

Andrzej Wojtyna[■]

EKONOMICZNA ROLA PAŃSTWA KAPITALISTYCZNEGO
- GŁÓWNE KWESTIE SPORNE DOTYCZĄCE ASPEKTU REGULACYJNEGO

Problem ekonomicznej roli państwa w kapitalizmie należy do najżywiej obecnie dyskutowanych w literaturze ekonomicznej. Można również założyć, że utrzyma on swoją wagę również w przyszłości. Okazuje się bowiem, że nawet zagorzali krytycy nadmiernej roli państwa znajdują uzasadnienie dla jej zwiększenia. W konsekwencji - jak ironicznie zauważają J. E. Alt i K. A. Chrystal - piśmiennictwo dotyczące rosnącej roli państwa rośnie w szybszym tempie niż sam sektor państwowy¹. Rzetelna ocena ekonomicznej roli państwa jest dodatkowo utrudniona (niezależnie od merytorycznych trudności pomiaru) przez silną w tym wypadku interferencję z politycznymi i ideologicznymi opojami badacza oraz przez tzw. schizofreniczny stosunek ekonomistów do ekonomicznej roli państwa, na który zwracają uwagę m. in. M. Friedman i G. J. Stigler².

Jednym z najistotniejszych ogólnych problemów związanych z oceną ekonomicznej roli państwa, który jest ważnym źródłem wielu

[■] Dr, Instytut Ekonomii Politycznej, Akademia Ekonomiczna, Kraków.

¹ J. E. A l t, K. A. C h r y s t a l, Political Economics, Berkeley 1983, s. 176.

² Zob. M. F r i e d m a n, From Galbraith to Economic Freedom, "IEA Occasional Paper 49", London 1977, s. 41-42; G. J. S t i g l e r, The Citizen and the State Essays on Regulation University of Chicago Press, Chicago 1975, s. 103-113. M. Friedman pisze z ironią: "Nic nie tworzy tak wielu miejsc pracy dla ekonomistów co kontrola i interwencja państwa. Dlatego wszystkich ekonomistów cechuje schizofrenia: ich dyscyplina naukowa, wywołująca się od Adama Smitha każe im faworyzować rynek; ich własny interes każe im faworyzować interwencję. W efekcie znaczna część środowiska ekonomistów była zmuszona godzić te dwie przeciwstawne siły przez faworyzowanie rynku w ogólności i przeciwstawianie się mu w poszczególnych przypadkach", op.cit.

nieporozumień, jest brak precyzji pojęciowej. Istotę tego problemu można by określić jako brak wyraźnego rozgraniczenia między realnym a regulacyjnym - by posłużyć się terminologią J. Kornai - aspektem ekonomicznej roli państwa. Równoległe, a czasem nawet zamienne stosowanie argumentów dotyczących faktycznie dwu odrębnych grup zagadnień musi siłą rzeczy podnosić temperaturę dyskusji, nie przyczyniając się bynajmniej do lepszego naświetlenia spornych kwestii. Omawiane zamieszanie terminologiczne jest tym bardziej zastanawiające, że już nawet pobieżna analiza empiryczna wskazuje, że regulacyjny aspekt ekonomicznej roli państwa nie musi być wcale zbliżony ze zmianami w aspekcie realnym. Przykładowo Japonia ma najmniejszy wskaźnik wydatków publicznych spośród rozwiniętych krajów kapitalistycznych; niemniej jednak nie ma wątpliwości co do zakresu, efektywności lub częstotliwości, z jaką agencje rządowe interweniują w funkcjonowanie gospodarki tego kraju. Jedną z ważnych przyczyn istniejących nieporozumień są trudności pomiaru. O ile bowiem aspekt realny można stosunkowo łatwo zmierzyć, o tyle ilościowe uchwycenie aspektu regulacyjnego ekonomicznej roli państwa jest już zamierzeniem znacznie bardziej skomplikowanym. Aspekt realny można mierzyć dwiema grupami wskaźników. Pierwsza dotyczy tej części GNP, która jest bezpośrednio produkowana lub zakupywana przez państwo. Druga natomiast dotyczy zakresu, w jakim rząd dokonuje realokacji dochodów poprzez podatki i transfery pieniężne. R. L. Heilbroner i L. C. Thurow są zdania, że wskaźniki te mogą być traktowane jako przybliżony wyraz odpowiedniego stopnia "etatyzacji" gospodarki ("statist" economy) i zakresu państwa dobrobytu³. Brak równie prostych i stosunkowo jednoznacznych kryteriów odnoszących się do aspektu regulacyjnego może czasem prowadzić do stosowania w zastępstwie nieadekwatnych mierników. Mimo trudności w ilościowej ocenie aspektu regulacyjnego wydaje się, że to właśnie ten aspekt decyduje czy gospodarka jest w większym, czy mniejszym stopniu gospodarką mieszaną (degree of "mixedness")⁴ i czy ewoluje w kierunku kapitalizmu kierowanego czy kontrolowanego⁵. Prawdopodobnie A. Shonfield ma bo-

³ R. L. Heilbroner, L. C. Thurow, *The Economic Problem*, Englewood Cliffs 1984, s. 77.

⁴ Por. A. Shonfield, *In defence of the Mixed Economy*, Oxford 1984, s. 4.

⁵ Heilbroner, Thurow, *The Economic...*

wiem rację pisząc, że "liczą się raczej funkcje podjęte przez państwo niż jego zakres (mass)"⁶.

Już powyżej scharakteryzowane trudności terminologiczne wskazują, iż brak jest choćby podstawowych zrębów teorii ekonomicznej i politycznej interwencjonizmu państwowego, które byłyby akceptowane, jeśli nie przez wszystkie, to przynajmniej przez większość szkół teoretycznych. Większość teorii nie odnosi się bezpośrednio do interwencyjnej roli państwa samej w sobie, lecz analizuje ten problem pośrednio jako "parametr rynku", jako element niedoskonałości mechanizmu rynkowego⁷. Rozpad tzw. konsensu keynesowskiego przy braku - jak dotąd - nowego, równie szeroko akceptowanego paradigmatu znalazł m. in. wyraz w znacznym zróżnicowaniu stanowisk dotyczących wpływu państwa na przebieg procesów gospodarczych⁸. Zdaniem neokeynesistów, państwo nadal zachowuje znaczną możliwość aktywnego oddziaływania na gospodarkę. Tradycyjnie nastawieni monetaryści, tacy jak M. Friedman czy K. Brunner, reprezentują pogląd, że o ile w krótkim okresie polityka ekonomiczna może posiadać pewien wpływ na procesy gospodarcze, o tyle w długim okresie zależność taka nie występuje. Bardziej radykalni monetaryści spod znaku racjonalnych oczekiwań idą w swych konkluzjach znacznie dalej twierdząc, że aktywna polityka państwa nie jest możliwa nawet w krótkim okresie.

Dyskusja nad ekonomiczną rolą państwa, jaka toczy się w ramach głównego nurtu ekonomii (mainstream economics) ogniskuje się wokół dychotomii: zasady (rules) - działania dyskrecyjne (discretion). O ile główna linia ataku na ekonomiczną rolę państwa koncentruje się w przypadku jej aspektu realnego na implikacjach hipotezy wypychania (crowding-out), o tyle w odniesieniu do jej aspektu regulacyjnego podobną rolę spełnia hipoteza racjonalnych oczekiwań. Należy przy tym wyraźnie zaznaczyć, że sama ta hipoteza nie jest głównym czynnikiem prowadzącym do istotnych linii po-

⁶ S h o n f i e l d, In defence...

⁷ Por. L. N. L i n d b e r g, The Problems of Economic Theory in Explaining Economic Performance; "Government and Economic Performance", January 1982.

⁸ W dalszej części opracowania akcent położony jest na regulacyjny aspekt ekonomicznej roli państwa.

działu we współczesnej ekonomii. Znacznie ważniejszą rolę odgrywa ona dopiero w powiązaniu z innymi założeniami teoretycznymi i metodologicznymi poszczególnych szkół w ekonomii jak np. z założeniami dotyczącymi funkcjonowania rynku w przypadku tzw. nowej ekonomii klasycznej.

Obydwie główne wersje współczesnego monetaryzmu charakteryzuje wyraźna predylekcja do zasad polityki (i to nie tylko monetarnej) będąca kontynuacją poglądów H. Simonsa z połowy lat trzydziestych⁹. M. Friedman jest zdania, że chociaż dyskrecyjne działania rządu niekoniecznie muszą być zawsze negatywne, to jednak wywołują pewne "szumy" w systemie ekonomicznym, które interferują z cenami pełniącymi funkcję skutecznych sygnałów¹⁰. Jako podstawową zasadę polityki proponuje on w swych pracach stałą roczną stopę wzrostu ilości pieniądza równą średnioroczną, długookresową stopę wzrostu PNB (po uwzględnieniu długookresowych zmian w prędkości obiegu pieniądza). Jak już wspomniano, przedstawiciele nowej klasycznej ekonomii uważają, że również w krótkim okresie rząd powinien powstrzymać się od aktywnej polityki stabilizacyjnej. Wynika to z głównych założeń leżących u podstaw hipotezy racjonalnych oczekiwań:

- 1) iż podmioty gospodarcze podejmują swe decyzje wyłącznie w oparciu o czynniki realne,
- 2) że nie popełniają one systematycznych błędów w ocenie przebiegu zjawisk ekonomicznych.

Przy tak rygorystycznych założeniach żadne z określonych nieprzypadkowych zasad polityki nie będzie prowadzić do zmian w wielkościach realnych, ponieważ racjonalnie działające podmioty gospodarcze szybko zrozumieją jej istotę i w efekcie zmiany w wielkościach nominalnych nie spowodują odchylenia od naturalnej stopy bezrobocia i produkcji. W myśl tego rozumowania tylko przypadkowe zmiany w polityce ekonomicznej mogą wpływać na wielkości realne, ponieważ podmioty gospodarcze nie są w stanie ich antycypować. Może to prowadzić do dosyć paradoksalnego wniosku, iż w ramach polityki gospodarczej rząd powinien generować przypadkowe

⁹ Por. K. D. H o o v e r, Two Types of Monetarism, "Journal of Economic Literature", March 1984.

¹⁰ Zob. szerzej M. F r i e d m a n, Nobel Lecture: Inflation and Unemployment, "Journal of Political Economy" 1977, No 3.

zmiany. Zwolennicy nowej klasycznej ekonomii odpowiadają na ten argument stwierdzeniem, iż nawet gdyby taka polityka była w jakimś stopniu skuteczna, to nie byłaby ona pożądana, ponieważ zwiększałaby stopień niepewności. Polityka tego typu nie mogłaby ponadto być stosowana w sposób systematyczny, w związku z czym problematyczne staje się, czy w tym przypadku można w ogóle mówić o polityce¹¹. Niezależnie jednak od ogólnego wniosku pod adresem interwencyjnej działalności państwa, jaki wynika z teoretycznych ustaleń nowej szkoły klasycznej w ekonomii, można wyróżnić w ramach hipotezy racjonalnych oczekiwań przynajmniej dwa obszary pewnej "nieszczelności" teorii, dzięki której otwiera się pewna możliwość dla aktywnej polityki stabilizacyjnej¹²:

- przy dodatkowym założeniu, że rząd dysponując pewną przewagą informacyjną w stosunku do sektora prywatnego jest w stanie wykorzystać ją do zmniejszenia wahań produkcji wokół jej naturalnej stopy; D. K. H. Begg proponuje nazwać ten typ oddziaływania państwa precyzyjnym dostrajaniem (very fine tuning)¹³;

- w przeciwieństwie do polityki pieniężnej, polityka fiskalna jest nieskuteczna tylko w krótkim okresie. Wcześniejsze nieanticypowane zmiany w polityce fiskalnej nie wpłyną od razu na naturalną stopę produkcji, ale w dłuższym okresie mogą oddziaływać na możliwość pełnego zatrudnienia, ponieważ wpływają na bieżący poziom inwestycji¹⁴.

Z teoretycznych rozważań nowej ekonomii klasycznej rysują się dodatkowo dwa postulaty pod adresem zasad polityki gospodarczej:

- należałoby dać preferencję prostym zasadom, ponieważ w oparciu o proste zasady podmiotom gospodarczym łatwiej jest wyciągnąć wnioski o strukturze gospodarki¹⁵;

¹¹ Por. H o o v e r, Two Types...

¹² "Nieszczelności" te istnieją w ramach założeń samej teorii i nie należy ich wiązać z zarzutami wysuwanymi z pozycji innych kierunków teoretycznych w ekonomii.

¹³ D. K. H. B e g g, The Rational Expectation Revolution in Macroeconomics, Baltimore 1982, s. 151-152.

¹⁴ Wynika to m. in. z badań T. J. Sargenta i N. Wallace'a, R. J. Schillera i szeregu innych autorów.

¹⁵ Zwraca na to uwagę m. in. R. Lucas, wg H o o v e r, Two Types...

- zasady polityki uzależnione od pewnych warunków (conditional policy rules) są lepszym rozwiązaniem od zasad nieuwarunkowanych (unconditional policy rules); obydwa cechuje wyższość w stosunku do oddziaływania dyskrejonalnego¹⁶.

Wnioski wynikające z teoretycznych rozważań ekonomistów nie zawsze są zbieżne z poglądami wyrażanymi przez nich w sytuacjach, gdy przynajmniej równie ważny - jak formalna elegancja prezentacji i rygorizm wnioskowania - staje się realizm wygłaszanych sądów. Rozbieżność ta jest w pewnym stopniu uwarunkowana już schizofrenicznym stosunkiem ekonomistów do interwencyjnej roli państwa. Istnienie tego zjawiska w odniesieniu do przedstawicieli nowej ekonomii klasycznej uchwycił K. Smith, stwierdzając lapidarnie, a zarazem ironicznie, iż "zwolennicy ekonomii wolnorynkowej znajdują się w szczególnej sytuacji polegającej na zalecaniu szczegółowych polityk rządowych na bazie teorii, która nie wymaga ani pieniądza, ani państwa"¹⁷.

Jedną z najciekawszych pozycji literatury ekonomicznej ostatnich lat, która przynosi poglądy reprezentantów różnych szkół w teorii ekonomii w nieakademickiej właśnie formie, jest książka A. Klamera obejmująca wywiady przeprowadzone z jedenastoma wybitnymi ekonomistami amerykańskimi¹⁸. W swych wypowiedziach ustosunkowują się oni m. in. do omawianego dylematu "zasady - działania dyskrejonalne państwa".

R. Lucas, czołowy przedstawiciel nowej ekonomii klasycznej, podkreślając rolę zasad i dającego się przewidzieć postępowania rządu, zwraca zarazem uwagę, iż większy sens od mówienia o wielkości sektora państwowego w ogóle ma dyskutowanie o kosztach i korzyściach poszczególnych projektów¹⁹. T. Sargent, drugi obok Lukasa przywódca szkoły, stwierdza, że chociaż z pewnością nie

¹⁶ Argument ten został zaprezentowany formalnie przez J. B. Taylora, wg G. W o o d, Should the Government Change Course in 1982?, "IEA Occasional Paper 62", London 1982, s. 104.

¹⁷ K. S m i t h, The British Economic Crisis. Its Past and Future, Harmondsworth 1984, s. 146.

¹⁸ A. K l a m e r, Conversations with Economists, Totowa 1984.

¹⁹ Tamże, s. 42-43, 54.

jest przeciwny roli państwa, to jednak to, co uważa za najistotniejsze, to nauczenie się optymalnego sposobu tworzenia instytucji funkcjonujących w ramach interwencyjnej działalności państwa²⁰. Do podobnych w zasadzie konkluzji dochodzi trzeci ze znanych przedstawicieli nowej szkoły klasycznej R. Townsend, gdy stwierdza, że konieczna jest interwencyjna działalność państwa, jeśli nie chcemy dopuścić do anarchii, ale zbyt jeszcze mało wiadomo, na czym powinna ona faktycznie polegać. Jego zdaniem rozróżnienie między leseferyzmem a interwencjonizmem państwowym jest sztucznie wyolbrzymione²¹. Do podobnego wniosku, tyle że dotyczącego dyktandum "zasady - działania dyskrecyjne" dochodzi J. Tobin, jeden z najbardziej znanych neokeynesistów. Zwraca on również uwagę na trudności związane z praktycznym zastosowaniem zasad polityki. Uznaje on za nieuprawomocnione rozumowanie nowych klasyków, w myśl którego "jeśli nie wiesz, co czynisz, powinieneś czynić coś całkiem odmiennego niż dotychczas", ponieważ nie uważa, iż tego typu podejście można traktować jako zmniejszające stopień ryzyka. J. Tobin uznaje za lepsze rozwiązanie w podobnej sytuacji trwanie przy poprzednim rozwiązaniu, szczególnie gdy jego rezultaty okazały się w przeszłości zadowalające²². Jeszcze bardziej krytycznie odnosi się do argumentów nowych klasyków inny ze znanych neokeynesistów - F. Modigliani. Twierdzi on, że podstawowy wniosek wypływający z modeli teoretycznych tej szkoły, a mianowicie, iż nie ma miejsca dla polityki stabilizacyjnej opartej jest na absurdalnym modelu świata²³. Podobne w swej wymowie są wnioski R. Solowa²⁴.

Bardzo daleko idący w swym krytycyzmie wobec zasad polityki jest jeden z młodszych neokeynesistów - A. Blinder. Reprezentuje on bowiem pogląd, że w praktyce żadna z zasad polityki nie jest stosowana. Są one wykorzystywane w modelach teoretycznych, ale nie w faktycznie realizowanej polityce. Jego zdaniem również w przyszłości będziemy mieć do czynienia tylko z działaniami dys-

²⁰ Tamże, s. 80.

²¹ Tamże, s. 92.

²² Tamże, s. 108, 112.

²³ Tamże, s. 123.

²⁴ Tamże, s. 142.

kreojonalnymi, problem tylko, jakiego będą one rodzaju²⁵. Inny z młodszej generacji neokeynesiistów - J. Taylor jest w swych poglądach bardziej umiarkowany. Z jednej strony uważa on za bardzo cenne rozpatrywanie polityki makroekonomicznej w kategoriach jej zasad, ponieważ zachęca ono do spojrzenia długookresowego. Z drugiej strony uznaje on jednak istnienie pewnych przypadków, które wymagają podejścia dyskrejonalnego²⁶. Wreszcie K. Brunner, jeden z bardziej znanych i wpływowych monetarystów, opowiadając się za zasadami polityki, podkreśla rolę aspektu instytucjonalnego. Według niego, odpowiednie rozwiązania instytucjonalne winny kontrolować politykę gospodarczą, tak aby zminimalizować nieprzewidywalne zakłócenia zewnętrzne. Celem tego nacisku na rolę instytucji jest ograniczenie obciążenia informacyjnego, jakie jego zdaniem nakłada na podmioty gospodarcze polityka oparta na działaniach dyskrejonalnych²⁷.

Omówiony w niniejszym opracowaniu, siłą rzeczy ograniczony, zakres problemów sugeruje już sam w sobie, iż kwestia ekonomicznej roli państwa należy do najważniejszych, a zarazem najbardziej kontrowersyjnych we współczesnej ekonomii. Wielopłaszczyznowość problematyki, jej istotne implikacje dla polityki ekonomicznej są już wyraźnie widoczne nawet przy ograniczeniu pola analizy do regulacyjnego aspektu ekonomicznej roli państwa. Sytuacja staje się dodatkowo skomplikowana, gdy uwzględnimy jej aspekt realny, a szczególnie związki między rolą państwa a wydajnością pracy, dystrybucją dochodów, inflacją i bezrobociem. Sporne kwestie związane z każdym z tych związków to jednak temat na odrębne opracowanie.

²⁵ Tamże, s. 164-165.

²⁶ Tamże, s. 175-176.

²⁷ Tamże, s. 194.

Andrzej Wojtyna

ECONOMIC ROLE OF THE CAPITALIST STATE - MAIN CONTROVERSIAL
ISSUES CONCERNING THE REGULATIVE ASPECT

Numerous controversies, which appear in the course of the discussion on the economic role of the capitalist state once again animated in the West, result from an indistinct distinction made between the regulative and the real aspects of this problem.

One of the most important dimensions of the analyzed problem is a controversy regarding a dichotomy: principles of policy - discretionary activities of the state.

The main role in the theoretical discussion on this dichotomy is played by a hypothesis of rational expectations and controversial problems connected with it. These and other controversial issues account for the fact that the analyzed subject is one of the most important subjects in the contemporary economics. They carry also extremely significant implications for the pursued economic policy.