

ROLA PAŃSTWA W GOSPODARCE RYNKOWEJ. FINANSOWANIE WYDATKÓW OBRONNYCH

THE ROLE OF COUNTRY IN THE MARKET ECONOMY. FINANCING OF DEFENSE EXPENDITURES

prof. dr hab. Lech KOŚCIELECKI, płk dr hab. Konrad STAŃCZYK,
dr Mariusz TOMCZYK

Akademia Obrony Narodowej, Warszawa

Artykuł recenzowany

Streszczenie

Współcześnie państwo odgrywa istotną rolę w organizowaniu i funkcjonowaniu systemu gospodarki rynkowej. Rola ta sprowadza się do kompromisu pomiędzy zapewnieniem jak najlepszych warunków do funkcjonowania rynku, co implikuje konieczność minimalizacji zakresu ingerencji w działanie mechanizmów rynkowych, a koniecznością korygowania negatywnych skutków oddziaływania mechanizmu rynkowego, związanego np. z nadmiernym bezrobociem, nadmierną rozpiętością dochodów itp. Oddzielnym, jednak nie mniej istotnym zagadnieniem jest konieczność zapewnienia przez państwo wykonywania usług publicznych i związaną z tym koniecznością zapewnienia na ten cel określonych środków finansowych. Współcześnie, jednym z priorytetowych rodzajów tych usług jest usługa określana mianem „obrona narodo- wa”, która realizowana jest przez państwo w ramach wydatków obronnych.

W artykule tym autorzy przedstawiają różne aspekty interwencjonizmu państwowego, odnosząc się do wybranych osiągnięć historii myśli ekonomicznej przy uwzględnieniu konieczności ponoszenia przez państwo wydatków obronnych.

Słowa kluczowe: gospodarka rynkowa, interwencjonizm państwowy, bezpieczeństwo narodowe, wydatki obronne

Summary

Today the role of country in organising the market economy system is significant. Every country have to create their own compromise between providing the best development conditions, which is connected with less interference in market mechanism and the necessity of correction of the negative market results like unemployment etc. Another important factor in market economy are public services and providing fund sources for them. „National security” is the one of the most important type of public services and it is funded by polity under defence expenditures.

In this article authors present different aspects of national interventionism, refer to selected achievements of the history of economic thought with consideration of compulsory funding of defence expenditures by country.

Key words: market economy, national interventionism, national security, defense expenditures

1. Wprowadzenie

Gospodarowanie zawsze odbywa się w określonych warunkach materialnych, społecznych, instytucjonalnych a także politycznych. Całokształt tych warunków oraz mechanizmów działania tworzy gospodarkę [7]. Dla gospodarki nie ma bardziej fundamentalnej kwestii niż rola, jaką odgrywa w niej państwo. Problematyka państwa w gospodarce rynkowej jest wielowątkowa, a równocześnie bardzo kontrowersyjna. Jednym z istotnych, ekonomicznych aspektów działalności państwa są te, które związane są z bezpieczeństwem narodowym, a ściślej z wielkością

środków finansowych przeznaczanych przez państwo na jego zapewnienie.

Celem tego opracowania jest zaprezentowanie konieczności, oraz możliwego zakresu aktywnego oddziaływania państwa na przebieg procesów gospodarczych w środowisku gospodarki rynkowej, z uwzględnieniem obowiązku ponoszenia przez państwo wydatków obronnych.

2. Państwo jako podmiot gospodarki rynkowej

Pojęcie państwa nie zawsze jest używane w sposób jednoznaczny. Jednak najczęściej oznacza złożoną, zróżni-

cowaną wewnątrz, wieloszczeblową strukturę administracyjną społeczeństwa zamieszkującego określone terytorium, dysponującą władzą ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą [7]. Inna definicja, akcentuje to, iż państwo jest formą organizacji społeczeństwa globalnego, które jest związane terytorialnie i hierarchicznie oraz pełni wyznaczone przez stopień rozwoju społeczne funkcje. Powszechnie przyjęło się określać państwo, mając na myśli centralne oraz lokalne instytucje i urzędy publiczne, których działalność związana jest z funkcjonowaniem danego systemu społeczno-gospodarczego. Wydaje się słusznym stwierdzenie, że państwo musi odgrywać istotną rolę w zorganizowanym społeczeństwie, które z kolei potrzebuje rządu. Kluczowym pozostaje pytanie o zakres roli państwa w gospodarce. Stosunek państwa do gospodarki jest kształtowany przez różne przyczyny, ma różny zasięg i formę. Sprawia, że jego charakterystyka może być dokonywana z różnych punktów widzenia. Bierność państwa w określonej sferze stosunków gospodarczych jest nie tyle dowodem braku interesu państwa do ingerowania w sprawy gospodarcze, co wyrazem świadomości przyjętej postawy. Problem polega na znalezieniu optymalnego poziomu interwencji państwa w gospodarce rynkowej, usytuowanego pomiędzy dwiema skrajnościami: gospodarką centralnie planowaną, w której wszystkie istotne decyzje gospodarcze należały do państwa, a zalecanym przez Adama Smitha leseferyzmem, który ograniczał rolę państwa do kilku podstawowych funkcji [15].

Analiza historii gospodarczej świata dowodzi, iż żaden inny system gospodarczy nie zapewnił nigdy tak spektakularnego rozwoju gospodarczego oraz wzrostu dobrobytu, jaki stał się udziałem społeczeństw opierających swe życie gospodarcze na solidnych podstawach systemu rynkowego. **Główną zaletą systemu rynkowego opartego na prywatnej własności, wolności gospodarczej i konkurencji, jest jego efektywność.** Jednak wbrew powszechnie panującej opinii współczesne rozwiązania gospodarcze oparte o model gospodarki rynkowej nie są pozbawione wad. Rozwarstwienie społeczne, przejawiające się występowaniem bardzo bogatych i skrajnie biednych, występowanie tzw. efektów zewnętrznych (np. zanieczyszczenie środowiska, hałas, tłok), wysoka konkurencja, która może sprzyjać rozwojowi społecznie niepożądanych dóbr, skłonność do proliferacji produkcji to najczęściej dostrzegane i najdotkliwsze w skutkach dla społeczeństwa wady.

Z tego względu istotne jest określenie podstawowych zadań państwa funkcjonującego w środowisku gospodarki rynkowej, które polegać winny na [1]:

1. **Tworzeniu makro- i mikroekonomicznych warunków zwiększających efektywność gospodarki** (przy założeniu niesprawności rynkowego mechanizmu alokacji zasobów).
2. **Zapewnieniu infrastruktury instytucjonalnej** (regulatory prawne, reguły i porządek społeczny) sprzyjającej długofalowej efektywności inwestycji.
3. **Wyrównywaniu dostępu do podstawowych dóbr** według przyjętych kryteriów sprawiedliwości społecznej

Państwo jest więc szczególnym podmiotem systemu ekonomicznego w tym sensie, że motywy działalności państwa różnią się od motywów działalności przedsiębiorstw i gospodarstw domowych [9].

W systemie rynkowym specyfika roli państwa polegać więc winna, z jednej strony na zapewnieniu jak najlepszych warunków do funkcjonowania rynku, co implikuje konieczność minimalizacji zakresu ingerencji w działanie mechanizmów rynkowych, z drugiej zaś państwo winno korygować negatywne skutki funkcjonowania mechanizmu rynkowego, związanego np. z nadmiernym bezrobociem, nadmierną rozpiętością dochodów itp.

Państwo tworzy więc warunki funkcjonowania gospodarki rynkowej m.in. przez ustalenie zasad dotyczących [13]:

1. Prowadzenia działalności gospodarczej,
2. Emitowania pieniądza oraz innych papierów wartościowych,
3. Funkcjonowania systemu cen,
4. Obrotu gospodarczego,
5. Nierynkowej alokacji zasobów w gospodarce,
6. Budowy programów społecznych (ubezpieczenia, ochrona zdrowia itp.).

Aby spełniać liczne funkcje publiczne i socjalne, państwo musi dysponować określonymi dochodami, których przejmowanie i rozdysponowanie w istotnym stopniu koryguje proporcje podziału dochodów i alokacji zasobów, jakie ukształtowałyby się bez jego ingerencji. Realizacja zadań państwa – podobnie jak innych zadań publicznych – wymaga więc zgromadzenia odpowiednich środków pieniężnych w celu sfinansowania ich wykonania

Państwo w zasadzie nie prowadzi działalności produkcyjnej będącej źródłem dochodów, musi więc sięgać do dochodów innych podmiotów, ograniczając tym samym możliwości zaspokajania ich indywidualnych potrzeb konsumpcyjnych i inwestycyjnych.

Procesowi gromadzenia środków publicznych towarzyszą procesy ich rozdysponowania, przyporządkowane wykonywaniu konkretnych zadań publicznych (społecznych, gospodarczych) przyjętych do realizacji w danym roku budżetowym przez podmioty sektora finansów publicznych.

Przeznaczenie środków publicznych na określone cele i w ustalonej wysokości znajduje odzwierciedlenie w wydatkach określonych w ustawie budżetowej (uchwale budżetowej – dotyczy jednostek samorządu terytorialnego) lub w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych.

Skala i ranga realizacji zadań realizowanych przez państwo, a co za tym idzie i wielkość środków pieniężnych przeznaczanych na ten cel skłaniają do sformułowania tezy: im więcej zadań publicznych realizuje państwo, tym większe obciążenia musi nałożyć na przedsiębiorstwa i gospodarstwa domowe [5].

Warto przy tym również zaznaczyć, iż mechanizm rynkowy nie jest idealnym sposobem zaspokajania potrzeb prywatnych (indywidualnych). Potencjalny konsument chętnie płaci za dane dobro, jeżeli z tego zakupu

osiąga indywidualne korzyści, natomiast jeżeli korzyści z zakupu płyną dla wielu obywateli, czy całego społeczeństwa, jak jest w przypadku np. „usługi obronnej” to konsument nie jest zainteresowany przeznaczeniem swoich dochodów na ten zakup. Oznacza to, że mechanizm rynkowy nie zaspokaja potrzeb zbiorowych i w takich szczególnych sytuacjach mechanizm ten zawodzi albo jest nieefektywny. Z konieczności wykorzystuje się więc instytucje państwa i administracyjny mechanizm zaspokajania potrzeb zbiorowych, gdzie państwo (lub podmioty publicznoprawne) nie występuje jako zwykła jednostka, lecz przejawia swą moc rządzenia i stosowania przymusu czyniąc użytek ze swej możliwości sprawowania władzy i uruchamiając władze publiczne do realizacji swej polityki. Tym samym państwo jako podmiot życia gospodarczego, z konieczności spełnia w środowisku gospodarki rynkowej określone funkcje, z których najważniejsze to funkcja: alokacyjna, regulacyjna, stabilizacyjna i redystrybucyjna.

3. Funkcje państwa w gospodarce rynkowej

Jednym z przejawów aktywności państwa w sferze finansowego zabezpieczenia realizacji zadań publicznych jest tzw. alokacyjna funkcja państwa związana z niedoskonałościami mechanizmu rynkowego, tzn. mechanizmu różniącego się od warunków doskonałej konkurencji.

Istota funkcji alokacyjnej polega na tym, że państwo wykorzystuje narzędzia alokacji części zasobów w gospodarce rynkowej. Skutkiem alokacji części zasobów, którymi dysponuje gospodarka, przez państwo jest dostarczanie towarów i usług obywatelom, społecznościom lokalnym oraz całemu społeczeństwu. Dostarczanie towarów i usług finansowane jest z funduszy publicznych i następuje m.in. w związku z koniecznością realizacji zadań stawianym państwu. Trudno byłoby bowiem na zasadach rynkowych organizować np. administrację państwową, wymiar sprawiedliwości, obronę narodową, bezpieczeństwo publiczne, służbę dyplomatyczną, utrzymanie i budowę infrastruktury energetycznej i komunikacyjnej, ochronę sanitarną, ochronę zasobów naturalnych realizację świadczeń społecznych itp. Natomiast niewykonanie tych zadań w tych dziedzinach mogłoby zagrażać właściwej egzystencji społeczeństwa i państwa. Funkcja alokacyjna dotyczy więc ingerencji państwa dotyczącą rozdziału i gospodarowania dobrami publicznymi.

Z funkcją alokacyjną państwa ściśle wiąże się funkcja redystrybucyjna.

Wpływ redystrybucji na gospodarkę polega na tym, że z jednej strony państwo, zabierając część wypracowanych zysków przedsiębiorstw oraz ustalając cła i inne opłaty wpływa bezpośrednio na koszty i opłacalność produkcji, natomiast z drugiej strony, przez opodatkowanie dochodów osobistych, państwo wpływa na wielkość dochodów pozostawionych w dyspozycji podatników, a przez to tak na ich siłę nabywczą, jak i na ich motywację do pracy. Oba te wpływy zależą od skali redystrybucji – od systemu podat-

kowego i polityki podatkowej, w więc m.in. od rozkładu ciężaru opodatkowania między podatki bezpośrednie i pośrednie, od dopuszczalnych wyjątków od zasady równego traktowania podatników (np. przez zróżnicowanie zasad opodatkowania w zależności od wielkości ich dochodów, rodzajów prowadzonej działalności, czy przez ulgi i zwolnienia podatkowe), od zasad określających możliwości zaliczania różnych wydatków w koszty produkcji lub koszty pozyskania dochodu i od innych elementów systemu podatkowego. Podobne wpływy mają cła [8].

Fenomen funkcji państwa w gospodarce opiera się na dawno poczynionej i wciąż aktualnej obserwacji zachowań ludzkich: ten kto ma władzę pobierania dochodów od innych oraz władze wykorzystywania pobranych dochodów na finansowanie potrzeb indywidualnych lub zbiorowych innych podmiotów, ten może kształtować ich zachowania [4]. Realizacja zadań państwa – podobnie jak innych zadań publicznych – wymaga zgromadzenia zatem odpowiednich środków pieniężnych w celu sfinansowania ich wykonania (utrzymanie jednostek i instytucji wojskowych, policji, sądów itp). Państwo w zasadzie nie prowadzi działalności produkcyjnej będącej źródłem dochodów (z wyjątkiem przedsiębiorstw państwowych, które nie są zaliczane do sektora finansów publicznych, oraz gospodarki pozabudżetowej), musi więc sięgać do dochodów innych podmiotów, ograniczając tym samym możliwości zaspokajania ich indywidualnych potrzeb konsumpcyjnych i inwestycyjnych.

Funkcja redystrybucyjna polegać więc będzie na złagodzeniu nierówności społecznych wynikających z różnej wielkości dochodów przez m.in. ustalanie wysokości płacy minimalnej, rodzaju i wysokości podatków, regulacji cen czynszu i udostępnianiu dóbr bezpłatnych (oświata, opieka lekarska, bezpieczeństwo narodowe i wewnętrzne). Państwo szczególnie zaangażowane w redystrybucję dóbr często nazywane jest „państwem opiekuńczym”. Jego funkcjonowanie wymaga poważnych wydatków budżetowych, co nie zawsze jest zgodne z zasadami efektywności ekonomicznej, ale jest zgodne z koniecznością zapewnienia zabezpieczenia społecznego obywateli.

Funkcja regulacyjna państwa polegać będzie na tworzeniu i utrzymywaniu przez państwo warunków uczciwej konkurencji w gospodarce, co wiąże się z przeciwdziałaniem wobec monopoli i usuwaniem wad strukturalnych w gospodarce. W takich sytuacjach państwo interweniuje odpowiednim ustawodawstwem lub za pomocą odpowiednich instytucji (np. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów).

Funkcja stabilizacyjna – polega na łagodzeniu skutków trudności pojawiających się okresowo w gospodarce. Efekty w dłuższym horyzoncie czasowym można osiągnąć rozwijając szkolnictwo, promując rozwój nauki i techniki, tworząc dogodne warunki dla działalności gospodarczej. Krótkookresowe, doraźne skutki daje zwykle regulacja popytu przez państwo, np. przez podniesienie wydatków państwa.

4. Zasługi J.M. Keynesa w budowaniu podstaw interwencjonizmu państwowego

W teoretycznej analizie roli państwa w gospodarce rynkowej można wyróżnić dwa nurty: liberalny i interwencjonistyczny. **W nurcie liberalnym** (bardzo żywotnym również współcześnie) postuluje się ograniczenie roli państwa w gospodarce do niezbędnego minimum. Przyjmuje się, że rynek jest najdoskonalszym mechanizmem alokacyjnym w gospodarce i to właśnie samoczynnie działający mechanizm rynkowy umożliwia efektywne wykorzystanie wszystkich czynników produkcji i najlepiej rozwiązuje wszelkie problemy gospodarcze. Zachowania rynkowe poszczególnych uczestników rynku ostatecznie określają wielkość i strukturę podaży i popytu oraz zapewniają ich wzajemne dostosowanie – poprzez działanie tzw. „niewidzialnej ręki rynku”. Przedstawiciele tego nurtu uważają, że państwo powinno zapewnić obronę narodową, stać na straży porządku i ładu publicznego, powinno chronić konkurencję, zapewniać społeczeństwu swobodę działania oraz tworzyć taką infrastrukturę instytucjonalno-prawną, która zapewniałaby niczym nieskrępowane działanie sił rynkowych. Zatem w świetle tej koncepcji państwo powinno być silne, ale równocześnie jego ekonomiczne funkcje powinny być sprowadzone do niezbędnego minimum, powinno pełnić rolę „stróża nocnego”. Wielki kryzys lat trzydziestych XX w. pokazał, że samoczynnie działający mechanizm rynkowy nie funkcjonuje w sposób doskonały. Wówczas narodził się **nurt interwencjonistyczny**, który był reakcją na niedoskonałości rynku. Wolny rynek nie zapewniał ani stabilizacji, ani racjonalnej dystrybucji dochodów. **Prawdziwy przełom przyniosła teoria J.M. Keynesa (1883–1946), mówiąca o konieczności aktywnego uczestnictwa państwa w rozwiązywaniu problemów rynkowych [6].**

Keynes zaproponował rozwiązanie w postaci zapewnienia dodatkowego popytu. Dzięki niemu byłoby możliwe podniesienie poziomu produkcji i zwalczenie recesji. Jeśli rządu nie było stać na wypełnienie luki w zagregowanym popycie, powinien zapożyczyć się na ten cel, zwracając pieniądze zebrane z podatków dopiero w okresie pomyślnej koniunktury. W modelu Keynesa oszczędzanie przestawało być cnotą w okresie kryzysu a wydawanie pieniędzy, nawet jeśli się ich nie miało, stało się uzasadnione. Opozycjoniści głęboko sprzeciwiali się takim zachowaniom argumentując, że politycy zyskali potwierdzenie dla działań, które w systemie demokratycznym lubili podejmować: zwiększać wydatki, a nie szukać oszczędności. Keynes proponował rozwiązania, z którymi sympatyzowały społeczeństwa (i związki zawodowe): podnoszenie płac, zasiłki dla bezrobotnych, tworzenie przez rząd miejsc pracy (poprzez roboty publiczne), dotacje za powstrzymanie się od produkcji itd.

Istotne miejsce w metodologii Keynesa zajmują także następujące cztery założenia.

Pierwsze dotyczy preferowania podejścia makroekonomicznego zamiast skupiania uwagi na elementarnych podmiotach gospodarowania. Stąd wynika operowanie

w analizie wielkimi agregatami procesów i strumieni występujących w gospodarce narodowej.

Drugie założenie dotyczy ograniczenia analizy funkcjonalnej na rzecz analizy przyczynowo-skutkowej, zaniebanej mocno po triumfie metod ekonomii matematycznej.

Trzecie założenie — bardzo spopularyzowane przez zwolenników Keynesa — **odnosi się do przyjęcia w analizie okresów krótkich**. Nie chodzi tu oczywiście o ironiczne powiedzenie Keynesa, że w długim okresie wszyscy będziemy martwi, ale o rozpatrywanie zjawisk w przedziale czasu uznanym za dostateczny dla zaobserwowania zjawisk i wyciągnięcie pewnych praktycznych wniosków.

Taka sugestia znajduje potwierdzenie także **w założeniu czwartym — poszukiwaniu rozwiązań służących konkretnej polityce gospodarczej**, którą miała się stać polityka pełnego zatrudnienia [13].

O miejscu i roli teorii inwestycji w systemie ekonomicznym Keynesa najlepiej świadczy jego wypowiedź, że istotę keynesizmu można zawrzeć w jednym zdaniu: przy danej psychice społeczeństwa ogólny poziom produkcji i zatrudnienia zależy od wielkości inwestycji. Oczywiście inwestycje nie są jedynym czynnikiem określającym produkcję i zatrudnienie, ale jest to czynnik najbardziej skłonny do nagłych i poważnych zmian. Do pełnego rozwinięcia teorii inwestycji Keynes wykorzystał nie tylko koncepcję skłonności do inwestowania, lecz także oryginalną teorię krańcowej wydajności kapitału i zmodyfikowaną teorię pieniądza i procentu.

Skłonność do inwestowania opiera się na skłonności do oszczędzania i jest określana przez zbiór czynników. Podmiot może bowiem swój dochód albo wydać na konsumpcję, albo zaoszczędzić. Decyzja o oszczędzaniu i inwestowaniu wiąże się z przewidywaniem korzyści i nakładów związanych z takim działaniem. Stosunek przewidywanej dochodowości inwestycji do jego ceny podaży, albo lepiej — stosunek przewidywanego dochodu z jednostki danego typu kapitału do kosztu jej wytworzenia, Keynes nazywał **krańcową efektywnością kapitału [2]**. Jeszcze lepiej można zrozumieć to pojęcie, jeśli uświadomimy sobie sytuację decydenta, który może ulokować zaoszczędzone środki w produkcję lub w banku. Kalkulacja musi więc obejmować przewidywane korzyści z obu możliwości. Zgodnie z zasadą ekwimarginalności optymalny wybór określa równość krańcowych korzyści z obu form inwestowania. Powiemy przeto, iż krańcowa wydajność (efektywność) kapitału odpowiada stopie dyskontowej, przy której obecna wartość przewidywanych przychodów z danego obiektu kapitałowego w ciągu jego trwania równa się cenie podaży tego obiektu.

Keynes nie ograniczał się do krótkiego okresu i podkreślał znaczenie niepewności, towarzyszącej decyzjom inwestowania, tym większej, im dłuższego okresu one dotyczą. Niepewność rodzą: zmiany w wielkości i strukturze kapitału, wahania w natężeniu popytu efektywnego, zmiany w gustach konsumentów oraz jednostkach płac liczonych w pieniądzu. Ogromne znaczenie w długim okresie ma postęp techniczny, nieraz bardzo gruntownie zmieniający warunki produkcji i wymiany. Wszystko to wywołuje trud-

no wytłumaczalne zjawisko fal optymizmu i pesymizmu, nadających długim okresom szczególny charakter i oddziałujących także na przebieg cyklu gospodarczego. Keynes pisał, że w praktyce przewidywania na temat rentowności inwestycji opierają się na pewnej konwencji, a mianowicie przekonaniu, że obecna sytuacja będzie trwała długo. W zbiorze czynników oddziałujących na krańcową efektywność kapitału na pierwszym miejscu stawał Keynes te, które kształtują stopę procentową [13].

Keynes nie był zwolennikiem gospodarki centralnie zarządzanej przez państwo, ale i nie zalecał postawy wynikającej z hasła medyków — „Primum non nocere!” — „Przed wszystkim nie szkodzić!”. Jego zdaniem państwo może skutecznie oddziaływać na podaż pieniądza, prowadząc odpowiednią politykę bankową. Ograniczając kreację pieniądza, może zwiększyć preferencję płynności i podwyższyć stopę procentową, a tym samym zahamować proces inwestycji i wzrost zatrudnienia, jeżeli gospodarce grozi inflacja. Koniunkturę można nakręcić poprzez działania odwrotne. Dobrym narzędziem jest także polityka fiskalna, zwłaszcza oparta na wyważonej progresji podatkowej. Podobnie jak ekonomika dobrobytu, również doktryna Keynesa zalecała preferowanie ulg podatkowych wobec warstw biedniejszych, które silnie oddziałują na zagregowany popyt efektywny [13]. Oczywiście Keynes nie zalecał przekroczenia progu opodatkowania, grożącego poważnym osłabieniem motywu zysku.

Bezpośrednią interwencję państwa, w formie podejmowania własnych, autonomicznych inwestycji, Keynes umieszczał raczej na końcu swej recepty leczenia schorzeń gospodarki. Zdawał sobie sprawę z tego, że taka terapia może się przerodzić w ciągły proces i zmienić poważnie układ sił wewnętrznych, naruszając nawet fundamenty własności prywatnej i motywacje podmiotów gospodarczych. Niemniej Keynes pozostał zdecydowanym zwolennikiem wkraczania państwa w sytuacji kryzysowej i zalecał inwestycje publiczne, które zapewnią szybki wzrost popytu efektywnego i redukcję przymusowego bezrobocia. Postulował nawet finansowanie programu inwestycji publicznych z deficytu budżetowego, który rodzi wprawdzie dług wewnętrzny państwa, ale nie zakłóca funkcjonowania naturalnego mechanizmu gospodarki. Należało jednak pamiętać, aby podejmowane inwestycje miały społecznie użyteczny charakter i jednocześnie nie dawały bezpośrednich efektów podażowych. Keynes celowo pomijał możliwości sterowania przez państwo zmianami w wielkościach typowych dla długich okresów, pozostawiając niejako to pole dociekań swoim krytykom, z czego nie omieszkali oni skorzystać. Model gospodarki zbudowany przez Keynesa pozwolił skupić uwagę na sprawach najistotniejszych, wynikających z potrzeb systemu borykającego się z kryzysem o wyraźnych cechach kryzysu strukturalnego.

5. Empiryczne znaczenie teorii J.M. Keynesa

Teoria Keynesa na tyle podobała się władzom, że była stosowana jeszcze po II wojnie światowej, aż do lat 70. XX wieku – do czasów tzw. kryzysów naftowych. Jej wdra-

żanie uzasadniano również względami politycznymi. Czy teorię Keynesa można stosować również współcześnie? Raczej niekoniecznie, jeśli tak to nie w pełnym zakresie. Żyjemy w zupełnie innych warunkach niż 80 lat temu. Skoro rzeczywistość się zmienia, to i one ewoluują. Większą rolę obecnie przykłada się do zagadnienia koordynacji polityk gospodarczych i wspólnego wydobywania gospodarki światowej z recesji (unikając w ten sposób wojen walutowych). Ponadto, czasami okazuje się, że to nie rynek sam z siebie „powoduje” kryzysy finansowe i recesje. Niekiedy głównym ich czynnikiem sprawczym są władze. Dochodzi zatem do paradoksu: rządy czasami tak bardzo starają się poprawić ludziom poziom życia, zapobiec występowaniu recesji, że same doprowadzają do ich powstania. **Współczesne państwo może w szerszym niż niegdyś stopniu stosować mechanizm rynkowy do realizacji celów publicznych.** Można więc twierdzić, że zmienia się sposób oddziaływania państwa na gospodarkę, a w szczególności ma miejsce transformacja bezpośredniej, uzyskiwanej głównie przez własność państwową kontroli państwa nad gospodarką w kontrolę pośrednią, uzyskiwaną poprzez oddziaływanie regulacyjne. Najbardziej widocznym przejawem tych przemian jest prywatyzacja sektorów użyteczności publicznej, takich jak telekomunikacja, energetyka czy transport kolejowy, wraz z równoczesnym powstawaniem agencji regulacyjnych, które mają wymuszać prokonkurencyjne zachowania na przedsiębiorstwach działających w prywatyzowanych sektorach i nadzorować wypełnianie przez nie minimum zadań publicznych. Przemiany te zmieniają więc typ ingerencji państwa w procesy gospodarcze: zmniejszają bezpośrednie oddziaływanie własnościowe i administracyjne oraz wyposażają instytucje publiczne (agencje regulacyjne) w narzędzia oddziaływania pośredniego (regulacyjnego). Państwo nie traci zatem możliwości realizowania ważnych celów publicznych, takich jak zapewnienie powszechnego dostępu do usług telekomunikacyjnych lub niezawodności dostaw energii elektrycznej. Jest jednak zmuszone osiągać je, posługując się bodźcami ekonomicznymi wbudowanymi w mechanizmy regulacyjne. Współcześnie, wyjaśnianie funkcji państwa oraz projektowanie ich w taki sposób, aby ich pełnienie przyczyniało się do wzrostu dobrobytu jak najszerzych grup ludności, jest podstawowym zadaniem nauk ekonomicznych. Ludzie oczekują, że ekonomiści będą w stanie zaprojektować i wdrożyć narzędzia, które rozwiążą (lub przynajmniej zmniejszą) odwieczne problemy biedy, deprivacji potrzeb materialnych i powracających kryzysów. Warto jednak pamiętać, że ekonomia zajmuje się gospodarowaniem, które z natury jest procesem społecznym (w pojedynkę nikt nie jest w stanie zapewnić sobie wysokiego poziomu życia) [14]. Zbiorowy efekt gospodarowania nie zasadza się wyłącznie na cechach jednostek, lecz w znacznej mierze jest pochodną zdolności do społecznego współdziałania – zależy od przebiegu ponadjednostkowego procesu, w którym bodźce płynące od ludzi do ludzi wzmacniają ich wysiłek, kreatywność i ostatecznie społeczną produktywność. Ekonomia nie jest i nie może być nauką ścisłą, gdyż skuteczność formułowanych przez nią zaleceń zależy między innymi od wzorów spo-

łecznej interakcji. Decyzje i wybory jednostek wzajemnie się warunkują i choć indywidualnie wydają się być całkowicie dowolne, to w efekcie agregacji (składania) tworzą zjawiska masowe, wobec których te same jednostki stają jak wobec niezależnych faktów materialnych.

Zawarte w pracach J.M. Keynesa tezy wywarły i nadal wywierają ogromny wpływ na teorię ekonomii. Keynesizm nie jest jednak nurtem jednorodnym. Możemy w nim wyróżnić neokeynesizm i postkeynesizm. Niezależnie od różnic charakteryzujących poszczególne nurty, keynesizm był teoretycznym uzasadnieniem interwencjonizmu państwowego aż do początków lat siedemdziesiątych. Od tego okresu obserwuje się nawrót popularności koncepcji liberalnych. Nowe zjawiska w gospodarce kapitalistycznej, takie jak nasilenie inflacji, wzrost deficytu budżetowego, długu publicznego, osłabienie tempa wzrostu gospodarczego podważyły podstawy teorii Keynesa. W teorii ekonomii zaczęły dominować poglądy oparte na zasadzie wolności gospodarczej zwane neoliberalizmem. Koncepcje neoliberalne wyrażają wiarę w skuteczność mechanizmu rynkowego i niechęć do aktywnej roli państwa w gospodarce.

Doświadczenia początku lat XXI w., skutkujące, m.in. występowaniem kryzysów gospodarczych państw na skalę międzynarodową wskazują, że w procesach gospodarczych nie można opierać się wyłącznie na prawach gospodarki rynkowej. Współczesna gospodarka rynkowa potrzebuje współregulatora, którym może być tylko państwo, reprezentowane przez rząd. Mechanizm rynkowy, nadzwyczaj sprawny w zapewnianiu efektywnego działania przedsiębiorstw i w stymulowaniu ogólnego rozwoju gospodarczego i społecznego, zawodzi w takich sprawach, jak należyte wykorzystanie zasobów społecznych, bo tworzy masowe bezrobocie lub społeczny podział dochodów, gdyż tworzy wielkie obszary nędzy. Pozostaje jednak problem określenia zakresu i sposobu działania tego współregulatora.

6. Państwo kreatorem wydatków obronnych

Konieczność świadczenia określonych usług publicznych przez państwo (np. związanych z bezpieczeństwem i obroną narodową) związana jest z określonymi wydatkami, co implikuje potrzebę prowadzenia publicznej gospodarki finansowej. Jej zakres jest sporny i z reguły określony w drodze kompromisu politycznego, zależnego od bardzo wielu czynników, jak np. w stosunku do wydatków obronnych zależnych od stopnia zagrożenia państwa w stosunku do stanu gospodarki w danym okresie [13].

Armia jako organ zbrojny państwa utrzymywała się zawsze kosztem zewnętrznych źródeł ekonomicznych, stanowiących rezultat społecznej działalności wytwórczej. Różnorodne formy nabywania lub dostarczania z zewnątrz środków dla armii były i pozostają nadal ciągiem działań gospodarczych, które w swej treści stanowią proces ekonomiczny. Sens i istota tego procesu pozostają te same; od innych społecznych procesów ekonomicznych wyróżnia go to, że jest pochodnym celów i zadań militarnych [3].

Tak więc, na realizację zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa, głównie poprzez utrzymanie odpo-

wiednich sił i środków stanowiących o istnieniu Sił Zbrojnych państwa, niezbędnym jest zgromadzenie i rozdysponowanie odpowiednich zasobów w ramach określonego funduszu, z którego zadania te mogą być realizowane. Tym samym, **bezpieczeństwo zewnętrzne kraju jest w dużej mierze zależne od sytuacji ekonomicznej państwa**, która ma istotny wpływ na wielkość środków finansowych przeznaczanych, w ramach wydatków obronnych i pochodzących w głównej mierze z budżetu państwa, na funkcjonowanie sił zbrojnych [13].

Głównym funduszem publicznym, zestawiającym prognozowane dochody i wydatki rządu na dany rok budżetowy, wykorzystywanym w celu finansowania zadań państwa, również tych związanych z funkcjonowaniem Sił Zbrojnych jest budżet państwa. To właśnie z tego zasobu, poprzez funkcjonujący w państwie system dochodów budżetowych, traktowany jako źródło zasilające zasób, dokonywane są wydatki, określane jako wydatki obronne.

Wydatki obronne to zatem środki pieniężne przeznaczone na obronność, czyli na jedną z dziedzin działalności państwa związaną z przeciwdziałaniem wszelkiego rodzaju zagrożeniom i służącą zapewnieniu jego bezpieczeństwa [13]. Muszą, więc mieć one swoje niekwestionowane miejsce w całości budżetu państwa, choć ich wielkość jest w zasadzie kompromisem, zależnym od szeregu czynników zarówno ekonomicznych, politycznych, społecznych, istniejącej sytuacji w kraju i zagranicą, oraz pojawiających się bądź potencjalnie możliwych do wystąpienia zagrożeń.

W Polsce wydatki obronne są wydatkami prawnie zdefiniowanymi i kształtowane są ustawą z 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej [16]. Zgodnie z zapisami tej ustawy, na finansowanie potrzeb obronnych z budżetu państwa przeznaczają się corocznie wydatki w wysokości nie mniejszej niż 1,95 % Produktu Krajowego Brutto z roku poprzedniego (2% od 2016 roku). Jednocześnie ustawa ta nakazuje kształtować udział wydatków majątkowych na poziomie nie niższym niż 20 % wydatków obronnych ogółem. Takie rozwiązanie ma niewątpliwie uniwersalne znaczenie, gdyż wyznaczenie wydatków w sposób dyrektywny, niezależnie ich wielkość od woli politycznej podmiotów sprawujących władzę i uwzględnienia ponadto aktualną sytuację gospodarczą kraju. Z ekonomicznego punktu widzenia logicznym wydaje się więc powiązanie wielkości wydatków obronnych od aktualnego stanu gospodarki rynkowej, gdyż Produkt Krajowy Brutto jest miarą wielkości gospodarki i jest najczęściej stosowaną miarą poziomu rozwoju gospodarczego. Warto jednak mieć świadomość, że miary ekonomiczne nie zawsze winny być decydujące. Bezpieczeństwo i niepodległość oraz niepodzielność granic państwowych jest dobrem, o które należy zabiegać wszelkimi możliwymi środkami, w zależności od istniejących potrzeb i występujących zagrożeń.

7. Wnioski

Rola państwa jest istotna zarówno dla całej gospodarki, społeczeństwa, jak i pojedynczego obywatela. Współczes-

nie Polska, w zakresie rozwiązań dotyczących gospodarki musi rozwiązywać kwestie tworzenia nowego prawnego oraz dostosowywać go do standardów obowiązujących w Unii Europejskiej. Ponadto państwo musi tworzyć i wspomagać rozwój instytucji obsługujących rynek, zwłaszcza instytucji finansowych. Nie bez znaczenia jest też rola państwa w planowaniu i przeprowadzaniu reform. Pojawiające się w międzyczasie negatywne zjawiska w gospodarce, takie jak: inflacja, duże bezrobocie, gwałtowny spadek stopy życiowej większości obywateli oraz pojawienie się dużych obszarów ubóstwa przy równoczesnym pogłębianiu się różnic dochodowych i majątkowych to ważne dziedziny życia z którymi przeciętny obywatel nie jest sobie sam w stanie poradzić. Wiele z nich będzie występować z różnym natężeniem w przyszłości. Duża aktywność państwa w ograniczaniu skali tych negatywnych zjawisk jest pożądana. Natomiast cel ogólny państwa polega na zapewnieniu wzrostu gospodarczego, zapobieganiu nadmiernemu bezrobociu i dążeniu do wewnętrznej równowagi płatniczej. Realizacja celu ogólnego możliwa jest poprzez rozwiązywanie problemów cząstkowych dotyczących poszczególnych dziedzin życia społecznego i ekonomicznego. Państwo realizuje politykę interwencjonizmu w rolnictwie, przemyśle, na rynku pracy, finansuje i organizuje politykę socjalną, politykę regionalną, stymuluje badania naukowe. Zakres interwencji państwa w poszczególne dziedziny jest różny i zmienia się, a decydują o tym ogólne założenia polityki społeczno – ekonomicznej oraz hierarchia celów. Państwo powinno więc tworzyć różnego rodzaju zapory prawno – instytucjonalne, które ograniczałyby negatywne następstwa funkcjonowania rynku, tworzyłyby osłonę socjalną dla najuboższych warstw ludności. Działania państwa powinny prowadzić do dynamicznego rozwoju gospodarczego kraju w warunkach niskiej stopy inflacji i możliwie najmniejszego bezrobocia. Współcześnie, nie bez znaczenia są też problemy związane z zapewnieniem bezpieczeństwa państwa i jego obywateli. Sygnały płynące ze Świata, dowodzące o rozprzestrzenianiu się aktów terroryzmu oraz zmieniająca się architektura bezpieczeństwa w Europie są niejako sygnałem ostrzegawczym, nakazującym państwu zwrócić uwagę na te kwestie. Zwiększenie wydatków finansowych, płynących na realizację tych celów wydają się więc w pełni uzasadnione.

Dlatego mimo tego, że stosunek oddziaływania wolnego rynku do interwencji państwa powinien być znacznie

większy, to rola państwa w gospodarce jest znacząca, a ingerencja państwa w gospodarkę nieunikniona.

Literatura

1. Hausner J., *Zarządzanie publiczne*, Wyd. Scholar, Warszawa 2008.
2. Keynes J. M., *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, PWN, Warszawa 2003.
3. Koch M., red. nauk., *Ekonomika wojskowa*, Wyd. MON, Warszawa 1979.
4. Kosikowski C., Ruśkowski E., *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2006.
5. Kościelecki L., Stańczyk K., *Propedeutyka finansów*, AON, Warszawa 2014.
6. Markowski K., *Rola państwa w gospodarce rynkowej*, PWE, Warszawa 1992.
7. Milewski R., Kwiatkowski E., *Podstawy ekonomii*, PWN, Warszawa 2005.
8. Osiatyński J., *Finanse publiczne. Ekonomia i polityka*, PWN, Warszawa 2006.
9. Owsiak S., *Podstawy nauki finansów*, PWE, Warszawa 2002.
10. Płaczek J., red. nauk., *Budżet obronny Polski na początku XXI wieku – fakty i oczekiwania*, AON, Warszawa 2010.
11. Płaczek J., red. nauk., *Ekonomika bezpieczeństwa państwa w zarysie. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Difin, Warszawa 2014.
12. Stankiewicz W., *Historia myśli ekonomicznej*, PWE, Warszawa 1998.
13. Stańczyk K., *Finanse publiczne jako środowisko realizacji funkcji państwa dotyczącej obrony narodowej*, „Zeszyty Naukowe AON” 2009, nr 4.
14. Surdej A., *Nowoczesne prawo a gospodarka rynkowa*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2011.
15. Tanzi V., *Gospodarcza rola państwa w XXI wieku*, „Materiały i studia” NBP 2006, nr 204.
16. Ustawa z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, art. 7 (DzU 2001, nr 76, poz. 804).

Eksplatacja obiektów budowlanych

Autorzy: Adam Baryłka, Jerzy Baryłka Wydawca: Centrum Rzecznawstwa Budowlanego



Wkrótce wydany zostanie przewodnik dla właścicieli i zarządców nieruchomości, a w nim omówione zostaną zagadnienia, których znajomość jest niezbędna dla właściwej eksploatacji obiektów budowlanych, w tym między innymi: ustawowe obowiązki właściciela i zarządcy obiektu budowlanego, problem odpowiedzialności prawnej ww. podmiotów oraz wybrane orzecznictwo w zakresie eksploatacji obiektów budowlanych.

