

WIESŁAW SZCZĘSNY

## CZY NADAL AKTUALNE JEST PRAWO WAGNERA?

Sięgając do historii myśli ekonomicznej, można by zdefiniować pojęcie instytucji jako system norm i zasad postępowania ukształtowanych w systemie prywatnej własności i właściwych tej własności metod podziału dochodów oraz pracy<sup>1</sup>. Współcześnie można to odnieść do nierynkowego otoczenia przedsiębiorstwa reprezentowanego przez administrację publiczną, która pełni funkcję wykonawczą w zakresie norm prawnych i zasad funkcjonowania wszystkich uczestników rynku. Ten element otoczenia przedsiębiorstwa, przede wszystkim siła i skuteczność jego oddziaływania na gospodarkę jest przedmiotem sporu intelektualnego. Z reguły spór ten dotyczy zasadności instytucji sektora publicznego i jego zakresu, różnie postrzeganego w zależności od doktryny ekonomicznej. Stosunkowo mniejszą uwagę przywiązuje się do obiektywnych praw rozwoju i organizacji życia społecznego, w wyniku którego pojawiają się nowe potrzeby zbiorowe. Dotyczy to zarówno sektora publicznego, jak i samego przedsiębiorstwa, które współcześnie postrzegane jest również jako pewna forma organizacji społecznej.

Celem podjętych rozważań jest zwrócenie uwagi na ewolucję potrzeb zbiorowych we współczesnej gospodarce i jej przyczyny. Podjęte rozważania skłaniają autora do postawienia tezy, że prawidłowości zaobserwowane przez Adolfa Wagnera i opisane w jego podstawowym dziele *Finanzwissenschaft* są nadal aktualne<sup>2</sup>.

### ELEMENTY TEORII PRZEDSIĘBIORSTWA

Thorstein Veblen należy do tych przedstawicieli nurtu instytucjonalnego w ekonomii, który jako jeden z pierwszych zwrócił uwagę na doniosłą rolę

---

<sup>1</sup> M. Nasiłowski, *Historia myśli ekonomicznej*, Warszawa 1998, s. 78

<sup>2</sup> A. Wagner, *Finanzwissenschaft*, t. 1, Leipzig 1877, s. 68 i n.

przekształceń w zakresie organizacji produkcji. W swojej książce *The Theory of Business Enterprise* (1904 r.) poddaje krytyce neoklasyczną wizję przedsiębiorcy, wskazując na możliwości kreowania bogactwa w zupełnie inny sposób niż tylko za pośrednictwem produkcji i wymiany. T. Veblen podaje przykład korzyści ówczesnych wielkich potentatów życia gospodarczego ze zmiany formy organizacyjnej przedsiębiorstwa. W 1901 r. powstał wielki trust stalowy pod nazwą United States Steel Corporation jako organizacja skupiająca kompleks zakładów, łącznie z wielkimi piecami hutniczymi, liniami kolejowymi i kopalniami pod wspólnym kierownictwem koordynującym działalność całej organizacji. Realna wartość korporacji szacowana była na ok. 303 mln dolarów, natomiast wielkość kapitału, jaka wpłynęła za wyemitowane akcje, po odjęciu kosztów całej operacji finansowej, była dwukrotnie większa<sup>3</sup>.

Ważnym elementem w dziedzinie teorii organizacji gospodarczych był dorobek R. H. Coase'a. Zalety koordynacji w dziedzinie produkcji i wymiany zawarł on w artykule *The Nature of the Firm*, w którym pojął próbę odpowiedzi na pytanie, dlaczego wymiana rynkowa nie odbywa się bezpośrednio na rynku, tylko za pośrednictwem organizacji jaką jest przedsiębiorstwo<sup>4</sup>.

Jak zauważa R. H. Coase, przedsiębiorstwo staje się podmiotem koordynującym. W pewnych sytuacjach koordynacja przez firmę oparta na poleceniach (zarządzaniu) jest tańsza, a przez to efektywniejsza niż koordynacja przez rynek. Decydują o tym koszty transakcyjne. Jeżeli są one mniejsze w porównaniu z koordynacją przez rynek, to korzystne jest zoorganizowanie przedsiębiorstwa. Z punktu widzenia kryteriów ekonomicznych koordynacja przez rynek może okazać się mniej efektywna niż koordynacja przez firmę. W tym sensie klasyczna teoria ekonomii zakładająca, że wymiana rynkowa zapewnia optymalną alokację zasobów, jest co najmniej kontrowersyjna. Gdyby rynek był doskonałym mechanizmem alokacji dóbr, to istnienie przedsiębiorstwa nie byłoby potrzebne.

Przedsiębiorstwa są w istocie nierynkowymi organizacjami, których podstawową przesłanką istnienia jest redukcja kosztów ponoszonych przy realizacji transakcji rynkowych<sup>5</sup>. Zmniejszenie tych kosztów pozwala zwiększyć zyski przedsiębiorstwa. Pojęcie kosztów transakcyjnych obejmuje wszystkie koszty poszukiwania i zbierania informacji, ich przetwarzania, zawarcia transakcji oraz koszty monitorowania i windykacji należności.

<sup>3</sup> J. Semkow, *Śladami wielkich ekonomistów*, Warszawa 1988, s. 97.

<sup>4</sup> Por. T. Gruszecki, *Niejasności wokół przedsiębiorstwa*, [w:] *Jedna czy wiele teorii przedsiębiorstwa*, PTE, Warszawa 1966.

<sup>5</sup> D. R. Kamerschen, R. B. McKenzie, C. Nardinelli, *Ekonomia*, Gdańsk 1993, s. 500.

Takie ujęcie istoty przedsiębiorstwa pozwala dostrzegać w nim instytucję ekonomiczno-społeczną, która wiąże – przez kreowanie i absorpcję dochodów – różnych uczestników rynku. Ten związek nie zawsze jest jednakowo silny i identyfikowalny, ale w dłuższym okresie nie sposób sobie wyobrazić istnienia klientów bez dostawców, pożyczkodawców bez właścicieli kapitału czy też efektywnego popytu bez pracowników najemnych zatrudnianych w przedsiębiorstwach. Wymienione grupy społeczne również przybierają formy instytucjonalne, tworząc otoczenie przedsiębiorstwa. Elementami tego otoczenia będą przykładowo banki – jako pożyczkodawcy, sieci handlowe – jako odbiorcy, przedsiębiorstwa produkcyjne – jako dostawcy, a także federacje konsumentów strzegące prawa nabywców finalnych.

Szczególną rolę przedsiębiorstwa w gospodarce rynkowej eksponuje E. Czerwińska. Przedsiębiorstwo jako zorganizowana instytucja społeczna (forma działania ludzi) podejmuje działania polegające na transakcjach kupna i sprzedaży, przy czym dokonuje tych transakcji, aby istnieć, bo w tym celu zostało powołane do życia. Analizując te działania od strony rynku, przedsiębiorstwo postrzegane jest jako jedyna forma organizacji gospodarczej, która pełni rolę podmiotu tych transakcji. Gdyby nie było więc przedsiębiorstw, nie byłoby również jednostek specjalizujących się w ich obsłudze. Bez przedsiębiorstw istnienie rynku z jego współczesnymi atrybutami nie byłoby możliwe<sup>6</sup>.

Podobny pogląd reprezentuje J. Kay, według którego szczególna rola przedsiębiorstwa przejawia się w tym, że jest ono podmiotem przesądzającym ostatecznie o aktywności gospodarczej. To nie bliżej nieokreślona podaż funkcjonuje na rynku, ale przedsiębiorstwo, które reaguje na zgłoszone preferencje rynkowe i współcześnie coraz częściej je kreuje<sup>7</sup>.

Przedstawione poglądy wskazują na pewne funkcje przedsiębiorstwa we współczesnych gospodarkach, które można nazwać *quasi*-społecznymi. Przedsiębiorstwo – mimo, że jest to podmiot rynkowy – jest także organizacją społeczno-ekonomiczną. Pełni różnorodne funkcje w systemie gospodarczym, z czym wiążą się określone potrzeby, które musi zaspokoić. Nie jest ono w stanie funkcjonować bez otoczenia rynkowego, na które składają się instytucje właściwe rynkowi towarów i usług, rynkowi pracy i rynkowi finansowemu, a także bez otoczenia nierynkowego.

---

<sup>6</sup> Por.: E. Czerwińska, *Związki finansów przedsiębiorstw z bankami, budżetem i ubezpieczycielami*, Prace AE w Katowicach, Katowice 1995, s. 357

<sup>7</sup> J. Kay, *Podstawy sukcesu firmy*, Warszawa 1996, s. 11.

## CECHY CHARAKTERYSTYCZNE NIERYNKOWEGO OTOCZENIA PRZEDSIĘBIORSTWA

Przepływy finansowe między przedsiębiorstwem a segmentami otoczenia rynkowego spotykają się z reguły ze świadczeniem wzajemnym. Istota związków między przedsiębiorstwem a podmiotami rynku towarów i usług polega na tym, że przedsiębiorstwo pojawia się tu zarówno w roli sprzedawcy, jak i nabywcy, a przepływy, będące wyrazem tych związków, mają charakter rzeczowo-pięniężny. Podobny charakter mają związki zachodzące między przedsiębiorstwem a podmiotami rynku pracy. Wyrazem przepływów rzeczowo-pięniężnych jest w tym przypadku świadczenie pracy i odpowiadający mu strumień pieniężny w postaci wynagrodzenia. Relacje przedsiębiorstwa z rynkiem finansowym różnią się tym, że świadczenie zwrotne ma również charakter pieniężny. W każdym jednak przypadku mamy do czynienia ze świadczeniem wzajemnym.

Specyfiką otoczenia nierynkowego jest to, że przepływy pieniężne mają charakter jednokierunkowy i nieekwiwalentny. Pojawiają się one na skutek regulacji prawnych, a ich beneficjentem jest administracja publiczna, która realizuje cele polityki gospodarczej państwa. Powszechną formą tych przepływów są świadczenia ze strony przedsiębiorstwa na rzecz Skarbu Państwa w postaci podatków i innych opłat przewidzianych prawem. Pozyskiwanie w ten sposób środków pieniężnych jest warunkiem istnienia administracji publicznej lub szerzej instytucji państwa. Przedsiębiorstwo, korzystając w swojej działalności z usług tworzonych przez państwo, zobowiązane jest do zapewnienia państwu odpowiednich dochodów. W tym sensie można mówić o ważnej funkcji, jaką spełnia przedsiębiorstwo, tj. funkcji dostarczania dochodów do systemu finansów publicznych. Ponieważ świadczenie ze strony przedsiębiorstwa nie spotyka się z bezpośrednim i ekwiwalentnym świadczeniem zwrotnym, pojawia się problem wyznaczenia optymalnej jego wysokości, a nawet celowości w gospodarce rynkowej.

Wraz z pojawieniem się protekcjonizmu w handlu zagranicznym (koniec XIX w.) nastąpił silny rozwój myśli ekonomicznej, uzasadniającej rosnący wpływ państwa na procesy ekonomiczne w gospodarce. Najwybitniejszym przedstawicielem tego kierunku był wspomniany na wstępie Adolf Wagner, który zwrócił uwagę na to, że wraz z rozwojem społecznym państwo zgłasza popyt na coraz większe dochody, będące rezultatem rosnących wydatków. Zwiększenie zakresu działania państwa i wydatków państwowych spowodowane były według niego tym, że potrzeby zbiorowe – zwłaszcza w społeczeństwach krajów wyżej rozwiniętych, rosną szybciej od potrzeb indywidualnych.

Wiązało to się z procesami uspołeczniania się produkcji i rozwojem interwencji państwowego.

Przedstawiciele tego nurtu myśli ekonomicznej, w przeciwieństwie do myśli klasycznej, postrzegali państwo jako aktywnego uczestnika procesów gospodarczych. Przykładem może być tzw. zasada gospodarności publicznej von Steina mówiąca, że państwo czerpie środki z gospodarki prywatnej i w tym sensie gospodarka prywatna jest warunkiem istnienia państwa. Jednak z drugiej strony gospodarka prywatna może się rozwijać i osiągać dochody tylko w warunkach określonych przez państwo.

Simon Kuznets, laureat nagrody Nobla z 1971 r., stwierdza, że nowoczesny wzrost gospodarczy wymaga w dużym stopniu udoskonalonej infrastruktury, w zakresie której trudności osiągnięcia przychodów mogą zniechęcać do podejmowania inwestycji prywatnych. Państwo reprezentujące społeczność musi albo samo budować transport, łączność, energetykę i przyjąć odpowiedzialność za infrastrukturę w zakresie oświaty, albo co najmniej wspomagać prywatną przedsiębiorczość w tych dziedzinach<sup>8</sup>.

Z kolei według J. Szczepańskiego potrzeby zbiorowe wynikają z postępu technicznego, organizacyjnego, naukowego, rozwoju twórczości kulturalnej, a także zmian politycznych i ideologicznych. Potrzeby te są rezultatem ciągłego rozwoju gospodarczego i stają się atrybutem nie tylko jednostki, ale także grup społecznych, a nawet całego społeczeństwa<sup>9</sup>.

Aczkolwiek dobra publiczne absorbują część zasobów gospodarczych, to są immanentną cechą współczesnej gospodarki rynkowej. Jak stwierdzają B. F. Davie i B. F. Duncombe, istnieje pewien poziom usług publicznych, który pozwala na maksymalizację produktu społecznego wytwarzanego w sektorze prywatnym<sup>10</sup>. Inny ważny aspekt dóbr publicznych podkreślają P. A. Samuelson i W. D. Nordhaus. Wiąże się on z występowaniem w gospodarkach rynkowych tzw. efektów zewnętrznych. Przykładem mogą być uregulowania prawne w zakresie ochrony środowiska naturalnego. Gospodarka oparta wyłącznie na zasadach klasycznie pojętej wolnej konkurencji może wytwarzać taką ilość zanieczyszczeń lub innych substancji o podobnych cechach, „przy której krańcowa wartość prywatnej szkody równa się krańcowym kosztom jej likwidowania”. Rola sektora publicznego polega w tym przypadku na skonstruowaniu takiego systemu, który skłaniałby wytwórcę tych zanieczyszczeń do tego, aby brał pod uwagę wartość krańcową szkody społecznej, a nie pry-

<sup>8</sup> S. Kuznets, *Wzrost gospodarczy. Produkt i struktura produkcji*, Warszawa 1967, s. 337.

<sup>9</sup> J. Szczepański, *Konsumpcja a rozwój człowieka. Wstęp do antropologicznej teorii konsumpcji*, Warszawa 1981, s. 151.

<sup>10</sup> B. F. Davie, B. F. Duncombe, *Public Finance*, New York 1972, s. 12.

watnej, tj. by postrzegał koszty zewnętrzne jako koszty wewnętrzne jego działalności<sup>11</sup>.

Należy też wskazać, że z praw stanowiących przez instytucję państwa wynikają zarówno zobowiązania, jak i przywileje podmiotów biorących udział w transakcjach rynkowych. W tym znaczeniu instytucje państwa można postrzegać również jako kreatora zasobów niematerialnych i prawnych. Są to wszelkiego rodzaju prawa majątkowe nadające się do gospodarczego wykorzystania. Można wymienić chociażby prawa wieczystego użytkowania gruntu, prawa do patentów, znaków firmowych, licencje czy też prawa do poszukiwań zasobów naturalnych. Usankcjonowany przez instytucje państwa zasób niematerialny staje się składnikiem jego aktywów. Wykreowane w ten sposób aktywa zwiększają wartość rynkową przedsiębiorstwa. Wartość aktywów niematerialnych i prawnych ma tendencję silnie wzrostową i stanowią one coraz większy udział w bilansach przedsiębiorstw. Przykładowo w dekadzie lat siedemdziesiątych wartość aktywów niematerialnych przedsiębiorstw amerykańskich wzrosła pięciokrotnie, a w dekadzie lat osiemdziesiątych już prawie dziesięciokrotnie<sup>12</sup>. Prawidłowość taką obserwuje się również w Polsce. W pierwszym dziesięcioleciu transformacji systemowej (1992–2003) udział wartości niematerialnych i prawnych w majątku trwałym przedsiębiorstw sektora prywatnego wzrósł z 1,9% do 4,5%.

Warto podkreślić, że zakres i formy dóbr publicznych zależą od specyfiki danego kraju. Jednakże można wymienić dobra, które jako produkt sektora nierynkowego występują powszechnie. Cytowani wcześniej autorzy amerykańscy zaliczają do nich m.in.: stanowienie i ochronę praw własności, zapewnienie bezpieczeństwa publicznego i obrony narodowej, powszechną oświatę, narzędzia stabilizujące gospodarkę, zapewnienie bezpieczeństwa dochodów i opieki zdrowotnej, a także regulacje prawne funkcjonowania przedsiębiorstw<sup>13</sup>.

Dotychczasowe uwagi wskazują, że współczesny ład gospodarczy nie jest możliwy bez sprawnego sektora publicznego i jego instytucji.

## ROSNĄCA SKALA POTRZEB ZBIOROWYCH

Zaspokojenie potrzeb zbiorowych wyłącznie dobrami prywatnymi nie jest możliwe. Pojawia się konieczność ich zaspokojenia w sposób zorganizowany za pośrednictwem instytucji, jaką jest państwo. Zakres i formy tego zorgani-

<sup>11</sup> P. A. Samuelson, W. D. Nordhaus, *Ekonomia*, Warszawa 1996, s. 244–245.

<sup>12</sup> M. Davis, *Goodwill Accounting*, Journal of Accountancy, June 1992, s. 75.

<sup>13</sup> D. R. Kamerschen i in., op.cit. s. 82.

zowania uzależnione są od specyfiki gospodarki, stopnia jej rozwoju, a przede wszystkim od funduszy publicznych. Powszechnie stosowaną miarą wydatków działalności państwa związanych z jego funkcjonowaniem jest udział wydatków publicznych w wytworzonym produkcie krajowym. Jeszcze w latach trzydziestych ubiegłego stulecia udział wydatków państwowych w USA sięgał niewiele ponad 10% produktu narodowego GNP. Oznacza to, że około 90% GNP pozostawało w miejscu jego wytworzenia<sup>14</sup>. W latach następnych udział wydatków państwa systematycznie się zwiększał, osiągając w 2003 r. poziom ponad 36%. Wydatki publiczne i skalę deficytu w wybranych krajach ilustruje tabela 1.

Przedstawione dane wskazują, że tylko nielicznym krajom udaje się dostosować wydatki bieżące do pozyskiwanych dochodów. Należą do nich kraje skandynawskie: Dania, Finlandia i Szwecja. Oznacza to, że potrzeby zbiorowe w większości krajów rosną szybciej niż możliwości ich zaspokojenia. Pomimo dyscypliny finansowej i prób reformowania finansów publicznych w wielu gospodarkach, w dalszym ciągu mamy do czynienia ze stopą redystrybucji wynoszącą nawet ponad 50% produktu krajowego brutto. Można więc mówić o pewnej rzeczywistości ekonomicznej, która z punktu widzenia analizy teoretycznej nie zawsze uchodziłaby za najbardziej racjonalną.

Tablela 1. Skala wydatków publicznych w wybranych krajach (w procentach nominalnego PKB)

KRAJ	ŁĄCZNE WYDATKI PAŃSTWA		BILANS FINANSOWY		ZADŁUŻENIE	
	2003	2006*	2003	2006*	2003	2006*
Austria	50,8	48,2	-1,3	-2,1	69,7	70,2
Belgia	51,0	49,1	0,3	-0,5	104,9	96,6
Dania	56,1	54,1	1,2	1,5	49,5	45,2
Finlandia	51,0	50,4	2,1	2,6	51,5	53,0
Francja	54,5	53,9	-4,1	-2,9	71,2	77,4
Grecja	48,3	48,1	-4,6	-3,2	109,9	107,2
Hiszpania	39,6	40,1	0,4	-0,1	59,4	54,2
Holandia	49,0	47,8	-3,2	-1,9	63,2	68,7
Irlandia	34,3	34,3	0,2	-0,4	32,1	25,3
Luxemburg	44,9	45,6	0,8	-1,2	5,3	5,4
Niemcy	48,8	46,1	-3,8	-2,7	65,1	69,1
Portugalia	47,7	47,3	-2,8	-3,8	70,3	73,9
Szwecja	58,2	56,7	0,1	1,2	61,9	59,0
W. Brytania	43,7	45,2	-3,5	-3,3	42,0	46,5
Węgry	49,7	50,0	-6,2	-4,5	60,3	60,2
Włochy	48,9	48,7	-2,5	-3,6	120,9	119,3
USA	36,1	35,7	-4,6	-4,2	62,5	66,8
OECD	41,1	40,4	-3,7	-3,2	75,4	79,8

\* projekcja

Źródło: *OECD Economic Outlook*.

<sup>14</sup> Por. O. Eckstein, *Public Finance*, New Jersey 1973, s. 4.



Trzeba też zwrócić uwagę na skalę zadłużenia, które jest wyrazem wydatków skumulowanych, niepokrytych dochodami bieżącymi. Mimo oczekiwanego zmniejszenia zadłużenia w kilku krajach, nie wydaje się możliwe, aby skala wydatków publicznych mogła być radykalnie zmniejszona. Pojawiają się bowiem nowe przyczyny, które będą je generować. Przedstawiono je w dalszej części artykułu.

Deficyt budżetowy, który jest wyrazem większych potrzeb zbiorowych w stosunku do możliwości ich sfinansowania z bieżących dochodów państwa, uznany został za jedną z cech współczesnej gospodarki. Wskazują na to chociażby kryteria konwergencji zapisane w Traktacie z Maastricht, które dopuszczają deficyt finansów publicznych w krajach członkowskich do poziomu 3% wytworzonego PKB. Ponieważ wydatki publiczne utożsamiane są z koniecznością zaspokojenia potrzeb zbiorowych, to zjawisko deficytu budżetowego można interpretować jako jedną z form przejawiania się prawa Wagnera.

Deficyty budżetowe mają charakter uniwersalny. Poziom rozwoju gospodarczego nie stanowi w tym przypadku czynnika wyjaśniającego niedobór środków publicznych. Wydawałoby się, że kraje z relatywnie wysokim produktem krajowym brutto nie powinny mieć deficytu w bilansie finansów publicznych, ponieważ suma środków będących w ich dyspozycji również jest relatywnie duża. Czym w takim razie można wyjaśnić zjawisko deficytu, występujące zarówno w gospodarkach najbardziej efektywnych, jak i gospodarkach, których poziom PKB na jednego mieszkańca jest 2–4-krotnie niższy? Zwrócę uwagę tylko na kilka charakterystycznych przykładów.

Spośród krajów wymienionych w tabeli 1, Portugalia i Grecja mają najniższy poziom produktu krajowego brutto liczonego według parytetu siły nabywczej. W 2002 r. wynosił on w Portugalii 18 394 \$, a w Grecji 18 439 \$. Saldo bilansu finansowego w tych państwach kształtowało się w 2003 r. na poziomie odpowiednio (-)2,8% oraz (-)4,6%. Z kolei dwa największe państwa pod względem potencjału gospodarczego, tj. Francja i Niemcy wykazują deficyt odpowiednio (-)4,1% i (-)3,8%, mimo że PKB na jednego mieszkańca w tych krajach kształtuje się na dużo wyższym poziomie i wynosił w 2002 odpowiednio 25 293 \$ i 24 851 \$<sup>15</sup>.

W porównaniu do krajów tzw. starej UE efektywność gospodarek krajów, które weszły w skład Unii Europejskiej, jest nieporównywalnie mniejsza. Problemy ze zrównoważeniem bilansu finansów publicznych są natomiast podobne. Ilustrują to dane zawarte w tabeli 2.

---

<sup>15</sup> Dane: *Rocznik Statystyczny GUS*, Warszawa 2004.



Tabela 2. Deficyt finansów publicznych w nowych krajach Unii Europejskiej (w procentach PKB)

KRAJ	2001	2002	2003	2004
Czechy	-6,4	-6,4	-12,9	-5,9
Estonia	0,3	1,8	2,6	0,7
Cypr	-2,4	-4,6	-6,3	-4,6
Łotwa	-1,6	-2,7	-1,8	-2,2
Litwa	-2,1	-1,4	-1,7	-2,8
Węgry	-4,4	-0,3	-5,9	-4,9
Malta	-6,4	-5,7	-9,7	-5,9
Polska	-3,5	-3,6	-4,1	-6,0
Słowenia	-2,7	-1,9	-1,8	-1,7
Słowacja	-6,0	-5,7	-3,6	-4,1

Źródło: Eurostat dla lat 2001–2003, szacunek Komisji Europejskiej dla 2004 r.

Każde proste porównania mogą zawierać błędy we wnioskowaniu. Tym bardziej, jeżeli mamy do czynienia ze zróżnicowanymi gospodarkami pod względem rozwoju gospodarczego, tradycji narodowych, kultury i historii. Jednakże trudno byłoby udowodnić na podstawie zaprezentowanych danych, że poziom rozwoju gospodarczego, przejawiającego się większą sumą rozporządzalnych zasobów w danym kraju, jest czynnikiem stabilizującym finanse publiczne. Skłaniałbym się raczej do wniosku, że potrzeby zbiorowe mają tendencję rosnącą, a wyższy poziom rozwoju powoduje rozszerzenie ich skali. To prowadzi do zapotrzebowania na dobra publiczne, będące produktem instytucji publicznych.

## PROCESY INTEGRACYJNE A POTRZEBY ZBIOROWE

Sektor publiczny i jego instytucje zawsze będą się kojarzyć z ingerencją w procesy rynkowe, ponieważ jest on wyrazem nierynkowego otoczenia przedsiębiorstwa. Jednakże sektor publiczny pełni określone funkcje we współczesnych gospodarkach, znane powszechnie jako funkcja alokacyjna, stabilizacyjna i redystrybucyjna. Najbardziej kontestowana w literaturze finansowej jest funkcja redystrybucyjna.

Już w latach sześćdziesiątych G. Myrdal zwrócił uwagę na ważne czynniki pojawiające się w rozwoju gospodarki światowej, uzasadniające redystrybucję dochodów ukształtowanych na zasadach rynkowych. Po pierwsze, rozwój technologiczny i organizacyjny powodują zwiększenie rozmiarów jednostek produkcyjnych (organizacji gospodarczych) w stosunku do rynku, w rezultacie czego rynek jest świadomie regulowany przez jego uczestników. Są to

czynniki powodujące nadmierne dysproporcje w podziale dochodów, które, jak pokazuje historia, są konfliktogenne i zagrażają wzrostowi gospodarczemu. Po drugie, rośnie wpływ w społeczeństwach grup mniej uprzywilejowanych. Dlatego można mówić o egalitarnych podstawach redystrybucji dochodów za pośrednictwem instytucji sektora publicznego<sup>16</sup>.

Innym aspektem rozwijania się organizacji gospodarczych i zawłaszczania przez nie coraz większych obszarów rynku, jest ich dominująca pozycja w relacjach z konsumentem finalnym. Tak narodziła się potrzeba ochrony konsumenta, która ujęta została, nie tylko w Polsce, w ramy instytucjonalne. Należą do nich organizacje konsumenckie, ale też agendy państwowe takie jak Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów czy wspólne przedsięwzięcie z Komisją Europejską pod nazwą Europejskie Centrum Konsumenckie.

Pojawiają się też nowe wyzwania związane z procesami integracyjnymi, rosnącym kapitałem międzynarodowym i wspieraniem konkurencyjności całej gospodarki. Jednolity rynek światowy, jako jedna z konsekwencji globalizacji, spowoduje nasilenie międzynarodowej konkurencji. Według M. E. Portera zdolność do międzynarodowej konkurencji może stać się warunkiem rozwoju gospodarek krajowych. To zaś nakłada na instytucje państwowe, a także organizacje wspólnotowe obowiązek wspierania konkurencyjności na szczeblu całej gospodarki, a nie tylko przedsiębiorstw.

Cechą współczesnej sceny gospodarczej i jednocześnie mechanizmów kształtujących konkurencyjność jest występowanie ogniw pośrednich między gospodarką na szczeblu mikro- i makroekonomicznym. Przejawia się to z jednej strony w powoływaniu wyspecjalizowanych agend rządowych, z drugiej zaś w tworzeniu branżowych i terytorialnych zrzeszeń przedsiębiorstw. Sprzyja to powstawaniu układu partnerskiego, form powiązań określanych sieciami koordynacji. Mogą one mieć charakter nie tylko prywatny, ale także prywatno-publiczny z udziałem władzy samorządowej lub państwowej. Cechą takich sieci jest brak anonimowości, co jest typowe dla relacji rynkowych, a także brak zhierarchizowanej struktury. Część kompetencji w zakresie kształtowania konkurencji przechodzi też do organów ponadnarodowych w ramach procesów integracyjnych<sup>17</sup>.

Globalizacja i procesy integracyjne modyfikują związki rynkowe między jego uczestnikami, a w ślad za tym, pojawiają się nowe zadania dla instytucji publicznych. Mogą one dotyczyć danego kraju, jak i instytucji o charakterze międzynarodowym, zarówno o zasięgu globalnym, takich jak Międzynarodo-

<sup>16</sup> Por. K. Markowski, *Rola państwa w gospodarce rynkowej*, Warszawa 1992, s. 21.

<sup>17</sup> M. Lubiński, *Konkurencyjność gospodarki czy przedsiębiorstwa*, mat. IRiSS, Warszawa 1996, s. 14.

wy Fundusz Walutowy, Bank Światowy czy Światowa Organizacja Handlu, czy też o zasięgu regionalnym, jakimi są Unia Europejska i jej agendy.

Wyrazem potrzeb w zakresie integracji europejskiej są przepływy finansowe w skali, której jeszcze kilkanaście lat temu nie można byłoby sobie wyobrazić. Budżet UE na lata 2007–2013 szacuje się na ok. jeden bilion euro, z tego na politykę spójności, która jest stosunkowo nowym produktem organizacji ponadnarodowej, ma zostać przeznaczony w tym czasie 338 miliardów euro. W ramach wspólnej polityki europejskiej ma powstać gospodarka oparta na wiedzy, jako podstawa konkurencji. Jest to realizacja strategii lizbońskiej – programu ogłoszonego w 2000 r., mającego na celu uczynienie Europy gospodarką konkurencyjną. Celem wspólnej polityki jest utrzymanie europejskiego stylu życia, na który składają się nie tylko wysokie zarobki, ale i instytucje społeczne w zakresie ochrony socjalnej, opieki zdrowotnej i oświaty. Uwzględniając więc współczesne tendencje rozwoju gospodarki rynkowej, w szczególności dotyczące obszaru europejskiego, można powiedzieć słowami P. M. Gaudemeta, że „przyczyny wydatków publicznych są tak liczne i potężne, iż prawo Wagnera należy uznać za niepodważalne”<sup>18</sup>. Wprawdzie od czasu sformułowania tego prawa gospodarka rynkowa zmieniła swoje oblicze, zmieniła się struktura potrzeb zbiorowych, to sam problem roli instytucji państwa i szerzej sektora publicznego pozostaje nadal aktualny.

## IS WAGNER LAW STILL VALID?

### SUMMARY

The article refers to the Wagner's principle, known in the economic literature as a law of growing general government outlays, which was formulated in the end of the 19th century. The author has asked if the Wagner's principle is present in the contemporary national economy. The first part of this article presents some elements of business enterprises theory which point to the market environment's role for enterprise development. In the next parts, the author presents the features of non-market environment identified with a national institution and its agenda. Then he analyses the scale of public consumption on the basis of the general government outlays in the EU. The last part entitled "The Integration Process and Public Needs" is the conclusion of this article: it presents the thesis, that successive public needs appear with the integration and global processes.

---

<sup>18</sup> P. M. Gaudemet, *Finanse publiczne*, Warszawa 1990, s. 93–94.

