

Adam Szeworski^{III}

INTERWENCJONIZM PAŃSTWOWY W ŚWIETLE HISTORYCZNEJ EWOLUCJI FUNKCJI
SPOŁECZNO-GOSPODARCZYCH PAŃSTWA KAPITALISTYCZNEGO

Interwencjonizm państwowy jest pojęciem nie posiadającym niezbędnej ścisłości i precyzji, jakiej należy oczekiwać od pojęć stosowanych w badaniach naukowych. Używa się go dla oznaczenia różnych zakresów działalności społeczno-gospodarczej współczesnego państwa kapitalistycznego, poczynając od szeroko pojmowanej roli państwa w gospodarce jako najwyższej formy organizacyjnej społeczeństwa, kończąc na identyfikowaniu go z określoną funkcją spełnianą przez państwo równoległe z innymi funkcjami społeczno-gospodarczymi. Wydaje się, że prześledzenie historycznej ewolucji tych właśnie funkcji przypisywanych państwu w teorii ekonomii burżuazyjnej może wnieść nieco więcej ścisłości do znaczenia, jakie wiąże się z tym pojęciem zwłaszcza obecnie, gdy za jeden z istotnych symptomów współczesnego kryzysu strukturalnego gospodarki kapitalistycznej uważa się kryzys interwencjonizmu państwowego.

Z tego punktu widzenia najwłaściwsze wydaje się określenie interwencjonizmu państwowego jako systemu metod i środków oddziaływania państwa kapitalistycznego na funkcjonowanie mechanizmu rynku dla realizacji określonych celów ogólnogospodarczych. Interwencjonizm państwowy w takim rozumieniu jest pojęciem węższym od ogólnego pojęcia ingerencji państwa w życie gospodarcze. Reprezentuje on pewien tylko, ograniczony zakres i formy tej ingerencji, charakterystyczne dla konkretnego okresu historycznego w rozwoju gospodarki kapitalistycznej, który wyodrębniono pod nazwą

^{III} Prof. dr hab., Instytut Nauk Ekonomicznych, Uniwersytet Warszawski.

kapitalizmu państwowo-monopolistycznego czy regulacji państwowo-monopolistycznej. W istocie jest on przeciwstawieniem liberalizmu gospodarczego, opartego wprawdzie na zasadzie *laissez-faire* postulującej pełną swobodę działalności gospodarczej jednostki, jednakże nawet w najbardziej skrajnych ujęciach nie identyfikowanego z całkowitym wyłączeniem oddziaływania państwa na gospodarkę, a co najwyżej z nie mieszaniem się w sferę działania automatycznych mechanizmów samoregulujących, wyzwalanych przez obiektywne prawa ekonomiczne rządzące gospodarką rynkową.

Zasada *laissez-faire*, rozwinięta przez klasyczną szkołę ekonomii burżuazyjnej, wyznaczała ściśle zakres funkcji gospodarczo-społecznych państwa w systemie wolnej gospodarki rynkowej. Według poglądów głównych przedstawicieli tej szkoły, miały one polegać na ochronie jednostki i jej "naturalnych" praw przed współobywatelami, czyli na czuwaniu nad przestrzeganiem porządku publicznego opartego na zasadach własności prywatnej i nieskrępowanej swobody korzystania z niej, na obronie jednostek i całego społeczeństwa przed zagrożeniami z zewnątrz, ponadto na tworzeniu i utrzymywaniu instytucji i urzędów użyteczności publicznej niezbędnych dla funkcjonowania gospodarki, lecz ze względu na swoją nieopłacalność nie będących przedmiotem zainteresowania inicjatywy prywatno-kapitalistycznej¹. Proklamowana przez szkołę klasyczną zasada wolności gospodarczej z jednej strony, wysuwała pod adresem państwa, zakaz mieszania się do sposobów wykorzystywania przez jednostki przysługujących im praw, z drugiej zaś - nakazy podejmowania pozytywnych działań dla zabezpieczenia warunków rozwoju wolności gospodarczej i opartego na niej systemu gospodarki rynkowej.

Funkcje gospodarczo-społeczne państwa w tym ogólnym sformułowaniu przetrwały w zasadzie bez istotnych zmian do okresu "wielkiego kryzysu" lat trzydziestych, jako podstawowe wytyczne regulujące stosunek państwa do gospodarki. W praktyce jednak nadawane im konkretne treści różniły się od tych sformułowań teoretycznych w zależności od stopnia rozwoju kapitalistycznych stosunków produkcji. Ogólną tendencją wszakże w miarę rozwoju sił wytwórczych

¹ Por. A. S m i t h, *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, t. 2, Warszawa 1954, s. 441.

i zaostrzania się wewnętrznych i międzynarodowych sprzeczności gospodarek kapitalistycznych było rozszerzające interpretowanie tych funkcji w praktyce poszczególnych krajów, składające się na historyczną tendencję wzrostu roli państwa w gospodarce, z zachowaniem w stanie niemal nie naruszonym szerokiego obszaru wolności gospodarczej jednostek w sferze wytwarzania, wymiany i podziału produktu społecznego.

Praktyka stosunkowo najbardziej odbiegała od teorii w zakresie funkcji zewnętrznej państwa. Sformułowana pierwotnie w duchu deklarowanej przez zasadę *laissez-faire* wolności gospodarczej nie tylko w obrotach wewnętrznych, lecz także w sferze wymiany z zagranicą, postulowała ona zniesienie pozostałych z okresu merkantylizmu restrykcji w tej sferze oraz sprzeciw wobec stosowania takich restrykcji przez inne kraje. Realizacja tych postulatów, otwierająca drogę nieskrępowanemu działaniu zasady kosztów komparatywnych, była oczywiście korzystna dla krajów, które stosunkowo wcześniej wstąpiły na drogę kapitalistycznego rozwoju i uprzemysłowienia, zyskując w ten sposób przewagę ekonomiczną nad pozostałymi w tyle krajami. Wolność handlu w tych warunkach sprzyjała przyspieszeniu procesów uprzemysłowienia w krajach zaawansowanych kosztem utrwalenia surowcowo-rolniczego charakteru krajów opóźnionych w rozwoju i pogłębianiu się dzielących je różnic w ogólnym rozwoju.

W rzeczywistości, zasady wolnego handlu zostały zrealizowane w praktyce właściwie tylko w jednym, przodującym kraju kapitalistycznym - Wielkiej Brytanii, i to stosunkowo późno, bo dopiero w 1846 r., wraz ze zniesieniem tzw. *corn laws*, nakładających wysokie cła prohibicyjne na import zboża. Pozostałe kraje kapitalistyczne uprawiały w mniejszej lub większej skali protekcjonizm, utrzymując nadal istniejące cła i ograniczenia, zwłaszcza w zakresie importu wyrobów przemysłowych, bądź wprowadzając nowe tego rodzaju restrykcje. Najbardziej znanymi przykładami tych ostatnich są: Stany Zjednoczone, Niemcy i Japonia, których potęgi gospodarcze oparte na uprzemysłowieniu rozwinęły się w okresie przewagi Wielkiej Brytanii pod ochroną protekcjonistycznych systemów celnych utrudniających dostęp brytyjskich wyrobów przemysłowych na ich rynki.

Sformułowana przez szkołę klasyczną funkcja zewnętrzna państwa okazała się w praktyce na tyle elastyczna, że polityka ogra-

niczania wolności handlu mogła znaleźć w niej nie tylko uzasadnienie, ale nawet pewne poparcie. Postulat obrony przed wrogiem zewnętrznym mógł bowiem równie dobrze dotyczyć zagrożenia suwerenności politycznej kraju, jak i jego suwerenności gospodarczej, zwłaszcza jeśli dla obrony tej ostatniej podejmowano środki ekonomiczne.

Taka rozszerzająca interpretacja funkcji zewnętrznej lub obronnej państwa znajdowała zastosowanie również dla celów ekspansji zagranicznej, gospodarczej i politycznej. Ochrona praw swoich obywateli obowiązywała państwo nie tylko na własnym terenie, ale też poza jego granicami - co stwarzało podstawy dla uprawiania ekspansywnej polityki zagranicznej, zwłaszcza w stosunku do krajów ekonomicznie słabszych. Wykorzystywaniu funkcji obronnej w tych celach sprzyjało zaostrzenie się konkurencji międzynarodowej pod wpływem postępów uprzemysłowienia i monopolizacji gospodarki zaawansowanych krajów kapitalistycznych. Rozwój kapitalistycznych stosunków produkcji w tych krajach i dojrzewające wraz z nim sprzeczności procesu akumulacji wymagały rozszerzenia rynku drogą ekspansji zagranicznej wobec ograniczonej chłonności rynku wewnętrznego, nie tylko dla zbytu wytworzonych produktów, ale też dla zyskownych lokat kapitału. W ten więc sposób funkcja obronna państwa wspierała procesy powstawania imperiów kolonialnych uprzemysłowionych krajów kapitalistycznych, służąc obronie interesów rodzimych monopolii i ograniczając w ich interesie postulowaną przez zasadę *laissez-faire* wolność handlu.

Znacznie mniejsze różnice między teorią i praktyką występowały w historycznym rozwoju kapitalizmu, w zakresie wewnętrznych funkcji państwa. Jeśli chodzi bowiem o funkcję ochrony porządku publicznego i wolnej konkurencji, zasada wolności gospodarczej sprzyjała różnicowaniu się przedsiębiorstw pod względem wielkości własnego kapitału i udziału w rynku. Wspomagana przez skutki cyklicznego charakteru rozwoju gospodarki, prowadziła ona do powstawania wielkich przedsiębiorstw dysponujących siłą monopolu umożliwiającą im osiągnięcie ponadprzeciętnych zysków i eliminowanie lub podporządkowanie sobie słabszych przedsiębiorstw. Rosnące wraz z postęпами monopolizacji gospodarki możliwości podporządkowania państwa interesom wielkiego kapitału sprzyjały raczej utrwalaniu zasady wolności gospodarczej w obrębie własnej gospodarki. Mniejszej jednak, pewne różnice pod tym względem zarysowały się w

odniesieniu do poszczególnych kategorii rynków.

Zasada *laissez-faire*, postulująca nieskrępowaną swobodę zawierania umów, odnosiła się zarówno do rynków towarowych, jak i do rynków "czynników produkcji", tzn. do rynku kapitałowego i rynku pracy. Dotyczyła ona zatem nie tylko stosunków między kapitalistami, ale również między kapitalistami i robotnikami jako dostawcami siły roboczej. O ile w sferze stosunków między kapitalistami, tzn. na rynku towarów, zasada wolnej gry sił rynkowych nie wywoływała znaczących tendencji do modyfikowania przez państwo jej skutków ani ze strony wpływowych grup wielkiego kapitału, na których korzyść zasada ta działała, ani ze strony drobnych kapitalistów, pozbawionych możliwości wywierania wpływu na politykę państwa, to specyfika rynku pracy, na którym przedmiotem transakcji jest siła robocza dostarczająca kapitalistom wartości dodatkowej, powodowała, że przede wszystkim na tym właśnie rynku tendencje takie się ujawniały.

Zasada nieskrępowanej wolności umów na rynku charakteryzującym się zasadniczą nierównością pozycji przetargowych występujących na nim stron, jakim jest rynek pracy, sankcjonowała faktyczną przewagę kapitalisty nad robotnikiem, uzależnionym w swej egzystencji od zatrudnienia go przez kapitalistę. Przewaga ekonomiczna właściciela środków produkcji nad robotnikiem dysponującym jedynie siłą roboczą oraz korzyści, jakie z tej przewagi osiągał, sprawiały, że na tym właśnie rynku burżuazji zależało szczególnie na wykluczeniu wszelkiej ingerencji tak państwa, jak i innych sił społecznych. Powołanie państwa do czuwania nad wolnością zawierania umów zapewniało jego nieingerencję, a jednocześnie zabezpieczało burżuazję przed mieszaniem się związków zawodowych i innych organizacji pracowniczych w sprawy ustalania warunków pracy i płacy między przedsiębiorcą kapitalistycznym i robotnikiem. Zapewniona w ten sposób wolna gra prawa podaży i popytu mogła prowadzić jedynie do zwiększania i utrwalania przewagi kapitalisty nad robotnikiem i zapewniania mu nieograniczonych możliwości wyzysku.

Konsekwencje społeczne takiego nieskrępowanego działania sił rynkowych sprawiły jednak, że na tym właśnie rynku państwo kapitalistyczne stosunkowo najwcześniej zostało zmuszone do ingerencji ograniczającej zasadę pełnej wolności gospodarczej. Zjawiskiem towarzyszącym wzrostowi produkcji i kapitału w warunkach działania prawa akumulacji kapitalistycznej był szybki wzrost li-

czelności rezerwowej armii pracy i pogarszanie się położenia klasy robotniczej. Podaż siły roboczej, rosnąca początkowo szczególnie szybko pod wpływem proletaryzacji szerokich rzesz drobnych wytwórców na wsi i w miastach, pozbawionych narzędzi pracy i tradycyjnych źródeł utrzymania, a następnie zasilana upadłościami drobnych kapitalistów nie wytrzymujących konkurencji wielkich przedsiębiorstw, wyprzedzała wzrost popytu, uwarunkowany dążeniami kapitalistów do maksymalnego wykorzystania siły roboczej dla celów powiększania wartości dodatkowej drogą podnoszenia wydajności pracy, przedłużania czasu pracy i zwiększania jej intensywności. Rosnące na skutek tego bezrobocie wywierało nacisk na zatrudnionych robotników, zmuszając ich do przyjmowania gorszych warunków płacy i pracy. Z kolei niskie płace realne, kształtujące się w tych warunkach zgodnie z działaniem prawa wartości wokół poziomu niezbędnego dla prostej reprodukcji siły roboczej, przyczyniały się do wzrostu liczby poszukujących pracy członków rodzin pracowniczych, kobiet i dzieci, powiększając w ten sposób podaż taniej siły roboczej, wywierającą dodatkowy nacisk na spadek płac realnych.

Były dwie główne przyczyny, dla których państwo kapitalistyczne musiało podjąć interwencję w funkcjonowanie rynku pracy. Przede wszystkim towarzyszące rozwojowi kapitalizmu procesy polaryzacji, prowadzące do zaostrzania się antagonistycznych sprzeczności klasowych, stwarzały realne zagrożenie dla bezpieczeństwa istniejącego porządku publicznego i władzy politycznej burżuazji, rosnące w miarę jak do świadomości klasy robotniczej zaczęły przenikać idee socjalistyczne. Drugim ważnym motywem tej interwencji było zagrożenie, jakie dla systemu reprodukcji kapitalistycznej stwarzały szerzące się przejawy degeneracji fizycznej wśród klasy robotniczej, spowodowane niedożywieniem, wyczerpaniem pracą, nieograniczonym zatrudnianiem kobiet i dzieci, złym stanem higieny i warunków mieszkaniowych itp., połączone z niedorozwojem umysłowym w stosunku do rosnących wymagań, jakie pod tym względem stawiał dalszy rozwój przemysłu z postępującym doskonaleniem narzędzi pracy i procesów wytwórczych.

Zagrożenia te, a w szczególności wyraźne przejawy zaostrzania się walki klasowej, w postaci szerzących się strajków czy też niszczenia maszyn itp., zmuszały burżuazję do pewnych ustępstw na rzecz klasy robotniczej za pośrednictwem państwa w imię zachowa-

nia spokoju i ładu publicznego, złagodzenia antagonizmów klasowych i wreszcie uniknięcia rewolucji społecznej. W ten sposób zaczęło się rodzić ustawodawstwo fabryczne, wprowadzające państwową regulację czasu pracy² w zakładach fabrycznych, przede wszystkim w odniesieniu do zatrudniania kobiet i małoletnich, stwarzające pewne ograniczenia panującej na rynku pracy zasady wolności umów. Jest rzeczą znamioną, że zmiany te były podejmowane głównie w okresach wzmożonych napięć walki klasowej i spotęgowanego nacisku mas pracujących, a także w okresach napięcia sprzeczności między państwami kapitalistycznymi.

Dalszymi ustępstwami wywalczonymi przez masy pracujące było uznanie przez burżuazję prawa robotników do zrzeszania się w związkach zawodowych, a następnie stopniowe rozszerzanie ich uprawnień do reprezentowania interesów załogi w stosunku do przedsiębiorcy, łącznie z zawieraniem umów zbiorowych określających warunki pracy i płacy. Te zdobycze klasy robotniczej umożliwiały jej w okresie zaawansowanej monopolizacji gospodarki przeciwstawianie monopolom swej zorganizowanej siły i zahamowanie dalszego pogarszania się jej położenia materialnego.

Czynniki, które wpływały na omówioną tu ingerencję państwa w funkcjonowanie rynku pracy, oddziaływały również na zakres jego funkcji w sferze instytucji i urzędów użyteczności publicznej. Dopuszczalna działalność państwa w tej dziedzinie była określona przez doktrynę liberalizmu gospodarczego w sposób jednoznaczny jedynie z punktu widzenia ewentualnych kolizji z interesami kapitału prywatnego: nie mogła ona zajmować miejsca prywatnej inicjatywie kapitalistycznej ani stwarzać jej konkurencji. W sferze infrastruktury gospodarczej, bo tej ona przede wszystkim dotyczyła, zasada ta była na ogół przestrzegana i do czasu "wielkiego kryzysu" lat trzydziestych b. stulecia nie pojawiały się tendencje do rozszerzania działalności państwa. Wręcz przeciwnie - w wyniku ekspansji kapitału prywatnego w dziedzinie komunikacji i łączności, charakterystycznej dla drugiej połowy XIX w., rola państwa w tej dziedzinie straciła nawet stosunkowo na znaczeniu.

² Warto zauważyć, że w Anglii do początku XIX w. obowiązywały tzw. statuty robotnicze (w tym najdawniejszy z połowy XVIII w.), przedłużające czas pracy w rzemiośle, rolnictwie itp., które sprzyjały stosowaniu kilkunastogodzinnego dnia pracy w powstającym przemysle kapitalistycznym.

Natomiast w dziedzinie instytucji i urzędzeń socjalnych działalność państwa czyniła znaczne postępy. Rozwijała się ona - obok prywatnej inicjatywy filantropijnej - w takich dziedzinach, jak opieka społeczna i ochrona zdrowia, ponadto oświata, pod wpływem tych samych czynników, które leżały u podstaw jego interwencji ustawodawczej w stosunki na rynku pracy, tzn. pod naciskiem mas pracujących - bądź wymogów dalszego rozwoju przemysłowego (jak np. w przypadku oświaty). Poważną zdobyczą klasy robotniczej w tej dziedzinie były zaczątki instytucji ubezpieczeń społecznych, mające na celu zabezpieczenie materialne pracowników przed skutkami utraty zdolności do pracy, finansowane w określonych częściach przez pracodawców. Również w tak szczególnych przypadkach, jak rozwój komunalnego budownictwa mieszkaniowego w Wielkiej Brytanii, w okresie między pierwszą i drugą wojną światową, działalność państwa była motywowana przede wszystkim dążeniem do łagodzenia najbardziej ujemnych zjawisk kapitalizmu.

Charakteryzując ogólnie ten rozwój można powiedzieć, że zasady liberalizmu gospodarczego, postulujące nie mieszanie się państwa w sferę działania samoczynnych mechanizmów rynkowych, przetrwały do okresu międzywojennego nie tylko w teorii, ale były na ogół przestrzegane również w praktyce. Odstępstwa od tych zasad w sferze wymiany z zagranicą były podejmowane w interesie ochrony rodzimego przemysłu przed konkurencją zagraniczną oraz w ramach popierania ekspansji zagranicznej wielkiego kapitału. Odstępstwa zaś obserwowane na rynku pracy, jak też rozszerzanie działalności państwa w sferze socjalnej, służyły w ostatecznym rachunku najżywniejszym interesom klas posiadających, przyczyniając się do utrwalenia systemu zapewniającego im możliwości wyzysku mas pracujących. Tendencja do wzrostu roli państwa w gospodarce polegała w owym okresie raczej na "uzupełnianiu" przez państwo działalności prywatno-kapitalistycznej aniżeli na jej ograniczaniu.

Chroniony przez państwo żywiłowy rozwój działalności gospodarczej doprowadził z biegiem czasu do przekształcania się rynku wolnej konkurencji w rynek wysoce zmonopolizowany. Pociągnęło to za sobą istotne osłabienie owych samoregulujących się mechanizmów rynkowych, na których zasada liberalizmu opierała swoje wskazania praktyczne dla państwa. W miarę jak wielkie przedsiębiorstwa wraz z powiększaniem swojego udziału w rynku zyskiwały możliwość oddziaływania na kształtowanie się cen swoich produktów przez mani-

pulowanie ich podażą, mechanizm rynku tracił jedną ze swoich podstawowych właściwości adaptacyjnych, mianowicie elastyczność cen. Skutkiem tego było z jednej strony zaostrzenie się cyklicznych kryzysów, z drugiej zaś - rosnące trudności ich przewycięzania. W rezultacie, w perspektywie długookresowej zaczęła się rozszerzać rozpiętość między średnim poziomem działalności gospodarczej i jej potencjalnym wzrostem, uwarunkowanym przez rozwój sił wytwórczych. Przejawiło się to przede wszystkim w rosnącym bezrobociu, tak w rozmiarach absolutnych, jak i w stosunku do zasobów siły roboczej.

Zaostrzenie się tych przejawów strukturalnego kryzysu gospodarki kapitalistycznej w latach trzydziestych b. stulecia do granic zagrażających rewolucją społeczną zmusiło rządy poszczególnych krajów do zerwania z dotychczasową polityką nie mieszania się do gospodarki i podjęcia doraźnych środków interwencyjnych dla złagodzenia skutków bezrobocia i wydźwignięcia gospodarki z przedłużającej się depresji. Jednocześnie świadomość nieadekwatności doktryny liberalizmu gospodarczego dla zapewnienia wysokiego poziomu zatrudnienia doprowadziła do zasadniczej rewizji poglądów burżuazyjnej teorii ekonomicznej na funkcjonowanie mechanizmu rynku i warunki wzrostu gospodarczego, a wraz z tym do rewizji poglądów na funkcje gospodarczo-społeczne państwa.

Wynikiem tej rewizji była doktryna interwencjonizmu państwowego, związana bezpośrednio z osobą J. M. Keynesa, jej inicjatora i głównego twórcy odnowionego i przybliżonego do rzeczywistości systemu burżuazyjnej teorii ekonomicznej. Wychodząc z podobnego jak szkoła neoklasyczna założenia, iż rynek - przynajmniej w dłuższym okresie czasu - jest najbardziej efektywnym sposobem alokacji zasobów gospodarczych i podziału dochodu narodowego, teoria keynesowska dostrzegała jednak ułomności i wady jego mechanizmu, które nie pozwalały na realizację przypisywanej mu zdolności do utrzymywania gospodarki w stanie równowagi przy pełnym zatrudnieniu, a które uzasadniały potrzebę ingerencji państwa w jego funkcjonowanie.

Teoria keynesowska, jak wiadomo, wykazała przede wszystkim, że mechanizm rynku nie prowadzi wcale w sposób spontaniczny do pełnego wykorzystania istniejących czynników produkcji i że równowaga może ustalać się przy każdym poziomie zatrudnienia - zależnie od ogólnych rozmiarów efektywnego popytu. O wielkości tego

popytu decydują globalne inwestycje, które przez swój efekt popytowy - przy danej "skłonności" społeczeństwa do konsumpcji - wyznaczają również wielkość globalnej konsumpcji. Bezpośrednie przyczyny wysokiego bezrobocia teoria ta upatrywała z jednej strony w niedostatecznej z punktu widzenia wymogów pełnego zatrudnienia "skłonności" kapitalistów do inwestowania, określanej przez relację przewidywanej stopy dochodowości nakładów inwestycyjnych do bieżących stóp procentowych, z drugiej strony - w nadmiernej z tegoż punktu widzenia "skłonności" społeczeństwa do oszczędzania.

Oparty na tej diagnozie system wskazań gospodarczo-politycznych nakładał na państwo zadanie korygowania mechanizmu rynku w zakresie określania ogólnego poziomu efektywnego popytu celem osiągnięcia postulowanego wysokiego poziomu zatrudnienia - bez naruszania wszakże fundamentalnej swobody podejmowania decyzji przez jednostki występujące na rynku. Zadanie to miało polegać - w najbardziej ogólnym ujęciu - przede wszystkim na stwarzaniu warunków sprzyjających rozszerzaniu prywatnej działalności inwestycyjnej oraz ograniczaniu ujemnych skutków owej nadmiernej "skłonności" do oszczędzania w zakresie globalnej konsumpcji. Głównym środkiem służącym realizacji pierwszego z tych zadań miało być manipulowanie stopą procentową, podczas gdy podobną rolę w realizacji drugiego z nich miała pełnić redystrybucyjna polityka budżetowa. W razie potrzeby państwo powinno oddziaływać bezpośrednio na ogólny popyt, zwiększając swoje wydatki jednakże bez podnoszenia na te cele podatków, tzn. finansując je z pożyczek zaciąganych na rynku wewnętrznym i absorbujących ów "nadmiar" oszczędności.

Praktyczne wnioski wysnute z teorii keynesowskiej spotkały się z akceptacją klas posiadających, zarówno wielkiego kapitału, dysponującego możliwościami ukierunkowania tego "dodatkowego" popytu państwowego zgodnie ze swoimi interesami, jak i drobnych kapitalistów i warstw pośrednich, liczących na skuteczną pomoc państwa w obronie przed konkurencją wielkich monopolii. Znalazły one akceptację również w tych siłach społecznych, działających w obrębie klasy robotniczej, które opowiadały się za reformistyczną drogą przejścia do socjalizmu.

Akceptacja dopuszczalności interwencji państwa w mechanizm rynku ze strony klasy posiadających stała się pod naciskiem szerokich mas, domagających się po zakończeniu drugiej wojny światowej radykalnej poprawy swojej sytuacji gospodarczej, podstawą na-

dania jej w wielu krajach kapitalistycznych sankcji prawnej w drodze formalnego zalegalizowania w specjalnych aktach ustawodawczych³. W ten sposób doraźny charakter interwencji państwa w warunkach przedwojennego kryzysu został przekształcony w stałą funkcję państwa o charakterze obligatoryjnym - funkcję regulacji ogólnego poziomu popytu.

Przyświecający tej nowej funkcji pierwotny cel zapewnienia gospodarce "pełnego" - a raczej, zgodnie z brzmieniem wspomnianych aktów prawnych, "wysokiego" - zatrudnienia, uległ znacznemu rozszerzeniu po drugiej wojnie światowej wobec zasadniczej zmiany w ogólnej sytuacji gospodarczej krajów, które były w czasie wojny terenem działań wojennych. Kraje te znalazły się w obliczu groźby powrotu do przedwojennego, masowego bezrobocia, tym razem jednak nie z powodu niedostatecznego popytu efektywnego, lecz na skutek obniżenia zdolności wytwórczych pod wpływem bezpośrednich zniszczeń, braku renowacji itp. w latach wojny oraz na skutek pogorszenia się pod jej wpływem ich sytuacji płatniczej w obrotach z zagranicą, przy jednoczesnym silnym wzroście popytu wewnętrznego, wywierającym stałą presję inflacyjną. Do rzędu celów interwencjonizmu państwowego podniesione zostały w tych warunkach dodatkowo postulaty zapewnienia odpowiednio wysokiego tempa wzrostu dochodu narodowego na dłuższą metę, przywrócenia i utrzymania równowagi bieżącego bilansu płatniczego, jak również utrzymania stabilnego poziomu cen.

Odpowiednio do tych zmian, podstawowe zadanie państwa w sferze regulacji ogólnego poziomu popytu utraciło swój pierwotny jednostronny charakter antykryzysowy, polegający na stymulowaniu wzrostu popytu, i przybrało charakter *a n t y c y k l i o z n y*, polegający na stabilizacyjnym oddziaływaniu na fluktuacje popytu przez przemienne stosowanie środków stymulujących i ograniczających jego wzrost w ramach przyjętego pierwotnie instrumentarium i założeń ograniczających.

Praktyczna realizacja zasad interwencjonizmu państwowego jako nowej funkcji gospodarczej państwa polegała na zerwaniu z dotychczas praktykowaną zasadą neutralności działań państwa w zakresie

³ Np. "Employment Act" z 1946 r. w Stanach Zjednoczonych (por. aneks w: A. H a n s e n, *Economic Policy and Full Employment*, McGraw Hill, Nowy York 1947, s. 331-335).

systemu pieniężno-kredytowego i finansów publicznych. W miejsce czuwania nad przestrzeganiem zasad emisji pieniądza i zabezpieczenia jego ustalonej wartości, zasad cyrkulacji i wymiany na waluty obce, została wprowadzona zasada aktywnej polityki manipulowania podażą pieniądza, stopami procentowymi i innymi warunkami kredytu, jak również regulowania kursu walutowego (w ramach przyjętych zobowiązań międzynarodowych). W miejsce zasady równowagi budżetowej, uważanej poprzednio za podstawowy warunek "zdrowych" finansów, jak też w miejsce minimalizacji wydatków państwowych przyjęta została zasada tzw. finansów funkcjonalnych, podporządkowująca wysokość wydatków i przychodów budżetowych oraz stopę opodatkowania różnych rodzajów dochodów prywatnych potrzebom związanym z realizacją regulacyjno-stabilizacyjnej funkcji państwa w odniesieniu do ogólnego poziomu popytu i sankcjonująca tym samym zasadę nierównowagi budżetowej.

Realizacja funkcji regulacyjnej państwa wpłynęła na dalsze rozszerzenie pozostałych funkcji, a szczególnie funkcji utrzymania infrastruktury. Kontynuowana była przede wszystkim tendencja do rozszerzania ingerencji państwa w sferę urządzeń socjalnych, zwłaszcza w związku z rozbudową systemu ubezpieczeń społecznych, która miała miejsce w okresie powojennym we wszystkich rozwiniętych krajach kapitalistycznych. Wzrósł również zakres obowiązków państwa w sferze opieki społecznej oraz ochrony zdrowia. Działalnością dalszego wzrostu działalności państwa była oświata publiczna, jak również szkolnictwo wyższe i badania naukowe.

Specyficznym zagadnieniem, związanym z pełnieniem przez państwo kapitalistyczne tych "usługowych" funkcji wobec gospodarki prywatnej, było powstanie w licznych krajach zachodnioeuropejskich sektorów własności publicznej w sferze produkcyjnej na zasadzie nacjonalizacji całych gałęzi gospodarki za odpowiednim odszkodowaniem dla ich dotychczasowych właścicieli. Dotyczyło to w szczególności górnictwa i energetyki, transportu kolejowego, a częściowo również hutnictwa żelaza i stali itp., w których to gałęziach zaangażowany kapitał prywatny nie był zainteresowany lub nie mógł zdobyć się na niezbędne inwestycje na skalę potrzeb powojennej odbudowy gospodarki.

Rozwój działalności państwa w tych kierunkach zwiększał w istotnym stopniu możliwy zakres jego bezpośredniego oddziaływania na rozmiary ogólnego popytu w uzupełnieniu popytu wywodzącego się

z sektora prywatnego gospodarki. Polegało to przede wszystkim na znacznym wzroście liczebności personelu rozbudowanej administracji państwowej nie podlegającej wpływom fluktuacji koniunktury, liczebności osób korzystających z publicznych świadczeń pieniężnych, jak też na stałości zatrudnienia w znacjonalizowanych gałęziach gospodarki. W sumie przyczyniało się to do wzrostu globalnej konsumpcji i jej stabilizacji w krótkich okresach czasu. Jednocześnie zwiększony udział państwa w globalnych inwestycjach w kapitał trwały, wynikający z nacjonalizacji, z udziału państwa w finansowaniu budownictwa mieszkaniowego oraz z różnych form pracy dla działalności inwestycyjnej w prywatnym sektorze gospodarki, zwiększył w istotnym stopniu możliwości oddziaływania państwa na stabilizację ich ogólnego poziomu. Niespodzowne jest w tym kontekście podkreślić również rolę zbrojeń, które w niektórych krajach, a szczególnie w Stanach Zjednoczonych, stały się ważnym czynnikiem podniesienia udziału państwa w ogólnym popycie umożliwiającym mu łagodzenie fluktuacji koniunkturalnych produkcji i zatrudnienia przez nieprodukcyjne marnotrawstwo zasobów gospodarki.

Nie ulega wątpliwości, że w perspektywie historycznego rozwoju kapitalizmu system interwencjonizmu państwowego stanowił jakościową zmianę w kapitalistycznych stosunkach produkcji - zmianę o charakterze strukturalnym, polegającą na rozszerzeniu funkcji gospodarczo-społecznych państwa. Zmiana ta była istotnym elementem strukturalnych procesów dostosowawczych, które dokonały się w gospodarce kapitalistycznej pod wpływem kryzysu strukturalnego lat trzydziestych b. stulecia i które pozwoliły jej w drodze tego dostosowania stosunków produkcji do aktualnego stanu rozwoju się wytwórczych na dalszy rozwój w warunkach względnej zgodności między tymi dwiema wzajemnie na siebie oddziałującymi sferami. Przejawem tego było istotne złagodzenie cyklicznych wahań koniunktury, złagodność powtarzających się recesji, jak też znaczne przyspieszenie średniego tempa wzrostu gospodarczego w stosunku do okresu międzywojennego, przy wydatnie obniżonej średniej stopie bezrobocia. Nie bez racji więc jest określanie w piśmiennictwie zachodnim powojennego dwudziestolecia do końca lat sześćdziesiątych mianem "wielkiej prosperity" kapitalizmu - zwłaszcza w kontekście

ponownego kryzysu strukturalnego, którego świadkiem stało się ostatnie dziesięciolecie⁴.

Istotnie, zmiany dostosowawcze w sferze stosunków produkcji do wymogów rozwoju sił wytwórczych, jakie wniósł interwencjonizm państwowy, mogły z natury rzeczy wywoływać te dodatnie efekty jedynie w ograniczonym zakresie i w ograniczonym czasie. Nie eliminując rzeczywistego źródła sprzeczności systemu kapitalistycznego opóźniły one tylko ich przejawianie się, jak też spowodowały wystąpienie nowych sprzeczności. Te ostatnie polegały przede wszystkim na skutkach, jakie pociągnęły za sobą uwięzione w przypadku licznych krajów sukcesem dążenia do realizacji pełnego zatrudnienia, w pewnej tylko mierze w drodze zwiększenia zatrudnienia nieprodukcyjnego. Skutki te, przybierające w warunkach monopolistycznej struktury rynku początkowo postać tzw. pełzającej inflacji, przekształcały się od drugiej połowy lat sześćdziesiątych coraz bardziej w otwartą inflację, charakteryzującą się niemal całkowitym oderwaniem zwykłego ruchu ogólnego poziomu cen od gry podaży i popytu na rynkach wewnętrznych poszczególnych krajów, jak i na całym światowym rynku kapitalistycznym.

W tych warunkach system interwencjonizmu państwowego, polegający na regulowaniu mechanizmu rynku od strony popytu, musiał utracić swój uzdrawiający i ożywczy wpływ na funkcjonowanie całego systemu gospodarczego. Konsekwencją tego stało się obserwowane w ostatnim dziesięcioleciu odchodzenie od zasad "ortodoksyjnego" interwencjonizmu w polityce coraz liczniejszych krajów kapitalistycznych, próby wyposażenia państwa w nowe środki walki z inflacją w postaci tzw. polityki dochodowej, stanowiącej bezpośrednią ingerencję w sferę pierwotnego podziału dochodu narodowego, bądź też i przede wszystkim przypadku nawrotu do zaktualizowanych w doktrynie monetaryzmu zasad liberalizmu gospodarczego, zmierzających do przywrócenia większej swobody działaniu mechanizmu rynkowego. Ogół tych zjawisk świadczy o kryzysie systemu interwencjonizmu państwowego, który stanowi integralny element współczesnego kryzysu strukturalnego kapitalistycznego sposobu produkcji.

⁴ Por. O. Eckstein, The Great Recession, Holland Co., Amsterdam 1978, s. 213.

Adam Szeworski

STATE INTERVENTIONISM IN THE LIGHT OF HISTORICAL EVOLUTION OF
SOCIO-ECONOMIC FUNCTIONS OF THE CAPITALIST STATE

In its introductory part the article presents an outline of evolution of state interventionism in the capitalist economy, and of formation process of the state's internal and external functions. A great deal of attention has been devoted to the principle of unrestrained freedom of contracts in the manpower market and its consequences. This paves the way for a conclusion that it was in this market that the capitalist state was compelled relatively early to employ intervention restricting the principle of complete economic freedom. The further part of the article is devoted to genesis of the contemporary state interventionism in the capitalist economy and barriers to its development.