Paweł PAWŁOWSKI

# O KONCEPCJACH EKSPANSJI FISKALNEJ PAŃSTWA KAPITALISTYCZNEGO

Ekspansja fiskalna państwa kapitalistycznego jest jedną z najsilniej przejawiających się tendencji rozwojowych gospodarki kapitalistycznej. Wydatki publiczne wzrastały w USA w latach 1902 - 1970 w rocznym tempie 7,8 procent, , a po uwzględnieniu inflacji w tempie 5,3 procenta rocznie. Daje to wzrost w ujęciu realnym - 43-krotny. Oczywiście gospodarka nie rosła w tym okresie w podobnym tempie w rezultacie czego udział wydatków publicznych ogółem w GNP wzrósł w omawianym okresie z 6,8% do 34,2%[1]. Obliczono, że przy zachowaniu tendencji z okresu lat po II wojnie światowej w roku 2036 całość GNP zużyta zostanie przez rząd federalny USA[2]. Oczywiście tego rodzaju obliczenia uznać należy za swoistą zabawę liczbową - za nieuzasadnioną ekstrapolację, której wyników nie wolno brać całkiem serio. Lecz podobnie jak oparty na zasadzie ekstrapolacji aktualnych tendencji statystycznych I Raport Rzymski traktowany był początkowo pół-żartem, pół-serio, a doprowadził w rezultacie do ogólnoświatowej dyskusji na temat perspektyw wzrostu gospodarczego w skali globalnej, tak też uświadomienie, że kontynuacja dotychczasowych trendów rozwojowych w dziedzinie finansów publicznych mogłaby doprowadzić w ciągu jednego pokolenia do swoistego upaństwowienia gospodarki amerykańskiej - wywołuje obecnie ożywioną dyskusję na temat źródeł ekspansji fiskalnej i jej perspektyw.

---

[1] Por. T.E. B o r c h e r d i n g, The Sources of Growth of Public Expenditures in the United States, 1902-1970. W: Budgets and Bureaucrats. The Sources of Goverment Growth. Durham 1977 s. 45.

[2] Por. D.J. J a c o b e, Federal Prospensities to Spend and to Tax, tamże, s. 173.

Sposób podejścia do zagadnienia ekspansji fiskalnej w teorii ekonomicznej determinowany jest szczególnie wyraziście przyjmowanymi przez poszczególnych autorów przesłankami natury filozoficzno-społecznej. W rzadko której dziedzinie badań ekonomicznych uwidacznia się tak namacalnie uzależnienie analizy ekonomicznej od przyjmowanych założeń wyznaczających perspektywę ontologiczną, w ramach której analiza jest prowadzona. Wynika to stąd, że omawiane zjawisko ekspansji fiskalnej jest przejawem bardziej zasadniczej przemiany systemowej polegającej na tendencji do bezpośredniego upolitycznienia procesu gospodarczego - oznacza więc wypieranie rynku, wraz z instytucjami z nim związanymi, jako podstawowego mechanizmu życia gospodarczego, czy nawet szerzej jako podstawowej zasady organizującej funkcjonowanie kapitalistycznego sposobu produkcji.

Warto poprzeć tę tezę przykładem dyskusji, w której wzięli udział dwaj wybitni przedstawiciele ekonomii amerykańskiej: J.K. Galbraith i M. Friedman[3]. W 1977 r. ten pierwszy prezentował publicznie serię wykładów pod tytułem „Era niepewności" (the Age of Uncertainty), a w dwa lata później wystąpił z ripostą ten drugi w cyklu wykładów pod tytułem „Wolność wyboru" (Free to Choose). Galbraith oparł swe wywody na opisaniu tendencji gospodarki rynkowej w kierunku rosnącej niestabilności, mikroekonomicznej nieefektywności i społecznej nierówności, z czego wyprowadzał wniosek o konieczności zwiększania aktywności państwa (rządu) jako podmiotu, którego zadaniem jest zapewnienie makrostabilności, wymuszenie mikroefektywności i zwiększenie społecznej równości. U Friedmana motywem przewodnim wykładu była teza, że swobodnie funkcjonujący rynek doprowadza do postępu technologicznego i ekonomicznego, do efektywnego zużytkowania zasobów, podnoszenia standardu życiowego i równości szans życiowych, a to wszystko w społeczeństwie charakteryzującym się społeczną mobilnością i polityczną wolnością. Dla Friedmana ekspansja rządu poza niezbędne minimum wyznaczone przez tradycyjnie rozumiane funkcje zewnętrzne i wewnętrzne wywołuje nieefektywne zużycie zasobów, hamuje postęp i ogranicza wolność polityczną. Jest oczywiste, że zbiór przekonań ideologicznych reprezentowany przez Galbraitha determinuje inne spojrzenie na zjawisko ekspansji fiskalnej państwa niż przesłanki, w ramach których formułował swe poglądy M. Friedman.

Oba powyższe stanowiska są przykładem podejścia n o r m a t y w n e g o do zagadnienia stosunku zachodzącego pomiędzy instytucją państwa a instytucją rynku we współczesnym kapitalizmie. Przyjrzyjmy się najważniejszym koncepcjom normatywnym zagadnienia interesującego nas bezpośrednio - ekspansji fiskalnej państwa. W ujęciu normatywnym zagad-

[3] Por. Ch. W o l f, Jr., "Non-Market Failure" Revisted: the Anatomy and Physiology of Goverment Deficiencies. W: Anatomy of Goverment Deficiencies. Berlin 1983, s. 27-28.

nienie to formułowane jest w postaci pytania o właściwy, pożądany rozmiar wydatków państwowych w gospodarce kapitalistycznej[4].

Colin Clark wysunął w 1945 r. twierdzenie[5], że nie jest możliwe przekroczenie przez wydatki państwowe granicy 25% dochodów osobistych powstających w gospodarce. Istniałyby więc obiektywne granice ekspansji fiskalnej - swoista „stała równowagi międzysektoralnej". Clark argumentował, że przekroczenie bariery 25% doprowadza do inflacji płac i cen, która przyczynia się do powrotu wielkości wydatków rządowych do poziomu stałej równowagi. U podstaw tej koncepcji leży następujące rozumowanie: zakłada się, że konsumpcja gospodarstw domowych określona jest zwyczajowo i nie jest w związku z tym wrażliwa na krótkookresowe zmiany w dochodzie i opodatkowaniu. Zmiany w obciążeniu podatkowym znajdują więc wyraz w zmianach w wielkości oszczędności. Wynika stąd, że wzrost wydatków budżetowych jest równoznaczny ze wzrostem netto popytu globalnego, doprowadzającym do ogólnego wzrostu cen. Jeśli wydatki państwa i podatki rosną w tempie wyższym od wzrostu potencjału wytwórczego gospodarki należy się liczyć z zdaniem Clarka - nawet przy założeniu budżetu zrównoważonego[6] - z permanentnym stanem nierównowagi popytowej. Musi to wywołać przyhamowanie ekspansji fiskalnej do poziomu historycznie ukształtowanej wielkości równowagi, którą - jak już podaliśmy - określił Clark jako 1/4 dochodów osobistych osiąganych w gospodarce.

Koncepcja C. Clarka nie zyskała uznania. Wskazuje się m.in. że badania empiryczne nie potwierdzają słuszności przyjęcia podstawowego założenia, iż konsumpcja nie reaguje na zmiany w obciążeniu podatkowym. Przede wszystkim jednak rozwój rzeczywistych tendencji nie potwierdził tezy Clarka o istnieniu stałej równowagi międzysektoralnej. Omawiana koncepcja, choć formułowana w konwencji pozytywnej, ma charakter normatywny. Clark stawiając ekspansji fiskalnej barierę 25-procent (w stosunku do dochodów osobistych) faktycznie stawia postulat pod adresem rządu, by - w przypadku wystąpienia tendencji inflacyjnych - redukował wydatki. W kon-

---

[4] Koncepcje normatywne referowane w następnych punktach podajemy głównie na podstawie artykułu: C.M. L i n d s a y, Don Norman, Reopening the Question of Goverment Spending. W: The Sources ..., dz. cyt. s.261--274.

[5] W artykule zamieszczonym w Economic Journal pt. Public Finance and Changes in the Value of Money". C. Clark podtrzymał referowany pogląd, a nawet starał się rozwijać zasadniczą ideę artykułu z 1945 r. w: C. C l a r k, Taxmanship: Principles and Proposals for the Reform of Taxation. Institute of Economic Affairs 1970 (sec. ed.).

[6] Na temat mnożnika budżetu zrównoważonego por. m.in. T.Havelmo, Multiplier Effects of a Balanced Budget, Econometrica, 1945; dostępne w jęz. polskim w: Teoria i polityka stabilizacji koniunktury. Wybór tekstów. Warszawa 1975, s. 201-212.

cepcji tej nie formułuje się natomiast żadnych tez opisujących mechanizm wymuszania takiej redukcji. Doświadczenie pokazało, że tendencje inflacyjne zachodzące w gospodarce nie powodują - na zasadzie konieczności - wycofywania się państwa z życia gospodarczego i związanego z tym zmniejszania się wydatków państwowych.

Autor Downs sformułował tezę, iż rozmiary wydatków państwowych są zbyt małe w stosunku do wielkości optymalnej[7]. Wielkość optymalna w tym ujęciu wyznaczona jest przez decyzje wyborców (w drodze głosowania z zastosowaniem zasady większości) dysponujących pełną wiedzą. Wielkość optymalna ma charakter hipotetyczny, gdyż w rzeczywistości obywatele - wyborcy nie są doskonale poinformowani o możliwych wariantach i ich skutkach w zakresie polityki rządowej, w tym zwłaszcza budżetowej. Właśnie wskutek niedoinformowania wyborcy - obywatele - podatnicy dokonują wyboru programu budżetowego o wielkości mniejszej niż optymalna.

Omawiane ujęcie wyprowadzone zostało z szerszej koncepcji znanej pod nazwą ekonomicznej teorii zachowania politycznego, której twórcą jest właśnie A. Downs. Podstawowym aksjomatem, z którego wychodzi Downs jest założenie, że partie polityczne (i sami politycy) są motywowane w swych działaniach dążeniem do czerpania korzyści z dochodu, prestiżu i sprawowania władzy. Rozpatrywane w tym kontekście decyzje o opodatkowaniu i wydatkach budżetowych determinowane są głównie oczekiwaniami i kalkulacją zmierzającą do maksymalizacji prawdopodobieństwa wygrania kolejnych wyborów. Zakłada się, że wyborcy są racjonalni, tzn. głosują na kandydatów tej partii, która najlepiej reprezentuje ich interesy. Tak więc, o ile informacja o korzyściach płynących z potencjalnych i alternatywnych programów byłaby pełna (tzn. jej pozyskanie nie wymagałoby ponoszenia żadnych kosztów) proces demokratyczny doprowadziłby do decyzji fiskalnych konstytuujących stan optymalny w rozumieniu A. Downs'a.

W rzeczywistym świecie podejmuje się jednak decyzje wyborcze opierając się na niekompletnej informacji. Często korzyści związane z konkurującymi na rynku politycznym programami są pośrednie i nie są uświadamiane przez wyborców. Prawie zawsze zaś głosuje się nie na jakiś konkretny program, w stosunku do którego każdy indywidualny obywatel mógłby wyrazić swe preferencje, lecz na wiązkę różnorodnych programów. Zdarzać się więc musi, że jakiś pakiet programów zostaje odrzucony ze względu na to, że wiąże się ze zbyt dużą - w odczuciu wyborcy - podatnika - wielkością wydatków budżetowych (w porównaniu do przewidywanych przez niego korzyści, jakich oczekuje w związku z realizacją danego pakietu). W konkluzji Downs stwierdza, że obywatele - wyborcy zwykle niedowartościowują ofero-

---

[7] Por. też: A. D o w n s, An Economic Theory of Political Action in Democracy. W: The Journal of Political Economy 1957 s. 135-150, przedruk w: Finanzpolitik, Köln, 1969, s. 49-65.

wanych im programów budżetowych. W tych warunkach dochodzi do realizowania budżetu państwowego o rozmiarach suboptymalnych.

Łatwo wykazać, że z samego założenia „zniekształcenia informacyjnego" nie daje się jednak wyprowadzić jednoznacznego wniosku, co do wielkości realizowanego budżetu i jej stosunku do budżetu optymalnego. Teza Downs'a opiera się na założeniu dodatkowym o kierunku „zniekształcenia informacyjnego": obywatele - w ujęciu Downs'a - przy podejmowaniu decyzji wyborczych bardziej uświadamiają sobie występowanie podatków zmniejszających ich siłę nabywczą niż pośrednie.korzyści związane z wydatkami rządowymi. Przyjęcie założenia przeciwnego doprowadziłoby do przeciwnej konkluzji, że rozmiary państwa są zbyt duże (w stosunku do optimum). W końcu - utrzymując rozumowanie na poziomie czysto spekulatywnym - nie można wykluczyć i takiej sytuacji, że rozkład prawdopodobieństwa „zniekształcenia informacyjnego" w obu kierunkach jest symetryczny, co byłoby równoznaczne z tezą, iż realizowany budżet państwowy przyjmuje w tendencji rozmiary optymalne.

Omówimy jeszcze - w ramach krótkiego przeglądu normatywnych koncepcji wydatków państwowych w kapitalizmie - poglądy wspomnianych na wstępie najwybitniejszych przedstawicieli sporu o optymalną wielkość budżetu - M. Friedmana i J.K. Galbraitha.

Friedman[8] explicite wychodzi z przesłanki wartościującej, zgodnie z którą państwo (rząd) jako organizator aktywności gospodarczej nie może (z przyczyn obiektywnych) zastąpić rynku bez zmniejszenia efektywności systemu ekonomicznego. Decyzję[9] odnośnie optymalnych rozmiarów państwa (i wydatków budżetowych) sprowadza do rozstrzygnięcia następującego problemu natury społeczno-politycznej: co jest bardziej pożądane; rynkowe, czy polityczne sterowanie rozporządzaniem zasobami gospodarczymi? Friedman opowiada się za rynkową organizacją życia gospodarczego biorąc pod uwagę - jako kryterium wartościujące - podatność obu sposobów organizacji działań ekonomicznych na wpływy specjalnych grup interesu. Wskazuje, iż sterowanie gospodarką za pomocą mechanizmów politycznych powoduje,iż wydatki budżetowe (finansowane z podatków obciążających wszystkich podatników) kształtowane są pod presją zorganizowanych grup interesów i dotyczą realizacji projektów korzystnych dla tych grup, podczas gdy masy obywateli ponoszących koszty pozostają niedoinformowane i niezorganizowane. Ze względu na to, że korzyści osiągane przez grupy interesu są bezpośrednie i istotne motywują one silnie do zorganizowanego działania, podczas gdy ze względu na to, że straty przeciętnego podatnika nie są

---

[8] Por. też M. B e l k a, Doktryna ekonomiczna Miltona Friedmana. Warszawa 1986.

[9] Warto zwrócić uwagę na woluntarystyczny ton rozważań Friedmana.

istotne, brak jest silnej motywacji do politycznego przeciwdziałania realizacji programów budżetowych. W rezultacie - konkluduje Friedman - znaczna część budżetu państwowego przeznaczana jest na projekty, które nie sprostałyby wymaganiom efektywności rynkowej[10]. Nie trudno zauważyć, iż rozumowanie to mieści się w ramach koncepcji zniekształcenia informacyjnego działającego w kierunku (nieuzasadnionego) powiększania budżetu państwowego.

J. Galbraith wypowiedział się na interesujący nas temat w „Społeczeństwie obfitości"[11], gdzie rozwinął koncepcję równowagi społecznej. Przez równowagę społeczną rozumie się pożądaną relację pomiędzy wytwarzaniem dóbr i usług przez sektor prywatny a wytwarzaniem dóbr i usług świadczonych przez państwo. Centralną tezę streścić można następująco: gospodarkę amerykańską charakteryzuje ubóstwo dóbr publicznych pośród obfitości dóbr dostarczonych przez sektor prywatny wynikający ze spaczonych preferencji indywidualnych. Innymi słowy Galbraith wysuwa postulat wzrostu wydatków budżetowych państwa niejako wbrew indywidualnym preferencjom konsumentów na podstawie przeświadczenia, iż w przypadku warunków pełnej informacji byłyby one inne. Galbraith odrzuca więc jeden z centralnych aksjomatów tradycyjnej ekonomii burżuazyjnej - założenie o suwerenności konsumenta. Zniekształcenie informacyjne wyprowadza on głównie z tzw. efektu zależności, który sprowadzić można do twierdzebia, że potrzeby indywidualnych konsumentów generowane są przez produkcję (głównie za pomocą reklamy). Innymi słowy, Galbraith, tak jak i Friedman, odwołuje się w wyjaśnieniu ubóstwa usług publicznych), a więc i wydatków budżetowych) do specjalnych interesów grupowych, które jednak - w ujęciu tego pierwszego - oddziaływują wprost na preferencje indywidualne za pośrednictwem rynku, podczas gdy u Friedmana błędy alokacji wynikają z niedoskonałości mechanizmu politycznego[12]

W podsumowaniu tej części rozważań zwracamy uwagę, iż omówione koncepcje kształtowania się wydatków państwowych - utrzymane w konwencji normatywnej - wyprowadzają tendencje do nadmiernego bądź niedostateczne-

---

[10] To spostrzeżenie jest dla Friedmana rozstrzygające. Nie zauważa on, iż z oceny tej wynika tylko to, że istnieją projekty, których znaczenia nie da się ocenić, kryteriami efektywności rynkowej, a które wymagają oceny za pośrednictwem procedur politycznych. Por. w tej sprawie G. Colm, Essays in Public Finance and Fiscal Policy. Oxford 1955, rozdz. 1.

[11] Por. też: J.K. G a l b r a i t h, Społeczeństwo dobrobytu. Państwo przemysłowe. Warszawa 1973, s. 299-327; tenże, Ekonomia a cele społeczne. Warszawa 1979, s. 366,455 oraz J.G. H e a d, On Merit Goods, Finanzarchive 1966, Bd. 25, s. 1-29.

[12] W późniejszych pracach J. Galbraith uwzględnia również ściśle polityczny aspekt zniekształcenia informacyjnego. Por. Ekonomia a cele ..., dz. cyt.

go wzrostu z właściwości sfery regulacji, ściślej: z zakłóceń komunikacji społecznej. Z tego względu przyjmuje się w nich, że wielkość budżetu jest w zasadzie kontrolowana; że rozmiary wydatków państwowych determinowane są decyzjami politycznymi; a więc, że jest możliwe drogą polityczną zmienić występujące trendy w kierunku uznawanym przez danego autora za pożądany.

Drugi rodzaj wyjaśnień odwołuje się do czynników obiektywnych i skierowany jest na udzielenie odpowiedzi nie na pytania typu czy pożądany jest dalszy wzrost wydatków państwowych, jakie są optymalne rozmiary budżetu państwowego?, lecz na pytania typu: dlaczego zachodzi zjawisko ekspansji fiskalnej?; jakie czynniki powodują rosnące znaczenie państwa we współczesnej gospodarce kapitalistycznej przejawiające się m.in. we wzrostowej tendencji wydatków budżetowych? Jest to p o d e j ś c i e p o z y t y w n e do interesującego nas zagadnienia.

Jedną z bardziej znanych tego rodzaju koncepcji jest teoria W.J. Baumola[13] określana nieraz jako teza „wzrostu niezrównoważonego". Opiera się ona na twierdzeniu, że korzyści postępu techniczno-organizacyjnego związane ze wzrostem gospodarczym w krajach przemysłowych nie ujawniają się (jako wzrost wydajności) w tym samym stopniu w sektorze publicznym i sektorze prywatnym. Ma to wynikać z technologicznie zdeterminowanej charakterystyki działalności usługowej sektora publicznego polegającej na stosowaniu w niej metod pracochłonnych, nie stwarzających takich możliwości wprowadzania zmian technologicznych, jakie stwarza produkcja (w istotnej części przemysłowa), sektora prywatnego. Istotę rozumowania Baumola można streścić następująco:

Niech produkcja[14] państwa ($G_{pt}$) będzie wytwarzana w warunkach stałej wydajności pracy ($L_{gt}$), (gdzie t jest subskryptem), natomiast wydajność w sektorze prywatnym ($L_{pt}$) rośnie wykładniczo według stopy r powodując, że rośnie również produkcja tego sektora ($P_{ot}$). Możemy to zapisać jako:

$$G_{ot} = a \cdot L_{gt} \qquad (1)$$

$$P_{ot} = b \cdot L_{pt} \cdot (1+r)^t$$

Wynika stąd, że stosunek produkcji „rządowej"/do produkcji globalnej ($N_{ot}$) wyrazić można następująco:

---

13) Koncepcję tę referujemy za: A. P e a o c k, The Economic Analysis of Goverment Polcies. London , s. 110-112 oraz G. T u l l o c k, What is to be done? W: T. Borcherding, Budgets. ..., dz.cyt. s.285-286.

14) Wyniki działalności państwa mierzy się w tym ujęciu wielkością ponoszonych nakładów.

$$\frac{G_{ot}}{N_{ot}} = \frac{a \cdot L_{gt}}{a \cdot L_{gt} + b \cdot L_{pt}\,(1+r)^{t}}, \quad \text{gdzie} \tag{2}$$

$$N_{ot} = G_{ot} + P_{ot}$$

Załóżmy teraz, że wydatki rządowe na dobra i usługi ($G_{et}$) są równe płacy zatrudnionych w sektorze państwowym pracowników, oraz że przeciętna płaca ($\bar{w}$) jest taka sama w obu sektorach. Odpowiednio też wydatki prywatne na dobra i usługi ($P_{et}$) równają się kosztom płacowym wytwarzania produkcji w tym sektorze. Otrzymujemy:

$$G_{et} = \bar{w} \cdot L_{gt} \tag{3}$$

$$P_{et} = \bar{w} \cdot L_{pt}$$

Wynika stąd, że stosunek wydatków rządowych do wydatków globalnych ($N_{et}$) można wyrazić jako:

$$\frac{G_{et}}{N_{et}} \quad \frac{\bar{w} \cdot L_{gt}}{\bar{w} \cdot (L_{gt}+L_{pt})} = \frac{L_{gt}}{L_{gt} + L_{pt}} \tag{4}$$

Przyjmijmy dla uproszczenia, że podaż siły roboczej jest stała ($L = L_{gt} + L_{pt} = \text{const}$).

Z zależności (2) wynika, że jeśli $t \to \infty$, wtedy (w warunkach stałości podaży siły roboczej) jedynym sposobem utrzymania stałości udziału produkcji sektora publicznego w produkcji ogółem jest przemieszczenie siły roboczej z sektora prywatnego do sektora publicznego. W takim razie jednak nastąpi zmiana w strukturze zatrudnienia polegająca na zwiększeniu zatrudnienia w sektorze mniej efektywnym, przy jednoczesnym utrzymaniu dotychczasowych stawek płac, co musi doprowadzić do wzrostu wydatków państwowych w wydatkach globalnych. Wynika stąd bezpośrednio tendencja do ekspansji fiskalnej państwa. Zasadniczą przesłanką przedstawionego rozumowania jest założenie wyższej pracochłonności świadczenia usług publicznych w stosunku do wytwórczości sektora prywatnego. Można więc powiedzieć, iż koncepcja Baumala odwołuje się do czynnika natury technologicznej, do charakterystyki sfery realnej. Nie ma ona charakteru normatywnego - ekspansja fiskalna jest w jej świetle obiektywną tendencją współczesnego kapitalizmu[15].

[15] O tyle dotyczy ona w s p ó ł c z e s n e g o kapitalizmu, o ile tylko dla warunków tej fazy rozwojowej zasadne jest założenie równości płac realnych w obu sektorach.

Drugą, stosunkowo często cytowaną teorią ekspansji fiskalnej o charakterze pozytywnym jest współczesna wersja prawa Wagnera[16] o rosnącym zasięgu aktywności państwa[17]. Punktem wyjścia tej koncepcji jest analityczne rozróżnienie czystego dobra prywatnego i dobra publicznego[18]. Dobro prywatne charakteryzuje się tym, że można w stosunku do niego zastosować „zasadę wyłączania". Polega ona na tym, że można z konsumpcji tego dobra wyłączyć osoby, które za nie nie opłacili kwoty wyznaczonej przez producenta (ceny). Innymi słowy dobra prywatne to dobra, które można oferować na zasadach rynkowych. Odpowiednio dobra publiczne to takie dobra, w stosunku do których nie jest możliwe (lub opłacalne) przestrzeganie „zasady wyłączenia". Taka sytuacja zachodzi w związku z występowaniem zjawiska, które w ramach tradycyjnej teorii ekonomicznej bywało zwykle pomijane - z tzw. „efektami zewnętrznymi". Typowym przykładem dobra publicznego jest świadczenie przez państwo usługi bezpieczeństwa zewnętrznego - nie jest bowiem praktycznie możliwe dostarczanie tego dobra na zasadach rynkowych.

Otóż wychodząc z tego rozróżnienia pojęciowego[19], można wysunąć hipotezę, iż w miarę rozwoju gospodarczego spada względne znaczenie dóbr prywatnych[20], czego wyrazem jest m.in. ekspansja fiskalna państwa. Względny wzrost znaczenia dóbr publicznych wiąże się w tym ujęciu przede wszystkim ze wzrostem koncentracji życia gospodarczego i społecznego (urbanizacja). Wyjaśnienie to odwołuje się więc również do czynników ze sfery realnej.

Naszkicowane w poprzednich punktach koncepcje ekspansji fiskalnej państwa kapitalistycznego nie wyczerpują oczywiście całego zbioru zgłoszo-

---

16) Nie można się zgodzić z wysuwanymi nieraz sugestiami, jakoby współczesnym odpowiednikiem tezy Wagnera był „efekt Baumola".

17) Nieraz wysuwa się twierdzenie, że Wagner interpretował omawianą tendencję wyłącznie w wersji absolutnej. H.C. Recktenewald przekonywująco pokazuje, że prawo Wagnera należy rozumieć jako „prawo ekspansji fiskalnej", a więc w kategoriach względnych. Por. tegoż autora: „Der öffentliche Sektor (Staatsquote) in Säkularer Sicht".

18) Za twórcę tego ujęcia uznaje się P.A. Samuelsona; Pure Theory of Public Expenditures and Taxation. W: Public Economics. New York 1969. Por. też R.A. i P.B. Musgrave, Public Finance in Theory and Practice. London 1975.

19) R. Musgrave uzupełnił je wprowadzając kategorię dóbr, które wskutek niedostatecznej informacji są przez konsumentów pożądane w zbyt małym rozmiarze - wymagają więc ingerencji w strukturę preferencji indywidualnych. Por. J.G. H e a d, dz. cyt.

20) Przejawem tego jest względny spadek popytu na dobra prywatne wraz ze wzrostem dochodu na głowę. Por. R.A. i R.B. M u s g r a v e, L. K u l l m e r, Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis. Tübingen 1945, s. 181-183.

nych w ekonomii zachodniej teorii i hipotez. Wszystkie one jednak dość jednostronnie opierają się na jakimś jednym czynniku, który w ujęciu danego autora uznawany jest za czynnik główny, czy dominujący. Nawet jeśli są próby bardziej wszechstronnego ujęcia, to jednak lokują one przyczyny ekspansji bądź w sferze realnej, bądź w sferze regulacji. Wynika to chyba głównie z tego, że teoria burżuazyjna nie wypracowała jak dotąd systematycznego ujęcia całokształtu procesów składających się na rozwój kapitalistycznej formacji społecznej.

W marksizmie natomiast ogólnej bazy teoretycznej dostarcza koncepcja materializmu historycznego. Nie wydaje się, by została ona - jak dotąd - w pełni wykorzystana dla wyjaśniania zagadnienia rosnącej roli państwa przejawiającej się m.in. w zjawisku ekspansji fiskalnej. W koncowych punktach niniejszego szkicu chcielibyśmy zarysować jeden z możliwych sposobów marksistowskiej analizy interesującego nas zagadnienia, w ramach którego dotychczasowy dorobek ekonomii zachodniej znalazłby swe właściwe, cząstkowe miejsce.

Wydaje się, że dla pełnego ujęcia zagadnienia ekspansji fiskalnej państwa kapitalistycznego jako zagadnienia ekonomii politycznej niezbędne jest przyjęcie modelu państwa, z którego wywieść by można:

- jego istotę,
- jego formę,
- jego funkcje.

Co do sposobu ujęcia istoty państwa kapitalistycznego wypowiedziałem się już wcześniej[21]. Według mego przekonania najbardziej płodne poznawczo jest przyjęcie modelu państwa autonomicznego (ze swoistym celem własnym) poddawanego naciskom społecznym zależnym od charakterystycznego dla danego okresu rozwojowego układu sił[22]. Państwo osadzone w konstelacji kapitalistycznych stosunków produkcji jest strukturalnie uzależnione od zbiorowych zachowań klasy kapitalistycznej i to - co istotne - uzależnione na podstawie związków pozapolitycznych, sięgających konstytutywnych cech gospodarki kapitalistycznej[23]. Takie państwo „w osta-

---

[21] Por. P. Pawłowski, Trzy ujęcia interwencjonizmu państwowego. Zeszyty Naukowe AE w Poznaniu nr /1984, s. 98-109.

[22] Warto nadmienić, że ujęcia takiego - jako historycznie możliwego modelu - nie wykluczali klasycy marksizmu. W „kwestii mieszkaniowej" F. Engels pisze: „Zarówno zaś w dawnej, jak i w nowoczesnej, bonapartystycznej monarchii rzeczywista władza państwowa spoczywa w rękach o d r ę b n e j k a s t y oficerskiej i urzędniczej (...), która zdaje się stać poza obrębem społeczeństwa i niejako ponad nim nadaje państwu pozory samoistności w stosunku do społeczeństwa" (podkreślenie moje - P.P.). Por. K. M a r k s, F. E n g e l s, Dzieła wybrane, Warszawa 1949, s. 569. Samoistność jest pozorna. bo państwo - jako wyodrębniony podmiot - poddany jest naciskom społecznym.

[23] Państwo kapitalistyczne jako państwo podatkowe poddawane jest kontroli kapitalistycznej przede wszystkim za pośrednictwem (groźby) strajku inwestycyjnego. Por. na ten temat mój artykuł pt. Szkic na temat ewolucji państwa podatkowego, Zeszyty Naukowe AE w Poznaniu nr 144/86, s. 77-91.

tecznej instancji" reprezentuje interesy klasy panującej; nie jest jednak - jak się wydaje - po prostu „komitetem wykonawczym" kapitalistów[24].

Co do formy państwa kapitalistycznego, to przyjmuję za Baranem i Sweezy'm, że „... normalnym stanem politycznym kapitalizmu ... jest demokracja burżuazyjna"[25]. Założenie to jest zgodne zarówno z doświadczeniem historycznym, jak i z poglądami klasyków[26]. Co więcej w rozwoju tendencji demokratycznych już w połowie XIX wieku widział Marks jedną z podstawowych sprzeczności kapitalistycznej formacji: „Lecz główna sprzeczność tej konstytucji (francuskiej z 1848 r. - przyp. mój P.P.) polega na tym, że przez powszechne głosowanie oddaje ona władzę polityczną w posiadanie tym samym klasom, których niewolę społeczną ma uwieczność (...). Panowanie polityczne burżuazji wtłacza ona w ramy warunków demokratycznych, które w każdej chwili mogą doprowadzić do zwycięstwa klas jej wrogich i zagrozić samym podstawom społeczeństwa burżuazyjnego"[27].

W końcu podstawowe funkcje państwa kapitalistycznego wynikają z obu powyższych cech definicyjnych: z podwójnego podporządkowania państwa: interesom ekonomicznym klasy kapitalistycznej z jednej strony, oraz interesom społecznym, z drugiej. Funkcja pierwsza, którą określić można jako ekonomiczną polega na stwarzaniu warunków niezbędnych dla niezakłóconego przebiegu procesu akumulacji kapitału, daje się ją wyprowadzić z analizy niedostatków mechanizmu rynkowego. Funkcja druga, którą można nazwać funkcją uprawomocnienia (legitymizacji) wynika z demokratycznej formy państwa kapitalistycznego[28].

W świetle tak ujmowanych funkcji państwa wydatki państwowe interpretować należy jako odpowiedź na potrzeby akumulacji kapitału i uprawomocnienia władzy politycznej[29]. Referowane powyżej koncepcje sformułowane w ekonomii zachodniej w zależności od tego, czy odnoszą się do sfery realnej, czy też do sfery regulacji należałoby poddać interpretacji jako

---

24) Por. na ten temat interesujące rozważania J. H a b e r m a s a w: Teoria i praktyka. Warszawa 1983, s. 459-461.

25) Por. A. B a r a n, P.M. S w e e z y, Kapitał monopolistyczny. Warszawa 1968, s. 206.

26) Por. np. F. E n g e l s, Przedmowa do „Wojny chłopskiej w Niemczech". Dzieła wybrane ..., dz. cyt., s. 609-614.

27) Por. K. M a r k s, Walki klasowe we Francji od 1948 r. do 1850 r. W: Dzieła ..., dz. cyt., s. 160-161.

28) Por. na ten temat: J. H a b e r m a s, Teoria ..., dz. cyt., s. 462-467 oraz J. O'C o n n o r, Die Finanzkrise des Staates, Frankfurt am Main. 1974, s. 15-21 (wyd. oryg. The Fiscal Crises of the State, 1973.

29) W dalszej kolejności należałoby uwzględnić potrzeby własne państwa (biurokracji).

dotyczące odpowiedzi na problemy akumulacji bądź uprawomocnienia stosunków kapitalistycznych. W ten sposób koncepcje te formułowane najczęściej jako prawdy abstrakcyjne - nabrałyby treści historycznej i społecznej.

Tytułem przykładu zakończymy to rozważanie cytatem z niedawno wydanej w Polsce książki E.J. Mishan'a. „Spór o wzrost gospodarczy". Odpowiadając na pytanie o przyczyny zmniejszania się sektora prywatnego gospodarki kapitalistycznej autor ten pisze: „Jednym z najgodniejszych uwagi zjawisk społecznych okresu powojennego w krajach Zachodu jest manifestacja wielkiego pragnienia prawdziwej równości, które cechuje zniecierpliwienie przywilejami i władzą, bez względu na ich źródło. „Rewolucja oczekiwań" przekształca się w to, co Daniel Bell nazywa „rewolucją rosnących uprawnień", a co jest właściwie rewolucją masowych odczuć wyrażających się w żądaniu, by państwo dostarczyło i zagwarantowało to, co niezadowolona większość lub pokrzywdzona mniejszość uważa za słuszne i właściwe"[30]. Wymóg sprostania takim żądaniom jest warunkiem uprawomocnienia władzy. Spełnianie takich żądań powoduje wzrost wydatków państwowych.

Paweł Pawłowski

CONCEPTS OF FISCAL EXPANSION OF A CAPITALIST STATE

S u m m a r y

Three approaches to the question of fiscal expansion of a capitalist state were presented in the paper. Burgeois approaches were reduced to two: normative and positive. Within the frameworks of the normative approach concepts of C. Clark, A. Downs, M. Friedman and J.K. Galbraith were presented. The positive approaches have been characterized on the example of the concepts of W.J. Baumol and R.A. Musgruve. It was suggested that for the explanation of the phenomenon of fiscal expansion, the category of historical materialism can be applied according to which this phenomenon can be interpreted as a reaction of the state to the needs of the accumulation of capital and legalization of the political power.

[30] Por. E.J. M i s h a n, Spór o wzrost gospodarczy. Warszawa 1986, s. 120.