalistycznych krajach rozwiniętych (KKR) występują one równoległe, z przewagą jednego lub drugiego w poszczególnych przypadkach, wynikających ze specyficznych sytuacji danego kraju. Tak np. szeroki zakres nacjonalizacji środków produkcji w Austrii po II wojnie światowej objął przede wszystkim była własność niemiecką, która w przemyśle ciężkim wynosiła ponad 80%, a w elektrotechnicznym prawie 50%. Ważne gałęzie produkcji zostają znacjonalizowane także w Wielkiej Brytanii (stocznie, przemysł węglowy, hutniczy, gazowy, telekomunikacja, linie lotnicze, Bank Anglii) i we Francji (energetyka, gaz, górnictwo węglowe a częściowo także banki i ubezpieczenia)⁸. Natomiast sektor państwowy we Włoszech powstaje głównie przez budowę nowych przedsiębiorstw finansowanych z budżetu państwa.

Różne są przyczyny powstawania sektora państwowego; do najczęściej akcentowanych należą:

⁷ Zwracają na to uwagę zarówno autorzy polscy, np. W. Sadzikowski, J. Sikorski, A. Wieczorkiewicz, *Sektor państwowy w kapitalizmie*, Warszawa 1971, s. 7, jak i zachodnioeuropejscy, np. L. Johansen, *Public Economics*, Amsterdam—London 1971, s. 5.

⁸ A. Makać, *Sektor Państwowy w rozwiniętych krajach kapitalistycznych*, Warszawa 1971.

1) niedostateczna rentowność niektórych przedsiębiorstw, wstrzymująca dopływ do nich kapitału prywatnego. Wynika ona albo z technicznego zacofania tych przedsiębiorstw, albo z niedostatecznie chłonnego rynku na ich wytwory. Przejęcie ich przez państwo może zapobiec negatywnym skutkom ich likwidacji (np. wzrostowi bezrobocia) i zapewnić środki na modernizację ze wszystkimi pozytywnymi jej konsekwencjami (wzrost wydajności, spadek kosztów jednostkowych);

2) Działalność niektórych przedsiębiorstw ma charakter publiczny (np. koleje, telekomunikacja, drogi) lub jest przedmiotem szczególnego zainteresowania państwa (np. banki, ubezpieczenia, «tytoń, spirytus»). Słuszną tedy rzeczą jest, aby funkcjonowanie ich podporządkowane zostało nie interesom poszczególnych przedsiębiorców kapitalistycznych, ale państwu, które może w ten sposób albo udostępnić ich usługi wszystkim swoim obywatelom, albo w odpowiedni sposób ograniczyć ich zużycie.

3) Produkcja pewnych gałęzi stanowi bazę dla rozwoju wielu innych przemysłów. Są to np. gałęzie energetyczne (ropa, węgiel, gaz), których rozwój planując, współczesne państwo oddziałuje tym samym na szeroki wachlarz produkcji przemysłowej.

4) Współczesna gospodarka KKR wymaga istnienia wielkich obiektów kompleksowych, których sfinansowanie i ustawiczna modernizacja przekracza możliwości przedsiębiorstw prywatnych (np. sieć kanałów, porty, linie żeglugowe).

5) Burzliwy rozwój sił wytwórczych w świecie współczesnym rodzi konieczność tworzenia przedsiębiorstw eksperymentalnych, wymagających wyjątkowo dużej koncentracji środków rzeczowych i ludzi o najwyższych kwalifikacjach (np. przemysł atomowy lub badania przestrzeni międzyplanetarnej). Eksperymenty tego typu może finansować tylko państwo tym bardziej, że wyniki ich (co najmniej do pewnego stadium rozwoju) są zawsze wątpliwe.

Ponadto przytacza się także inne argumenty, które mają charakter czysto formalny, żeby nie powiedzieć demagogiczny. Tak np. mówi się o konieczności konfiskaty własności kapitalistycznej (której się jednak nie konfiskuje, a wykupuje) lub o konieczności poprawy w przedsiębiorstwach znacjonalizowanych sytuacji robotników, a sytuacja ta winna ulec poprawie we wszystkich przedsiębiorstwach, nie tylko w znacjonalizowanych. Wreszcie przeciwko nacjonalizacji podnosi się zarzut biurokratycznego sposobu kierowania tego typu przedsiębiorstwami, który wraz z wielką maszyną kontroli czyni przedsiębiorstwa te mało efektywnymi. Argument ten też nie wytrzymuje krytyki, gdyż tak być może, ale nie musi⁹.

Upřednio wyszczególnione przyczyny powstawania sektora pań-

⁹ Por. W. A. Lewis, *The Principles of Economic Planning*, London 1969, s. 99 i nast. lub *Nationalisation*, ed. by A. H. Hansen, London 1963, s. 451 i nast.

stwowego są przekonywujące, ale w praktyce dochodzi niekiedy do ich wypaczenia. Tak np. zacofanie techniczne niektórych gałęzi, powodujące spadek ich rentowności, jest rezultatem niedostatecznych przeszłych nakładów prywatnych właścicieli na modernizację techniczną i organizacyjną. Po jej dokonaniu przez państwo (w konsekwencji nacjonalizacji) zdarzają się przypadki reprivatyzacji lub co najmniej są wysuwane jej postulaty¹⁰. Oznacza to, że nacjonalizacja może służyć jako jeden ze sposobów przepompowywania środków publicznych do kiesi prywatnych przedsiębiorców. Temu samemu celowi służyć może nacjonalizacja tzw. bazowych gałęzi produkcji (np. ropa, węgiel, gaz), jeśli z takich lub innych powodów państwo nie wymusi na prywatnych odbiorcach dostatecznie wysokich cen, a przeciwnie — oni zdołają zapewnić sobie ceny dogodne.

Najczęstszym jednakże sposobem przechwytywania dochodów publicznych przez prywatnych przedsiębiorców kapitalistycznych jest wykorzystywanie rezultatów badań nad nowymi technikami, finansowanych przez państwo w ramach przedsiębiorstw eksperymentalnych i poza nimi. O ile badania te są finansowane niemal wyłącznie z budżetu państwa, to wykorzystują je głównie prywatni przedsiębiorcy¹¹.

Wynika z powyższego, że założenia, jakie przyświecają tworzeniu sektora państwowego nie zawsze są w praktyce realizowane. Innymi słowy nigdzie — jak dotychczas — sektor państwowy nie jest na tyle silny, aby w sposób istotny ograniczał swobodę działania sektora kapitalistycznego. Przeciwnie, niekiedy służy do jego zasilania środkami publicznymi, a niemal zawsze zależy od swych prywatnych dostawców lub odbiorców. Nie oznacza to oczywiście, że nie ma on możliwości odegrania większej roli, pod warunkiem, że cel taki sobie stawia i chce go zrealizować. Jak jednak wskazują np. doświadczenia brytyjskie, różna jest rola sektora państwowego w rozumieniu Partii Pracy, a inna według koncepcji Partii Konserwatywnej. W zależności od tego, która z nich jest u steru rządu, sektor państwowy w Wielkiej Brytanii ma więcej lub mniej do powiedzenia.

Jak już wspomniano wyżej, sektor państwowy w większości KKR koncentruje swoją uwagę na infrastrukturze, na tzw. bazowych gałęziach gospodarki narodowej i na niektórych gałęziach przemysłu ciężkiego. Niewiele jednak można powiedzieć na temat jego wielkości (choćby względnej) z uwagi na brak odpowiednich danych. Te zaś, które są dostępne, są bardzo pragmatyczne i dotyczą przeważnie sektora publicznego. Mimo to można zauważyć dużą dynamikę rozwoju tej formy własności środków produkcji w ostatnich dziesiątkach lat. Tak np. w latach

¹⁰ Pisze o tym m. in. W. Sadzikowski, J. Sikorski, A. Wieczorkiewicz, op. cit., s. 288.

¹¹ Por. przypis 16.

1900 - 1962 dochody publiczne Norwegii wzrosły z 9,1% GNP do 30,7%¹², a wydatki rządowe na spożycie w 15 KKR wahały się w 1970 r. od 9% GDP w Japonii do 23% w Szwecji, 20% w Kanadzie i 19% w USA, wszędzie wykazując pokaźny wzrost w ostatnim 10-leciu¹³. Również zatrudnienie w sektorze publicznym relatywnie rośnie; z 4% ogółu zatrudnionych w 1900 r. w USA do 12% w 1960 lub w Norwegii odpowiednio z 5% do 16%¹⁴. Choć dane te dotyczą sektora publicznego, dynamika sektora państwowego, stanowiącego jego podstawową część nie jest mniejsza¹⁵. Najistotniejsze jednak jest to, że stale rosną budżetowe nakłady na badania naukowe i rozwój, których rezultaty są wykorzystywane głównie przez firmy prywatne¹⁶. Zważywszy, że o wzroście GNP decyduje głównie rozwój wiedzy i oświaty¹⁷, nie trudno zauważyć, że ta część sektora publicznego stanowi główne zewnętrzne źródło zasilania sektora prywatnego. Oto, jak politycznie działa ów stabilizator wbudowany w gospodarkę kapitalistyczną, któremu niektórzy (ekonomiści Zachodu) przypisują są skłonni zgoła inną rolę¹⁸.

§ 3. CELE (SEKTORA PAŃSTWOWEGO)

Niezależnie od tego, jakie są przyczyny powstawania i rozbudowy sektora państwowego w poszczególnych gałęziach gospodarki narodowej poszczególnych KKR, cel jaki zamierzają osiągnąć rządy zainteresowanych KKR przy jego pomocy jest wszędzie ten sam. Różnice mogą jedynie zachodzić w rozłożeniu akcentów. Trzeba jednak z naciskiem podkreślić, że zamierzenia te nie zawsze są realizowane, co postaram się wykazać w swych dalszych uwagach.

Zadania sektora publicznego również w literaturze ekonomicznej Zachodu są ostatnio szeroko dyskutowane. Na czoło wysuwany jest cel podstawowy: przyspieszenie rozwoju ekonomicznego, któremu towarzyszy

¹² L. Johansen, op. cit., s. 3.

¹³ Z wyjątkiem Francji (spadek) i Japonii (brak zmiany). (Bar. *Statistical Yearbook 1972*, New York, UN 1973, s. 589 - 597).

¹⁴ L. Johansen, op. cit., s. 2.

¹⁵ Np. w 1969 zatrudnienie w sektorze publicznym Austrii wynosiło 31,2% ogółu zatrudnionych, z czego 29,6% przypadało na sektor państwowy (F. Nemschak, *Die Stellung der Gemeinschaft in der Oesterreichischen Volkswirtschaft*, reprint from: *Gemeinschaft in Oesterreich 1972*).

¹⁶ W latach 1959 - 60 udział rządu federalnego USA w nakładach na badania i rozwój wynosił 2/3 całości nakładów na ten cel, a wyniki były w 3/4 wykorzystane przez przemysł prywatny. (G. Colm, T. Geiger, *The Economy of the American People Progress, Problems and Prospects*, 1961, s. 188).

¹⁷ W latach 1929 - 57 o wzroście GNP w USA decydowały oświata i wiedza W 43%, E. Denisom, *Measuring the Contribution of Education (and the Residual) to Economic Growth* [w:] *Residual Factor and Economic Growth*, Paris 1964.

¹⁸ R. L. Heilbroner, *Understanding Macroeconomics*, New Jersey 1972.

jego wyrównanie i redystrybucja dochodu narodowego. Bowiem w warunkach ostrej konkurencji poszczególnych wielkich spółek o charakterze coraz bardziej międzynarodowym — z jednej strony, a wyraźnie nasilającego się współzawodnictwa ekonomicznego krajów socjalistycznych — z drugiej, każde obniżenie stopy wzrostu gospodarczego danego kraju ma dalekosiężne konsekwencje. Dlatego wpływ rządu na utrzymanie optymalnej wysokości stopy akumulacji oraz tempa i struktury inwestycji w skali społecznej może mieć tak istotne znaczenie. Kłopot jedynie w tym, że efektywność działalności rządowej na tym polu tylko częściowo zależy od wielkości sektora państwowego. Ponieważ decydujące znaczenie w zakresie wielkości i struktury inwestycji ma sektor kapitalistyczny, którego ocena przyszłości nie musi pokrywać się z oceną rządową, dużą rolę odegrać mogą także pośrednie sposoby oddziaływania rządu, prawidłowo skoordynowane z działalnością sektora państwowego. Dotyczy to w szczególności polityki antycyklicznej, której efektywność wyraźnie wzrosła po II wojnie światowej¹⁹.

Istotne znaczenie dla rządowej polityki rozwoju sektora państwowego ma pełniejsze wykorzystanie zasobów ludzkich i rzeczowych. Wzrost zatrudnienia z punktu widzenia państwa jest niezbędny nie tylko z uwagi na przyrost produkcji i dochodu narodowego, ale także (jeśli nie przede wszystkim) ze względów społeczno-politycznych, obcych na ogół polityce zatrudnienia prywatnych przedsiębiorców. Jeśli jednak przyjrzeć się danym liczbowym, to bezrobocie w KKR wciąż jest stosunkowo wysokie i wykazuje wyraźne (choć relatywnie mniejsze) wahania cykliczne, mimo przeciwdziałania im sektora państwowego. Nie wynika z tego oczywiście, że sektor państwowy nie ma tu żadnego wpływu, zwłaszcza jeśli idzie o aspekt społeczno-polityczny. Coraz szerszy zakres ubezpieczeń społecznych sprawia, że położenie bezrobotnych jest bez porównania lepsze, aniżeli przed II wojną światową, co nie oznacza, że mniejsze są napięcia społeczne. Świadczą o tym choćby częste strajki klasy robotniczej Wielkiej Brytanii, gdzie — jak wiadomo — zakres sektora państwowego jest relatywnie duży. Jak do tej pory bowiem żaden rząd KKR nie potrafi poradzić sobie z tzw. stagflacją. W praktyce oznacza to, że poszczególne kraje — w zależności m. in. od siły i efektywności swego sektora państwowego — są ulokowane na różnych swoich rodzaju krzywych obojętności, mając do wyboru albo np. 10% roczną stopę wzrostu cen i 5% bezrobocie lub np. 15% roczną stopę wzrostu cen i 3%

¹⁹ Nie ulega wątpliwości, że przebieg cykliw w (latach 1950 - 1975 jest bardziej łagodny, aniżeli w okresie poprzednim. "Niestety brak jest podstaw do stwierdzenia, w jakim stopniu jest to wynikiem działalności państwa, a w jakim znanych czynników egzogenicznych: odbudowy powojennej Europy Zachodniej, uzupełnienie zaległego zużycia (fizycznego i ekonomicznego) parku maszynowego USA, wojen (koreańskiej i wietnamskiej).

bezrobocie²⁰. Osiągnięcie w tych warunkach pełnego zatrudnienia przeraża możliwości KKR nawet z silnym sektorem państwowym.

Bezpośrednia działalność sektora państwowego (lub pośrednia interwencja państwa) może się przyczynić do lepszego wykorzystania także posiadanych zasobów rzeczowych wszędzie tam, gdzie przy ich użyciu są wytwarzane takie dobra lub usługi, które nie mogą być przedmiotem kupna-sprzedaży (np. budowa autostrad), lub gdzie oparta na nich produkcja prywatna rodzi monopol wyjątkowo szkodliwy ze społecznego punktu widzenia (np. budowa elektrowni jądrowych). W tego typu przypadkach optimum produkcji nie może być osiągnięte bez interwencji państwa (bezpośredniej lub pośredniej), którego włączenie się niewątpliwie zwiększa stopę wzrostu GNP.

Jak wiadomo, szybki wzrost GNP w KKR w ostatnim pięćdziesięcioleciu nie zmniejsza rozpiętości podziału dochodu pomiędzy zyski i płace, znakomicie jedynie zaciemnia obraz tego podziału. Jak również wiadomo, bardziej postępowi ekonomiści Zachodu (np. K. Wicksell w Szwecji) już pod koniec XIX w. zwracali uwagę na konieczność tego typu redystrybucji jako na czynnik przyspieszenia rozwoju ekonomicznego, podważając w ten sposób jedną z podstawowych tez ekonomii neoklasycznej. O ile jednak postawienie tej tezy jest dosyć oczywiste, gdyż od dawna stanowi ona jedno z naczelnych żądań ruchu związków zawodowych we wszystkich KKR, to jej realizacja napotyka na silny i — jak dotychczas — skuteczny opór przedstawicieli wielkiego kapitału. Nie wszędzie może mu przeciwdziałać nawet silny sektor państwowy, bliższy często swym charakterem istocie sektora kapitalistycznego, niż społecznego. Toteż polityka gospodarcza KKR na tym odcinku poszczycić się może niewielkimi osiągnięciami z wyjątkiem krajów, w których od dłuższego czasu ster rządów jest w ręku partii socjaldemokratycznej (np. Szwecji). We wszystkich innych krajach zwraca się uwagę raczej na inne (nie klasowe) aspekty redystrybucji; np. na redystrybucję międzygałęziową (np. w relacji: rolnictwo — przemysł) lub międzyregionalną. Tu jednakże interwencja państwa jest mniej istotna, choć nie zbyteczna.

Z innych celów, których osiągnięcie próbują przyspieszyć rządy KKR, między innymi poprzez działania swych sektorów państwowych, jest wzrost konsumpcji indywidualnej i społecznej. Cel ten niekiedy wysuwany jest na plan pierwszy²¹, mimo iż stanowi on niejako odwrotną stronę stopy akumulacji i inwestycji, i co najmniej łącznie z tym ostatnim musi być realizowany. Jak jednak wynika z rozważań na ten temat²²,

²⁰ Tak np. w latach 1948-63 bezrobocie w USA wahało się od 1,7 mln (1952) do 4,8 mln (1961). Również produkcja — zarówno w USA jak i w EWG — wykazuje wysokie wahania 3-5 letnie; Por. L. Johansen, op. cit., s. 84 i nast.

²¹ Np. L. Johansen, op. cit., s. 17. Nie dziwi to ani w świetle ekonomii keynesistowskiej, ani też w świetle wcześniejszych tez Wicksella i jego zwolenników.

²² Np. D. Sokołow, *Koniunktura gospodarcza*, Warszawa 1970.

nawet daleko posunięta interwencja państwa nie jest w stanie w ten sposób złagodzić przebiegu cyklu ani tym bardziej przyspieszyć rozwoju gospodarki narodowej. Jeszcze bardziej skomplikowany jest problem konsumpcji zbiorowej, której waga rośnie wraz ze wzrostem dochodu na głowę i konsumpcji w ogóle. Chodzi tu nie tylko o tak oczywiste jej dziedziny, jak bezpieczeństwo osobiste obywateli i praworządność kraju, ale o całość usług z zakresu tzw. infrastruktury społeczno-ekonomicznej. Jeśli zgodzimy się, że jakieś pojęcie o ich zakresie w poszczególnych KKR daje udział wydatków na ten cel, to według dostępnych danych wydatki te w latach 1960-1970 wahały się od 2,1% (w W. Brytanii) do 6,9% (w Australii). Nie korespondowały one ściśle ani z wysokością GNP na głowę, ani ze stopą jego wzrostu, ani też z zakresem sektora państwowego²³. Wydaje się to świadczyć, że zaspokojenie potrzeb społecznych staje się jednym z bardzo istotnych celów działalności sektora państwowego, który w ten sposób próbuje rozładowywać rosnące napięcie społeczne, znacznie wyprzedzające wzrost przeciętnego poziomu konsumpcji w ogóle²⁴.

Wreszcie państwo — drogą bezpośrednią lub pośrednią — oddziałuje na swój handel zagraniczny, którego rola dla przyspieszenia i wyrównania rozwoju ekonomicznego rośnie wraz z pogłębiającym się międzynarodowym podziałem pracy. Zważywszy, że obok ruchu towarów coraz większą rolę zaczyna po II wojnie światowej odgrywać ruch zasobów kapitałowych i siły roboczej, zadanie państwa niepomierne się komplikuje, choć niekoniecznie sektora państwowego *sensu stricto*. Postępy i rozwój integracji Europy Zachodniej są tego dobrym przykładem. One również wskazują, jakiej rangi nabiera w tym okresie planowanie nie tylko na szczeblu poszczególnych rządów, ale także na szczeblu całej Wspólnoty. Stopień pośredniości tego typu planu w stosunku do prywatnych przedsiębiorców rośnie, zwiększa się również jego oddziaływanie na ich funkcjonowanie, a przede wszystkim na wielkość i kierunki inwestycji. Zacieśniająca się współpraca gospodarcza z krajami socjalistycznymi jest dalszym czynnikiem, wymagającym coraz aktywniejszej roli państwa w zakresie jego zewnętrznej gospodarki, choć aspekt ten w literaturze ekonomicznej Zachodu jest wciąż jeszcze niedoceniany.

§ 4. NARZĘDZIA POLITYKI GOSPODARCZEJ SEKTORA PAŃSTWOWEGO

Podstawowe narzędzia polityki gospodarczej sektora państwowego mogą być podzielone na:

- 1) politykę fiskalno-pieniężną;

²³ *Statistical Yearbook 1972*, op. ait., s. 613 - 615.

²⁴ Dobrym przykładem jest Japonia, gdzie przy ponad 2-krotnie niższym niż w USA GNP na głowę (i więcej niż 2-krotnie niższej konsumpcji) udział wydatków konsumpcyjnych rządu był relatywnie o 50% wyższy, ibidem.

- 2) system nakazów i zakazów;
- 3) bezpośrednią działalność ekonomiczną rządu.

Choć przedmiotem moich rozważań jest ten ostatni rodzaj, nie da się go oderwać od pierwszego, któremu trzeba poświęcić także kilka uwag.

Jak wiadomo — obok nakazów i zakazów — narzędzia polityki fiskalno-pieniężnej należą do najdawniej używanych przez rządy krajów kapitalistycznych w antycyklicznej działalności. Przy pomocy tych narzędzi poszczególne rządy próbowały wpływać pośrednio na wzrost efektywnego pobytu w okresach recesji i na jego zahamowanie w fazach wyjątkowego ożywienia. Narzędzia te spełniały także pewną rolę w zwiększaniu (lub zahamowaniu) stopy inwestycji lub eksportu towarów, choć efektywność tego rodzaju posunięć była zawsze niewielka, a we współczesnych KKR jest minimalna. Gdy bowiem przewidywana przez korporacje rentowność dodatkowych inwestycji nie jest zachęcająca, nie zmienia jej wcale (lub w sposób minimalny jedynie) najtańszy nawet kredyt ani znaczne nawet ulgi podatkowe. I odwrotnie wzrost zarówno stopy procentowej jak i obciążeń podatkowych nie zahamują wzrostu inwestycji (zwłaszcza intensywnych), gdy przewidywana ich rentowność zachęca monopole do ich realizacji. Po wtóre środki tego typu (np. polityka taniego pieniądza) trudno jest adresować tylko do określonych gałęzi gospodarki narodowej.

Wynika z powyższego, że narzędzia polityki fiskalno-pieniężnej spełniały i wciąż spełniają rolę jedynie pomocniczego narzędzia w realizacji celów gospodarczych, jakie sobie stawiają rządy współczesnych krajów kapitalistycznych. Tym samym zwiększa się znaczenie środków bardziej bezpośrednich, a przede wszystkim sektora państwowego.

Nacjonalizacja pewnych przedsiębiorstw jest finansowana z budżetu, czyli ze środków społecznych, które umożliwiają zainwestowanie zwolnionego kapitału prywatnego w innych gałęziach (lub przedsiębiorstwach). Finansowanie natomiast rozbudowy lub ich modernizacji następuje — przynajmniej częściowo — z osiągniętego zysku, jeśli jest on w założeniu polityki cenowej państwa, i jeśli koszty produkcji nie są zdecydowanie wyższe od przeciętnych w sektorze kapitalistycznym. Tak więc koszty i ceny stają się podstawowymi narzędziami polityki sektora państwowego przy danej stopie inwestycji. Ta zaś zależy od miejsca i wagi sektora państwowego w realizacji długofalowego planu całej gospodarki.

Polityka cenowa sektora państwowego we wszystkich KKR jest bardzo skomplikowana, gdyż winna ona zapewnić określoną rentowność przedsiębiorstw państwowych co nie jest rzeczą łatwą²⁵. Jednocześnie

²⁵ Dotyczy to przede wszystkim tych przedsiębiorstw państwowych, tuż po ich upaństwowieniu, których przyczyną upaństwowienia było własne względne (zafocianie).

dla zahamowania inflacji (lub co najmniej dla niepotęgowania jej) państwo poddaje zazwyczaj ceny ścisłej kontroli; wpływa to co najmniej na przeciętny ich poziom dla gałęzi jako całości.

Wreszcie przyczyną hamowania cen może być chęć udostępnienia konsumentom określonych artykułów (lub usług) po stosunkowo niskiej cenie. Motywy te — rzecz jasna — nie muszą być zbieżne i wtedy przed polityką rządu staje konieczność wyboru motywu naczelnego. Jeśli jest nim np. chęć redystrybucji dochodu na rzecz konsumentów, to nie trzeba zapominać, że jednocześnie ma miejsce redystrybucja dochodu na rzecz korporacji prywatnych, gdzie zakaz wzrostu cen bądź nie obowiązuje, bądź jest mniej skuteczny. Toteż w miarę różnicowania się produkcji sektora państwowego decyzje rządu (a ściślej resortowego ministra) w sprawie kształtowania się cen artykułów tegoż sektora ulegają stopniowemu ograniczeniu. W wielu przypadkach polegają one na ustalaniu górnych limitów, bez brania pod uwagę ich relacji do kosztów produkcji. W ten sposób ceny dóbr i usług sektora państwowego stają się niejako elementem planowania rozwoju w skali ogólnokrajowej. Poszczególne przedsiębiorstwa natomiast mają stosunkowo szeroki margines swobody w ustalaniu cen wytwarzanych przez siebie dóbr i usług. Wymaga tego min. konkurencja ze strony przedsiębiorstw prywatnych wytwarzających artykuły komplementarne lub substytucyjne. Elastyczność cen tego typu podyktowana jest m.in. także tym, iż dostawcami lub odbiorcami produkcji przedsiębiorstw państwowych są również przedsiębiorstwa prywatne, co nie pozwala rozważać struktury cen i kosztów pierwszych w oderwaniu od struktury cen i kosztów drugich.

Wynika z powyższego, że sektor państwowy KKR nie ogranicza w niczym swobody działania sektora kapitalistycznego także w zakresie cen. Raczej wprost przeciwnie: reguły gry kapitalizmu monopolistycznego zostają narzucone także przedsiębiorstwom państwowym, nad których działalnością czuwa resortowy minister (lub specjalny organ rządowy) jedynie w sposób bardzo ramowy.

Nieco inaczej wygląda polityka inwestycyjna sektora państwowego, zwłaszcza w sferze infrastruktury. Stanowi ona jedno z podstawowych narzędzi strategii rozwoju, gdyż wyznacza jego kierunki i stwarza dlań odpowiednie warunki. Finansowane z budżetu państwa inwestycje tego typu nie napotykają od tej strony praktycznie żadnej bariery. Zatem sektor państwowy w zakresie infrastruktury stanowi bardzo istotne narzędzie planowania rozwoju całej gospodarki narodowej. Natomiast w odniesieniu do działalności państwowych przedsiębiorstw bezpośrednio produkcyjnych rząd jest jedynie koordynatorem. Jego działalność koordynacyjna przebiega w dwu płaszczyznach:

- 1) uzgadniania celów bieżących działalności sektora państwowego i celów długookresowych;
- 2) określania działalności poszczególnych gałęzi sektora państwowego.

W pierwszym przypadku chodzi o znalezienie takiego optimum inwestycyjnego, które umożliwiłoby sektorowi państwowemu realizację jego podstawowego celu, przy jednoczesnym zachowaniu konkurencyjności tych przedsiębiorstw w stosunku do prywatnych korporacji. Koordynując i zatwierdzając plany inwestycyjne poszczególnych przedsiębiorstw i gałęzi, rząd ma bardzo ograniczone możliwości oddziaływania. Oznacza to, że także polityka inwestycyjna sektora państwowego jest w równym co najmniej stopniu funkcją polityki rządu co i polityki inwestycyjnej korporacji operujących w danej gałęzi produkcji.

Również przedsiębiorstwa państwowe różnych gałęzi gospodarki narodowej mają nie zawsze tendencje łatwe do pogodzenia w zakresie polityki inwestycyjnej. Wynika to z ich różnej sytuacji rynkowej, dyktowanej — w sposób bezpośredni lub pośredni — przez prywatne korporacje. Czyni to zadania koordynacyjne rządu jeszcze bardziej trudnymi i skomplikowanymi, ograniczając tym samym, pobudzającą wzrost funkcję produkcyjnego sektora państwowego.

Poza koordynacją i zatwierdzaniem planów produkcyjnych rząd KKR oddziałuje na politykę inwestycyjną poszczególnych swych przedsiębiorstw przez dofinansowywanie ich. Jak bowiem wynika z polityki cen, niemożliwe jest samofinansowanie przedsiębiorstw państwowych, zwłaszcza jeśli są to przedsiębiorstwa relatywnie zacofane. Jednakże i w tym zakresie rola rządu sprowadza się często do swoistego prawa weta: tzn. rząd może odmawiać dofinansowania planów przedsiębiorstwa odbiegających od zadań mu postawionych. Ponieważ zaś dostęp tego typu przedsiębiorstw do kredytu prywatnego jest bardzo ograniczony, kredyt rządowy staje się właściwym narzędziem polityki inwestycyjnej państwa. Fakt zaś, że jest to kredyt oprocentowany staje się dodatkowym czynnikiem efektywnego jego wykorzystania.

Wspomnieć wreszcie należy o specjalnym rodzaju inwestycji państwowych, mianowicie o inwestycjach w człowieka. Obejmują one nie tylko nakłady na tzw. infrastrukturę społeczną (w szczególności na oświatę i zdrowie), ale przede wszystkim na badania naukowe i ich rozwój, mające na celu zarówno nowe rozwiązania techniczne i organizacyjne w aktualnie uruchomionych gałęziach wytwórczych, jak i poszukujące nowych sfer produkcji. Jak już wspominałem, w okresie powojennym we wszystkich KKR: 1) nakłady tego typu rosną zarówno w liczbach bezwzględnych, jak i we względnych: 2) udział w nich nakładów rządowych jest dominujący. Ponieważ efekty tych poszukiwań są wykorzystywane przede wszystkim przez wielkie korporacje prywatne, następuje tu dużej miary redystrybucja dochodu w kierunku przeciwnym do pożądanego²⁶. Analogiczną redystrybucję dochodu narodowego z tego tytułu, i to w skali międzynarodowej, stanowi napływ pracowników naukowych do

²⁶ Por. przypis 16.

KKR z krajów mniej zaawansowanych. Wszystko to sprawia, że w 5 najbardziej rozwiniętych krajach świata (w tym też w ZSRR) znajduje się 80% całkowitej światowej liczby pracowników naukowych²⁷. Pracownicy ci w KKR tylko w niewielkim stopniu są wykorzystywani przez sektor państwowy, pomimo że „produkcję” ich finansuje się głównie ze środków publicznych zarówno w KKR, jak i w krajach z których pracownicy naukowci emigrują.

§ 5. PODSUMOWANIE

1. Rozbudowa i modernizacja infrastruktury ekonomiczno-społecznej staje się jedną z najistotniejszych sfer działania rządów współczesnych KKR. Ekonomiczna działalność państwa w tym zakresie nie tylko nie stanowi konkurencji dla funkcjonowania sektora kapitalistycznego, ale przeciwnie — jest jego uzupełnieniem. Jest to także jedna z form redystrybucji dochodu na rzecz kapitalistycznych korporacji.

2. Bezpośrednia ingerencja państwa w sferę produkcji po drugiej wojnie światowej następuje w wyniku: a) kompletnego załamania się liberalnej polityki przeciwdziałania kryzysom ekonomicznym w KKR; b) relatywnie dużych gospodarczo-społecznych sukcesów państw socjalistycznych; c) innego spojrzenia na problemy rozwoju gospodarki kapitalistycznej w literaturze Zachodu (teoria Keynesa) i wstępnych prób realizacji niektórych tez tej teorii (gospodarka Szwecji).

3. Niezależnie od przyczyn i sposobów powstawania sektora państwowego w KKR jego dynamika produkcji jest stosunkowo duża, choć minimalny jest wpływ na swobodę działania wielkich korporacji prywatnych.

4. Podstawową cechą charakterystyczną tzw. polityki wzrostowej współczesnych KKR jest to, że ani nie potrafiła ona zapewnić pełnego zatrudnienia, ani zlikwidować inflacji. Trudno jest także znaleźć uzasadnioną odpowiedź na pytanie, w jakim stopniu aktywna rola rządu przyspieszyła długofalowy wzrost gospodarki narodowej; nie ulega bowiem wątpliwości, że spowodowała jego wyrównanie.

5. Szybszy — niż w okresie międzywojennym — wzrost ekonomiczny KKR nie zmniejszył rozpiętości podziału dochodu na zysk i płace; wprost przeciwnie: poprzez ogromne nakłady na inwestycje w człowieka (oświata, zdrowie, badania naukowe), wykorzystywane głównie przez prywatne korporacje, następuje poważny wzrost zysków. Nie zmniejsza to — rzecz prosta — napięcie społecznych, które różnią się jedynie swą formą.

6. Równie trudna do ustalenia jest rola państwa w zakresie między-

²⁷ Są to: USA, W. Brytania, RFN, Francja (i ZSRR). Dane dotyczą lat 1960-1969, F. J. van Hoek, *The Migration of High Level Manpower from Developing to Developed Countries*. The Hague 1970, s. 17.

narodowego ruchu towarów, siły roboczej i środków produkcji. Choć ostatnie ćwierćwiecze świadczy o dużym ożywieniu w tym zakresie, to jednak nadal dominującą w nim rolę odgrywają wielkie korporacje. Mimo to komplikują się funkcje ekonomiczno-społeczne rządów i ich organów; wystarczy wspomnieć dodatkowe ciężary związane z migracją cudzoziemskich robotników do KKR Europy Zachodniej.

7. Niewielka jest efektywność tzw. tradycyjnych, tj. fiskalno-pieniężnych narzędzi polityki gospodarczej współczesnego państwa. Jest to jedną z przyczyn stosunkowo szybkiego rozwoju bezpośredniej działalności poszczególnych rządów.

8. Polityka cenowa w sektorze państwowym nie różni się w sposób istotny od polityki wielkich korporacji. Działalność rządu w tym zakresie ma charakter bardzo ogólny i koordynujący.

9. Polityka inwestycyjna w ramach sektora państwowego stanowi bardzo istotny element strategii rozwoju całej gospodarki narodowej. Chodzi tu zarówno o inwestycje typu infrastrukturalnego, jak i o inwestycje bezpośrednio produkcyjne. Polityka dofinansowywania tych ostatnich przy pomocy kredytów rządowych staje się skutecznym narzędziem ich rozwoju.

10. Specjalnym rodzajem inwestycji rządowych jest finansowanie badań naukowych, których znaczenie dla przyspieszenia rozwoju gospodarki narodowej KKR ustawicznie rośnie. Jest to także jeden z kanałów przepływu poważnej części dochodu narodowego do kas korporacji, które są głównymi odbiorcami i eksploatatorami nowych wynalazków.

GOVERNMENT SECTOR IN DEVELOPED CAPITALIST COUNTRIES

Summary

In economic activity of capitalistic state, a rapid growth of government production sector as a new element has become after World War II. The main object of creation of an institution is — similarly to older forms of state interference — guarantee and strengthen power of the ruling class.

Analysis of concrete tasks and instruments of government sector economic policy leads to the following conclusions:

- growth dynamics of government sector is relatively important, but his influence on reduction of privilege in economic activity of private corporations is imperceptible;
- price policy in government sector is like to carry on by private corporations;
- government sector investment policy is an important element of economic development strategy for all economy;
- government production sector activity brings many goals for private corporations.