

CZEŚĆ I

PAŃSTWO W GOSPODARCE

Ireneusz Miciuła
Krzysztof Miciuła

ROZDZIAŁ 1

ROLA PAŃSTWA W GOSPODARCE W DOBIE KRYZYSU

Wprowadzenie

Problematyka roli państwa w gospodarce jest wielowątkowa, a równocześnie bardzo kontrowersyjna. Między innymi dlatego przeprowadzając analizę należy poświęcić dość dużo miejsca zarówno istocie i znaczeniu roli państwa w gospodarce oraz argumentom przemawiającym za jak i przeciw ingerencji państwa w gospodarkę. W obliczu obecnego kryzysu jest to tematyka niezwykle istotna, ze względu na fakt, iż wiele państw zastanawia się nad skutecznością i zasadnością interwencji państwa w mechanizm rynkowy.

Pojęcie państwa nie zawsze jest używane w sposób jednoznaczny. Jednak najczęściej oznacza złożoną, zróżnicowaną wewnątrznie, wieloszczeblową strukturę administracyjną społeczeństwa zamieszkującego określone terytorium, dysponującą władzą ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą (Milewski 2000). Przytaczając inną definicję, można powiedzieć, iż państwo jest formą organizacji społeczeństwa globalnego, które jest związane terytorialnie i hierarchicznie oraz pełni wyznaczone przez stopień rozwoju społeczne funkcje. Na co dzień posługujemy się zwykle bardziej potocznym określeniem państwa, mając na myśli centralne oraz lokalne instytucje i urzędy publiczne, których działalność związana jest z funkcjonowaniem danego systemu społeczno-gospodarczego. W tym też sensie pojęcie to stosowane jest na ogół zarówno w obcojęzycznych, jak i w polskojęzycznych tekstach ekonomicznych. Równocześnie we współczesnych opracowaniach i podręcznikach z zakresu ekonomii termin „państwo” używany jest najczęściej wymienne z terminem „rząd”. Jeśli chodzi o funkcje państwa, to można wyróżnić między innymi funkcje ekonomiczne, społeczne i polityczne. Między tymi funkcjami istnieją rozliczne związki. Funkcje ekonomiczne państwa, będące zasadniczym przedmiotem zainteresowania, powiązane są zwłaszcza z jego funkcjami społecznymi, a z niektórymi z nich nawet bardzo ściśle.

Pięć ogólnych funkcji państwa w gospodarce według prof. Bella (Hall, Taylor 2002):

- a) Państwo jako inicjator bogactwa,
- b) Państwo jako obrońca i strażnik,
- c) Państwo jako podmiot regulujący,
- d) Państwo jako arbiter i rozdzielca,
- e) Państwo jako organizator.

Jak widać z powyższej koncepcji funkcje państwa odnoszą się do wszystkich dziedzin życia, w których następstwa działań państwa są wywoływane i występują. Stosunki gospodarcze stanowią niewątpliwie istotną część ogółu stosunków społecznych. Obejmują powiązania podmiotów występujących w różnych rolach. Realizacja funkcji państwa nie może ominąć stosunków gospodarczych, chociażby oddziaływanie państwa na procesy gospodarcze było uznawane za zbędne. Powody dla których państwo wkracza w sferę stosunków gospodarczych mają charakter polityczny, społeczny i ekonomiczny. Podobny charakter mają skutki oddziaływania państwa na gospodarkę. Działania państwa mogą mieć charakter kreatywny (tworzenie polityki gospodarczej, programów, planów makroekonomicznych), a także czynności organizatorskich, reglamentacyjnych, nadzorczych i kontrolnych. Ochrona stosunków gospodarczych może wiązać się z potrzebą doskonalenia tych stosunków. Państwo może je inicjować, przeprowadzać, lub im sprzyjać. Powinnością państwa jest utrzymanie suwerenności, utrzymywanie zdobyczy narodowych o charakterze kulturowym, naukowym, zapewnienie społeczeństwu bezpieczeństwa, porządku publicznego, sprawne funkcjonowanie urzędów i instytucji państwowych, zapewnienie edukacji, ochrony zdrowia, udzielanie pomocy i świadczeń społecznych itp. Dla spełniania tych powinności niezbędne jest ponoszenie wydatków o charakterze publicznym. Rola państwa sprowadza się do stworzenia systemu gromadzenia dochodów publicznych oraz racjonalnego i efektywnego ich wykorzystania. Realizacja przez państwo poszczególnych funkcji może prowadzić do pewnych kolizji. Powinnością państwa staje się wówczas ich łagodzenie.

Najważniejszą i niekwestionowaną funkcją państwa bez której trudno wyobrazić sobie sprawne funkcjonowanie gospodarki i społeczeństwa, a którą nie łatwo byłoby jednoznacznie sklasyfikować jest tworzenie odpowiedniego ładu instytucjonalno-prawnego. Jest to zadanie długookresowe, polegające nie na bieżących interwencjach państwa, lecz na ustanawianiu trwałych, stabilnych instytucji i reguł działania („reguł gry”).

Znaczenie i funkcje państwa w gospodarce

Obecność państwa w gospodarce wynika z konieczności korygowania niektórych efektów działań mechanizmu rynkowego:

1. Nieefektywność
 - niedoskonała konkurencja, monopole,
 - negatywne efekty zewnętrzne,
 - brak zainteresowania dziedzinami działalności w sferze tzw. dóbr publicznych.
2. Nierówność dochodów
 - rozpiętości w poziomie dochodów i warunków życia ludności.
3. Niestabilność gospodarki
 - wahania koniunktury, recesja, niskie tempo wzrostu, bezrobocie.

Współcześnie poglądy ekonomistów na rolę państwa w gospodarce można podzielić na dwie kategorie:

- podstawowe funkcje państwa, co do których istnieje ogólny konsensus,
- funkcje państwa jako zarządcy i regulatora, co do których nie wszyscy są zgodni.

Do pierwszej grupy (konsensus) można zaliczyć:

- zapewnienie podaży dóbr tzw. publicznych, a więc takich, których rynek nie dostarczyłby w należytej ilości,
- zapewnienie ładu i porządku wewnętrznego oraz bezpieczeństwa zewnętrznego,
- organizację systemu pieniężnego.

Główne cele tworzenia norm prawnych oraz instytucji w gospodarce rynkowej to:

1. Ochrona własności prywatnej i prawa poszczególnych jednostek, a także prawa większych zbiorowości i społeczeństwa jako całość,
2. Organizowanie sprawnego systemu obiegu informacji ekonomicznej,
3. Ustanawianie zasad funkcjonowania instytucji obsługujących rynek np. giełda, instytucje finansowe,
4. Ustanawianie zasad prowadzenia działalności gospodarczej,
5. Określenie warunków konkurencji między podmiotami krajowymi i zagranicznymi,
6. Określenie stosunków między producentami i konsumentami oraz między przedsiębiorcami i pracownikami.

Alternatywne funkcje państwa:

- stabilizacja gospodarki przy użyciu dostępnych narzędzi polityki fiskalnej i monetarnej,
- stymulowanie wzrostu gospodarczego,
- protekcjonizm socjalny i gospodarczy,
- redystrybucja dochodu,
- utrzymywanie sektora przedsiębiorstw państwowych w celu zapewnienia podaży niektórych dóbr prywatnych (np. w Polsce hutnictwo, górnictwo),
- interwencje ingerujące w mechanizm rynkowy (np. w Polsce, ale również w UE władze często interweniują na rynku rolnym).

Współczesne poglądy ekonomistów spowodowały, iż obecnie największe znaczenie odgrywają dwie doktryny:

- Etatyzm - ekonomiści reprezentujący takie podejście twierdzą, że państwo powinno pełnić aktywną rolę w gospodarce, co stanowi czynnik stabilizujący i przyczyniający się do podniesienia ogólnego bogactwa narodu. Przedstawiciele tej doktryny uważają, że państwo powinno podejmować kluczowe decyzje rozwojowe oraz zapewniać obywatelom pracę i godziwe wynagrodzenie, a także troszczyć się o najbiedniejszych i najsłabszych. Nie musi to jednak oznaczać rezygnacji z gospodarki rynkowej i przejścia do gospodarki planowej - socjalizmu.
- Liberalizm - poglądy postulujące ograniczenie roli państwa w gospodarce do minimum. Podstawą jest założenie o przewadze alokacji wolnorynkowej nad gospodarką sterowaną. Najważniejszym elementem rynku jest konkurencja, która zapewnia najbardziej efektywne wykorzystanie czynników wytwórczych. Główną rolą państwa jest tworzenie ładu społecznego i kontrolowanie jego przestrzegania. Państwo powinno tylko uzupełniać działanie rynku.

Tworzenie dobrego prawa oraz wspieranie instytucji zapewniających sprawne funkcjonowanie nowoczesnego systemu prywatnej przedsiębiorczości i samego rynku nie może być dziełem przypadku, wymaga więc czynnego zaangażowania się państwa (Drozdowicz, 1998). W praktyce oznacza to m.in. dobre współdziałanie różnych, niezależnych od siebie organów władzy państwowej, w tym organów władzy ustawodawczej, wykonawczej (zwłaszcza rządu) i sędziowskiej, organów władzy centralnej i lokalnej itp.

Polityka gospodarcza to świadome oddziaływanie władz państwowych na gospodarkę narodową – na jej dynamikę, strukturę i funkcjonowanie, na stosunki ekonomiczne w państwie oraz na jego relacje z zagranicą (Milewski 2000). Inna definicja mówi, że jest to działalność państwa, polegająca na określeniu bieżących i perspektywicznych celów społeczno – gospodarczych oraz ich realizacji, w oparciu o poznane prawa społeczno – ekonomiczne oraz za pomocą metod i środków wynikających z zasady racjonalnego gospodarowania (Begg i inni 2000). Polityka gospodarcza polega na ingerencji w procesy produkcji, podziału wytworzonych dóbr oraz ich konsumpcji. Dobra polityka gospodarcza to taka, która stwarza stabilne ramy dla poprawnych długofalowych decyzji podmiotów

gospodarczych i przy której ich wyniki finansowe zależą od własnej gospodarności, a nie od siły nacisku na państwo. Do tych stabilnych ram należy stabilny pieniądz. Wobec tego to, co służy stabilizacji pieniądza, należy uznać za korzystne dla interesów wszystkich grup, zaś wszystko, co godzi w stabilność pieniądza (np. wzrost wydatków budżetowych bez pokrycia) jest szkodliwe dla interesów wszystkich - interesów rozumianych mądrze i długofalowo.

Tak jak wielki kryzys był niewątpliwie punktem zwrotnym w historii gospodarczej XX w., tak wydana w 1936 r. Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza Johna Maynarda Keynesa zrewolucjonizowała teorię ekonomii. Rewolucja keynesowska oznaczała pojawienie się nowych jakościowo argumentów uzasadniających konieczność odgrywania przez państwo istotnej roli w gospodarce, a przede wszystkim prowadzenia przez nie aktywnej polityki stabilizacyjnej. Jednak teza o konieczności włączania się państwa w przebieg procesów rynkowych nie pojawiła się dopiero z Keynesem i jego teorią. Opracowania poświęcone temu zagadnieniu sięgają do korzeni klasycznej ekonomii i filozofii wolnorynkowej, której niekwestionowanym ojcem jest Adam Smith, uznający przy tym racje przemawiające za uczestnictwem państwa w gospodarce. Smith twierdził m.in., że samoczynnie działający mechanizm rynkowy sprawia, iż podyktowane egoizmem działania przedsiębiorczych jednostek i podmiotów gospodarczych gwarantują dobroczynne skutki dla ogółu społeczeństwa dopiero wtedy, gdy w społeczeństwie i w gospodarce panują sprawiedliwe prawa i porządek, a konkurencji nie ograniczają monopole. Państwo w tej koncepcji powinno być silne, ale jednocześnie jego ekonomiczne funkcje powinny być sprowadzone do niezbędnego minimum. Choć to współdziałanie prywatnej gospodarki rynkowej i władzy publicznej zmieniało się w czasie, to aż do wielkiego kryzysu i rewolucji keynesowskiej działania państwa traktowane były bardziej jako czynnik ułatwiający lub wspomagający mechanizm rynkowy. Keynes, badając przyczyny wielkiego kryzysu, dowodził, że same mechanizmy wolnego rynku są niewystarczające do powstrzymania wzrostu bezrobocia i cyklicznego załamania koniunktury. Dlatego, jego zdaniem, państwo jako największy aktor na scenie gospodarczej powinno wziąć na siebie obowiązek pobudzania produkcji, głównie poprzez zwiększanie wydatków publicznych, tj. aktywne zarządzanie popytem. Po drugiej wojnie światowej keynesizm stał się doktryną ekonomiczną krajów zachodnich. Do końca lat sześćdziesiątych ubiegłego wieku rządy zwiększały swoją obecność w gospodarce. Rosły wydatki państwa, a w konsekwencji – podatki. Coraz większe pieniądze przeznaczano na walkę z bezrobociem i programy socjalne. Wzrost podatków prowadził do wzrostu kosztów produkcji, ten zaś owocował wzrostem cen i inflacji. Rządzący uznawali, że warto pogodzić się z wyższą inflacją w zamian za utrzymanie państwa opiekuńczego i niższe bezrobocie. Okazało się jednak, że akceleracji ulega inflacja i bezrobocie, natomiast gospodarki bogatych państw zachodnich pogrążają się w recesji. Wydarzenia te podważyły założenia ekonomii keynesowskiej, której piętą achillesową okazały się: stosunkowo powierzchowne ujęcie przede wszystkim analizy inflacji i wpływu czynników monetarnych na gospodarkę oraz dość pobieżne potraktowanie kwestii związanych z podaźową stroną gospodarki. Wtedy na scenie gospodarczej pojawił się Milton Friedman wraz ze swoją teorią monetarystyczną. Tak jak wielki kryzys przyczynił się do rozpowszechnienia rewolucji keynesowskiej w teorii ekonomii, tak „wielka inflacja” lat siedemdziesiątych otworzyła umysły ekonomistów i polityków gospodarczych na kontrewolucję monetarystyczną z Miltonem Friedmanem w roli głównej. Jego publikacje poświęcone polityce monetarnej i fiskalnej oraz teorii monetarnej w ogromnej mierze przyczyniły się do stopniowego słabnięcia wiary ekonomistów w zdolność państwa do osiągania pożądanych celów w dziedzinie produkcji i zatrudnienia przy wykorzystaniu interwencjonizmu państwowego, opartego na aktywnym zarządzaniu popytem. Sam Friedman, nazywany najczęściej ojcem monetarizmu, został przedstawiony jako klasyczny liberał, który, podobnie jak inni klasycy ekonomii, opowiadał się za państwem minimalnym, skoncentrowanym na tradycyjnych, niezbywalnych

funkcjach. Friedman czerpał z dorobku Adama Smitha oraz Johna Stuarta Milla i można śmiało powiedzieć, że w dużym stopniu przyczynił się do reaktywacji w drugiej połowie XX wieku ekonomii liberalnej, która wychodziła z założenia, że rynek najlepiej rozdysponuje dostępne zasoby w gospodarce i to właśnie dzięki niemu są one wykorzystywane optymalnie, a bezrobocie, nawet jeśli się pojawia, to jest wynikiem przejściowych zakłóceń. Friedman argumentował, że współczesna gospodarka jest znacznie bardziej odporna na kryzysy gospodarcze, niż to się wydawało Keynesowi, będącemu pod wrażeniem wielkiego kryzysu. Uznał zatem, że brak stabilności w gospodarce wywołują nie prywatni uczestnicy rynku, lecz państwo. Według niego państwo nie powinno podejmować działań uznaniowych w celu pobudzania koniunktury, zwłaszcza w krótkim okresie. Powinno się wycofać z gospodarki, zmniejszyć wydatki, obniżyć podatki i zająć się jedynie kontrolą podaży pieniądza. Pieniądz powinien dopływać do gospodarki równomiernie, w tempie zbliżonym do potencjalnego wzrostu gospodarczego, a tym samym nie powodować inflacji i przeciwdziałać deflacji.

Podstawowym celem polityki państwa jest zwiększenie efektywności ekonomicznej systemu rynkowego, obniżanego przez okresowe recesje, jak również przez inne przyczyny np. niesprawne działanie rynków w wyniku istnienia monopolu oraz istnienia w coraz większym zakresie zewnętrznych kosztów (np. zanieczyszczenie środowiska). Aby ustrzec się zagrożeń wynikających z „niedoskonałości” rynku, państwu przypisuje się odpowiednie funkcje korygujące rynek.

Tradycyjne funkcje państwa:

- określenie i ochrona praw własności,
- zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego,
- utrzymanie wymiaru sprawiedliwości,
- kształtowanie i utrzymywanie systemu oświaty,
- kształtowanie systemu pieniężnego.

Współczesne funkcje państwa:

- ochrona praw własności oraz stabilizowanie gospodarki,
- ochrona środowiska naturalnego w ujęciu krajowym i regionalnym,
- zapewnienie racjonalnej gospodarki zasobami naturalnymi,
- działania na rzecz ochrony konsumentów,
- przeciwdziałanie nieuczciwej konkurencji,
- regulowanie warunków pracy i ochrona pracowników,
- kształtowanie systemu ochrony zdrowia,
- kształtowanie systemu zabezpieczenia społecznego.

We współczesnej gospodarce państwo spełnia 3 podstawowe funkcje:

1. Alokacyjną,
2. Redystrybucyjną,
3. Stabilizacyjną.

Alokacyjna funkcja państwa polega na podejmowaniu działań sprzyjających optymalnej alokacji zasobów gospodarczych. Funkcja ta obejmuje działania państwa, których celem jest stworzenie przesłanek i warunków rozwoju gospodarczego przez rozbudowę infrastruktury ekonomicznej i społecznej, politykę strukturalną oraz politykę prewencyjną w zakresie ochrony środowiska. Dominacja własności prywatnej, a także rynkowego mechanizmu regulowania procesów gospodarczych to główne filary gospodarki rynkowej i podstawowe warunki efektywnego gospodarowania (Dembiński, 1992). Zasadniczym działaniem państwa w gospodarce jest więc rozszerzanie prywatnej przedsiębiorczości i rynku. Własność prywatna nastawiona na maksymalizację korzyści pozwala na najlepsze wykorzystanie zasobów będących w ich dyspozycji. W pewnych przypadkach jednak interes

jednostki, zwłaszcza krótkookresowy może być wyraźnie sprzeczny z interesem szerszej społeczności lub całego społeczeństwa. Dlatego też w niektórych sytuacjach i obszarach życia istnieje problem wyboru adekwatnych form własności oraz przypisania konkretnych uprawnień posiadaczom poszczególnych obiektów. Istnieje też problem zmiany form własności:

- prywatyzacja (z państwowej na prywatną)
- nacjonalizacja (z prywatnej na państwową)

Aktualnie, w czasie kryzysu można dostrzec nacjonalizację przedsiębiorstw i banków w celu ratowania ich przed bankructwem.

Do zadań państwa należy między innymi: określanie zakresu własności publicznej (zasoby czy obiekty powinny mieć wyrazistego właściciela odpowiedzialnego za ich wykorzystanie). Bardzo ważne jest też wprowadzenie takich rozwiązań instytucjonalno-prawnych, które sprzyjałyby nieustannej wymianie praw własności (zasoby gospodarcze trafiają do tych, którzy potrafią je najlepiej wykorzystać).

Najważniejszym zadaniem jeżeli chodzi o mechanizm rynkowy jest wspieranie konkurencji. Państwo prowadzi działania zbliżające rzeczywiste warunki funkcjonowania podmiotów gospodarczych do warunków odpowiadającym założeniom konkurencji doskonałej. Szczególnie ważne jest usprawnienie systemu informacji ekonomicznej, zwalczanie praktyk monopolistycznych, a także eliminowanie barier wejścia na rynek. Działania te powinny sprzyjać lepszej alokacji zasobów i maksymalizacji społecznego dobrobytu.

Stabilizacyjna i redystrybucyjna funkcja państwa obejmuje najważniejsze cele makroekonomiczne państwa. Ich zadania polegają na podejmowaniu działań mających na celu ograniczanie inflacji i bezrobocia, osiąganie i utrzymywanie w dłuższym okresie wysokiego tempa wzrostu gospodarczego, zmniejszanie amplitudy wahań koniunkturalnych, czyli zachowanie ogólnej równowagi rynkowej.

Istotnym problemem każdej gospodarki i każdego społeczeństwa jest wzrost ogólnego poziomu cen. Szkodliwość tego zjawiska powoduje uznanie walki z nim za jedno z ważniejszych zadań każdego rządu. Po określeniu przyczyn wzrostu ogólnego poziomu cen w gospodarce określa się odpowiednią politykę antyinflacyjną. Stosunkowo najwięcej kontrowersji wśród ekonomistów wzbudza jednak bieżące regulowanie koniunktury, dlatego że oddziaływanie na przebieg koniunktury wymaga bardzo precyzyjnych i zarazem zmiennych w czasie posunięć ze strony państwa, których ostateczny wynik jest na ogół niezbyt pewny i wiąże się ze znacznymi kosztami.

Makroekonomiczna polityka państwa jest realizowana w ramach polityki fiskalnej i polityki monetarnej, które odgrywają ważną rolę i mają największy wpływ na całość gospodarki, ograniczenie recesji, ograniczenie bezrobocia i inflacji. Polityka fiskalna nazywana również polityką budżetową rządu polega głównie na manipulowaniu poziomem podatków płaconych przez społeczeństwo i wydatków państwa. W tradycyjnym ujęciu polityka fiskalna oznacza decyzje rządu dotyczące wydatków i podatków. Tak rozumiana polityka fiskalna spełnia dwie podstawowe funkcje: zapewnia finansowanie i kształtowanie wydatków publicznych z jednej strony oraz zapewnia funkcjonowanie systemu podatkowego, gromadzącego środki na ten cel, z drugiej strony. Współcześnie zakres celów stawianych przed polityką fiskalną jest znacznie szerszy. Wykorzystuje się ją bowiem jako czynnik oddziaływania na aktywność podmiotów gospodarczych i kształtowanie ogólnej koniunktury. Polityka fiskalna w tym szerokim znaczeniu została skonstruowana przez J.M. Keynesa, którego zdaniem państwo powinno aktywnie oddziaływać na przebieg procesów gospodarczych. Dla tego autora stanem normalnym w gospodarce jest nierównowaga, stan równowagi jest zaś celem, do którego gospodarka powinna zmierzać. Osiągnięcie tego celu

jest według Keynesa możliwe tylko w warunkach ingerencji państwa w gospodarkę. W teorii ekonomii koncepcja ta nosi miano interwencjonizmu państwowego .

Polityka fiskalna, stanowiąc integralny element interwencjonizmu państwowego, powinna zapewnić realizację następujących celów:

- walkę z bezrobociem i inflacją,
- stabilizację cen,
- wzrost gospodarczy,
- równowagę bilansu płatniczego,
- efektywny podział zasobów ekonomicznych.

Realizacja wymienionych celów wymaga użycia określonych instrumentów. Ogólnie rzecz biorąc, instrumentarium polityki fiskalnej stanowią podatki i wydatki rządowe.

Natomiast do najważniejszych instrumentów państwa w realizacji swoich funkcji należą:

1. Polityka kredytowa (inwestycyjna). W okresie kryzysu zadaniem państwa jest stymulowanie popytu, co można osiągnąć przez wzrost inwestycji. Inwestycje będą wzrastały wtedy, gdy przedsiębiorcy uzyskają w bankach kredyty na korzystnych warunkach. Sprzyjać temu może określona polityka państwa, polegająca na obniżeniu stopy procentowej, obniżeniu rezerwy bankowej w bankach komercyjnych lub obniżeniu stopy redyskontowej stosowanej przez bank centralny wobec banków komercyjnych. Tego rodzaju operacje prowadzone przez rząd określa się jako operacje na otwartym rynku kredytowym.
2. Polityka podatkowa i zasada przyspieszonej amortyzacji. W okresie kryzysu państwo obniża stopę podatkową, by w rękach przedsiębiorców pozostawić większą ilość środków pieniężnych, którą mogliby oni przeznaczyć na inwestycje. Zasada przyspieszonej amortyzacji polega na tym, że państwo skraca okres amortyzacji, co w efekcie oznacza sztuczne zwiększenie kosztów i zmniejszenie zysków przedsiębiorców. Zmniejszenie podstawy opodatkowania oraz dodatkowo zmniejszanie stopy podatkowej powoduje, iż przedsiębiorcy dysponują większymi zasobami pieniężnymi, które mogą przeznaczyć na inwestycje. W okresie rozkwitu państwo postępuje w tej sprawie wręcz odwrotnie.
3. Polityka pieniężna – ma na celu wzmocnienie działania trzech wymienionych instrumentów. Polega ona na sterowaniu poziomem emisji pieniądza papierowego. W okresie kryzysu państwo, dążąc do zwiększenia popytu, który jest za niski w stosunku do podaży towarów i usług na rynku, stara się zwiększyć emisję pieniądza. Manewr ten grozi niebezpieczeństwem pojawienia się inflacji. Oznacza to, iż zwiększenie emisji pieniądza spowodowałoby tylko wzrost cen, gospodarka zaś nadal pozostałaby w stanie kryzysu. W fazie rozkwitu państwo hamuje emisję pieniądza papierowego.
4. Planowanie gospodarcze. W gospodarce rynkowej planowanie gospodarcze ma charakter indykatywny (nie dyrektywny). Specjalne służby planistyczne, opracowując krótko- i długoterminowe plany, wskazują przedsiębiorstwom i organom państwowym warunki niezbędne do utrzymania równowagi gospodarczej. Planowanie to ma najczęściej charakter wieloletnich programów, np. 4-, 5- czy 6-letnich, z wyraźnie określonymi priorytetami gospodarczymi. Najbardziej rozwinięte planowanie gospodarcze o takim charakterze występuje we Francji.
5. Tworzenie silnego sektora publicznego. Sektor publiczny obejmuje urzędy oraz przedsiębiorstwa państwowe, federalne, stanowe, wojewódzkie, miejskie (municipalne) itd. Przedsiębiorstwa państwowe najczęściej tworzono wtedy, gdy prywatny business nie chciał inwestować w określone dziedziny życia gospodarczego ze względu na niską rentowność. Ponieważ chodziło tutaj o kolej, wodociągi, telefony, pocztę i telegraf czy o gazociągi, tj. dziedziny gospodarki niezbędne do normalnego funkcjonowania społeczeństwa, więc musiało wkroczyć państwo bądź władze regionalne czy

municipalne, tworząc własne przedsiębiorstwa użyteczności publicznej. Sektor publiczny to nie tylko przedsiębiorstwa publiczne, ale i potężne centrum polityczno-gospodarcze, które może określać politykę makroekonomiczną, koordynując tym samym funkcjonowanie gospodarki.

Polityka monetarna nazywana również pieniężną polega na systematycznych działaniach mających na celu zapewnienie stabilności cen poprzez zmniejszanie lub zwiększanie podaży pieniądza. Polityka monetarna państwa polega na dostosowaniu pieniądza w obiegu do aktualnych wymagań gospodarki. Przesada w jedną stronę to recesja, przesada w drugą to inflacja. Gospodarka jest tak skomplikowanym „tworem”, że utrzymanie jej między tymi dwoma odchyleniami nie jest zadaniem łatwym. Instytucją pełniącą ogromną rolę w polityce monetarnej państwa jest bank centralny. W Polsce rolą ta przypada Narodowemu Bankowi Polskiemu (NBP). Podsumowując polityka monetarna oddziałuje przede wszystkim na popytową stronę gospodarki i ma charakter krótkookresowy. Istotną rolę odgrywają tu mechanizmy mnożnikowe. Polityka wobec strony podażowej ma na celu raczej skutki średnio- i długookresowe. Państwo może między innymi promować postęp techniczny (zwiększając nakłady na badania i rozwój), stabilizować rynek pieniężny, tworzyć bodźce do oszczędzania, oddziaływać na kwalifikacje pracowników (wydatki na dokształcanie zawodowe) oraz wpływać w inny sposób na takie czynniki jak zatrudnienie, wydajność pracy, inwestycje, od których w dużym stopniu zależy potencjalne tempo wzrostu gospodarczego.

Do realizacji swoich celów państwo wykorzystuje różnorodne instrumenty polityki ekonomicznej, które możemy podzielić na bezpośrednie i pośrednie.

Do instrumentów bezpośrednich zalicza się normy ochronne obejmujące: zdrowie, środowisko naturalne, technologię wyrobu wielu produktów, jakość produkcji, a także minimalną stawkę płac, kontyngent importu danego produktu itp.

Wśród instrumentów pośrednich najważniejszą rolę odgrywają: podatki, cła, polityka pieniężna i kredytowa, polityka walutowa i celna oraz sposób rozdysponowania dochodów budżetu centralnego pomiędzy różne konkurujące cele społeczne i gospodarcze.

Redystrybucyjna funkcja państwa obejmuje działania w sferze zabezpieczenia społecznego oraz inne mające na celu zmniejszenie nierówności wynikających z działania czynników rynkowych w zakresie majątkowym i dochodowym. Podstawowymi narzędziami za pomocą których państwo dokonuje redystrybucji dochodu narodowego są:

- system podatkowy,
- wydatki z budżetu,
- składki na ubezpieczenia społeczne,
- oddziaływanie na system cen, opłat.

Głównymi formami pomocy ze strony państwa są różnego typu świadczenia pieniężne, a także świadczenia w naturze.

- świadczenia pieniężne możemy podzielić na:
 - świadczenia dofinansowywane przez państwo (emerytury, renty, zasiłki inwalidzkie i chorobowe, zasiłki dla bezrobotnych),
 - świadczenia finansowane przez państwo w całości (zasiłki dla osób o niskich dochodach, zasiłki dla niepełnosprawnych, dodatki rodzinne, dodatki mieszkaniowe).
- świadczenia w naturze to np. świadczenia w ramach powszechnej służby zdrowia i oświaty.

Redystrybucyjna funkcja państwa wzbudza nieco mniejsze kontrowersje niż dwie pozostałe funkcje. Jednakże tradycyjny sposób jej realizacji doprowadził do poważnych sprzeczności między zasadą sprawiedliwości społecznej a wymogami efektywności ekonomicznej. Nieprawidłowo skonstruowany oraz zbyt mocno rozbudowany system

ubezpieczeń i świadczeń nie wpływa korzystnie na system motywacji do pracy i wywołuje problemy z jego dalszym finansowaniem. Państwo choć dokonuje transferów na masową skalę to jednak w praktyce okazuje się, że nie trafiają one zawsze do tych, którzy najbardziej ich potrzebują.

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.

Argumenty przemawiające za ingerencją państwa w gospodarkę:

1. 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 oraz regulujących funkcjonowanie systemu prywatnej przedsiębiorczości),
2. Niedoskonałość rynku i konkurencji (związane z monopolizacją gospodarki i innymi czynnikami, które prowadzą do nieprawidłowej alokacji zasobów gospodarczych i do obniżania się poziomu dobrobytu społeczeństwa),
3. Występowanie negatywnych efektów zewnętrznych w zakresie produkcji i konsumpcji (np. zatrucie i dewastacja środowiska naturalnego),
4. Istnienie dóbr publicznych (np. oświetlenie ulic, policja, wojsko itp.). 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,
5. Istnienie dóbr, które trzeba preferować (np. szczepionki, książki) bądź dyskryminować (np. alkohol, narkotyki) ze względu na korzyści, bądź niekorzyści społeczne,
6. Przeciwdziałanie takim zjawiskom jak duże wahania aktywności gospodarczej, bezrobocie, niepełne wykorzystanie mocy wytwórczych oraz inflacja, które prowadzą do destabilizacji gospodarki, niepewności i marnotrawstwa zasobów gospodarczych,
7. Opieka nad ludźmi chorymi, czy niedołączonymi, którzy nie są w stanie sami sobie poradzić,
8. Przeciwdziałanie zbyt dużym, nie akceptowalnym społecznie różnicom dochodowo – majątkowym.

Argumenty przemawiające przeciw ingerencji państwa w gospodarkę:

1. Pojawienie się stanów nierównowagi na rynku (destabilizacja rynku) w wyniku działalności państwa,
2. Zniekształcone informacje gospodarcze (im większy zakres państwowych regulacji, tym bardziej zniekształcone, mniej obiektywne są informacje),
3. Zmniejszona elastyczność systemu gospodarczego wywołana biurokracją i usztywnieniem procesów decyzyjnych,
4. Wysokie koszty interwencjonizmu państwowego przy równocześnie niewielkiej skuteczności wielu działań,
5. Niereprezentatywność państwa (funkcjonariusze państwa mogą działać przede wszystkim we własnym interesie, a nie w interesie obywateli),
6. Osłabienie bodźców związanych z rynkiem,
7. Ograniczanie wolności jednostki i hamowanie jego inicjatyw.

Kwestia roli państwa w gospodarce od dawna przykuwa uwagę teoretyków ekonomii, a z powodu, iż problematyka ta jest wielowątkowa i kontrowersyjna powstało wiele nurtów ideowych, które opowiadają się za różnymi (odmiennymi) poglądami w kwestii roli państwa w gospodarce. Niewątpliwie we wszystkich krajach świata interwencja państwa w dziedzinie gospodarczej i społecznej jest 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. 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. 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. Dlatego są to funkcje, które bezsprzecznie powinny być realizowane przez państwo. Dodatkowo należy podkreślić, iż w okresie widocznych zmian i ewolucji w działaniu rynku (transformacje systemowe, kryzys) państwo niewątpliwie uczestniczy, 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.

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 podnoszeniu cen produktów i usług.

Jednakże interwencja państwa w postaci subwencji dla podmiotów gospodarczych jest niezgodna z filozofią rynkową. Nie tylko prowadzi do wykorzystania zasobów publicznych, ale także zakłóca konkurencję. Mimo tego państwo zwłaszcza opiekuńcze, nie może pozostać bezczynne jeśli wymaga tego interes ogółu lub na przykład ochrona ludności w krytycznej sytuacji. Względy socjalne muszą być wzięte pod uwagę wobec problemów natury gospodarczej czy politycznej. Warto również zwrócić uwagę, iż samo społeczeństwo także oczekuje pomocy od strony państwa w sytuacjach kryzysowych jak ma to miejsce obecnie. Przeprowadzone sondaże w krajach Europy Zachodniej objętej kryzysem pokazują, iż 68% obywateli oczekuje w tej sytuacji interwencji państwa (raport o rozwoju społecznym – 2008).

Stosunek państwa do gospodarki jest kształtowany przez różne przyczyny, ma różny zasięg i formę. Sprawia, że jego charakterystyka może być dokonywana z różnych punktów widzenia. Bierność państwa w określonej sferze stosunków gospodarczych jest nie tyle dowodem braku interesu państwa do ingerowania w sprawy gospodarcze, co wyrazem świadomie przyjętej postawy.

Współczesna myśl ekonomiczna została zdominowana przez dwa główne nurty różniące się oceną roli państwa w gospodarce. Jeden reprezentowany przez Johna Maynarda Keynesa, zwolennika aktywnej polityki fiskalnej i większej interwencji państwa i drugi - Milтона Friedmana, przeciwnika interwencjonizmu i orędownika nieskrępowanej gospodarki

wolnorynkowej. Z Wielkim Kryzysem lat trzydziestych walczono za pomocą metod zaproponowanych przez Keynesa, a krytykowanych przez Friedmana, którego zdaniem Roosevelta tylko pogłębił problemy gospodarcze Ameryki. Potem nastąpił wieloletni okres rozwoju gospodarki światowej opartej na stabilności cen i wolnym rynku. W rozwiniętych krajach polityka monetarna zastąpiła politykę fiskalną. W rezultacie wielu uznało, że Milton Friedman ostatecznie wygrał tę intelektualną batalię. To przecież właśnie on stwierdził, że kryzys nie jest immanentną cechą systemu kapitalistycznego, lecz zawsze wynika z niewłaściwej polityki państwa zakłócającej mechanizmy swobodnej wymiany towarów i usług. Ostatnie wydarzenia wystawiają idee Friedmana na ciężką próbę. Załamanie się systemu kredytów hipotecznych w USA, recesja, bankructwa banków i groźba upadłości światowych koncernów zaczęły niebezpiecznie przypominać kryzys sprzed osiemdziesięciu lat. Nerwowo reagujące rządy przypomniły sobie o recepcie Keynesa i zaczęły mocno ingerować w sprawy gospodarcze. Kto zatem miał rację, czy system wolnorynkowy jest skazany na powtarzające się kryzysy i czy państwo powinno korygować mechanizmy rynkowe i czy może robić to skutecznie? (Ptak, 2008).

Podsumowanie

Rola państwa jest i zawsze będzie ważna dla gospodarki, społeczeństwa i pojedynczego obywatela. Państwo musi rozwiązywać kwestie tworzenia nowego ładu prawnego oraz dostosowywać go do standardów obowiązujących w Unii Europejskiej. 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 negatywne zjawiska w gospodarce, takie 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. 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.

Reasumując państwo powinno więc tworzyć różnego rodzaju zapory prawno – instytucjonalne, które ograniczałyby negatywne następstwa funkcjonowania rynku, tworzyłyby osłonę socjalną dla najuboższych warstw ludności. Działania państwa powinny prowadzić do dynamicznego rozwoju gospodarczego kraju w warunkach niskiej stopy inflacji i możliwie najmniejszego bezrobocia. Bez ingerencji państwa w wymienione sfery życia społeczno – gospodarczego występowałoby zjawisko bezpardonowej walki wszystkich przeciwko wszystkim, w której największą szansę zwycięstwa miałyby jednostki i przedsiębiorstwa najsilniejsze. Dlatego uważam, iż mimo tego, że stosunek oddziaływania wolnego rynku do interwencji państwa powinien być znacznie większy to ingerencja państwa w gospodarkę jest bezwzględnie potrzebna, a rola państwa w gospodarce jest ogromna.

BIBLIOGRAFIA:

1. Begg S., Fischer S., Dornbusch R., (2000), *Ekonomia t.1, t.2.*, Warszawa.
2. Dembiński P., (1992), *Gospodarka rynkowa dla każdego*, Editions, Warszawa.
3. Drozdowicz L., (1998), *Liberalne wyzwania*, Wydawnictwo Fundacji Humaniora, Poznań.
4. Friedman M., (2002), *Kapitalizm i wolność*, One Press, Warszawa.
5. Hall R. E., Taylor J.B., (2002), *Makroekonomia*, PWN, Warszawa.
6. Milewski R., (2000), *Podstawy ekonomii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
7. Ptak P., (2008), *Ile państwa w gospodarce? Milton Friedman o ekonomicznej roli państwa*, Academia Oeconomica, Warszawa.
8. *Raport o Rozwoju Społecznym (2008) – „Zmieniająca się rola państwa”*.
9. *Newsweek (51-52/2009) – „Społeczeństwo, państwo, demokracja”*.