

Jan KAJA
Szkoła Główna Handlowa

POLITYKA GOSPODARCZA W TEORII I PRAKTYCE GOSPODARRKI RYNKOWEJ

Artykuł został poświęcony analizie relacji pomiędzy polityką gospodarczą a rynkowym systemem gospodarczym, który z teoretycznego punktu widzenia jest pozbawiony jakiejkolwiek regulacji centralnej, a więc nie występuje w nim zjawisko, jakim jest polityka gospodarcza. W rzeczywistych systemach gospodarczych taka sytuacja nigdy jednak nie występuje, gdyż zawsze mamy do czynienia z określonymi elementami polityki makroekonomicznej, a z reguły również mikroekonomicznej.

1. WPROWADZENIE

W państwie, którego system gospodarczy byłby konsekwentnie oparty na doktrynie ortodoksyjnego systemu rynkowego, musiałoby nie występować zjawisko, jakim jest polityka gospodarcza, zarówno makroekonomiczna, jak i mikroekonomiczna. Prowadzenie przez państwo polityki gospodarczej jest bowiem zjawiskiem całkowicie sprzecznym z ideą systemu rynkowego, w którym jedynym regulatorem zjawisk społecznych i gospodarczych jest niczym nie skrępowany mechanizm rynkowy. W rzeczywistości jednak, również skrajni liberałowie musieli uznać, że nawet w teorii nie da się rozpatrywać systemu gospodarczego pozbawionego jakiejkolwiek polityki gospodarczej. Na przykład monetaryści konsekwentnie wywodzą, że ingerencja państwa w gospodarkę nie tylko nie może być korzystna dla tej gospodarki, lecz musi jej szkodzić. Tylko niczym nie zmacona natura jest bowiem najlepszym regulatorem gospodarki. Monetaryści dostrzegają oczywiście pewne niedoskonałości rynku powodujące wahania cykliczne koniunktury, ale dowodzą, że samoczynnie zostaną one wyeliminowane dzięki poprawiającej się elastyczności cen.

W czystym systemie rynkowym nie ma zatem miejsca na politykę gospodarczą. Jednakże taki system w realnej gospodarce nigdy i nigdzie na świecie nie funkcjonował. Nawet w teorii monetarnej mamy przecież do czynienia ze zjawiskiem polityki makroekonomicznej państwa. Sprowadza się ona co prawda tylko do regulacji podaży pieniądza, ale jest to przecież pozarynkowa ingerencja w gospodarkę. Natomiast w realnych systemach gospodarczych, nawet tych bardzo liberalnych, polityka gospodarcza nigdy nie sprowadza się wyłącznie do polityki monetarnej. Na przykład integralnym elementem rzeczywistości każdego państwa zawsze musi być polityka budżetowa.

2. POLITYKA BUDŻETOWA

Konieczność prowadzenia polityki budżetowej w warunkach każdego systemu gospodarczego wynika z natury instytucji, którą jest państwo. Warunkiem egzystencji tej instytucji jest bowiem funkcjonowanie określonych organów władzy, a to zawsze implikuje mniejsze lub większe budżetowe wydatki finalne, związane z dążeniem do zapewnienia funkcjonowania tych organów. Wydatki takie determinują zatem jednocześnie konieczność prowadzenia przez państwo określonej polityki przychodowej, która stanowi zawsze integralny element polityki budżetowej.

Jak zatem widać, nawet w przypadku gdyby rola państwa w gospodarce ograniczała się do minimum, to tylko z tego tytułu, że mamy do czynienia z instytucją państwa, zachodzi konieczność występowania w systemie gospodarczym zjawiska, jakim jest polityka budżetowa. Łatwo jednak wykazać, że realna polityka budżetowa żadnego państwa z gospodarką rynkową nigdy nie sprowadza się po stronie wydatkowej wyłącznie do wydatków finalnych. Powszechny element polityki budżetowej stanowią bowiem z reguły transfery. Ich skala, zakres i struktura kształtują się różnie w poszczególnych państwach, ale zawsze stanowią one integralny element polityki budżetowej.

Jak zatem widać, już sam fakt konieczności występowania w państwie polityki budżetowej przesądza o tym, że w praktyce nigdy nie występowało zjawisko czystego systemu rynkowego, w którym polityka gospodarcza sprowadzała by się wyłącznie do regulacji podaży pieniądza. W każdym realnym systemie rynkowym daje się jednak identyfikować tylko dwa z rozpatrywanych rodzajów polityki makroekonomicznej, jakimi są polityka monetarna i budżetowa. Ta ostatnia zawsze implikuje bowiem konieczność prowadzenia w państwie określonej polityki dochodowej.

3. POLITYKA DOCHODOWA

Polityka dochodowa, choć z natury stanowi element polityki budżetowej, w literaturze z reguły wyróżniana jest jako odrębny rodzaj polityki makroekonomicznej. W zakresie tej polityki zawsze wchodzi polityka fiskalna. Przybiera ona różne formy podatków bezpośrednich i pośrednich, które warunkują utrzymanie instytucji państwa, a także prowadzenie przez państwo różnych rodzajów polityki transferowej. Skala i zakres tej polityki zależy od przyjętych rozwiązań w zakresie opiekuńczych funkcji państwa wobec społeczeństwa. Funkcja taka jest sprzeczna z ideą systemu rynkowego, ale nawet w państwach, w których mamy do czynienia z wysokim poziomem zamożności społeczeństwa często podejmowana jest polityka transferowa w takich dziedzinach, które warunkują utrzymanie co najmniej systemów emerytalnych i rentowych. W praktyce wielu państw z gospodarką rynkową na politykę transferową składa się jednak również otrzymanie takich systemów, jak zasiłki chorobowe, zasiłki dla bezrobotnych, zasiłki rodzinne, zasiłki socjalne, itp.

W zakresie polityki dochodowej niektórych państw wchodzi również praktyka regulacji przez państwo płac minimalnych, co jest całkowicie sprzeczne z zasadami funkcjonowania systemu rynkowego.

Z przytoczonych wywodów jasno wynika zatem, że rynkowy system gospodarczy sprawia wrażenie systemu sprawnie i logicznie funkcjonującego w liberalnych teoriach ekonomicznych, ale w praktyce każdy system rynkowy, niezależnie od sprzecznej z jego

idea polityki monetarnej, w większym lub mniejszym stopniu jest skażony elementami polityki budżetowej i dochodowej.

4. POZOSTAŁE RODZAJE POLITYKI MAKROEKONOMICZNEJ

Choć nie ma żadnych jednoznacznych przesłanek teoretycznych uzasadniających prowadzenie przez państwo innych rodzajów polityki makroekonomicznej, niż polityka monetarna, budżetowa i dochodowa, to jednak w praktyce różnych państw z gospodarką rynkową występują również inne przypadki polityki makroekonomicznej, takie jak polityka stabilizacyjna, czy też polityka handlu zagranicznego.

Jeżeli gospodarka określonego kraju rozwija się dynamicznie, nie występują w niej takie negatywne zjawiska jak bezrobocie i inflacja, wtedy z natury nie ma żadnego uzasadnienia dla prowadzenia przez państwo polityki stabilizacyjnej. Jeżeli jednak tak nie jest, wtedy w praktyce spotykamy się z przypadkami takiej polityki, choć stanowi ona dobitne zaprzeczenie zasad gospodarki rynkowej.

Całkowicie sprzeczna z ideą systemu rynkowego jest także polityka handlu zagranicznego, która przejawia się min. w takich działaniach państwa, jak sterowanie kursem walutowym, prowadzenie polityki celnej, koncesyjnej, kontyngentowej, itp. O tym, jak państwa niechętnie rezygnują z tego rodzaju polityki makroekonomicznej świadczą choćby trudności na jakie napotykają procesy rozszerzania Unii Europejskiej o kolejne państwa.

Jak zatem widać, w przypadku polityki makroekonomicznej mamy do czynienia z sytuacją, że istnieją takie jej zakresy, które z natury muszą stanowić integralną część systemu rynkowego oraz takie, które nie muszą, ale występują w praktyce funkcjonowania realnych systemów gospodarczych. Inaczej jest w przypadku polityki mikroekonomicznej, która na gruncie teorii liberalnych nie ma jakiegokolwiek racji bytu w rzeczywistości gospodarki rynkowej.

5. POLITYKA PRZEMYSŁOWA

Polityka przemysłowa polegająca na oddziaływaniu państwa na rozwój poszczególnych sektorów przemysłu stanowi w absolutny sposób całkowite zaprzeczenie gospodarki rynkowej. Jeżeli zatem rządy państw decydują się na absolutnie liberalną politykę gospodarczą, to rezygnują tym samym z jakiegokolwiek polityki przemysłowej, co jest zgodne z rynkowymi teoriami ekonomicznymi. Praktyka pokazuje jednak, że polityka przemysłowa państwa, choć jest sprzeczna z ideą systemu rynkowego, może być korzystna dla gospodarki.

Spektakularnym przykładem niezwykle efektywnej polityki przemysłowej jest przypadek zapoczątkowanej w połowie lat pięćdziesiątych polityki w Japonii. Konsekwentnie prowadzona radykalna polityka przemysłowa spowodowała, że w krótkim czasie Japonia przeistoczyła się z zacofanego, biednego kraju, który przegrał wojnę, w wielką potęgę gospodarczą. Małe państwo z niekorzystnymi warunkami geograficznymi w 1968 r. stało się drugą po USA potęgą gospodarczą na świecie. Udało się to dzięki zastosowaniu kilku prostych i logicznych narzędzi polityki gospodarczej.

Japońska polityka przemysłowa została oparta na planowaniu, gdyż rząd japoński zdecydował się na selektywne wspieranie poszczególnych gałęzi przemysłu. W pierwszym okresie za preferencyjne gałęzie uznano przemysł ciężki i chemiczny.

Od 1957 r. zaczęło się wspieranie przemysłu elektronicznego, a dopiero na początku lat sześćdziesiątych za preferencyjny został uznany przemysł motoryzacyjny.

Do ważnych narzędzi japońskiej polityki przemysłowej trzeba zaliczyć preferencyjny system kredytowy i podatkowy. Ten pierwszy polegał na tym, że firmy, które zgłaszały do rządu ambitne programy rozwoju otrzymywały niezwykle korzystne kredyty o długiej karencji, długim okresie spłaty i niskich stopach oprocentowania. Japoński rząd wychodził bowiem z założenia, że takie rozwiązanie jest dla wszystkich opłacalne. Jest bowiem, co oczywiste, korzystne dla uzyskujących kredyty firm, ale jest również korzystne dla budżetu państwa z uwagi na rosnące dochody firm. Jest również korzystne dla banków, które nawet przy niskich stopach procentowych, dzięki skali kredytów, dobrze zarabiają na działalności kredytowej.

Skuteczności polityki kredytowej japońskiego rządu sprzyjał system bankowy ukształtowany w czasach militaryzacji gospodarki w połowie lat trzydziestych. Z uwagi na naturę procesów militaryzacyjnych w tamtym czasie bank centralny został podporządkowany rządowi, a pozostałe banki zostały podporządkowane bankowi centralnemu. Takie rozwiązanie, pomimo presji Amerykanów, utrzymało się również po okupacji, co sprawiło, że rząd japoński sprawował pełną władzę nad systemem kredytowym.

Preferencyjny system podatkowy jako narzędzie japońskiej polityki przemysłowej polegał na tym, że rząd w stosunku do popieranych firm stosował znaczne ulgi podatkowe. Rząd uznawał bowiem, że o sile firmy w dużym stopniu zależy to, ile pozostawi się jej wypracowanych środków. Im będzie ich więcej, tym bardziej firma może się rozwijać i dzięki wzrostowi jej obrotów rosnać będą również wpływy do budżetu państwa.

6. POLITYKA ROLNA

Podobnie jak polityka przemysłowa, również polityka rolna stanowi całkowite zaprzeczenie systemu rynkowego. Tym nie mniej, rządy wielu państw z gospodarką rynkową decydują się na podejmowanie tego rodzaju polityki mikroekonomicznej w obawie o możliwości przetrwania sektora rolniczego bez pomocy państwa. Przykładów aktywnej polityki rolnej dostarcza praktyka państw Unii Europejskiej, w których rolnictwo jest przedmiotem szczególnej troski wszystkich rządów, niezależnie od tego jaką reprezentują one opcję polityczną. Pozostaną jednak konsekwentnie przy prezentacji japońskiego przypadku rozpatrywanego rodzaju polityki mikroekonomicznej, który dobitnie pokazuje jakie efekty może dawać polityka rolna państwa.

Choć Japonia przez długi czas była krajem rolniczym, to jednak po wojnie w kraju tym nie obce było widmo głodu. Rząd japoński po zakończeniu okupacji szybko podjął więc działania zmierzające do wspierania rolnictwa, koncentrując uwagę szczególnie na dążeniu do intensyfikacji produkcji ryżu. Polityka ta doprowadziła do tego, że już w drugiej połowie lat sześćdziesiątych pojawiły się symptomy zapowiadające nadprodukcję tego produktu. Rząd japoński w tej sytuacji zdecydował się na wprowadzenie polityki ograniczeń upraw ryżu. Politykę taką, najpierw eksperymentalnie w wybranych prefekturach, rozpoczęto w 1969 r., a od 1970 r. objęto nią już całe terytorium Japonii.

Prezentowana polityka polegała na tym, że najpierw rząd ustalał stawki ograniczeń upraw ryżu dla poszczególnych prefektur. Ministerstwo Rolnictwa, Leśnictwa

i Rybołówstwa kierowało się przy tym zasadą, że o wielkości tej stawki decydowała jakość ryżu produkowanego w poszczególnych prefekturach. Im wyższa była ta jakość, tym mniejsza była stawka ograniczeń i odwrotnie, a więc im niższa jakość, tym wyższa stawka ograniczeń. Takimi zasadami kierowały się także wydziały rolne urzędów prefekturalnych, które rozdzielały stawki ograniczeń na poszczególne gminy, a także wydziały rolne urzędów gminnych, które przy współpracy z wieloma różnymi organizacjami związanym z rolnictwem wyznaczały stawki ograniczeń dla poszczególnych wsi. Na wsi stawki ograniczeń upraw ryżu dzielił sołtys.

Do 1974 r. rolnicy, którzy ograniczali obszar uprawy ryżu dostawali z tego tytułu stosowną dotację od państwa. Po 1974 r. dotacja przysługiwała tylko w przypadku zmiany charakteru użytkowania mokrego pola. Pomimo tego, że rozpatrywane rozwiązanie było niezwykle korzystne dla rolników, którzy ograniczali uprawy ryżu, każde gospodarstwo zajmujące się tą uprawą miało z reguły ambicję, aby uzyskiwać ryż najwyższej jakości.

Po sukcesie, jakim okazała się polityka ograniczeń upraw ryżu, przystąpiono w Japonii do regulacji kolejnych upraw. Takie rozwiązanie gwarantuje bowiem stabilny rozwój rolnictwa, co stanowi jeden z ważnych priorytetów japońskiego rządu.

Od połowy lat siedemdziesiątych japońska polityka rolna nastawiona była na zapewnienie wyższego poziomu życia na wsi, w porównaniu z tym jakie miało miejsce w przypadku mieszkańców miast. Było to podyktowane troską o przyszłość japońskiego rolnictwa. Celowi takiemu służył m.in. system kredytowy i system podatkowy.

Idea systemu kredytów rolniczych oparta była na zasadzie, że rolnik, który zgłaszał ambitny program rozwojowy swojego gospodarstwa, zawsze otrzymywał korzystny kredyt, a więc kredyt o długiej karencji, długim okresie zwrotu i nisko oprocentowany. Takie rozwiązanie było możliwe dzięki funkcjonującej w Japonii instytucji, jaką jest system nokyo (używam oryginalnej nazwy, gdyż jest to instytucja nie znajdująca odpowiednika w żadnym innym państwie, w związku z czym jej nazwy nie da się tłumaczyć). Podstawę tego systemu stanowi gminne nokyo, które zajmuje się m.in. obsługą finansową rolników należących do tej organizacji. Nokyo prowadzi więc konta swoich rolników, a więc przyjmuje wpłaty z tytułu dochodów uzyskiwanych przez rolników i dokonuje wszelkich wypłat związanych z działalnością gospodarstw rolnych, ale przede wszystkim nokyo zajmuje się kredytowaniem swoich członków. Jest to możliwe nawet w przypadku takich organizacji nokyo, których możliwości finansowe nie pozwalają na samodzielne kredytowanie rolników, gdyż każde gminne nokyo należy do prefekturalnej federacji nokyo do spraw finansów. Federacja ta jest bankiem gminnych organizacji nokyo, które w niej trzymają swoje depozyty, a federacja prefekturalna należy z kolei do federacji ogólnokrajowej z siedzibą w Toktio. Taka hierarchiczna organizacja systemu finansowego gwarantuje zatem skuteczność preferencyjnego kredytowania japońskiego rolnictwa.

Nokyo jest w Japonii organizacją, której działalność nie ogranicza się tylko do finansowej obsługi rolników. Fenomen tej organizacji polega bowiem na tym, że zajmuje się ona wszelką działalnością, która służy wspieraniu indywidualnych rolników. Nokyo zajmuje się zatem działalnością handlową, ubezpieczeniową, doradczą, usługową, itp. Podstawowa zasada funkcjonowania tej organizacji polega na tym, że nie ogranicza się ona tylko do działalności dochodowej, gdyż nigdy nie rezygnuje z działalności deficytowej, jeżeli ta jest korzystna dla rolników. Nokyo jest więc, organizacją, która działa jak normalna firma nastawiona na osiąganie zysku, a jednocześnie jest organizacją charytatywną. Nokyo jest również organizacją, która stanowi aktywny podmiot polityki gospodarczej

państwa w sferze rolnictwa. Tak wielokierunkowa działalność systemu nokyō wzbudza często zdumienie zagranicznych delegacji z Chin i Korei Południowej, ale faktem jest, że system ten okazał się ważnym elementem skuteczności japońskiej polityki rolnej.

Wspieraniu rozwoju rolnictwa służył także system podatkowy, preferujący szczególnie te gospodarstwa rolne, które zajmowały się uprawami nisko dochodowymi. Selektywny system podatkowy dyktowany jest dążeniem państwa do harmonijnego rozwoju rolnictwa, w kraju, którego społeczeństwo po osiągnięciu wysokiego poziomu dobrobytu ogromną wagę przywiązuje do jakości żywności. Japończycy są też przekonani, że tylko utrzymanie rodzimego rolnictwa gwarantuje taką wysoką jakość.

7. POLITYKA EDUKACYJNA I ZDROWOTNA

W całkowitej sprzeczności z ideą systemu rynkowego znajduje się ingerencja państwa w sprawy edukacji i zdrowia społeczeństwa. Można też uznać, że w bogatych społeczeństwach, w których nawet najuboższe warstwy są w stanie zapewnić sobie odpowiednie warunki edukacji i opieki zdrowotnej, nie ma potrzeby ingerencji państwa w te dziedziny, gdyż skutecznym ich regulatorem może być mechanizm rynkowy. Jeżeli jednak w państwie istnieją warstwy społeczne, których dochód nie gwarantuje zapewnienia możliwości zapewnienia wykształcenia stosownego do zdolności, a także nie gwarantuje odpowiedniej opieki zdrowotnej, wtedy w interesie państwa musi pojawić się konieczność podejmowania działań w dziedzinie polityki edukacyjnej i zdrowotnej. Wynika to z największego skarbu każdego państwa, którym jest kapitał ludzki.

8. PODSUMOWANIE

Jak zatem widać z przeprowadzonych wywodów, choć zjawisko jakim jest polityka gospodarcza stanowi całkowite zaprzeczenie idei systemu rynkowego, to jednak w rzeczywistych systemach gospodarczych z reguły mamy do czynienia z pewnymi elementami polityki gospodarczej państwa. Nie ograniczają się one także wyłącznie do polityki makroekonomicznej, lecz obejmują również elementy polityki mikroekonomicznej.

ECONOMIC POLICY IN THEORY AND PRACTICE OF MARKET ECONOMY

Article is devoted consideration on relationships between market economy and economic policy, which is opposite phenomena to market mechanism. Praep in spite of in conditions real market system always exist elements of economic policy, what is connected with nature of the market.