

Zdzisław Sadowski

Refleksje o roli państwa w gospodarce

Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, Oeconomia 38, 15-24

2004

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez **Muzeum Historii Polski** w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

ZDZISŁAW SADOWSKI

Refleksje o roli państwa w gospodarce

A few thoughts on the role of the state in economy

Czy państwo powinno mieszać się do gospodarki, a jeżeli tak, to w jakim zakresie i w jaki sposób? Pytanie to przynosi bardzo różne odpowiedzi, z reguły silnie zabarwione przez subiektywne światopoglądy. Nie może być inaczej w kwestiach, dla których właściwe są ostateczne rozstrzygnięcia normatywne. Można jednak podjąć próbę zobiektywizowania odpowiedzi przez odwołanie się do natury ewolucji historycznej, jakiej podlegała i podlega gospodarka rynkowa.

W początkowym okresie naszej transformacji dominujące miejsce zdobyły w Polsce poglądy podkreślające znaczenie swobodnego działania rynku i domagające się sprowadzenia aktywności gospodarczej państwa do minimum. Do dziś poglądy te odgrywają istotną rolę w życiu politycznym i w polityce gospodarczej, chociaż stopniowo ulegały pewnym zmianom. Początkowo postulowano możliwie najszybszą likwidację sektora publicznego przez prywatyzację przedsiębiorstw państwowych i w ogóle własności państwowej metodą rozdawnictwa. Stopniowo zrozumiano, że prywatyzacja, choć potrzebna, jest złożonym i trudnym procesem, a pozornie szybkie rozwiązania łatwo prowadzą do wypaczeń i nadużyć. Podobnie też chciano maksymalnie ograniczać aktywność państwa w dziedzinie ochrony socjalnej. Dzisiaj na ogół rozumie się, przynajmniej w deklaracjach politycznych, konieczność wspomagania grup społecznych dotkniętych biedą. Mimo tych zmian hasło ograniczania roli państwa nie przestaje być dobrze słyszalne. Na rzecz tego sposobu myślenia przemawiać mogą dwa argumenty. Pierwszy – to negatywne doświadczenie historyczne kraju, który przez kilka dziesięcioleci był we władaniu systemu centralnego zarządzania, w którym wszystkie podstawowe funkcje rynku były przejęte przez aparat państwowy z niewątpliwą szkodą dla nadmiernie usztywnionej gospodarki, pozbawionej zdolności adaptacyjnych i samoregulacyjnych. Drugi – to dziedzictwo zacofania technologicznego i organizacyjnego, które

musi wysuwać na czoło kwestię podnoszenia efektywności gospodarowania przez szerokie otwarcie dla prywatnej przedsiębiorczości, z tendencją do niedoceniań kosztów społecznych dokonywanych przemian.

Nie widać, aby ktokolwiek dzisiaj kwestionował potrzebę pewnego zakresu aktywnego działania państwa w gospodarce. Spór dotyczy więc zawsze kwestii zakresu tej aktywności. Jan Jakub Rousseau określił państwo jako umowę społeczną. Można więc pewnie uzupełnić tę umowę przez „najmniejszy wspólny mianownik”, którym będzie odpowiedź na pytanie, czego wszyscy – może z wyjątkiem anarchistów – oczekują od państwa. Otóż syntetycznej odpowiedzi na to pytanie udzielił kiedyś znakomity filozof angielski Bertrand Russell. Doniosłe znaczenie rządu – mówił – polega na tym, że stanowi on czynnik równoważenia indywidualnych działań ludzi z ich wspólnym interesem. Zadaniem rządu jest dbanie o dwie zasadnicze sprawy: o bezpieczeństwo i sprawiedliwość. Jeżeli przyjąć to określenie – a uważam je za trafne – to problem nasz zaczyna się sprowadzać do interpretacji tych dwóch zadań oraz sposobu ich realizacji.

Zadania te w różnych okresach historii były bardzo różnie interpretowane. Ograniczmy się do tego znaczenia, jakie otrzymały one, gdy do życia społecznego wkroczyła zasada równości jednostek wobec prawa, a oparta na tej zasadzie swoboda działania rynku nadała gospodarce cechę samoczynnego działania zarówno w dziedzinie alokacji czynników wytwórczych, jak i społecznego dzielenia wyników produkcji. Gospodarka zaczęła przedstawiać się jako ogół podmiotów gospodarujących – producentów i konsumentów – nieustannie wchodzących ze sobą w rozmaitego rodzaju stosunki wymienne, w których kierują się własnymi interesami i konkurują między sobą. To codzienne decyzje tych rozproszonych podmiotów określają kształt procesów ekonomicznych. Taka organizacja życia stworzyła kapitalistyczną gospodarkę rynkową, która – mimo licznych zjawisk negatywnych – wykazała wielką sprawność w nadaniu tempa i ciągłości cywilizacyjnemu rozwojowi społeczeństw. Czy w takiej gospodarce aktywne działanie państwa – czyli układu władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej wraz z ich aparatem urzędniczym oraz całą strukturą samorządową – w trosce o bezpieczeństwo i sprawiedliwość jest w ogóle potrzebne?

Ojciec liberalizmu gospodarczego Adam Smith, który dwieście lat temu torował drogę swobodnemu rozwojowi kapitalizmu, uznał, że sprawiedliwość jest w takim systemie realizowana automatycznie przez działanie „niewidzialnej ręki” rynku. Potrzebę działania państwa widział więc jedynie w dziedzinie bezpieczeństwa, przyznając mu funkcję osłony prywatnej przedsiębiorczości, co obrazowo nazywał rolą „stróża nocnego”. Od tego czasu sposób pojmowania potrzeb w dziedzinie bezpieczeństwa i sprawiedliwości zmienił się zasadniczo. We wszystkich wysoko rozwiniętych krajach o kapitalistycznej gospodarce rynkowej państwo odgrywa bardzo poważną rolę, choć fakt ten bywa przesłaniany retoryką liberalną. Świadczy o tym wysoki udział dochodów budżetu państwa w produkcie krajowym brutto, który przeciętnie w krajach OECD jest obecnie bliski 50%. Można wskazać pięć czynników, które spowodowały tę zmianę. Są to:

- negatywne społeczne konsekwencje swobody rynkowej,
- cykliczne wahania koniunktury,
- problem krajów niżej rozwiniętych,
- przejście do cywilizacji informacyjnej,
- pojawienie się zagrożeń dla przyszłości świata.

Spoleczne konsekwencje swobody rynkowej to pierwszy historycznie czynnik, który stworzył zapotrzebowanie na aktywne działanie państwa, i zresztą wciąż pozostaje aktualny. Wraz z rozwojem przemysłu kapitalistycznego pojawił się problem polaryzacji społecznej i masowego ubóstwa. Stałą tendencją kapitalistycznej gospodarki rynkowej okazało się wytwarzanie i pogłębianie się podziałów społecznych spowodowanych przez rozwarstwienie dochodowe i majątkowe. Zrodził się na tym tle konflikt między pracą a kapitałem. Państwo nie mogło pozostawać obojętne wobec tych zjawisk, gdyż poza argumentami moralno-etycznymi trzeba było liczyć się z tym, że powstawanie obszarów nędzy i spychanie znacznych grup społecznych na margines życia niszczy ład gospodarczy i przeszkadza rozwojowi. Aparat państwa był zrazu używany tylko do tłumienia protestów, stopniowo jednak zaczęło się przyjmować zrozumienie potrzeby korygowania podziału rynkowego.

Jest to problem sporny. Zwolennicy ustroju opartego na całkowicie wolnej grze sił rynkowych skłonni byli (a niektórzy są skłonni jeszcze i dzisiaj) uważać, że najbardziej sprawiedliwy jest taki podział, jaki realizuje się w wyniku owej swobodnej gry. Rynek bowiem ich zdaniem daje wszystkim takie same szanse sukcesu, premiuje pomysłowych, przedsiębiorczych i pracowitych, a pozbawiając środków do życia leniwych i biernych, którzy wobec tego są sami sobie winni i nie ma powodu przejmować się ich losem. Jeśli przyjąć tę optykę, to bezrobocie i nędza przedstawiają się jako zjawiska naturalne i nieuniknione, konieczne dla właściwego funkcjonowania społeczeństwa. Ich korygowanie jest zbędnym ograniczaniem wolności ekonomicznej państwa. Tezy te są znane z historii myśli społecznej XIX wieku jako tzw. darwinizm społeczny.

Przeciwstawia się temu pogląd, według którego niesprawiedliwość podziału, wyrażająca się w nadmiernym zróżnicowaniu szans życiowych obywateli, jest nie tylko naganna moralnie, ale i szkodliwa dla procesów rozwoju. Skoro rynek nie realizuje sprawiedliwego podziału, konieczne są korygujące działania państwa. Pierwszym krokiem wynikającym z uznania tej konieczności było pojawienie się z końcem XIX wieku koncepcji progresywnego podatku dochodowego. Została ona w krótkim czasie powszechnie zastosowana w systemach podatkowych całego cywilizowanego świata. Wiadomo z dyskusji politycznych, że w Polsce jest ona obecnie podważana, dobrze więc jest zdawać sobie sprawę z jej źródeł i przyczyn. Kapitalizm rozpoczął w ten sposób proces tworzenia systemu korygowania podziału rynkowego.

Drugim ważnym czynnikiem, tworzącym zapotrzebowanie na aktywność państwa, stały się cykliczne wahania koniunktury, powodujące okresowo poważne zaburzenia gospodarcze. Wbrew długo dominującej doktrynie ekonomicznej opartej na prawie Saya świadczyły one o ograniczonej zdolności samoczynnie

działającej gospodarki rynkowej do właściwej alokacji zasobów. Cyklicznie powtarzające się kryzysy wywierały silny negatywny wpływ na położenie wielkich grup społecznych, powodując bezrobocie i nędzę. Wielki kryzys światowy lat 30. spowodował ostateczne zwycięstwo koncepcji obarczenia państwa obowiązkiem prowadzenia polityki makroekonomicznej, której głównym zadaniem jest utrzymanie równowagi rynkowej w trosce już nie tylko o sprawiedliwość, ale również o bezpieczeństwo ekonomiczne. Teoretyczne podstawy tej polityki stworzył John Maynard Keynes.¹ Warto pamiętać, że myśl jego wyprzedził szeroko uznany w świecie Michał Kalecki,² który stworzył rozwiniętą teorię przeciwdziałania bezrobociu. W myśli ekonomicznej ich następców ważnym tematem było doskonalenie instrumentów budżetowych i pieniężnych polityki makroekonomicznej oraz umiejętności posługiwania się nimi. W ciągu ostatniego ćwierćwiecza nastąpił wprawdzie odwrót od tej linii myślenia, związany z przyjęciem się doktryny monetarystycznej, przywiązującej zasadnicze znaczenie do walki z inflacją, a nie bezrobociem. Nie oznacza on jednak zmiany w obarczaniu państwa odpowiedzialnością za prowadzenie polityki makroekonomicznej.

Trzeci czynnik pojawił się jeszcze w XIX wieku w postaci problemu tzw. spóźnionych przybyszów czyli krajów niżej rozwiniętych, które dojrzały do tego, aby rozwijać własne ambicje postępu gospodarczego. Wymagało to stawienia czoła konkurencji ze strony bardziej rozwiniętych partnerów. W XIX wieku w takim położeniu znalazły się Niemcy i tam właśnie pojawiła się koncepcja protekcjonizmu państwowego, mającego służyć zapewnieniu ekspansji przemysłu krajowego. Innego typu przykładu dostarczają Stany Zjednoczone, gdzie ekspansja osadnictwa w kierunku zachodnim stworzyła konieczność wielkich wydatków na infrastrukturę, które musiało wziąć na siebie państwo. Z kolei Japonia stała się przykładem kraju, w którym cały uwieńczony ogromnym sukcesem proces rozwoju został uruchomiony przez państwo. W kilkadziesiąt lat później na fali dekolonizacji ten sam problem otrzymał postać teorii aktywnego działania państwa w uruchamianiu uprzemysłowienia i wzrostu gospodarczego w krajach słabo rozwiniętych. Teoria ta, rozpoczęta koncepcją ochrony tzw. przemysłów niemowlęcych, rozwinęła się w szeroko rozbudowany system, służący za podstawę praktycznej polityki rozwojowej, która przez kilka dziesięcioleci aż do niedawna okazywała się bardzo skuteczna, zwłaszcza w krajach południowo-wschodniej Azji.

Czwarty z wymienionych czynników to przejście do cywilizacji informacyjnej. Pojawił się on i rozwinął w ciągu ostatnich paru dziesiątków lat, zasadniczo zmieniając świat współczesny i jego zasady gospodarowania, a razem z tym również spojrzenie na rolę państwa w gospodarce. Współczesna gospodarka rynkowa już tak bardzo różni się od form wcześniejszych, że wybitny analityk współczesności Peter Drucker określił ją nawet mianem post-kapitalizmu,³ uwydatniając w ten sposób rozległość przemian i ich wpływ na całokształt stosunków społecznych.

¹ *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Macmillan & Co., London 1936.

² *Próba teorii koniunktury*, Instytut Badania Koniunktur Gospodarczych i Cen, Warszawa 1933.

³ Peter F. Drucker, *Post-Capitalist Society*, Harper Business 1993.

Podstawowa zmiana wynika z tego, że dominującą pozycję wśród czynników produkcji zdobyła wiedza. Rozwijający się stale zasób wiedzy ludzkiej stał się samodzielnym czynnikiem wytwórczym, stanowiącym przedmiot kupna i sprzedaży zarówno w postaci umiejętności nagromadzonych w głowach ludzi, jak też w postaci utrwalonych zapisów. Nowoczesną strukturę gospodarczą charakteryzuje umiejętność zorganizowanego wykorzystywania wiedzy już nie tylko bezpośrednio dla produkcji, lecz dla tworzenia nowej wiedzy, następnie szybko przenoszonej do procesów innowacyjnych. W rezultacie na rynku trwa nieustanny proces pojawiania się wciąż nowych technologii, nowych urządzeń i nowych produktów, nowych rozwiązań architektonicznych i urbanistycznych, nowych instrumentów obrotu pieniężnego, a także nowych form organizacji życia społecznego i gospodarki. Na ich wprowadzaniu polega dzisiejsza konkurencja rynkowa. Jest ona dzisiaj przede wszystkim wyścigiem do wiedzy i jej zastosowań.

Powstała w związku z tym konieczność wytworzenia się nowego systemu zarządzania, nastawionego na usystematyzowany rozwój wiedzy naukowej i technicznej oraz na jej szybkie przenoszenie do praktyki przez różnego rodzaju innowacje techniczne i organizacyjne. Dominację na rynku osiągnęły wielkie koncerny ponadnarodowe o zasięgu światowym, które okazały się najbardziej zdolne do stworzenia silnych centrów badawczo-rozwojowych, zapewniających ciągłość procesów innowacyjnych, a dzięki temu siłę rynkową. Organizacje te opierają się na sprawnym planowaniu i sterowaniu swoim rozwojem w skali globalnej. W związku z tym zmieniły się formy i kryteria inwestowania kapitału. Nastąpił niesłychany rozwój rynków finansowych, których obroty wielokrotnie przewyższają rozmiary obrotów towarowych. Żyjemy w świecie globalnej konkurencji oligopolistycznej. Stary model wolnej konkurencji nie nadaje się już ani do jej wyjaśniania, ani do poruszania się w niej.

W tym globalnym systemie wymagania konkurencji światowej postawiły przed rządami poszczególnych krajów zadanie wspierania przedsiębiorstw krajowych w nieustannej walce o zapewnienie silnej pozycji rynkowej i otwieranie możliwości ekspansji światowej. Nie ma dziś takiego rządu, który nie realizowałby tego zadania w ścisłym powiązaniu z przedsiębiorstwami własnego kraju przez prowadzenie nowoczesnej polityki przemysłowej,⁴ mającej na celu pomoc w ekspansji w dziedzinach uznanych za przyszłościowe, jak rozwijanie infostrad, systemów telekomunikacyjnych i sieci transportowej, a przede wszystkim wspieranie i promowanie rozwoju edukacji, nauki i techniki.

Wreszcie piątym czynnikiem stało się to, że globalny system rynku światowego przy wszystkich swoich zaletach, polegających na ogromnym ułatwieniu międzynarodowego przepływu czynników wytwórczych, stworzył też rosnące zagrożenia dla przyszłości świata. Są to zagrożenia strukturalne, związane z ekspansją przemysłową, a dotyczące granic wzrostu gospodarczego i konieczności modyfikacji jego trendów. Po pierwsze, mowa tu o wielkich zagrożeniach ekologicznych, związanych z niszczeniem środowiska naturalnego, zatrutowaniem powietrza, wód

⁴ M. E. Porter, *The Competitive Advantage of Nations*, Macmillan, London 1990.

i gleb przez odpady przemysłowe, wycinaniem lasów i rosnącym upustynnieniem różnych połaci ziemi oraz ich następstwami w postaci zmian klimatycznych, nasilających się kataklizmów pogodowych. Po wtóre, mowa też o ogromnych zagrożeniach społecznych, wynikających z eksplozji ludnościowej w krajach mniej rozwiniętych, z utrzymywania się, a nawet pogłębiania nieprawdopodobnej nędzy na wielkich obszarach świata, a także z masowego bezrobocia o skali nieznanej żadnemu wcześniejszemu pokoleniu. Są to problemy, które wysuwają się coraz bardziej na czoło polityki gospodarczej współczesnych państw i stwarzają rosnącą konieczność ich uczestniczenia w zbiorowych działaniach międzynarodowych, mających na celu sprostanie tym wyzwaniom.

Obok tego pojawiły się też bezpośrednie zagrożenia, które wynikają z rosnącej wrażliwości gospodarki światowej na załamania finansowe. Są one związane z bardzo szybkim rozwojem rynków finansowych, służących opłacalnemu inwestowaniu kapitału. Coraz to nowe generacje instrumentów, ułatwiające przepływ kapitału, niezmiennie opierają się ostatecznie na zaufaniu uczestników gry rynkowej do przyszłości, są więc wrażliwe na wszelkie wahnięcia tego zaufania bez względu na jego przyczyny. Skutki tego przejawiają się w postaci głębokich kryzysów finansowych, wstrząsających różnymi obszarami świata.

Wszystkie te zagrożenia stwarzają potrzebę tworzenia zabezpieczeń przez państwową politykę gospodarczą. Dzisiaj niezbędne jest w tym celu współdziałanie międzynarodowe. Przed państwem staje więc zadanie aktywnego uczestnictwa w odpowiednich porozumieniach i instytucjach międzynarodowych.

W świetle charakterystyki powyższych pięciu czynników, które złożyły się na zupełną zmianę gospodarczej roli państwa i całkowite odejście od koncepcji stróża nocnego widać, że spór o to, czy państwo powinno mieszać się do gospodarki, nie ma dziś racji bytu. Istota sprawy polega na tym, że rynek i państwo nie są to już kategorie alternatywne. Nie chodzi o zastępowanie jednego drugim, lecz o współdziałanie. Dzisiejsze państwo jest niezbędnym współorganizatorem sprawnej gospodarki rynkowej, a dzisiejsza gospodarka rynkowa opiera się na synergicznym efekcie współdziałania rynku i państwa.⁵ Konstatacja ta nie rozwiązuje jednak problemu zakresu i form aktywności państwa. Pozostaje więc miejsce na kontrowersje ideologiczne i polityczne. Najbardziej sporne wydają się problemy dotyczące aktywności państwa w dziedzinie rozwiązywania problemów socjalnych.

Jak o tym była mowa wyżej, w gospodarce kapitalistycznej już ponad sto lat temu dostrzeżona została konieczność przeciwdziałania nadmiernym nierównościom społecznym. Z biegiem czasu, w ciągu XX wieku, powstały rozbudowane systemy opiekuńczej działalności państwa, która objęła takie elementy, jak świadczenia emerytalne, zasiłki rodzinne, pomoc edukacyjną oraz różnego rodzaju inne formy pomocy dla osób i rodzin o niskich dochodach. Rozwinięta koncepcja państwa opiekuńczego oznaczała w praktyce wysoki zakres redystrybucji dochodowej, realizowanej przez budżet państwa na rzecz grup słabszych ekonomicz-

⁵ Por. John K. Galbraith, *Godne społeczeństwo. Program troski o ludzkość*, PTE/Bellona, Warszawa 1999.

nie. Doprowadziło to do powstawania nowych napięć. Wysokie obciążenia budżetu państwa wydatkami socjalnymi powodują protesty grup zamożniejszych oraz przedsiębiorców przeciw nadmiernemu opodatkowaniu. Wysuwany jest argument, że obciążenia takie szkodzą ekonomicznej efektywności działania gospodarki. Znajduje to często oparcie w rzeczywistości, gdyż sprawność służb państwowych bywa niska i łatwo ulegają one biurokratyzacji, a nawet korupcji, ze szkodą dla celów, którym mają służyć. Wtedy zaś wzrost wydatków socjalnych staje się niewspółmiernie wysoki w porównaniu do korzyści społecznych. Powstające napięcia budżetowe zmuszają dziś kolejne rządy do redukcji wydatków socjalnych w trosce o równowagę. To z kolei prowadzi do protestów ze strony różnych dotkniętych tym grup. Koncepcja państwa opiekuńczego znalazła się w kryzysie, który ujawnia się w zwężaniu zakresu opiekuńczości.

Alternatywną koncepcją wobec państwa opiekuńczego stała się idea społecznej gospodarki rynkowej. Szuka ona sposobu rozwiązania problemu nadmiernych nierówności dochodowych nie tyle w wydatkach socjalnych państwa, ile w solidaryzmie społecznym, który ma polegać na powszechnym zrozumieniu potrzeby zapewnienia godnych warunków życia wszystkim obywatelom. Na państwie spoczywa jednak odpowiedzialność za tworzenie takiego porządku społecznego, który sprzyja realizowaniu się tego solidaryzmu, a także za organizację form wspierania grup i osób znajdujących się w trudnych warunkach życiowych. Idea społecznej gospodarki rynkowej, rozwinięta została w Niemczech po II Wojnie Światowej,⁶ została wprowadzona do Konstytucji RP, ale zapis ten ma charakter deklaracyjny i nie jest realizowany. W ostatnich czasach bowiem, zarówno w Polsce, jak i w wielu krajach kapitalistycznych, w tym najwyżej rozwiniętych, pojawiła się silna tendencja w kierunku szybkiego zaostrzenia się problemów socjalnych.⁷ Polega ona na rozwieraniu się rozpiętości dochodowych i majątkowych. Obecnie w wielu krajach osiągnęły one rozmiary wielokrotnie wyższe niż jeszcze przed 20 laty. Łączy się to z reguły z masowym bezrobociem, wraz z którym postępuje rozszerzanie się obszarów biedy. Na drugim biegunie natomiast pojawiło się zjawisko niebywale wysokich dochodów, osiąganych zwłaszcza w grupie menadżerów wielkich firm, bankierów oraz graczy finansowych. Nawet słynny finansista, George Soros, dostrzegł potrzebę przestrzegania przed niebezpieczeństwami, wynikającymi z lekceważenia socjalnych wynaturzeń kapitalizmu.⁸

Konieczność aktywnego działania państwa w dziedzinie ochrony socjalnej jest szeroko uznawana w deklaracjach politycznych jako forma troski o sprawiedliwość społeczną. Jednakże praktyczna realizacja tych działań napotyka na istotne ograniczenia. Po pierwsze, nierówności społeczne szybko się pogłębiają. Po drugie, powstają tym większe trudności sprostania rosnącym potrzebom. W rezultacie rodzą się konflikty, które zakłócają przebieg procesów gospodarczych. W płasz-

⁶ Jej twórcą był Walter Eucken (*Podstawy ekonomii*, 1940). Zob.: *Społeczna gospodarka rynkowa*, pod red. E. Mączyńskiej i P. Pysza, PTE/Bellona, Warszawa 2003.

⁷ Lester C. Thurow, *The Future of Capitalism*, W. Morrow & Co., New York 1995.

⁸ George Soros, *The Crisis of Global Capitalism*, Public Affairs, New York 1998.

czyźnie międzynarodowej najgroźniejszym ich wyrazem stał się ostatnio terroryzm globalny. Jednym z wniosków z tych spostrzeżeń jest potrzeba istnienia sprawnych i współdziałających ze sobą organizmów państwowych. Siła państwa powinna wyrażać się nie w gromadzeniu uprawnień władczych, lecz w sprawności decyzyjnej i wykonawczej dotyczącej współdziałania z mechanizmami rynkowymi i korygowania ich błędów. Oznacza to jednak również, że istnieje potrzeba sprawnej demokratycznej kontroli nad działalnością państwa, kontroli prowadzonej bieżąco przez organizacje pozarządowe, przez środki masowego przekazu oraz przez kartkę wyborczą.

W szczególnych warunkach transformacji systemowej w Polsce określenie roli państwa w gospodarce powinno spełniać jednocześnie dwa dodatkowe postulaty:

a) odzwierciedlać doświadczenie rozwiniętych krajów kapitalistycznych, do których Polska ma się adaptować w ramach Unii Europejskiej;

b) uwzględnić to, że w kraju, który świeżo wyszedł z epoki centralnego zarządzania i obligatoryjnych planów, naturalna i uzasadniona jest nieufność do znacznej roli państwa i dążność do jej ograniczenia.

W obecnych warunkach polskich, nacechowanych bardzo poważną skalą ubóstwa oraz wielkim masowym bezrobociem, podstawowe znaczenie w działaniach gospodarczych państwa musi mieć polityka społeczna. Kluczowy problem polega na sprzeczności między potrzebą zapewnienia miejsc pracy a potrzebą wysokiej wydajności opartej na automatyzacji, robotyzacji i elektronizacji. Tendencja światowa do wzrostu gospodarczego bez zatrudnienia znajduje potwierdzenie w obecnej fazie wzrostu w Polsce. Nie można więc oczekiwać ani łatwego likwidowania istniejącego bezrobocia, ani ustrzeżenia się przed jego narastaniem w braku nowych, kompleksowych rozwiązań, biorących pod uwagę wymagania nowoczesności. Rozwiązania te muszą uwzględniać zarówno rozwój sektora usługowego, jak też skracanie czasu pracy, trudne do realizacji z powodu skutków płacowych. Sprawa przeciwdziałania bezrobociu musi znajdować się w centrum polityki gospodarczej państwa. W okresie transformacji systemowej do normalnych funkcji współczesnego państwa dołączają się również te, które wynikają z potrzeby sterowania procesem przemian. Pierwsza z nich to funkcja prywatyzacyjna, która polega na przekształcaniu struktury podmiotowej gospodarki w sposób stwarzający podstawy do wzrostu efektywności dzięki działalności przedsiębiorców i inwestorów prywatnych. Jest ona nadal aktualna. Wprawdzie wiele już w tym zakresie zrobiono, a pożądane efekty prywatyzacji wystąpiły w formie utrzymującego się od kilku lat w Polsce wysokiego tempa wzrostu gospodarczego. Jednakże proces jest daleki od zakończenia wobec wyraźnych trudności z prywatyzacją poważnej liczby wielkich przedsiębiorstw państwowych.

Kolejną kluczową sprawą dla budowania przyszłości ekonomicznej kraju są działania państwa na rzecz zmiany struktury gospodarczej w kierunku nowoczesności. Spontaniczne funkcjonowanie rynku nie rozwiązuje tego problemu. Przejawem tego jest fakt, że dynamicznie w ubiegłych latach rosnący polski eksport ma wciąż strukturę tradycyjną, tzn. dominują w niej produkty nisko przetworzone i surowce, a podstawą ekspansji jest względna taniość pracy. Taka struktura nie może

zapewnić trwałości naszego rozwoju. Potrzeba sprostania na dłuższą metę konkurencji ze światem oznacza konieczność szybkiego przygotowywania gospodarki do konkurencji jakościowej, a w tym celu orientacji na produkty wysoko przetworzone i przemysły wysokiej techniki, torujące drogę ogólnemu rozwojowi, oraz podnoszenia potencjału innowacyjnego. Takie przekształcenie nazywam strukturalną modernizacją gospodarki. Nie dokona się ona samoczynnie. Wymaga przede wszystkim wzmoczonego inwestowania w wiedzę i szerzej: w ogólną sprawność człowieka zarówno umysłową, jak fizyczną (zdrowie, ekologia, kultura fizyczna, odżywianie, rekreacja). Póki nie powstaną silne prywatne centra kapitałowe zdolne do przejęcia funkcji organizowania i finansowania sfery badawczo-rozwojowej, póty obowiązek ten musi obciążać państwo.

Istotnym zadaniem państwa jest w naszych warunkach podejmowanie działań na rzecz przyciągania kapitału zagranicznego przez podnoszenie atrakcyjności kraju jako terenu inwestycji bezpośrednich, jak też przez wpływanie na kierunki inwestowania w sposób korzystny dla kraju. Inwestorzy zagraniczni mają ważki udział w dokonywaniu modernizacji technologicznej kraju i jest to niewątpliwa korzyść dla kraju. Natomiast na ogół nie są zainteresowani w modernizacji strukturalnej, tzn. w rozwijaniu przemysłów wysokiej techniki, ani tym bardziej w utrzymywaniu i rozbudowie zaplecza naukowo-technicznego. Pojawia się więc tu nierozwiązany dotychczas problem wciągnięcia kapitału zagranicznego w pożądane dla nas formy ewolucji struktury gospodarczej kraju. Po wejściu do Unii Europejskiej powyższe zdania państwa nie tracą na znaczeniu, choć ich wypełnianie będzie musiało przebiegać w dostosowaniu do praw i zaleceń unijnych. Konieczne jest tworzenie układu instytucjonalnego otwartego na przepływ czynników wytwórczych: pracy, kapitału i wiedzy. Nie można jednak liczyć na automatycznie dobroczynne działanie akcesji do Unii. Problem polega na realizowaniu takiej polityki, która pozwoli rozwinąć pozytywny wpływ członkostwa w Unii, a więc polityki szybkiej modernizacji struktury gospodarczej. W ten sposób dochodzimy do wniosku, że również w Polsce jako kraju dokonującym transformacji systemowej nie może chodzić o wyłączenie państwa z gospodarki, lecz właśnie o umocnienie jego zdolności do odgrywania aktywnej roli w rozwoju kraju przez nadanie właściwego sensu jego działaniom. Ten sens polega na wspomaganie gospodarki rynkowej, a nie na zastępowaniu jej działania. Rozumiany w ten sposób, pozaekonomiczny postulat sprawności państwa przedstawia się jako jeden z naczelných warunków należytego funkcjonowania współczesnej gospodarki rynkowej.

SUMMARY

The article is devoted to the discussion on the changing role of the state in economy, as market economy becomes mature and passes to the subsequent phases of the developing capitalism. The presence of the state in economy generally does not cause any reservations, because of certain phenomena and threats that occur in the specific periods of history. As time passes they intensify and do not undergo the regulation of market mechanisms. The scope and manner of the state's presence in economy becomes the subject of discussion. They depend on the stage of market economy evolution. The

role of the state is limited to guaranteeing safety and justice to the society. However, the interpretation of these generally defined tasks is very different in the subsequent periods of history, i.e. starting from economic liberalism in the 18th century to the contemporary market economy, called post-capitalism. Irrespectively of the scope and manner of the state's presence in economy, it should be based on the principle of cooperation and not replacement. The article finishes with conclusions for Poland in the period of systemic transformation and after joining the European community.