

ELŻBIETA JANTOŃ-DROZDOWSKA, HENRYK PASZKE

TOTALNO-ETATYSTYCZNA A INTERWENCJONISTYCZNA
REGULACJA SYSTEMU GOSPODARCZEGO

I. SPÓR O MIEJSCE PAŃSTWA W GOSPODARCE

Współczesna myśl społeczna i ekonomiczna odwróciła się od państwa. Miejsce apriorycznej życzliwości dla zbawczej mocy programów społecznych i ekonomicznych państwa jako panaceum na niestabilność i kryzysy rynku zajął zdecydowany krytycyzm wobec ambicji regulacyjnych państwa. Czy na tę widoczną zmianę postawy wpłynęły tylko niepowodzenia zachodniego interwencjonizmu państwowego, który nie zdołał uporać się z inflacją, recesją i bezrobociem oraz jawny kryzys lub stagnacja i problemy zadłużenia zetatyzowanych gospodarek socjalistycznych? Gdyby tak było, to ów zwrot świadczyłby jedynie o meandrach myśli ekonomicznej, będących rezultatem zmiennych koniunktur politycznych i gospodarczych, którym myśl ta ulega. Zdają sobie z tego sprawę szczególnie przedstawiciele myśli liberalnej, którzy wiodą prym w antyetatystycznej krucjacie. Czołowy trubadur francuskiego liberalizmu — autor trzech głośnych książek w ostatnich pięciu latach — G. Sorman¹ upatruje przyczyny odrodzenia liberalizmu w tym przede wszystkim, że „rymuje” się on najlepiej z epokami kolejnych rewolucji przemysłowo-technologicznych, którym liberalizm jest tak samo niezbędny, jak one jemu. Problem granic państwa w gospodarce zatem, to w interpretacji liberalnej problem granic dynamiki rozwoju społeczno-ekonomicznego we wszystkich jego formach i dziedzinach.

Pewne naczelne zasady liberalizmu: indywidualizm, wolność jednostki, własność prywatna, wolna konkurencja itp. są w nim pojmowane jako wartości same w sobie, ale patrząc od strony liberalizmu ekonomicznego są one jednocześnie środkami do osiągnięcia efektywności ekonomicznej. Są też czymś więcej, niż tylko środkami — są w ujęciu liberalnym, warunkami ekonomiczności działań gospodarczych, tj. podstawą oceny i podziału tych działań na ekonomiczne i nieekonomiczne

¹ G. Sorman, *La révolution conservatrice américaine*, Paris 1983; tenże, *La solution libérale*, Paris 1984; tenże, *L'état — minimum*, Paris 1986.

ne; są wreszcie niekiedy traktowane wręcz jako słupy graniczne wytyczające obszar ekonomii jako nauki.

Tak więc liberalizm traktuje wszelki zamach na owe zasady, zarówno w teorii jak i praktyce gospodarczej, jako śmiertelną groźbę dla istnienia efektywnego ekonomicznie, zaspokajającego najlepiej potrzeby materialne i przynoszące wzrost bogactwa społeczeństwa systemu gospodarczego. Koniec ery liberalizmu ekonomicznego byłby też końcem ekonomii jako nauki.

Ekonomiczni przeciwnicy liberalizmu spod sztandarów keynesowskich czy marksistowskich dzielali i dzielają jego poszukiwania systemu efektywnego i dynamicznego ekonomicznie. Świat i dla nich jest „Wielką Cukierkową Górą”, z której czerpać można i należy obficie, ale nie marnotrawnie. Inaczej tylko widzą system efektywnej regulacji korzystania z zasobów Góry. Odrzucają: 1) maksymalne poleganie na autoregulacji rynkowej, ukazując słusznie jej niedoskonałości i 2) wąskie pojmowanie mikroefektywności ekonomicznej. Uznają natomiast przy wszystkich dzielących ich różnicach, podmiotową funkcję państwa jako istotnego (głównego, jedyne) regulatora procesów gospodarczych. Z tego powodu ten kierunek myślenia ekonomicznego zwany jest etatyzmem.

Etatyzm traktowany jest często jako antonim liberalizmu. Operując jednak prostymi pojęciami liberalizmu i etatyizmu, co jest przydatne, gdy mają być one raczej hasłami bojowymi zwolenników manichejskiej wizji świata, aniżeli pojęciami przybliżającymi nas do rzeczywistości, zamazujemy nie tylko liczne i istotne różnice występujące wewnątrz obu tych stanowisk, ale oddalamy się od rozumienia realnych procesów rozwoju ekonomicznego. Każdy wprawdzie odróżni funkcjonowanie systemu interwencjonizmu państwowego od gospodarki nakazowo-rozdzielczej, jednakże operowanie w obu przypadkach mianem etatyizmu, w połączeniu z tezą o wzroście stopnia etatyżacji współczesnej gospodarki, może zamazywać jakościowe różnice między tymi systemami i prowadzić do utożsamienia czysto zewnętrznych objawów podobieństw państwowej ingerencji w obu typach gospodarki w oderwaniu od ich kontekstu systemowego. Różnice między zachodnim systemem interwencjonizmu państwowego a wschodnimi gospodarkami nakazowo-rozdzielczymi nie są czysto ilościowe (mniej czy więcej państwa), ale są to różnice paradygmatu ekonomicznego.

Tezę tę potwierdzą — miejmy nadzieję — dalsze rozważania. W tym miejscu wskażmy jedynie na fakt, że umiarkowany etatyzm (interwencjonizm państwowy) ma więcej punktów stycznych z umiarkowanym liberalizmem ekonomicznym (wyłączając jego wersję radykalną — libertarianizm) aniżeli z etatyzmem radykalnym (totalitarnym), którego empiryczną ewidencją są systemy gospodarek nakazowo-rozdzielczych. Różnice i podobieństwa będą najbardziej wyraziste, jeżeli odpowiemy na pytanie, jak stanowiska te ujmują zależność między stopniem etatyżacji

gospodarki a poziomem jej efektywności. Okaze się wtedy, że zarówno liberalizm, jak i interwencjonizm państwowy akceptują tezę, że każdy wzrost roli państwa ponad minimum (rozumiane tu jako znane pojęcie państwa „stróża nocnego”) prowadzi początkowo do wzrostu efektywności systemu gospodarczego, by po przekroczeniu pewnej granicy powodować jej spadek. Różnica między tymi stanowiskami ma charakter czysto ilościowy: optimum liberalne znajduje się w punkcie „stosunkowo niższy”, a optimum interwencjonistyczne w punkcie „stosunkowo wyższy” stopień etatyzacji gospodarki. Etatyzm radykalny głosi natomiast tezę, że każdy wzrost roli państwa ponad minimum prowadzi zawsze do wzrostu efektywności systemu gospodarczego.

Historia ekonomiczna ostatnich kilkudziesięciu lat pokazuje wyraźnie, że 1) próba wprowadzenia totalno-etatystycznej regulacji systemu ekonomicznego prowadzi do rozkładu i upadku systemu gospodarczego. W następnym paragrafie pokażemy, dlaczego jest to proces nieuchronny, 2) pewien określony stopień etatyzacji gospodarki jest warunkiem rozwoju systemu gospodarczego, to znaczy jego trwałości i dynamiki. Ukazuje to ostatnia część tego artykułu.

II. PROCES ROZKŁADU TOTALNO-ETATYSTYCZNEJ REGULACJI SYSTEMU GOSPODARCZEGO

System totalno-etatystyczny prowadzi do wysokiej koncentracji władzy, a co za tym idzie do znacznego uproszczenia i upolitycznienia struktury społecznej, spolaryzowanej na grupy dysponujące ogromną władzą rozciągającą się na wszystkie dziedziny życia społecznego i na grupy w równie ogromnym stopniu władzy tej pozbawione. Jest to konstatacja w oczywisty sposób uproszczona, ponieważ żadne empiryczne społeczeństwo globalnie nie stanowi jednoznacznie dychotomicznej struktury zwierzchnictwa. Przyjmijmy jednak idealizacyjnie, że tak jest w istocie, to znaczy, że dystrybucja władzy w systemie totalno-etatystycznym zawsze sumuje się do zera, a więc istnieje podział na dominację i podległość².

Podział ten wyznacza zasadniczy konflikt społeczny między klasą rządzącą a klasą obywatelską. Interes klasy rządzącej polega na tym, by maksymalnie poszerzyć sferę regulacji działań obywatelskich. Interes klasy obywatelskiej polega z kolei na tym, by poszerzyć maksymalnie sferę autonomii, to jest klasę działań obywatelskich nie podlegających regulacji władczej³.

² R. Dahrendorf, *Class and Class Conflict in Industrial Society*, London 1969, rozdział V.

³ L. Nowak, *Wolność i władza*, Poznań 1981, s. 180.

Pytanie o granice władzy państwowej jest więc jednocześnie pytaniem o zakres wolności obywatelskiej, czyli pytaniem o wolność w państwie i aktywne z niej korzystanie, to jest o aktywne obywatelstwo.

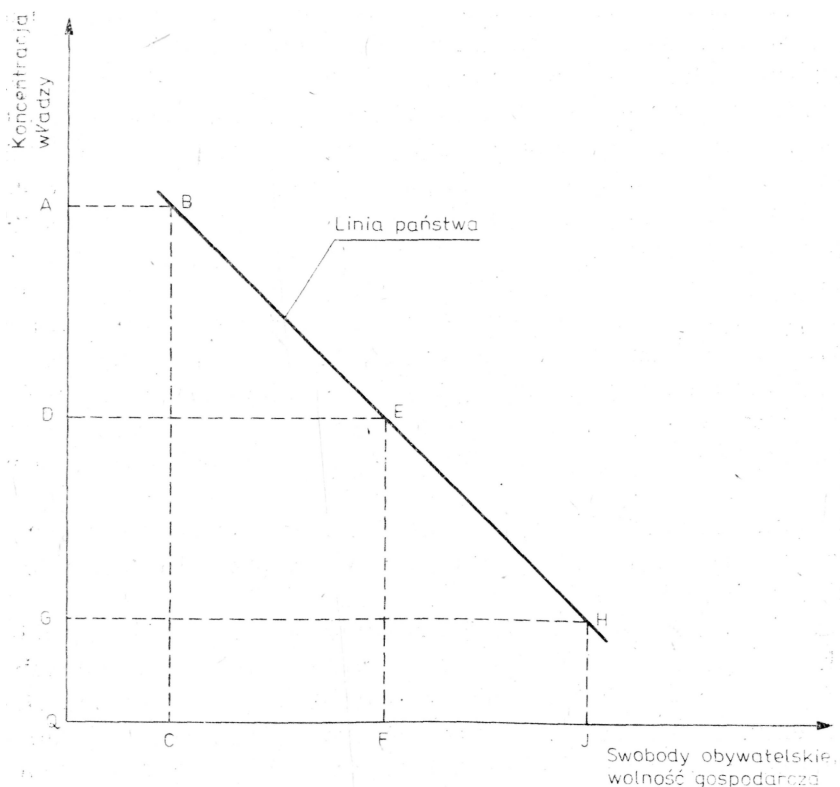
W marksizmie ukazana jest oczekiwana zależność między wzrostem siły państwa socjalistycznego (koncentracją władzy) a swobodami obywatelskimi i wolnością gospodarczą. Każdy krok na drodze umocnienia władzy państwowej powiększa zakres wolności obywatelskiej poprzez możliwość świadomego i planowego rozwoju zgodnie z interesem społecznym. Uczestnictwo w tym procesie zyskuje sankcje koniecznych praw historii, które generują proces społecznego wyzwolenia. Państwo stopniowo zresztą oddawać będzie swe kierownicze funkcje na rzecz komunistycznego samorządu wytwórców — ostatecznego królestwa wolności. Linia historycznego rozwoju państwa przekształci się w linię rozwoju wspólnoty samorządowej.

Ta niewątpliwie zwarta koncepcja ewolucji państwa jako narzędzia realizacji wolności obywatelskiej niesie w sobie, w świetle historycznej empirii, spory zasób ekstrawagancji intelektualnej, a jej wątek eschatologiczny uniemożliwia jakkolwiek jej obecną weryfikację. Teoria ta odniesiona bezpośrednio do rzeczywistości etatyzmu typu stalinowskiego traci natomiast jakkolwiek walor opisowy czy wyjaśniający, stając się jawną racjonalizacją ideologiczną niekontrolowanej władzy politokracji. Trzeba zapewne podzielić pogląd J. P. Mayera, że: „Żadna inna nauka o państwie nie była w historii donioślejsza w skutki — i z pewnością żadna nie odbiegała bardziej od historycznej rzeczywistości”⁴.

Nieuchronna w świetle zadań rewolucji likwidacja własności prywatnej nie jest jedynie wywłaszczeniem wywłaszczycieli. Własność prywatna jest tylko jednym z kluczowych elementów modelu społeczeństwa rynkowego — jej zniesienie oznacza likwidację całego szeregu jednostkowych wolności obywatelskich. Dlatego państwo socjalistyczne dziedziczy nierówną dystrybucję władzy i wolności, a nawet — ze względu na zniesienie czy ograniczenie szeregu innych wymiarów nierówności i konfliktów społecznych — konflikt władzy i wolności uwydatnia, czyniąc zeń główną oś polaryzacji społeczeństwa.

Przyjąć zatem należy bardziej realistyczną interpretację zależności między stopniem koncentracji władzy a zakresem swobód obywatelskich. Zależność tę ilustruje ryc. 1, która ma charakter prostego schematu ideowego jedynie, a nie jest odwzorowaniem empirycznej rzeczywistości. Widzimy, że wraz ze wzrostem koncentracji władzy państwa maleje zakres swobód obywatelskich — i na odwrót. Linia państwa na rysunku wyznacza zbiór wielu możliwych systemów państwowych, różniących się od siebie odmienną dystrybucją władzy i wolności. System państwo-

⁴ J. P. Mayer, *Tocqueville i Marks — zbieżności i sprzeczności*, Zdanie 1984, nr 1.



wy H ma obszar immanentnych reguł gry i norm społeczno-ekonomicznych wyznaczonych punktami Q, G, H, J i jest najbardziej zbliżony do modelu kapitalizmu wolnokonkurencyjnego. Nazywajmy go dalej systemem rynkowym. Obszar reguł gry systemu E wyznaczony jest odpowiednio przez punkty Q, D, E, F i przypomina obecną fazę rozwoju kapitalizmu państwowo-monopolistycznego. Nazwijmy go systemem rynkowo-etatystycznym. Wreszcie system B, wyznaczony przez punkty Q, A, B, C odzwierciedla najlepiej scentralizowany system socjalistyczny. Nazwiemy go więc systemem totalno-etatystycznym lub po prostu etatyzmem. Przyjmijmy również, że obszary systemu rynkowego i etatyzmu na rysunku są empirycznie „skrajne”, w tym sensie, że nie istnieje system społeczny, w którym bądź to władza państwowa, bądź to swobody obywatelskie przyjmują wartość zerową. Jeśli taki punkt wyjścia nie jest przesadnie uproszczony, to ryc. 1 nie tylko ilustruje dystrybucję władzy i wolności w różnych systemach, ale nasuwa pewne hipotezy na temat właściwości tych systemów i ich możliwości adaptacyjnych do zmienionych warunków.

Ujawnia się przede wszystkim różnica systemu H i B z jednej oraz systemu E z drugiej strony. W przypadku konieczności reform wynikających z niesprawności systemów — etatyzm i system rynkowy są „ska-

zane" na określony kierunek reform. Pierwszy „musi” się demokratyzować, drugi zaś etatyzować. System rynkowo-etatystyczny może teoretycznie reformować się w obu kierunkach, jest więc bardziej elastyczny. Występuje w nim większa równowaga między siłami i interesami klasy rządzącej i obywateli. Jest on historycznie mniej „dogmatyczny” od obu pozostałych. Przy dużym stopniu koncentracji władzy lub wolności, uprzywilejowane grupy społeczne widzą w każdej zmianie *status quo* śmiertelne zagrożenie dla swej uprzywilejowanej pozycji, co maskowane jest ideologiczną racjonalizacją totalnej negacji państwa lub rynku. Późniejsze nawet studia literaturowe pism liberalnych intelektualistów: F. Hayka, M. Friedmana, S. Kristola, B. Novaka czy G. Sormana ukazują, z jakim temperamentem i pomysłowością zwalczany jest państwowy Lewiatan. Równie ostro, choć ze zdecydowanie mniejszą pomysłowością, zwalczany jest przez zwolenników centralnej władzy państwa Lewiatan rynku.

Zajmijmy się jednak przede wszystkim interesującym nas w tym opracowaniu systemem etatystycznym, do pozostałych odwołując się incydentalnie tylko, jako do tła.

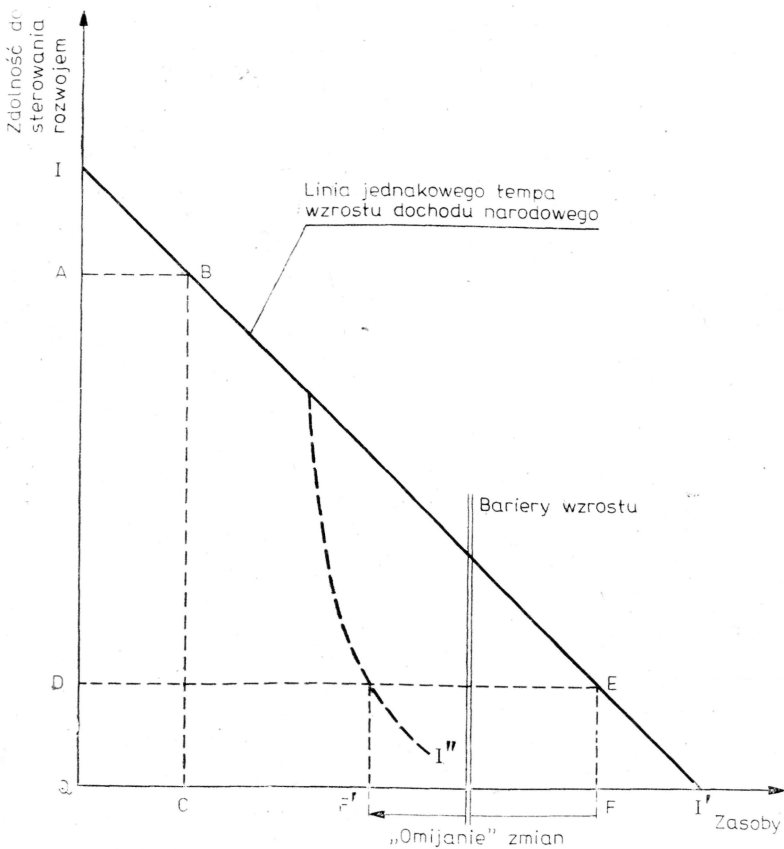
Poza obszarem reguł gry danego systemu (w przypadku etatyzmu jest to, jak pamiętamy, pole QABC) występuje obszar alternatywnych rozwiązań systemowych, który z punktu widzenia danego systemu stanowi pole ewentualnej reformy, a jednocześnie obszar zagrażającej mu anarchizacji. Zauważmy przede wszystkim, że stosunek pola systemu do obszaru jego potencjalnej anarchizacji jest niekorzystny dla etatyzmu w porównaniu z systemem rynkowo-etatystycznym. Jest to swoisty paradoks etatyzmu wskazujący, że choć władza rozciąga się na wszystkie dziedziny życia społecznego, to jednak pacyfikuje je względnie płytko.

W obszarze potencjalnej anarchizacji mieszczą się różne alternatywne instytucje, normy i stosunki społeczne, wzory zachowań i aspiracje jednostek, które są zakazane, represjonowane lub po prostu nieprzewidziane w systemowych normach etatyzmu. Duża szczegółowość i nietrwałość reguł normujących zachowanie systemowe powoduje, że angażują one segmenty tylko osobowości ludzkiej, która wypełnia pewne nałożone role społeczno-zawodowe, nie widząc potrzeby i możliwości zaangażowania całego swojego „ja”. W sytuacji znacznego ograniczenia wolności obywatelskiej zanika stopniowo postawa „aktywnego obywatelstwa”, a ludzie zaczynają dzielić się na „konformistów” i „buntowników”⁵. Ci pierwsi, w miarę jak gradacje i zachowania biurokratyczne rozciągają się na całość systemu, dostrzegają w nim element bezpieczeństwa wynikającego z wykonywanej roli społecznej i przydzielenia tej roli określonej rangi społecznej oraz wynagrodzenia. Stąd nieufność w tej części społeczeństwa w stosunku do reform, które obiecują wprowadzić oceny i nagrody nie

⁵ R. Aron, *Essai sur les libertés*, Paris 1963, s. 235.

określone z góry, ale te rynkowe, efektywnościowe. Stąd też niechęć w stosunku do tych, którzy się wyzwalają z tej bezpiecznej uniformizacji (sektor prywatny, ekonomia „równoległa”). W szerokich segmentach społecznej struktury premiowanie sukcesu ekonomicznego jest słabiej akceptowane niż nierówności nagród legitymizowane przez oficjalne taryfikatory.

Dlatego etatyzm nie wytwarza własnych — używając określenia Kristola — „aktywistów gospodarczych”, w sensie elit złożonych z dynamicznych i przedsiębiorczych jednostek. Ściślej mówiąc, wytwarza je mimowolnie w sferze pozasystemowej, grupującej wszystkich „buntowników” szukających tam warunków realizacji własnej podmiotowości. Postawa politokracji w stosunku do sfery anarchizacji jest ambiwalentna. Z jednej strony upolitycznia się całą tę sferę jako złożoną z działań i instytucji nieprzyjacielskich, nakładając na nie propagandową anatemię, z drugiej zaś strony dostrzega się jej eufunkcjonalność wobec oczywistej niekompletności, dezintegracji i nieefektywności reguł systemowych i faktycznie się ją toleruje. Korupcja jest tylko inną stroną tego samego zagadnienia.



Etatyzm jest również systemem określonych relacji gospodarczych. Państwowa (centralna) regulacja gospodarki cechuje się określoną zdolnością (kompetencją) do sterowania rozwojem, co pociąga za sobą taki a nie inny stopień zużycia zasobów ekonomicznych dla osiągnięcia wzrostu gospodarczego. Relacje te ilustruje ryc. 2, której włączenie do tego opracowania, jak i kilka innych sugestii, zawdzięczamy drowi M. Brzezińskiemu. Widzimy, że jednakowe tempo wzrostu dochodu narodowego zależy z jednej strony od zdolności do sterowania rozwojem systemu, a z drugiej od stojących do dyspozycji zasobów. Im wyższa zdolność do sterowania (Q, A) tym niższe, przy stałym tempie wzrostu (I, I'), zużycie zasobów (Q, C) i odwrotnie.

Rzecz w tym — co dzisiaj rzadko jest kwestionowane — że etatyzm gospodarczy (system nakazowo-rozdzielczy) cechuje się niską zdolnością do sterowania rozwojem, w wyniku czego wzrost gospodarczy osiągany jest kosztem marnotrawnego i nieefektywnego zużycia zasobów.

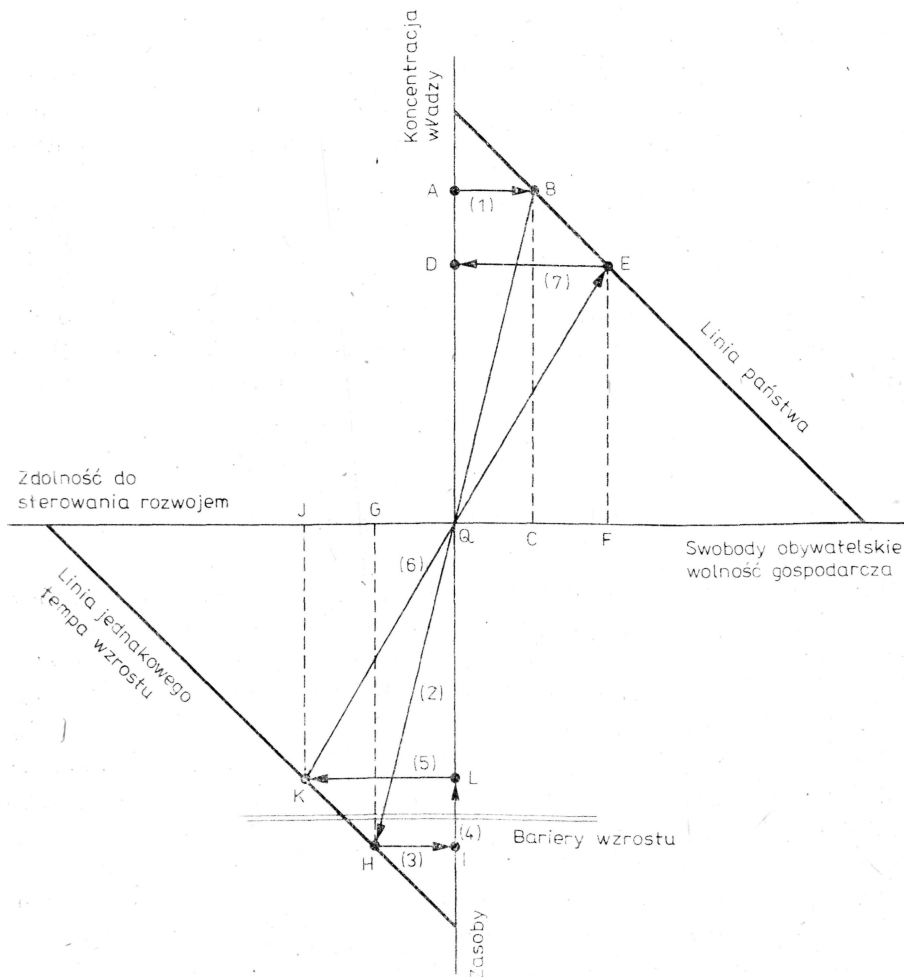
Model centralistycznej gospodarki nakazowo-rozdzielczej rozwijał się (była to ewolucja w kierunku jego ekonomicznej degradacji i rozkładu) wedle charakterystycznych dlań prawidłowości. Zostały one dostatecznie dobrze opisane w literaturze przedmiotu (np. przez J. Kornai'a, J. Beksia, W. Balickiego i A. Matysiaka), by ograniczyć się w tym miejscu do kwestii zasadniczych.

W systemie nakazowo-rozdzielczym miejsce stosunków ekonomicznych w gospodarce zajmują stosunki władcze. System centralnego nakładania na podporządkowane hierarchicznie i niesamodzielne jednostki gospodarcze zadań produkcyjnych i przydziału środków realizacji zadań owocuje reakcją nieefektywnościową tych jednostek, tj. dążeniem do minimalizacji zadań planowych i maksymalizacji środków na wykonanie tych zadań.

Niska efektywność ekonomiczna wymusza strategię akumulacji, czyli ciągłego wzrostu rozmiarów aparatu produkcyjnego, jako jedyną drogę zwiększania produkcji w nieefektywnej, marnotrawnej gospodarce. Systemowo nieunikniony, powszechny niedobór w gospodarce powoduje, że w miejsce ekonomicznego rachunku alokacji zasobów wykształca się tzw. rachunek niedoboru na szczeblu centralnym, z jego nieuniknionym priorytetem dla inwestycji surowcowo-energetycznych, które zgodnie z logiką niedoboru mają zawsze podstawowe znaczenie dla wzrostu produkcji w całej gospodarce. Dlatego centrum polityczno-gospodarcze nie dopracowało się w minionym czterdziestoleciu (poza kilkoma przejściowymi i koniunkturalnymi manewrami ekonomicznymi) żadnej innej strategii niż forsowna industrializacja.

System taki szybko natrafia na barierę zasobów uniemożliwiającą kontynuowanie dotychczasowego tempa wzrostu. Pokonanie tej bariery wymaga albo reformy systemu regulacji gospodarki podnoszącej jego zdolność do sterowania rozwojem, albo znalezienia dodatkowych zasobów

bez zmiany systemu regulacji. Jak wiadomo, politykacja, zainteresowana co najmniej w reprodukcji istniejących stosunków władczych, przyjmowała wariant omijania reform za pomocą nowych źródeł zasobów (eksploatacja rolnictwa, ofiary konsumpcyjne ludności, kredyty zagraniczne). Na rys. 2 zjawisko to ilustruje przejście od punktu F do F' z jednoczesnym przesunięciem na „nową” linię jednakowego tempa wzrostu I".



Tak długo zatem, jak istnieją źródła pozyskania zasobów, system nie dokonuje żadnej istotnej rekonstrukcji podnoszącej efektywność ich wykorzystania, nie prowadzi żadnej aktywnej polityki gospodarczej, lecz popada w „dryf” (używając znanego określenia Beksiaka). Niska efektywność sfery realnej tak długo nie wymusza zmian w systemie regu-

lacji, jak długo nie pojawi się bariera niemożności znalezienia źródeł sfinansowania nieefektywnego wzrostu. Wtedy dalsza możliwość dryfu staje się problematyczna, a kontynuowanie reprodukcji stosunków regulacji w dotychczasowych formach instytucjonalnych — otwarcie kwestionowane. Pozycja państwowego właściciela środków produkcji niezdolnego do zapewnienia odpowiedniego poziomu reprodukcji rozszerzonej ulega wydatnemu osłabieniu, a do ośrodków kierowniczych politykacji dociera wreszcie świadomość, że aby utrzymać władzę, trzeba się nią podzielić. Powstają więc — krótko mówiąc — obiektywne konieczności zmiany systemu, której powodzenie zależy jednak (jak zwykle w historii) od jednoczesnego wystąpienia czynnika subiektywnego.

Sekwencję zmian, jaka musi się w tych warunkach dokonać, ukazuje ryc. 3. Wysokiemu poziomowi koncentracji władzy (Q, A) odpowiada niska zdolność regulacji (Q, G) i niemożność utrzymania tempa wzrostu ze względu na przekroczenie bariery zasobów (H, I). Skoro zaś nie istnieją źródła „wpompowania” w gospodarkę nowych zasobów, pokonanie bariery wzrostu (I, L) wymaga zwiększenia zdolności do sterowania rozwojem (Q, J), co jest możliwe jedynie w drodze zasadniczej demokratyzacji systemu, tzn. obniżenia stopnia koncentracji władzy (Q, D) oraz zwiększenia swobód obywatelskich i wolności gospodarczej (Q, F).

III. SZCZEBLE I METODY REGULACJI W SYSTEMIE RYNKOWO-ETATYSTYCZNYM

Niewątpliwe sukcesy kilku gospodarek kapitalistycznych, w których w ostatnim dziesięcioleciu zmniejszony został zakres regulacji państwowej i publicznej, nie świadczą o końcu istnienia systemu rynkowo-etatystycznego ani o powrocie do systemu całkowitej swobody rynkowej. Można je tylko traktować jako poważny sygnał (jeżeli tendencja taka będzie się utrzymywała w przyszłości i obejmie swym zasięgiem większą ilość gospodarek narodowych) przegrupowań dokonujących się wśród podmiotów, które regulują system gospodarczy.

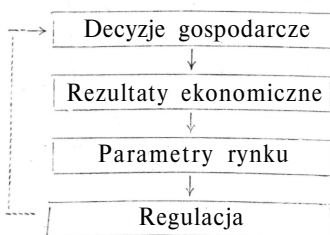
We współczesnej skomplikowanej gospodarce kapitalistycznej rynek nie jest (bo nie może już być) samodzielnym regulatorem procesów ekonomicznych. We wszystkich państwach, których system określamy tutaj umownie jako rynkowo-etatystyczny, mamy do czynienia z szerszym lub węższym zakresem regulacji pozarynkowej. Nie wnikając we wszystkie szczegółowe przyczyny, które powodują konieczność oddziaływania regulacyjnego, zwróćmy uwagę na jeden tylko aspekt tego zagadnienia.

Jednym z warunków rynku, na którym istniała niczym nieskrępowana, wolna konkurencja (rynku doskonałego) było występowanie na nim tylko dwóch rodzajów jednostek gospodarujących: producentów i konsumentów. Struktura zarówno jednych, jak i drugich była jedno-

szczeblowa co oznacza, że nie występowały między nimi żadne stosunki podporządkowania⁶. Współczesnego rynku w grupie krajów, o których mowa, nie można określić jako struktury jednoszczeblowej. Nie pozwala na taką jego charakterystykę przede wszystkim gospodarcza działalność państwa, które poprzez rząd lub inne instytucje państwowe, a także publiczne może regulować działanie innych jednostek ekonomicznych drogą ustalania parametrów ich decyzji czy nawet (znacznie rzadziej) bezpośredniego kształtowania ich aktywności. Państwo staje się w ten sposób szczeblem nadrzędnym w stosunku do pozostałych podmiotów gospodarujących.

Nie można traktować także jako struktury jednoszczeblowej zbiorowości przedsiębiorstw, gdyż istniejące między nimi różnice w wielkości i sile ekonomicznej pociągają ze sobą różny stopień opanowania przez nie rynku. To z kolei powoduje, że występują między nimi stosunki podporządkowania, które określają nową jakość współczesnych stosunków ekonomicznych.

Zmiana struktury rynku jednoszczeblowej na wieloszczeblową uwarunkowana jest w decydującym stopniu poziomem rozwoju techniki i technologii, których stosowanie wymaga istnienia warunków ograniczających ryzyko działalności gospodarczej. Rynek, na którym panowała całkowicie swobodna konkurencja, opierał się na regulacji dokonywanej *ex post* przez mechanizm rynkowy, a przedsiębiorstwa podejmowały nowe, skorygowane przez parametry rynku decyzje:



W takim układzie powiązań regulacja odnosiła się dopiero do rezultatów decyzji. We współczesnych warunkach gospodarowania niezbędna staje się regulacja *ex ante*, która dotyczy samego procesu podejmowania decyzji, a nie ich rezultatów. Regulacja ta ma charakter wieloszczeblowy i obejmuje jednostki gospodarcze, między którymi występują stosunki podporządkowania i zwierzchnictwa.

Zależności między podmiotem regulującym a jednostkami ekonomicznymi mogą wynikać z mocy prawa, co oznacza, że podstawą ustalenia parametrów decyzyjnych są przepisy prawne. Funkcje regulujące pełnią w tym przypadku instytucje państwowe i publiczne (rząd, banki, insty-

⁶ Por. np. analizę rynku doskonałego i uwagi na temat regulacji w pracy J. Kornai'a *Anti-Equilibrium. Teoria systemów gospodarczych*, Warszawa 1973, rozdziały 3-6.

tucje podatkowe, władze lokalne i inne), które stanowią szczebel nadrzędny w stosunku do przedsiębiorstw i konsumentów. Podstawowe funkcje regulacji państwowej można ująć następująco: 1) kreowanie dodatkowego popytu, 2) redystrybucja części wartości dodanej, 3) kształtowanie gospodarki pieniężno-kredytowej, 4) przeciwdziałanie bezrobociu. 5) oddziaływanie na tempo i kierunki wzrostu gospodarczego, 6) tworzenie warunków do rozwoju postępu technicznego, 7) ochrona środowiska naturalnego.

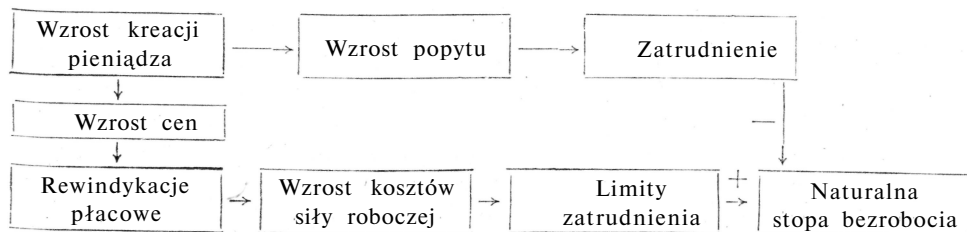
W swoim regulacyjnym oddziaływaniu na gospodarkę państwo wykorzystuje różne instrumenty⁷. Przede wszystkim posługuje się narzędziami typu fiskalnego, wykorzystując w tym celu budżet. Instrumenty pozostające w dyspozycji państwa po stronie wpływów budżetowych to przede wszystkim: podatki bezpośrednie i pośrednie, wpłaty z tytułu ubezpieczeń społecznych, transfery zagraniczne oraz dochody sektora publicznego. Środki te mogą być wydatkowane na zakup dóbr i usług (zakupy państwowe), a także na subsydia dla przedsiębiorstw i ewentualne, transfery zagraniczne, na wypłaty o charakterze socjalnym i obsługę długu publicznego i inwestycje państwowe (publiczne). Keynesowski mechanizm wykorzystania instrumentów fiskalnych prowadził jednak do nadmiernego wzrostu wydatków budżetowych i w konsekwencji do rosnącego deficytu budżetowego oraz nasilania się tendencji inflacyjnych. Fakt ten stał się przyczyną podporządkowania w wielu krajach instrumentów fiskalnych polityce pieniężnej, która od początku lat osiemdziesiątych stała się coraz częściej wykorzystywanym arsenałem narzędzi, za pomocą których państwo pełni swoje funkcje regulujące. Tradycyjnie wyodrębnia się cztery podstawowe instrumenty polityki pieniężnej: zmiana stopy procentowej, regulowanie podaży pieniądza, operacje otwartego rynku, system minimalnych rezerw obowiązkowych.

Manipulowanie stopą procentową, poziomem minimalnych rezerw czy dokonywanie operacji otwartego rynku nie przynosi już dziś pożądaných efektów przystosowawczych po stronie podmiotów gospodarujących. W związku z tym podstawowe znaczenie w polityce pieniężnej nadano regulowaniu podaży pieniądza. Niewątpliwy wpływ na takie przesunięcie akcentu miał również rozwój i upowszechnienie się koncepcji monetarystycznych.

Organ regulujący może oddziaływać na podaż pieniądza na rynku w sposób bezpośredni, wykorzystując w tym celu politykę podatkową, stopę procentową lub kurs waluty albo drogę pośrednią przez kształtowanie sumy rezerw bankowych i ilości pieniądza, pozostającego w dyspozycji społeczeństwa (poza kosztami bankowymi). Zdaniem monetarystów polityka pieniężna państwa powinna być oparta na stałych zasa-

⁷ Ich omówienie znajdzie czytelnik w pracy K. Markowskiego *Rola państwa w gospodarce kapitalistycznej*, Warszawa 1989, rozdziały IV - VII.

dach, podawanych z określonym wyprzedzeniem do wiadomości producentów i konsumentów⁸. Stabilna polityka zwiększania podaży pieniądza na rynku może być także wykorzystywana jako środek walki z nadmiernym bezrobociem. Mechanizm transmisyjny, umożliwiający takie jej wykorzystanie można przedstawić następująco:



Działanie tego mechanizmu możliwe jest w formie idealnej tylko wtedy, gdy jedynym regulatorem gospodarki pozostaje rynek. Jeżeli odrzucimy to założenie, niezbędne stanie się uzupełnienie instrumentu, jakim jest wzrost kreacji pieniądza, o określone przedsięwzięcia ze sfery polityki fiskalnej oraz dochodowej. Celem tej ostatniej jest przede wszystkim przeciwdziałanie inflacji, ale również określona redystrybucja dochodów oraz przeciwdziałanie bezrobociu.

Zarówno terminologia, jak i instrumenty, za pomocą których rząd i inne instytucje pełnią swoje funkcje regulujące, wywodzą się z dorobku J. M. Keynesa i kierunków postkeynesowskich. Trudno dziś jednak mówić o interwencjonizmie państwowym, gdyż określenie to oznaczało oddziaływanie na gospodarkę narodową państwa, które pozostawało poza układem gospodarczym. Regulacja jest pojęciem szerszym, uwzględnia również przejmowanie i rozdział produktu społecznego i można ją rozumieć jako połączenie istniejących mechanizmów i form społecznych w reprodukcji struktur ekonomicznych.

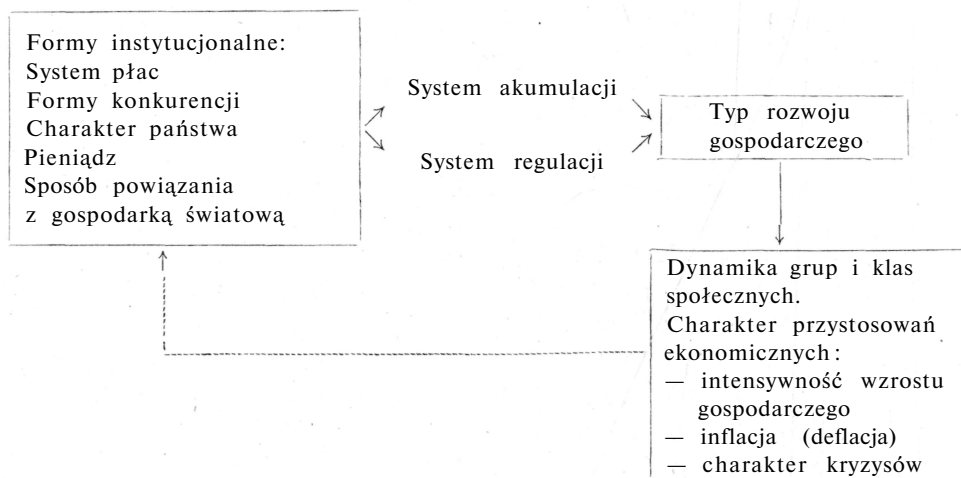
W ciągu ostatnich 15 lat obserwujemy rozwój nowego prądu myślowego określanego jako szkoła regulacji lub po prostu regulacjonizm. Najbardziej znani jego przedstawiciele, zwani regulacjonistami, to ekonomiści i ekonometrycy francuscy skupieni w Instytucie Statystyki i Badań Ekonomicznych (INSEE) oraz związani z Ministerstwem Finansów: H. Aglietta, R. Boyer, J. Mistral, A. Lipietz i B. Coriat. Źródła koncepcji tego nurtu znaleźć można w pracach J. M. Keynesa i K. Marksa, jak również J. Robinson, N. Kaldora i M. Kaleckiego⁹.

Punkt wyjścia koncepcji regulacjonistów zasadza się na odrzuceniu samoregulacji rynkowej, a główną jej ideę sformułować można w postaci twierdzenia, że w gospodarce zaobserwować można pewne regularności

⁸ Por. na ten temat *Histoire des pensées économiques. Les contemporains*, Paris 1988, s. 307 - 319.

⁹ Zob. A. Noël, *Accumulation, Regulation and Social Change: An Essay on French Political Economy*, Spring 1987, nr 2.

i okresy stabilizacji w formach i rytmach aktywności ekonomicznej. Regulacjoniści proponują w związku z tym ujawnienie konfiguracji instytucjonalnych, które tworzą optymalne sytuacje stabilizujące (w pewnym okresie) oraz warunkują procesy rozwoju¹⁰. Rozpoznania i formalizacji mechanizmów regulacji można dokonać posługując się pięcioma instytucjami gospodarczymi, które stanowią jednocześnie założenia modelu. Są to: pieniądz, formy konkurencji, system płac, sposób powiązania z gospodarką światową oraz państwo. Konfiguracje tych założeń, zmienne w czasie i przestrzeni, określają systemy regulacji życia ekonomicznego, które łączą się ze sposobami akumulacji. R. Boyer określa system regulacji jako zespół prawidłowości, zapewniający określony postęp akumulacji, tzn. pozwalający na wchłanianie i rozkładanie w czasie zakłóceń i nierównowag postępujących w tym procesie¹¹. Schemat zależności między formami instytucjonalnymi, systemem akumulacji i regulacji przedstawić można następująco:



Instytucje państwowe i publiczne nie są dziś jedynymi podmiotami regulującymi życie społeczno-gospodarcze w systemie rynkowo-etatystycznym. Poza podporządkowaniem wynikającym z mocy prawa, występuje także typ zależności opartej na przewadze ekonomicznej. Wynika ona ze zróżnicowanej i wieloszczeblowej struktury przedsiębiorstw. Część przedsiębiorstw, ze względu na swoją wielkość, udział na rynku oraz potencjał ekonomiczno-technologiczny jest w stanie kształtować niektóre parametry decyzyjne i narzucać je innym uczestnikom rynku. Firmy przodujące mogą pełnić funkcje regulujące samodzielnie, co jest zjawiskiem rzadszym, częściej mamy do czynienia z grupą jednostek gospodarczych, które działając w porozumieniu kształtują parametry decyzyjne.

¹⁰ Por. *Histoire des pensées économiques*, s. 481.

¹¹ Zob. R. Boyer, *La théorie de la régulation: une critique*, Paris 1986, s. 46.

Regulacyjne oddziaływanie wielkich firm, mimo że nieformalne, okazuje się nierzadko skuteczniejsze niż oparta na prawie regulacja publiczna. Najważniejszym parametrem decyzyjnym, którego kształtowanie przez przedsiębiorstwa daje im możliwość pełnienia funkcji regulacyjnych, są ceny. Przy czym nie chodzi tu o ich sporadyczne kształtowanie, lecz o długookresowy wpływ na zmiany cen, który mogą mieć firmy produkujące w dziedzinie technologicznej. Jednostki te mające jednocześnie prawie zawsze duży udział na specjalistycznym rynku zbytu tworzą w strukturze przedsiębiorstw szczebel wyższy, a pozostałe, których działalność jest regulowana — szczebel niższy. Zauważyć jednak należy, że ilość szczebli w strukturze przedsiębiorstw jest w praktyce większa od dwóch. Związane jest to ze zróżnicowaniem zakresów kategorii rynku: od rynku światowego, poprzez krajowy aż do lokalnego (to w przekroju geograficznym) oraz od rynku grupy produktów i ich pochodnych do wąskiego mikrorynku.

Wielkie przedsiębiorstwa nie pełnią funkcji regulujących bez żadnych ograniczeń. Z jednej strony pewną granicę ich niezależności w tym względzie stanowi prawo, przede wszystkim antymonopolowe, a z drugiej — pewne momenty o charakterze czysto ekonomicznym.

Ustawodawstwo antymonopolowe w początkowym okresie swego istnienia nie obejmowało swym zasięgiem całej gospodarki, a tylko wybrane jej dziedziny. Jednakże już pierwsze regulacje prawne funkcjonowania wielkich przedsiębiorstw (głównie monopolii) zawierały w sobie zaczątki całej późniejszej działalności gospodarczej oraz oddziaływania państwa na gospodarkę, ponieważ przewidywały rozszerzenie kontroli państwowej na ten fragment rzeczywistości ekonomicznej, który zgodnie z tradycją „laissez fairyzmu” powinien pozostać domeną przedsiębiorczości prywatnej. Można tak odczytywać te akty prawne, mimo że w XIX i na początku XX wieku w powszechnym rozumieniu traktowane one były nie jako przejaw tendencji do nasilania się regulacyjnych funkcji władzy administracyjnej, ale jako swoisty wyraz regulacji ogólnoprawnej, a nawet dalszy rozwój systemu wolnej konkurencji, ponieważ chroniły go przed ograniczeniami ze strony monopolii, a więc podtrzymywały tym samym opartą na niej politykę liberalizmu gospodarczego. W ciągu długiego czasu ustawodawstwo antytrustowe traktowane było jako przejaw negatywnego, a nie pozytywnego stosunku państwa do gospodarki i dlatego nie tylko nie było włączone do pojęcia państwowej regulacji ekonomicznej, ale nawet uważane za jej przeciwieństwo. Dziś prawo antymonopolowe stanowi jeden z ważniejszych instrumentów polityki gospodarczej państwa i jest przejawem jego kontroli nad regulacyjnym oddziaływaniem wielkich firm.

Z drugiej strony podkreślić należy istnienie pewnych obiektywnych czynników, na które wielkie przedsiębiorstwa mają (szczególnie w okresach krótkich) wpływ bardzo niewielki albo żaden, a które ograniczają ich

możliwości regulacyjnego oddziaływania na parametry decyzyjne, przede wszystkim na ceny. Do czynników tych zaliczyć należy przede wszystkim aktualną i przewidywaną elastyczność popytu na produkty danej firmy oraz zależność między poziomem kosztów produkcji a jej rozmiarami. Współzależność tych elementów skorygowana przez poziom konkurencji na danym rynku w sposób naturalny niejako ogranicza samodzielność przedsiębiorstwa w zakresie regulacji cenowej.

Podsumowując stwierdzić można, że rynkowo-etatystyczny system gospodarczy podlega regulacji rynkowej, której uzupełnienie stanowi regulacyjne oddziaływanie państwa i wielkich firm, przy czym udział poszczególnych elementów jest zmienny w czasie. Wydaje się, że ta elastyczność w kierunkach i zakresie regulacji stanowi jedną z ważniejszych przesłanek ekonomicznej efektywności tego systemu. Nie zapewniłyby jej stosowane w czystej postaci gospodarcze koncepcje liberalne, które za najbardziej skuteczną i prowadzące do optymalnej alokacji zasobów ekonomicznych uznają tylko regulację rynkową. Z drugiej strony, jak wykazaliśmy w pierwszej części opracowania, przekroczenie pewnego poziomu zakresu regulacji pozarynkowej obniża efektywność działalności gospodarczej. Dlatego też zmiany systemowe i polityczne, dokonujące się w krajach, w których do niedawna jedynym regulatorem gospodarki było państwo (lub jego ramiona — monopole państwowe), powinny być oparte na liberalizacji życia gospodarczego i uruchamianiu jego mechanizmów¹². Problem udziału regulacji rynkowej i państwowej w funkcjonowaniu systemu ekonomicznego w Polsce jest w ostatnich latach często podnoszony w literaturze przedmiotu¹³. Wydaje się jednak, że na gruncie teorii mogą być formułowane tylko pewne sugestie, a najbardziej optymalne relacje między zakresem regulacji państwowej i rynkowej ukształtowane zostaną przez samą praktykę gospodarczą w najbliższej przyszłości.

TOTAL-STATE AND INTERVENTIONIST REGULATION OF THE ECONOMIC SYSTEM

S u m m a r y

The paper poses the problem of limits of the economic functions of the state. Its aim is: 1) to prove that total-state regulation of the economic system leads inevitably to desintegration and crash of economy; 2) to show that a certain degree of

¹² Por. W. Wilczyński, *System funkcjonowania gospodarki — doświadczenia i warunki sukcesu*, *Ekonomista* 1988, nr 2, s. 309 - 315.

¹³ Zob. np. J. Pajestka, *Theoretical Interpretation of Polish Economic Reform*, *Oeconomica Polona* 1989, nr 1, s. 6-8; W. Wilczyński, *Polish Economic Reform and the Economic Theory of Socialism*, *Oeconomica Polona* 1986, nr 1, s. 56 - 58 i 67 - 69.

putting economy under state control is a condition for the development of the economic system.

A high degree of concentration of power and a limited scale of economic liberty is characteristic of the total-state system. Its result is a low ability to control the economic development. Any economic growth later results in overstepping the resource limits. Thus the system must incessantly gain external resources. Lack of external resources extorts a fundamental reform of the economic system — deconcentration of power and widening of economic liberty.

The present market-state system is different from a traditional model of state economic integration. The state is now one of the subjects of economic structure.