

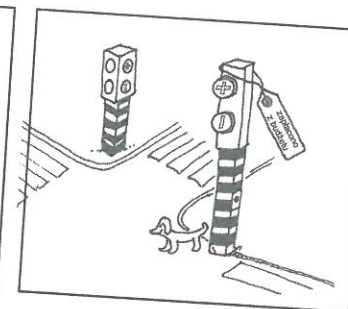
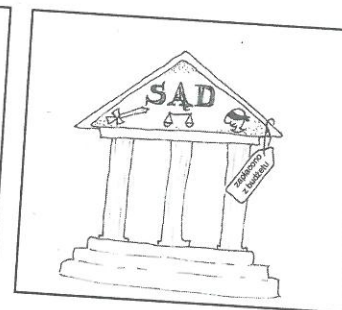
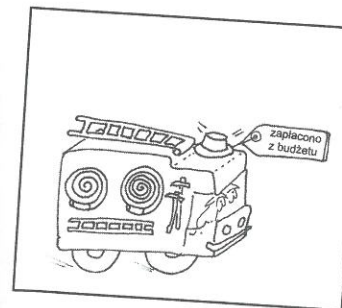


W tym rozdziale

- ▲ Państwo a gospodarka
- ▲ Ile państwa w gospodarce?
- ▲ Gdy rynek zawodzi
- ▲ Ograniczenia roli państwa w gospodarce

Zwróć uwagę na zagadnienia:

- ▲ Ekonomiczne funkcje państwa
- ▲ Dlaczego państwo wpływa na gospodarkę i w jaki sposób?



Ingerować czy nie

Ile państwa w gospodarce?

20

Demokracja i wolny rynek dominują w większości państw na świecie. Ale czy rzeczywiście ten rynek jest wolny od ingerencji państwa? Otóż okazuje się, że nie. Państwo jest obecne w mniejszym lub większym stopniu we wszystkich gospodarkach.

Państwo a gospodarka

W miarę rozwoju gospodarki rynkowej zmieniło się znaczenie państwa w gospodarce. Na przełomie wieków XX i XXI w krajach wysoko rozwiniętych państwo odgrywało w niej istotną rolę. Mimo to nie ma powszechnej zgody co do optymalnego stopnia zaangażowania państwa w gospodarkę. Adam Smith opisał świat, w którym gospodarka nie wymagała bieżącej ingerencji państwa. Państwo miało pełnić funkcję tylko „nocnego stróża”, to znaczy powinno pilnować porządku i przestrzegania prawa. Zwolennicy państwa „minimum” – liberałowie – głoszą pogląd, wedle którego państwo powinno zapewniać społeczeństwu możliwości swobodnego działania. Samoczynnie działający mechanizm rynkowy w sposób najlepszy rozwiązuje bowiem wszelkie problemy gospodarcze i nie może być od niego sprawniejszy nawet najlepszy urzędnik. Zwolenników minimalnego zaangażowania państwa w gospodarkę często określa się mianem leseferystów.

Wielki kryzys lat trzydziestych pokazał, że mechanizm rynkowy nie funkcjonuje w sposób doskonały. Zamiast beczynnie czekać, aż kryzys sam minie, państwo ingerowało w gospodarkę, a efekty takiej interwencji okazały się pozytywne. W konsekwencji, począwszy od lat trzydziestych aż do końca lat siedemdziesiątych, zwolennicy pasywnej roli państwa byli w defensywie. Obecnie dostrzega się pozytywne efekty zaangażowania państwa w walkę ze skutkami kryzysu gospodarczego, zapoczątkowanego w 2008 r. w USA. Jednak nie ma róży bez kolców – wysokie wydatki na wsparcie systemu bankowego czy stymulację gospodarki, znacząco zwiększyły dług publiczny w wielu krajach. Ogranicza to znacznie dalsze możliwości aktywnej ingerencji państwa w gospodarkę.

Mimo różnic w poglądach ekonomiści na ogół zgadzają się z tym, że państwo poza zapewnieniem bezpieczeństwa swoim obywatelom powinno pełnić także i inne funkcje. Przy czym to bezpieczeństwo obejmuje również ochronę socjalną – nikt nie powinien pozostać bez środków do życia. Ponadto państwo – w różnych krajach, w różnym stopniu – dokonuje **redystrybucji** dochodów, zmniejszając w ten sposób nierówności w społeczeństwie.

Państwo odpowiedzialne jest również w dużej mierze za **alokację** zasobów – to ono

decyduje, ile przeznaczyć na edukację, ile na drogi, a ile np. na wsparcie rolnictwa.

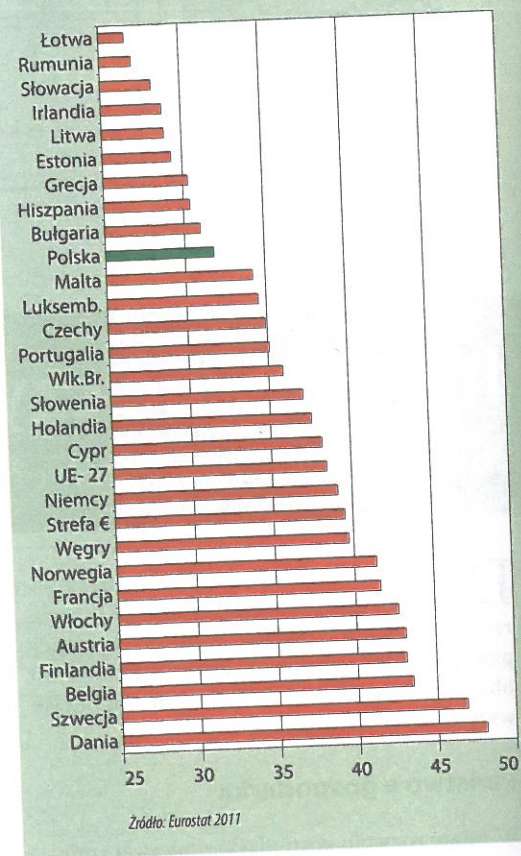
Państwo pełni też funkcję regulacyjną – jest odpowiedzialne za tworzenie reguł funkcjonowania gospodarki. Często działania takie wiążą się z kosztami nakładanymi na obywateli i na przedsiębiorstwa, których skutki finansowe są trudne do oszacowania. W rozdziale 24. dokładniej omówimy funkcję stabilizacyjną, w więc prowadzenie polityki gospodarczej w taki sposób, by ograniczać wahania koniunktury.

Dzięki zwiększeniu funkcji socjalnych państwa ludzie czują się bezpieczniejsi, jednak stają się też bierniejsi, gdyż mają świadomość, że państwo zatroszczy się o nich. W niektórych bogatych krajach doszło nawet do tego, że całe pokolenia nie pracowały, korzystając z pomocy społecznej. Taka sytuacja nie była możliwa do utrzymania w dłuższej perspektywie, dlatego też w ostatnich latach ograniczono wysokość zasiłków i stworzono bodźce ekonomiczne do podejmowania pracy.

Ile państwa w gospodarce?

Decyzję co do roli państwa w gospodarce podejmują głoszący w czasie wyborów parlamentarnych. Nie jest to decyzja łatwa, każde bowiem z rozwiązań ma swoje wady i zalety. Małe zaangażowanie państwa w gospodarkę (np. w USA) sprawia, że kraje te są bogatsze, rozwijają się szybciej, ale występuje w nich większe zróżnicowanie w podziale dochodu, istnieją znaczne sfery nędzy i ubóstwa, utrudniony jest dostęp do opieki medycznej i szkolnictwa, poważnym problemem jest przestępczość. Z drugiej strony, w państwach opiekuńczych (np. w Skandynawii czy Niemczech) podatki są wysokie, co widać na wykresie 20-1, a dochód dzielony jest bardziej równomiernie. Każdy człowiek ma pewność, że nigdy nie znajdzie się bez środków do życia, co z kolei sprawia, że słabną bodźce do pracy. Społeczeństwa mogą więc dokonać wyboru: albo równiej, sprawiedliwiej, bezpieczniej, ale z wysokimi podatkami, albo „każdy jest kowalem własnego losu” i powinien samodzielnie zapewniać środki do życia dla siebie i rodziny. Wykres 20-1 pokazuje, jaką część dochodu zabiera państwo w postaci podatków i składek na ubezpieczenia społeczne

20-1 Udział w PKB podatków i składek na ubezpieczenie społeczne (w %)



w UE i Norwegii. Jak widać, te państwa, które oferują wysokie bezpieczeństwo socjalne, takie jak Dania i Szwecja, mają również wysokie podatki, z których jest ono finansowane – znajdują się w czołówce zestawienia. Jest równo i sprawiedliwie za odpowiednią cenę. Polska należy do krajów, w których obciążenia te nie są wysokie i kształtują się poniżej średniej europejskiej.

Państwo ma o tyle trudną rolę do odegrania, że musi pogodzić aspekty ekonomiczne, społeczne i polityczne, a trudno jest porównywać koszty ekonomiczne z korzyściami społecznymi czy politycznymi. Mimo pewnych kontrowersji większość Polaków prawdopodobnie zgodzi się z faktem, że lista celów ekonomicznych powinna zawierać niżej wymienione zadania.

- **Stabilność cen.** Gwałtowne zmiany cen są niekorzystne zarówno dla producentów,

jak i konsumentów. Toteż jednym z zadań państwa jest walka z inflacją.

- **Wolność gospodarcza.** Wszyscy powinniśmy mieć wolność wyboru co do sposobu, w jaki zarabiamy na życie i jak wydajemy nasze pieniądze.
- **Stabilizacja gospodarki.** Polega na podejmowaniu pewnych działań, których celem jest minimalizacja wahań dochodów społeczeństwa i ograniczanie bezrobocia.
- **Rozwój gospodarczy.** Zwiększenie poziomu produkcji wyrobów i usług. Gdy ilość i jakość dostępnych wyrobów i usług będzie większa, wtedy standard życia każdego człowieka najprawdopodobniej się podniesie.
- **Pełne zatrudnienie.** Państwo powinno zapewnić pracę każdemu, kto chce i może ją świadczyć. A może lepiej brzmiałoby: państwo powinno za wszelką cenę zapewnić każdemu pracę? Rozumiesz już pewnie teraz, że pełna realizacja tego celu jest najczęściej niemożliwa i, co więcej, byłaby szalenie kosztowna – na to nie mogą sobie pozwolić nawet najbogatsze państwa.
- **Równość szans.** Oznacza, że wszyscy obywatele powinni mieć takie same szanse zrealizowania swoich ambicji. Zasada ta nie mówi, że każdemu należy się tyle samo, ale jedynie, że w punkcie startu szanse powinny być wyrównane. Tej równości sprzyja na przykład bezpłatne szkolnictwo podstawowe czy zakaz dyskryminacji ze względu na płeć, pochodzenie lub wyznanie.
- **Bezpieczeństwo socjalne.** Znajdują się wśród nas ludzie, którzy z różnych powodów (upośledzenia, choroby, wieku) nie są w stanie zarobić na swoje utrzymanie. Bezpieczeństwo socjalne oznacza, że tym osobom, które nie mogą w pełni o siebie zadbać, zostanie udzielone wsparcie.

Gdy rynek zawodzi

Niezależnie od poglądów politycznych i ekonomicznych panuje powszechna zgoda, że państwo jest odpowiedzialne za stanowienie i egzekwowanie prawa, którego rynek nie jest w stanie ani ustanawiać, ani egzekwować. Chodzi tu szczególnie o zdefiniowanie i egzekwowanie prawa własności prywatnej. Gdyby nie było gwarancji własności prywatnej, to ludzie cały czas martwiliby się o swój majątek. Bodźce do

inwestowania i pomnażania bogactwa byłyby bardzo słabe. Jeśli nie byłoby można egzekwować podpisanych umów, to nikt by ich nie zawierał. Cała działalność gospodarcza opierałaby się więc albo tylko na sile, dzięki której można byłoby ochronić swoją własność lub wyegzekwować umowy, albo na wzajemnym zaufaniu. Innymi słowy, prawo, w tym szczególnie prawo własności, jest kluczowym elementem funkcjonowania i rozwoju gospodarki rynkowej, a jego egzekwowanie jest rolą państwa.

Nawet ci, którzy głęboko wierzą w rynek, uważają, że w pewnych sytuacjach jest miejsce na aktywne zaangażowanie państwa w gospodarkę. Państwo może na przykład ustanowić minimalną płacę, administracyjnie ustalać ceny (na przykład lekarstw czy prądu) czy też przyznawać dotacje, aby pobudzić działalność gospodarczą w określonych obszarach. Są też dziedziny życia, w których rynek po prostu nie funkcjonuje dobrze – ekonomicy wówczas mówią, że rynek zawodzi. Przyczyny tych niesprawności rynkowych są różne i czasem ingerencja państwa ma za zadanie likwidację ograniczeń w swobodnym działaniu rynku, a czasem polega ona na zastępowaniu rynku.

Ekonomiści, niezależnie od swoich poglądów, zgadzają się, że rynek może prowadzić do nieefektywnej alokacji z różnych powodów. Główne omówimy niżej.

- **Siła rynkowa.** Konkurencja zmusza producentów i sprzedawców do dostarczania towarów zgodnie z zapotrzebowaniem klientów po możliwie najniższych cenach ustalanych przez rynek. W sytuacji gdy na rynku jest jeden lub kilku sprzedawców, nie ma bodźców do zmniejszania kosztów, ulepszania wyrobu i różnicowania oferty towarowej. Dysponują oni siłą rynkową, która wykorzystywana jest do ustalania cen przynoszących zyski monopolom, z kolei wysokie ceny ograniczają dostęp do dóbr i obniżają standard życia obywateli. Jej nadużycie może polegać między innymi na zawyżaniu cen, eliminowaniu konkurentów z rynku, tworzeniu barier wejścia na rynek, narzucaniu uciążliwych warunków w kontraktach handlowych.
- **Asymetryczna informacja** (czasem nazywana niekompletną) oznacza okoliczności, kiedy to dwie strony transakcji rynkowej nie mają takiej samej wiedzy na temat produktu,

jego ceny, właściwości itp. Może to prowadzić do sytuacji, kiedy konsumenci nie kupują pewnych dóbr, choć z ich posiadania odnieśliby duże korzyści, lub przeciwnie – kupują dobra i usługi dla nich szkodliwe. Wyobraź sobie, że chcesz nabyć używany samochód. Tak naprawdę nie wiesz, czy jego właściciel dobrze o niego dbał i regularnie wymieniał olej, choć przy sprzedaży na pewno będzie zapewniał, że tak. Jeśli samochód rozleci się dwa tygodnie po zakupie, powinienś dochodzić swoich praw i sprzedawca nie może zbyć cię stwierdzeniem: „widziały gały, co brały”.

- **Efekty zewnętrzne.** Pewne koszty nie są uwzględniane przez system rynkowy (są na zewnątrz systemu rynkowego). To znaczy cena, którą płaci nabywca, nie odzwierciedla wszystkich społecznych kosztów produkcji. Dotyczyć to może między innymi zanieczyszczenia środowiska. Po rozpoczęciu produkcji wokół masarni unosi się odór, który jest bardzo uciążliwy dla okolicznych mieszkańców. Z tego powodu cena domów w pobliżu masarni znacznie spada, a dotychczasowi mieszkańcy ponoszą dodatkowe koszty, wynikające m.in. z uszczelniania okien czy konieczności wyjazdów z małymi dziećmi do oddalonego o kilka kilometrów parku. Ponadto splajnowały restauracja i lodziarnia. Zakładając, że nie ma przepisów ograniczających poziom zanieczyszczeń, w tym przypadku brzydkich zapachów, cena, którą masarnia ustali na swoje wyroby, będzie zależała od jej kosztów produkcji i cen innych firm za podobne wyroby. Nie będzie ona w swoich kalkulacjach uwzględniać kosztów zanieczyszczenia powietrza, ponieważ nie musi ich ponosić. Mechanizm rynkowy nie wymaga, aby zakład lub jego klienci wzięli na siebie koszty likwidacji nieprzyjemnego zapachu. Dodatkowo fabryka (a właściwie jej właściciel) nie ma dokładnych informacji na temat wielkości kosztów, jakie wiążą się z zatrutowaniem powietrza, nie ma poza tym obowiązku płacenia za nieprzyjemne zapachy, gdyż nikt nie ma prawa własności do czystego powietrza. Masarnia w rezultacie nie uwzględnia go w kosztach produkcji, bo nie musi za to płacić. W takiej sytuacji konieczna jest interwencja państwa, np. wpro-

wadzenie opłat za korzystanie z zasobów środowiska (w tym przypadku powietrza). W ten sposób do kosztów produkcji zaliczać się też będzie koszty społeczne (tu koszty spowodowane zatruciem powietrza). Możliwe jest także wprowadzenie zakazu lokalizacji masarni w dzielnicach mieszkaniowych. Przykładami dodatnich efektów zewnętrznych są m.in. edukacja (całe społeczeństwo korzysta z wysokiego poziomu wykształcenia), kultura czy ochrona środowiska.

- **Dobra publiczne.** Jak sfinansować uliczne latarnie albo sygnalizację świetlną na skrzyżowaniu? Korzyści osiągają ci, którzy poruszają się po ulicy nocą, i ci, którzy przejeżdżają przez skrzyżowanie. Ale jak mają oni za to zapłacić? Rynek nie jest w stanie zapewnić wszystkich dóbr i usług, które są potrzebne społeczeństwu. Jest to związane z występowaniem: dóbr (i usług) prywatnych i dóbr (i usług) publicznych. Do tych prywatnych należy większość dóbr, które spożywamy. Oto np. jest do sprzedania pączek. Jeśli go kupimy, to ktoś inny już nie będzie mógł go zjeść, a więc nasza konsumpcja wyklucza konsumpcję innych osób. Jeśli nie będziemy chcieli za niego zapłacić, to go nie dostaniemy. Mechanizm ten (popyt na dobro prywatne po danej cenie) zapewnia zyski producentom. Inaczej jest w przypadku dobra publicznego, którym jest np. obrona narodowa. Jeśli „konsumujemy” to dobro, żyjąc w pokoju, to nasza „konsumpcja” tego dobra nie zmniejsza konsumpcji innych obywateli. Ponadto nie ma możliwości pozbawienia „gapowiczów” – obywateli, którzy nie płacą podatków na obronę narodową – korzystania z dobrodziejstw obrony narodowej. Państwo zapewnia odpowiedni jej poziom, ponieważ w systemie wolnej konkurencji podaż jej byłaby niedostateczna z powodu „gapowiczów”, którzy mogliby z niej korzystać, nie płacąc za nią.

Państwo angażuje się także wtedy, gdy spodziewane zyski z wyrobu lub usługi nie pokrywają nakładów poniesionych przez firmę prywatną. Założenie i utrzymanie rezerwatów i parków narodowych jest tak drogie, że żadna kwota za bilet wejściowy nie byłaby wystarczająco wysoka, by pokryć wydatki i zapewnić

zyski. Koszty niektórych przedsięwzięć są zbyt duże, aby mogły być finansowane wyłącznie ze źródeł prywatnych. Dotyczy to np. podstawowych badań naukowych, programów ochrony środowiska czy niektórych wielkich inwestycji infrastrukturalnych.

Ograniczenia roli państwa w gospodarce

Gospodarka rynkowa nie jest w stanie w zadowalający sposób rozwiązać niektórych problemów ekonomicznych i społecznych, ale nie oznacza to, że ingerencja rządu jest zawsze skuteczna. Wynika to z kilku powodów.

Bodźce. Urzędnicy państwowi nie są właścicielami zasobów, które użytkują, nie muszą też płacić za ich wykorzystanie. W rezultacie nie mają oni bodźców do efektywnego gospodarowania tymi zasobami.

Informacja. Decydenci na ogół nie dysponują wystarczającą ilością informacji na temat preferencji konsumentów, uwarunkowań rynkowych, kosztów produkcji i możliwości biznesowych, często więc podejmują nieefektywne decyzje.

Grupy interesu. Rząd oraz parlament znajdują się pod nieustanną presją grup interesu tzw. lobbystów. Pragną oni oddziaływać w sposób dla nich opłacalny, co na ogół nie wiąże się z korzyściami dla całego społeczeństwa. Na przykład lobby rolnicze wywiera presję na dotowanie rolnictwa, lobby przemysłu wydobywczego na dotowanie górnictwa itd. ♣

Czy wiesz?

Wpływ państwa na gospodarkę jest rozmaity w poszczególnych krajach, jednak mimo różnic państwo pełni funkcje: **stabilizacyjną, alokacyjną, redystrybucyjną i regulacyjną**.

Do celów ekonomicznych państwa zalicza się: **rozwoj gospodarczy, pełne zatrudnienie, stabilność cen, wolność gospodarczą, bezpieczeństwo socjalne, równość szans i stabilizację gospodarki.**

Gospodarka niejednokrotnie wymaga interwencji państwa, gdy dochodzi do **niesprawności rynku**. Dzieje się tak z powodu **sily rynkowej** (mniej producentów, słabsza konkurencja i wyższa cena, a zatem konieczność ochrony konsumentów), **asymetrycznej informacji** (sytuacja, w której producent lub nabywca posiada niekompletną informację prowadzącą do zaburzeń funkcjonowania rynku i wyceny dobra), istnienia **dóbr publicznych** (takich, z których możesz skorzystać, nawet jeśli za nie nie płacisz) i konieczności ich finansowania przez państwo, jak też **efektów zewnętrznych** (a więc takich, których koszty lub korzyści nie są uwzględnione w cenie rynkowej).

Jednak interwencja państwa może być również nieefektywna z powodu istnienia negatywnych **bodźców** dla urzędników, nie mają np. kompletnej **informacji**, lub działania **grup interesu** (lobby), które wywierają wpływ na osoby decyzyjne.

