

Janusz BEKSIAK*

Etatyzm w dzisiejszej Polsce**

W dzisiejszych czasach nie jest w naszym kraju zbyt jasna opozycja: lewica – prawica, natomiast bardzo ostre jest przeciwieństwo między etatystami i liberałami gospodarczymi. Są to bowiem dwie różne, przeciwstawne doktryny i postawy wobec najważniejszych problemów ekonomicznych i sposobów ich rozwiązywania.

1

Etatyzm jako doktryna popiera ingerencję państwa w prywatną działalność gospodarczą, duży udział budżetu państwa w produkcji krajowym, najczęściej też preferuje utrzymywanie znacznego sektora własności państwowej i ograniczanie, a co najmniej kontrolowanie, kontaktów gospodarczych z zagranicą. Popiera także dość swobodnie (czyli niezbyt restrykcyjnie) prowadzoną politykę fiskalną i pieniężną oraz dąży do ograniczenia samodzielności banku centralnego. Wszystko to oparte jest na przekonaniu, że wolny rynek ma wady, które tylko państwo może usuwać lub tuszować.

Liberalna doktryna gospodarcza głosi minimalizację ingerencji państwa w prywatną działalność gospodarczą i udziału budżetu w produkcji krajowym, jest przeciwna utrzymywaniu przedsiębiorstw państwowych, sprzyja konkurencji i otwarciu na świat. Za rzecz podstawową uważa zapewnienie niezależności banku centralnego i prowadzenie restrykcyjnej polityki pieniężnej i fiskalnej. Wszystko to łączy generalna zasada, którą jest zapewnianie sprzyjających warunków dla prywatnej przedsiębiorczości w gospodarce i dla wolnego rynku jako sprawnego mechanizmu gospodarczego.

Dwie korzyści realizowania doktryny etatystycznej wydają się niewątpliwe. Pierwsza, to korzyść polityków. Im większe mają wpływy w gospodarce, tym większa jest ich władza w państwie. Druga, to korzyść ludzi i regionów ubogich oraz przedsiębiorstw, którym się nie powiodło w działalności gospodarczej. Nawet jeśli państwo nie potrafi dać im więcej dóbr, to zapewnia większe poczucie bezpieczeństwa (wszystko oczywiście w porównaniu z gospodarką niezetatyzowaną). Inne korzyści wymieniane przez zwolenników tej doktryny, nie są już tak oczywiste.

Przeciwnicy etatyizmu formułują długą listę zarzutów, z których najważniejszym jest przekonanie, że gospodarka zetatyzowana jest mniej efektywna

* Autor jest pracownikiem naukowym Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie.

** Opracowanie przygotowane dla Rady Społeczno-Gospodarczej przy Rządowym Centrum Studiów Strategicznych.

i wolniej się rozwija niż gospodarka w systemie liberalnym. Jest wiele historycznych przykładów potwierdzających to przekonanie.

Zwolennicy liberalizmu gospodarczego twierdzą, że pozwala on na ujawnienie się głównych korzyści samoczynnie działającego mechanizmu rynkowego: efektywnego i innowacyjnego wykorzystania zasobów oraz tendencji do równowagi gospodarczej.

Równocześnie jednak wiadomo, że spontaniczna działalność gospodarki rynkowej nie gwarantuje pełnego zatrudnienia, co ma negatywne, gospodarcze i społeczne konsekwencje. Również podział zasobów i dochodów realizowany w tym systemie bywa ujemnie oceniany przez członków społeczeństwa.

2

Etatyzm ma w Polsce głęboko sięgające i silne historyczne korzenie. Przez całe wieki Polacy byli przyuczani do państwa ingerującego w życie gospodarcze.

W I Rzeczypospolitej powszechną praktyką było ustanawianie urzędowych cen maksymalnych. Zygmunt Gloger pisze: „Do marszałków wielkich koronnych, jako ministrów porządku publicznego, należał obowiązek ogłaszania taksy na wyroby i towary, w codziennym handlu będące (Encyklopedia Staropolska, tom IV, s. 352). Ale robił to i sam król. W ustawie króla Zygmunta I z roku 1524 czytamy, że funt pieprzu wolno sprzedawać po 8 groszy, a np. „kamień cukru za półtrzecia złotego” (tamże, s. 417).

Potem przyszły trzy etatyzmy zaborcze, ruskie, pruskie i austriackie, wszystkie bardzo aktywne i dotkliwe dla polskiej gospodarki. Etatystyczna była też działalność Druckiego-Lubeckiego w Królestwie Kongresowym.

II Rzeczypospolita była w Europie (poza Rosją sowiecką) państwem o najwyższym udziale własności państwowej w przemyśle. Było to skutkiem zarówno upaństwowienia części przemysłu przejmowanego po zaborcach, jak i wielkich inwestycji z budżetu państwa (Centralny Okręg Przemysłowy). Szeroko występowała i rozwijała się kartelizacja gospodarki, energicznie wspierana, a nawet wymuszana przez władze państwowe. Systematycznie była uprawiana bieżąca interwencja administracji państwowej w mechanizm rynkowy za pomocą podatków, ceł, ingerencji w system bankowy itp. itd.

W czasie obu okupacji na gospodarkę nałożony został totalitarny etatyzm hitlerowski i sowiecki.

Czasy PRL to panowanie etatyzmu skrajnego. Szczególnie dotyczy to fazy stalinowskiej, kiedy rzeczywiście władze państwowe próbowały poddać swojej kontroli możliwie wszelkie przejawy działalności gospodarczej. Te, jak się rychło okazało, beznadziejne wysiłki zostały zastąpione czymś, co można by nazwać „totalitaryzmem pragmatycznym”, to znaczy nieco ograniczoną interwencją z wyłączeniem tego, co jawnie podporządkować się kontroli państwowej nie da. Warto jednak przypomnieć, że nawet formalnie prywatne gospodarstwa chłopskie były nie tylko obciążone dostawami obowiązkowymi realizowanymi po śmiesznie niskich cenach, ale miały nawet narzucane plany zasiewów. Były też one pozbawione prawa swobodnego kupna i sprzedaży ziemi.

3

Dwanaście lat restauracji kapitalizmu w Polsce (licząc umownie od wyborów w 1989 roku) z punktu widzenia naszego tematu można podzielić na dwa okresy.

Pierwszy, jest to okres daleko idącej liberalizacji życia gospodarczego. Zaczyna się on, dość nieśmiało, w drugiej połowie 1989 roku, rozkwita w styczniu roku następnego i trwa dość krótko, chyba najwyżej do 1991 roku. Ma jednak znaczenie przełomowe, a skutki długotrwałe.

Państwo zrezygnowało wówczas z większości, odziedziczonych po PRL, instytucji i metod ograniczania prywatnej przedsiębiorczości. Znika dyrektywny plan i centralne rozdzielniki, znika większość urzędowych cen, pojawia się autentyczny pieniądz itd. itp. Łatwo jest założyć firmę i wejść na prawdziwy rynek.

Należy jednak pamiętać, że nie usunięto wówczas formalnie i konsekwentnie wielu dotkliwych instytucjonalnych ograniczeń swobodnej działalności gospodarczej, co będzie miało poważne konsekwencje. Na razie jednak, choć przez krótki okres, nie robiono z nich prawie żadnego użytku. Odziedziczona po PRL biurokracja była „speszona” nową sytuacją i znajdowała się w odwrocie. Nowi zaś politycy i urzędnicy dopiero zasiadali w fotelach i nie zdążyli się jeszcze dobrać do wszystkich dostępnych narzędzi władzy nad gospodarką. Zaś niektórzy z nich świadomie wspierali liberalizację życia gospodarczego.

Już jednak gdzieś koło 1991 roku szok ustępuje. Aparat państwowy przychodzi do siebie, a politycy tworzący kolejne sejmy, senaty i gabinety stopniowo rozszerzają zakres stosowania etatystycznych metod rządzenia, między innymi korzystając obficie z doświadczeń PRL.

Przechodzimy wówczas od okresu liberalizacji do okresu reetatyzacji. Ten drugi trwa do dnia dzisiejszego.

Omawiając drugi okres, co jest naszym głównym tematem, skoncentrujemy się na czterech sferach aktywności: a) odbudowie i rozbudowie biurokratycznego aparatu władzy nad gospodarką, b) utrzymywaniu i zwiększaniu fiskalizmu, c) stosowaniu w coraz szerszym zakresie państwowej regulacji procesów gospodarczych (interwencjonizm), d) stosowaniu protekcjonizmu gospodarczego. Omówimy je w podanej kolejności, choć oczywiście łączą się one i zachodzą na siebie wzajemnie.

4

W omawianym okresie systematycznie jest odbudowywany i rozbudowywany centralny aparat administracji państwowej zajmującej się gospodarką. W spadku po PRL zostały przejęte liczne urzędy centralne. W latach dziewięćdziesiątych ich liczba rosła, co można traktować jako dowód wzrostu aktywności państwa w gospodarce.

Urzędy centralne to kategoria zbiorcza, obejmująca rozmaite organa administracji działające na szczeblu centralnym lub bezpośrednio mu podporządk-

kowe. Szczególne miejsce wśród urzędów centralnych zajmują tzw. inspekcje specjalne, będące organami kontroli i reglamentacji administracyjnej.

Kilka nowo powołanych w tym czasie urzędów centralnych daje wyraz głównym zmianom ustrojowym. Należą do nich: Urząd Antymonopolowy (Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów), Komisja Papierów Wartościowych, Urząd Pracy, Urząd Zamówień Publicznych. Inne nowo powołane urzędy to, na przykład, Państwowy Urząd Nadzoru Ubezpieczeń czy Urząd Regulacji Energetyki.

Należy zauważyć, że są to niemal wyłącznie organa, które mają regulować, a więc ograniczać swobodne działanie gospodarki rynkowej.

Następna kategoria, to tak zwane agencje rządowe. Są to twory o charakterze mieszanym, które nie należą do urzędów centralnych, ale są wyposażone w uprawnienia do wykonywania działalności zarządczej i kontrolnej w imieniu administracji państwowej. Należy zauważyć, że w omawianym okresie znacznie wzrosła liczba agencji rządowych działających w sferze gospodarczej i to zarówno tych tworzonych w drodze ustawowej, jak i powoływanych do życia na podstawie aktów notarialnych.

Spśród agencji powstałych w trybie ustawowym można wymienić: Państwową Agencję Radiokomunikacyjną, Agencję Rynku Rolnego, Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa, Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Agencję Budowy i Eksploatacji Autostrad, Wojskową Agencję Mieszkaniową, Agencję Mienia Wojskowego, Agencję Techniki i Technologii, Agencję Rezerw Materiałowych, Agencję Rezerw Artykułów Sanitarnych, Agencję Prywatyzacji.

Ponadto powstały liczne agencje rządowe w formie spółek akcyjnych: Agencja Rozwoju Przemysłu S.A., Krajowa Agencja Poszanowania Energii S.A., Państwowa Agencja Węgla Kamiennego S.A., Polski Fundusz Gwarancyjny S.A. Powstały też liczne tego typu agencje lokalne (np. Restrukturyzacji Górnictwa).

Przez działalność agencji rządowych są w części realizowane zadania zapisane ustawowo niektórym ministrom. Przy tym większość zadań tych agencji jest realizowanych przy wykorzystaniu instytucji i środków cywilnoprawnych. Tego typu podmioty umożliwiają realizowanie przez państwo zadań publicznych przy zastosowaniu niepublicznych metod działania.

Jest to niebezpieczna metoda rozszerzania ingerencji państwa w gospodarkę, w której urzędy występują jako pozornie rynkowi uczestnicy życia gospodarczego. Łatwo tu o nadużycie władzy i ograniczanie swobód gospodarczych.

Innym interesującym zjawiskiem w omawianej dziedzinie jest szeroka praktyka powoływania fundacji przez administrację państwową. Przykładowo można wymienić Fundację Programów Pomocowych dla Rolnictwa, Fundację Spółdzielczości Wiejskiej, Fundację Restrukturyzacji Przemysłu, Fundację Rozwoju Systemu Finansowego, Fundację Rozwoju Przedsiębiorczości czy Fundację Rozwoju Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej.

Takie fundacje stanowią nietypowe formy oddziaływania administracji rządowej na gospodarkę. Są to formy nieprzejrzyste, sprzyjające dowolności po-

stępowania, rozrzutności i wręcz nadużyciom. Dysponują zaś one wcale nie małymi środkami publicznymi. Doświadczenia lat dziewięćdziesiątych dowodzą, że korzyści z funkcjonowania tych fundacji są trudne do jednoznacznego określenia, zaś ujemne skutki działalności tych podmiotów są dosyć oczywiste i powszechnie zauważalne.

Jakie są główne właściwości naszego aparatu władzy nad gospodarką. Za szczególnie istotne uważam trzy cechy.

1) Rozczłonkowanie administracji polegające na tym, że jest bardzo wiele jej ogniw (m.in. wiele ministerstw i innych centralnych urzędów zajmujących się gospodarką) oraz na tym, że mają one znaczną samodzielność działania. Należy się obawiać, że ta samodzielność wynika nie tyle z formalnych uprawnień, ile ze słabości ośrodka kierującego.

Głównym negatywnym skutkiem tego faktu jest rozstrzelanie rządowej polityki protekcjonistycznej, czy mówiąc dobitniej, brak jednej polityki gospodarczej. Poszczególne ministerstwa i urzędy, pod naciskiem branżowych, partyjnych i regionalnych grup nacisku, prowadzą „własne” polityki, niejednokrotnie niezgodne z linią polityczną sąsiedniego resortu. To zmniejsza, oczywiście, skuteczność działania całej władzy wykonawczej.

Sądzę jednak, że znacznie bardziej niekorzystną konsekwencją tego faktu jest samo uleganie partykularnym naciskom, co może być szkodliwe dla ogólnego interesu publicznego oraz sprzyja korupcji.

2) Równoległe działanie centralnych urzędów o charakterze funkcjonalnym i branżowym. Te pierwsze, mają powierzone pewne funkcje wykonywane w skali całej gospodarki, np. prowadzenie polityki fiskalnej, zajmowanie się problemami rynku pracy czy wspieraniem konkurencji. Te drugie, zajmują się fragmentami gospodarki, np. osobno rolnictwem, leśnictwem, przemysłem itp. Niektóre z tych resortów mają większe lub mniejsze uzasadnienie historyczne (i tradycję). W szczególności z okresu PRL, kiedy branżowy punkt widzenia dominował w centralnym rozdzielnictwie zasobów i zadań. Współcześnie raczej te stają się coraz wątlejsze. Przeważają natomiast argumenty za radykalnym pozbyciem się ministerstw branżowych. Podział ich kompetencji idzie w poprzek sfer działalności ministerstw funkcjonalnych, co łatwo prowadzi do sporów kompetencyjnych i tarć w działaniu całej struktury administracyjnej. Branżowe urzędy centralne niejako z natury są szczególnie podatne na partykularne naciski. Co gorsza, one właśnie, są głównymi orędownikami prowadzenia polityki protekcjonistycznej. Można powiedzieć, że utrzymując ministerstwa branżowe jesteśmy niemal skazani na prowadzenie wysoce protekcjonistycznej polityki gospodarczej.

3) Utrzymywanie i mnożenie różnego rodzaju „centralnych” agencji i fundacji, które są na pograniczu statusu urzędu a przedsiębiorstwa. Również one wzmacniają etatystyczny charakter działania władz państwowych, a ponadto sprzyjają takim zjawiskom patologicznym, jak nadużycie władzy i korupcja. Szczególnie niepokojąca jest wykonywana przez niektóre z tych organizacji nieformalna funkcja „faktora”, czyli pośrednika i totumfackiego poszczególnych organów władzy.

5

Przejawem etatyzmu jest fiskalizm, czyli skłonność administracji państwowej do przejmowania możliwie dużej części dochodu narodowego. Skoncentrujemy się na trzech ważnych kwestiach dotyczących poziomu fiskalizmu (jego ciężaru), sposobu ściągania i dysponowania dochodami oraz losów sektora państwowego i prywatyzacji.

Sprawa pierwsza. W Polsce, podobnie jak w większości krajów europejskich, ponad połowę produktu krajowego dysponuje administracja państwowa. Znacznie niższy udział państwa w produkcie krajowym mają tylko kraje, w których tradycyjnie panuje system liberalny: w Europie np. Wielka Brytania, poza nią, oczywiście, Stany Zjednoczone.

W ramach całości wydatków sektora publicznego zdecydowanie przeważają te, które mają charakter przymusowy, nie pozostawiający rządowi i jego agendom praktycznie żadnej swobody wyboru. Składa się na to ciężar wydatków socjalnych, obsługi długu publicznego oraz wymuszonego protekcjonizmu. Pierwsze po części wynikają z odziedziczonych po PRL zobowiązaniach ubezpieczeniowych po części są skutkiem przyjętego w III RP modelu państwa opiekuńczego.

Obsługa długu publicznego do niedawna nie stanowiła szczególnie wielkiego problemu. W latach dziewięćdziesiątych dług publiczny, w proporcji do PKB, został sprowadzony do bezpiecznego poziomu, co było wynikiem nie tyle powściągliwości administracji państwowej, ile wzrostu gospodarczego. Zmieniła się też struktura zadłużenia zmierzając do równowagi między długiem krajowym i zagranicznym. Jak wiadomo w ostatnim czasie sprawa ta uległa dramatycznemu pogorszeniu.

Wszystko to świadczy o wysokim poziomie fiskalizmu i o tym, że trudno byłoby się z niego wycofać.

Sprawa druga: sposobów ściągania przez państwo jego dochodów i dysponowania nimi.

Niewątpliwym osiągnięciem omawianego okresu jest stworzenie nowoczesnego systemu podatkowego, zbliżonego do obowiązującego w cywilizowanych krajach kapitalistycznych.

Na tym, ogólnie optymistycznym, obrazie są jednak cienie. System podatkowy jest skomplikowany i w wielu punktach niespójny. Częściowo wynika to z faktu, że jest on ciągle w trakcie powstawania i doskonalenia. Częściowo jednak powodem tego jest wyraźna skłonność władz do używania podatków jako selektywnych instrumentów interweniowania w życie gospodarcze. W wyniku częstych zmian przepisów podatkowych, system ten jest wysoce niestabilny, co powoduje zwiększoną niepewność przewidywań zarówno przedsiębiorców i wszystkich dochodobiorców, jak i samych władz państwowych, co do ich dochodów budżetowych.

W omawianym okresie w ramach systemu podatkowego rośnie udział podatków pośrednich. Zwiększanie to jest świadomą działalnością administracji państwowej, gdyż jest to najwygodniejsza forma ściągania podatków. Warto tu

jednak przypomnieć, że podatkom pośrednim stawiane są co najmniej dwa poważne zarzuty. Po pierwsze, że zaciemniają one relację między administracją państwową i obywatelami, gdyż ukrywają przed oczami tych ostatnich faktyczną wielkość obciążeń podatkowych. Po drugie, podatki te obciążają końcowych odbiorców dóbr (konsumentów), więc w istocie rzeczy najsilniej dotyczą olbrzymiej większości obywateli, tych którzy mało zarabiają. W tym świetle parlamentarne spory na temat progresji podatków bezpośrednich okazują się mało istotne.

Poważnym problemem jest podmiotowa struktura dysponowania tą „upaństwowioną” częścią produktu krajowego. Z niej około 40%, to budżet państwa, około 10% to budżety samorządu terytorialnego, natomiast reszta, to różnego rodzaju pozabudżetowe fundusze, a więc środki w dyspozycji licznych, mniej lub bardziej samodzielnych, agend rządowych i pozarządowych.

Są tu dwa niepokojące zjawiska. Pierwsze, to mały udział samorządu terytorialnego. Ciągłe jest tak, że olbrzymia większość środków, jakimi dysponują gminy (i wyższe ogniwa samorządu), pochodzi z dotacji centralnych a nie z własnych dochodów.

Druga sprawa to fundusze pozabudżetowe (na przykład ubezpieczeń społecznych, ochrony środowiska, rolnicze, gospodarki wodnej itp.). Ta forma dystrybucji dochodu narodowego była bardzo rozwinięta w PRL. W 1989 roku, w sferach dawnej opozycji, a następnie rządowych, dość powszechny był pogląd o konieczności ograniczenia i eliminacji tego sposobu prowadzenia finansów państwowych. Podjęto pewne wysiłki w tym kierunku, jednakże po kilku latach okazało się, że zjawisko to z powodzeniem się odrodziło. Mają w tym swój interes partie polityczne, które, obsadzając stanowiska w takich funduszach czy agencjach, utrzymują swoje wpływy nawet wówczas, gdy nie są już u władzy. Dotyczy to też kierownictwa poszczególnych resortów gospodarczych, które w ten sposób zwiększają swoją niezależność.

Rozwój tej formy finansów publicznych oznacza zmniejszenie efektywności centralnej kontroli rządu. Nie oznacza to jednak decentralizacji władzy, jak w przypadku finansowego usamodzielnienia samorządu lokalnego. Zjawisko, o którym teraz mówimy, oznacza dekoncentrację władzy państwowej, a więc jej osłabienie.

Ostatnia kwestia dotyczy sektora państwowego oraz dochodów państwa z prywatyzacji.

Przedsiębiorstwa państwowe, szczególnie w przemyśle i w transporcie, w znacznej liczbie są przedmiotem nieustającego dotowania z budżetu państwa. Jest to jeden z głównych powodów sztuczności wydatków państwowych i narastania długu publicznego. Widać, że etatystyczna polityka wynika ze zgodności upodobań biurokracji z interesami potężnych grup nacisku, m.in. związków zawodowych. Tłumaczy to też w pewnym stopniu opory przeciwko prywatyzacji.

Ta ostatnia nasuwa jednak pewne specyficzne kwestie, z których tu poruszymy tylko jedną: na co wydawać dziesiątki miliardów złotych uzyskanych z prywatyzacji. Są takie trzy główne cele.

Można je wydać na bieżące łatanie deficytu budżetowego. Jest to czasem nieuniknione, ale to zło konieczne, gdyż oznacza „przejadanie” majątku narodowego.

Innym celem jest pokrycie kosztów dokonywanych reform ustrojowych. Wydaje się to całkiem rozsądne. Dochody z prywatyzacji są przejściowe, i taki też charakter powinny mieć koszty wielkich reform. Po kilku latach cały problem powinien więc zniknąć zarówno po stronie wpływów, jak i wydatków.

Na koniec można te środki przeznaczyć na cele rozwojowe oraz na podtrzymywanie samej prywatyzacji. Ten sposób wykorzystania dochodów z prywatyzacji byłby niewątpliwie najkorzystniejszy z punktu widzenia dalszego rozwoju kraju. Są to bowiem autentyczne inwestycje (jako przeciwieństwo „przejadania”).

6

Przejdźmy teraz do sprawy stosowania przez władze państwowe operatywnych narzędzi regulacji, które są sposobem ingerowania w wybory dokonywane przez uczestników życia gospodarczego i tym samym w mechanizm rynkowy.

Na początku omawianego okresu władze centralne zrezygnowały z dwóch wielkich grup narzędzi bieżącej polityki gospodarczej. Pierwsza to nakazy, które zawarte były w planach centralnych lub wynikały z nich. Zostało to zapisane formalnie w konstytucji, z której zniknął obowiązek wykonania planu centralnego. Należy jednak pamiętać, że nakazy pozostały głównym narzędziem regulacji stosowanym w ramach nadal istniejących wielkich organizacji gospodarczych, które nie zostały od razu skasowane (różne centrale itp.), że także pozostał nawyk urzędników administracji państwowej bezpośredniego ingerowania w życie gospodarcze. Nawyk tym bardziej niebezpieczny, że pozostała instytucja „organów założycielskich” przedsiębiorstw nieprywatnych. Trzeba jednak też wziąć pod uwagę, że administracja była w tym czasie raczej niepewna swojej władzy i zdezorientowana co do jej dalszych losów. To ostatnie powodowało raczej powstrzymywanie się od ingerencji nakazowych. Dopiero po pewnym czasie te nawyki znów dały znać o sobie. I do dziś są żywe.

Druga grupa to ceny. Z nielicznymi wyjątkami ceny zostały uwolnione, stając się cenami rynkowymi. Pozostały jednak ważne ceny administrowane (w tym ceny kapitału i kursy walutowe). W ciągu następnych lat stopniowo uwolniono także większość i tych ostatnich cen. Formalnie więc rzecz biorąc wyraźnie postępowało ograniczanie władzy administracji państwowej nad gospodarką, gdyż odebrane jej zostały najważniejsze i najbardziej selektywnie działające narzędzia zarówno typu pieniężnego, jak i nakazowego. Prawie wszystkie ceny dóbr mają obecnie charakter rynkowy.

Z powyższego trudno byłoby jednak wyprowadzić wniosek o kurczeniu się w ciągu omawianego dwunastolecia zakresu i intensywności stosowania selektywnych narzędzi polityki gospodarczej i, tym samym, o stopniowym poszerzaniu się swobody działania w gospodarce, a ograniczaniu władzy administracji nad nią. Pozostały bowiem liczne inne narzędzia polityki, które dokonały w tym czasie swoistej ewolucji. Wprowadzane też były nowe selektywne narzędzia ingerencji państwa w gospodarkę.

Do starych narzędzi należą głównie podatki, cła, zezwolenia i koncesje.

Dokonywane w omawianym okresie zmiany systemu podatkowego mają jakby dwie warstwy. Pierwsza, to fundamentalna reforma, czyli stworzenie nowoczesnego systemu podatkowego odpowiadającego potrzebom gospodarki kapitalistycznej. Jest on jednocześnie wysoce selektywny, gdyż zawiera z zasady daleko idące różnicowanie podmiotowe i przedmiotowe.

Druga warstwa zmian, to nieustanne wprowadzanie przez rząd i parlament szczegółowych korekt do tego systemu (zmian skali progresji, progów podatkowych, rodzajów ulg i odliczeń itp.) Jednak znacznie bardziej dotkliwe i szkodliwe dla działania systemu podatkowego było częste stosowanie swoistych adresowanych i doraźnych abolicji podatkowych (przykładem może być likwidacja tzw. złych długów banków, oddłużanie przez budżet PKP, górnictwa węglowego i wielu innych organizacji gospodarczych). Podobne znaczenie mają częste zmienne interpretacje tych samych przepisów, w czym m.in. celowało Ministerstwo Finansów. Cała ta działalność jest równoznaczna z dawnymi uznaniowościami, selektywnymi dotacjami. Ma jednak dodatkowy, ujemny, aspekt (jest wykonywana pod przymusem i po fakcie. Świadczy o nierespektowaniu podstawowych zasad działania gospodarki rynkowej i o słabości władzy państwowej.

Mamy więc, oprócz reform systemowych, ciągłą szczegółową ingerencję w działalność gospodarczą, co powoduje szereg niekorzystnych zjawisk. Taka polityka w sposób chaotyczny i najczęściej niezamierzony wpływa na zmiany struktury produkcji. Ma ona też niekorzystny wpływ na jakość samego systemu podatkowego, który staje się mało przejrzysty i wewnętrznie niezgodny. Na koniec trzeba powiedzieć, że prowadzenie tego typu polityki podatkowej utrzymuje wysoki poziom niepewności, co hamuje rozwój przedsiębiorczości i skłania do przechodzenia biznesu do tak zwanej szarej strefy.

W znacznym stopniu podobna jest sytuacja w zakresie polityki celnej. Najpierw, podobnie jak w przypadku podatków, nastąpiło ogólne porządkowanie systemu cel i dostosowywanie go do wymagań GATT (WTO). Zostało to dokonane z powodzeniem w ciągu pierwszych kilku lat omawianego okresu. Jednakże, podobnie jak w zakresie podatków, przez cały ten czas dokonywane były nieustanne szczegółowe ingerencje w rynek, polegające na ciągłych zmianach stawek celnych w połączeniu z użyciem takich narzędzi regulacji, jak zakazy importu czy importu poszczególnych towarów, narzucanie wielkości kontyngentowych, podatek importowy itp.

Należy zwrócić uwagę, że cła dają wszystkie wymienione poprzednio ujemne skutki, a ponadto ograniczają konkurencję i służą konserwowaniu nieefektywnych przedsiębiorstw i struktur gospodarczych.

Do listy selektywnych narzędzi regulacji stosowanych operatywnie przez administrację państwową należą też koncesje i zezwolenia na działalność gospodarczą. Ograniczają one swobodę jej prowadzenia, a jednocześnie zwiększają zakres stosowania przez administrację państwową uznaniowych metod ingerencji, co w sposób nieunikniony sprzyja korupcji i nadużywaniu władzy.

W 1989 roku odziedziczyliśmy określony katalog koncesjonowanej działalności oraz reguły stosowania koncesji. Na liście były kopaliny, metale i kamie-

nie szlachetne, środki farmaceutyczne, prowadzenie aptek, broń, wyroby spirytusowe, transport lotniczy, morski, obrót określonymi towarami z zagranicą, dobra kultury, usługi detektywistyczne i niektóre inne.

W ciągu następnych lat lista ta została rozszerzona i uszczegółowiona (głównie za pomocą ustaw szczegółowych, a dotyczyło to np. łowiectwa, łączności, ceł, energetyki, transportu kolejowego i drogowego, usług turystycznych, winiarstwa i in.). Ponadto stopniowo wprowadzano liczne dodatkowe ograniczenia w udzielaniu koncesji.

Podobna była sytuacja w zakresie zezwoleń na działalność gospodarczą. Także i tu lista się wydłużyła. Trzeba jednak przyznać, że znaczna liczba nowych regulacji stanowiła składnik koniecznego usuwania anachronicznych instytucji gospodarki centralnie kierowanej i dostosowania ustawodawstwa do potrzeb gospodarki rynkowej. Niemniej jednak wszystkie one dotyczyły instytucji zezwoleń, a więc ograniczeń swobodnego wykonywania działalności gospodarczej.

W sumie w omawianym okresie nastąpił znaczny wzrost ilościowy stosowanych zezwoleń i koncesji. Zaczęły się pojawiać również inne formy ograniczeń działalności gospodarczej (kontyngent, plafon itp.)

Podstawowy wniosek, który można wysnuć z przeprowadzonej analizy, dotyczy rozbieżności pomiędzy wzmacnianiem podstawowych instytucji dotyczących wolności gospodarczej a systematycznym zwiększaniem uprawnień administracji państwowej w sferze działalności gospodarczej.

W sumie trzeba uznać, że w omawianym dwunastoleciu został w Polsce stworzony instytucjonalny system regulacji życia gospodarczego zasadniczo dostosowany do wymagań gospodarki kapitalistycznej. „Zasadniczo”, to znaczy w swoich zasadach, ale niekoniecznie w szczegółach. Sądzę, że jest to system, w ramach którego gospodarka polska może działać we współczesnym świecie kapitalistycznym. Należy jednak zauważyć, że jest to system odpowiadający bardziej zachodnioeuropejskiemu wzorcowi etatystycznemu niż liberalnemu wzorcowi północnoamerykańskiemu. Ponadto ciągle zawiera on liczne relikty systemu centralnie kierowanego.

7

Ingerencja państwa w gospodarkę może mieć na celu dobro wspólne albo dobro poszczególnych, wybranych jednostek, grup uczestników życia gospodarczego, wybranych regionów kraju i działów gospodarki. Ten pierwszy cel wydaje się bezsporny (choć nie łatwo tu o powszechną zgodność poglądów), drugiemu trzeba się oczywiście zawsze starannie przyjrzeć, czy nie jest sprzeczny z pierwszym. Natomiast jest faktem, że działanie państwa na korzyść niektórych uczestników życia gospodarczego jest protekcyjnym, a tego rodzaju postępowanie w każdym przypadku oznacza jawną lub ukrytą dyskryminację innych uczestników życia gospodarczego.

Trzeba wyodrębnić dwie linie prowadzenia polityki protekcyjnej: jedną, nastawioną na realizację celów opieki społecznej (protekcjonizm socjal-

ny) i drugą, popierającą wybrane dziedziny działalności gospodarczej. Mają one różny charakter i konsekwencje, choć nieraz próbuje się tymi samymi metodami realizować obie naraz.

Wszystkie poważne orientacje polityczne i ekonomiczne są zgodne co do tego, że rządy są odpowiedzialne za zapewnienie minimum bezpieczeństwa socjalnego. Różnice poglądów dotyczą skali tej działalności i jej metod. Ekonomiczne niekorzyści protekcjonizmu socjalnego uprawianego na wielką skalę polegają m.in. na ciężarach fiskalizmu (dług publiczny, ograniczenie swobody wyboru państwa, konkurencja dla prywatnych inwestycji i in.). Z kolei liczne metody do tego użyte mogą deformować działanie mechanizmu rynkowego.

Natomiast niemal zawsze negatywne konsekwencje ma polityka protegująca niektóre części gospodarki, na przykład specjalna polityka rolna czy przemysłowa, która wspiera wybrane rodzaje przedsiębiorstw i dyskryminuje inne. Poprawiając sytuację jednych i czasem, ale nie zawsze, pobudzając ich aktywność gospodarczą, pogarsza się sytuację innych przedsiębiorstw, negatywnie wpływając na ich wyniki produkcyjne. W wielu jednak przypadkach u obu tych rodzajów uczestników mamy wynik ujemny. Jedni zmniejszają swą aktywność, gdyż czekają na dalszą pomoc państwa, drudzy – ponieważ są w gorszej sytuacji. Subsydia dla niekonkurencyjnych przedsiębiorstw, ulgi podatkowe czy zróżnicowane cła czasem dają zamierzone efekty społeczne i polityczne, ale najczęściej kosztem pogorszenia ogólnego produkcyjnego efektu gospodarki. Każdy więc ze składników tego rodzaju interwencji państwa w działalność gospodarczą ma swoje koszty. Koszty te to: osłabienie konkurencji rynkowej (i zastępowanie jej klientelizmem), zastępowanie ekonomicznych kryteriów wyboru kryteriami politycznymi, demoralizowanie uczestników życia gospodarczego i oduczanie ich przedsiębiorczości oraz odpowiedzialności za własne postępowanie, przekazywanie władzy biurokracji oraz najsilniejszym grupom nacisku. Jeśli wziąć to wszystko pod uwagę, to łatwo można zrozumieć opinię, że per saldo wszelki protekcjonizm gospodarczy jest szkodliwy dla gospodarki jako całości.

Być może wyjątek należałoby tu uczynić dla dwóch przypadków, kiedy korzyści wydają się tak duże (lub inne względy tak ważne), że trzeba ponieść te koszty. Chodzi tu o potrzebę pomocy zarówno dla gałęzi i zakładów, które dopiero wchodzi na rynek, jak i dla tych, które muszą z niego wyjść. Te pierwsze przeżywają trudności wzrostu i póki nie okrzepną mogą nie wytrzymać konkurencji zagranicznej. Jeśli z jakichś powodów uważamy, że należy je rozwijać, trzeba im też pomóc. Jedną ze skutecznych form takiej pomocy jest czasowe zwalnianie ich od podatków. W gałęziach i zakładach, które kończą swoje życie (np. liczne u nas kopalnie węgla kamiennego czy tradycyjne karłowate gospodarstwa rolne) wymagają wsparcia pracujący w nich ludzie. W takich przymusowych sytuacjach szczególnie ważny jest dobór metod protekcjonizmu, które by jak najmniej deformowały działanie mechanizmu rynkowego. Ponadto warto zauważyć, że stosowane u nas w niektórych dziedzinach osłony socjalne stanowią przejaw dyskryminacji pracowników innych gałęzi gospodarki narodowej.

O niektórych takich metodach postępowania była mowa wyżej. Warto jeszcze zatrzymać się na dwóch z nich.

Pierwsza, to tworzenie i popieranie przez państwo monopolu. Jest to szczególnie szkodliwy rodzaj protekcjonizmu, gdyż najczęściej pozwala on przedsiębiorstwom (zarówno prywatnym, jak i państwowym) wyzyskiwać, za pośrednictwem budżetu, wszystkich obywateli (dotacje, ulgi itp.), a poprzez rynek swoich dostawców i odbiorców. Pouczająca jest tu historia przedwojennego kartelu cukrowniczego. Historia, której powtórkę obserwujemy obecnie.

Druga metoda, to utrzymywanie sektora przedsiębiorstw państwowych. Państwo występuje tu w roli przedsiębiorcy wytwarzającego dobra niepubliczne. Faktycznie w imieniu państwa funkcję tę pełnią urzędnicy. Jednakże wiadomo, że motywacja urzędników do efektywnego gospodarowania, w porównaniu z przedsiębiorcami prywatnymi, jest z reguły słabsza. Ponadto przedsiębiorstwa państwowe nie mają, tak jak prywatne, „twardego ograniczenia budżetowego”. Są więc z zasady mniej efektywne niż przedsiębiorstwa prywatne. Urzędnicy zarządzający nimi mają też na ogół krótszy horyzont czasowy przewidywań i kalkulacji, a stąd przedsiębiorstwa państwowe są najczęściej mniej innowacyjne i dynamiczne.

Za utrzymywaniem sektora państwowego wysuwane są często argumenty o charakterze narodowym. Mając pewne uzasadnienie ekonomiczne, zawierają one element ideologiczny, który pomijam.

Wszystko to co powiedzieliśmy o negatywnych skutkach protekcjonizmu gospodarczego jest doskonale widoczne w Polsce współczesnej. Prasa fachowa zawiera masę materiału ilustrującego te stwierdzenia na przykładzie PKP, górnictwa węgla kamiennego, hutnictwa, przemysłu zbrojeniowego, energetyki.

Dobrym przykładem może być górnictwo węglowe. Władze dokonywały tam wielu zmian organizacyjnych: najczęściej tworzone były organizacje łączące kopalnie efektywne z nieefektywnymi, zupełnie w stylu dawnych peerelowskich wielkich organizacji gospodarczych. Równocześnie w całym omawianym okresie władze stosowały szeroki asortyment działań antyrynkowych, takich jak: różnicowanie cen, wywieranie nacisków na odbiorców węgla, ukryte dotowanie, monopolistyczne podnoszenie cen i płac mimo pogarszających się wyników przedsiębiorstw.

Innym przypadkiem jest rolnictwo. Wobec gospodarki chłopskiej polityka kolejnych rządów stosowana w ciągu omawianego dwunastolecia służyła przede wszystkim podtrzymaniu dochodów uzyskiwanych z prowadzenia gospodarstw rolnych. Było to uzasadniane obniżaniem się tych dochodów, jak również bezrobociem, nie pozwalającym na odejście dużych grup ludności rolniczej do innych działów gospodarki, a także koniecznością utrzymania spokoju społecznego. Polityka ta jednak nie służyła rozwiązaniu podstawowego problemu, jakim jest zmiana ekonomicznej struktury rolnictwa: nie wspierała skutecznie istniejących towarowych gospodarstw farmerskich i nie służyła stopniowemu przedstawianiu lub eliminowaniu tradycyjnych, małych, niskotowarowych gospodarstw chłopskich. Ogólnie, środki przekazywane na rzecz rolnictwa nie były wielkie, w tym najmniejszy udział miały środki na rozwój: na inwestycje i oświa-

tę. Większość szła na wspieranie konsumpcji. Natomiast interwencje rządowe: zakupy, cła itp., podtrzymywały zacofanie tradycyjnego rolnictwa, chroniły jego nieprzystosowanie do wymagań rynku. Była to polityka deformująca działanie mechanizmu rynkowego, prowadzona chaotycznie, od przypadku do przypadku, najczęściej polegająca na reagowaniu po fakcie.

Takie postępowanie nie daje żadnych perspektyw. Protekcjonizm tego rodzaju na dłuższą metę jest szkodliwy dla samych protegowanych, gdyż niczego nie rozwiązuje, a tylko utrwała problemy i słabe strony wspieranej dziedziny działalności gospodarczej.

8

Na koniec parę słów o prawdopodobnych perspektywach.

Początkowa liberalizacja stworzyła warunki dla uruchomienia spontanicznej gospodarczej działalności milionów ludzi. To uważam za główne źródło rozwoju gospodarki polskiej w minionym dwunastoleciu.

Natomiast późniejsza reetatyzacja, obojętne czy robiona pod hasłami lewicowymi czy prawicowymi, jest, według mnie, główną przyczyną stopniowego wygasania tempa tego rozwoju. Nie wróży to dobrze na przyszłość.