

Beata Kurczewska
Katedra Marketingu i Zarządzania
Uniwersytet Szczeciński

INTERWENCJONIZM PAŃSTWA I JEGO ROLA W GOSPODARCE

Rok 1989 uznaje się za koniec gospodarki centralnie planowanej, która działała w oparciu o sprawiedliwy system podziału dóbr ekonomicznych i usług. Okazało się, że nie można było dłużej podtrzymywać podstawowych instytucji tej gospodarki, takich jak państwowa własność, centralne planowanie, administracyjne zarządzanie czy lekkie ograniczenia budżetowe. Niezbędna stała się reforma systemowa wprowadzająca radykalne zmiany instytucjonalne umożliwiające rozwój wolnej przedsiębiorczości i wolnego rynku.

Głębokie reformy systemowe wymagały opracowania i wdrożenia nowych zasad działania gospodarki. Konieczne było min.:

- opracowanie nowych regulacji prawnych, gwarantujących swobody podejmowania działalności gospodarczej oraz wolności umów,
- zniesienie subwencji i dotacji,
- uwolnienie cen i otwarcie gospodarki,
- rozpoczęcie procesu prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych.

Początek reform w gospodarce to rozpad dotychczasowych mechanizmów regulacji, utrzymujących scentralizowany porządek, to punkt krytyczny w ewolucji procesu gospodarczego. Upadek starego systemu zapoczątkował tworzenie nowego – *gospodarki rynkowej*. Nie mogło stać się to jednak od razu. Stworzenie nowego porządku wymaga czasu i zgodnie z podejściem liberalnym powinno odbywać się drogą ewolucji. Pakiet reform wdrożony do gospodarki w 1990r. Zainicjował tworzenie gospodarki rynkowej, ale trzeba było czasu, żeby dawne mechanizmy przestały funkcjonować, a zaczęły działać nowe. Początek lat 90 charakteryzował się w gospodarce obecnością swoistego chaosu, który z biegiem czasu zanikł na skutek samoorganizacji transformującej się gospodarki, w której podmioty gospodarujące uzyskały swobodę działania.

W ewolucyjnym procesie transformacji uczestniczy państwo, ponieważ aktywność instytucji państwa przejawia się w działaniu każdego podmiotu i nie może być przez niego zignorowana. Państwo z reguły posiada wiele możliwości oddziaływania na zachowania podmiotów gospodarczych, ale w miarę rozwoju gospodarki rynkowej kontrola ta maleje, równocześnie zmienia się jej forma i treść.¹

Zmiany okresu przejściowego – *okresu chaosu* – w gospodarce znajdują odbicie w elektroenergetyce, sektorze infrastrukturalnym o strategicznym znaczeniu dla gospodarki kraju, ponieważ energia elektryczna stała się niezbędna we wszystkich dziedzinach życia. Zależy od niej funkcjonowanie całego przemysłu, jak również wszystkich innych sektorów infrastrukturalnych.

Z chwilą zapoczątkowania transformacji systemowej w ośrodkach decydujących o polityce gospodarczej państwa zaakceptowano pogląd o potrzebie głębokich zmian w

¹ Z. Drozdowicz, *Liberalne wyzwania*, Wydawnictwo Fundacji Humaniora, Poznań 1998, s. 99

zasadach funkcjonowania oraz sposobie organizacji sektorów.

1. Pojęcie państwa

Pojęcie państwa nie zawsze jest używane w sposób jednoznaczny. Najczęściej jednak pojmowane jest dosyć szeroko i **oznacza złożoną, zróżnicowaną wewnątrznie, wieloszczeblową strukturę administracyjną społeczeństwa zamieszkującego określone terytorium, dysponującą władzą ustawodawczą, wykonawczą i sędziowską.**² Na co dzień posługujemy się zwykle bardziej potocznym określeniem państwa, mając na myśli centralne i lokalne instytucje i urzędy publiczne, których działalność związana jest z funkcjonowaniem danego systemu społeczno – gospodarczego. W tym też, mniej więcej, sensie pojęcie to stosowane jest na ogół zarówno w obcojęzycznych, jak i w polskojęzycznych tekstach ekonomicznych. Równocześnie we współczesnych (w szczególności angielskich i amerykańskich) opracowaniach i podręcznikach z zakresu ekonomii termin „państwo” używany jest najczęściej wymienne z terminem „rząd”, podobnie jak termin „dochody/wydatki państwa” z terminem „dochody/wydatki rządu”, choć rzadko jest to wyraźnie deklarowane. Z powodu odwoływania się do opracowań powstałych na Zachodzie oraz z uwagi na fakt, że są one szeroko wykorzystywane w Polsce. Zwykle mamy na myśli coś więcej niż rząd, jako że rząd rozumiemy z reguły tylko rząd centralny, a więc główny organ centralnej władzy wykonawczej państwa. Jeśli chodzi o **funkcje państwa**, to można wyróżnić min. *funkcje ekonomiczne, społeczne i polityczne*. Między tymi funkcjami istnieją rozliczne związki. Funkcje ekonomiczne państwa, będące zasadniczym przedmiotem naszego zainteresowania, powiązane są zwłaszcza z jego funkcjami społecznymi, z niektórymi z nich nawet bardzo ściśle.

2. Argumenty za i przeciw ekonomicznej roli państwa

W literaturze ekonomicznej sformułowano dotychczas wiele argumentów na rzecz ekonomicznej roli państwa. Argumenty te związane są po części z czynnikami, które można odnieść do każdego typu gospodarki.³

Ważniejsze argumenty za ekonomiczną rolą państwa wiążą się zwykle z takimi czynnikami jak:

a) konieczność zabezpieczenia systemu gospodarczego od strony instytucjonalno -prawnej - w gospodarce rynkowej chodzi przede wszystkim o tworzenie przez państwo pewnych norm prawnych i instytucji chroniących prawa własności, regulujących funkcjonowanie systemu prywatnej przedsiębiorczości oraz obsługujących rynek;

b) niedoskonałości rynku i konkurencji w praktyce związane z monopolizacją gospodarki i innymi czynnikami (niedoskonała informacja, ograniczona mobilność czynników produkcji), prowadzące do nieprawidłowej alokacji zasobów gospodarczych oraz obniżania poziomu dobrobytu społeczeństwa. Państwo może te straty ograniczyć podtrzymując konkurencję, wzmacniając system obiegu informacji, usuwając bariery wejścia na rynek, przeciwdziałając praktykom monopolistycznym itp. ;

c) występowanie negatywnych efektów zewnętrznych w zakresie produkcji i konsumpcji. Państwo może nakłonić podmioty gospodarcze do pokrywania całości lub

² P. Dembiński, *Gospodarka rynkowa dla każdego*, Editions Spotkania, Warszawa 1992, s. 34

³ Tamże, s. 36-38

części kosztów związanych z ograniczeniem negatywnych skutków ubocznych ich działalności w sferze produkcji lub konsumpcji np. kosztów instalowania urządzeń zmniejszających zatrucie środowiska naturalnego lub natężenie hałasu. W ostateczności można nakazać ograniczenie tej działalności lub wprowadzić jej całkowity zakaz;

d) istnienie dóbr publicznych takich jak np. latarnie morskie, chodniki i oświetlenie ulic oraz usługi dostarczane przez armię, policję czy straż pożarną. Ze względu na trudności z egzekwowaniem opłat za korzystanie z tego typu dóbr oraz związane z tym wysokie koszty są one mało opłacalne dla sektora prywatnego i bez odpowiedniego zaangażowania się państwa mogłyby całkowicie zaniknąć;

e) istnienie dóbr szczególnie niekorzystnych lub korzystnych społecznie których konsumpcja ze względów społecznych jest szczególnie niepożądana np. narkotyki, alkohol, tytoń lub szczególnie pożądana np. niektóre szczepionki czy książki. Ocena przydatności takich dóbr dokonywane przez poszczególne jednostki mogą być zdecydowanie rozbieżne z ocenami dokonywanymi przez gremia i instytucje reprezentujące szersze społeczności lub społeczeństwa jako całość, co może być min. wynikiem niewiedzy jednostek lub świadomego hołdowania przez nie odmiennym powszechnie przyjętym wartościom i postępowania.;

f) występowanie takich zjawisk, jak duże wahania aktywności gospodarczej, bezrobocie, niepełne wykorzystanie mocy wytwórczych oraz inflacja, które prowadzą do destabilizacji gospodarki, niepewności i marnotrawstwa zasobów gospodarczych;

g) istnienie pozbawionych opieki ludzi starych, niedoświadczonych, upośledzonych i chorych, którzy nie są w stanie sami sobie poradzić;

h) powstawanie zbyt dużych, nie akceptowanych społecznie różnic dochodowych i majątkowych, które osłabiają motywację ludzi o niskich dochodach oraz sprzyjają różnego typu konfliktom o protestom.

Do istotnych zadań państwa należy min. określenie niezbędnego zakresu własności publicznej, a w ramach tej formy własności poszukiwanie takich rozwiązań instytucjonalno – prawnych, które pozwalają na precyzyjne rozgraniczenie praw własności do poszczególnych zasobów między różne społeczności, instytucje itp.⁴ Chodzi o to by te zasoby posiadały wyrazistego właściciela lub przynajmniej gospodarza odpowiedzialnego za ich wykorzystanie, gdyż tam gdzie prawa własności nie są jasno określone lub są określone źle stosunkowo najczęściej dochodzi do marnotrawstwa zasobów.

Jeśli chodzi o mechanizm rynkowy, to najważniejszym zadaniem państwa jest wspieranie konkurencji poprzez działania zbliżające rzeczywiste warunki w jakich funkcjonują podmioty gospodarcze do warunków odpowiadających konkurencji doskonałej. Chodzi w szczególności o usprawnienie systemu obiegu informacji ekonomicznej, zwalczanie struktur i praktyk monopolistycznych (ustawodawstwo antymonopolowe i bieżące przeciwdziałanie polityce typu monopolistycznego różnych podmiotów gospodarczych), eliminowanie barier wejścia na rynek itp. Działania tego typu sprzyjają lepszej alokacji zasobów gospodarczych i maksymalizacji społecznego dobrobytu, gdyż ograniczają skalę błędów w procesie podejmowania decyzji gospodarczych, usprawniają rachunek ekonomiczny oraz utrudniają stosowanie praktyk polegających na niepełnym wykorzystaniu czynników produkcji przy równoczesnym

⁴ Bremond J., Salort M., Odkrywanie ekonomii, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994, s. 79

podnoszeniu cen produktów i usług.

3. Funkcja stabilizacyjna i redystrybucyjna roli państwa

Stabilizacyjna rola państwa polega na podejmowaniu przez państwo działań stabilizujących gospodarkę przez realizację głównie takich celów jak: osiągnięcie i utrzymanie w dłuższym okresie wysokiego tempa wzrostu gospodarczego, wyeliminowanie lub przynajmniej ograniczenie inflacji i bezrobocia, zmniejszenie amplitudy wahań poziomu aktywności gospodarczej – wahań koniunkturalnych – oraz możliwie najlepsze wykorzystanie rzeczowych czynników produkcji. Są najważniejsze **cele makroekonomicznej polityki państwa**. Spośród nich celem akceptowanym przez wszystkich ekonomistów bez zastrzeżeń jest ograniczenie inflacji. Państwo może osiągać ten cel min. przez konsekwentną długookresową politykę ograniczania dopływu pieniądza do gospodarki oraz hamowania wzrostu dochodów i świadczeń społecznych. Stosunkowo więcej kontrowersji wzbudza bieżące regulowanie koniunktury. Wynika to z tego, że oddziaływanie na przebieg koniunktury wymaga precyzyjnych posunięć ze strony państwa, których ostateczny wynik nie jest pewny i wiąże się ze znacznymi kosztami.⁵

Wyróżnia się dwa zasadnicze rodzaje **polityki makroekonomicznej państwa**:

- a) politykę fiskalną określaną mianem polityki budżetowej,
- b) politykę monetarną – pieniężną.

Polityka fiskalna polega głównie na manipulowaniu poziomem podatków płaconych przez społeczeństwo i wydatków państwa, natomiast polityka monetarna – na manipulowaniu przez bank centralny w imieniu państwa stopą wzrostu podaży pieniądza. Podatki obniżają dochody i ograniczają wydatki prywatne na konsumpcję indywidualną, a ponadto wpływają na inwestycje, potencjalną produkcję i zatrudnienie. Zarówno polityka fiskalna jak i monetarna państwa oddziałuje przede wszystkim na popytową stronę gospodarki, przy czym oddziaływanie to ma głównie charakter krótkookresowy. Polityka ekonomiczna państwa wymaga stosowania różnorodnych instrumentów. Poprzez instrumenty polityki ekonomicznej rozumiemy zmienne pozostające pod kontrolą państwa.⁶ Można je podzielić na:

- bezpośrednio do których należą administracje nakazy, normy zakazy,
- pośrednio to np. obniżenie lub podwyższenie przez bank centralny stopy redyskontowej, zmiana stopy opodatkowania dochodów, zmiana kursu walutowego.

Redystrybucyjna rola państwa polega przede wszystkim na działaniach zmierzających do niwelowania zbyt dużych, nie akceptowanych społecznie różnic dochodowych i majątkowych oraz pomocy ludziom starym, upośledzonym i chorym, którzy nie są w stanie radzić sobie sami. Głównymi formami pomocy przez państwo są różnego typu świadczenia pieniężne w tym świadczenia dofinansowywane przez państwo np. emerytury, renty, zasiłki inwalidzkie i chorobowe, zasiłki dla bezrobotnych a także świadczenia w naturze w ramach powszechnej służby zdrowia i oświaty.

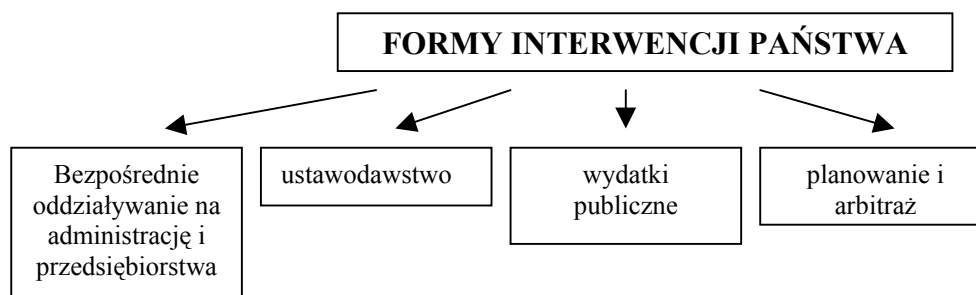
4. Różne formy interwencjonizmu państwowego

We wszystkich krajach świata interwencja państwa w dziedzinie gospodarczej i

⁵ Milewski R., Elementarne zagadnienia ekonomii, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995, s. 112

⁶ Milewski R., Podstawy ekonomii, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 56

społecznej stała się zjawiskiem niezwykle ważnym. Przede wszystkim przejawia się w reglamentacji, która określa ramy w jakich muszą się kształtować relacje między jednostkami gospodarującymi. Innym przejawem interwencji są wydatki państwa i społeczności lokalnych oraz działalność sektora publicznego.⁷

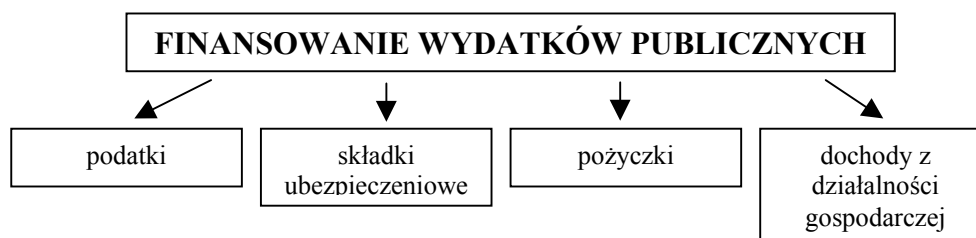


Rysunek 1. Formy interwencji państwa
Źródło: opracowanie własne

Interwencjonizm państwa ma również charakter finansowy, wyraża się on w świadczeniach społecznych dokonywanych przez organizacje odpowiedzialne za redystrybucję dochodów, a także przez udzielanie ulg podatkowych i subwencji mających na celu sprzyjanie zatrudnieniu oraz ułatwianie przeszkolenia i adaptacji pracowników jeżeli są niezbędne.

Do form interwencjonizmu zaliczamy:

- a) opłaty obowiązkowe – do których zalicza się finansowanie wydatków publicznych,



Rysunek 2. Finansowanie wydatków publicznych
Źródło: opracowanie własne

Podatki i składki ubezpieczeniowe to opłaty obowiązkowe. Podatki służą do finansowania wydatków państwa i społeczności lokalnych. Składki ubezpieczeniowe różnią się od podatków tym, że ich przeznaczenie określone jest przed wniesieniem opłaty. Ponadto pożyczki i dochody z działalności gospodarczej państwa służą finansowaniu wydatków publicznych.

Często pojawiają się kontrowersje wokół interwencjonizmu państwowego.

⁷ Kujda M., Podstawy ekonomii dla zawodu technik handlowiec, Wydawnictwo Oświatowe FOSZE, Rzeszów 1997, s. 33

Spowodowane jest to min. faktem, że państwo reguluje swoje dochody i wydatki a mimo to pojawia się zjawisko deficytu budżetowego. Wówczas dochody państwa są niższe niż wydatki. Państwo wówczas zaciąga pożyczki od gospodarstw domowych, emituje dodatkowe ilości pieniądza (tworząc inflację) lub pobiera część pieniądza od organizacji kontrolowanych przez państwo.

5. Rola państwa w procesie transformacji gospodarki polskiej

Dotychczasowe rozważania dotyczące państwa pozwalają sformułować kilka uwag odnoszących się do roli państwa w procesie transformacji polskiej gospodarki. Nie ulega wątpliwości, że państwo odgrywa bardzo istotną rolę w procesie transformacji polskiej gospodarki. Jest ona istotna chociażby ze względu na bezprecedensowy charakter tego typu transformacji, oznaczającej w istocie całkowitą zmianę społeczno – gospodarczego ustroju kraju. Jednym z kluczowych zadań państwa jest „odpaństwowienie” gospodarki i życia społecznego. Potrzebna jest znacząca rola państwa w okresie przejściowym, po to aby możliwe było jej zdecydowane ograniczenie w przyszłości.⁸

Rola państwa w okresie polskiej gospodarki jest zdeterminowana przede wszystkim trzema uzależnionymi od siebie czynnikami:

1. specyfiką tego okresu, tzn. charakterem przeobrażeń jakie muszą nastąpić w trakcie przechodzenia od gospodarki centralnie planowanej do gospodarki rynkowej,
2. skalą nowych nie do końca przewidywanych wcześniej ekonomicznych i społecznych trudności wywołanych tymi przeobrażeniami,
3. długością okresu dochodzenia do pożądanego modelu gospodarki rynkowej.

Nie bez znaczenia jest również rola państwa w procesie prywatyzacji transformowanej gospodarki. Przechodzenie do gospodarki rynkowej nie jest możliwe bez prywatyzacji aktywów publicznych, która powinna towarzyszyć de regulacji i liberalizacji. Prywatyzacja w naszym kraju w przeciwieństwie do prywatyzacji w krajach zachodnich przeprowadzona była przy braku rynku kapitałowego i bardzo ogólnych mechanizmach rynkowych z nadmiernym udziałem sektora publicznego w stosunku do własności prywatnej, przy jednoczesnym ograniczeniu środków finansowych społeczeństwa i przy małym zainteresowaniu w ewentualnym udziale inwestorów zagranicznych z powodu stosunkowo wysokiego poziomu kosztów zastosowania kapitału. Z braku rynku kapitałowego i powszechnego braku równowagi cen nie było żadnej możliwości określenia wartości handlowej na podstawie spodziewanej rentowności. Typowy dla gospodarki znajdującej się w procesie transformacji brak przejrzystości, nawet gdy dyrekcje i negocjatorzy starały się solidnie załatwić sprawy stanowił największą przeszkodę.

6. Podsumowanie

Rola państwa jest wciąż poważna dla polskiej gospodarki, społeczeństwa i

⁸ Rechul H., Ewolucja roli państwa w energetyce, Uniwersytet Wokół Energetyki., Katowice – kwiecień 2002r, s.25

pojedynczego obywatela tego kraju. Państwo musi rozwiązywać kwestie tworzenia nowego ładu prawnego oraz dostosowanie go do standardów obowiązujących w Unii Europejskiej do której Polska chce przystąpić. Ponadto państwo musi tworzyć i wspomagać rozwój instytucji obsługujących rynek, zwłaszcza instytucji finansowych. Nie bez znaczenia jest też rola państwa w planowaniu i przeprowadzaniu reform. Pojawiające się w międzyczasie zjawiska negatywne gospodarki jak; inflacja, duże bezrobocie, gwałtowny spadek stopy życiowej większości obywateli oraz pojawienie się dużych obszarów ubóstwa przy równoczesnym pogłębianiu się różnic dochodowych i majątkowych to ważne dziedziny życia z którymi przeciętny obywatel nie jest sobie sam w stanie poradzić. Wiele z nich będzie występować z różnym natężeniem w przyszłości. Duża aktywność państwa w ograniczaniu skali tych negatywnych zjawisk jest pożądana, chodzi jednak również o to, aby przy okazji został zahamowany proces zasadniczych przeobrażeń systemowych. Natomiast cel ogólny państwa polega na zapewnieniu wzrostu gospodarczego, zapobieganiu nadmiernemu bezrobociu i dążeniu do wewnętrznej równowagi płatniczej. Realizacja celu ogólnego możliwa jest poprzez rozwiązywanie problemów cząstkowych dotyczących poszczególnych dziedzin życia społecznego i ekonomicznego. Państwo realizuje politykę interwencjonizmu w rolnictwie, przemyśle, na rynku pracy, finansuje i organizuje politykę socjalną, politykę regionalną, stymuluje badania naukowe. Zakres interwencji państwa w poszczególne dziedziny jest różny i zmienia się, a decydują o tym ogólne założenia polityki społeczno – ekonomicznej oraz hierarchia celów.