A C T A U N I V E R S I T A T I S L O D Z I E N S I S
FOLIA OECONOMICA 72, 1987

Witold Lejman*

ROLA PAŃSTWA W SYSTEMIE SPOŁECZNO-GOSPODARCZYM KAPITALIZMU - UJĘCIE EKONOMII NEOINSTYTUCJONALNEJ

W burżuazyjnej literaturze ekonomicznej spotkać można trojakiego rodzaju rozumienie określenia "interwencjonizm państwowy typu keynesowskiego". Dla jednych oznacza ono próby oddziaływania na rozmiary popytu globalnego - a w ten sposób na poziom aktywności gospodarczej - poprzez zmiany wpływów i wydatków budżetu państwa. W tym rozumieniu keynesizm utożsamiany jest z polityką finansową mającą na celu stabilizację ogólnych rozmiarów popytu na pożądanym poziomie.

Według nieco szerszej interpretacji keynesizm obejmuje obok polityki finansowej również politykę pieniężno-kredytową, jeśli celem jej jest oddziaływanie na sumę wydatków dokonywanych przez społeczeństwo. Najszersza definicja za istotę keynesizmu uważa zasady interwencji państwa w sprawy gospodarcze, w czasach pokojowych, bez względu na metody, jakimi to państwo posługuje się, jeśli tylko celem jest wysokie zatrudnienie i stabilny poziom cen.

Przedstawiciele współczesnej ekonomii neoinstytucjonalnej, m. in. J. K. Galbraith, są keynesistami w tym ostatnim znaczeniu, z tym jednak zastrzeżeniem, że wysokie zatrudnienie i stabilność cen nie są dla nich jedynymi celami polityki gospodarczej państwa. Obok celów gospodarczych uwzględniają również cele społeczne, zgodnie z istotą współczesnego neoinstytucjonalizmu.

Przyjmując, iż poglądy J. K. Galbraitha uznać można dziś za najbardziej reprezentatywne dla amerykańskiej ekonomii neoinstytucjonalnej, opracowanie zmierza do przedstawienia krytycznej ana-

* Doc. dr, Instytut Ekonomii Politycznej, Uniwersytet Łódzki.

lizy stosunku Galbraitha do najczęściej stosowanych dziś narzędzi interwencjonizmu państwowego, tj. polityki pieniężno-kredytowej, polityki finansowej oraz polityki kontroli płac i cen prowadzonej przez państwo.

Program "reform" J. K. Galbraitha

Dziś znajdzie się niewielu ekonomistów niemarksistowskich, którzy uważaliby kapitalizm za system idealny. Znaczna ich część nadal poszukuje jednak przyczyn jego niedomagań, słabości nie w stosunkach produkcji, lecz w ideologii, technice, bądź w stosunkach między społeczeństwem a przyrodą. Niektórzy z nich, w tym Galbraith, uważają, że wady kapitalizmu jako systemu są wadami organicznymi. Charakteryzując system kapitalizmu na przykładzie amerykańskim, pisze: "Nierównomierny rozwój, nierówności, bezużyteczne i wadliwe innowacje, atak na środowisko naturalne, obojętny stosunek do człowieka, podporządkowana pozycja władzy państwowej, inflacja, brak koordynacji wysiłków między różnymi gałęziami przemysłu, wszystko to jest tylko częścią rzeczywistości, ale także częścią samego systemu. Nie można ich uważać za drobne niedomagania w rodzaju trybu, który znalazł się w maszynie na niewłaściwym miejscu. Tkwią one głęboko w samym systemie"[1].

Teoretycy burżuazyjni próbują wspomagać system przez przedstawianie propozycji rozwiązań, jak również przez objaśnianie zachodzących zjawisk, procesów, dokonujących się zmian. Rolę tę wziął na siebie m. in. Galbraith. Uświadomiwszy sobie głęboki kryzys współczesnej ekonomii stwierdza wprost: "Odbywa się obecnie proces zastępowania głównego zespołu tez ekonomii neoklasycznej, czy też podręcznikowej ekonomii, która nie radzi sobie z praktycznymi problemami stojącymi przed społeczeństwem, w tym przed współczesnym państwem [...] w związku z czym nie możemy mieć niefunkcjonalnej teorii ekonomicznej"[2]. Należy ją zastąpić taką, która

---

[1] J. K. G a l b r a i t h, Economics and the Public Purpose, Houghton Mifflin Company, Boston 1973, s. 211. Wyd. polskie: t e n ż e, Ekonomia a cele społeczne, Warszawa 1979, s. 326.

[2] Por. wywiad z Galbraith'em w amerykańskim kwartalniku "Dialoque" 1973, No. 4.

mogłaby spełniać swoje podstawowe funkcje we współczesnym świecie. Galbraith zmierza tym samym do odesłania obecnej teorii i polityki gospodarczej do muzeum starożytności i wprowadzenia na to miejsce nowej teorii i nowej polityki. Są to ambicje z istoty swojej rewolucyjne, choć sam Galbraith uważa się za reformatora[3].

Galbraith dowodzi, że po to, by jakiś określony mechanizm reformy mógł działać, musi być poprzedzony tym, co nazywa się wyzwoleniem wiary (emancipation of belief), które polega na zniszczeniu starego systemu przekonań i wyobrażeń podtrzymującego władzę "systemu planującego", tj. wielkich korporacji. Dzisiejsze bowiem poglądy, powszechnie akceptowane przez opinię społeczną, znajdują się w służbie "systemu planującego". Chodzi więc o przezwyciężenie istniejącego i ugruntowanego w społeczeństwie przekonania, że cele "systemu planującego" są równoznaczne z celami indywidualnymi każdego człowieka. Problem ten uznaje Galbraith za centralny punkt "ogólnej teorii reform", albowiem głównym instrumentem wykonywania władzy jest - jego zdaniem - perswazja, a jedną z najprostszych jej form reklama. Obok niej istnieją inne, w tym tak subtelna jak tendencja do tego, by uważać za prawidłową politykę publiczną taką, która najlepiej służy celom wielkich korporacji, tj. "systemowi planującemu". Z kolei cele "systemu planującego" pozostają często w sprzeczności z celami społeczeństwa[4].

Co więcej obecnie główną sprzecznością amerykańskiego systemu ekonomicznego, mówi Galbraith, staje się sprzeczność między potrzebami ekonomicznymi "systemu planującego" a interesami społeczeństwa. Przezwyciężenie jej wymaga zasiania wątpliwości co do

---

[3] W wywiadzie dla "Spiegla" stwierdził bowiem, że "jestem reformatorem, który niekiedy zaliczany bywa do rewolucjonistów". Por. wywiad Galbraitha "Wierzcie bardziej Galbraith'owi niż Marksowi". Cyt. za: "Życie Gospodarcze" 1972, nr 6. W wywiadzie udzielonym dla czytelników w Polsce potwierdził, że nie jest rewolucjonistą, stwierdzając, że poglądy rewolucyjne w przypadku współczesnych Stanów Zjednoczonych i neokonserwatyzmu społeczeństwa amerykańskiego są po prostu niepraktyczne. W tej sytuacji możliwe jest jedynie stopniowe wprowadzanie reform.

[4] Galbraith weryfikuje głoszoną we wcześniejszych pracach głównie w "The New Industrial State" tezę o zgodności celów społeczeństwa z celami "systemu planującego". Por. G a l b r a i t h, Economics..., s. 163; t e n ż e, Ekonomia..., s. 260.

pewnych cnót akcentowanych przez aktualny system wartości. Wymaga negacji mitu, że produkcja i konsumpcja służą realizacji ideałów szczęścia i cnót obywatelskich rodzin amerykańskich. Dotychczasowy system "cnót" zdominowany jest przez veblenowską konsumpcję ostentacyjną, której realizacja pochłania całą energię człowieka. Władza "systemu planującego" polega m. in. na jego dostępie do wierzeń ludzkich. Dlatego trzeba atakować wierzenia, by ludzie zrozumieli jak się naprawdę rzeczy mają. Wytworzenie nowego systemu przekonań i wyobrażeń jest najtrudniejszym zadaniem reformy, istniejący bowiem system kształcenia i wychowania w Stanach Zjednoczonych pozostaje pod przemożnym wpływem "systemu planującego" i służy w znacznym stopniu jako narzędzie uwieczniania "mitu" wielkich korporacji.

Warunkiem wstępnym wszelkich "reform" powinno być "wyzwolenie państwa" (emancipation of the State) spod władzy "systemu planującego"[5]. Jest to element strategii reform proponowanych przez Galbraitha, który nie widzi możliwości samorzutnej transformacji społeczeństwa w nowe jakościowo, wolne od obecnych sprzeczności. Jakie jest więc wyjście? Realizować rozległy program reform, konkluduje Galbraith, konieczność którego komplikuje problem władzy państwowej w obecnym jej kształcie. Państwo winno występować w tym procesie nie tylko jako główny podmiot, ale i przedmiot "reformy". Reformowanie władzy państwowej winno być, zdaniem Galbraitha, rezultatem demokratyzacji procedury wyborów politycznych i zmiany prawodawstwa konstytucyjnego. W tym celu musi powstać ugrupowanie polityczne, które troszczyć się będzie o interes publiczny, co jest zajęciem zbędnym, gdyż interesem publicznym jest wszystko to co stoi w sprzeczności z interesami "systemu planującego". Zatem proces "wyzwalania państwa" winien doprowadzić do zmiany dotychczasowej orientacji państwa amerykańskiego. Miast służyć celom technostruktury wielkich korporacji winno być wyrazicielem interesu społecznego i temu interesowi służyć.

---

[5] G a l b r a i t h, Economics..., s. 227.

Rola państwa w urzeczywistnianiu "programu reform"

We współczesnym systemie ekonomicznym Stanów Zjednoczonych wyróżnia Galbraith trzy człony: "system planujący", "system rynkowy" i państwo. Symbioza "systemu planującego" i państwa oznacza faktyczne podporządkowanie państwa korporacjom, na skutek czego pada ofiarą "system rynkowy". Kluczowym zadaniem "reformy" staje się więc emancypacja państwa, wyposażenie go w pełnię władzy i kompetencji dla reprezentacji i ochrony interesów społecznych, poddanie "systemu planującego" pod kontrolę państwa.

Przedstawiony "program reform" Galbraitha przyjmuje za punkt wyjścia, że zmiana charakteru władzy państwowej już się dokonała. Następnym krokiem na drodze reform powinno być podjęcie środków zmierzających do zrównania sytuacji i siły oddziaływania obu systemów. Środki te miałyby na celu nie tyle przyspieszenie rozwoju lub wzrost produkcji, ale zwiększenie siły przebicia "systemu rynkowego", a przez to zmianę relacji w podziale dochodów, jakie otrzymują obydwa systemy. W obecnym układzie warunków, stwierdza Galbraith, "system planujący" jest uprzywilejowany, dzięki czemu "wyzyskuje" pozostałe części gospodarki. Wynikać to ma z faktu, że w korporacjach dojrzałych brak jest mechanizmu hamującego wzrost cen. Technostruktura korporacji nie jest w stanie przeciwstawić się naciskowi związków zawodowych domagających się podwyżek płac, co jest główną przyczyną inflacyjnego ruchu cen i uzurpowanie sobie coraz więcej rezerw gospodarki narodowej i osłabiania "systemu rynkowego".

Galbraithowski program wzmocnienia pozycji "systemu rynkowego" przewiduje więc:

- stworzenie systemu zachęt w stosunku do małych i słabych firm w celu łączenia się, przy czym nie obowiązywałyby w tym przypadku przepisy prawa antymonopolowego;
- bezpośrednią rządową regulację cen i rozmiarów produkcji "systemu rynkowego";
- stworzenie korzystnego klimatu i warunków dla działalności związków zawodowych w "systemie rynkowym";
- rozciągnięcie praktyki umów zbiorowych i podniesienie płacy minimalnej dla wszystkich zatrudnionych w tym "systemie";

- rozciągnięcie zasad protekcji celnej na wyroby pochodzące z "systemu rynkowego";

- udzielenie znacznej pomocy, poparcia rządu dla potrzeb "systemu rynkowego" w dziedzinie kwalifikowanych kadr, kapitału i technologii[6].

Decydujące znaczenie w przezwyciężaniu systemowej nierówności przywróceniu równowagi sił przypisuje Galbraith zapewnieniu stałych dochodów ludziom, którzy nie mają możliwości uzyskania przyzwoicie opłacanej pracy w ramach "systemu rynkowego", dochodu, który będzie w stanie zastąpić płacę. Poziom tego dochodu nie powinien być niższy od zarobku robotnika o niskich kwalifikacjach zatrudnionego w "systemie planującym". Gwarancję państwa do otrzymania tego alternatywnego dochodu traktuje Galbraith jako skuteczny środek położenia kresu wyzyskowi w ramach "systemu rynkowego" i jednocześnie warunek likwidacji zjawiska "samoeksploatacji", jako że drobni kupcy i rzemieślnicy za nienormowaną pracę własną i swojej rodziny otrzymują mniej niż robotnicy w "systemie planującym". Dopiero bowiem po zlikwidowaniu rażącej dysproporcji w tej dziedzinie będzie można myśleć o poprawie działania "systemu rynkowego", o przezwyciężeniu niesprawiedliwości społecznej.

Potrzebna jest również reforma "systemu planującego" przynajmniej w dwóch ważnych, jak sądzi Galbraith, dziedzinach:

- Po pierwsze, rozwiązanie problemu równości wewnątrz "systemu planującego". Powinno temu służyć zrównywanie płac członków "technostruktury" i urzędników, wprowadzenie progresywnego podatku dochodowego oraz respektowanie przez rząd zasad równości przy kontrolowaniu spirali cen i płac. Celem polityki podatkowej winno być osiągnięcie poprawy w dziedzinie podziału dochodów w "systemie planującym",

- Po drugie, zmniejszenie dysproporcji społecznego poparcia dla obu systemów. Rzeczą nader widoczną jest nadmierne poparcie społeczne dla "systemu planującego", co wynika ze szczególnego rodzaju władzy sprawowanej w stosunku do państwa. Chodzi m. in. o takie przesunięcie środków publicznych wspierających "system planujący", aby wspierały również "system rynkowy".

---

[6] Tamże, s. 256-260.

Rola polityki pieniężno-kredytowej w realizacji "programu reform"

Jednym z zasadniczych celów, jaki postawił Galbraith przed sobą w momencie publikacji "Economics and The Public Purpose" 1973, było sformułowanie "ogólnej teorii reformy". Tak postawiony cel wymagał przeglądu zadań i metod polityki gospodarczo-społecznej. Musiało się więc w niej znaleźć miejsce na ocenę również polityki pieniężno-kredytowej i postulaty pod jej adresem. Jest rzeczą ciekawą, że definiując ją czyni to wyłącznie w kontekście problemów walki z inflacją. Polityka pieniężno-kredytowa to dla niego proces regulowania podaży pieniądza dla wywierania wpływu na siły rodzące inflację w gospodarce[7]. Z takim określeniem polityki pieniężno-kredytowej spotykamy się w szeregu pracach pisanych w ciągu wielu lat. Co więcej, posługując się takim ujęciem nie wyjaśnia bliżej narzędzi stosowanych przez tę politykę ani też sposobów oddziaływania na procesy gospodarcze. Można w związku z tym przypuszczać, że traktuje je jako powszechnie znane i opisane przez ekonomię podręcznikową.

Przeprowadzona przez Galbraitha analiza przydatności polityki pieniężno-kredytowej w realizacji "programu reform" kończy się pesymistycznymi wnioskami. Rozpoczyna ją od identyfikacji źródeł inflacji. Za takie uznaje:

a) wzrost popytu występujący w parze ze wzrostem produkcji, która tworzy nową siłę nabywczą oraz nowe potrzeby konsumentów[8]. Aktywne metody sprzedaży stosowane przez wielkie korporacje doprowadziły do bezprecedensowego w dziejach rozbudzenia "chęci"(bo trudno tu używać tradycyjnego określenia "potrzeb") konsumpcyjnych[9]. Ani agresywne metody sprzedaży, ani nawet kredyt konsumpcyjny nie poddają się, zdaniem Galbraitha, kontroli polityki pieniężno-kredytowej banku centralnego. Skuteczność wysiłków na rzecz

---

[7] J. K. G a l b r a i t h, The Affluent Society, Mentor Book, New American Library, New York 1958, s. 213.

[8] Tamże, s. 213-214.

[9] Galbraith używa tu terminu "wants" wprowadzonego do ekonomii przez Musgrave'a, jako bardziej adekwatnie opisującego współczesną rzeczywistość niż tradycyjny termin "needs".

ograniczenia popytu inwestycyjnego za jej pomocą także jest wątpliwa wobec wzrostu zakresu samofinansowania przedsiębiorstw kapitalistycznych[10];

b) oligopolistyczną strukturę rynku, która pozwala korporacjom na podwyżki cen ilekroć zaistnieją po temu pomyślne warunki, tj. względnie wysoki poziom popytu globalnego. Żądania płacowe silnych związków zawodowych - w odpowiedzi na te wzrosty cen - prowadzą do uruchomienia spirali cenowo-płacowej, którą osłabienie popytu globalnego jest w stanie zahamować[11]. Wątpliwe jednak czy jest to osiągalne metodami polityki pieniężno-kredytowej.

Jedynym więc obszarem, gdzie polityka pieniężno-kredytowa nadal zachowuje swoją siłę, stwierdza Galbraith, to nie do końca utracona wiara konserwatystów amerykańskich w automatyczne wyczerpywanie się inflacji w toku cyklu koniunkturalnego oraz wiara w metafizyczne właściwości tej polityki, a więc w obszar tzw. mądrości konwencjonalnej[12].

Postulat Galbraitha odnoszący się do polityki pieniężno-kredytowej jest jasny: ograniczyć jej stosowanie. Uzasadnienie jest równie dobitne:

a) polityka pieniężno-kredytowa faworyzuje najsilniejszą, najbardziej rozwiniętą część gospodarki, tj. "system planujący", a dyskryminuje słabszą mniej rozwiniętą część, bardziej zależną od kredytu, tj. "system rynkowy";

b) jej skutki są wysoce niepewne i trudne do przewidzenia[13].

J. K. Galbraith dokonuje oceny polityki pieniężno-kredytowej z punktu widzenia jej teoretycznej zdolności jako środka tradycyjnych celów polityki gospodarczej państwa: do walki z recesją i

---

[10] G a l b r a i t h, The Affluent..., s. 229-234.

[11] Tamże, s. 219. Rolę oligopolistycznej struktury rynku w procesie inflacji wcześniej przedstawił J. K. G a l b r a i t h, w: American Capitalism, wyd. II, Boston 1956, s. 132-134.

[12] G a l b r a i t h, The Affluent..., s. 224-238.

[13] G a l b r a i t h, Economics..., s. 335 i 342. Wymowną ilustrację tego stwierdzenia zawiera jego praca: Money; What It Came, Where It Went, Bentam Books New York 1975. Wyd. polskie: J. K. G a l b r a i t h, Pieniądz, pochodzenie i losy, Warszawa 1982.

inflacją. Punktem wyjścia tej analizy jest keynesowska interpretacja procesów gospodarczych traktująca problem recesji jako problem niedostatecznego rozmiaru popytu globalnego, zaś problem inflacji jako kwestię jego nadmiaru. Stwierdza on, że jako narzędzie walki z kryzysem gospodarczym polityka pieniężno-kredytowa nie daje podstaw do zbyt wielkich nadziei. Stosując ją konsekwentnie można wprawdzie zwiększyć rozmiary podaży kredytu i pieniądza płynnego w gospodarce oraz wpłynąć na obniżenie ceny kredytu (stopy procentowej) i mimo to nie doprowadzić do wzrostu rozmiarów popytu inwestycyjnego. Stopa procentowa nie jest bowiem jedynym czynnikiem decydującym o rozmiarach popytu na kredyt. Innym, nabierającym dużego znaczenia w okresie poważniejszych recesji, są pesymistyczne przewidywania rentowności inwestycji, które w oparciu o ten kredyt miałyby być podjęte. Dopiero w warunkach optymistycznych ocen rozwoju sytuacji gospodarczej bodźce i możliwości stwarzane przez politykę pieniężno-kredytową mogłyby odegrać spodziewaną rolę stymulatora gospodarki.

Pozornie bardziej skuteczną mogłaby być ta polityka w walce z inflacją. Ograniczenie rozmiarów podaży kredytu i pieniądza płynnego oraz wzrost ceny kredytu powinny skutecznie hamować wzrost popytu inwestycyjnego. Powinny - gdyby tradycyjny keynesizm stanowił adekwatną interpretację źródeł, mechanizmu inflacji; wg Galbraitha - nie stanowi. Jego zdaniem główne źródło inflacji tkwi w instytucjonalnej strukturze gospodarki kapitalistycznej, w fakcie istnienia potęg rynkowych: wielkich korporacji i potężnych związków zawodowych zdolnych do decydowania o wysokości cen towarów, usług i siły roboczej. Potęgi te, zmierzające do osiągnięcia swoich celów ekonomicznych, podnoszą ceny (wielkie korporacje) lub płace (związki zawodowe) ilekroć uznają to za możliwe i korzystne. Wzrost cen wywołuje reakcję w postaci wzrostu płac, ten zaś prowadzi do wzrostu cen. Wprawdzie popyt globalny również stanowi źródło inflacji[14], lecz główne czynniki dynamizujące popyt konsumpcyjny wymykają się kontroli polityki pieniężno-kredytowej. Także możliwość wpływu na tę część popytu inwestycyjnego, którą stwa-

---

[14] Teza o znaczeniu rozmiarów popytu globalnego jest na przestrzeni lat formułowana przez Galbraitha z coraz większą ostrożnością.

rzają wielkie korporacje, jest ograniczona - skoro ich potęga ekonomiczna zapewnia im wysoki poziom samowystarczalności finansowej.

W sumie efekt oddziaływania na poziom popytu globalnego (na rzecz jego zmniejszenia), zwłaszcza za pomocą polityki pieniężno-kredytowej wydaje się Galbraithowi coraz mniej pewny: popyt globalny nie ma decydującego znaczenia dla rozwoju spirali inflacyjnej, a w tym zakresie, w jakim je ma, niełatwo poddaje się tej polityce.

Tradycyjne cele polityki pieniężno-kredytowej: pełne zatrudnienie, stabilne ceny i szybkie tempo wzrostu[15] w zderzeniu z rzeczywistością gospodarczą i społeczną Stanów Zjednoczonych nie wytrzymują w pełni próby. W obliczu bezrobocia, utrzymującej się inflacji (choć na dość niskim poziomie) i braku stabilizacji koniunktury gospodarczej konieczna jest zmiana stosowanych mechanizmów oddziaływania na gospodarkę, w momencie gdy okazuje się, że pieniężne środki nacisku są znacznie słabsze w odniesieniu do wielkich korporacji. Postulatem chwili, zdaniem Galbraitha, jest sugestia, aby państwo ustaliło stopę procentową, klasyczne narzędzie polityki pieniężno-kredytowej na stosunkowo niskim poziomie[16] i zaprzestało manipulowania jej poziomem. Wysoka stopa procentowa sprzyja bowiem gromadzeniu oszczędności przez korporacje, wzmacnia skłonność do oszczędzania, a jednocześnie nic nie wskazuje na to, by presja w kierunku dokonywania inwestycji była równie silna. Tak więc, jak to już stwierdził J. M. Keynes, może dojść do ograniczenia popytu, a tą drogą do stagnacji gospodarczej. Taki brak stabilizacji przedstawia się często, stwierdza Galbraith, jako rezultat działania ślepych sił rynku. Rzeczywistość jest diametralnie różna. "System rynkowy" jest, z grubsza biorąc, systemem ustabilizowanym dzięki swoim mechanizmom autoregulacyjnym, natomiast "system planujący" wbrew pozorom nie. U źródeł takiej sytuacji leży analiza dystrybucji dochodów. W "syste-

---

[15] Por. M. F r i e d m a n, Rola polityki pieniężnej, w: Teoria i polityka stabilizacji koniunktury. Wybór tekstów, Warszawa 1975, s. 260; G a l b r a i t h, Economics..., s.311.

[16] Postulat taki zgłasza dziś szereg krajów wysoko rozwiniętego kapitalizmu, gdyż utrzymywanie jej zbyt długo na sztucznie wysokim poziomie hamuje tempo wzrostu gospodarczego tych krajów.

mie planującym" jest zupełnie odwrotnie. Wysoki stopień niezależności, wynikający ze skali zgromadzonych dochodów, polityka samofinansowania, sprzyjają wspomnianej tendencji do oszczędzania.

Wniosek, do jakiego dochodzi Galbraith w ocenie przydatności polityki pieniężno-kredytowej w realizacji "programu reform", jest pesymistyczny[17].

Rola polityki finansowej w realizacji "programu reform"

W polityce finansowej państwa Galbraith upatruje większą możliwość realizacji nakreślonego "programu reform". Głównym bowiem narzędziem tej polityki są wydatki państwa, ich rosnący udział w ramach budżetu państwa w stosunku do Produktu Narodowego Brutto (PNB)[18], możliwość kierowania i przeznaczania wydatków budżetowych zgodnie z założonymi celami. Obok wydatków podstawowym narzędziem tej polityki są podatki. Wydatki publiczne, ich właściwa struktura oraz egalitaryzujące podatki działają stabilizująco na system gospodarczy, zatem wcielenie w życie "ogólnej reformy" wymaga, zdaniem Galbraitha:

- dużych i stale "płynących" wydatków publicznych, zgodnych z celami społecznymi, a nie tylko celami "systemu planującego";
- stosowania elastycznej polityki podatkowej, która odpowiednio do zmian w ogólnym poziomie koniunktury mogłaby działać stabilizująco na jej utrzymanie.

Wydatki muszą być w większym stopniu kierowane na realizację celów ogólnospołecznych, tj. gdzie można oczekiwać wzmocnienia skuteczności działania "systemu rynkowego" oraz tam, gdzie dotychczas niechętnie je kierowano, tj. do służby zdrowia, oświaty publicznej, ochrony środowiska, usług komunalnych. Jednocześnie zaleca Galbraith rezygnację z nierealistycznego założenia pełnego

---

[17] G a l b r a i t h, Economics..., s. 308-309.

[18] Analizując dane statystyczne dla niektórych krajów można stwierdzić duże zróżnicowanie udziału wydatków publicznych w relacji do PNB. I tak przeciętnie dla krajów OECD wynosił w 1980 r. 42,1%, najniższy był w Hiszpanii, Stanach Zjednoczonych i Japonii - ok. 30%, najwyższy w Szwecji - 60%, Holandii, Norwegii, Belgii, Francji - ok. 50%, Dane OECD, "The OECD Observer" 1983, No. 21, cyt. za: "Życie Gospodarcze" 1984, nr 15.

zatrudnienia i zapewnienia w zamian zasiłków dla bezrobotnych w ramach ogólnych wydatków państwa[19].

Te ostatnie winny mieć zabezpieczenie w systemie elastycznej, progresywnej polityki podatkowej i długu publicznym. Celem polityki podatkowej powinno być przede wszystkim: ograniczenie mniej istotnej konsumpcji prywatnej i popieranie konsumpcji społecznej. W okresach, gdy poziom ogólnego popytu jest zbyt mały, wydatki publiczne winny wzrastać i odwrotnie. Galbraith dostrzega jednak, że konserwatywne rządy Stanów Zjednoczonych, czy innych krajów Europy bardzo niechętnie odnoszą się do najbardziej skutecznego narzędzia zwalczania nadmiernego popytu - mianowicie zwiększania podatków i nadwyżki budżetowej. Myślę, mówi Galbraith, że narzędziem lepiej przystosowanym do aktualnej fazy inflacji (lat 1972-73) jest polityka finansowa. Oczywiście wzrost podatków nie jest rzeczą przyjemną i konserwatywne rządy próbują się od tego uchylić głosząc, że tuż za zakrętem czyha na nas recesja, więc nie jest to właściwa droga do hamowania popytu. Widać wyraźnie, stwierdza dalej Galbraith, że zasadniczą rolę w umacnianiu tej bierności spełniają ekonomiści. Kieruje w związku z tym w ich stronę cierpką uwagę, iż specjaliści od spraw koniunktury dzielą się na dwie kategorie, tj. "takich, którzy nic nie wiedzą oraz tych, którzy nie wiedzą, że nic nie wiedzą. Jednakże w oparciu o udzielane przez nich rady stale się odrzuca podjęcie niezbędnych decyzji. Przewidywanie przyszłości służy za usprawiedliwianie bezczynności [...] W istocie polityki gospodarczej nie należy opierać na przewidywaniach, które z natury rzeczy są bardzo niepewne, lecz na stanie rzeczy w danym momencie"[20].

---

[19] Z propozycją elastycznego, antycyklicznego systemu zasiłków dla bezrobotnych wystąpił G a l b r a i t h już w: The Affluent..., s. 298, który określił mianem Cyclicaly Graduated Compensation (CGC). W późniejszych pracach nie powrócił już do tej koncepcji.

[20] Por. J. K. Galbraith o kryzysie energetycznym i cenach. Wywiad udzielony "L'expansion", grudzień 1973 cyt. za: "Biuletyn Ekonomiczny PAP" 1974, nr 843.

Aktywna rola rządu - narzędziem realizacji "programu reform"

W świadomości przeciętnego Amerykanina swobodna, niczym nie krępowana przedsiębiorczość jest źrenicą wolności obywatelskiej i stąd wkraczanie rządu w sprawy społeczne, a tym bardziej gospodarcze traktuje on jako zamach na wolność i indywidualizm. Proces przyswajania sobie na gruncie amerykańskim podstawowych tez keynesizmu, nie zakończony zresztą do dziś, nie dokonywał się łatwo[21]. Jednym z głównych czynników ograniczających skuteczność interwencji rządu jest przekonanie, że pomimo swoich wad, mechanizm rynkowy jest najbardziej efektywnym sposobem alokacji zasobów i dlatego interwencja rządowa powinna co najwyżej korygować jego działanie, a nie dążyć do jego zastąpienia.

W toczącej się od lat w Stanach Zjednoczonych dyskusji, której osią jest podstawowe pytanie - zwiększać czy też nie aktywną rolę rządu w działalności gospodarczej, Galbraith konsekwentnie opowiada się za pierwszym stanowiskiem. W zespole środków stosowanych przez rząd istotne miejsce w polityce stabilizacji gospodarczej, tj. przeciwdziałania ostrym fluktuacjom, zajmuje kontrola płac i cen, głównie jednak w "systemie planującym", który wg znanej wypowiedzi Galbraitha jest w zasadzie inflacyjny.

Celem kontroli płac i cen byłaby likwidacja strukturalnej nierówności systemów: planującego i rynkowego, ograniczenie nadużyć związanych z wykorzystywaniem siły przez "system planujący" i w związku z tym nie obejmowałaby ona "systemu rynkowego". Kontrola taka nie polegałaby na zamrażaniu cen czy płac, lecz na zagwarantowaniu odpowiedniej spójności między wzrostem płac a wzrostem wydajności pracy. Opowiada się więc za stosowaną wcześniej w gospodarce amerykańskiej polityką płac i cen z okresu administracji J. F. Kennedy'ego, a przeciw rozwiązaniom wprowadzonym w okresie R. Nixona[22]. Proponuje więc, aby w polityce kontroli płac i cen kie-

---

[21] O ideologicznych trudnościach akceptacji keynesizmu w Stanach Zjednoczonych świadczy wciąż duża popularność tez głoszonych przez monetarystów amerykańskich, a wcielanych w politykę gospodarczą przez administrację prezydenta R. Reagana.

[22] Chodzi o pierwszą fazę Nixonowskiej polityki stabilizacji gospodarczej wprowadzonej w sierpniu 1971 r. tj. polityki docho-

rować się ogólną zasadę nieinflacyjnego postępowania, w myśl której:

- stopa wzrostu płac w każdej gałęzi przemysłu winna być równa ogólnej stopie wzrostu wydajności pracy, przy czym tempo wzrostu płac winno być wyższe od ogólnie przyjętego w gałęziach mających trudności z podażą siły roboczej lub w gałęziach, gdzie stawki płac są zdecydowanie niższe od ogólnokrajowych w wyniku słabości siły przetargowej robotników lub specyfiki lokalnego rynku pracy;

- ceny winny być obniżane w tych gałęziach przemysłu, w których stopa wzrostu wydajności pracy przewyższa stopę ogólną, gdyż oznacza do spadek jednostkowych kosztów robocizny, natomiast winny być odpowiednio podwyższane, gdy relacja ta jest odwrotna, a jeśli stopy wzrostu wydajności pracy są sobie równe to ceny winny być utrzymywane na stałym poziomie. Jednocześnie ceny winny rosnąć szybciej lub spadać wolniej, niż to wynika z ogólnie przyjętych zasad w tych gałęziach, w których poziom zysków jest niewystarczający dla przyciągania kapitałów niezbędnych dla finansowania koniecznej ekspansji w dziedzinie rozbudowy potencjału produkcyjnego lub w gałęziach, w których koszty (poza płacami) wzrosły. I wreszcie ceny winny rosnąć wolniej lub spadać szybciej, niż to wynika z zasad ogólnych, w tych gałęziach, w których stosunek istniejących mocy wytwórczych do popytu przy pełnym zatrudnieniu uzasadnia potrzebę odpływu części kapitału do innych branż.

Działanie mechanizmu, nakreślonego w dość ogólnym zarysie przez Galbraitha, polega więc na powiązaniu wzrostu wydajności pracy ze wzrostem płac, przy którym zmiana cen miałaby za zadanie umożliwiać podwyżki płac w gałęziach gospodarki. I chociaż w efekcie można się spodziewać zwyżki cen, konkluduje Galbraith, to jednak w przeciwieństwie do inflacji początku lat siedemdziesiątych stanowić ona będzie odbicie sprawiedliwości społecznej przy podziale skutków zwyżki płac i będzie miała ograniczone rozmiary.

---

dów, a polegającej na czasowym zawieszeniu wymienialności dolara na złoto, nałożeniu 10% podatku importowego i wprowadzeniu 90-dniowego zamrożenia płac, cen, czynszów.

Uwagi i wnioski

"Program reform" Galbraitha ze wszech miar zasługuje na uwagę. Jego zaletą jest ukazanie wpływu świadomości społecznej, w tym teorii ekonomicznych na rzeczywiste funkcjonowanie systemu ekonomicznego i politycznego, wykazanie instrumentalnej, a nie tylko opisowej roli teorii ekonomicznych. Utrzymując tradycyjne poglądy, teorie te spełniają konserwatywną funkcję społeczną. Podtrzymując przekonanie społeczeństwa, że to co służy interesom "systemu planującego" jest zgodne z dobrem publicznym, ekonomia neoklasyczna staje się narzędziem w rękach "systemu planującego" i dopomaga w realizacji jego egoistycznych celów. Stąd też niezbędny, zdaniem Galbraitha, warunek wstępny wszelkich reform, przemiana aktualnego stanu świadomości społecznej. Ta płaszczyzna rozważań Galbraitha doskonale obrazuje słuszność marksistowskiej tezy o sprzężeniu bazy i nadbudowy oraz o roli świadomości społecznej. Problemy te występowały już wcześniej u Galbraitha, choć wtedy można było odnieść wrażenie, że absolutyzuje on rolę świadomości społecznej, widząc w utrzymywaniu się produkcyjno-konsumpcyjnego systemu wartości główne źródło władzy "systemu przemysłowego", o tyle teraz wydają się one być ustawione we właściwszej perspektywie. Wiąże się to z faktem włączenia rozważań na temat władzy.

- Kluczem do funkcjonowania systemu ekonomicznego staje się władza polityczna i odwrotnie. Można sądzić, że Galbraith nareszcie dostrzegł istotę "kapitalizmu państwowo-monopolistycznego" polegającą na ścisłym powiązaniu ze sobą potęgi ekonomicznej wielkich korporacji i władzy politycznej. W ten sposób zdołał połączyć w jedną strukturę analityczno-wyjaśniającą system ekonomiczny, system wartości i władzę polityczną. Dzięki temu udało mu się dostrzec konieczność "wyzwolenia państwa" spod władzy prywatnej. Kwestia ta jako klucz do realizacji "programu reform" otwiera szereg spraw dyskusyjnych bądź prowadzących do zgoła odmiennych wniosków.

- Galbraith zastanawiając się nad rolą państwa w urzeczywistnianiu "programu reform" kładzie główny nacisk na niwelację czy też likwidację sprzeczności między "sektorem planującym" a "sektorem rynkowym". Jest to bardzo ważna kwestia i rozwiązanie jej zmniejszyłoby istniejące nierówności m. in. w zakresie dochodów i

wynagrodzeń. Można jednak sądzić, że podstawową kwestią są sprawy zmian w stosunkach własności i stosunkach podziału. Tymczasem Galbraith postuluje zmniejszenie nierówności wynagrodzeń głównie za pomocą starań związków zawodowych, a także polityki podatkowej oraz polityki kontroli płac i cen. Odwołuje się więc do polityki finansowej, w tym fiskalnej, którą wyżej ceni od pieniężno-kredytowej. Tę ostatnią postuluje wprost ograniczyć, gdyż faworyzuje ona najsilniejszą, najbardziej rozwiniętą część gospodatki, tj. "system planujący", a dyskryminuje słabsze, mniej rozwinięte części. Postuluje więc zaprzestanie manipulacji polityką pieniądza, ustalenie stopy procentowej na dość niskim poziomie i pozostawienie jej w spokoju.

- Spór o metody interwencji ma swoje odbicie w doktrynach ekonomicznych partii politycznych w Stanach Zjednoczonych. Galbraith jest znanym działaczem Partii Demokratycznej. Rządy tej partii, ilekroć ona sprawowała bądź sprawuje władzę polityczną, minimalizowały znaczenie i stosowanie polityki pieniężno-kredytowej. Objęcie władzy przez Republikanów w 1953 r. w tym względzie oznaczało próbę dosyć zasadniczego zwrotu. Wiara w politykę pieniężno-kredytową jako jedyny lub przynajmniej główny instrument polityki ekonomicznej odżyła z niezwykłą siłą, o czym świadczą również doświadczenia w zakresie polityki gospodarczej administracji prezydenta R. Reagana. Dla Galbraitha przeznaczenie polityce pieniężno-kredytowej roli głównego instrumentu (czy nawet jedynego) interwencji państwa w gospodarkę jest fenomenem, który można zrozumieć i wyjaśnić, ale nie sposób zaakceptować. Uważa, że stosowanie jej jest rozsądniejsze niż brak jakiejkolwiek interwencji, lecz wiara, że wystarczy ona dla skutecznej kontroli poziomu aktywności gospodarczej jest naiwna.

- Można by zgłosić szereg dalszych uwag dotyczących postulatów zawartych w Galbraithowskim "programie reform". Ograniczając się do powyższych, należy dostrzec rzecz najważniejszą. Galbraith nie wskazuje na istotne czynniki determinujące konieczność dokonania się postulowanych przez niego zmian. W normalnych warunkach długotrwałego i pomyślnego rozwoju, zakłócanego tylko krótkimi i łagodnymi recesjami, kapitalizm nigdy nie zgodzi się na wprowadzenie w życie postulowanych przez niego zmian.

- System kapitalistyczny tylko pod przymusem warunków długotrwałego kryzysu strukturalnego może, i to stopniowo, ze znaczny-

mi oporami, zgodzić się na wprowadzenie w życie postulowanych przez Galbraitha reform. Jednakże nie brał i nie bierze tego pod uwagę, nie przyjmując podobnie jak wszyscy współcześni ekonomiści niemarksistowscy Zachodu, że kapitalizm może być narażony na nowy, strukturalny kryzys. Dostrzegając zaś liczne wady kapitalizmu sądzi, że będą one mogły być usunięte bez wstrząsów ekonomicznych i społecznych. Praktyka nie potwierdziła tego w przeszłości i można przypuszczać, że nie potwierdzi w przyszłości. To właśnie jest głównym źródłem utopijnego charakteru koncepcji Galbraitha.

Witold Lejman

THE STATE'S ROLE IN SOCIO-ECONOMIC SYSTEM OF CAPITALISM - APPROACH OF NEOINSTITUTIONAL ECONOMICS

Galbraith's vision of the state's role in realization of the "programme of reforms" - as a leading representative of the contemporary American neoinstitutionalism - constitutes the main contents of the article. In this connection, the author discusses

a) role of the money-credit policy in realization of the "programme of reforms";

b) role of the financial policy in realization of the "programme of reforms".

The article ends with a conclusion that a contemporary state, and especially a contemporary government, should continue to play a leading role in making macroeconomic decisions and determining instruments serving implementation of these decisions. This leads to another conclusion, and namely that Galbraith continues to be an ardent supporter of the financial policy and instruments belonging to the state financial policy.