

ZDZISŁAW SADOWSKI

ROLA PAŃSTWA WE WSPÓŁCZESNEJ GOSPODARCE POLSKIEJ

I. Przez państwo będę tu rozumiał cały układ władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej wraz z jego aparatem urzędniczym oraz strukturą samorządową. W nauce ekonomii problem roli tego układu władzy, czyli państwa w gospodarce, ujmowany być może w dwóch płaszczyznach. Jedną z nich stanowi ujęcie pozytywne, które opiera się na opisie rzeczywistych zjawisk, związanych z funkcjonowaniem państwa, jakie pojawiają się w procesie rozwoju gospodarczego społeczeństw. Drugą jest ujęcie normatywne, w którym podejmuje się próby odpowiedzi na pytanie, jak powinno być, czyli jakie funkcje państwa są pożądane z punktu widzenia przyjętych kryteriów. Przyjmuję tu tezę, że rzeczywisty stan rzeczy w różnych okresach kształtuje się częściowo w wyniku powstawania konkretnych zapotrzebowań na działanie państwa, ale w znacznej części pod bezpośrednim wpływem stanu poglądów, składających się na odpowiedzi normatywne.

Współczesna rola państwa ukształtowała się w wyniku długiego procesu historycznego, w którym występowały zasadnicze zmiany poglądów i spory wokół nich. Dlatego zacznę od skrótowego przeglądu ewolucji tych poglądów. Przegląd ten można by odnieść do rozległej perspektywy historycznej, obejmującej różne ustroje i warunki społeczno-ekonomiczne, tu jednak ograniczę go wyłącznie do epoki panowania kapitalistycznej gospodarki rynkowej.

Przyjmijmy za punkt wyjścia trafne określenie Bertranda Russella, według którego podstawowym zadaniem państwa zawsze było i jest dbanie o dwie zasadnicze sprawy: bezpieczeństwo i sprawiedliwość. Te dwa zadania były bardzo odmiennie interpretowane w różnych okresach historii. U progu ery kapitalizmu Adam Smith, dążąc do odrzucenia gorsetu, jaki na gospodarkę nakładała wola panujących, stał się twórcą idei liberalizmu gospodarczego. Zakładał, że w liberalnej gospodarce rynkowej, opartej na demokratycznym ustroju politycznym, sprawiedliwość będzie się realizowała automatycznie przez efektywne działanie „niewidzialnej ręki” rynku, przynoszące korzyści wszystkim uczestnikom gry rynkowej. Potrzebę działania państwa widział więc jedynie w dziedzinie bezpieczeństwa, przyznając mu funkcję osłony prywatnej przedsiębiorczości, co obrazowo nazywał rolą „stróża nocnego”.

Liberalizm Smitha był nie tylko przepisem na gospodarkę. Była to filozofia, odnosząca się do politycznych i ekonomicznych warunków życia społecznego. Główną jej myślą jest to, że życie społeczne nie powinno być przez nikogo organizowane, lecz powinno kształtować się w wyniku spontanicznych procesów,

opartych na działaniach wolnych obywateli. Przykładem tego jest rynek, na którym spotykają się swobodnie działające podmioty, wymieniające produkty swej pracy, a ich interakcja kształtuje ogólną sytuację gospodarczą i społeczną. Istnieje przy tym oczekiwanie, że ta interakcja prowadzi do optymalnego wykorzystania zasobów w interesie całego społeczeństwa oraz do sprawiedliwego podziału wyników. Trzeba tylko zapewnić wszystkim uczestnikom rynku równość wobec prawa oraz równość startu¹.

W takim ujęciu państwu przypada rola organizacji, powołanej przez wolnych obywateli w celu wypełniania funkcji, których bez takiej organizacji wypełnić nie mogą, a więc początkowo tylko funkcji związanych z bezpieczeństwem.

Na gruncie filozofii liberalnej w ciągu XIX w. rozwinęła się nauka ekonomii, zajmująca się analizowaniem i wyjaśnianiem sposobu funkcjonowania swobodnie działającej gospodarki rynkowej. Podstawą tej nauki przez długi czas było założenie doskonałej konkurencji, na którym oparte zostało tzw. prawo Saja i wywód o immanentnej tendencji do optymalnej równowagi. Nie dawało to podstawy teoretycznej do rozszerzania zakresu działania państwa.

Dość szybko jednak zaczęły powstawać realne powody do tego rozszerzania. Okazało się, że mechanizm rynkowy nie działa w sposób tak idealny. Ujawniła się tendencja kapitalistycznej gospodarki rynkowej do pogłębiającego się rozwarstwienia dochodowego i majątkowego. Wraz z rozwojem przemysłu kapitalistycznego zrodził się konflikt między pracą a kapitałem. Powstawanie obszarów nędzy i spychanie znacznych grup społecznych na margines życia prowadziło do zrywania się więzi społecznej, co podważało ład gospodarczy i przeszkadzało rozwojowi. Coraz silniejsze stawały się ruchy socjalistyczne. Powtarzające się cyklicznie głębokie wahania koniunktury połączone z kryzysami pogarszały sytuację społeczną. Stopniowo zaczęło się upowszechniać zrozumienie potrzeby korygowania niesprawiedliwości podziału dokonywanego przez rynek, a wraz z nim zapotrzebowanie na aktywność państwa w tej dziedzinie. Jednym z pierwszych kroków było przystąpienie do wprowadzania progresywnego podatku dochodowego².

Zjawiskiem o historycznym znaczeniu była podjęta w ZSRR próba stworzenia ustroju alternatywnego wobec kapitalizmu, opartego na zniesieniu prywatnej własności środków produkcji, całkowitej etatyzacji gospodarki i przyjęciu zasady oparcia dochodów indywidualnych wyłącznie na pracy. Ustrój ten, nazywany socjalistycznym i oparty na ideologii komunistycznej, nie tylko nie zdał egzaminu efektywności ekonomicznej, ale szybko wypaczył się w system totalitarny, pozbawiający obywateli wszelkich swobód demokratycznych. Okazało się bowiem, że eliminacja rynku jako regulatora gospodarki spowodowała utratę ekonomicznej motywacji ludzkiego działania, co próbowano nadrobić przymusem administracyjnym i ideologicznym. Doświadczenia tego systemu (jak również innych systemów etatystycznych) stały się wielką przestrogą przed przyznawaniem państwu zbyt wielkich uprawnień w sterowaniu gospodarką i życiem społecznym.

¹ Nie chcę tu otwierać wielkiego tematu, jakim jest pojęcie sprawiedliwości społecznej. Przyjmuję, że nie oznacza ona egalitaryzmu, natomiast charakteryzuje się dążeniem do zapewnienia godnego życia wszystkim członkom społeczeństwa oraz niedopuszczaniem do nadmiernego zróżnicowania szans życiowych obywateli.

² Wczesna forma tego podatku pojawiła się w USA za prezydentury Lincolna. W Europie inicjatywę taką przypisuje się rządowi Bismarcka w Prusach. W początkach XX w. system ten zaczęto wprowadzać powszechnie.

W krajach kapitalistycznych wielki kryzys lat 1929-1933 spowodował zasadnicze zmiany w nauce ekonomii, polegające na odrzuceniu prawa Saya i wprowadzeniu pojęcia konkurencji niedoskonałej. Teoria Keynesa wykazała potrzebę i możliwości korygującej interwencji państwa w gospodarkę za pomocą narzędzi polityki makroekonomicznej w celu przeciwdziałania recesji i neutralizacji wahań koniunktury. Te zmiany znalazły też odzwierciedlenie w ewolucji filozofii liberalnej. W drugiej połowie XX w. jest to już filozofia bardzo świadoma konieczności rozwiązywania kwestii socjalnych³.

W wyniku tych zmian w ciągu XX w., kapitalizm wytworzył w wielu krajach rozwiniętych rozbudowane systemy korygowania podziału rynkowego przez opiekuńczą działalność państwa, która objęła takie elementy, jak: świadczenia emerytalne, zasiłki rodzinne, pomoc edukacyjną oraz różnego rodzaju formy pomocy dla osób i rodzin o niskich dochodach⁴. Rozwinęła się koncepcja państwa opiekuńczego, która wyraźnie rozszerzyła zakres funkcji państwa, nakładając nań obowiązek dokonywania redystrybucji dochodów w imię społecznej sprawiedliwości. Rozszerzanie roli państwa oznaczało jednak rosące obciążenia budżetu państwa wydatkami socjalnymi, zwłaszcza że zwiększała się liczba osób potrzebujących opieki. Pojawiały się więc protesty grup zamożniejszych oraz przedsiębiorców przeciw nadmiernemu opodatkowaniu, uzasadniane argumentem szkodliwości dla ekonomicznej efektywności działania gospodarki. Argument ten znajdował oparcie w faktach, sprawność służb państwowych bowiem często była niska i łatwo ulegały one nadmiernej biurokratyzacji ze szkodą dla celów, którym miały służyć. Wzrost wydatków socjalnych mógł więc stawać się w różnych krajach niewspółmierny do korzyści społecznych. W rezultacie rządy były zmuszane do redukcji wydatków socjalnych w trosce o równowagę. To z kolei prowadziło do protestów różnych dotkniętych tym grup ekonomicznie słabszych. Koncepcja państwa opiekuńczego znalazła się w kryzysie. Nie powoduje on całkowitego jej zarzucenia, ale ujawnia się w zwięźnieniu zakresu opiekuńczości⁵.

Liberalizm wytworzył też inną koncepcję troski o godne warunki życia wszystkich obywateli, znaną jako społeczna gospodarka rynkowa. Chodzi w niej o zbudowanie takiego systemu gospodarczego, który zapewniłby jednocześnie zdolność gospodarki do sprawnego funkcjonowania na zasadach rynkowych i gwarantował wszystkim obywatelom możliwość prowadzenia samodzielnego życia z pełnym ponoszeniem odpowiedzialności za siebie i rodzinę⁶. Koncepcja społecznej gospodarki rynkowej stanowi próbę znalezienia formy skojarzenia liberalnej gospodarki rynkowej z niezbędnym zakresem interwencji państwa.

³ W Manifestie Liberalnym, ogłoszonym przez Międzynarodowy Związek Liberalów w 1981 r. w Rzymie, czytamy m.in.: „Liberalne pojmowanie rynku bywa niesłusznie łączone z [...] pojęciem gospodarki *laissez-faire*, lekceważącej interesy ludzi biednych oraz społeczeństwa jako całości. Liberalowie [...] uważają, że wolność ekonomiczna, która nie prowadzi do dobrobytu całego społeczeństwa, degeneruje się i przekształca w anarchię, stając się jednym ze źródeł ucisku. [...] Tam, gdzie wielka liczba ludzi cierpi głód, choroby, nędzę i bezrobocie, nie ma wolności. Trzeba więc zapewnić równowagę pomiędzy niezbędną interwencją państwa a inicjatywą indywidualną”.

⁴ Ciekawe, że wczesne pomysły i działania tego rodzaju pojawiały się już w pierwszej połowie XIX w. Przykładem jest pierwszy polski wybitny ekonomista liberalny, Fryderyk Skarbek, który głosił potrzebę prowadzenia działalności opiekuńczej ze środków publicznych i sam to realizował.

⁵ W Szwecji, gdzie formuła państwa opiekuńczego uzyskała najszerze zastosowanie, udział dochodów podatkowych państwa w PKB w szczytowym okresie był bliski 70%, ale został stopniowo ograniczony do około 50% obecnie.

⁶ Koncepcję tę sformułował jako pierwszy Walter Eucken przed II wojną światową w Niemczech, gdzie pod jego kierownictwem doczekała się elementów realizacji.

W tym celu widzi konieczność przeciwdziałania nadmiernym nierównościom dochodowym, ale rozwiązania nie szuka przede wszystkim w wydatkach socjalnych państwa, lecz w tworzeniu instytucji służących realizowaniu się solidarności społecznej, np. systemu ubezpieczeń wzajemnych. Na państwie spoczywa odpowiedzialność za tworzenie takiego porządku społecznego, który sprzyja realizowaniu się tej solidarności, a także za organizację form wspierania grup i osób znajdujących się w trudnych warunkach życiowych.

Ciosem dla omawianych koncepcji stał się zwrot w określeniu stosunku do roli państwa w gospodarce, jaki nastąpił w rozwiniętych krajach kapitalistycznych w latach 80. XX w. Polegał on na zwróceniu się poglądów ku doktrynie neoliberalnej, co oznaczało pełny nawrót do idei wolnego rynku, połączony z hasłem ograniczania roli państwa, a zwłaszcza redukcji wydatków socjalnych.

Cechą podstawową doktryny neoliberalnej jest uznanie procesów wolnorynkowych za jedyną właściwą formę funkcjonowania gospodarki i społeczeństwa. W ekonomii wiara ta wiąże się z nawrotem do wczesnego pojmowania roli rynku jako dobroczynnego mechanizmu, któremu nie powinno się w niczym przeszkadzać. Negatywne zjawiska społeczne to koszty, które muszą być ponoszone w imię sprawności działania. W czystej doktrynie neoliberalnej nie ma więc miejsca na troskę o rozwiązywanie problemów socjalnych. W praktyce czyni się ustępstwa na rzecz wydatków socjalnych państwa, ale dąży się do maksymalnego ich ograniczenia jako utrudniających efektywne gospodarowanie.

Neoliberalizm zrodził się w latach 30. XX w. w chicagowskiej szkole ekonomii, nie miał jednak istotnego znaczenia aż do czasu, kiedy w wyniku wybuchu inflacji po kryzysie naftowym zaczął opanowywać światową myśl ekonomiczną. Zwycięstwo neoliberalizmu było tak wielkie, że stał się powszechnym kredo, pretendującym do roli jedynej możliwej interpretacji nauki ekonomii. System neoliberalny zaczęto przedstawiać jako naturalny porządek rzeczy, wobec którego nie ma żadnej alternatywy⁷. Doktryna neoliberalna, prezentowana jako jedyna właściwa nauka ekonomii, stała się podstawą polityki gospodarczej w rozwiniętych krajach świata, a także podstawą programów ekonomicznych Międzynarodowego Funduszu Walutowego.

W rzeczywistości zasady doktryny neoliberalnej nie są dyktowane przez naukę, lecz są tylko wyrazem określonej ideologii. Przed jej niebezpieczeństwami już przed 60 laty przestrzegał wybitny uczony amerykański, Karl Polanyi, pisząc: „Nie można pozwolić na to, aby mechanizm rynkowy miał decydować o losach społeczeństwa ludzkiego, gdyż mogłoby to doprowadzić to społeczeństwo do całkowitej ruiny”⁸.

W ciągu 25 lat panowania doktryny neoliberalnej na świecie nastąpił powszechny wzrost bezrobocia, tempo wzrostu gospodarczego w rozwiniętych krajach kapitalistycznych uległo wyraźnemu spowolnieniu, a – co najważniejsze – prawie wszystkie kraje, na czele z USA i Wielką Brytanią, doświadczyły ogromnego wzrostu dysproporcji społecznych w podziale dochodów⁹. W USA notuje się nawet absolutny spadek dochodów grup najniżej zarabiających przy

⁷ Człowa eksponentka neoliberalizmu, Margaret Thatcher, ukuła slogan „Nie ma innej drogi” („There is no Alternative”, w skrócie TNA).

⁸ K. Polanyi, *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, Boston 1944.

⁹ Jeden z pierwszych zwrócił nas to uwagę L. C. Thurow, *The Future of Capitalism*, W. Morrow & Co., New York 1995.

silnym wzroście najwyżej sytuowanych, a efektem tego jest rozszerzanie się obszaru zupełnej nędzy.

Okolo piętnastu lat temu pojawiła się nowa wiara w globalizację gospodarki. Dzięki powszechnej liberalizacji stosunków gospodarczych, a więc swobodzie przepływu kapitału, pracy i wiedzy, miało nastąpić ogólne przyśpieszenie rozwoju i rozładowywanie napięć społecznych, a w szczególności podnoszenie poziomu życia w krajach mniej rozwiniętych. Zaczęto mówić o zaniku państw narodowych. Oczekiwania te jednak się nie spełniły. Wręcz przeciwnie, procesy liberalizacji nie tylko nie doprowadziły do wyrównywania poziomów światowych, lecz raczej zwiększyła się przepaść między krajami bogatymi a biednymi. Kraje słabo rozwinięte nie uzyskały dostępu dla swoich towarów na rynki krajów wysoko rozwiniętych, ponieważ wbrew swoim hasłom te ostatnie nadal uprawiają protekcjonizm, zwłaszcza w zakresie produktów rolnych. Nawet w układach zintegrowanych, jak Unia Europejska, poszczególne państwa zachowują swoją tożsamość i możliwości decyzyjne.

Wytwarzanie się rosnących nierówności społecznych, i to nie tylko w stosunkach między Północą a Południem, lecz w samych krajach najwyżej rozwiniętych i najzamożniejszych, pociąga za sobą groźne skutki w postaci wzrostu przestępczości i ogólnej brutalizacji życia, a wreszcie terroryzmu międzynarodowego. Nawet słynny finansista, George Soros, podjął ten temat, przestrzegając przed niebezpieczeństwami lekceważenia socjalnych wynaturzeń kapitalizmu¹⁰. Mimo to pozycja doktryny neoliberalnej pozostaje silna¹¹.

Z powyższego przeglądu wynika, że występujące obecnie w świecie poglądy na rolę państwa w gospodarce są dalekie od jednomyślności. W dziedzinie ekonomii sporne są sprawy dotyczące sposobu pojmowania racjonalnej polityki makroekonomicznej¹². Szczególna kontrowersyjność cechuje podejście do problemu aktywności państwa w dziedzinie polityki społecznej. Z jednej strony mamy do czynienia z neoliberalną krytyką socjalnej aktywności państwa i dążeniem do ograniczania wydatków socjalnych na rzecz rozwojowych. Z drugiej strony coraz szerzej uznaje się konieczność aktywnego przeciwdziałania negatywnym zjawiskom społecznym przez politykę państwa z powodu destrukcyjnego wpływu tych zjawisk na procesy rozwoju. Znajduje to wyraz m.in. w postanowieniach Europejskiej Karty Socjalnej, która przedstawia określone postulaty dotyczące niezbędnych obszarów aktywności państw członkowskich w sferze sytuacji społecznej. Obejmują one w szczególności prowadzenie polityki zatrudnienia, polegającej na przeciwdziałaniu masowemu bezrobociu, a także aktywne wspomaganie realizacji potrzeb społecznych w dziedzinie jakości życia, w tym przede wszystkim zapewnienia potrzeb mieszkaniowych ludności oraz podnoszenia poziomu zdrowotnego, edukacyjnego i kulturalnego¹³.

Można zauważyć, że sposób pojmowania zadań państwa związanych z bezpieczeństwem i sprawiedliwością nie tylko uległ poważnemu rozszerzeniu, lecz

¹⁰ G. Soros, *The Crisis of Global Capitalism*, New York 1998.

¹¹ Przypisuje się to dominującej obecnie roli kapitału finansowego w gospodarce światowej. Interesem tego kapitału odpowiada monetarystyczny charakter tej doktryny.

¹² Dotyczy to zwłaszcza relacji między polityką fiskalną a pieniężną; przyjęta w ekonomii idea postugiwania się właściwym zestawem obu polityk została w neoliberalizmie zastąpiona przyznaniem zasadniczej roli polityce pieniężnej.

¹³ European Social Charter, 1961.

w pewnych ujęciach przeciwstawia się te tych dwie dziedziny, co prowadzi do istotnych sporów merytorycznych.

II. Za podstawę pozytywnego ujęcia naszego tematu uznać można spostrzeżenie, że – bez względu na różnice poglądów – w procesie rozwoju systemu kapitalistycznej gospodarki rynkowej nastąpił zasadniczy wzrost roli państwa w gospodarce. W dobrych podręcznikach akademickich czytamy, że aktywna rola państwa w gospodarce jest podstawowym czynnikiem odróżniającym współczesny kapitalizm od wczesnego¹⁴. Istotną cechą współczesnej gospodarki rynkowej jest bowiem znaczny zakres wspomagania działań mechanizmu rynkowego przez państwo. Wspomaganie to obejmuje:

- tworzenie systemu prawnego-instytucjonalnego, umożliwiającego sprawne działanie mechanizmów rynkowych;
- prowadzenie polityki makroekonomicznej, nastawionej na utrzymywanie równowagi rynkowej oraz wzrostu gospodarczego;
- promowanie konkurencyjności przedsiębiorstw krajowych i aktywne uczestnictwo w torowaniu im drogi oraz obronie ich interesów na rynkach światowych;
- ochronę grup ekonomicznie słabszych za pomocą polityki społecznej, opartej na różnych formach i skali redystrybucji dochodów.

Jeśli mierzyć zakres ekonomicznej roli państwa udziałem dochodów podatkowych budżetu państwa w produkcie krajowym brutto, to udział ten w krajach Unii Europejskiej wyraźnie się zwiększył w ostatnich dziesięcioleciach i przeciętnie w roku 2003 przekraczał 40%, a w niektórych krajach nawet 50% (w Polsce jest on niższy i wynosi około 33%)¹⁵.

Współcześnie obserwujemy zmianę sposobu funkcjonowania gospodarki rynkowej, w tym zmianę charakteru i form konkurencji oraz warunków przepływu czynników wytwórczych. W ciągu ostatnich paru dziesięcioleci świat wysoko rozwinięty stworzył nowy system gospodarki rynkowej, tak wyraźnie odmienny od dawnego, że zaczęto go określać mianem post-kapitalizmu¹⁶. Pozostał on jednak kapitalizmem, ale w sposobie funkcjonowania gospodarki nastąpiły zasadnicze przemiany związane z globalizacją, z dominacją wielkich koncernów ponadnarodowych w konkurencji światowej, a przede wszystkim z kluczową rolą wiedzy, która stała się podstawowym czynnikiem wytwórczym. Jednocześnie relatywnie zmniejszyła się rola tradycyjnych czynników – pracy i kapitału rzeczowego. Spowodowało to zmiany struktury produkcji, która rozwija się teraz najsilniej wokół dziedzin związanych z wytwarzaniem, przetwarzaniem i rozpowszechnianiem informacji. Jednocześnie praca ludzka jest w coraz większym stopniu zastępowana przez urządzenia techniczne obsługiwane przez niewielką liczbę wysoko wykwalifikowanych ludzi. Rośnie więc zapotrzebowanie na pracę ludzi o wysokich kwalifikacjach, natomiast następuje spadek ogólnego popytu na pracę. W wymiarze ogólnym utrzymuje się w skali światowej masowe bezrobocie i dokonuje się zmiana struktur społecznych. Rośnie różnicowanie dochodowe i majątkowe społeczeństw. W poszczególnych społeczeń-

¹⁴ Zob. np. M. B. Todaro, *Economic Development*, Longman 1999 i następne wydania.

¹⁵ Według Revenue Statistics 1965-2004, OECD 2004, s. 19.

¹⁶ P. F. Drucker, *Post-Capitalist Society*, Harper Business 1993.

stwach następuje marginalizacja poważnych grup ludności. Sprawia to, że więź społeczna ulega rozchwianiu i rozwijają się patologie społeczne.

Jednocześnie trwa ogólnoswiatowy wzrost gospodarczy, którym powoduje jednak nowe zjawiska, znamionujące zagrożenia dla przyszłości. Wynikają one ze skutków ekologicznych nieustannego wzrostu produkcji przemysłowej oraz ze skutków społecznych postępu technologicznego i organizacyjnego, zwłaszcza w postaci masowego bezrobocia i rosnących nierówności. Zagrożenia te, jako wynik spontanicznego działania mechanizmów gospodarki rynkowej, stwarzają zapotrzebowanie na aktywne działania państw spowodowane koniecznością tworzenia zabezpieczeń¹⁷.

Troska o ekologię zmusza w sposób coraz wyraźniejszy do zawierania porozumień międzynarodowych zmierzających do obrony świata przed postępującą degradacją środowiska naturalnego. Nie jest to jednak łatwe¹⁸. Od pewnego czasu rosnącym zainteresowaniem cieszy się idea „trwałego rozwoju” (*sustained development*), oznaczająca dążenie do zapewnienia światu spokojnych form gospodarowania, które pozwalałyby na wstrzymanie narastania wszystkich typów zagrożeń i nadawałyby procesom rozwoju gospodarczego i społecznego cechę trwałości, zapewniając stopniową poprawę warunków i jakości życia ludzi na całym świecie. Warunkiem byłoby położenie kresu wszystkim formom zatrucia i zanieczyszczenia środowiska naturalnego, pokonanie zacofania i nędzy, w jakich żyje ogromna część ludzkości świata, ograniczenie tempa światowego przyrostu naturalnego, zahamowanie zużycia energii oraz powszechne przestawienie się na produkcję pokojową. Potrzebne byłoby oderwanie się od ciągłego ilościowego zwiększania produkcji przemysłowej oraz radykalne przekształcenie struktury konsumpcji w kierunku zbliżenia jej do współżycia z naturą.

Te dzyderaty oznaczają ogromne rozszerzenie zadania troski o bezpieczeństwo, jakie stoi przed poszczególnymi państwami. Współczesny rynek już nie tylko rodzi niesprawiedliwy podział, ale prowadzi do destrukcji warunków życia. Niezbędne staje się zgodne działanie zapobiegawcze wszystkich państw i ich układów zintegrowanych. Na razie nie wiadomo, czy i kiedy uda się zbudować system, zdolny do takiego rozumnego sterowania rozwojem gospodarki światowej. Dzisiejszy świat charakteryzuje się tym, że różnym szlachetnym hasłom i programom towarzyszy brak rzeczywistej woli politycznej ich realizacji, co sprawia, że są one czystą hipokryzją. Mimo to jednak wniosek co do zwiększającego się zakresu odpowiedzialności rządów za przygotowywanie długookresowych procesów rozwoju nadaje nowy charakter pojmowaniu roli państwa w gospodarce. Dziś już żaden rząd nie może lekceważyć ani problemów ekologicznych, ani społecznych, ponieważ od ich pomyślnego rozwiązywania zależą warunki ogólnego rozwoju poszczególnych krajów i całego świata.

¹⁷ Zob. prace D. i D. Meadows, J. Randers, *Limits to Growth*, New York 1972; *Beyond the Limits*, Chelsea Green 1993 oraz *Limits to Growth – The 30-Year Update*, Chelsea Green 2004.

¹⁸ Dotychczas udało się osiągnąć wyraźny postęp jedynie w dziedzinie eliminacji produkcji freonów, powodujących groźne zjawisko niszczenia warstwy ozonowej w atmosferze ziemskiej. Natomiast nie osiągnięto porozumienia w kwestii emisji dwutlenku węgla, powodującej tzw. efekt cieplarniany. Nie udaje się też realizować większości zaleceń, składających się na program „Agenda 21”, uchwalony na konferencji ONZ w Rio de Janeiro w roku 1992.

Reasumując, doświadczenie dzisiejszego świata wskazuje, że w procesach gospodarczych już nie można zdawać się na rynek. Współczesna gospodarka rynkowa potrzebuje współregulatora, którym może być tylko państwo, reprezentowane przez rząd. Mechanizm rynkowy, nadzwyczaj sprawny w zapewnianiu efektywnego działania przedsiębiorstw i w stymulowaniu ogólnego rozwoju gospodarczego i społecznego, zawodzi w takich sprawach, jak należyte wykorzystanie zasobów społecznych, bo tworzy masowe bezrobocie, lub społeczny podział dochodów, gdyż tworzy wielkie obszary nędzy.

Pozostaje jednak problem określenia zakresu i sposobu działania tego współregulatora. Przedstawię go w odniesieniu do warunków polskich.

III. Polska ma za sobą doświadczenie gospodarki sterowanej przez państwo i opartej na państwowej własności, związanej z niedemokratycznym systemem politycznym. Ludność miała możliwość przekonywać się w codziennym doświadczeniu że taki system gospodarczy jest niesprawny, nieskuteczny i wręcz szkodliwy, gdyż tłumi ludzką motywację i musi ją zastępować różnymi formami przymusu administracyjnego. Nie wynika z tego jednak potrzeba eliminacji państwa jako współregulatora gospodarki. Problem polega na określeniu jego roli. Doświadczenie historyczne wskazuje, że demokratyczne państwo nie może zastępować rynku w jego funkcjach alokacyjnych i podziałowych. Gospodarka musi się opierać na rynku. Natomiast aktywność państwa jest niezbędna dla wspomaganiania i korygowania działań rynku w tych zakresach, w których przynoszą one efekty negatywne. W tym celu państwo powinno zajmować się dwiema głównymi sprawami:

- tworzeniem systemu instytucjonalnego sprzyjającego sprawnemu działaniu gospodarki; system ten obejmuje w szczególności zasady funkcjonowania przedsiębiorstw oraz zasady działania różnych segmentów rynku (np. rynku pracy, rynku kapitałowego itd.);

- oddziaływaniem na kształtowanie się proporcji gospodarczych (ogólna równowaga rynkowa, tempo wzrostu gospodarczego) za pomocą środków pośrednich, takich jak: podatki, ceny, kurs waluty, stopy procentowe banku centralnego; państwo nie może (poza sytuacjami wyjątkowymi) stosować metod „ręcznego sterowania”, czyli uciekać się do wymuszania decyzji i postaw na wolnych podmiotach gospodarczych.

Gdy jednak po wielkim przełomie politycznym z roku 1989, po okresie stopniowego odchodzenia od zasad centralnego planowania i wprowadzania elementów mechanizmu rynkowego, powstała możliwość pełnego przedstawienia gospodarki na tory demokracji politycznej oraz kapitalistycznego systemu rynkowego, okazało się, że państwo ma do spełnienia więcej funkcji, niż w normalnie działającej rozwiniętej gospodarce rynkowej. Do normalnych funkcji państwa dołączyły bowiem te, które wynikały z potrzeby spełniania roli organizatora w przeprowadzeniu zmian instytucjonalnych. Funkcje ekonomiczne państwa w okresie transformacji systemowej musiały więc objąć:

- sterowanie procesem przemian instytucjonalnych, w tym organizowanie i realizacja przekształceń własnościowych, czyli prowadzenie polityki prywatyzacji;

- utrzymywanie równowagi rynkowej oraz wysokiego tempa wzrostu gospodarczego;

- wpływanie na modernizację struktury gospodarczej, czyli prowadzenie strukturalnej polityki przemysłowej;
- oddziaływanie na napływ kapitału zagranicznego, czyli prowadzenie polityki kojarzenia interesów tego kapitału z interesami kraju;
- rozwijania więzi ze światem, czyli prowadzenie polityki internacjonalizacji;
- przeciwdziałanie bezrobociu i prowadzenie polityki społecznej, zapobiegającej nadmiernej polaryzacji dochodowej i majątkowej.

W gospodarce, w której podstawową rolę odgrywały przedsiębiorstwa stanowiące własność państwa, powstała przede wszystkim potrzeba zmiany układu podmiotów gospodarczych przez prywatyzację. Przyjęto formułę, która obejmowała z jednej strony przekazywanie przedsiębiorstw państwowych, w różnym trybie, we władanie kapitału prywatnego, a z drugiej – otwarcie możliwości tworzenia nowych przedsiębiorstw prywatnych. Proces prywatyzacji, przy rozmaitych zastrzeżeniach, przebiegał szybko. W ten sposób państwo było pozbawiane roli właściciela kapitału i związanego z tym bezpośredniego wpływu na gospodarkę.

Położenie nacisku na demokratyzację ustroju politycznego pozwoliło stworzyć ramy ustrojowe dla działania wolnego rynku. Jednocześnie nie uszedł z pola widzenia problem troski o sytuację socjalną. Od razu na wstępie zadeklarowana została wola stworzenia w Polsce społecznej gospodarki rynkowej¹⁹. Idea ta została następnie wprowadzona do Konstytucji RP z 1997 r. w postaci zapisu w art. 20, który brzmi: „Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”.

Z zapisu tego nie wynika konkretna koncepcja roli państwa w gospodarce, a jedynie intencja kierunkowa co do natury pożądanego układu instytucjonalnego. Koncepcja społecznej gospodarki rynkowej, oparta na idei solidaryzmu społecznego, głosi potrzebę zapewnienia wszystkim obywatelom godnych warunków życia. Wyraża to dążenie do wyrównywania szans życiowych obywateli, czego nie zapewnia swobodnie działający mechanizm rynkowy. Dzisiejsze pojmowanie tej koncepcji zakłada taką organizację społeczeństwa, w której państwu (w szerokim rozumieniu, wraz z układem samorządów terytorialnych) przypada rola subsydiarna w zapewnieniu solidarności społecznej. Powinno ono przyjąć na siebie obowiązek ochrony interesów grup najsłabszych przez zapewnienie im należytego dostępu do dóbr publicznych (w tym ochrony zdrowia, oświaty i kultury), a w określonych sytuacjach i rozmiarach przez przychodzenie im z pomocą finansową w postaci różnego rodzaju zasiłków, ulg podatkowych i świadczeń. Rozwiązanie takie wyraża dążenie do sprawiedliwości społecznej, rozumianej zgodnie z ideologią liberalną nie jako egalitaryzm, lecz jako wyrównywanie szans życiowych obywateli, czego nie może zapewnić swobodnie działający mechanizm rynkowy.

Mimo zadeklarowanej intencji praktyka polityki transformacyjnej nie poszła w kierunku społecznej gospodarki rynkowej. Proces transformacji go-

¹⁹ W *exposé* sejmowym premiera Tadeusza Mazowieckiego, sierpień 1989 r.

spodarki polskiej oparty został na dominującej wówczas na świecie doktrynie neoliberalnej. W zderzeniu z tą doktryną koncepcja społecznej gospodarki rynkowej poniosła porażkę. Przyjęto pogląd, według którego racjonalna polityka gospodarcza powinna zmierzać do zapewnienia mechanizmom rynkowym pełnego wpływu na kształtowanie się porządku gospodarczych, do ograniczania roli państwa w gospodarce, oraz do zapewnienia przedsiębiorcom kapitalistycznym możliwie najszerszej swobody działania, przez ograniczenie ich obowiązków socjalnych oraz uprawnień związków zawodowych²⁰. Jednocześnie jednak, podobnie jak w innych krajach post-socjalistycznych, państwo nie mogło zrezygnować ze sterowania gospodarką, która dopiero stopniowo mogła się usamodzielniać, przyjmując cechy systemu rynkowego. Wytworzył się więc system mieszany. Z jednej strony następowało ograniczanie roli państwa w miarę rozwijania się i umacniania przedsiębiorczości prywatnej. Z drugiej utrzymywał się znaczny zakres bezpośredniej ingerencji państwa w gospodarkę.

Problemem wysoce kontrowersyjnym był zakres i charakter polityki zmian strukturalnych, zwłaszcza polityki przemysłowej i rolnej, w tym kwestii, czy państwo powinno w ogóle prowadzić politykę popierania rozwoju wybranych kierunków produkcji oraz ochrony rynku krajowego dla ułatwienia przedsiębiorstwom modernizacji i restrukturyzacji. Sporne były też rozmaite problemy dotyczące przemian własnościowych. Niewątpliwa potrzeba zapewnienia gospodarce dominacji sektora prywatnego nie usunęła trudności określenia stosunku do tych przedsiębiorstw państwowych, których nie daje się szybko sprywatyzować, a także do reprivatyzacji, tzn. przywrócenia praw spadkobiercom dawnych właścicieli obiektów kiedyś znacjonalizowanych.

Wyłoniło się też pytanie, czy w okresie tworzenia ustroju gospodarczego opartego na prywatyzacji gospodarki i mechanizmach wolnego rynku można w ogóle zapewnić taki typ rozwoju, w którym zwiększona efektywność gospodarowania przynosić będzie rzeczywistą poprawę warunków życia całemu społeczeństwu, a nie tylko pewnym jego grupom. Jeśli to się nie udaje, pojawia się rosnąca masa zdesperowanych ludzi, którym brakuje stałych środków do życia. Może to poważnie zakłócić bieg rozwoju gospodarczego i zagrozić utrwalaniu się systemu demokratycznego.

Problemem, który wyłonił się bardzo szybko i okazał się bardzo trudny do należytego rozwiązania, był sposób uruchomienia przemian struktury gospodarczej. Kierujący się doktryną neoliberalną rząd programowo zrezygnował z prowadzenia polityki przemysłowej, stawiając na samoczynne dostosowania rynkowe. W rezultacie nastąpiła destrukcja znacznej części przemysłu, gdyż znaczna liczba przedsiębiorstw została zdławiona przez gwałtowną zmianę warunków działania. W szczególności zupełnej destrukcji uległy rozwijające się poprzednio zakłady przemysłu elektronicznego, kluczowego dla modernizacji. Wraz z upadkiem przedsiębiorstw przemysłowych nastąpiło też masowe likwidowanie miejsc pracy.

Jedną z trudności prywatyzacji okazało się to, że łatwa była sprzedaż sprawnych przedsiębiorstw, natomiast mniej sprawne pozostawały własnością

²⁰ We wczesnych latach 90. XX w. trudno było nawet polemizować z tymi koncepcjami, bo głosy krytyczne nie były dopuszczane albo też określano je mianem propagandy komunistycznej. A i dziś znaczna część ludzi pozostaje w niewoli tych wyobrażeń, nadal silnie propagowanych przez część mediów.

państwa, ale potrzebowały dotowania, co wpływało niekorzystnie na stan finansów publicznych. Przy tym pozyskiwanie inwestorów zagranicznych było uzależnione od kierunku ich zainteresowań biznesowych. Sprawilo to m.in., że w ciągu kilku lat przeważająca część sektora bankowego znalazła się we władaniu zagranicznych grup finansowych. Okazało się też, że procesy prywatyzacji są znacznie bardziej złożone, niż pierwotnie sobie wyobrażano. W tworzącej się, nieokrępej gospodarce rynkowej procesom tym towarzyszyły liczne wypaczenia, wynikające częściowo z błędów, a częściowo z gry interesów osobistych. Pojawiły się zjawiska korupcji, lekceważenia prawa, trwonienia środków publicznych, unikania podatków.

Negatywne zjawiska związane z prywatyzacją wynikały w znacznej mierze z nieokiełzanych dążeń różnych jednostek do szybkiego bogacenia się kosztem reszty społeczeństwa, a którym nie można było zaradzić z powodu braku właściwych rozwiązań systemowych. Zjawiska te trzeba uznać za przejawy tzw. wilczego kapitalizmu, odpowiadające jego wczesnym stadium historycznym. Z tymi zjawiskami nie mogły sobie poradzić rządy, które reprezentowały dogmatyczną wiarę w skuteczność swobody rynkowej.

Hołdowanie doktrynie neoliberalnej sprawiło, że jednym z wyników polskiej transformacji stała się bardzo niekorzystna sytuacja społeczna, charakteryzująca się wielkimi, nierozwiązanymi problemami socjalnymi. Te wielkie problemy, wynikające z wad alokacji rynkowej, to przede wszystkim masowe bezrobocie i rozległy obszar biedy. Rezultatem tego jest rozczarowanie do przemian, brak zaufania do rządów i nasilanie się ich populistycznej krytyki.

Na początku XXI stulecia Polska stanęła wobec konieczności zorientowania przemian systemowych na pełne dostosowanie do nowoczesności. W nowych warunkach światowych podstawowe wyzwanie dla polityki rozwoju kraju polega na tym, że – aby włączyć się skutecznie do konkurencji światowej – trzeba nastawić się na tworzenie gospodarki rynkowej nowego typu, opartej na wiedzy. Oznacza to potrzebę wzmożonego inwestowania w kapitał ludzki, czyli w ogólną sprawność umysłową i fizyczną ludności oraz podnoszenie ogólnego poziomu jej kwalifikacji, a w szczególności w kapitał intelektualny, czyli w zwiększanie potencjału wiedzy przez rozwój nauki i tworzenie warunków szybkiego przenoszenia jej wyników do praktyki.

Możliwości realizowania takiego programu zależą od kształtowania się bieżącej sytuacji gospodarczej, a także społecznej i politycznej. W polskich warunkach przeważającą część nakładów na tę sferę musi ponosić państwo. Konieczne jest zapewnienie rosnącego udziału finansowego prywatnych przedsiębiorstw, ale na przeszkodzie staje tu większa łatwość korzystania z importu wiedzy. Tymczasem państwo też doznaje silnych ograniczeń budżetowych, w wyniku czego sfera badań naukowych znajduje się w Polsce w stanie chronicznego kryzysu.

W rezultacie tych ograniczeń wielkie problemy społeczne, otwarte przez transformację już na samym jej początku, pozostają całkowicie nierozwiązane. Dotychczas nie udało się wprowadzić właściwych współczesnemu rozwiniętemu kapitalizmowi systemów korygowania podziału rynkowego przez aktywne działanie państwa. Problemem do rozwiązania pozostaje więc znalezienie sposobu na to, aby dążenie do zapewnienia wysokiej efektywności ekonomicznej przez swobodę dostosowań rynkowych pogodzić z koniecznością określenia sys-

temowych działań polityki społecznej stanowiących warunek ładu socjalnego, a więc i dalszego rozwoju kraju. Zarówno z przyczyn etyczno-moralnych, jak i czysto pragmatycznych, niezbędna jest obrona przed wytwarzaniem się rosnącej nierówności społecznej, przed rozszerzaniem się obszarów nędzy i marginalizacją znacznych grup społecznych. Na podstawie doświadczenia nieudanej próby zastąpienia kapitalizmu ustrojem, pretendującym do sprostanienia wymaganiom sprawiedliwości społecznej – jest jasne, że rozwiązań z zakresu tej sprawiedliwości trzeba szukać w ramach prywatno-kapitalistycznego systemu rynkowego, a nie poza nim.

W obecnych warunkach polskich, przy utrzymywaniu się wielkiego masowego bezrobocia i rozległego obszaru biedy, drogowskazem do poszukiwania rozwiązań tych problemów socjalnych może stać się nowocześnie pojmowana idea społecznej gospodarki rynkowej. Trzeba szukać takich rozwiązań instytucjonalnych, które pozwolą uzyskać skumulowany efekt swobody rynkowej i ochrony socjalnej. To powinno wyznaczać kierunek określenia właściwych form działania i roli współczesnego państwa²¹. Z pewnością rozwiązań tych nie znajdzie się w neoliberalnych propozycjach zmiany podziału dochodu narodowego na rzecz grup o najwyższych dochodach. Nie znajdzie się ich także w koncepcjach ograniczających wolność jednostek, choćby były one prezentowane pod hasłem odnowy moralnej.

Nie znajdzie się ich też w antyliberalnych propozycjach takiej przebudowy państwa, która miałaby polegać na wyposażeniu go w stosunku do społeczeństwa w uprawnienia nadzorcze, kontrolne i wychowawcze, nastawione na zapewnienie czystości ideologicznej w imię odnowy moralnej. Oznaczałoby to odejście od zasad demokracji. Doświadczenie zaś wskazuje, że nie jest ważne, jakie postawy ideologiczne takie państwo wymusza. Ważny jest sam fakt wymuszania.

Z historii wiadomo, że taka wizja uzyskuje poparcie społeczne w sytuacjach, gdy istnieje masowe bezrobocie i wielkie obszary biedy. Znękani biedą ludzie zaczynają pragnąć silnego państwa, chcą, aby zjawiał się ktoś, kto zrobi porządek. Powtarzało się to wielokrotnie na różnych szerokościach geograficznych, przynosząc wszędzie skutki wysoce negatywne, choć ze znacznym niekiedy opóźnieniem.

Z naszych dociekań wynika jednak, że we współczesnym świecie państwu musi przypadać istotna rola w organizowaniu życia gospodarczego i społecznego. W szczególności musi ono pełnić rolę współregulatora gospodarki. Nie można dopuścić do tego, aby w tej roli miała się zaciąć formuła państwa autorytarnego, ograniczającego wolność obywatelską i prawa demokratyczne.

Zadaniem państwa powinno być realizowanie takiej koncepcji rozwoju, która obejmuje nie tylko intensywny wzrost gospodarczy, lecz także uzgodnioną na lata formułę polityki społecznej, zapewniającej sprawiedliwe uczestnictwo obywatelskie w dochodzie narodowym, nie dopuszczającej do rozszerzania się obszarów ubóstwa i przeciwdziałającej spychaniu znacznych grup społecznych na margines życia. W tym celu niezbędne jest przyspieszone tworzenie warunków

²¹ Por. R. Dahrendorf, *The Modern Social Conflict. An Essay on the Politics of Liberty*, Weidenfeld & Nicolson 1988.

dla przekształcania struktury gospodarczej w stronę gospodarki opartej na wiedzy i cywilizacji informacyjnej.

Podstawowym warunkiem realizacji tych celów jest zdolność do utrzymywania poparcia społecznego dla funkcjonowania państwa. To zaś wymaga działania na podstawie demokratycznego ustroju politycznego, opartego na szerokiej partycypacji społecznej w decydowaniu o kierunkach i formach rozwoju. Potrzebne jest więc odrzucenie wszelkiego etatyzmu, właściwe określenie granic kompetencji aparatu państwowego i pełne zastosowanie zasady pomocniczości państwa.

*Prof. dr hab. Zdzisław Sadowski jest Prezesem Honorowym
Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego.*

THE ROLE OF THE STATE IN CONTEMPORARY POLISH ECONOMY

S u m m a r y

The experience of today's world shows that the economy has to be based on the market but needs a co-regulator, which can only be the State. The market, highly efficient in ensuring the effective operation of companies and in stimulating development, fails both with regard to allocation and distribution by setting in motion self-destructive tendencies. From this follows the necessity to reject the neoliberal doctrine. The government, however, can not replace the market. Its role should be limited to influencing the economy and the conditions of social life by applying indirect measures. These propositions are based on an overview of the evolution of ideas with regard to the economic role of the state in the capitalist system (Part I); a review of the actual conditions of the present-day market economies (Part II); and an analysis of the formation of the Polish economic system in a period of change (Part III).