

SPIS TREŚCI (kliknij na tytuł rozdziału, żeby się do niego przenieść)

Od Autora

W ŚWIECIE POLITYKI

Wolność i rozwój

Alchemia systemów

Zbiorowa mądrość czy psychologia tłumu?

SYSTEM GOSPODARCZEGO ROZWOJU

Fundamenty i bariery

Własność a rozwój

Wynalazek Zachodu

Prywatne – nieprywatne

Słonie i mrówki

Pieniądz a rozwój

Kapitalistyczne bezrobocie

Trochę o nierównościach

Wieś, rolnictwo, rynek

WIDZIALNA I NIEWIDZIALNA RĘKA

Państwo – siła nadprzyrodzona?

Niewidzialna ręka

Niedoskonałości rynku

Kiedy interweniować?

Pobudzanie czyli dławienie

Ile prywatnego?

Zabieranie i dawanie

Upaństwowiona filantropia

DOBRE I ZŁE WZORCE

Japonia: blaski i cienie

Tygrysi splot

Sprężyny tygrysiego skoku

Chore tygrysy

Szwecja: raj zbankrutowany

Niemcy: od gospodarki “społecznej” do “przesocjalizowanej”

MYŚLEĆ I WYBIERAĆ

Ekonomiczne myślenie

Co to znaczy dobry gospodarz?

Zaproszenie do myślenia

Jak się spierać?

WYWIAD Z LESZKIEM BALCEROWICZEM

Interesują mnie trudne i ważne zadania.

OD AUTORA

Niniejsza książka jest poświęcona przede wszystkim zagadnieniom wolności, zmianom jej zakresu oraz skutkom różnic lub zmian w zakresie wolności dla rozwoju, zwłaszcza gospodarczego. Szczególną uwagę poświęcam wolności gospodarczej, która wyraża się głównie w formach własności oraz w zakresie wolnego rynku. Obydwa czynniki zależą od sposobu działania państwa, a w tym zwłaszcza od skali jego interwencjonizmu.

Omawiam też inne wyznaczniki tego procesu, np. poziom wykształcenia, stabilność pieniądza, wysokość podatków, typ instytucji finansowych. Sporo uwagi poświęcam zależnościom między wolnością, nierównościami i rozwojem.

Praca ta jest wynikiem moich wieloletnich zainteresowań instytucjonalnymi determinantami rozwoju. Badania te znalazły wyraz w szkicach, które w ostatnich latach publikowałem głównie na łamach "Wprost", a także "Gazety Wyborczej" i "Polityki". Szkice te wykorzystałem w znacznej mierze przy tworzeniu tej książki, w wielu przypadkach zostały one jednak rozwinięte i uzupełnione. Pragnę podziękować redakcjom wymienionych czasopism za zgodę na wykorzystanie materiałów przy pisaniu książki.

W ŚWIECIE POLITYKI

WOLNOŚĆ I ROZWÓJ

Wolność należy do centralnych pojęć filozofii, debat politycznych i języka potocznego. Jest też ona powszechnie akceptowaną wartością: sądzi się, że jej obecność albo powiększanie są lepsze od braku albo zawężania. Jak większość wielkich pojęć, pojęcie „wolności” jest jednak obarczone mnóstwem nieporozumień. Obszar zgody obejmuje chyba tylko to, że polega ona na istnieniu pewnego zakresu spraw wolnego od zewnętrznej ingerencji. Ale to za mało, aby zapobiec istnieniu rozmaitych, w tym również niebezpiecznych interpretacji. Dlatego warto poświęcić trochę czasu temu wielkiemu pojęciu.

Jak pojmować wolność?

Wolność należy zawsze odnosić do sytuacji poszczególnych ludzi, a nie całych grup traktowanych w oderwaniu od jednostek. Chodzi więc o indywidualistyczną koncepcję wolności związaną z wartością, jaką przypisuje się osobie ludzkiej. Ten indywidualizm odróżnia kulturę Zachodu od innych kultur, zwłaszcza tych, jakie wyłonił niegdyś Wschód. Do polskiej tradycji należy walka o wolność narodową, czyli – na pozór – kolektywną. Ale walka ta miała podłoże indywidualistyczne – jej celem było zwiększenie zakresu wolności dla niektórych przynajmniej członków polskiego społeczeństwa, wolności zawężonej przez obce panowanie. Indywidualistyczna koncepcja wolności chroni nas przed ideologiami, które gloryfikują przymus w imię wyzwolenia społeczeństwa czy całej ludzkości¹. Koncepcja ta skłania nas również do odróżniania tych przypadków zewnętrznego wpływu, który wprowadzał reformy zwiększające zakres indywidualnej wolności w danym społeczeństwie (np. okupacja amerykańska w Japonii i w RFN) od tych przypadków, które miały zupełnie przeciwny skutek (np. rozszerzenie wpływów b. ZSRR na Polskę i inne kraje Europy Środkowowschodniej po 1945 r.). Trzeba odróżnić ingerencje wolnościowe i ingerencje opresywne. Podobnie trzeba patrzeć na przypadki wycofywania się z danego obszaru władzy zewnętrznej. Wtedy zrozumiemy, dlaczego wielu Chińczyków w Hongkongu lękało się połączenia z Chinami.

Myślę, że dla zdecydowanej większości Polaków zmiany geopolitycznej sytuacji Polski po 1989 r. czerpią swoją główną wartość z tego, że zwiększyły one u nas zakres indywidualnej wolności.

Sensowne pojęcie wolności dotyczy tylko stosunków danej osoby z innymi ludźmi. Problem wolności nie istnieje więc poza społeczeństwem. Nie miał z nim do czynienia Robinson Crusoe na bezludnej wyspie. Sensowne pojęcie wolności nie odnosi się także do relacji między danym człowiekiem a światem rzeczy materialnych, brak np. roweru nie świadczy o braku wolności, lecz o relatywnym ubóstwie. Takie ujęcie wolności ma bardzo ważne konsekwencje. Zapobiega ono jej deprecjacji pod wpływem lewicowych, zwłaszcza marksistowskich ideologii. Definiowały one wolność właśnie głównie przez sytuację ludzi w stosunku do rzeczy i – uwypuklając problem biedy – usiłowały wywołać wrażenie, że właściwie wolność nie istnieje². Co więcej, prowadziły one do fałszywych skojarzeń rzekomej czy faktycznej nędzy i „formalnych”, „burżuazyjnych” swobód: rządów prawa, własności prywatnej, swobody umów itp. Rozumowanie było proste, choć jaskrawo błędne; skoro bieda istnieje w warunkach owych wolności, to widocznie istnieje ona wskutek tych wolności, z których i tak zresztą korzystają tylko wybrani – bogaci kapitaliści. Nie należy się więc wahać przed eliminacją owych swobód. Wielki cel w postaci usunięcia nędzy jest wystarczającym usprawiedliwieniem. Tym myślowym torem wchodziły w obieg publiczny antywolnościowe idee socjalizmu, szerzone jeszcze do niedawna przez wielu intelektualistów na Zachodzie. Tam, gdzie idee te zostały zrealizowane, nie tylko ginęła wolność, ale – o paradoksie – zostało utrwalone zacofanie. Idee te opierały się bowiem na zupełnie fałszywej teorii o konflikcie między wolnością gospodarczą a rozwojem gospodarki. Pobrzmiewa on we wszystkich głosach, które domagają się rozszerzonego interwencjonizmu państwa.

Ile wolności?

Wolność należy definiować tak, że może ona posiadać mniejszy lub większy zakres w danej sferze życia społecznego. Gdy spada on poniżej pewnego krytycznego poziomu, można mówić o jej braku, a gdy dotyczy to wolności osobistej – mówimy o niewoli. Takie ujęcie wolności pozwala nam zadać pytanie, jaki jej zakres jest najlepszy z rozmaitych punktów widzenia. Pytania te należy rozważyć w odniesieniu do różnych rodzajów wolności. Nawet jednak na poziomie generalnym możemy zauważyć, że nie da się obronić poglądu, iż najlepsza jest zawsze wolność maksymalnie szeroka. Oznaczałoby to bowiem zgodę na wszelkie indywidualne zachowania, a więc i na takie, które czynią krzywdę innym ludziom. Jak np. wskazuje wybitny amerykański filozof, Sidney Hook, ideał wolności badań naukowych nie obejmuje wiwisekcji na ludziach³. Podobnie, współczesny ideał wolności gospodarczej nie dopuszcza niczym nie ograniczonych szkód wyrządzanych środowisku. Liberalizm – filozoficzna orientacja, która przywiązuje szczególną wagę do indywidualnej wolności, dostarcza zarazem kryterium pozwalającego nakreślić maksymalne granice tej wolności: wyznacza je respekt dla wolności innych ludzi⁴. Liberalne koncepcje wolności to wizja społeczeństwa, w którym „maksymalna liczba jednostek może osiągać możliwie wiele celów bez oceniania wartości tych celów, dopóki nie kolidują one z celami innych ludzi”. Ten model możemy nazwać klasycznym liberalnym ideałem wolności. Problem owych granic może stanąć w nieco innym świetle, jeśli do kryteriów ich ustalania dołączymy interesy ludzi, którzy dopiero się narodzą, a także – śladem niektórych filozofii Wschodu – sytuację innych istot. Rezultat takiej operacji możemy określić jako zmodyfikowany liberalny wzorec granic wolności. Jeszcze inny obraz tych granic pojawi się, gdy za ich główną podstawę uzna się jakoś rozumiany „interes społeczny”, zupełnie oderwany od sytuacji jego członków. Taka wizja dobra społeczeństwa może łatwo doprowadzić do despotyzmu.

Spółeczeństwo a wolność jednostek

Pojęcie wolności można zdefiniować przez uprawnienia przysługujące poszczególnym ludziom. Przez dane uprawnienie należy rozumieć możliwość określonego działania jednostki uznawaną w pewien sposób przez jej społeczne otoczenie. Owo usankcjonowanie polega na powstrzymywaniu działań innych osób, które mogłyby przeszkodzić w wykorzystywaniu owej możliwości. Uprawnieniem naczelnym, odróżniającym liberalizm od innych filozofii państwa, jest przy tym to, że dozwolone jest wszystko, co nie jest wyraźnie zakazane⁵. Przy tej zasadzie ciężar dowodu spoczywa na tym, kto chce wolność innych ograniczyć.

Na otoczenie każdej jednostki składają się inni ludzie, których – przy takich rozważaniach – nazywamy zwykle „społeczeństwem”, oraz państwo. Zagadnienie indywidualnej wolności rozpatrywane w skali kraju można więc wyrazić dwiema relacjami: jednostka–społeczeństwo oraz jednostka–państwo.

Na pierwszej płaszczyźnie dostrzegamy m.in. kwestię kolektywistycznych presji, które – pod groźbą silnej dezaprobaty ze strony innych ludzi – wywołują w poszczególnych osobach zachowania konformistyczne, tzn. zgodne z określonymi normami, na przykład z tradycją. Takie zachowania można traktować jako wyraz zawężenia indywidualnej wolności, nie przesądzając, czy – z pewnych punktów widzenia – jest to uzasadnione, czy też nie. Tutaj możemy tylko zauważyć, że społeczeństwa różnią się pod względem siły i treści owych presji. Patrząc na problem dynamicznie, dostrzegamy też, że w społeczeństwach Zachodu siła kolektywnych nacisków w sprawach sposobu prywatnego życia poszczególnych jednostek wyraźnie osłabła. Możemy to inaczej wyrazić jako wzrost tolerancji dla różnych stylów życia. Wywołuje to debaty, czy np. z punktu widzenia spójności rodziny, a więc dobra ludzi należących do przyszłych pokoleń, nie przekroczono przy tym pewnych dopuszczalnych granic.

Problem jednostka–społeczeństwo obejmuje także pytanie, jak silną ochronę w normach wewnętrznych, np. moralnych, znajdują wolności inne niż swoboda stylu osobistego życia, np. wolność gospodarcza. Tutaj możemy odnotować pewien paradoks. Otóż w czasie, gdy w społeczeństwach Zachodu wzrosło społeczne przyzwolenie dla zwiększonej swobody w tej pierwszej sferze, wyraźnie słabło psychospołeczne oparcie dla ideału wolności gospodarczej. Nastąpiło to z pewnością pod wpływem antywolnościowych, kolektywistycznych teorii, o których była już mowa⁶. Dopiero bankructwo socjalizmu i innych form etatyzmu stwarza szansę na odbudowę społecznego szacunku dla prywatnej własności, wolnego rynku, swobody umów, itp. Zdaniem wielkiego myśliciela Maxa Webera, taki stosunek istniał niegdyś dzięki pewnym religiom, zwłaszcza protestantom. Tworzyły one – jak to określił Weber – „ducha kapitalizmu”⁷.

Państwo, prawo, wolność

Problem wolności istnieje jednak głównie w płaszczyźnie jednostka–państwo. Tutaj od wieków rozważa się centralny dylemat filozofii politycznej i praktycznego rządzenia: jak sprawić, aby państwo było strażnikiem szeroko zakrojonej wolności, a nie jej despotycznym lub paternalistycznym niszczycielem. W ciągu ostatnich stu lat ścierały się tu dwa stanowiska: liberalny indywidualizm i antyliberalny etatyzm. Ten pierwszy kładł nacisk na szeroki zakres wolności jednostki, ale zarazem dostrzegał, że może być ona zagrożona zarówno przez innych ludzi, jak i przez państwo. Liberalne rozwiązanie polega na takim ukształtowaniu sfery działania państwa, aby chroniło ono ów szeroki zakres indywidualnej swobody przed naruszeniami ze strony innych ludzi, ale zarazem samo go nie naruszało. Rdzeniem tego rozwiązania jest porządek państwowoprawny, który daje poszczególnym ludziom szeroki zakres wolności oraz ochronę przed jego naruszeniem ze strony innych osób. Silne państwo na straży szeroko zakrojonej indywidualnej wolności – oto istota liberalnej koncepcji. Obejmuje ona zgodę na państwowy przymus o tyle, o ile służy on ochronie tej wolności. Jak jednak sprawić, aby wolność nie ulegała erozji wskutek uchwalania pod wpływem presji odcinkowych rozmaitych prawnych ograniczeń, zwłaszcza w dziedzinie gospodarczej (szczegółowe przepisy, rosnące podatki)? Za główne zabezpieczenie uważa się odpowiednio ukształtowaną konstytucję, czyli zestaw aktów prawnych najwyższego rzędu, które trudno zmienić i które wskutek tego wyznaczają ramy dla legislacji niższego rzędu. Konstytucja powinna zawierać m.in. normy chroniące szeroki zakres indywidualnej wolności przed próbami ingerencji ze strony samego państwa.

Wielkim pytaniem jest tu oczywiście to, w jakich okolicznościach da się taką konstytucję przygotować i uchwalić. Można wątpić, czy jest to możliwe w atmosferze przedwyborczej walki politycznej.

Antyliberalny etatyzm oparty był na teorii, która klucz do rozwoju upatrywała w zawężeniu indywidualnej wolności, szczególnie gospodarczej, i w odpowiednim rozszerzeniu uprawnień i działań państwa. Oparty był on na wierze w przymus i centralnie ustanowiony porządek oraz na głębokiej podejrzliwości co do tego, że ład i rozwój mogą się wyłaniać ze spontanicznego działania wolnych ludzi. Zwolennicy tej doktryny sądzili też, że szeroki zakres wolności gospodarczej nieuchronnie rodzi wielkie nierówności majątku i – dochodu. Szczytową formą tej doktryny, realizowaną przez kilkadziesiąt lat w naszej części świata, był socjalizm. Antyliberalny etatyzm ogarnął też po II wojnie światowej większość Trzeciego Świata. Jego myślowe ślady są żywe do dziś. Wyrażają się one, zarówno na Wschodzie, jak i na Zachodzie, w tym, że – jak wspomniałem – ideał wolności gospodarczej ma dużo słabsze oparcie w kręgach intelektualnych i wśród opinii publicznej niż ideał innych wolności. Albowiem to właśnie ten pierwszy ideał był szczególnie agresywnie atakowany przez teorie, które w wolności gospodarczej upatrywały główne źródło zagrożeń dla rozwoju i równości. Ponadto mało kto obiecuje sobie dzisiaj korzyści z zawężenia wolności pozagospodarczych i miałby śmiałość się tego domagać. Natomiast redukcja swobody gospodarczej, np. w formie ograniczenia możliwości importu, może być nadal drogą do osiągnięcia przez krajowych producentów dodatkowych korzyści. Próby takie są zawsze podejmowane pod hasłem ochrony interesu publicznego.

Mówiąc o wolności jako zbiorze uprawnień związanych z krajowym systemem prawa, należy rozróżnić trzy rzeczy. Po pierwsze – uprawnienia zawarte w aktach prawa, np. w prawie wyborczym czy w prawie własności. Uprawnienia te nie dotyczą konkretnych ludzi, lecz obywateli jako takich. Niektóre z tych ogólnych praw mogą być niemal automatycznie wykorzystane przez każdego z nich. Tak np. każdy dorosły obywatel może w demokracji uczestniczyć w głosowaniu. Inne ogólne uprawnienia nie mogą być tak powszechnie realizowane przez wszystkich uprawnionych. Tak np. wolność prywatnej przedsiębiorczości nie oznacza, że wszyscy zostaną prywatnymi przedsiębiorcami, zależy to bowiem m.in. od indywidualnych predyspozycji. Ci, którzy nimi zostają, nabywają – dzięki istnieniu ogólnej normy wolności gospodarczej – konkretne uprawnienia własnościowe. Podobnie, nie wszyscy są w stanie w równym stopniu bezpośrednio korzystać z wolności słowa. Wreszcie chodzi o to, z jakiej państwowej ochrony korzystają poszczególni ludzie. Za pomocą trzech wymienionych pojęć: uprawnień ogólnych, uprawnień konkretnych oraz stopnia ich ochrony przez państwo, można wyrazić główne problemy wolności, prawa i równości w społeczeństwie.

Tak np. systemy współczesne różnią się od ustrojów, jakie istniały jeszcze w XIX wieku, tym, że dorośli nie są już zróżnicowani pod względem zakresu wolności, jaki daje im ogólny ład prawny. Jest to, historycznie rzecz biorąc, zupełnie nowa sytuacja.

Nieco ponad sto lat temu istniała przecież w Polsce pańszczyzna. Kobiety w Szwajcarii uzyskały prawa wyborcze dopiero po II wojnie światowej. Ostatnie kilkadziesiąt lat to pierwszy w dziejach okres realizacji ideału równej prawnej wolności, a ta jest z kolei zasadniczym składnikiem liberalnego ideału równości szans.

Jak powiedziałem, nie wszystkie rodzaje ogólnych praw mogą być wykorzystane przez wszystkich formalnie uprawnionych. Doktryny wrogie wolności, przede wszystkim marksizm, traktowały to jako powód, by podważać znaczenie owych ogólnych wolności, nazywając je “czysto formalnymi”. Takie postępowanie było jednak absurdalne. Ludzie są bowiem nieuchronnie zróżnicowani pod względem swoich predyspozycji. W tej sytuacji istnieją tylko dwa rozwiązania. Albo – w imię równości – tak zredukować zakres ogólnych wolności, aby nawet najmniej uzdolniony członek społeczeństwa był w stanie je wykorzystać, albo też przyjąć duży zakres owych swobód, godząc się z tym, że nie wszyscy będą mogli je realizować w równym stopniu. Ci, którzy krytykują ten drugi stan rzeczy, popierają – chcąc nie chcąc – pierwsze rozwiązanie. Krytyka “burżuazyjnych wolności” wynika również z przekonania, że to przymus państwa i centralne kierowanie są receptą na sukces gospodarczy. Nie dostrzegano, że szeroki zakres ogólnych wolności umożliwia wykorzystanie ludzkich uzdolnień, a przez to – służy wszystkim członkom społeczeństwa.

Od problemu nieuchronnego zróżnicowania stopnia wykorzystania pewnych wolności trzeba odróżnić ewentualne zróżnicowanie państwowoprawnej ochrony uprawnień różnych członków społeczeństwa. Tego drugiego stanu nie da się wywieść z nieuniknionego zróżnicowania ludzi, a wobec tego nie można go usprawiedliwić. A tymczasem taka właśnie sytuacja jaskrawo występowała w wielu krajach Trzeciego Świata, w których – w odróżnieniu od socjalizmu – prywatna własność nie została zakazana. Tak np. do niedawna w Peru – jak to opisał w głośnej książce Hernando de Soto – 90 proc. ludzi nie miało formalnych tytułów własności do użytkowanych przez siebie domów i nieruchomości. Nie mogli więc oni korzystać z ochrony swych uprawnień przez państwo; przeciwnie – byli skazani na opłacanie się państwowym urzędnikom. Natomiast mała bogata oligarchia korzystała z pełnej państwowej ochrony swoich dużych uprawnień⁸. Sytuację tę można zasadnie krytykować zarówno dlatego, że jest niesprawiedliwa, jak i dlatego, że hamuje ona rozwój gospodarczy. Ludzie pozbawieni ochrony prawnej użytkowanego przez siebie majątku nie będą bowiem w niego na większą skalę inwestować. Usunięcie tego zróżnicowania – przyspieszając rozwój biedniejszej części społeczeństwa – zarówno zmniejszyłoby nierówności dochodu, jak i zwiększyłoby dynamikę całej gospodarki.

Wolność a równość

Na tym tle można wyraźnie pokazać, na czym polega liberalny wzorzec połączenia wolności i równości. Prymat ma tu duży zakres ogólnych prawnych swobód. Równość wyraża się natomiast tym, że wszyscy mogą – jeśli tylko pozwalają im na to ich predyspozycje – z nich korzystać, oraz wysokim i równym stopniem ochrony praw, czyli równością wobec prawa. Nie podejmuje się działań zmierzających do bezpośredniego zrównania faktycznych życiowych sytuacji poszczególnych ludzi, w tym ich majątku i dochodu. Można powiedzieć, że jest to ideał maksymalnej równości uczestnictwa w szeroko zakreślonej wolności albo jeszcze inaczej – równości w zakresie szerokiego zestawu szans. Realizacja tego ideału jest w stanie zapewnić nie tylko szybszy rozwój, ale i mniejsze nierówności sytuacji niż urzeczywistnienie etatystycznych koncepcji zawężonej – w imię równości – wolności gospodarczej. Nie powinno to dziwić: owemu zawężaniu towarzyszy potęga państwowego aparatu, a wraz z tym jaskrawe zróżnicowanie społeczeństwa pod względem dostępu do władzy. A nierówność władzy to nierówność zakresów wolności. Grupy mające dostęp do tego aparatu mogą uzyskiwać – dzięki uzyskiwanym przywilejom – rozmaite korzyści majątkowe. Wraz z koncentracją szczegółowej władzy w rękach państwa pojawia się więc i niebezpieczeństwo silnych ekonomicznych nierówności. To w części tłumaczy, dlaczego kraje Ameryki Łacińskiej, które na szeroką skalę uprawiały do niedawna etatystyczny interwencjonizm, nie tylko rozwijały się wolniej, ale i odznaczały się dużo większymi nierównościami niż “azjatyckie tygrysy”, które były dużo bliższe realizacji liberalnego wzorca połączenia wolności i równości⁹.

Zależności między wolnościami

Można mówić o różnych rodzajach wolności zależnie od sfery życia, której one dotyczą. Podstawą wszystkich innych wolności jest wolność osobista. Następnym rodzajem jest wolność gospodarcza, która odnosi się do działalności zarobkowej i obejmuje swobodę prywatnej przedsiębiorczości, swobodę zawierania umów, wyboru zawodu, typu i miejsca pracy. Własność i wolność są więc ze sobą pojęciowo związane. Wyeliminowanie własności prywatnej oznacza usunięcie istotnego składnika wolności. Przez wolność polityczną rozumie się zwykle to, że obywatele mają autentyczne prawa wyborcze. Wolność tę można zatem utożsamiać z demokracją, a jej brak z istnieniem innego niż wybory, tzn. niedemokratycznego sposobu zmiany władzy w państwie – np. w drodze zamachu stanu, dynastycznego dziedziczenia, wskazania następcy przez poprzedniego władcę (jak np. dotąd w Meksyku) itp. Autentyczne wybory mogą być organizowane, jeśli istnieje swoboda prezentowania bez obawy różnych programów. Wolność polityczna wymaga więc tzw. wolności obywatelskich: swobody słowa, zrzeszania się itp. Trzeba jednak dodać, że owe wolności istniały również w niektórych systemach nie zaliczanych do demokratycznych, np. monarchiach konstytucyjnych. Powyższe uwagi prowadzą nas do wielkiego pytania, jakie zależności istnieją pomiędzy różnymi rodzajami wolności albo inaczej – w jakim stopniu wolność jest podzielna. Chodzi tu o empiryczne zagadnienie, w jakim stopniu wolności można dzielić, tzn. realizować – w skali kraju – tylko w niektórych sferach.

Otóż, jak stwierdziliśmy, wolność polityczna wymaga wolności obywatelskich. Milton Friedman zwrócił ponadto uwagę, że trudno oczekiwać trwałego utrzymywania się wolności politycznej bez swobodnej prywatnej przedsiębiorczości i wolnego rynku: przy gospodarce poddanej silnej kontroli państwa opozycję można by łatwo pozbawić materialnych możliwości konkurowania, np. druku plakatów czy przygotowywania programów filmowych¹⁰. Socjalizm w gospodarce trudno zatem pogodzić z demokracją w polityce. Są ku temu dodatkowe i chyba ważniejsze powody, m.in. to, że socjalizm jest skazany na kiepskie wyniki gospodarcze, co musi wywoływać społeczne niezadowolenie. Owo niezadowolenie musiałoby albo zostać stłumione, co oznaczałoby upadek demokracji, albo też – poprzez wybory – doprowadziłoby prędzej czy później do prokapitalistycznych reform.

W sumie widzimy, że wolności politycznej nie da się odłączyć od wolności obywatelskich oraz dużego zakresu wolności gospodarczej, czyli rynkowego kapitalizmu.

Potwierdza to dotychczasowe doświadczenie: wszystkie kraje o trwałej demokracji miały zarazem gospodarkę kapitalistyczną i duży zakres wolności obywatelskich. Doświadczenie pokazuje jednak, że duży zakres wolności gospodarczej może występować – przynajmniej przez pewien czas – bez praw wyborczych obywateli. Jest to przypadek prokapitalistycznych reżimów autorytarnych, jakie do niedawna istniały w Korei Południowej, na Tajwanie czy w Chile. Mamy tu jednak do czynienia z pewną długofalową zależnością: systemy te uruchamiają bardzo szybki rozwój gospodarczy, a rozwój ten rodzi warunki sprzyjające politycznej demokracji – zwiększa ekonomiczną niezależność ludzi od państwa oraz rodzi wraz ze wzrostem dochodu i wykształcenia rosnące zapotrzebowanie na wolność polityczną. Nie jest więc zapewne przypadkiem, że wymienione tu kraje przeszły w ostatnich latach do demokracji.

Wspomniane procesy związane ze sprawną gospodarką kapitalistyczną są również istotne dla umocnienia wcześniej wprowadzonej demokracji. Ten, kto umacnia sprawny kapitalizm, czyli wolność gospodarczą, służy zarówno rozwojowi gospodarki, jak i demokracji, ten, kto go osłabia – szkodzi jednej i drugiej. Demokracja ma dużo więcej do zawnieszczenia kapitalizmowi niż kapitalizm demokracji. Być zatem antykapitalistycznym demokratą to tak, jak próbować siać zboże na pustyni.

Znaczenie różnych wolności

Każda z wolności jest wartością, ale poza tym każda – choć w różnym stopniu – służy innym celom. Wolność polityczna, czyli możliwość wyboru rządzących przez rządzonych najlepiej – spośród różnych możliwych sposobów – służy godności człowieka w jego stosunkach z państwem. Demokracja zapewnia też w warunkach współczesnych najwyższy stopień społecznej legitymizacji państwa.

Wolność słowa jest niezbędna dla rozwoju różnych form ludzkiej twórczości; dla poszukiwania prawdy i dla porozumiewania się między ludźmi.

Wolność gospodarcza, która wyraża się w wolnorynkowym kapitalizmie, służy, jak wspomniano, powstaniu i utrzymaniu wolności politycznej. A poza tym wolność gospodarcza jest fundamentalnym warunkiem rozwoju gospodarki, czyli stałej poprawy ekonomicznych warunków życia ludzi. Wolność ta zapewnia bowiem

możliwość stałego poszukiwania i wypróbowywania nowych metod produkcji i organizacji życia gospodarczego oraz nowych dóbr, czyli w sumie – innowacje. A one są główną siłą napędową rozwoju gospodarki. Wolność ta umożliwia ponadto konkurencję między dostawcami różnych dóbr, co dodatkowo wzmacnia pęd do innowacji i zmusza do gospodarności.

¹ Wnikliwą analizę tych ideologii przeprowadza Isaiah Berlin w swym klasycznym eseju *Dwie koncepcje wolności*, w: *Cztery eseje o wolności*, Warszawa 1991.

² Takie poglądy analizuje Ludwig von Mises, *Liberty and Property*, Auburn, Alabama 1988.

³ Sidney Hook, *Paradoxes of Freedom*, New York 1987.

⁴ Isaiah Berlin, *op. cit.*, s. 163.

⁵ Por. Maria Szyszkowska, *Przymus prawny jako podstawa moralności*, „Studia Polityczne” nr 1, 1991, s. 61–71.

⁶ Wybitny ekonomista J. A. Schumpeter głosił wręcz w latach czterdziestych, że kapitalizm upadnie wskutek antykapitalistycznych poglądów głoszonych przez intelektualistów, zob. *Capitalism, Socialism, and Democracy*, New York 1950.

⁷ Zob. Max Weber, *Etyka protestancka a duch kapitalizmu*, Lublin 1994 (oryginał niemiecki opublikowano w 1905 r.).

⁸ Hernando de Soto, *The Other Path*, New York 1989.

⁹ Zob. *The East Asian Miracle*, „Economic Growth and Public Policy”, A World Bank Policy Report, Washington.

¹⁰ Zob. M. Friedman, *Kapitalizm i wolność*, Warszawa 1993.

ALCHEMIA SYSTEMÓW

Cztery osie

Żyjemy w wyjątkowej epoce wielkich zmian systemów w wielu krajach. W takich czasach nietrudno zgubić orientację i poczucie kierunku. Możemy je uzyskać, sytuując rozmaite systemowe konfiguracje na czterech osiach, poprzez określenie rodzaju stosunku, jaki łączy państwo z: gospodarką, innymi państwami, własnym społeczeństwem oraz innymi organizacjami działającymi na jego terytorium.

Stosunek do innych państw

Ze względu na stosunek do innych państw możemy – upraszczając nieco sprawę – mówić o krajach niezależnych i zależnych politycznie. Zależność dotyczy najczęściej polityki zagranicznej oraz kształtowania systemu wewnętrznego danego kraju. W Polsce – liberalizując gospodarkę oraz z oporami ją prywatyzując – usuwamy skutki dawnej zależności od ZSRR. Na marginesie: czy nie jest paradoksem, że prywatyzacja sektora państwowego, która najpierw była niemożliwa wskutek owej zależności, później w znacznej mierze była blokowana przez czynniki wewnętrzne? Niektórzy politycy chcą przez demonizowanie zagranicznego kapitału zbić kapitał polityczny, pozbawiając w ten sposób kraj inwestycji, które mogłyby tworzyć miejsca pracy. A załogi niektórych co bogatszych – jak na razie – przedsiębiorstw – uważają, że to im należy się zakładowy majątek i nie zdają sobie chyba sprawy, że bez zewnętrznego zastrzyku technologii i kapitału może im rychło w oczy zaświecić widmo bankructwa. W gospodarce rynkowej nawet największe przedsiębiorstwa nie są chronione przed upadkiem. Świadczą o tym np. ogromne kłopoty IBM czy General Motors, czy też bankructwo i zniknięcie wielkiej linii lotniczej Panam.

Niezależności politycznej kraju nie należy mylić z brakiem zewnętrznych oddziaływań gospodarczych. Wszystkie kraje, szczególnie mniejsze, zależą od tego, co dzieje się poza ich granicami, zwłaszcza w krajach dużych. Stopa procentowa Bundesbanku, deficyt budżetu w Stanach Zjednoczonych czy w Niemczech poważnie wpływają na sytuację gospodarczą w całym świecie. Tak np. eksplozja płac w Niemczech Wschodnich wywołała tam masowy upadek przedsiębiorstw, co wymusiło ogromne przekazy pieniędzy z Niemiec Zachodnich. Przekazy te wpędziły bogate Niemcy w rosnący deficyt budżetu, a deficyt ten – zapełniany przez pożyczanie pieniędzy w kraju i na międzynarodowych rynkach finansowych – podbił stopy procentowe w Niemczech i na świecie. Skutki odczuli wszyscy. Generalnie więc, im mniej dyscypliny w polityce gospodarczej wykazują wielkie kraje, tym gorzej jest dla krajów mniejszych. Nie znaczy to oczywiście, że najlepiej wobec tego izolować się od świata zewnętrznego. Jest on bowiem zarazem źródłem niezastąpionych szans rozwoju: wiedzy, technologii, konkurencji itp.

Odcinanie się od zagranicy przypominałoby rezygnację z ognia i spożywanie surowego mięsa tylko dlatego, że ogniem można się poparzyć.

Wszystkie kraje, którym udało się wyrwać z zacofania i dogonić zagranicznych liderów gospodarczych intensywnie korzystały z ich pozytywnego doświadczenia i starały się nie powtarzać ich błędów. Wszystkie kraje, które trwały w izolacji, trwały też i w relatywnym zacofaniu albo ostatecznie znalazły się w takiej sytuacji.

Państwo a społeczeństwo

Ze względu na stosunek państwa do własnego społeczeństwa rozróżniamy systemy demokratyczne i niedemokratyczne (autorytarne). W tych pierwszych władze państwowe są wybierane i zmieniane przez ogół

obywateli w regularnie odbywanych i autentycznych wyborach. W systemach niedemokratycznych działają inne mechanizmy wyłaniania rządzących, np. przewrót policyjno-wojskowy czy walka o władzę w ramach partyjno-państwowej biurokracji. W takich systemach, jeśli w ogóle organizuje się wybory, to czysto fasadowe, w parlamencie nie ma realnej opozycji i służy on do “zaklepywania” decyzji podejmowanych gdzie indziej. Wszystko to znamy z naszej niedawnej historii.

Jak zwykle, istnieje gama systemów pośrednich. Tak np. w Meksyku od dziesięcioleci rządzi ta sama partia – Partia Instytucjonalno-Rewolucyjna, silnie zrośnięta z aparatem państwa i kontrolująca proces wyborów. Nie jest to jednak typowy reżim dyktatorski, a pewna liberalizacja polityczna, która dokonuje się w ostatnich latach, przesuwa go wyraźnie ku systemom pośrednim. Jest to zresztą ogólne zjawisko marszu ku demokracji, jaki obserwujemy współcześnie w wielu krajach świata. Pierwsza fala demokratyzacji systemu politycznego była ograniczona głównie do krajów Zachodu i nastąpiła w II połowie XIX wieku i w pierwszych dziesięcioleciach obecnego stulecia. Polegała ona na rozszerzaniu prawa wyborczego – ograniczonego w punkcie startu przez cenzus podatkowy (czyli zdolność do płacenia podatków) – na wszystkich dorosłych obywateli. To z kolei wiązało się z tworzeniem i rozwojem partii politycznych. Tak powstała masowa demokracja, która stała się do tego stopnia normą, że jest utożsamiana po prostu z demokracją.

Demokracji nie należy mylić z pojęciem “społeczeństwa obywatelskiego”, czyli sytuacji, gdy ludzie mogą tworzyć wiele niezależnych od państwa zrzeszeń. Owszem, demokracja idzie w parze ze “społeczeństwem obywatelskim”, ale “społeczeństwo obywatelskie” istniało w niektórych krajach Europy Zachodniej w XIX wieku przed wprowadzeniem masowej demokracji. Podobnie: demokracji nie należy mylić z państwem prawa, którego przeciwieństwem jest państwo policyjne. Demokracji towarzyszy zwykle państwo prawa, ale państwo prawa występowało – we wspomnianych krajach Europy Zachodniej – przed wprowadzeniem masowej demokracji. Tak więc to, co potocznie nazywa się “demokracją”, jest w gruncie rzeczy połączeniem trzech mechanizmów: demokracji jako szczególnego sposobu wyłaniania i odwoływania rządzących, społeczeństwa obywatelskiego i państwa prawa. Demokracja nie może trwale istnieć bez tych dwóch ostatnich mechanizmów, ale owe mechanizmy mogą – przynajmniej w pewnych warunkach – istnieć bez demokracji.

Państwo a inne instytucje

Trzecim ważnym wymiarem zróżnicowania porządku instytucjonalnego społeczeństw jest stosunek państwa do innych instytucji działających na jego terytorium. Historycznie rzecz biorąc, najważniejsze były chyba instytucje religijne, które łączyły z państwem rozmaite relacje. Historia zna wiele wypadków zlania się władzy państwowej i religii. Zasada “czyja władza, tego religia” pozostawiła widoczne ślady w religijnej geografii Niemiec, gdzie – zależnie od wyznania panującego przed wiekami na danym terytorium władcy – wyznaje się dziś protestantyzm albo katolicyzm. W tych wypadkach religia służyła często władzy świeckiej. Trudno więc mówić o politycznej (a więc i prawodawczej) władzy czynników kościelnych, czyli o teokracji. W świecie współczesnym tendencję teokratyczną reprezentuje – jak dotąd – najwyraźniej islamski fundamentalizm. Iran ajatollahów i mullahów jest punktem szczytowym współczesnej teokracji. Można chyba zaryzykować historyczne uogólnienie: im silniejszy wpływ czynników kościelno-religijnych w państwie, tym mocniejszym ograniczeniom prawnym, a więc egzekwowanym przy wykorzystaniu państwowego aparatu przymusu, podlega osobiste życie ludzi.

Jak to bowiem zauważa m.in. Leszek Kołakowski, pokusa zastosowania tego przymusu w miejsce perswazji, w celu zmiany sposobu życia ludzi na zgodny z normami danej religii, jest niemal nieodparta.

Innym typem organizacji, która uzyskała w niektórych krajach silny wpływ na państwo są związki zawodowe. Tak było np. do niedawna w Wielkiej Brytanii, gdzie związki, tworząc niegdyś Partię Pracy, zawarowały sobie duży wpływ na wybór kandydatów na posłów i na liderów partii. Jej poprzedni przywódca, John Smith, stara się zrzucić tę polityczną zależność i natrafia na silne opory związkowych bossów. Ma jednak za sobą poparcie większości elektoratu swojej partii, który nie poddaje się łatwo sloganom, że to tylko związki zawodowe rzeczywiście reprezentują interesy świata pracy. Bez silnego poparcia społeczeństwa, zniecierpliwionego ekscesami związkowych elit, pani Thatcher nie byłaby wcześniej w stanie ograniczyć nadmiernie rozbudowanych praw i przywilejów związków zawodowych.

Wreszcie stosunek państwa do gospodarki. Może być on bardzo różny. Na jednym krańcu państwo trwale wyłącza “niewidzialną rękę”. Wtedy cała masa problemów spada na “widzialną rękę” rozbudowa-

nej polityczno-gospodarczej biurokracji. Pamięamy to z własnego doświadczenia: Komisja Planowania, liczne branżowe ministerstwa, dziesiątki zjednoczeń itp. Na drugim krańcu państwo koncentruje się tylko na pewnej liczbie fundamentalnych funkcji, których nikt inny nie jest w stanie podjąć: tworzeniu i egzekwowaniu prawa, obronie narodowej, polityce zagranicznej, itp. Istnieje, oczywiście, wiele pośrednich wariantów roli państwa w gospodarce, np. kapitalizm z nadmiernie rozbudowaną rolą państwa, a przeto – mało efektywny. Jednakże reformy podejmowane w ostatnich kilkunastu latach we wszystkich praktycznie grupach krajów: bogatych państwach kapitalistycznych, Trzecim Świecie, dawnych krajach socjalistycznych, wyraźnie przesuwają pozycje państwa w gospodarce od pierwszego krańca skali – ku drugiemu. Tak np. w Afryce sukcesy ekonomiczne osiągają tylko kraje, które wytrwale realizują trudne reformy rynkowe – Ghana, Botswana, Tunezja czy Maroko. Negatywne doświadczenia różnych odcieni etatyzmu (socjalistycznego, narodowego, populistycznego) sprawiają, że nie ma współcześnie reform o przeciwnym kierunku. Możliwy jest natomiast dryf w formie bezrefleksyjnego lub wymuszonego interwencjonizmu. Zagraża on polskiej gospodarce.

Tablica systemów

Krzyżując wymienione cztery kryteria, uzyskujemy – mówiąc nieco żartobliwie – swego rodzaju “tablicę Mendelejewa”. Interesujące jest przy tym nie tylko to, jakie pozycje tej tablicy zostały przez historię wypełnione, ale – jeszcze bardziej – jakie nie zostały. Może to bowiem świadczyć o tym, że – na zasadzie pewnej alchemii systemów – pewne rozwiązania się wzajemnie “odpychają”. Tak np. kapitalizm okazał się zdolny do współistnienia zarówno z demokratycznymi, jak i niedemokratycznymi ustrojami politycznymi, natomiast socjalizm – tylko z tymi drugimi. Ci, którzy są entuzjastami demokracji i zarazem przeciwnikami wolnego rynku i prywatyzacji, powinni więc zastanowić się nad spójnością swego stanowiska. Budzi ono zresztą zastrzeżenia nie tylko na gruncie historii i swego rodzaju “systemowej logiki”, lecz także, jeśli chodzi o założenia co do roli przeciętnego człowieka. Otóż uznanie dla demokracji opiera się na założeniu, że masowy wyborca jest najlepszym sędzią w sprawach kraju. Nawet jeśli rozwiązania demokratyczne są niedoskonałe, a przynajmniej niektórzy ludzie mają ograniczoną wiedzę o sprawach publicznych i są w związku z tym podatni na polityczną manipulację, którą można porównać do ekscesów reklamy na rynku. Uznanie wolnego rynku ma u podstaw podobne założenie, że masowe decyzje wolnych ludzi dają najlepszy z możliwych, zbiorowy wynik w gospodarce, nawet jeśli mają oni ograniczoną wiedzę, a struktury rynkowe nie zapewniają doskonałej konkurencji. Trudno więc pojąć, jak można – w ramach logiki – uznawać nadrzędną rolę wolnych masowych decyzji w polityce, ale nie w gospodarce. Tym bardziej że – jak to pokazał m.in. Fryderyk Hayek, wybitny austriacki ekonomista i laureat Nagrody Nobla z ekonomii – rynek potrafi sprawnie funkcjonować w sytuacji, gdy jego poszczególni uczestnicy mają bardzo ograniczoną informację o całości procesów gospodarczych.

Dużo większe informacyjne i decyzyjne problemy występują w demokratycznym systemie politycznym (ale w niedemokratycznym – nie mniejsze). Pokazał to m.in. inny laureat Nagrody Nobla, James Buchanan, współtwórca teorii “wyboru publicznego”, która analizuje oddziaływania między wyborcami, politykami i państwowymi urzędnikami i stara się określić ich łączny wynik. Trzeci ekonomista i laureat tej nagrody, Kenneth Arrow, udowodnił, że w polityce nie ma żadnego oczywistego sposobu przejścia od zróżnicowanych preferencji indywidualnych do jednoznacznej “woli zbiorowej”.

ZBIOROWA MĄDROŚĆ

CZY PSYCHOLOGIA TLUMU?

Demokrację definiuje się często w idealizujący sposób, na przykład jako system władzy ludu. Lepiej ją określać w konkretnych i neutralnych emocjonalnie kategoriach – jako system, w którym władze państwowe są wybierane i zmieniane przez ogół obywateli w regularnych i autentycznych wyborach. Dzięki temu łatwiej analizować zalety i wady demokratycznego ładu. Unika się też niebezpieczeństwa idealizujących definicji. Kształtują one mianowicie wyobrażenia, które nie mogą być urzeczywistniane, a zatem prowadzą często do rozczarowania i – niekiedy – do odrzucenia doniosłych społecznie rozwiązań.

Największego znaczenia demokratycznego sposobu wyboru władz państwa upatrywałbym w tym, że spośród wszystkich możliwych systemów politycznych najlepiej chroni on godność człowieka w stosunkach z państwem, które z definicji ma – albo przynajmniej powinno mieć – prawny monopol na stosowanie przymusu wobec ludzi zamieszkałych na jego terytorium. Pragmatycznych wartości demokracji należy szukać w tym, że – w warunkach współczesnych – zapewnia ona najwyższą legitymizację państwa w oczach jego obywateli, tzn. największe prawdopodobieństwo, że będą się oni stosować do jego praw. Wcześniejsze techniki legitymizacji, np. uświęcanie władzy monarszej przez władzę religijną, nie mogą być współcześnie tak skuteczne.

Wartości demokracji nie należy natomiast raczej upatrywać w tym, że sama przez się, dzięki temu właśnie sposobowi wyłaniania władz państwowych, zapewnia wysoką efektywność i rozwój gospodarczy. Gdyby tak było, to najlepszym systemem byłby demokratyczny, nierynkowy socjalizm, oparty na “demokratycznym” centralnym planowaniu, w którego ramach obywatele – bezpośrednio lub za pośrednictwem parlamentu – głosowaliby nad tym, ile wytwarzać stali, mieszkań, samochodów, zboża, mięsa, skarpetek, herbatników itp. i rozdzielali środki zgodnie z tymi decyzjami. Nietrudno zauważyć, że taki system nie mógłby dłużej się utrzymać i działałby nie lepiej niż socjalizm biurokratyczny. Kraje Zachodu nie stały się bogate dlatego, że były demokratyczne, ale dlatego, że były kapitalistyczne.

Nie oznacza to, że w imię gospodarczego rozwoju należy się cofnąć do rozwiązań niedemokratycznych. Oprócz faktu, że demokracja służy godności człowieka i legitymizacji państwa, istotne jest to, że rozwiązania te wcale nie gwarantują gospodarczej pomyślności. Są one bowiem bardzo zróżnicowane pod względem stosunku do gospodarki i nie ma żadnej pewności, że przybrałyby najlepszą z możliwych formę. Wśród systemów autorytarnych można mianowicie wyodrębnić autokracje prokapitalistyczne (m.in. Singapur i – do niedawna – Korea Południowa oraz Tajwan), w których istniały długofalowe podstawy szybkiego rozwoju gospodarczego: stabilność polityczna, mocny pieniądź, ograniczony budżet państwa, proeksportowa orientacja, prężny sektor prywatny, stosunki pracy umożliwiające szybki wzrost produktywności. Ale znamy również autokracje populistyczne, zabójcze dla rozwoju gospodarczego, gdyż związane ze słabym pieniądzem, wysoką inflacją, protekcyjnizmem, dużym sektorem publicznym itp. Klasycznym przykładem była Argentyna za czasów Perona. W populistycznych autokracjach państwo, wyłączając konkurencję i korzyści ze specjalizacji międzynarodowej oraz wprowadzając wysokie deficyty budżetowe i wywołując niestabilność monetarną, paraliżuje tkwiące w kapitalizmie siły rozwoju. Jednym z pospolitych błędów, często popełnianych w dyskusjach nad krajami Trzeciego Świata, jest przypisywanie ich problemów kapitalizmowi, a nie takiemu właśnie obezwładniającemu działaniu populistycznego etatyzmu. Wreszcie pamiętamy autokracje socjalistyczne, gdzie państwo – z opłakanymi skutkami – dążyło do całkowitej likwidacji rynku i prywatnej własności.

Nie należy zatem cofać się do rozwiązań autorytarnych, lecz umacniać demokrację – tak, aby nie kompromitowała samej siebie i umożliwiała szybki rozwój gospodarczy. W tym celu trzeba jednak znać potencjalne słabości demokracji, aby – gdy tylko jest to możliwe – eliminować je lub przynajmniej zmniejszać.

Słabości demokracji

Jedna z nich polega na niepodejmowaniu przez polityków niezbędnych dla kraju, ale trudnych decyzji –

w obawie przed przegraną w wyborach albo przed grupami nacisku. Może to prowadzić do piętrzenia problemów i – w efekcie – do kryzysu całego kraju. Powoduje to najczęściej wzrost deficytu budżetowego i długu publicznego. Kryzys wymusza zwykle – pod groźbą załamania się gospodarki – drastyczne kroki. Gdyby podjęto je wcześniej, kuracja byłaby mniej bolesna.

Drugą słabością demokracji jest to, że – korzystając z wolności zrzeszania się – towarzyszą jej grupy nacisku, *lobbies*, usiłujące uzyskać dla siebie więcej pieniędzy dzięki ulgom podatkowym lub subsydiom budżetowym albo też ochronie przed konkurencją, co przynosi większe pieniądze przy mniejszym wysiłku. Wszystko to dzieje się, oczywiście, pod hasłem dobra ogólnego. Wybitny amerykański ekonomista Mancur Olson twierdzi, że liczba i wpływy wąskich grup interesu tłumaczą różnice w tempie powojennego rozwoju krajów kapitalistycznych; tam, gdzie grupy te powstawały od dawna – jak np. w Wielkiej Brytanii, Stanach Zjednoczonych – tempo to było wyraźnie słabsze niż w krajach, gdzie przegrana wojna doprowadziła do rozbitcia narosłych wcześniej *lobbies* – np. w Niemczech czy Japonii. Ogólna teza o konflikcie między rozwojem kraju a siłą grup nacisku jest przekonująca. Grupy te starają się bowiem zawsze uzyskiwać dla siebie przywileje, zastępujące to, co jest niezastąpioną podstawą rozwoju: wzrost produktywności przedsiębiorstw i całego kraju. Sama walka o rozdawane przez państwo przywileje dodatkowo osłabia rozwój, gdyż pochłania cenny czas i energię ludzi. W skrajnym wypadku uruchamia ona błędne koło: wzrost konfliktów o podział narodowego bochenka zmniejsza ten bochenek, co z kolei zaostrza konflikty itp.

Trzecią potencjalną słabością demokracji jest posługiwanie się ważnymi dla kraju kwestiami jako narzędziami walki politycznej. Dla zdobycia popularności – albo przynajmniej dla osłabienia oponentów – oskarża się np. zwolenników prywatyzacji, że chcą za bezcen wyprzedać narodowy majątek, zwolennikom reformy systemu emerytalnego zarzuca się, że chcą zgładzić emerytów, zwolennikom reformy służby zdrowia – że chcą uśmiercić pacjentów itp. Wszystko to może opóźniać podejmowanie niezbędnych decyzji i – w efekcie – wpędzić cały kraj w kryzys.

Z trzecią słabością wiąże się czwarta: próba otumanienia wyborców, szczególnie w czasie kampanii wyborczych. Polakom, których obficie raczono najróżniejszymi obietnicami, słabości tej nie trzeba szerzej opisywać. Trzeba tylko dodać, że i na Zachodzie przeprowadza się demagogiczne kampanie o głosy wyborców. Albowiem polityka, jak każda działalność, która ogniskuje duże ambicje, podlega profesjonalizacji, nastawionej na skuteczność. Wyrazem profesjonalizacji jest polityczny marketing, który niekiedy nie przebiera w środkach.

Piątą możliwą słabością jest to, że politycy u władzy odsuwają niekiedy przed wyborami niezbędne, acz niepopularne decyzje, podejmując za to kroki popularne, ale gospodarczo wątpliwe (“wyborcza kielbasa”). W efekcie demokratyczna polityka może wносить cykliczną niestabilność do gospodarczego i społecznego życia. W ekonomii nazwano to zjawisko “politycznym falowaniem koniunktury” (*political business cycle*).

Zabezpieczenia

Natężenie wspomnianych słabości demokracji zależy od klasy polityków. Klasę każdego człowieka można ocenić na podstawie użytku, jaki czyni z wolności. W wypadku polityków chodzi o to, w jakiej mierze dla zdobycia głosów odwołują się do najgorszych stron człowieka – nienawiści, niechęci, zawiści – oraz czy próbują wykorzystywać lub wręcz pogłębiać ignorancję. To pierwsze, w skrajnym wypadku, prowadzi do załamania demokracji, gdyż nie jest ona w stanie utrzymać się w głęboko zantagonizowanym społeczeństwie. To drugie zaprzecza ideałowi demokracji jako racjonalnej metodzie decydowania o sprawach kraju. Taka demokracja wymaga bowiem świadomych, dobrze poinformowanych obywateli.

Słabości demokracji zależą jednak przede wszystkim od rozwiązań instytucjonalnych. Na tym właśnie polu trzeba szukać głównych zabezpieczeń. Dotyczy to z całą mocą demokracji w Polsce. Aby zrozumieć znaczenie tych środków ochronnych, należy najpierw zerwać z naiwnym wyobrażeniem demokracji jako ciągłego parlamentarnego głosowania nad dowolnymi kwestiami w dowolny sposób. Taka praktyka musi prowadzić do skompromitowania demokracji.

Pierwszym zabezpieczeniem jest wyłączenie pewnych kwestii z bieżącego parlamentarnego decydowania albo nałożenie ostrych warunków na możliwość podjęcia przez parlament lub inną władzę państwową określonych decyzji – szczególnie takich, które mogłyby paść ofiarą walki politycznej.

Największe znaczenie ma tu daleko idące oddzielenie gospodarki od polityki, czyli trwałe wyłączenie

zdecydowanej większości decyzji gospodarczych poza obręb jakiegokolwiek władzy politycznej. Najważniejszym środkiem jest w tym wypadku prywatny charakter gospodarki, o ile tylko nie jest ona sprzężona z polityką siecią powiązań lobbystycznych. Ważnym narzędziem oddzielenia gospodarki od polityki jest też dobra konstytucja: zespół norm prawnych najwyższego rzędu, które mają obowiązywać przez – w zasadzie – nieograniczony czas, toteż dla ich zmiany konieczna jest silnie kwalifikowana większość. Nie wystarczy się zatem domagać, aby państwo działało w ramach prawa, w oczekiwaniu, że nie będzie wtedy działać arbitralnie. Jeśli bowiem pewne zasady uważa się za nienaruszalne, to powinny zostać podniesione do rangi norm konstytucyjnych, aby rzeczywiście nie było ich można łatwo zmienić. Dobra konstytucja jest niezbędnym zabezpieczeniem przed kaprysami polityki. Taka konstytucja jest dla demokratycznej polityki tym, czym konkurencja dla rynku.

Normy konstytucyjne powinny m.in. chronić wartość pieniądza przed zakusami populistycznych polityków, którzy uchwalaliby wydatki budżetowe bez realnego pokrycia. Tak stało się w 1993 r. w polskim Sejmie, gdzie ówczesna opozycja uchwaliła 20 bilionów zł pustych pieniędzy na podwyżki emerytur, co zablokował, na szczęście, prezydent. Większość ustabilizowanych krajów demokratycznych ma konstytucyjne zabezpieczenia przed tego rodzaju ekscesami. Tak np. artykuł 113 konstytucji RFN mówi, że ustawy, które zwiększyłyby wydatki lub zmniejszyłyby dochody – w stosunku do wielkości zaproponowanych w budżecie albo w stosunku do ich dotychczasowego poziomu – są nieważne bez zgody rządu.

Innym środkiem ochrony wartości pieniądza jest niezależność banku centralnego, który zarazem czyni się konstytucyjnie odpowiedzialnym za to, aby jego polityka pieniężna służyła ochronie stabilności pieniądza, a nie innym celom. Dlatego niezależny bank centralny może i powinien być rozliczany z tego zadania przez parlament. Oznacza to, oczywiście, że parlament nie powinien się mieszać w samo ustalanie wielkości monetarnych.

Drugim rodzajem zabezpieczeń demokracji przed jej słabościami są procedury regulujące przebieg dyskusji i decydowania w parlamencie. Bez odpowiednich procedur, zamiast zbiorowej mądrości, parlamentem zaczyna rządzić psychologia tłumu, jak np. przy uchwalaniu pamiętnej uchwały lustracyjnej w czerwcu 1992 r. w Polsce. Właściwe procedury przewidują m.in. ważną rolę parlamentarnych komisji i odpowiedni odstęp czasu między przygotowaniem wniosków a ostatecznym głosowaniem. Ważnym zabiegiem – stosowanym np. w Kongresie Stanów Zjednoczonych przy głosowaniu nad projektami praw usuwających rozmaite grupowe przywileje – jest zasada, że listę likwidowanych przywilejów można w głosowaniu albo w całości przyjąć, albo odrzucić. W ten sposób zmniejsza się pole nacisku dla poszczególnych grup interesu.

Trzecim rodzajem zabezpieczeń jest odpowiednio ukształtowany system partii politycznych. W ostrym kontraście do rynku, którego sprawność zależy od wielości rywalizujących ze sobą przedsiębiorstw, w demokratycznej polityce, po przekroczeniu liczby 2, więcej partii nie znaczy lepiej. Przeciwnie – rodzi to konieczność budowania rządów złożonych z kilku partii. W takich koalicyjnych rządach wiele czasu i energii trzeba poświęcać na to, aby rząd się nie rozsypał, a odpowiednio mniej zostaje na rozwiązywanie spraw kraju. W przybliżeniu można powiedzieć, że poziom trudności utrzymania w całości rządu jest równy liczbie uczestniczących w nim partii podniesionej do kwadratu. Z tych samych powodów rządy złożone z wielu partii okazują się nietrwałe, co wnosi niestabilność do życia gospodarczego kraju.

Liczba partii i związane z nią trudności rządzenia krajem zależą od jego szczególnej historii, od zdolności przywódców partyjnych do konsolidacji sceny politycznej. Zależą one również od prawa wyborczego. Ordynacja czysto proporcjonalna jest najgorsza z możliwych – pamiętamy, jak ogromne rodziła rozproszenie. Prawo wprowadzone w 1993 r., z pięcioprocentowym progiem dla pojedynczych partii oraz ośmioprocentowym dla koalicji jest ważnym krokiem naprzód, choć nie powinno być, jak sądzę, krokiem ostatnim.

Czwartym rodzajem zabezpieczeń jest właściwy rozdział demokracji na sferę ogólnopaństwową i lokalną. Sprawny lokalny samorząd jest niezwykle ważną szkołą zarówno gospodarności, jak i demokracji. Należy go chronić przed fluktuacjami i tarciami ogólnokrajowej polityki. Silny i pragmatyczny samorząd lokalny jest szczególnie ważny dla obszarów o dużym nagromadzeniu problemów gospodarczych. Bez takiego samorządu nie sposób ich rozwiązać.

Wreszcie piątym zabezpieczeniem są kompetentne, apolityczne struktury administracyjne państwa. Apolityczność oznacza, że decyzje o obsadzie i karierze w administracji publicznej (a także lokalnej) nie podlegają kryteriom partyjnym, lecz fachowym. Objęcie określonego ministerstwa przez partyjnego polityka nie powinno wywoływać tam rewolucji personalnej według partyjnego klucza.

Wszystkie te zabezpieczenia są w Polsce niezbędne, aby umocnić demokrację. Nie zastąpią one jednak rozsądku obywateli.

SYSTEM GOSPODARCZEGO ROZWOJU

FUNDAMENTY I BARIERY

W rozdziale tym rozważymy problem, który dla takich krajów jak Polska ma zupełnie podstawowe znaczenie, a mianowicie: od czego zależy tempo rozwoju gospodarki. Najpierw trzeba będzie krótko rozpatrzeć samo pojęcie tego rozwoju, a potem – jego główne determinanty.

Co to jest rozwój gospodarczy?

Rzecz jasna, rozwój gospodarczy wiążemy zwykle z systematyczną, długofalową i masową poprawą materialnych warunków życia ludzi, tzn. warunków w sferze wyżywienia, ubrania, mieszkania, wyposażenia mieszkań, środków transportu i łączności, dostępności rozmaitych usług itp., czyli w sumie – konsumpcji. Takie potoczne ujęcie wydaje się właściwe, wyraża ono to, czego ludzie oczekują – jako konsumenci – od gospodarki. Możemy jednak również zdefiniować rozwój jako proces, w wyniku którego rośnie systematycznie produktywność pracy oraz – jeśli zwiększa się liczba pracobiorców (czyli podaż pracy), to rośnie także liczba produktywnych miejsc pracy. Ta definicja nie jest w sprzeczności z poprzednią, przeciwnie – bez wzrostu produktywności pracy niemożliwa jest systematyczna poprawa ekonomicznych warunków życia ludzi. Zaletą tej drugiej definicji jest natomiast to, że wskazuje ona na główną siłę sprawczą poprawy warunków życia ludzi jako konsumentów i każe się zastanowić, od czego ona zależy, czyli – od czego zależy tempo rozwoju.

Rzecz jasna, rozwój gospodarczy jest Polsce niezwykle potrzebny. Po pierwsze dlatego, że mamy całe dziesiątki lat do nadrobienia. Po drugie, i to nas wyróżnia jeszcze dodatkowo spośród wszystkich krajów postsocjalistycznych, w najbliższych kilkunastu latach na rynku pracy w Polsce pojawi się wyjątkowo dużo młodych ludzi poszukujących pracy. Ci, którzy w imię obojętnie jakich intencji zahamują w Polsce rozwój gospodarczy, będą więc sprawcami klęski młodego pokolenia. Przyczynią się do wzrostu bezrobocia wśród młodych i wzrostu emigracji.

Wreszcie, po trzecie, potrzebujemy rosnącej gospodarki, aby pozostały po redukcji dług zagraniczny mógł być tylko niezbyt wielkim obciążeniem.

Od czego więc zależy ten niezwykle ważny dla nas proces?

Cztery wyznaczniki tempa rozwoju

W pierwszym, najogólniejszym ujęciu należy zwrócić uwagę na cztery grupy wyznaczników tempa rozwoju gospodarki:

1. wyjściowy poziom rozwoju (mierzony np. dochodem na głowę jednego mieszkańca), czyli poziom istniejący w momencie, od którego zaczynamy liczyć tempo rozwoju;
2. kapitał ludzki, czyli poziom wykształcenia;
3. wewnętrzne warunki gospodarowania, czyli ustrój gospodarki;
4. zewnętrzne warunki gospodarowania.

Trzy ostatnie czynniki odnosimy do okresu, w którym obliczamy tempo rozwoju gospodarki. Tempo to jest wynikiem rozmaitych interakcji między wszystkimi czterema grupami czynników. Oto niektóre z tych sprzężeń:

Wyjściowy poziom rozwoju jest istotny dla późniejszego tempa rozwoju, gdyż w zacofaniu tkwią pewne sprężyny przyspieszenia, a zatem kraje o niższym poziomie rozwoju mogą rozwijać się szybciej niż bogate.

Po pierwsze – kraj opóźniony może wykorzystywać gotowe rozwiązania instytucjonalne i technologiczne nagromadzone przez kraje najbardziej rozwinięte. Może także, co nie mniej ważne, wyciągać nauki z doświadczeń nieudanych, z błędów popełnianych przez kraje bogatsze.

Po drugie – kraje opóźnione gospodarczo mają zawsze przestarzałą strukturę gospodarczą: duża część ludności zaangażowana jest w dziedzinach o niskiej produktywności (dotyczy to przede wszystkim rolnictwa) – stosunkowo więcej jest więc możliwości przesunięcia zasobów do sfer bardziej wydajnych.

Czynnik trzeci jest specyficzny dla byłych krajów socjalistycznych – jest to dysproporcja pomiędzy stosunkowo wysokim ogólnym poziomem wykształcenia a możliwościami jego wykorzystania w dawnym systemie gospodarczym. Dla powstającego systemu rynkowej gospodarki jest to oczywisty atut – jedna z nielicznych pozytywnych pozostałości po socjalizmie.

Zacofanie kryje więc w sobie pewne sprężyny rozwoju, mają one jednak charakter tylko potencjalny. Szanse nie oznaczają gwarancji. To, czy uda się wykorzystać możliwości, zależy w decydującej mierze od przyjętych rozwiązań wewnętrznych.

Trzeba tu odwołać się do najnowszej historii gospodarczej. Wśród najbardziej rozwiniętych krajów świata znajdujemy takie, które dołączyły do tego grona w ciągu ostatnich stu lat. Tak więc można stać się krajem rozwiniętym, jak stały się nimi np. Japonia, Finlandia czy Szwecja (która nb. osiągnęła sukces nie dzięki państwu opiekuńczemu, ale dzięki prężnemu kapitalizmowi, poważnie dziś przez państwo opiekuńcze nadwątlonemu).

Z drugiej strony mamy kraje zaliczane ongiś do krajów bogatych, a które w ciągu ostatnich stu lat tę pozycję utraciły. Dotyczy to przede wszystkim wielu krajów Ameryki Łacińskiej, a zwłaszcza Argentyny czy Urugwaju, nazywanego niegdyś “Szwajcarią Ameryki Południowej”.

Jeśli ograniczymy się do ostatniego półwiecza, możemy zauważyć, że bardzo nieliczne z krajów Trzeciego Świata weszły na drogę szybkiego rozwoju – właściwie tylko słynne “azjatyckie tygrysy”. Wiele traciło dystans, rozwijało się wolniej niż kraje bogate.

Kapitał ludzki jest potencjalnie czynnikiem szybkiego rozwoju gospodarki, gdyż ludzie wykształceni są w stanie szybciej przyswajać nowe metody, wprowadzać innowacje i – dzięki temu wszystkiemu – być bardziej produktywni. Nie ma jednak żadnej automatycznej zależności między poziomem wykształcenia a tempem rozwoju gospodarki¹ i nie powinno to dziwić. Albowiem to, czy i jak ludzie mogą korzystać ze swego wykształcenia, zależy w ogromnym stopniu od wewnętrznego ustroju gospodarczego. W socjalizmie ludzie byli nieźle wykształceni, ale system ten uniemożliwiał właściwe wykorzystywanie ich umiejętności. Dlatego ich produktywność rosła wolno i w efekcie – wolny był też rozwój gospodarki. Podobny poziom ogólnego wykształcenia w konkurencyjnym kapitalizmie zapewniał dużo szybszy wzrost produktywności pracy i w efekcie – szybszą poprawę warunków życia ludzi. A więc znów krytycznie ważny okazuje się wewnętrzny ustrój gospodarczy. Dopiero radykalna zmiana w kierunku gospodarki prywatno-rynkowej umożliwiła Polsce wykorzystanie jej kapitału ludzkiego i – w rezultacie – wzrost produktywności pracy.

Podobnie jak pojedynczy ludzie, tak i kraje tłumaczą niekiedy swoje trwałe niepowodzenia czynnikami zewnętrznymi. Modna była do niedawna, szczególnie w kręgach lewicowych na Zachodzie i w krajach Ameryki Łacińskiej, tzw. teoria uzależnienia (*dependency theory*), która tłumaczyła wolne wówczas tempo rozwoju wielu krajów tego regionu dominacją ze strony hegemonistycznego kapitalizmu Stanów Zjednoczonych. Teoria ta okazała się fałszywa, gdyż kraje, które zrealizowały śmiałe gospodarcze reformy, a więc zmieniły wewnętrzne warunki gospodarowania, zaczęły się znacznie szybciej rozwijać niż kraje pozostałe. A więc znów decydującą rolę odegrały warunki wewnętrzne. Prawdziwy efekt uzależnienia występuje wtedy, gdy skutek zewnętrznej dominacji nie można zamienić złego ustroju gospodarczego, tzn. takiego, który hamuje rozwój – na lepszy system. Tak było w przypadku Polski i innych krajów Europy Środkowowschodniej do momentu rozpadu ZSRR. Ów system gospodarczy uniemożliwiał m.in. właściwe korzystanie z czynników zewnętrznych, takich jak zagraniczna technologia, techniki menedżerskie i kapitał.

Pomijając przypadek narzucania z zewnątrz złego ustroju gospodarczego, możemy powiedzieć, że o tempie rozwoju gospodarki decydują głównie odpowiednio wysoki poziom kapitału ludzkiego oraz wewnętrzne warunki gospodarowania. Trzeba dodać, że kapitał ludzki zależy od systemu oświaty oraz od siły bodźców do kształcenia się, które z kolei są w dużej mierze określone przez wewnętrzny ustrój gospodarczy. On decyduje mianowicie, jak duży jest popyt na ludzi o rozmaitych kwalifikacjach i jak wysokie są w związku z tym ich dochody w porównaniu z zarobkami ludzi pozbawionych kwalifikacji. Wewnętrzne warunki gospodarowania wpływają również – jak już powiedziałem – na sposób wykorzystywania nagromadzonego w ludziach kapitału wiedzy i umiejętności. Warunki te są więc kluczowym czynnikiem gospodarczego sukcesu.

Pora się im bliżej przyjrzeć.

Ustrój szybkiego rozwoju

W pierwszym przybliżeniu możemy powiedzieć, że ustrój szybkiego rozwoju istnieje wtedy, gdy:

1. możliwe jest długofalowe planowanie przez wolne przedsiębiorstwa i wolnych ludzi (stabilność polityczna, prawna i stabilność pieniądza);
2. wynik gospodarczego działania w największym stopniu zależy od inicjatywy, zaradności, porządnej pracy, a nie – od siły nacisku poszczególnych grup (nie ma więc szczegółowego państwowego interwencjonizmu, czyli gospodarki grupowych przywilejów, biurokracji i dojsć);
3. cele długofalowe, czyli inwestowanie, nie padają ofiarą krótkookresowej konsumpcji. Nie przejada się więc własnej przyszłości, np. zysków swego przedsiębiorstwa. A zatem dużą część bieżących dochodów oszczędza się i inwestuje. Dzięki temu rośnie majątek wytwórczy, a w ślad za tym – realne dochody;
4. decyzje inwestycyjne i produkcyjne są trafne, a powiększający się w czasie majątek jest dobrze wykorzystywany do wytwarzania dóbr o stosunkowo najwyższej ekonomicznej opłacalności.

Spróbujmy pójść dalej i określić ustrój szybkiego rozwoju w kategoriach instytucjonalnych, tzn. powiedzieć, jakie instytucjonalne warunki muszą istnieć, aby trwale występowała opisana wyżej sytuacja umożliwiająca taki rozwój. Otóż w dziedzinie tych warunków nie ma pełnej zgody wśród ekonomistów, przede wszystkim dlatego, że różnią się oni co do kwestii pożądanej roli państwa w gospodarce. Pogląd, który przedstawię, opieram na porównawczych badaniach różnych systemów gospodarczych oraz na tym, co potrafię odczytać z teorii ekonomii, a zwłaszcza z nowszej teorii rozwoju gospodarczego (*development economics*). W tej drugiej ukształtował się w ostatnich latach daleko idący consensus wokół tzw. “nowego paradygmatu rozwoju”, który w ogromnym stopniu podzielam. W istocie rzeczy ten nowy paradygmat jest w dużej mierze powrotem do pewnych klasycznych prawd, znanych i akceptowanych powszechnie do lat trzydziestych XX wieku: prywatnej własności, wolnego rynku, państwa skupionego na swoich fundamentalnych funkcjach – przede wszystkim tworzeniu i egzekwowaniu jednolitego i jasnego prawa. Ów “nowy” paradygmat wypiera teorię rozwoju, popularną do niedawna w niektórych kręgach akademickich Zachodu i wśród ekonomistów Trzeciego Świata oraz do dziś dnia wyznawaną przez wielu ekonomistów w krajach postsocjalistycznych, ukształtowanych w dawnym reżimie. Owa teoria głosiła, że szybki rozwój gospodarczy można uzyskać tylko dzięki szczególnej gospodarczej aktywności państwa, daleko wykraczającej poza jego fundamentalne, niezbywalne funkcje. Była to więc teoria etatyzmu jako czynnika napędzającego rozwój. Doświadczenia socjalizmu – skrajnej formy etatyzmu w gospodarce – oraz rozmaitych socjalistyczno-etatystycznych systemów w Trzecim Świecie pozbawiły tę doktrynę podstaw. Możliwości szybkiego, długofalowego rozwoju nie należy upatrywać w szczególnym interwencjonizmie państwa, ale w jednoczesnym istnieniu pewnych warunków, które można nazwać fundamentami rozwoju. U ich podłoża leży ważna rola państwa w gospodarce, skupionego na swoich głównych niezbywalnych funkcjach, ale nie krępującego wolności gospodarczej. Widzę następujące fundamenty szybkiego rozwoju:

1. Stabilność makroekonomiczna, czyli niska inflacja i mocny wymienialny pieniądz. Tylko w takich warunkach można planować działania gospodarcze, a ceny nie podlegają gwałtownym zmianom, które zaburzają ich informacyjną funkcję, niezwykle ważną przy podejmowaniu decyzji w gospodarce. Pogląd, że dzięki wyższej inflacji można sobie na trwałe “kupić” szybszy rozwój, należy do najbardziej szkodliwych absurdów, niestety szeroko rozpowszechnianych – przynajmniej do niedawna – w naszym kraju.

Stabilność makroekonomiczna wymaga instytucjonalnych zabezpieczeń w postaci banku centralnego, który jest niezależny i zarazem zobowiązany do prowadzenia polityki pieniężnej nastawionej na umacnianie wartości pieniądza. Potrzebne są też normy prawne, które chroniłyby zdrowie finansów publicznych, a w tym – zakazywałyby inflacyjnego finansowania deficytu budżetu państwa. Najlepiej, aby rozwiązania dotyczące zarówno banku centralnego, jak i finansów publicznych były zawarte w konstytucji.

2. Wolny rynek i konkurencja. Te dwie rzeczy są silnie powiązane – mają tę samą podstawę, a mianowicie szeroki zakres wolności gospodarczej, czyli możliwości swobodnego podejmowania działalności przedsiębiorczej, a następnie – swobodnego podejmowania przez już powstałe przedsiębiorstwa i inne jednostki gospodarcze – decyzji w takich sprawach, jak inwestycje, produkcja, sprzedaż, kupno, warunki umów kupna-sprzedaży itp. Dzięki temu wolne od wywołanej ingerencji państwa są trzy podstawowe siły, które istnieją w każdej gospodarce: podaż, ceny, popyt; taki właśnie ich stan jest istotą wolnego rynku. Zablockowanie swobody ich kształtowania się oznacza wyeliminowanie rynku z gospodarki na rzecz innego,

gorszego mechanizmu koordynowania i pobudzania działań gospodarczych. Głównym substytutem rynku, znanym z czasów socjalizmu, był mechanizm nakazowo-rozdzielczy, w którym owe trzy siły były kontrolowane przez państwo: podaż – przez zakaz prywatnej przedsiębiorczości oraz nakazy produkcyjne wobec przedsiębiorstw, ceny – przez rozległą państwową regulację, popyt – przez rozbudowany system przydziałów. (Podobny mechanizm istniał w czasie II wojny światowej w krajach Zachodu). Usunięcie wolności gospodarczej rodzi więc biurokratyczną regulację gospodarki. Z kolei, jeśli wolność ta jest odpowiednio szeroka i silnie strzeżona przez państwo, to pojawia się zarówno rynek, jak i konkurencja, czyli wolnokonkurencyjny rynek. Dzięki owej wolności nowi i istniejący dostawcy mogą bowiem – we własnym interesie – podejmować działania (np. wprowadzać innowacje, obniżać ceny i koszty), których wyniki tworzą zagrożenie konkurencyjne dla innych dostawców.

Wolność gospodarcza jest absolutnie koniecznym, ale niewystarczającym warunkiem istnienia konkurencji na rynku: oprócz tego jest niezbędne, aby państwo nie unieważniało werdyktu rynku przez finansowanie strat przedsiębiorstw, które przegrywają w rynkowej rywalizacji. Konkurencja wymaga także twardych działań antymonopolistycznych. W sumie widać, że wolnokonkurencyjny rynek istnieje wtedy, gdy państwo powstrzymuje się od jednych działań, a silnie angażuje się w inne działania.

3. Gospodarka głównie prywatna, czyli taka, gdzie panuje liberalny reżim przedsiębiorczości (swoboda zakładania rozmaitych typów przedsiębiorstw, w tym oczywiście – prywatnych). Jeśli warunek ten jest spełniony, a państwo nie nacjonalizuje prywatnych firm, to struktura własności w kraju jest zdominowana przez przedsiębiorstwo prywatne. Albowiem ludzie, którzy podejmują działalność gospodarczą, mając – dzięki owemu reżimowi – swobodę wyboru własnościowego typu przedsiębiorstwa, zdecydowanie preferują jego formę prywatną, gdyż daje im ona największy wpływ na działanie i dochód przedsiębiorstwa. Społeczny sens prywatnej własności polega na tym, że wyzwala ona z ludzi najwięcej inicjatywy, pracowitości i zaradności. Dzięki temu może szybko rosnąć produktywność ludzkiej pracy, a w ślad za tym – mogą w odpowiednim tempie poprawiać się ekonomiczne warunki bytu.

4. Orientacja na świat zewnętrzny, a nie izolacja od niego. Oznacza to głównie, że bodźce do eksportu powinny być nie mniejsze niż bodźce do produkcji na rynek wewnętrzny. Postulat ten jest w sprzeczności z silną ochroną rynku wewnętrznego. Podbija ona bowiem zyski uzyskiwane przy produkcji głównie na ten rynek i w ten sposób osłabia relatywne bodźce do eksportu. A w gospodarce (i w życiu) liczą się bodźce relatywne, tzn. związane z jednym działaniem w porównaniu z korzyściami, jakie można uzyskać, podejmując inne działania.

5. Sprawny system instytucji finansowych i banków, rozmaitych funduszy inwestycyjnych, giełdy papierów wartościowych itp. Tu sprawą kluczową jest odpolitycznienie tej sfery. Jej upolitycznienie w odniesieniu do banku centralnego prowadzi do inflacyjnej kreacji pieniądza, a w stosunku do banków komercyjnych jest źródłem narastania złych długów. Dlatego bank centralny powinien mieć konstytucyjnie zagwarantowaną niezależność i zarazem konstytucyjnie odpowiadać za stabilność pieniądza, a banki komercyjne powinny być prywatne, podobnie jak przedsiębiorstwa niefinansowe.

6. Elastyczny rynek pracy i prorozwojowe stosunki pracy, czyli taka sytuacja, w której zyski przedsiębiorstw są chronione przed naporem płac wyprzedzającym wzrost wydajności pracy i są reinwestowane, dzięki czemu tworzą wyższe realne płace w nieco bardziej odległej przyszłości oraz kreują nowe miejsca pracy. Dla krajów takich, jak Polska, tzn. odbudowujących gospodarkę po okresie socjalizmu, najważniejszym środkiem na rzecz prorozwojowych stosunków pracy jest prywatyzacja. Wzmacnia ona bowiem stronę reprezentującą zyski w procesie negocjowania płac, a zarazem – dzięki wyższej przeciętnej efektywności prywatnych przedsiębiorstw – umożliwia szybszy wzrost płac realnych. Istotne jest również, jakie ma się związki zawodowe. Dynamizm i stabilność nawet prywatno-rynkowej gospodarki mogą być nadwężone, jeśli przywódcy związkowi prą do podwyżek płac za wszelką cenę, nie przejmując się tym, że w skali kraju jedynym trwałym źródłem wzrostu realnych wynagrodzeń jest wzrost produktywności pracy, i nie bacząc na rosnące bezrobocie. Tak było jeszcze w latach siedemdziesiątych w Wielkiej Brytanii.

7. Stosunkowo niski udział podatków i wydatków budżetowych w stosunku do dochodu narodowego, mniejszy niż obecnie w Polsce. Jest to wspólna cecha wszystkich najszybciej rozwijających się krajów. Wysokie podatki i wydatki ograniczają m.in. skłonność do oszczędzania, a wskutek tego i wielkość inwestycji. Niezmiernie istotna jest także wysokość obciążenia płac rozmaitymi narzutami socjalnymi (np. składkami emerytalnymi). Narzuty te podwyższają bowiem koszty pracy, a przez to przeciwdziałają wzrostowi zatrudnienia. W skrajnym przypadku mogą prowadzić do wolnego wzrostu gospodarki przy dużym bezrobociu.

Jest to obecnie problem Europy Zachodniej.

Edmund Phelps, jeden z najwybitniejszych ekonomistów na świecie, stwierdził kiedyś: “Niemal każdy kraj europejski sprowadził sam na siebie wiele bezrobocia – wskutek prohibicyjnie wysokiego opodatkowania czynnika pracy”. Oraz: “Wielkie podwyżki podatków obciążających pracę oraz podatków od dochodów osobistych okazały się zabójcami miejsc pracy na masową skalę”². Twierdzenia te odnoszą się z całą mocą do Polski.

8. Stabilność polityczna. Jest ona konieczna, aby móc zbudować i utrzymać wymieniane fundamenty rozwoju, a nie – jako cel sam w sobie. Stabilność polityczna przy złej polityce gospodarczej daje Koreę Północną, stabilność polityczna przy dobrej polityce gospodarczej – Koreę Południową.

Powyższe jest tylko wstępnym szkicem głównych fundamentów szybkiego długofalowego rozwoju. W innych częściach tej książki każdy z nich jest dokładniej opisany. Tutaj chodzi nam o ich obraz całościowy. Patrząc w ten sposób na wymienione warunki ekspansji gospodarczej, warto podkreślić, że między niektórymi z nich występują silne zależności. Tak np. natężenie konkurencji jest szczególnie duże przy liberalnym reżimie przedsiębiorczości i związanej z nim kapitalistycznej strukturze własności. Nie należy zatem przeciwstawiać konkurencji i własności. Konkurencja zależy też oczywiście od orientacji kraju wobec świata zewnętrznego. Silne związki z gospodarką światową są, rzecz jasna, szczególnie istotne w przypadku krajów małych, których rozmiar ogranicza możliwości konkurencji tylko między krajowymi dostawcami, bo jest ich wówczas mało.

Czynnik własności wpływa również silnie, jak wspomniano, na charakter rynku pracy, a szczególnie na siłę powiązania wzrostu płac z wydajnością pracy. Ten związek ma wielkie znaczenie dla poziomu inflacji, stabilności pieniądza oraz wielkości zysków przedsiębiorstw – ważnego źródła finansowania inwestycji, które z kolei są zasadniczo ważne dla tempa rozwoju. W sumie, gdyby szukać szczególnie ważnego fundamentu rozwoju, tzn. takiego, który ma sam w sobie wielki wpływ na tempo wzrostu gospodarki, a oprócz tego szczególnie silnie wpływa na korzystne ukształtowanie innych fundamentów, to należałoby wskazać na odpowiednio szeroki zakres wolności gospodarczej, włączając w to pojęcie m.in. liberalny reżim przedsiębiorczości. Jeśli ten warunek jest spełniony, gospodarka jest głównie prywatna i wolnorynkowa, co z kolei ma – jak wskazano – istotny wpływ na takie ważne determinanty rozwoju, jak charakter rynku pracy. Nie oznacza to jednak, że ten warunek sam w sobie wystarcza, a jedynie – że ma on dużą zdolność zapewniania szczególnie szybkiego wzrostu. Wykorzystanie tego potencjału może być jednak zablokowane np. wysoką inflacją albo nadmiernym obciążeniem ludzi i przedsiębiorstw podatkami wskutek zbyt wielkich wydatków publicznych.

Wymienione fundamenty szybkiego rozwoju możemy traktować jako pewne szczególne stany określonych czynników, które mogą przybierać rozmaite natężenia (np. poziom inflacji, wysokość podatków, siła konkurencji) lub formę (np. czynnik własności, charakter rynku pracy, typ instytucji finansowych). Owe zmienne czynniki możemy nazwać instytucjonalnymi determinantami rozwoju. Długofalowe tempo rozwoju zależy od tego, jaki stan przybierają one w danym kraju. Bliższe określenie tych zależności jest centralnym i nie w pełni zrealizowanym zadaniem ekonomii rozwoju. Większość dotychczasowych teorii poszukiwała głównych wyznaczników rozwoju w czynnikach bezpośrednio wpływających na tempo wzrostu, takich jak stopa oszczędności i inwestycji czy tempo wzrostu produktywności. Jednak czynniki te są z kolei określone przez instytucjonalne determinanty rozwoju. I dlatego badanie tych drugich – i ich odpowiednie ukształtowanie – jest tak ważne.

Już na podstawie dotychczasowej wiedzy możemy powiedzieć, że kraje różnią się ogromnie co do kształtu instytucjonalnych wyznaczników rozwoju oraz że różnice są wyraźnie powiązane z długofalowym tempem tego procesu. Im więcej owych wyznaczników ma postać wyżej opisanych fundamentów rozwoju, tym szybszy ów rozwój. Szczególnie wysokim tempem cieszyły się kraje, które miały pełny lub prawie pełny zestaw fundamentów: Niemcy Zachodnie w okresie ich cudu gospodarczego (lata pięćdziesiąte), kraje Azji Południowo-Wschodniej począwszy od lat sześćdziesiątych. Nadzwyczajne osiągnięcia gospodarcze należy więc wiązać ze szczególnie szerokim zakresem fundamentów rozwoju, a nie – z jakimś jednym pojedynczym czynnikiem, np. specjalnym interwencjonizmem państwa. I odwrotnie, kraje, których system gospodarczy był szczególnie odległy od opisanego zestawu fundamentów rozwijały się – na dłuższą metę – w wolnym tempie. W rzeczy samej, nie sposób znaleźć przypadek gospodarki zdecydowanie różnej od opisanej, która odznaczałaby się szybkim długofalowym rozwojem, szybszym niż w przypadku krajów wyraźnie bliższych przedstawionemu wzorcowi. W tym sensie teza o wymienionych fundamentach rozwoju wytrzymuje próbę falsyfikacji przyjętą w nauce – jako stosunkowo najlepsze kryterium sprawdzania twierdzeń – w ślad za

Karlem Popperem.

Z doświadczenia wynika, że na wolny długofalowy rozwój gospodarczy skazane są m.in. kraje, które nie osiągają wymaganych fundamentów rozwoju w kilku istotnych sferach.

Dzieje się tak, gdy sektor państwowy dominuje w gospodarce, co idzie z reguły w parze z brakiem konkurencji i ze skrajnym protekcjonizmem. Jest to przypadek dawnych krajów socjalistycznych.

Podobnie, gdy duży sektor państwowy w gospodarce w zasadzie kapitalistycznej połączony jest z protekcjonizmem i rozległą interwencją państwa. Był to – do niedawna – przypadek krajów Ameryki Łacińskiej, z których większość borykała się na dodatek z wysoką inflacją. Wszechwładny interwencjonizm paraliżował też rozwój gospodarczy Indii.

Nadmierne obciążenie gospodarki wydatkami budżetowymi o charakterze konsumpcyjnym i – w związku z tym – nadmierne obciążenie podatkami, to kolejna bariera długofalowego rozwoju. Od kilkunastu lat obserwuje się to zjawisko w wielu krajach Europy Zachodniej, gdzie gospodarka jest wyraźnie “przesocjalizowana”. Dołączyły się do tego różne usztywnienia rynku pracy (przepisy silnie ograniczające zwolnienia, wysokie obowiązkowe odprawy, prawne utrudnienia zawierania elastycznych umów o pracę itp.). Wszystko to sprawia, że Europa Zachodnia odznacza się niską – np. w porównaniu ze Stanami Zjednoczonymi – zdolnością do tworzenia nowych miejsc pracy i w efekcie – wysokim strukturalnym bezrobociem. Tak oto “przesocjalizowanie” gospodarki przyczyniło się do powstania ogromnego, społecznego problemu, jakim jest bezrobocie.

Warto zauważyć, że konwencjonalne pojęcia systemów gospodarczych, takie jak “socjalizm” i “kapitalizm”, nie oddają dobrze faktycznego i możliwego zróżnicowania w zakresie instytucjonalnych wyznaczników rozwoju. Dotyczy to szczególnie kapitalizmu, socjalizm daje się bowiem wyrazić za pomocą określonych form owych determinant, które tłumaczą, dlaczego był on tak fatalny dla długofalowego rozwoju gospodarki: mało warty pieniądz, brak wolności, własności prywatnej, rynku i konkurencji, brak komercyjnych instytucji finansowych itp. Natomiast to, co popularnie nazywa się “kapitalizmem”, kryje w sobie ogromną różnorodność systemów, zdecydowanie różniących się od kształtu instytucjonalnych wyznaczników rozwoju. W tej sytuacji operowanie jedną nazwą wprowadza w błąd, gdyż sugeruje, że mamy do czynienia z identycznymi ustrojami. Aby tego uniknąć, trzeba operować bardziej subtelnymi pojęciami odnoszącymi się do tych ustrojów i odróżniać np. konkurencyjny kapitalizm “azjatyckich tygrysów” od zdeformowanego kapitalizmu, jaki istniał do niedawna w Ameryce Łacińskiej.

Rozwój i równość szans

Na koniec zwróćmy uwagę, że cel w postaci szybkiego rozwoju gospodarki jest w dużym stopniu zbieżny z innym ważnym celem, a mianowicie – równością szans. Ta zbieżność wynika z tego, że duża część warunków szybkiego rozwoju pokrywa się z warunkami przybliżania się do równości szans. Istnieje więc duże wspólne pole. Tak na przykład dobry, powszechny system oświaty jest niezwykle ważny dla równości szans. Ma on jednak również duże znaczenie dla rozwoju gospodarki, ale pod warunkiem, że są w niej obecne opisane fundamenty rozwoju gospodarczego. W przeciwnym wypadku rozwój oświaty rodzi głównie frustrację ludzi, którzy ze względu na wadliwy system gospodarczy nie mogą właściwie wykorzystywać swojej wiedzy. Wolne wejście na rynek jest zasadniczo ważne dla szybkiego rozwoju gospodarczego, ale również – dla równości szans. System, w którym zyski zależą od dostępu do polityków i urzędników, zarówno hamuje rozwój, jak i potęguje nierówność szans, a w ślad za tym – nierówność dochodów.

¹ Brak takiego związku wykazują m.in. badania wybitnego amerykańskiego ekonomisty Roberta J. Barro, zob. *Economic Growth in a Cross Section of Countries*, “Quarterly Journal of Economics”, maj 1991, s. 408–444.

² Edmund Phelps, *Summiters: Your Taxes Kill Jobs*, “The Wall Street Journal”, 14 marca 1994.

WŁASNOŚĆ A ROZWÓJ

W poprzednim rozdziale pt. “Fundamenty rozwoju” mowa była o tym, że tempo rozwoju zależy od ukształtowania całego zestawu czynników, tworzących łącznie ustrój gospodarczy danego kraju. Rozdział niniejszy jest poświęcony szczególnie ważnej determinancie rozwoju gospodarki, a mianowicie – własności. Ale i jego wpływ na ten rozwój nie da się oderwać od tego, jaki kształt przybierają inne determinanty tego procesu.

Czynnik własności ma kilka różnych elementów, które omówimy w dalszych rozdziałach. Przy analizie jego oddziaływania na tempo rozwoju gospodarki chodzi ogólnie o dwa powiązane składniki: o reżim przedsiębiorczości (swoboda przedsiębiorczości czy też prawna blokada zakładania przedsiębiorstw innych niż państwowe lub – szerzej – socjalistyczne) oraz o strukturę własnościową gospodarki (dominacja sektora prywatnego czy też państwowego).

Trzy przypadki

Spojrzenie na historię gospodarczą świata uwidacznia następujące trzy fakty:

1. Kraje, w których sektor państwowy odgrywał dominującą rolę, a sektor prywatny został zlikwidowany lub zepchnięty na margines, poniosły – bez żadnego wyjątku – klęskę gospodarczą. Dotyczy to nie tylko b. ZSRR i innych krajów socjalistycznych Europy Środkowo-wschodniej, ale i dużej części Trzeciego Świata. We wszystkich tych państwach po okresie szybkiego niekiedy wzrostu napędzanego ogromnymi, wymuszonymi inwestycjami, rozwój się zatrzymał, a poziom życia zdecydowanie pogorszył się w stosunku do krajów kapitalistycznych, które niegdyś startowały z podobnego lub nawet niższego pułapu. Korea Południowa ma obecnie standard życia cztery razy wyższy niż Korea Północna. Luka ta powstała w ciągu zaledwie 30 lat! Wielkie rozpiętości w dochodzie narodowym na głowę mieszkańca narosły między RFN i NRD, Czechosłowacją i Austrią, Polską i Hiszpanią.

2. Wszystkie kraje, które się szybko rozwijały, miały gospodarkę, w której istniała swoboda przedsiębiorczości i dominował sektor prywatny albo też były krajami, gdzie udział tego sektora się powiększał, tzn. były one w drodze do kapitalizmu. Do tej drugiej grupy należą Chiny oraz – od kilku lat – Polska.

3. Nie wszystkie kraje konwencjonalnie zaliczane do kapitalistycznych odznaczały się jednak szybkim rozwojem gospodarczym. W Trzecim Świecie łatwo znaleźć państwa, w których istniał powolny rozwój i kapitalistyczna struktura własności (np. Indie, Argentyna, Urugwaj), choć trzeba dodać, że udział sektora publicznego był w nich zwykle większy niż w pierwszej grupie krajów.

Jakie wnioski należy wyciągnąć z tych faktów? Pierwszy z nich wskazuje na to, że dominacja sektora państwowego wystarcza, aby zahamować po pewnym czasie rozwój gospodarczy społeczeństwa, a w każdym razie – aby je skazać na poziom życia zdecydowanie niższy od tego, jaki można osiągnąć w gospodarce kapitalistycznej. Fakt drugi sugeruje, że kapitalistyczna struktura gospodarki albo zdecydowanie zmierzanie do takiej struktury jest niezbędnym warunkiem szybkiego rozwoju gospodarki. Innymi słowy – bez spełnienia tego warunku taki rozwój jest niemożliwy. Wreszcie z trzeciego faktu wynika, że taka struktura nie jest jednak wystarczającym warunkiem szybkiego rozwoju. Albowiem można mieć duży udział sektora prywatnego, a mimo wszystko – wolno się rozwijać. Tempo rozwoju zależy więc – oprócz własności – również od innych czynników. Jeśli są one właściwie ukształtowane, to rozwojowy potencjał tkwiący w prywatnej własności jest wykorzystywany i kraj szybko się rozwija (wypadek drugi). Jeśli czynniki te mają niewłaściwą postać, to potencjał ów jest blokowany albo kierowany na niewłaściwe tory i w efekcie kraj rozwija się wolno (wypadek trzeci).

Wolno rozwijają się zatem kraje, w których wyparto własność prywatną, oraz państwa, w których zablokowano lub zdeformowano jej rozwojowy potencjał. Zobrazujmy to wszystko przez proste porównanie.

Rodzaj własności można zestawiać z typem samochodu, rozwój gospodarczy – z prędkością, z jaką auto się porusza. Zależy ona również od kierowcy i jakości drogi – to są inne, poza własnością, determinanty tempa rozwoju gospodarki. Kiepskie auto (socjalistyczna struktura własności) może się poruszać stosunkowo wolno i łatwo się psuje. Dobry typ samochodu (własność kapitalistyczna) jest w stanie osiągnąć dużą prędkość – to jest potencjał rozwojowy własności prywatnej. Jeśli jednak kierowca jest kiepski, bo nie dolewa np. oleju, albo droga jest wyboista, to faktyczna prędkość będzie dużo niższa od możliwej. Tylko wykwalifikowany kierowca i dobra droga mogą zapewnić, że dobry typ samochodu będzie szybko jechać. Tak jest w wypadku rozwijających się krajów kapitalistycznych.

Zysk – siła napędowa rozwoju

Potencjał rozwojowy prywatnej własności wynika z faktu, że z wszystkich możliwych typów przedsiębiorstw firma prywatna wykazuje najsilniejsze dążenie do zysku. W antykapitalistycznej propagandzie zysk utożsamia się często z wyzyskiem. Tymczasem, jeśli już używać emocjonalnego pojęcia wyzysku, to raczej w odniesieniu do sytuacji, gdy – z braku dążenia do zysku w przedsiębiorstwach – skazuje się ludzi na, być może, wygodne życie w pracy, ale i na niską produktywność, a przez to – na niski poziom życia. Populistyczni i socjalistyczni krytycy nie mają monopolu na współczucie dla człowieka, a tym bardziej nie mają wiedzy, jak trwale poprawiać warunki życia ludzi.

Zysk jest różnicą między finansowymi efektami działalności a wszystkimi jej kosztami. Dążenie do zysku rodzi więc starania o dobre wykorzystywanie tego, za co się płaci: maszyn, surowców, a także ludzkiej pracy. Dążenie do zysku jest zatem zaporą przed marnotrawstwem. Zyski przedsiębiorstw są źródłem finansowania inwestycji w gospodarce, a te służą rozwojowi i tworzeniu nowych miejsc pracy. Wreszcie – dążenie do zysku skupia uwagę na poszukiwaniu i wprowadzaniu w życie nowych maszyn, metod produkcji i organizacji oraz nowych wyrobów, które dają szansę na nowe zyski – dzięki obniżaniu kosztów lub zdobywaniu nabywców na nowe dobra. Prywatna gospodarka ma dzięki temu wbudowany stały, potężny mechanizm innowacyjności. Mechanizm ten zaczął szczególnie sprawnie działać od momentu, gdy rozpoczął się szybki rozwój nauk ścisłych i przyrodniczych. Brak mechanizmu innowacyjności był największą przyczyną klęski socjalistycznej gospodarki. Przejście od nieprywatnej do prywatnej gospodarki umożliwia nie tylko jednorazowy skok poziomu wydajności, ale i szybsze dalsze jego podwyższanie, albowiem prywatna gospodarka jest, jak powiedziano, wyposażona w potężny motor stałych poszukiwań nowych metod i produktów; motor, którego nie ma gospodarka nieprywatna. I to jest główna tajemnica dużego potencjału rozwoju, jaki tkwi w gospodarce kapitalistycznej.

Jak zepsuć kapitalistyczny samochód?

Co może sprawić, że kapitalistyczny samochód będzie jechać znacznie wolniej, niż wynosi jego przyrodzona szybkość? Niestety, jest wiele sposobów psucia nawet najlepszej maszyny. Najpospolitszym z nich jest szczegółowy i rozgałęziony interwencjonizm państwa. Jedną z jego odmian polega na krępowaniu gospodarki siecią zezwoleń, licencji na import, inwestycji, zwolnień pracowników itp. Idzie to często w parze ze sporym udziałem sektora publicznego. Tutaj porównanie z dobrym samochodem nie jest w pełni trafne. Formalnie prywatne, ale skrupowane przez państwo przedsiębiorstwo należy bowiem uznać za formę pośrednią między własnością państwową a prywatną. Taka własność jest mało efektywna, gdyż dążenie do zysku w zdeformowanym przez państwo otoczeniu pcha przedsiębiorców w nurt zabiegów o przywileje rozdawane przez polityków, kosztem starań o lepsze działanie przedsiębiorstw.

Krępującemu interwencjonizmowi towarzyszy często brak rygorów finansowych wobec prywatnych przedsiębiorstw. Krępując, państwo musi – chcąc nie chcąc – przejmować odpowiedzialność za straty finansowe firm i ratować je przed bankructwem. To z kolei dodatkowo osłabia dążenie przedsiębiorstw do efektywnego działania, a zachęca je do działań nieodpowiedzialnych.

Trzecim rodzajem szkodliwego interwencjonizmu jest silny protekcjonizm, czyli blokowanie importu. Skrajne bariery antyimportowe eliminują konkurencję zagraniczną. W małym kraju, gdzie jest niewiele firm, oznacza to wyeliminowanie niemal wszelkiej konkurencyjnej presji. Prywatny monopol, który dąży do zysku, jest zwykle, mimo wszystko, wystawiony na naciski polityków. Konkurencja potęguje jednak skłonność do

poszukiwania nowych, lepszych metod działania. Kapitalizm bez konkurencji jest więc jak dobry samochód, któremu kiepski kierowca nalewa do baku zanieczyszczone paliwo. Silne bariery antyimportowe sprawiają ponadto, że produkując głównie na chroniony rynek wewnętrzny, można łatwo osiągnąć wysokie zyski. W takich warunkach dążenie do zysku spycha prywatne przedsiębiorstwa ku owej produkcji, a tym samym zaniedbują one produkcję eksportową. Kraje poddane silnemu protekcjonizmowi wykazują więc zwykle również silne antyeksportowe odchylenie. Protekcjonista jest jak kierowca, który skręca w boczną wyboistą drogę, myśląc, że jest to autostrada.

Kolejnym przedmiotem deformacji bywają relatywne ceny. Cena jest jednostkową odpłatnością za nabywane dobro. Jeśli cena danego zasobu jest przez państwo sztucznie zaniżana, to prywatne przedsiębiorstwo, w swym dążeniu do zysku, będzie dużo zużywać owego sztucznie taniego zasobu, a przez to – mniej innych. Prywatna gospodarka reaguje bowiem na relatywne ceny rozmaitych czynników, jeśli tylko – jak to zwykle bywa – można je zużywać w różnych proporcjach dla wytwarzania danego produktu. Sztucznie zaniżona w wielu krajach Trzeciego Świata była szczególnie często cena kapitału, czyli stopa procentowa od kredytu. Prowadziło to do wybierania przez kapitalistyczne przedsiębiorstwo takich metod produkcji, które zużywały dużo kapitału (maszyn, urządzeń), a mało ludzkiej pracy, która w tych krajach jest w obfitości. Taka deformacja, typowa do niedawna np. dla Ameryki Łacińskiej, przyczyniła się do wielkiego bezrobocia. Jest to jeden z licznych paradoksów populizmu. Deformacja ta występowała również z podobnym skutkiem w socjalizmie, tyle tylko, że wielkie bezrobocie było ukryte w przedsiębiorstwach. Na przykład nasze PGR-y, mimo silnego „umaszynowienia”, zatrudniały w przeliczeniu na 1 ha nie mniej pracowników niż małe prywatne gospodarstwa.

Rozwojowy potencjał kapitalizmu podważają też agresywne związki zawodowe, które forsują wzrost płac, niezależnie od wydajności pracy. Tak obciążona gospodarka jest skazana na niską konkurencyjność, na stałe niebezpieczeństwo wysokiej inflacji i na niską zdolność do zwiększania produktywnego zatrudnienia. Te same skutki ma obciążenie przedsiębiorstwa (czyli w gruncie rzeczy pracowników) wysokimi narzutami socjalnymi w rodzaju naszych składek ZUS. Tak „przesocjalizowana” gospodarka źle służy człowiekowi, bo hamuje rozwój gospodarczy, czyli zwiększanie – w odpowiedzi na popyt na pracę – liczby coraz bardziej produktywnych miejsc pracy.

Gospodarka kapitalistyczna (i wszelkie inne) nie może się wreszcie na dłuższą metę szybko rozwijać w klimacie niestabilności wytworzonych przez wysoką inflację, w której źródłem jest zawsze – w ostatecznym rozrachunku – drukowanie pustego pieniądza przez populistyczne państwo. Albowiem w takim klimacie krajowy kapitał mało inwestuje i szuka pewniejszych lokat za granicą.

Lekarstwo gorsze od choroby

Łatwo zauważyć, że u podłoża głównych czynników, które blokują lub wypaczają rozwojowy potencjał prywatnej gospodarki, leży niewłaściwa działalność państwa, które okazuje się złym kierowcą kapitalistycznego samochodu. Główny błąd socjalistycznych lub populistycznych krytyków polega na tym, że nie odróżniają oni rozwojowych możliwości kapitalistycznej gospodarki od czynników, które je blokują. Nie odróżniają kapitalistycznego samochodu od jego państwowego kierowcy. W efekcie – pod hasłami bezrefleksyjnego państwowego interwencjonizmu – proponują i wprowadzają rozwiązania, które są gorsze od choroby – jeszcze więcej deformacji i jeszcze mniej rozwoju. Deformujące interwencje są często popularne politycznie wśród nieświadomego lub otumanionego społeczeństwa albo też służą dobrze zorganizowanym grupom interesu. Dlatego jest tak niewiele krajów, którym udało się uniknąć większości tych deformacji i – w efekcie – tak niewiele krajów, które się szybko rozwijają gospodarczo.

WYNALAZEK ZACHODU

Zdecydowana większość dóbr (pieniędzy, towarów, ważnych stanowisk itp.) jest ograniczona, a zdecydowana większość ludzi przedkłada interes własny (i własnej rodziny) nad interes innych ludzi, a więc woli, aby owe ograniczone dobra przypadły im, niż miałyby się dostać innym. Te dwa fakty wystarczają, aby w świecie występowała powszechnie konkurencja. Nie da się jej wyeliminować, a można jedynie różnie kształtować miejsce jej występowania i jej formy.

Istnieją trzy podstawowe rodzaje konkurencji: konkurencja o centralnie rozdzielane zasoby, czyli walka o podział, konkurencja między nabywcami, konkurencja między dostawcami. Różne ustroje gospodarcze tworzą różne pola dla owych odmian konkurencji i to decyduje o wpływie tych systemów na warunki życia ludzi, czyni z konkurencji bądź siłę napędową rozwoju gospodarczego, bądź hamulec.

Walka o podział

Konkurencja o centralnie rozdzielane zasoby występowała na masową skalę w socjalizmie, gdzie w miejsce rynku dominował mechanizm nakazowo-rozdzielczy, tzn. kierowanie gospodarką za pomocą całego systemu nakazów i przydziałów. W tych warunkach wielkość przydziałów środków i inne istotne decyzje zależały od siły rozmaitych polityczno-branżowych *lobbies*, a także od osobistych preferencji socjalistycznych dostojników.

Walka o podział ma miejsce w pewnym zakresie również w gospodarce niesocjalistycznej. Jej uczestnikami są różne grupy interesu, które naciskają na państwo, aby uzyskać rozmaite korzyści: ochronę przed konkurencją ze strony innych dostawców, dotacje budżetowe itp. Silne nagromadzenie takich grup grozi zahamowaniem rozwoju gospodarczego. Sama ich działalność jest bowiem formą marnotrawstwa społecznej energii – czasu poświęcanego na *lobbying* nie można jednocześnie przeznaczyć na poprawę swojej działalności gospodarczej. Szkodliwy jest również wynik tej działalności: w miejsce jednolitych ram gospodarowania pojawia się mozaika warunków, zależnych od siły politycznego nacisku. Niebezpieczeństwa zrzeszeń reprezentujących i forsujących grupowe interesy opisał wybitny amerykański badacz Mancur Olson. W książce pt. *Wzrost i upadek narodów*¹ rzuca ciekawe światło m.in. na przyczyny różnic w tempie rozwoju między krajami Zachodu i na problemy gospodarcze Trzeciego Świata.

Konkurencja wśród nabywców

Drugi rodzaj konkurencji: wśród nabywców, występował również na masową skalę w socjalizmie – obok intensywnej walki o podział. Współwystępowanie tych dwóch rodzajów konkurencji nie było przypadkiem, lecz miało wspólną przyczynę. Był nią mechanizm nakazowo-rozdzielczy i struktury niezbędne dla jego funkcjonowania (wieloszczeblowa hierarchia organizacyjna, znikoma rola handlu zagranicznego, sztywne ceny). Warunki te były dokładną odwrotnością tych, które są konieczne dla istnienia konkurencji wśród dostawców. W socjalizmie to nabywcy konkurowali zatem między sobą o towary i starali się pozyskiwać względy dostawców. Wyrazem tych dążeń były znajomości, „dojścia”, prezenty dla sprzedawców itp. – szara socjalistyczna strefa, która była tak ogromna, że traktowano ją jak normalność i nie dostrzegano jej patologii. Przy tej konkurencji dostawcy nie mieli oczywiście żadnych bodźców, aby działać sprawnie, stąd m.in. zjawisko socjalistycznych bubli oraz produkowania gorszych wersji wyrobu na rynek krajowy, a lepszych na eksport – gdzie trzeba było stawiać czoło konkurencji. Dlatego „odrzut eksportowy” był przedmiotem marzeń nabywców w socjalizmie. W sumie gospodarka, gdzie nabywcy konkurują między sobą o względy dostawców, była skazana na niegospodarność. Lepsze ekonomiczne warunki życia może tworzyć jedynie system, gdzie konkurencja występuje między dostawcami i gdzie nie ma intensywnej walki o podział między różnymi

grupami interesu.

Wybór dostawców

Konkurencja między dostawcami – ta wielka motywacyjna siła napędowa – występuje jednak tylko w takich ustrojach gospodarczych, gdzie są spełnione trzy warunki:

1. popyt, czyli pieniądze nabywców mogą się swobodnie przenosić między ofertami różnych dostawców,
2. wśród dostawców są tacy, których działania przyciągają ów popyt,
3. przesunięcie się popytu ma ważne skutki motywacyjne dla dostawców: jest źródłem silnych nagród dla tych, którzy popyt przyciągają, a źródłem ważnych kar dla tych, którzy popyt tracą.

Te warunki muszą być spełnione jednocześnie. A zatem wystarczy brak jednego z nich, aby usunąć konkurencję między dostawcami albo przynajmniej silnie ją ograniczyć.

Popatrzmy, co kryje się za wymienionymi warunkami. Swobodna wędrówka pieniędzy nabywców między ofertami różnych dostawców jest oczywiście niemożliwa, jeśli nabywcy są “przypisani” do poszczególnych sprzedawców. A tak zwykle jest w przypadku stosowania rozdzielnictwa (reglamentacji) towarów. Wtedy bowiem warunkiem dostępu do dóbr jest nie tylko pieniądź; istotniejsze nawet okazuje się posiadanie przydziału. Powszechne stosowanie administracyjnego rozdzielnictwa w socjalizmie eliminowało więc konkurencję. Brak reglamentacji nie gwarantuje jednak możliwości swobodnego przesuwania się popytu między sprzedawcami. Na danym rynku może bowiem działać tylko jeden dostawca (albo wąska grupa sprzedawców działających w zмовie). Wtedy nabywcy nie mają po prostu wyboru. W pewnych rzadkich przypadkach jest to nieuniknione ze względów technicznych – mówi się wtedy o monopolu naturalnym. Jego głównym przykładem jest sieć energetyczna albo gazownicza. Monopole naturalne wymagają specjalnego nadzoru, tak aby nie mogły wyzyskiwać swoich odbiorców. Poza tym przypadkiem brak możliwości wyboru rozmaitych ofert jest rezultatem barier konkurencji, tworzonych zwykle przez niewłaściwą działalność państwa. Bariery te ograniczają lub eliminują możliwości wchodzenia nowych dostawców na poszczególne rynki. Obejmują one administracyjne utrudnienia w tworzeniu przedsiębiorstw oraz w zmianie pola działania przez firmy wcześniej utworzone. Szczególnie niebezpiecznym dla konkurencji rozwiązaniem jest oddanie zrzeczeniom już działających wytwórców prawa do rozstrzygania, kto może podejmować działalność w ich dziedzinie. Na takiej zasadzie działały średniowieczne cechy. Dzisiaj bliskie temu modelowi są m.in. Izby Lekarskie w Polsce.

Dostawcy nie lubią zwykle konkurencji; uniemożliwia ona bowiem łatwe uzyskiwanie dochodów, np. przez osiąganie wysokich monopolistycznych cen. Stąd niebezpieczeństwo, że mogą działać w zмовie, czyli tworzyć kartel. Najważniejszym zabezpieczeniem przed kartelami jest swoboda wejścia nowych dostawców na dany rynek. Chodzi tu przede wszystkim o swobodę zakładania nowych przedsiębiorstw w rozmaitych dziedzinach. Blokada takiego wejścia jest zatem głównym środkiem wspierania kartelowej zмовy wśród dostawców. Państwo, które toleruje lub – co gorsza – tworzy takie bariery, popełnia jedno z największych wykroczeń przeciw interesom gospodarczym społeczeństw. Takie wykroczenie popełnił polski rząd w 1994 r., organizując m.in. kartel w cukrownictwie. Rozumny interwencjonizm domaga się bowiem akurat odwrotnego postępowania: aktywnego zwalczania przez państwo struktur i zachowań monopolistycznych.

Wyjątkowo groźną barierą konkurencji jest wreszcie protekcjonizm, czyli eliminowanie lub silne ograniczanie wstępu na krajowy rynek dla ofert zagranicznych dostawców. Silne ograniczenia importu są wręcz zabójcze dla efektywności w małych krajach, gdzie liczba krajowych dostawców jest zwykle zbyt mała, aby mogli stworzyć sobie nawzajem konkurencję. Ale i odwrotnie: liberalizacja handlu zagranicznego jest tym potężniejszym środkiem tworzenia konkurencji – a przez to i większej gospodarności – im mniejsze są rozmiary krajowej gospodarki. Tu kryje się jedna z nielicznych przewag małych organizmów gospodarczych nad dużymi w wyścigu do sprawnej rynkowej gospodarki. Te pierwsze mogą szybciej uruchamiać siły konkurencji niż te drugie.

Konkurencyjne zagrożenie

Pieniądże nabywców mogą mieć możność wędrówki między różnymi dostawcami, a konkurencja może być –

mimo wszystko – silnie ograniczona lub wręcz wyeliminowana. Konkurencja wymaga, aby przynajmniej niektórzy dostawcy byli zdolni i skłonni inicjować działania, których wyniki przyciągają do nich popyt. W ten sposób tworzą oni zagrożenie konkurencyjne, pobudzające do sprawniejszego działania innych dostawców. Aby tak było, wytwórcy muszą mieć możliwość różnicowania swoich ofert pod względem ceny, jakości, warunków dostaw itp. Innymi słowy – nie mogą podlegać bardzo ścisłej standaryzacji, która ogranicza lub usuwa ich zdolność do wprowadzania innowacji. A tak właśnie było w średniowiecznych cechach, wskutek czego wielość dostawców nie towarzyszyła tam konkurencja między nimi. Innowacje rozwinęły się poza organizacjami cechowymi, doprowadzając stopniowo do ich rozbicia i do wyzwolenia potężnych sił rozwoju, związanych z wolnorynkowym kapitalizmem – głównym wynalazkiem Zachodu. Warto pamiętać, że dopiero ten wynalazek zapewnił mu zdecydowaną przewagę gospodarczą i militarną nad innymi cywilizacjami. W innych cywilizacjach, m.in. w Chinach i Japonii, utrzymały się struktury typu cechowego i w rezultacie innowacyjność oraz szybki rozwój gospodarczy nie występowały tam aż do momentu przyjęcia zachodnich wzorców instytucjonalnych².

Współczesną, mniej skrajną formą ograniczania innowacyjnej konkurencji jest poddawanie wytwórców w niektórych dziedzinach ścisłej administracyjnej regulacji. Grozi to spiralą interwencji. Jeśli w danym kraju producenci są bardziej skrupowani niż w innych krajach, to mają i mniejsze możliwości stawiania czoła zagrożeniu konkurencyjnemu z zagranicy. Będą więc domagać się od państwa ochrony przed importem. Dlatego państwo rozgałęzionego i krępującego interwencjonizmu jest zarazem państwem silnego protekcjonizmu. Jedno i drugie ogranicza gospodarność i rozwój.

Różne typy przedsiębiorstw mają różną zdolność i skłonność do podejmowania działań, których wyniki przyciągają popyt i w ten sposób tworzą zagrożenie konkurencyjne dla innych dostawców. Przedsiębiorstwa prywatne, wyposażone w potężny mechanizm pobudzania oparty na zysku, są przeciętnie prężniejsze i bardziej innowacyjne niż firmy nieprywatne. Jest to głównie sprawa bodźców w stosunku do tych, którzy podejmują i wykonują decyzje, a nie wynik różnic w jakości ludzi. Im więcej jest zatem w gospodarce przedsiębiorstw prywatnych, tym silniejsza wzajemna konkurencja będzie panować między dostawcami i w efekcie – tym bardziej prężna będzie cała gospodarka. Wzrost udziału sektora prywatnego w gospodarce będzie też nasilać presję konkurencyjną wywieraną na przedsiębiorstwa państwowe³, co może podwyższać sprawność ich działania – albo też zwiększać naciski na uzyskiwanie kompensaty od państwa.

Powyższe wskazuje, że nie należy przeciwstawiać własności i konkurencji pod hasłem “nieważna jest własność, ważna jest konkurencja”. Owszem, konkurencja jest w stanie poprawić sprawność niektórych firm państwowych, ale – jeszcze bardziej – poprawia sprawność firm prywatnych. Co najważniejsze: natężenie konkurencji zależy od struktury własności w kraju.

Konkurencyjne zagrożenie nie musi pochodzić tylko od firm krajowych, można je też sprowadzać z zagranicy. Importować można nie tylko produkty i technologie, ale i konkurencyjne bodźce, mobilizujące krajowych producentów. O znaczeniu tego ostatniego czynnika dobitnie świadczy porównanie lat siedemdziesiątych i dziewięćdziesiątych w Polsce. W tym pierwszym okresie nastąpił wzmożony import licencji i urządzeń, ale bez liberalizacji gospodarki i związanej z nią konkurencji. Wynik: nie nastąpił żaden technologiczny i jakościowy przełom w krajowej produkcji, narosły natomiast głównie zagraniczne długi. Oparte na zagranicznych licencjach jogurty zaczęły szybko kwaśnieć i upodabniać się do rodzimych mlecznych wytworów. Po 1989 r. importowi technologii towarzyszyła zagraniczna (i krajowa) konkurencja – efekt przełomu w systemie gospodarczym. Po krótkim czasie nastąpiła kolosalna poprawa jakości i zakresu wyboru produktów. Wytwarzane w Polsce jogurty już nie kwaśnieją i nie ustępują zagranicznym.

Dwie pierwsze przesłanki istnienia konkurencji: zdolność popytu do przenoszenia się między ofertami rozmaitych sprzedawców oraz występowanie dostawców “produkujących” – przez swoje innowacyjne i usprawniające działania – konkurencyjne zagrożenie, można sprowadzić do jednego podstawowego warunku: szerokiego zakresu wolności gospodarczej. Oznacza to swobodę zakładania przedsiębiorstw rozmaitych typów, ich szeroką autonomię oraz nierestrykcyjny system, regulujący stosunki gospodarcze z zagranicą. Wolność gospodarcza jest podstawą konkurencyjnego rynku.

Nagrody i kary na rynku

Można sobie jednak wyobrazić sytuację, gdy pomimo wolności gospodarczej konkurencja jest słaba. Tu

dochodzimy do trzeciego warunku: konkurencja działa wtedy, gdy werdykt rynku, tzn. przesuwanie się pieniędzy nabywców między dostawcami, ma dla tych drugich ważne motywacyjne skutki. Ci, którzy przyciągają więcej popytu, muszą być nagradzani, a ci, którzy tracą pozycję na rynku – karani. Nagroda ma charakter satysfakcji z rynkowego sukcesu i wzrostu poczucia własnej wartości – te psychologiczne czynniki mają z pewnością niebagatelne znaczenie dla ludzi kierujących przedsiębiorstwami. Ale oprócz tego nagrodą jest wzrost dochodu i majątku, związany z rynkowym sukcesem firmy. Kara dla tych, którzy tracą wyrażane w pieniądzu względy nabywców, ma również składnik psychologiczny i ekonomiczny, tyle że o odwrotnym znaku: obniżona satysfakcja, zredukowany dochód. Werdykt rynku może być jednak osłabiony lub wręcz unieważniony, a konkurencja przez to – sparaliżowana. Jednym ze sposobów podważania werdyktu rynku jest silnie progresywne opodatkowanie indywidualnych dochodów. Zaburza ono związek między sukcesem firmy na rynku, a finansowymi nagrodami dla głównych decydentów w przedsiębiorstwie, a przez to – może tam osłabiać samo dążenie do innowacji i usprawnień. Skala tego osłabienia zależy od relatywnego znaczenia psychologicznych i finansowych nagród dla przedsiębiorców i menedżerów. Psychologia nie daje na ten temat precyzyjnych odpowiedzi. Nie ulega jednak wątpliwości, że silnie progresywne opodatkowanie nanosi uszczerbek sile bodźców do lepszego gospodarowania. A poza tym kapitał jest mobilny, będzie więc wędrować do krajów o korzystniejszym opodatkowaniu. Z jednego i drugiego powodu w kraju o wysokich podatkach tracą biedni.

Innym sposobem unieważniania werdyktu rynku i paraliżowania w ten sposób konkurencji jest pokrywanie strat przedsiębiorstw przez państwo i podtrzymywanie ich przy życiu – wbrew opiniom nabywców, których pieniądze kierują się ku innym dostawcom. Dotacje przekazywane przegranym na rynku pochodzą z kieszeni podatników albo z prasy drukarskiej, czyli z inflacji. Tu pojawia się następna zależność między konkurencją a strukturą własności w kraju. Doświadczenie pokazuje mianowicie, że pokrywane w ten sposób przez państwo straty koncentrują się w sektorze państwowym. W dużej mierze wynika to z faktu, że przedsiębiorstwa państwowe są z samej swojej natury zależne od państwa, czyli organizacji politycznej, a przez to – są szczególnie przez polityków krępowane lub wykorzystywane w celach politycznych, np. dla tworzenia czysto formalnego zatrudnienia, rozdawania stanowisk itp. Im więcej w gospodarce państwa, tym więcej w niej upolitycznienia, sprzecznego z szybkim rozwojem gospodarczym. Państwo, które krępuje lub deformuje działalność przedsiębiorstw, musi – chcąc nie chcąc – brać odpowiedzialność za ich ekonomiczne wyniki – stąd finansowanie ich strat. Może to przybierać formę nie tylko jawnych, ale i ukrytych dotacji – tolerowania zaległości podatkowych, „tanich” kredytów itp.

Pokrywanie owych strat i – szerzej – wszelkie preferencyjne finansowanie wybranych dostawców w danej dziedzinie można uznać za formę nieuczciwej konkurencji, czyli nieuzasadnionego ekonomicznie różnicowania szans uczestników rynkowej rywalizacji. Jej szczególną formą jest dzika prywatyzacja, występująca w sferze usług medycznych w Polsce. Polega ona na wykorzystywaniu państwowego majątku do prowadzenia prywatnej działalności zarobkowej – oczywiście bez zapłaty należnych podatków. Utrudnia to, rzecz jasna, rozwój legalnej prywatnej praktyki lekarskiej. Generalnie: nieuczciwa konkurencja prowadzi do ograniczenia konkurencji.

W sumie widać, co ostatecznie decyduje, jakie formy konkurencji dominują w danym kraju: rola państwa w gospodarce. Państwo skupione na swoich niezbywalnych funkcjach, utrzymujące ustrój wolności gospodarczej, tworzy szerokie pole dla konkurencji wśród dostawców, eliminuje tym samym konkurencję między odbiorcami i minimalizuje zakres walki o podział. Państwo rozgałęzionego i szczegółowego interwencjonizmu ogranicza lub wręcz usuwa rywalizację między dostawcami i uruchamia intensywną walkę o centralnie rozdawane przywileje. W tym pierwszym przypadku kraj może się szybko rozwijać, w tym drugim – grozi mu gospodarczy paraliż. Nikomu nie udało się bowiem zastąpić konkurencji wśród dostawców jako siły wyzwalającej z ludzi pomysłowość i inicjatywę⁴ oraz jako czynnika umożliwiającego rozwój sprawniejszych producentów i eliminującego mniej sprawnych.

¹Zob. M. Olson, *Rozkwit i upadek narodów. Rozwój gospodarczy, stagflacja, nieelastyczność struktur społecznych*, Warszawa–Sosnowiec 1995.

²Zob. N. Rosenberg, L. E. Birdzell, *Historia kapitalizmu*, Kraków 1994; produkt narodowy brutto krajów Zachodu rósł średnio co roku w latach 1820–1989 osiem razy szybciej niż w epoce przedkapitalistycznej.

³Por. Piotr Jasiński, *The Transfer and Redefinition of Property Rights: Theoretical Analysis of Transferring Property Rights and Transformational Privatisation in the Post-Stes*, „Communist Economies and Economic Transformation” nr 2, 1992, s. 163–189.

⁴Rolę konkurencyjnego rynku jako czynnika odkrywania nowych możliwości szczególnie podkreślał Fryderyk Hayek. Zob. *Wykorzystanie wiedzy w społeczeństwie*, w: F. Hayek, *Indywidualizm i porządek ekonomiczny*, Kraków 1998.

PRYWATNE – NIEPRYWATNE

W dyskusjach o prywatyzacji w Polsce wiele jest zastanawiających paradoksów. Był czas, kiedy prywatyzacja większych przedsiębiorstw przebiegała w Polsce wolniej niż np. w Czechach czy w Rosji, ale w krytyce dominował zarzut, że była zbyt szybka!

Ulubionym twierdzeniem przeciwników szybszej prywatyzacji jest to, że nie powinna być ona kwestią „ideologii” (czyli zapewne wiary) ani też „celem samym w sobie”. Nie są to zwykłe truizmy, lecz truizmy–insynuacje. Sugerują one bowiem, że prywatyzacja była wyrazem czystej „ideologii” i celem samym w sobie. Przekazują w ten sposób błędną myśl, że w gruncie rzeczy nie wiadomo, jaka forma własności tworzy lepsze warunki dla rozwoju kraju, a więc nie wiadomo, po co właściwie prywatyzować. Dla dowodu często przytacza się przykłady wybranych efektywnych przedsiębiorstw publicznych, tak jakby wskazanie palcem na dyskobolkę miało udowodnić, że kobiety nie są fizycznie słabsze od mężczyzn. Co gorsza, dość powszechne jest przekonanie, że prywatyzacja państwowych przedsiębiorstw jest stratą dla państwa i dlatego trzeba prywatyzować tylko kiepskie firmy. Część osób pracujących w przedsiębiorstwach państwowych odbiera twierdzenia o ich niższej efektywności jako krytykę pod ich adresem. Tymczasem chodzi o to, że zmieniając warunki działania, prywatyzacja może sprawić, iż ci sami ludzie będą działać lepiej. Myślę, że ta próbka nieporozumień usprawiedliwia garść uwag – najpierw o własności, a potem o prywatyzacji.

Kiedy istnieje problem własności?

Na czym polega problem własności? Otóż na tym, że ogromna większość użytecznych rzeczy, nazywanych dobrami, jest ograniczona w stosunku do tego, ile ludzie chcieliby ich mieć. Takie dobra nazywa się rzadkimi; ich przeciwieństwem są dobra wolne, np. światło słońca. Pewna stosunkowo niewielka część rzadkich dóbr, np. obrona narodowa lub światło ulicznych latarni, ma taki charakter, że nie można z nich korzystać na zasadzie indywidualnej. Owe dobra nazywa się publicznymi. W ich przypadku problem własności nie występuje. Dotyczy on już jednak środków, za pomocą których te dobra się wytwarza, np. ulicznych latarni, jak i wszystkich dóbr, z których korzystanie nie musi mieć kolektywnego charakteru, nazywanych w ekonomii dobrami prywatnymi¹. Dobrami prywatnymi mogą być przy tym zarówno dobra, które mają samoistną użyteczność, jak i pewne obiekty tworzone przez samo prawo, np. papiery wartościowe, akcje, obligacje, znaki firmowe. Dobrem prywatnym jest także własna praca. Wszystkie rodzaje dóbr mogą być przedmiotami własności. Dobra te stają się przedmiotami własności w momencie, gdy pomiędzy nimi a określonymi jednostkami w danym społeczeństwie pojawią się pewne szczególne relacje, nazywane uprawnieniami własnościowymi. Przedmiotem własności nie jest więc samo rzadkie dobro prywatne jako takie, lecz owo dobro wraz z wiązką uprawnień wiążących je z określonymi podmiotami w społeczeństwie. Problem i przedmiot własności nie istnieje poza społeczeństwem.

Prawo rzymskie – wielki wynalazek Zachodu

Odpowiedzią na problem własności jest prawo własności. W największym skrócie można je określić jako zbiór – odpowiednio sankcjonowanych w danym społeczeństwie – zasad dostępu do rzadkich dóbr. Wynikiem stosowania prawa własności jest wspomniana sieć uprawnień wiążących określone dobra z określonymi częściami społeczeństwa. Prawo własności czyni z dóbr rzadkich – przedmioty własności, a z określonych jednostek – podmioty uprawnień własnościowych. W bardziej rozwiniętym ujęciu przez prawo własności można rozumieć część prawa obowiązującego w danej zbiorowości, która określa:

1. kto może być przedmiotem określonych uprawnień własnościowych;
2. jak duża jest wiązka tych uprawnień i jakie są ich ewentualne ograniczenia;

3. jaki jest stopień ochrony uprawnień.

Pierwsze dwie kwestie można nazwać podstawowymi regułami treści prawa własności² albo jego strukturą, natomiast kwestię trzecią – efektywną częścią prawa własności. Różne przypadki prawa własności, obowiązującego w różnych społeczeństwach różnią się zarówno pod względem treści, jak i efektywności. Jedne i drugie różnice miały wielki wpływ na gospodarkę³. W tym rozdziale zajmę się najpierw zróżnicowaniem prawa własności pod względem treści, a potem – efektywności.

Omawianie różnic w treści prawa własności należy zacząć od krótkiego rysu historycznego, a mianowicie od odróżnienia prawa rzymskiego i wywodzących się zeń nowożytnych systemów prawnych od innych przypadków prawa własności. Prawo rzymskie było jednym z największych w dziejach wynalazków instytucjonalnych. W zakresie własności miało ono trzy charakterystyczne cechy:

Po pierwsze – podmiot własności był silnie zindywidualizowany: była nim osoba fizyczna lub rodzina (aspekt “prywatności” jako przeciwieństwo kolektywizmu). Po drugie – owemu podmiotowi przysługiwały maksymalnie szerokie uprawnienia w zakresie posiadania, użytkowania, rozporządzania i korzystania w stosunku do danego przedmiotu własności. Konsekwencją dwóch pierwszych była trzecia cecha omawianego prawa. Samo pojęcie właściciela jako jednostki, której przysługuje odpowiednio duża część uprawnień własnościowych (uprawnienia decyzyjne oraz uprawnienia do korzystania) ma wyraźny sens tylko na gruncie rzymskiego prawa własności i systemów pochodnych. Dlatego dla wielu osób prawem własności jest tylko powyższe prawo, a tam, gdzie ono nie obowiązuje – mówiono o “braku własności” albo o “własności niczyjej”.

W sumie prawo rzymskie było indywidualistyczne, liberalne, a przez to przekazywalne i wyłączające. Rozległe uprawnienia do rozporządzania, typowe dla omawianego prawa, tworzyły szerokie pole dla rozmaitych transakcji, na mocy których pierwotni właściciele określonych dóbr mogli przekazywać część lub całość swoich uprawnień, np. w drodze dziedziczenia, sprzedaży lub dzierżawy – innym osobom. Prawo rzymskie zawierało więc mechanizm zmian w międzypodmiotowej sieci uprawnień własnościowych do określonych przedmiotów własności. Niektórzy filozofowie tę właśnie cechę uważają za główny wyróżnik prawa własności jako takiego.

Prawo to zostało przyjęte i rozwinięte przez nowożytne państwa Zachodu. Upowszechniono w nich, znana już w prawie rzymskim, konstrukcję osoby prawnej, na mocy której jednostki organizacyjne są traktowane przez prawo – z wyłączeniem wszystkich tych czynności prawnych, które da się wykonać tylko wobec lub przez człowieka – tak jak gdyby były osobami fizycznymi. Wiązał się z tym doniosły rozwój prawa o spółkach kapitałowych jako tworach odrębnych – m.in. w zakresie majątku – od swoich udziałowców. Ekspansja osób prawnych oznaczała, że czynności prawne o ważnych skutkach gospodarczych zaczęły wykonywać nie tylko osoby fizyczne jako takie, lecz również osoby fizyczne w roli funkcjonariuszy organizacji – przedsiębiorstw, fundacji, zrzeszeń itp. – na ich rachunek i ryzyko. Postawiło to oczywiście na porządku dziennym problem odpowiedzialności tych przedstawicieli wobec samych organizacji.

Inne przypadki prawa własności

Biorąc pod uwagę opisane wcześniej wyróżniki prawa rzymskiego i systemów odeń pochodnych możemy całą tę kategorię nazywać, ze względu na jej treść, prywatno-liberalnym albo krócej – klasycznym prawem własności. Od tej kategorii odróżniały się inne – znane już tylko głównie z historii – warianty prawa własności. Jednym z nich było prawo feudalne, które odróżnił od prawa prywatno-liberalnego podział całej wiązki uprawnień właścicielskich pomiędzy rozmaite podmioty, reprezentujące kolejne szczeble feudalnej drabiny stanowej. Brak było też swobodnej przekazywalności uprawnień. Innym historycznym przypadkiem było prawo własności w małych grupach typu wspólnot. I tutaj brak było swobody przekazu uprawnień. Oprócz tego prawo to miało – i to było jego cechą specyficzną – charakter kolektywistyczny: lokowało uprawnienia na szczeblu wspólnoty i przewidywało mniej lub bardziej zbiorowy charakter wykorzystywania przedmiotów własności. Ta cecha przemawiała i ciągle jeszcze przemawia do wielu osób, które skłonne są upatrywać w takich komunach pewien naturalny i – moralnie wyższy – sposób zorganizowania społeczeństwa. Jak jednak wskazuje wybitny austriacki ekonomista Ludwig von Mises, przynajmniej niektóre z tych wspólnot powstały pod presją okoliczności zewnętrznych, a nie – z dobrowolnego wyboru. Często idealizowany rosyjski *mir* pojawił się pod wpływem pańszczyzny i poglównego, a południowosłowiańska *zadruga* – pod wpływem

systemu podatkowego obowiązującego w Bizancjum⁴. Zwyczajowy kolektywizm w Afryce, który każe – pod groźbą klątwy – dzielić się owocami swojej pracy z członkami rozgałęzionej rodziny, jest jedną z głównych prawdopodobnych przyczyn gospodarczego zacofania tego kontynentu.

Wracając do klasycznego prawa własności i do czasów współczesnych, należy wspomnieć, że dużą część przepisów prawnych nie zaliczanych formalnie do prawa własności można – na gruncie wcześniej sformułowanych definicji – traktować jako regulacje ograniczające uprawnienia decyzyjne właścicieli (i innych reprezentantów, np. najemnych menedżerów) w stosunku do rzymskiego pierwowzoru. Przepisy te są więc w gruncie rzeczy zmianami w prawie własności. Taki charakter mają np. przepisy prawa pracy, ustawodawstwo o ochronie środowiska, prawo budowlane, przepisy sanitarne itp. Ogół takich przepisów ograniczających wolność gospodarczą określa się na Zachodzie terminem *regulation*, zaś ich okresowe usuwanie po uprzednim spiętrzeniu – terminem *deregulation*. Nie wystarczy, oczywiście, stwierdzenie, że zawężają się czy rozszerzają wolności gospodarcze same w sobie. Ocena musi być oparta na analizie społecznych skutków tych zabiegów. To samo dotyczy ograniczenia uprawnień właścicieli do ekonomicznego korzystania, jakim jest opodatkowanie niektórych przedmiotów własności (najczęściej: nieruchomości) oraz dochodów z przedsiębiorczości. Jeśli przedsiębiorstwo ma odrębną osobowość prawną, to opodatkowaniu podlega jego zysk. Takie opodatkowanie wiąże się ze stosunkowo niedawnym, historycznie rzecz biorąc, przestrzennym i prawnym oddzieleniem zarobkowej działalności gospodarczej od działalności w ramach gospodarstwa domowego. Odrębne opodatkowanie tej pierwszej upowszechniło się dopiero w XIX wieku, pod dużym wpływem ustawodawstwa finansowego wprowadzonego w rewolucyjnej Francji.

Po tym historycznym dyskursie przedstawimy w sposób nieco bardziej systematyczny zróżnicowanie czynnika własności. Wymaga to wprowadzenia kilku sprzężonych ze sobą pojęć. Są to: typy właścicieli i własnościowe typy przedsiębiorstw oraz reżimy przedsiębiorczości i struktura własności. Pojęcia te odnoszą się do własności w sferze zarobkowej działalności gospodarczej, czyli – w sferze produkcji. Omówimy je w następnych szkicach.

Zacznijmy od generalnego reżimu (albo prawa) własności. W XX w. rywalizowały ze sobą dwa reżimy własności: restrykcyjny i liberalny. Reżim restrykcyjny, typowy dla krajów socjalistycznych, starał się zapewnić wyłączność albo dominację tylko jednemu typowi przedsiębiorstwa – poprzez prawne, administracyjne i finansowe ograniczenia wobec innych typów firm. Uprzywilejowanym typem było w ZSRR i w zdominowanych przezeń krajach przedsiębiorstwo państwowe, a w dawnej Jugosławii – przedsiębiorstwo samorządowe (w rzeczywistości było ono silnie kontrolowane przez struktury partyjne). W obu wypadkach blokowano tworzenie i rozwój firm prywatnych. W wyniku tych ograniczeń firmy państwowe w dawnych krajach socjalistycznych (poza Jugosławią) tworzyły średnio 85 proc. dochodu narodowego, a w rozwiniętych krajach Zachodu – przeciętnie 9 proc.

Liberalny reżim własności zapewnia swobodny wybór zarówno rozmaitych form przedsiębiorstw prywatnych, jak i nieprywatnych (np. spółdzielnie). Mając wolność wyboru, zdecydowana większość założycieli wybiera prywatną formę przedsiębiorstwa – bo daje im ona największy zakres władzy i najpełniejsze prawa do majątku i zysku przedsiębiorstwa. W efekcie, jeśli tylko państwo nie nacjonalizuje prywatnych firm, to liberalnemu reżimowi własności zawsze towarzyszy kapitalistyczna struktura własności, czyli taka, w której dominują przedsiębiorstwa prywatne. Zauważmy interesującą asymetrię: aby zapewnić socjalistyczną strukturę własności, trzeba zakazać tworzenia i rozwoju firm prywatnych. Utrzymywanie kapitalistycznej struktury własności nie wymaga jednak identycznego zakazu wobec przedsiębiorstw nieprywatnych. Można więc powiedzieć, że prywatnorynkowa gospodarka jest naturalnym stanem nowożytnego społeczeństwa. Istotnie, ilekroć brak jest w kraju przedsiębiorstw prywatnych, tylekroć wynika to z państwowych restrykcji, a nie z braku potencjalnych przedsiębiorców: usunięcie takich zakazów zawsze prowadzi do rozwoju prywatnej przedsiębiorczości. Dotyczy to Azji – zauważmy eksplozję przedsiębiorczości w Chinach po usunięciu maoistowskich ograniczeń – Ameryki Łacińskiej, Europy Środkowowschodniej, Afryki. Przedsiębiorczość prywatna nie zależy więc w istotnym stopniu od kultury, lecz od prywatnych instytucji poszczególnych krajów.

Własnościowe typy przedsiębiorstw

Mowa była o przedsiębiorstwach prywatnych i nieprywatnych. Ale co to jest właściwie prywatne przedsiębiorstwo? Sprawa jest prosta, gdy chodzi o klasyczne firmy prywatne, w których właściciel –

pojedyncza osoba lub rodzina – jest zarazem kierownikiem przedsiębiorstwa. W firmach takich działa prosty i potężny mechanizm bodźców: kto kieruje, ma prawo do zysku przedsiębiorstwa, czyli do różnicy między finansowymi efektami działania firmy a jej kosztami (włącznie z kosztami zatrudniania pracowników).

Kryterium zysku wytwarza w prywatnym przedsiębiorstwie zainteresowanie jak najlepszym stosunkiem wydajności pracownika (tzn. efektami jego pracy) do kosztów jego zatrudnienia, czyli do jego płacy. Działając we własnym interesie, rozumny właściciel będzie więc dbać o dobrą organizację i atmosferę pracy, właściwy system bodźców i kwalifikacje pracowników. Z tych to powodów prywatne przedsiębiorstwo może płacić swoim pracownikom wyższe płace niż państwowe, a jednocześnie mieć niższe koszty jednostkowe i ceny swych produktów. Źródłem tego wszystkiego jest wyższa przeciętnie produktywność pracowników w firmie prywatnej niż w państwowej. Prywatyzację gospodarki trzeba więc widzieć jako sposób zarówno na wzrost realnych płac, jak i na zwiększenie dyscypliny płacowej i – w efekcie – stabilność cen w gospodarce.

Potężny mechanizm bodźców na rzecz wysokiej sprawności, jaka istnieje w klasycznych firmach kapitalistycznych, skłania do wniosku, że im więcej jest takich przedsiębiorstw, tym lepiej dla rozwoju gospodarki. Nie jest zapewne przypadkiem, że kraje, w których było szczególnie dużo owych firm (Tajwan, północne Włochy, Niemcy, Japonia), rozwijały się – przynajmniej do niedawna – szczególnie dynamicznie. Być może o sukcesach krajów kapitalistycznych decydują nie tyle ogromne korporacje, ile dynamiczna masa, najczęściej małych, klasycznych firm prywatnych. Dlatego tak ważne jest wprowadzenie i utrzymywanie swobody przedsiębiorczości – zapewnia to stały dopływ takich przedsiębiorstw. Z tego samego powodu na uwagę zasługuje zjawisko wykupywania firm przez zatrudnianych przez nie menedżerów (*management buy-out*), jakie występuje od kilkunastu lat w krajach Zachodu. Ten, kto kieruje, staje się (współ)właścicielem firmy; w ten sposób staje się ona klasycznie prywatna.

Sprawa określenia pojęcia i wyjaśnienia źródeł przewagi prywatnego przedsiębiorstwa komplikuje się, gdy wykraczamy poza klasyczne firmy prywatne i obejmujemy wzrokiem firmy zarządzane przez zawodowych menedżerów, którzy nie są ich właścicielami. Istnieje rozdział między udziałowcami firm (mogą być ich setki tysięcy) a najemnymi menedżerami. Na tym tle powstaje problem odmienności celów jednych i drugich, a więc i pytanie, w jakiej mierze właściciele są w stanie narzucić menedżerom kierowanie się kryterium zysku, które jest tak ważnym źródłem dynamiki i efektywności klasycznych przedsiębiorstw prywatnych. Na ten temat w ekonomii toczy się od lat wielka dyskusja. Przy wszystkich rozbieżnościach jedno jest pewne: nawet jeśli znaczenie kryterium zysku jest mniejsze w dużych współczesnych korporacjach niż w klasycznych firmach kapitalistycznych, to i tak jest ono znacznie większe niż w przedsiębiorstwach nieprywatnych. Dlatego twierdzenie dotyczące klasycznego przedsiębiorstwa prywatnego można w dużym stopniu przenieść na współczesne kapitalistyczne korporacje.

O znaczeniu zysku w tych ostatnich decyduje kilka mechanizmów, u których podłoża leży centralna cecha własności prywatnej: istnienie indywidualnych tytułów własności (akcji, udziałów), które dają określone prawo głosu i które mogą być sprzedawane. Pierwszym mechanizmem są kontrakty menedżerskie. Ich ważnym składnikiem mogą być *stock options*, czyli prawo do zakupu przez menedżera po pewnym czasie określonej liczby akcji przedsiębiorstwa po dzisiejszej cenie. Jeśli dzięki odpowiednim działaniom menedżera cena akcji wzrośnie, to może on osiągnąć duże dochody dzięki różnicy cen. Tego prostego, ale silnego mechanizmu nie da się zastosować w innych przedsiębiorstwach niż kapitalistyczne spółki. Po drugie, w konkurencyjnym kapitalizmie działa rynek, na którym są kupowane i sprzedawane usługi zawodowych menedżerów. Ci z nich, którzy zyskali dobrą reputację, zapewniając wysoką wartość kierowanym przez siebie przedsiębiorstwom, wyceniani są odpowiednio wysoko. Ci, którzy się w ten sposób nie sprawdzili, nie mogą liczyć na karierę.

Po trzecie, w kapitalizmie działa rynek akcji przedsiębiorstw. Można go traktować jako stały mechanizm obserwacji, oceny i prognozy działania notowanych na giełdzie firm. Mechanizm ten jest napędzany przez dążenie do zysku ludzi grających na giełdzie. Spadek notowań akcji danego przedsiębiorstwa – w porównaniu z innymi – jest dla menedżerów sygnałem ostrzegawczym. Wzrost notowań ma dla nich odwrotną wartość. Trzeba podkreślić, że giełda nie jest biernym mechanizmem rejestracji minionych zdarzeń. Jej uczestnicy, mając silne bodźce, starają się przewidzieć, jak określone działania przedsiębiorstwa, np. wzrost wydatków na badania naukowe, wpłyną na przyszłe zyski. Przewidywania te odbijają się na bieżących notowaniach giełdowych.

Giełda akcji umożliwia działanie czwartego mechanizmu bodźcowego – przejmowania kontroli nad spółkami przez nowych właścicieli, co często wiąże się ze zmianą zarządu przedsiębiorstwa. Groźba takiej zmiany pobudza do pewnego stopnia menedżerów do lepszego działania. Jeśli cena akcji jest – zdaniem

nowych potencjalnych właścicieli – znacznie poniżej poziomu, jaki można uzyskać, zmieniając strukturę lub strategię przedsiębiorstwa, to będą się oni starali owo przedsiębiorstwo przejąć, wykupując odpowiedni pakiet akcji.

Wreszcie, po piąte, właściciele mogą wpływać na menedżerów przez udział w organach władzy przedsiębiorstwa (np. w radzie nadzorczej). Ten wpływ zależy w ogromnym stopniu od tego, czy istnieją tzw. inwestorzy strategiczni, którzy z definicji mają na tyle duże pakiety akcji, że są skłonni i zdolni aktywnie nadzorować menedżerów. Dlatego poszukiwanie kompetentnych inwestorów strategicznych dla dużych przedsiębiorstw jest jednym z centralnych zadań w ich prywatyzacji. Od struktury własności w sprywatyzowanych przedsiębiorstwach w dużym stopniu zależy ich przyszłe działanie.

W podsumowaniu możemy powiedzieć, że w wypadku przedsiębiorstwa prywatnego istnieją jasno określone właściciele, którzy mają prawo do zysku przedsiębiorstwa, oraz że ze względu na rodzaj właścicieli (klasyczne firmy prywatne albo mechanizmy instytucjonalne związane z możliwością sprzedaży tytułu własności do firmy), w przedsiębiorstwie występuje silne dążenie do zysku.

Prawo i dążenie do zysku nie wystarczają jednak, aby sensownie zdefiniować prywatne przedsiębiorstwo. Trzeba dodać jeszcze swobodę działania, czyli brak paraliżującej (albo demoralizującej) interwencji państwa (masowe licencje, koncesje, kontrola cen itp). Trudno bowiem uznać prywatne przedsiębiorstwo za autentyczne wówczas, gdy wprowadzie istnieją właściciele mający formalne prawo do zysku, ale są pozbawieni przez państwo możliwości wyboru działań, które najlepiej służą realizacji tego prawa. Taka własność jest jaskrawo sprzeczna z jej pierwowzorem – koncepcją prywatnej własności, jaką wniosło do światowej cywilizacji prawo rzymskie. Mamy tu raczej do czynienia z własnością pseudo- albo *quasi*-prywatną. Jej liczne przykłady występowały – przynajmniej do niedawna – w wielu krajach Trzeciego Świata. Dążenie do zysku pchało skrupowane przedsiębiorstwa prywatne do starań o zależne od państwa przywileje i zezwolenia; tym samym mniej uwagi poświęcały one poprawie swojej działalności. Taki skrupowany przez państwo sektor prywatny jest zatem mało efektywny. A ponadto uzależnienie wielkości zysku od uzyskania państwowego zezwolenia na określone działanie (np. eksport, import, inwestycje, zmianę ceny) rodzi korupcję – czyli przekupywanie państwowych urzędników, od których zależą owe przywileje. Nieefektywność i korupcja idą zatem ręką w rękę. W Polsce nie zdają sobie chyba z tego sprawy ci, którzy tak głośno domagają się coraz większego „interwencjonizmu państwowego”.

Istnieją trzy warunki, które łącznie definiują prywatne przedsiębiorstwo: prawo określonych właścicieli do zysku, silne dążenie do zysku oraz swoboda działania, która pozwala na realizację prawa do zysku. Gdy nie jest spełniony co najmniej jeden z tych warunków, mamy do czynienia z innymi typami przedsiębiorstw. Silnie ograniczona autonomia rodzi, jak wskazano, skrupowane firmy *quasi*- lub pseudoprywatne. Brak osób i instytucji mających prawo do zysku odróżnia przedsiębiorstwo samorządowo-pracownicze, które – przynajmniej w sferze ideologii – istniało w Jugosławii. Jeśli pracownicy rzeczywiście mają dużą władzę w przedsiębiorstwie, to będzie w nim występowało także słabe dążenie do zysku. W interesie pracowników danego przedsiębiorstwa leży bowiem powiększenie innej wielkości ekonomicznej – dochodu przypadającego na jednego pracownika. Analizy systemów gospodarczych, zdominowanych przez tego typu przedsiębiorstwa, wykazują, że odznaczają się one m.in. mniejszym dynamizmem, a w związku z tym większym bezrobociem niż konkurencyjne gospodarki prywatnorynkowe. Jest to główny argument przeciw wprowadzeniu systemu samorządowego wtedy, gdy – tak jak w Polsce po 1988 r. – można wprowadzać konkurencyjny kapitalizm. W wypadku przedsiębiorstwa państwowego, państwo jako właściciel ma prawo do zysku (instrumentem realizacji tego prawa była i jest dotychczas w Polsce tak krytykowana dywidenda). W przedsiębiorstwach państwowych dążenie do zysku jest jednak z reguły słabsze niż w firmach prywatnych.

Albowiem jeśli państwo ma silną władzę w stosunku do państwowych przedsiębiorstw, to dążenie do zysku jest często wypierane przez inne kryteria, służące krótkookresowym interesom rządzących polityków, np. utrzymywaniu dużego ukrytego bezrobocia w przedsiębiorstwach, rozdawaniu etatów, zakładaniu fabryk tam, gdzie można uzyskać największe zyski polityczne, ale niekoniecznie ekonomiczne itp. Jeśli natomiast władza państwa słabnie na rzecz wpływów pracowników, to formalnie państwowe przedsiębiorstwo upodabnia się w swoim działaniu do firmy samorządowej. W obu wypadkach przedsiębiorstwo będzie mniej sprawne niż porównywalna firma prywatna.

¹ Więcej na temat rozróżnienia dóbr publicznych i prywatnych zob. część “Widzialna i niewidzialna ręka”.

² Prawo własności w powyższym ujęciu obejmuje również działy określające repertuar prawnych typów przedsiębiorstw (w Polsce – kodeks handlowy, w krajach anglosaskich – tzw. *company law*).

³ Na temat wpływu zmian w prawie własności na rozwój gospodarczy zob. Rosenberg, Birdzell, *op. cit.*

⁴ Tak np. Fryderyk Engels, skądinąd zdeklarowany przeciwnik prywatnej własności opartej na tym prawie, nazwał kodeks Napoleona “mistrzowskim zastosowaniem do nowożytnych stosunków kapitalistycznych starego prawa rzymskiego”, cyt. za Karol Koranyi, *Powszechna historia prawa*, Warszawa 1976, s. 345. Ogromne znaczenie odrodzenia prawa rzymskiego podkreślał wybitny socjalista Ludwik Krzywicki. Zob. *Wędrowka idei. Szkice socjologiczne*, cz. I, Warszawa 1974, s. 190–193.

SŁONIE I MRÓWKI

W świecie zwierząt większą uwagę budzą w nas słonie niż mrówki. Podobnie jest w gospodarce – dużo większe wrażenie robią potężne korporacje, które zatrudniają kilkadziesiąt czy nawet kilkaset tysięcy ludzi, niż drobne przedsiębiorstwa, gdzie zatrudnienie wynosi od kilku do kilkudziesięciu osób. A jednak te drobne organizmy mają ogromne znaczenie dla sprawności i rozwoju gospodarki.

Atuty małych firm

Po pierwsze – małe przedsiębiorstwa są najczęściej klasycznymi firmami kapitalistycznymi, tzn. takimi, w których właściciel jest zarazem kierownikiem przedsiębiorstwa. Działa tu zatem prosty i potężny mechanizm bodźców: zysk firmy jest dochodem tego, kto nią kieruje. W klasycznych firmach prywatnych nie występuje zatem oddzielenie właścicieli od zarządów w przedsiębiorstwie i związany z tym problem ewentualnego konfliktu celów oraz nadzoru tych pierwszych nad drugimi. Komplikacje te są typowe dla wielkich przedsiębiorstw, zarówno wtedy, gdy ich właścicielem jest państwo, jak i wówczas, gdy prawo własności do nich przysługuje instytucjom niepaństwowym oraz osobom prywatnym.

Drugim powodem dużego znaczenia drobnych przedsiębiorstw jest to, że ich niewielkie rozmiary umożliwiają szybsze podejmowanie decyzji niż w wypadku wielkich firm. Biurokracja ma swoje prawa związane z rozmiarami organizacji; dlatego wielkie korporacje bywają ociężałe. Gospodarka o wysokim udziale drobnych firm może się więc odznaczać dużą szybkością i elastycznością reakcji na zewnętrzne wstrząsy i okazje. Każde przedsiębiorstwo jest w jakimś stopniu zbudowane hierarchicznie, na zasadzie zwierzchników i podwładnych. Stosunki między przedsiębiorstwami w rynkowej gospodarce są natomiast podporządkowane zasadzie dostawca–klient, czyli rynkowi. Przy takich samych rozmiarach gospodarki, im więcej jest w niej drobnych przedsiębiorstw, tym większa jej część jest regulowana przez rynek i umowy, a tym mniejsza – przez hierarchiczny nakaz i podporządkowanie. Im więcej jest małych firm, tym więcej w gospodarce przedsiębiorców, a mniej funkcjonariuszy.

Trzeba następnie zaznaczyć, że małe przedsiębiorstwa są z reguły poddane twardej dyscyplinie finansowej. Mają one bowiem zdecydowanie mniejsze od wielkich firm możliwości wywierania presji politycznej na rzecz ich dofinansowania z budżetu w wypadku kłopotów finansowych. Fakt, że kolej nawet na Zachodzie jest często deficytowa, nie wynika tylko z tego, że zazwyczaj jest ona tam dotąd publiczna, ale i z tego, że stanowi wielką organizację (trzeba jednak zaznaczyć, że prywatyzacja kolei w Japonii i – częściowa – w Wielkiej Brytanii poprawiła ich sytuację finansową).

Ostre rygory finansowe, w jakich działają poszczególne małe firmy, powodują, że w gospodarce, w której zajmują one wiele miejsca, obowiązuje silna dyscyplina finansowa. Ma to niebagatelne znaczenie dla jej sprawności. Dyscyplina w przedsiębiorstwie – podobnie jak i w życiu każdego człowieka – jest podstawą systematycznych osiągnięć. Bez dyscypliny w przedsiębiorstwach jako całości trudno zresztą oczekiwać, że wewnątrz nich, tzn. w stosunku do poszczególnych pracowników, będzie się stosować twarde wymagania. Generalne rozluźnienie rygorów finansowych w gospodarce powoduje zatem, że ludziom jest może łatwiej w miejscu pracy, ale za to poziom ich życia się pogarsza.

Istnienie dużej masy drobnych przedsiębiorstw tworzy warunki do silnej konkurencji w gospodarce. Nabywcy mogą bowiem wówczas wybierać pomiędzy wieloma dostawcami. Nie oznacza to, oczywiście, że przy większej koncentracji organizacyjnej w gospodarce konkurencja musi zaniknąć. Jej najpotężniejszą siłą w mniejszych krajach jest bowiem swobodny import, który sprawia, że na rynku krajowym są lub mogą być obecni dostawcy z wielu różnych krajów. Ważne znaczenie ma także eksport – dzięki niemu krajowi dostawcy muszą się dostosować do wymagań rynków międzynarodowych. Nie wszystkie jednakże dobra podlegają w ogóle lub w wystarczającym zakresie wymianie międzynarodowej. Wyłączone są z niej np. wszelkie produkty, których koszty transportu są szczególnie wysokie w stosunku do ich jednakowej wartości, oraz wiele

usług. W sferze takich dóbr wielkość drobnych krajowych dostawców jest ważnym czynnikiem konkurencji.

Z badań empirycznych wynika, że nieproporcjonalnie wiele radykalnych innowacji wprowadzają w krajach kapitalistycznych nowe firmy, które na początku działalności mają z reguły niewielkie rozmiary. Powstawanie nowych innowacyjnych przedsiębiorstw jest efektem splotu dwóch czynników. Pierwszy z nich polega na tym, że w każdym odpowiednio wykształconym społeczeństwie istnieje pewien odsetek osób, które pragną inwestować – często we własne – ryzykowne koncepcje techniczne. Ten krąg osób stanowi swego rodzaju innowacyjny potencjał społeczeństwa. Drugim czynnikiem jest swoboda prywatnej przedsiębiorczości, która w pełni istnieje tylko w konkurencyjnym kapitalizmie.

Socjalizm, który nie dopuszczał do działalności gospodarczej na własne ryzyko i rachunek oraz utrzymywał antyinnowacyjny system bodźców w państwowych przedsiębiorstwach, marnował innowacyjny potencjał społeczeństwa, choć – paradoksalnie – kładł spory nacisk na wykształcenie, zwłaszcza w naukach technicznych. Efektem tej sprzeczności było wielu sfrustrowanych inżynierów.

Należy wreszcie zaznaczyć, że małe przedsiębiorstwa znacznie rzadziej poddają się silnym wpływom związków zawodowych niż wielkie korporacje, zwłaszcza przemysłowe. W małych firmach mogą występować bardziej bezpośrednie i mniej antagonistyczne stosunki pracy. W gospodarce, w której istnieje duży sektor takich przedsiębiorstw, napięcia w sferze tych stosunków mogą więc być mniejsze niż w gospodarce zdominowanej przez wielkie organizacje.

Państwowa gigantomania

Socjalizm pozostawił po sobie gospodarkę, w której udział drobnych przedsiębiorstw był zdecydowanie niższy od przeciwnego w krajach Zachodu. Wynikało to z właściwego mu restrykcyjnego prawa własności, które blokowało powstawanie i rozwój firm prywatnych. Drugą przyczyną była typowa dla centralnego planowania tendencja do budowy wielkich państwowych zakładów i to nawet w dziedzinach, w których optymalna skala produkcji jest stosunkowo nieduża, np. w przemyśle budowlanym. Kłopoty niektórych państwowych molochów w trakcie radykalnej reformy gospodarki częściowo wynikają z tego, że były one „przerośnięte”. Wiele z nich przeszło twardą, odchudzającą kurację. Wracając do socjalistycznej gigantomanii, warto przytoczyć obserwację wybitnego liberalnego niemieckiego ekonomisty Waltera Euckena: „...tam, gdzie gospodarka jest głównie kierowana przez centralną administrację, podejmuje się zwykle budowę wielkich obiektów inwestycyjnych. Tak było w Niemczech po 1936 r., w Rosji po 1928 r. i w całkiem odmiennych społeczeństwach, takich jak państwo Inków ok. 1500 r., starożytny Egipt i w wielu innych wypadkach”¹. Ta prawidłowość: skupienie inwestycji w rękach państwa – nadmiar wielkich projektów, wynika z lenistwa: o wiele łatwiej jest państwowym urzędnikom zaprojektować 1–2 wielkie zakłady i następnie je nadzorować, niż planować i koordynować działalność stu małych. Drugą przyczyną jest dążenie polityków do rozgłosu i prestiżu, jakie można zdobyć, wydając na wielkie projekty pieniądze podatników. Wielkie obiekty o wiele bardziej niż małe nadają się do fleszów, fanfar i przecinania wstęg. Dlatego nie brak i na Zachodzie spektakularnych projektów – finansowanych przez państwo – które poniosły finansową klęskę, np. ponaddwukilowy samolot concorde². Przesunięcie uprawnień i środków inwestycyjnych ku prywatnym przedsiębiorstwom, a także ku lokalnym samorządom, zapewnia zatem, że wybierane przedsięwzięcia będą może mniej widowiskowe, ale za to ekonomicznie zdrowsze.

Socjalistyczny sektor prywatny

W Polsce (i na Węgrzech) tolerancja dla sektora prywatnego była nieco większa niż w innych krajach socjalistycznych. Ale była to niewielka różnica – również w naszym kraju udział drobnych firm na starcie do gospodarki rynkowej był zdecydowanie mniejszy niż na Zachodzie. A poza tym odziedziczony prywatny sektor był również w pewnym sensie socjalistyczny pod względem rodzaju produkcji i nawyków. Na przykład rzemiosło wytwarzało m.in. części zamienne, które można produkować dobrze jedynie na skalę masową, oraz wiele produktów konsumpcyjnych, które mogły znajdować nabywców wyłącznie dzięki totalnemu brakowi konkurencji i gospodarce niedoborów. Rzemiosło było więc – z jednej strony – dyskryminowane, bo prężniejsze zakłady nie mogły się rozwijać, ale z drugiej strony – żyło w socjalistycznej ciepłarni łatwego

zbytu, dzięki wyeliminowaniu i niewydolności sektora państwowego. Główne kłopoty miało z zaopatrzeniem i było w gruncie rzeczy zmuszone do działania na pograniczu prawa. Owo socjalistyczne rzemiosło prywatne niemile odczuło przejście do rynkowej gospodarki, a niektórzy jego przedstawiciele podnieśli pełny świętego oburzenia protest, że oto niszczy się enklawę prywatnej własności, która przetrwała trudne czasy socjalizmu. Podobne były zresztą głosy większości przedstawicieli ugrupowań chłopskich, którzy m.in. zapomnieli, że – jak wynika z niektórych badań – przed wielką przemianą gospodarki ok. 70 proc. rolników musiało płacić łapówki, aby uzyskać potrzebne im środki produkcji.

Prywatyzacyjny zwrot

Program przełomowych zmian gospodarczych uruchomił nadzwyczaj szybki rozwój sektora drobnych firm prywatnych. W początkowym okresie rozwój ten skupiał się głównie w handlu i usługach. Było to zarówno pożądane, jak i naturalne, gdyż dziedziny te były w Polsce jeszcze bardziej zaniedbane niż np. na Węgrzech czy w Czechosłowacji. W latach 1989–1991, czyli w ciągu zaledwie dwóch lat, liczba sklepów w Polsce podwoiła się! Zmieniło to obraz polskich miast i miasteczek, a ponadto przyczyniło się do usunięcia kolejek, które były przedtem skutkiem nie tylko braku towarów, ale także niedostatecznej liczby punktów sprzedaży. Począwszy od 1991 r. szybko rośnie udział drobnych firm prywatnych również w innych działach gospodarki. W przemyśle zatrudnienie w prywatnym sektorze wzrosło o 35 proc. w 1990 r., o 33 proc. w 1991 r. i o 43 proc. w 1992 r. Budownictwo jest już w zdecydowanej większości w rękach mniejszych przedsiębiorstw prywatnych, podobnie transport samochodowy i znaczna większość usług. Sektor państwowy zachował jeszcze dominację w górnictwie, energetyce, transporcie kolejowym, telekomunikacji, sektorze bankowym. W wyniku gwałtownego rozwoju drobnych firm prywatnych (a także kuracji odchudzającej, jaką przeżyło wiele państwowych gigantów), polska gospodarka ma obecnie zdecydowanie lepszą strukturę organizacyjno-własnościową niż jeszcze kilka lat temu. U podłoża tego korzystnego przeobrażenia leżą przełomowe generalne zmiany w gospodarce: usunięcie ograniczeń w tworzeniu i powiększaniu prywatnych firm (przeprowadzane na przełomie 1988 i 1989 r.), liberalizacja handlu zagranicznego, wymienialność złotego, zahamowanie inflacji, usunięcie kontroli cen ogromnej większości dóbr, wyeliminowanie kontroli czynszów na lokale użytkowe (czyli wynajmowanie dla celów zarobkowych), tworzenie prywatnych banków finansujących głównie inne prywatne przedsiębiorstwa itp.

Warunki dalszego rozwoju

Co należy zrobić, aby udział sprawnych i dynamicznych drobnych firm nadal się powiększał i aby polska gospodarka była stale wyposażona w duży sektor takich przedsiębiorstw? Chodzi tu o dynamiczny sektor o zmiennym składzie, w którym część firm wypada z gry, bo nie sprawdza się w rynkowej konkurencji, ale jeszcze więcej do niej wchodzi, a część drobnych firm rośnie dzięki zdobywanym na rynku dochodom i przechodzi do klasy przedsiębiorstw o większych rozmiarach. Istnienie takiej sytuacji zależy od kilku warunków: prostoty administracyjnych przepisów o zakładaniu i rozwijaniu przedsiębiorstw (np. przepisów rejestracyjnych, budowlanych, lokalizacyjnych), dostępności kapitału, skali obciążeń fiskalnych (w tym składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe), uciążliwości i pracochłonności obliczeń podatkowych (bo są one większym obciążeniem dla małych firm, gdyż przypadają na mniejsze rozmiary ich działalności), niestabilności zależnych od państwa warunków działania, np. inflacji, stawek celnych, podatkowych itp. We wszystkich tych zakresach można i należy szukać poprawy. Jest np. ewidentne, że tendencja do doraźnego zmieniania poszczególnych stawek celnych destabilizuje warunki działania przedsiębiorstw, a ponadto zabiera cenny czas rządowi, który powinien zajmować się ważniejszymi sprawami. Dlatego cła trzeba maksymalnie ujednolicić, a następnie ustabilizować, traktując je jako maksymalne. Główną barierą dalszego rozwoju mniejszych firm (i całej gospodarki) są jednak w Polsce bardzo duże wydatki budżetu i związane z nimi – nadal zbyt wysoki – jego deficyt. Czynniki te w trojaki sposób pogarszają warunki rozwoju drobnych (i innych) przedsiębiorstw. Po pierwsze, deficyt budżetu jest w polskich warunkach źródłem nadal zbyt wysokiej inflacji. Po drugie, dla jego sfinansowania państwo pożycza z banków pieniądze, które mogłyby finansować rozwój przedsiębiorstw. Po trzecie – utrzymanie (a nawet wzrost) wydatków uniemożliwia

obniżenie podatków, a nawet skłania do podwyższania ich stawek. Największym wsparciem dla rozwoju sektora drobnych firm – i związanego z tym wzrostu zatrudnienia – byłoby więc wyraźne obniżenie wydatków i deficytu budżetu w relacji do dochodu narodowego.

¹Zob. Walter Eucken, *On the Theory of the Centrally Administered Economy: An Analysis of the German Experiment*, "Economica", maj 1948, s. 79–100.

²Więcej na ten temat zob. Peter Hall, *Great Planning Disasters. What Lessons Do They Hold*, "Futures", luty 1980, s. 45–50.

PIENIĄDZ A ROZWÓJ

Choroba pieniądza – chorobą gospodarki

Tylko prymitywna, nierozwinięta gospodarka może obywać się bez pieniądza, czyli powszechnego środka, za który kupuje się i sprzedaje rozmaite dobra, miernika, w którym wyraża się ich cena (stąd stabilność pieniądza to jednocześnie stabilność cen), a także środka przechowywania wartości. Dlatego tak wielkim zagrożeniem dla rozwiniętej gospodarki jest katastrofa pieniądza – hiperinflacja, przy której wskutek gwałtownego wzrostu jego ilości ceny rosną o kilka tysięcy, i więcej, procent rocznie. Ostatnią fazą hiperinflacji jest odrzucenie bezwartościowego pieniądza, co prowadzi do katastrofy złożonej gospodarki – jej cofnięcia do stadium prymitywnej wymiany towaru za towar. Jeśli więc już z jakichś powodów kraj znalazł się na ścieżce galopującej inflacji, tak jak Polska od sierpnia 1989 r., to nie można czekać z podjęciem zdecydowanej z nią walki. A taka radykalna stabilizacja jest kosztowna – prowadzi zwykle do spadku produkcji i wzrostu bezrobocia. Jest to jednak cena, którą trzeba zapłacić za to, że gospodarka została wcześniej wprowadzona w hiperinflacyjną gorączkę. Jej tolerowanie doprowadziłoby do strat nieporównanie większych.

Hiperinflacja jest skrajną postacią choroby, na jaką może zapaść współczesny, dwudziestowieczny pieniądz, którego ilość jest – w zasadniczym stopniu – kształtowana przez politykę pieniężną państwa. Hiperinflacja świadczy więc o tym, do czego jest zdolne w pewnych okolicznościach i przy pewnych konfiguracjach personalnych państwo, jeśli nie podlega mocnym ograniczeniom. Wcześniej, jeszcze do początku naszego stulecia, rozwinięte systemy monetarne opierały się głównie na złocie. Granice ekspansji pieniądza wyznaczała zatem

przyroda, co ograniczało możliwości jego psucia przez człowieka. Substytutem tych ograniczeń jest w niektórych współczesnych krajach zachodnich, takich jak Niemcy, Stany Zjednoczone, Szwajcaria, powierzenie polityki pieniężnej autonomicznemu bankowi centralnemu.

Zadania polityki pieniężnej

Podstawowym zadaniem współczesnych władz monetarnych jest zatem prowadzenie takiej polityki pieniężnej, aby ilość pieniądza gwałtownie nie rosła, gdyż prowadziłoby to do radykalnego przyśpieszenia inflacji, grożąc hiperinflacją – katastrofą, której zatrzymanie i odwrócenie jest bardzo dla społeczeństwa kosztowne. Ponadto nie mogą one dopuszczać do gwałtownego spadku ilości pieniądza dopływającego do gospodarki, bo to z kolei grozi depresją gospodarczą. Według niektórych ekonomistów, m.in. Milтона Friedmana, wielka depresja 1929 roku w Stanach Zjednoczonych została wywołana takim właśnie zaburzeniem w polityce pieniężnej Banku Rezerw Federalnych.

Na tego rodzaju minimalnych wymaganiach nikt jednak oczywiście nie może poprzestać. Pieniądz jest bowiem, obok prawa, najważniejszym narzędziem wpływu państwa na gospodarkę. Obydwa przenikają życie całego społeczeństwa i każdego człowieka.

Zasadniczym pytaniem jest to, jaką rolę może i powinna odgrywać polityka pieniężna w długofalowym rozwoju gospodarczym. Konkretniej: czy polityka ekspansywna, prowadząc wprawdzie do wyższej inflacji, może za to przynieść szybszy rozwój niż polityka nacelowana na stabilność pieniądza i cen? Czy – innymi słowy – za cenę wyższej inflacji można sobie “kupić” szybszy, długofalowy rozwój gospodarczy?

Na te pytania zarówno nowoczesna teoria ekonomii, jak i praktyczne doświadczenia odpowiadają zdecydowanie przecząco. Nie ma konfliktu między tempem długofalowego rozwoju gospodarki a stabilnością pieniądza i cen. Przeciwnie, ekspansywna polityka pieniężna prowadzi do przyśpieszenia inflacji, co z kolei destabilizuje oczekiwania uczestników życia gospodarczego, wnosi niepewność do procesów gospodarczych i w rezultacie utrudnia i ogranicza podejmowanie decyzji, zwłaszcza inwestycyjnych, na których opiera się

rozwój. Przy czym “ekspansywna” polityka pieniężna oznacza dla krajów zachodnich takie sterowanie ilością pieniądza, przy którym inflacja przekroczyłaby kilka procent rocznie. Polityka stabilności pieniądza oznacza więc we współczesnej gospodarce kapitalistycznej politykę, przy której roczna inflacja nie przekracza kilku procent rocznie, a najlepiej – jeśli jest bliska zeru. Znamienne jest, że w latach siedemdziesiątych, gdy tempo wzrostu cen w niektórych krajach zachodnich (np. w Wielkiej Brytanii, Stanach Zjednoczonych, we Włoszech) sięgnęło kilkunastu procent, nie zawahały się one zapłacić wysokiej ceny w formie recesji i wzrostu bezrobocia, aby sprowadzić ją do kilku procent. Zarówno koszty odzyskiwania stabilności pieniądza, jak i znaczenie posiadania stabilnego pieniądza dla długofalowego rozwoju (a także dla jakości życia ludzi) sprawiają, że nikt poważny i odpowiedzialny nie stawia przed polityką pieniężną we współczesnych krajach o gospodarce rynkowej zadania zapewnienia szybkiego długofalowego rozwoju gospodarczego przez tłoczenie do gospodarek silnie rosnących ilości pieniądza. Taki rozwój uzyskuje się dzięki całemu zestawowi czynników: instytucjom tworzącym silne bodźce i możliwości dla ludzkiej inicjatywy, oszczędzania i inwestowania oraz porządnej, dobrze zorganizowanej pracy; otwarciu na świat zewnętrzny; dobrze wykształconemu i nie rozdzieranemu konfliktami społeczeństwu itp. Stabilny pieniądz jest niezbędną częścią tego zestawu. A stabilność pieniądza wymaga zdyscyplinowanej, nieekspansywnej polityki pieniężnej. Pieniądz musi zawsze być dobrem rzadkim. Rozwoju nie można zbudować na podstawie chwiejnej i niepewnej. Chwiejny i niepewny pieniądz jest równie szkodliwy dla życia gospodarczego, jak chwiejne i niepewne prawo.

Czego zatem należy oczekiwać od polityki pieniężnej banku centralnego? Przede wszystkim musi być jasne, jakim celem polityka pieniężna banku centralnego powinna być podporządkowana. Teoria i doświadczenie świadczą o tym, że powinna służyć wyłącznie lub głównie jednemu celowi, mianowicie stabilności krajowego pieniądza. Próba realizowania jednocześnie przez bank centralny kilku celów, np. pobudzania wzrostu, kształtowania struktury produkcji itp., grozi zaniedbaniem tego, co od niego w największym stopniu – choć nie wyłącznie – zależy i do czego z racji swojej funkcji jest najbardziej zobowiązany – właśnie dbanie o wartość pieniądza. Aby mógł to robić, potrzebna jest jego instytucjonalna niezależność.

Nie ma jednak takiej polityki pieniężnej, która potrafiłaby w pełni zneutralizować skutki złej polityki płac i złej polityki fiskalnej. Otóż wyobraźmy sobie zbiornik z wodą, który na pewnym poziomie ma dwa otwory. Jeden ma napis “inflacja”, a drugi ma szyld “bezrobocie”. Presja płacowa to tendencja do szybkiego przyboru tej wody. Może ona mieć swoje źródło w niewłaściwych strukturach instytucjonalnych rynku pracy, np. dużo agresywnych związków zawodowych, a także w szczególnej sytuacji politycznej, w której pracownicy i ich organizacje uznają, że można forsować płace niezależnie od wzrostu wydajności pracy. Otóż jeżeli coś takiego nastąpi, to wtedy woda wylewa się albo jednym, albo drugim otworem. Jeżeli bank centralny prowadzi twardą politykę pieniężną, to znaczy, że zasłania w jakimś stopniu otwór z napisem “inflacja” i wtedy woda wylewa się tą drugą dziurą, dziurą “bezrobocie”. Jeżeli zaś bank centralny boi się wzrostu bezrobocia i prowadzi politykę uznawania w swojej działalności presji płacowej (*accommodating policy*), to wtedy przyczynia się do wzrostu inflacji, i w następnej kolejności także – do wzrostu bezrobocia. Dlatego bank centralny powinien prowadzić jednolitą twardą politykę, choć nie jest on w stanie zapobiec tym skutkom nadmiernej presji płacowej.

Sprawa druga to polityka fiskalna (budżetowa). Jeżeli z powodów politycznych występuje niechęć do ograniczenia deficytu budżetowego poniżej pewnych rozmiarów (a tym bardziej, jeżeli jest on finansowany w dużym stopniu inflacyjnie), to nie ma żadnej polityki pieniężnej, która potrafiłaby zneutralizować złe skutki takiej polityki fiskalnej. Duży deficyt, finansowany przez pożyczanie, rodzi efekt zwany efektem wypychania, który oznacza, iż przy danej ilości kredytu mniej zostaje dla sektora przedsiębiorstw. Prowadzi to do wysokich stóp procentowych i do spirali pewnych innych zależności¹.

Potrzebny jest zatem mocny, niezależny bank centralny, który powinien prowadzić politykę podporządkowaną jednemu głównemu celowi: stabilności pieniądza, ale polityka makroekonomiczna wymaga ponadto rozsądnego kształtowania instytucji, które rządzą rynkiem pracy, oraz odpowiedniej, zdyscyplinowanej polityki fiskalnej.

Nieporozumienia w sprawie pieniądza

Nad znaczną częścią opinii publicznej ciąży chyba pogląd ukształtowany w poprzednim systemie, że brak pieniądza może być hamulcem produkcji. Jest to w gruncie rzeczy postulat finansowania dowolnej produkcji. Jeśli zaś finansuje się wszystko, to nieuchronnie pojawiają się – buble.

Inną pseudoteorią jest koncepcja “wyschniętej gąbki” – odkrycie niektórych naszych ekonomistów i polityków². Ta koncepcja odwołuje się, jak sędzę, do podświadomej analogii do pustyni. Pustyni, która jest wyschnięta: jeśli więc doprowadzi się do niej wodę, czyli pieniądz, to wszystko zacznie rosnąć. Jest to całkowicie fałszywa analogia. Należy jej przeciwstawić inną, trafną analogię, odpowiadającą naszym warunkom, mianowicie opanowaliśmy pożar hiperinflacji, ale mamy ciągle do czynienia z tłącym się płomykiem inflacji. W tej sytuacji doprowadzenie silnie zwiększonej ilości pieniądza do gospodarki jest jak dolewanie dużej ilości benzyny do ognia. Byłaby to swoista ekonomiczna piromania.

Na tym tle trzeba wspomnieć o “monetaryzmie”. W politycznych debatach w Polsce stał się on jednym z głównych negatywnych bohaterów. Mało który z krytyków określił przy tym, o co właściwie chodzi. Można jedynie domyślić się, że w tej polityczno-ludowej interpretacji “monetarysta” to krzywdziciel, który nie chce ludziom dostarczać tyle pieniędzy, ile chcą. Krytyka tak pojmowanego “monetaryzmu” jest zatem jak gdyby odwrotną stroną teorii “wyschniętej gąbki”.

Tymczasem w nowoczesnej ekonomii monetaryzm oznacza wpływowy kierunek związany z nazwiskiem laureata Nagrody Nobla Milтона Friedmana³, ale także – K. Brunnera i A.H. Meltzera. Odnosi się on głównie do potrzeby i możliwości przeciwdziałania wahaniom koniunktury w gospodarce rynkowej przez antycykliczną politykę polegającą na zwiększaniu wydatków w okresie słabej oraz zmniejszaniu – w okresie rosnącej koniunktury. Monetarysty uważają wolnorynkową gospodarkę kapitalistyczną za bardziej stabilną, tzn. podlegającą mniejszym fluktuacjom, niż sądzi większość keynesistów⁴.

Tym samym też widzą mniejszą potrzebę polityki antycyklicznej. Dodatkowo monetarysty uważają, że taka dyskrejonarna polityka precyzyjnego sterowania (*fine tuning*) napotyka w praktyce bardzo silne przeszkody w formie braku niezbędnej dla podejmowania trafnych decyzji dostatecznej, dokładnej i napływającej na czas informacji o stanie koniunktury. W tych warunkach próba precyzyjnego sterowania może pogłębiać, a nie – zmniejszać wahania koniunktury. Keynesiści pokładają większą wiarę w informacyjne możliwości państwa. Kwestionując informacyjne podstawy dla precyzyjnego sterowania, monetarysty proponują, aby polityka pieniężna podlegała regule zwiększania podaży pieniądza w tempie odpowiadającym przewidywanemu tempu wzrostu potencjału produkcyjnego gospodarki. W ten sposób gospodarka otrzymywałaby akurat tyle pieniądza, aby nie blokować jej rozwoju, a zarazem – nie wywoływać inflacji. Nałożenie owej reguły miałyby, zdaniem monetarystów, i tę zaletę, że wykluczałoby, a przynajmniej ograniczałoby, arbitralne kształtowanie ilości pieniądza przez państwo, wyłączając ją tym samym z pola gier i nacisków politycznych. Monetarystyczna reguła w nowoczesnym systemie pieniężnym spełniałaby więc tę samą rolę zapory przed manipulowaniem pieniądzem przez władze polityczne, jaką w systemach opartych na złocie odgrywało fizyczne ograniczenie wydobycia szlachetnych kruszców.

Sprawa nie jest jednak prosta. Przedmiotem dyskusji jest m.in. to, w jakiej mierze ilość pieniądza jest czynnikiem niezależnym od procesów gospodarczych, a w jakiej jego ilość biernie dostosowuje się do zmian w gospodarce⁵. Taka silna zależność pozostawiałaby niewiele miejsca dla polityki pieniężnej. Zwolenników tezy o całkowicie biernej roli pieniądza w kapitalistycznej gospodarce jest jednak niedużo. Trzeba również pamiętać, że w praktyce podaż pieniądza niełatwo jest zdefiniować i kontrolować. Deregulacja rynku finansowego i postęp techniczny w rozliczeniach zmieniają bowiem zakres składników finansowych, jakie podpadają pod teoretyczną definicję pieniądza jako najbardziej płynnego aktywu. Te kwestie mają jednak niewiele wspólnego z polskimi dyskusjami o “monetaryzmie”.

Następne nieporozumienie wiąże się z hasłem “taniach kredytów”. Hasło to można interpretować różnie. Poprawna interpretacja oznacza, że chodzi o obniżenie stopy procentowej w powiązaniu z redukcją inflacji. To jest interpretacja, w ramach której uznaje się związek między stopą procentową a inflacją i uznaje się konieczność realnej stopy procentowej. Ci zatem, którzy głoszą hasło taniach kredytów, w tej interpretacji muszą być m.in. za dyscypliną płac, za dyscypliną budżetu i za ostrożną polityką banku centralnego. Większość tych, którzy domagają się “taniach” kredytów ma jednak zapewne na myśli coś innego, a mianowicie to, aby niezależnie od stopy inflacji, tzn. nawet wtedy, kiedy ona jest wysoka, dostawać kredyty, które byłyby niżej oprocentowane od stopy inflacji. Najogólniej rzecz biorąc, jest to domaganie się cudzych pieniędzy, bowiem w takich warunkach płacić muszą za “tanie” kredyty ci, którzy oszczędzają. Chcąc uniknąć bankructwa banków, należałoby również obniżyć stopę procentową od depozytów poniżej stopy inflacji, ale to

oczywiście oznacza straty oszczędzających i w efekcie ucieczkę kapitału za granicę, oraz ucieczkę ku innym aktywom niż wyrażone w krajowym pieniądzu. Jeżeli odrzucimy to rozwiązanie, to postulat “tanich” kredytów oznacza domaganie się finansowania ich przez podatników, czyli przez całą resztę społeczeństwa. Można oczywiście zrozumieć popularność tego postulatu – wszyscy lubimy dostawać pieniądze. Nie sposób jednak godzić się z twierdzeniem, że można w sposób nieszkodliwy dla całej gospodarki na szeroką skalę realizować hasło “tanich” kredytów w oderwaniu od inflacji.

Wreszcie problem tzw. “złych długów”. W każdym banku pewien procent odsetek aktywów ma postać kredytów wątpliwych lub wręcz nieściągalnych. Udzielanie “złych kredytów” powodują czynniki polityczne – gdy decyzje kredytowe są upolitycznione. W takich warunkach istnieje naturalna tendencja, aby zwracać się do rządu, czyli do podatników o rekompensatę. Niebezpieczeństwo “złych kredytów” występuje również wtedy, gdy nastąpiła szybka deregulacja systemu bankowego i realna podaż kredytu szybko rośnie. Wtedy bowiem spada zwykle przeciętna jakość zaakceptowanego wniosku kredytowego. Takie zjawisko wystąpiło m.in. w Skandynawii, gdzie rocznie tempo wzrostu kredytu wyniosło 20–25 proc. Generalnie można powiedzieć, że im wyższe tempo wzrostu wolumenu kredytów, tym niższa przeciętna jakość zaakceptowanego wniosku kredytowego. I to jest dodatkowy powód, oprócz wpływu na inflację, dlaczego podaż kredytów nie powinna rosnąć zbyt gwałtownie.

Sposoby rozwiązywania problemu “złych kredytów” są różne. Lekarstwo jednak nie może być gorsze od choroby. Rozwiązywanie nie powinno więc potęgować problemu “złych kredytów” w przyszłości. Tego rodzaju zjawisko nazywa się w ekonomii “ryzykiem moralnym” (*moral hazard*). Polega ono na tym, że tak się rozwiązuje dany problem, iż zwiększa się prawdopodobieństwo jego powstawania w przyszłości. Bezkrytyczne i bezwarunkowe oddłużanie jest jaskrawym przykładem lekarstwa gorszego od choroby, zachęca bowiem dłużników do niepłacenia długów.

Problem “złych długów” wiąże się z rozróżnianiem “insiderów” i “outsiderów” – tych, którzy są “w środku” i tych, którzy są na zewnątrz w danej dziedzinie rzeczywistości. Otóż często bywa tak, że żądania są forsowane przez “insiderów” ze szkodą dla “outsiderów”, np. domagający się bezwarunkowego oddłużania “insiderzy” działają na szkodę tych, którzy chcieliby się ubiegać o kredyt. Bo z natury rzeczy takie oddłużenie spowoduje większą ostrożność i powściągliwość tych, którzy kredytów udzielają.

Drugi przykład, gdzie istotne jest to odróżnienie, dotyczy rynku pracy. Otóż często bywa tak, że związki zawodowe działają w interesie tych, którzy już mają pracę (insiderów), forsują wzrost płac oraz utrudnienia w zwolnieniu z pracy. Obydwa czynniki są na szkodę tych, którzy nie mają pracy (outsiderów)⁶.

Analizując różne postulaty, jakie są forsowane również na naszej scenie politycznej, warto więc m.in. patrzeć, w jakiej mierze są one formułowane i forsowane przez “insiderów”, na szkodę tych, którzy są poza danym stosunkiem społecznym.

¹ Więcej na ten temat w rozdz. “Pobudzanie, czyli dławienie”.

² Głównym propagatorem tej teorii był Stefan Kurowski, a wśród partii politycznych – KPN.

³ Zob. M. Friedman, *Intrygujący pieniądz*, Łódź 1994, s. 198–242; M. Belka, *Doktryna ekonomiczno-społeczna Milтона Friedmana*, Warszawa 1986.

⁴ Na temat Johna M. Keynesa i jego zwolenników zob. rozdz. “Kapitalistyczne bezrobocie”.

⁵ Zob. np. Paul Davidson, *Why Money Matters: Lessons from a Half-Century of Monetary Theory*, “Journal of Post-Keynesian Economies” nr 1, 1978, s. 46–70.

⁶ Zob. rozdz. “Kapitalistyczne bezrobocie”.

KAPITALISTYCZNE BEZROBOCIE

Rodzaje bezrobocia

Każdy system gospodarczy ma właściwy rodzaj bezrobocia; w socjalizmie występowało duże bezrobocie ukryte i pozorne pełne zatrudnienie. W gospodarce postsocjalistycznej pojawiają się rozmaite kombinacje ukrytego i jawnego bezrobocia: brak reform, tak jak na przykład do 1995 r. na Ukrainie, wiązał się z ogromnym wzrostem tego pierwszego; radykalne reformy – jak na przykład w Polsce – zmieniają proporcje na rzecz bezrobocia otwartego. Rozmaite sploty ukrytego i jawnego bezrobocia występowały również w wielu krajach Trzeciego Świata, obarczonych dużym sektorem państwowym – siedliskiem pozornego zatrudnienia. Wreszcie w rozwiniętym konkurencyjnym kapitalizmie bezrobocie przyjmuje głównie formę jawną.

Statystyczne jawne bezrobocie ma trzy główne składniki. Pierwszy z nich nazywa się – w żargonie ekonomicznym – bezrobociem frykcyjnym. Wiąże się ono z tym, że w każdej gospodarce ludzie zmieniają miejsca pracy i musi upłynąć pewien minimalny czas, zanim się znajdzie nowe zatrudnienie. Tak jest nawet jeżeli występuje nadwyżka miejsc pracy w stosunku do liczby poszukujących pracy. Bezrobocie frykcyjne, które wiąże się z koniecznością poszukiwania i wybierania miejsc pracy, a nie – z absolutnym ich brakiem, szacuje się na 2–3 proc. siły roboczej. Oznacza to, że jeżeli statystyczny wskaźnik bezrobocia jest na tym poziomie, to w danej gospodarce panuje w istocie rzeczy pełne zatrudnienie. Prawdziwe bezrobocie rozpoczyna się więc po przekroczeniu granicy bezrobocia frykcyjnego i rozpada się na koniunkturalne i strukturalne.

Pułapki pobudzania koniunktury

Przez bezrobocie koniunkturalne rozumie się zwykle tę część bezrobocia, która zmienia się z ogólną koniunkturą w gospodarce: rośnie w fazie recesji, a spada w fazie ożywienia. Gospodarka rynkowa wykazuje tendencję do takich okresowych wahań aktywności gospodarczej, które odbijają się na poziomie zatrudnienia i – w konsekwencji – bezrobocia. Przyczyny tych wahań są jednym z centralnych zagadnień ekonomii. Jeszcze do niedawna wydawało się, że znaleziono sposób na usunięcie tej słabości, a mianowicie – antycykliczną politykę państwa, związaną z nazwiskiem angielskiego ekonomisty: Johna Maynarda Keynesa.

Był to bez wątpienia niezwykle człowiek: uprawiał nie tylko teoretyczną ekonomię, ale grał z powodzeniem na giełdzie, wniósł wkład do teorii prawdopodobieństwa i był znany w kręgach artystycznych. Keynesowska polityka antycykliczna polegała – mówiąc w największym skrócie – na przeciwdziałaniu recesji przez wzrost wydatków budżetowych nawet za cenę wzrostu deficytu budżetu („nakręcanie” koniunktury) oraz zapobieganiu „przegrzaniu” – przez ich ograniczanie. Państwowe wydatki miały więc kompensować wahania wydatków niepaństwowych i w ten sposób stabilizować całkowity popyt, a przez to – aktywność gospodarczą i zatrudnienie. Brzmi to wszystko bardzo prosto, ale istnieją ogromne wątpliwości, czy polityka ta była kiedykolwiek skuteczna i czy w ogóle może być skuteczna. Pierwszą barierą jest brak dostatecznej informacji o stanie koniunktury: nikt, a więc i rządy, nie wie i nie może z pewnością wiedzieć, czy recesja będzie się pogłębiać, czy też przeciwnie – gospodarka zaczyna się – sama przez się – „rozpędzać”. Państwo może zatem np. naciskać na gaz wtedy, gdy należałoby naciskać na hamulec, i – w efekcie – pogłębiać zamiast zmniejszać wahania koniunktury. Druga bariera wyrasta z polityki: łatwo jest podwyższać wydatki – na zwiększone sumy pieniędzy zawsze znajdą się chętni; o wiele trudniej cofać raz dane podwyżki wtedy, gdy stan koniunktury by tego wymagał. Przy tej asymetrii dawania i odbierania polityka antycykliczna prowadzi do systematycznego wzrostu udziału budżetu w dochodach społeczeństwa i do narastania długu publicznego, który ogranicza pole

manewru rządu¹. Wreszcie po trzecie – skuteczność antycyklicznej polityki wymaga, aby ludzie oczekiwali, że wzrost wydatków publicznych nie doprowadzi głównie do wzrostu cen. O takich oczekiwaniach mówi się w ekonomii, że wyrażają one iluzję pieniężną, tzn. pomieszenie nominalnej (papierowej) wartości danego strumienia pieniądza z jego wartością realną, tzn. oczyszczoną z inflacji. Jeśli jednak ludzie dochodzą do przekonania, że zwiększone państwowe wydatki doprowadzą głównie do wzrostu cen, to sam sygnał o takiej zamierzonej ekspansji popytu doprowadzi ich do działań skutkujących wzrostem płac i cen. W efekcie zamiast “nakręcać” koniunkturę, tzn. produkcję i zatrudnienie, polityka cyklicznego zwiększania państwowych wydatków będzie “nakręcać” inflację. Można zatem sądzić, że polityka keynesowska, nawet jeśli na początku jest skuteczna, to z biegiem czasu staje się własnym grabarzem: prowadzi do kumulowania się długu publicznego i niszczy niezbędne dla niej oczekiwania. Dodatkowy cios tej polityce zadało umiędzynarodowienie rynków finansowych i związane z tym ograniczenia dla ekspansywnej polityki fiskalnej, jaką chciałyby prowadzić poszczególne rządy. Deficyty narodowych budżetów finansowane są w znacznej mierze przez sprzedaż obligacji rządowych na tych rynkach. Rządy o nadmiernych deficytach narażają się na karę w postaci dużego wzrostu oprocentowania, jakie musiałyby oferować, a także – co się z tym zresztą wiąże – na obniżenie oceny finansowej wiarygodności kraju przez specjalne agencje (np. Moody’s). W ten sposób międzynarodowe rynki narzucają dyscyplinę rządów, a kraje płacą za poprzednią niefrasobliwość ograniczonym polem manewru. Taki los spotkał m.in. Włochy i Szwecję².

Z tych to i jeszcze innych powodów wszędzie na Zachodzie nastąpił w ostatnich kilkunastu latach odwrót od ortodoksyjnego keynesowskiego kształtowania koniunktury. Nastąpiło to zarówno pod rządami partii prawicowych, jak i lewicowych³. W ekonomii i w praktycznej polityce gospodarczej przeważa obecnie pogląd, że państwo powinno raczej powstrzymać się od prób dyskrejonalnego sterowania popytem, a prowadzić stabilną politykę fiskalną i pieniężną. W tej sytuacji zakrawa na żart, że “pobudzanie” gospodarki – z powoływaniem się niekiedy na Keynesa i w sosie “antymonetarystycznej” retoryki – uzyskało tak licznych wyznawców w kręgach politycznych w Polsce: od Karola Modzelewskiego do Leszka Moczulskiego. Ironię sytuacji zwiększa to, że Keynes odnosił swoją teorię do zupełnie innej gospodarki niż gospodarka postsocjalistyczna, przechodząca głęboką transformację. Wybitny polski ekonomista, Stanisław Gomułka z London School of Economics pisze: “Teoria Keynesa–Kaleckiego powstała w okresie, kiedy inflacja była bardzo niska, wręcz ujemna, bezrobocie było bardzo duże, a głębokie załamanie popytu globalnego miało miejsce bez dużych zmian w strukturze tego popytu i wobec tego wykorzystanie mocy wytwórczych było powszechnie niskie”⁴. Wątpię czy ktokolwiek z naszych gorliwych “keynesistów” przestudiował Keynesa albo współczesną zachodnią literaturę, która od lat zajmuje się krytyczną analizą możliwości “pobudzania” koniunktury. Nie przeszkadza im to jednak w formułowaniu kategoriycznych sądów. Przypuszczam, że wyrażają one wiarę w swego rodzaju białą magię, tzn. w możliwość zrobienia czegoś z niczego: uzyskanie wzrostu produkcji z dodrukowania “pustego” pieniądza.

Głębsze przyczyny bezrobocia

Bezrobocie strukturalne to ta część bezrobocia, która jest mało wrażliwa na poprawę koniunktury. U jej podłoża leżą więc rozmaite głębiej położone czynniki, o których będzie mowa. Ich natężenie jest różne w różnych krajach kapitalistycznych.

Głębsze przyczyny bezrobocia można podzielić na te, które zmniejszają skłonność bezrobotnych do poszukiwania pracy, oraz na te, które sprawiają, że – przy danej intensywności poszukiwań – ludzie nie znajdują pracy. W grupie pierwszej mieści się kwestia zasiłków dla bezrobotnych. Powszechnie przyjmuje się, że im są one wyższe w stosunku do otrzymanej płacy, tym niższa będzie – średnio – skłonność do poszukiwania pracy i tym wyższe – przy innych czynnikach niezmiennych – będzie bezrobocie. Druga grupa przyczyn bezrobocia jest dużo większa, a jej skład budzi we współczesnej ekonomii zdecydowanie więcej kontrowersji. Istnieje jednak również obszar daleko posuniętej zgody. Obejmuje on przekonanie, że w kraju, w którym zwiększa się ludność w wieku produkcyjnym, o zatrudnieniu, a więc i o bezrobociu, decyduje zdolność gospodarki do powiększania liczby produktywnych miejsc pracy. Zdolność ta zależy z kolei od wielu czynników, część z nich wyraża sprawność danej gospodarki, a inne to, jak trudne i burzliwe jest jej otoczenie międzynarodowe. Liczbę produktywnych miejsc pracy może szybko powiększać tylko konkurencyjna i dynamiczna gospodarka: taka, która oferuje lepsze lub tańsze produkty i usługi niż jej konkurenci, oraz taka,

w której się wiele i trafnie inwestuje. To z kolei wymaga wolności gospodarczej, a w tym zwłaszcza swobody tworzenia i rozwoju przedsiębiorstw⁵, silnych bodźców do innowacji, dyscypliny finansowej oraz dyscypliny płac, stabilności pieniądza, zdecydowanie prywatnego charakteru gospodarki, konkurencji, otwarcia na świat, równowagi lub niskiego deficytu budżetu, stosunkowo niskiego obciążenia gospodarki podatkami i wydatkami publicznymi.

Deformacje rynku pracy

Obszar daleko posuniętej zgody obejmuje również pogląd, że o poziomie bezrobocia decyduje charakter rynku pracy, a w tym szczególnie – mechanizm kształtowania kosztów pracy. Z ekonomicznego punktu widzenia praca jest szczególnego rodzaju towarem, w sferze którego rządzą ogólne prawa popytu i podaży. Podaż, czyli ilość oferowanej pracy, reprezentują pracownicy, popyt na pracę – prywatne przedsiębiorstwa (oraz administracja publiczna, którą tutaj pominiemy). Podaż pracy rośnie wraz z płacą realną, którą można za nią otrzymać; popyt na pracę spada, jeśli płaca realna oraz rozmaite narzuty na tę pracę rosną szybciej niż wydajność pracy, tzn. jeśli rosną jednostkowe koszty pracy, zawarte w całkowitych kosztach oferowanego przez przedsiębiorstwa produktu. Wtedy spadają bowiem zyski przedsiębiorstw, a wraz z nimi – zarówno ich zdolność, jak i skłonność do powiększania zatrudnienia, a nawet – do jego utrzymania na poprzednim poziomie. Przyczynia się do tego m.in. fakt, że przedsiębiorstwa nastawione na zysk wykazują ogólną tendencję do zmniejszania zakupów tego, co wyraźnie drożeje i do zastępowania droższego czynnika – tańszymi. Jeśli więc rosną jednostkowe koszty pracy, to rozpowszechniają się pracooszczędne techniki produkcji: maszyny zastępują ludzi. Taki sam skutek pojawia się, jeśli koszty kapitału są sztucznie zaniżone, bo przedsiębiorstwa otrzymują preferencyjnie oprocentowane kredyty. Z danej sumy kapitału tworzy się wtedy stosunkowo mało miejsc pracy. Był to jeden z paradoksów wielu krajów Trzeciego Świata, gdzie duży sektor państwowy miał uprzywilejowany dostęp do funduszy i rozwijał się w kierunkach kapitałochłonnych, w małym stopniu wykorzystując rezerwuariat taniej siły roboczej. Analizując kapitalistyczną gospodarkę, trzeba zawsze pamiętać, że o kierunkach jej rozwoju decydują zmiany relatywnych cen, np. ceny pracy w stosunku do ceny kapitału.

Wracając do rynku pracy, możemy powiedzieć, że – przynajmniej teoretycznie – w każdym okresie istnieje taki poziom jednakowych kosztów pracy, przy którym podaż jest równa popytowi na pracę, a więc – nie występuje bezrobocie. Różne teorie starają się wyjaśnić, co zaburza równowagę rolę płac i w efekcie – prowadzi do bezrobocia. Jedną z bardziej wpływowych, nazywaną teorią płac efektywnościowych, twierdzi, że przyczyna zaburzeń tkwi w szczególnej naturze rynku pracy. Według niej, same firmy kapitalistyczne oferują płace wyższe niż te, które zapewniałyby w gospodarce pełne zatrudnienie. Do takiego postępowania miałyby je skłaniać chęć przyciągnięcia najlepszych pracowników lub dążenie do tego, aby cenili sobie oni miejsca pracy, pracowali produktywnie i nie szukali gdzie indziej zatrudnienia. Ta teoria nie jest jednak w stanie wyjaśnić, dlaczego bezrobocie kształtuje się tak różnie w różnych krajach oraz dlaczego zmienia się w czasie w poszczególnych z nich.

Te różnice i zmiany lepiej wyjaśniają teorie, które kładą nacisk na czynniki zewnętrzne w stosunku do wolnego rynku pracy: na szczególne interwencje państwa oraz na działanie pewnego typu związków zawodowych. Jeśli chodzi o te pierwsze, to występuje wśród ekonomistów zgoda, że szczególnie szkodliwe dla zatrudnienia są duże i rosnące narzuty socjalne na płace, wśród których naczelnym miejscem – również w niektórych krajach Zachodu – zajmują składki na ubezpieczenia społeczne. Te składki i inne narzuty są po prostu specjalnymi podatkami, których wzrost podwyższa koszty pracy i w efekcie – redukuje na nią popyt i zwiększa bezrobocie.

Warto tu zacytować opinie jednego z najwybitniejszych współczesnych ekonomistów na świecie, Edmunda Phelps'a: "Niemal każdy kraj europejski sprowadził sam na siebie wiele bezrobocia – wskutek prohibicyjnie wysokiego opodatkowania czynnika pracy. Odwrócenie tego procesu jest najlepszą terapią". Oraz: "Wielkie podwyżki podatków obciążających pracę oraz podatków od dochodów osobistych okazały się masowymi zabójcami miejsc pracy"⁶.

Nie ma też na ogół wątpliwości, że wysokie ustawowe płace minimalne znacznie przekraczające poziom, jaki firmy oferowałyby same przez się, zmniejszają popyt na pracowników. Dotyczy to szczególnie ludzi młodych, których duża część zaczyna karierę zawodową od dolnego szczebla drabiny wynagrodzeń. W latach

1979–1987 ustawowa płaca minimalna wzrosła we Francji z 46 do 53 proc. średniej płacy, a w Stanach Zjednoczonych obniżyła się w tym samym czasie z 40 do 30 proc. Nie powinno więc dziwić, że bezrobocie wśród młodych Francuzów wynosi 23 proc. i dwukrotnie przekracza bezrobocie wśród młodych Amerykanów. Próba obniżenia nadmiernie podwyższonej płacy minimalnej może natrafić na silny opór. Rząd francuski natknął się w 1994 r. przy takiej próbie na rewoltę młodzieży i wycofał się z tego zamierzenia. Młodzi Francuzi mają więc nadal małe szanse na pracę.

Istotnym powodem bezrobocia mogą być – paradoksalnie – wysokie koszty zwalniania pracowników, np. wysokie odprawy. Firmy obciążone takimi kosztami będą unikać zwolnień w okresach lekkiego pogorszenia koniunktury (ale wstrzymują się też i od przyjmowania nowych pracowników). Przy poważnej recesji zaczną one jednak zmniejszać zatrudnienie, a potem – będą powstrzymywać się od ponownego przyjęcia zwolnionych w obawie, że ożywienie gospodarcze może nie nadejść, a więc gdyby przedwcześnie zwiększyły zatrudnienie znów ponosić będą wysokie koszty zwolnień. Zamiast przyjmować pracowników, będą więc one skłonne zainstalować pracooszczędne urządzenia⁷.

Do bezrobocia przyczyniają się wreszcie związki zawodowe, jeśli forsują one wzrost płac, nie bacząc na to, czy jest on uzasadniony wzrostem produktywności pracy i nie dbając o skutki w sferze bezrobocia. Nowoczesna teoria ekonomii traktuje związki zawodowe jako monopolistyczne organizacje pracobiorców, które przedkładają interesy swoich zatrudnionych członków ponad interesy bezrobotnych. Wyraża to pewną ogólną tendencję, od której są jednak wyjątki. Tak na przykład w austriackim systemie społeczno-gospodarczym związki zawodowe wykazują dotąd duże umiarkowanie w negocjacjach płacowych. W rezultacie bezrobocie w Austrii jest wyraźnie mniejsze niż w innych krajach Europy Zachodniej.

Znaczenie mechanizmu kształtowania płac i związany z tym problem usztywnienia (braku giętkości) realnych wynagrodzeń nabierają szczególnego znaczenia wtedy, gdy otoczenie międzynarodowe staje się burzliwe i kraj jest narażony na duże wewnętrzne wstrząsy, np. spadek popytu światowego na jego produkty albo skoki cen importowanych surowców. Wtedy z całą mocą pojawia się wybór: albo obrona poziomu płac realnych, ale za to wzrost bezrobocia, albo obniżone płace realne, ale dzięki temu – mniejsze straty zatrudnienia. Jedną z tajemnic niskiego dotąd bezrobocia w Japonii jest właśnie to, że płace są tam giętkie i chronią ludzi przed bezrobociem⁸.

Różne doświadczenia

W okresie powojennym do 1973 roku kraje Zachodu przeżywały złoty wiek: rozwijały się szybciej niż kiedykolwiek przedtem i nie występowało w nich poważniejsze bezrobocie. Przyczyniał się do tego wzrost gospodarczy związany z powojenną odbudową, brak poważniejszych zaburzeń w gospodarce światowej oraz fakt, że nie przekroczono jeszcze krytycznego punktu w usztywnieniach i obciążeniach budżetowych i socjalnych gospodarki. Po 1973 r., a szczególnie od końca lat siedemdziesiątych, sytuacja się bardzo wyraźnie zróżnicowała: Stany Zjednoczone, Japonia (a jeszcze bardziej – młode „azjatyckie tygrysy”: Korea Południowa, Tajwan itp.) zachowały niskie bezrobocie, podczas gdy w większości krajów Europy Zachodniej wzrosło ono do wysokiego poziomu. W 1960 r. bezrobocie w krajach EWG wynosiło zaledwie 2–3 proc., w 1975 – 4 proc., w 1980 – 6 proc., a w 1994 – 11 proc. Temu wzrostowi bezrobocia towarzyszył spadek zatrudnienia, a samo bezrobocie ma w ponad dwóch trzecich charakter strukturalny i długoterminowy, jest więc mało wrażliwe na poprawę koniunktury. Natomiast w Stanach Zjednoczonych stopa bezrobocia niewiele wzrosła w porównaniu ze „złotym wiekiem”, mimo że kraj ten musiał wchłonąć o wiele więcej osób poszukujących pracy. W latach 1963–1991 zatrudnienie wzrosło tam o 72,5 proc., podczas gdy np. w Niemczech Zachodnich o 8,4 proc. W latach osiemdziesiątych podwoiła się tam liczba osób otrzymujących rozmaite zasiłki⁹. Stosunkowo niskie bezrobocie w Stanach Zjednoczonych spada przy poprawie koniunktury i ma głównie charakter krótkoterminowy. Na tym tle na ironię zakrawa fakt, że w przyjętej kilkanaście lat temu przez kraje EWG (z wyjątkiem Wielkiej Brytanii) *Karcie socjalnej* zapisano m.in. „prawo do pracy”, natomiast żadnych takich deklaracji nie ma w Stanach Zjednoczonych i innych krajach, gdzie dzięki lepszej polityce gospodarczej udało się stworzyć o wiele więcej miejsc pracy i uniknąć tak wysokiego bezrobocia jak w Europie Zachodniej.

Wyjaśnienie tego rozbieżnego kształtowania się zjawiska zatrudnienia i bezrobocia stanowi jedno z centralnych i nie do końca rozstrzygniętych zagadnień współczesnej ekonomii. Wiele przemawia jednak za

tym, że główną przyczyną tego stanu rzeczy jest to, iż w warunkach, gdy otoczenie międzynarodowe po 1973 r. stało się bardziej burzliwe (np. kolejne wstrząsy naftowe), jedne kraje: Stany Zjednoczone, Japonia, inne „azjatyckie tygrysy”, zachowały małe usztywnienia i obciążenia gospodarki, natomiast inne – większość krajów Europy Zachodniej – utrzymały je na wysokim poziomie albo je nawet zwiększyły¹⁰. Zgodnie ze wspomnianymi wcześniej teoriami, te drugie musiały zapłacić wielki, społeczny koszt, jakim jest wysokie strukturalne bezrobocie. Dla Polski, gdzie na rynku pracy pojawi się w najbliższych kilkunastu latach rekordowa liczba młodych ludzi, wynika z tego bardzo poważna przestroga. Czy potrafimy z niej skorzystać?

¹ Te wątpliwości podnosił m.in. Milton Friedman, zob. *Kapitalizm i wolność*, op. cit., s. 77–84. Jeszcze bardziej fundamentalną krytykę przesłanek keynesowskiej polityki antycyklicznej przeprowadził inny noblista – James Buchanan, zob. *Constitutional Economics*, Oxford 1991, s. 91–111.

² Zob. rozdz. „Szwecja – raj zbankrutowany”.

³ Odwrót ten i jego przyczyny dobrze opisuje Christopher Stood, *Explaining Economic Policy Reversals*, 1994, s. 57–78.

⁴ Stanisław Gomułka, *Polityka stabilizacyjna w Polsce 1990–93: odpowiedzi na pytania*, referat, 1993.

⁵ Znaczenie biurokratycznych barier w tych dziedzinach jako istotnych czynników bezrobocia w „przeregulowanych” krajach Europy Zach. pokazał ostatnio raport wielkiej firmy konsultingowej McKinsey Global. Zob. *How Regulations Kill Jobs*, „The Economist”, 19 listopada 1994, s. 82.

⁶ Zob. Edmund Phelps, *Summiters: Your Taxes Kill Jobs*, „The Wall Street Journal”, 14 marca 1994. Opinia Phelpsa z całą mocą stosuje się do Polski, która ma najwyższe w Europie obciążenie płac narzutami, głównie składkami ZUS, będącymi w istocie specjalnym podatkiem emerytalnym.

⁷ Tak np. w Hiszpanii negocjacje w sprawie zwolnienia pracownika trwają 2–3 lata, a odprawy wynoszą przeciętnie 2 tys. dol. na pracownika. Zob. George Mellon, *Why America Tops Europe in Jobs Creation*, „The Wall Street Journal”, 13 grudnia 1993, s. 15. Oficjalne bezrobocie w 1993 r. wynosiło ponad 20%, a wśród ludzi młodych – ponad 40%. Ponad 1/3 pracowników była jednocześnie zatrudniona w ramach krótkoterminowych kontraktów – w ten sposób przedsiębiorstwa starają się unikać wysokich kosztów zwolnień. Socjalistyczny rząd, który sam rozszerzył niegdyś szkodliwe dla zatrudnienia przepisy, od 1993 r. zмага się ze związkami zawodowymi o ich rozluźnienie (zob. np. Tom Burns, *Spanish Showdown on Incomes Policy*, „Financial Times”, 25 listopada 1993, s. 3).

⁸ Za tą giętkością płac i związanym z nią niskim bezrobociem kryje się pewien niepisany kontrakt między przedsiębiorstwami a pracownikami. Otóż pracownicy godzą się na zmienny czas pracy. W czasie dobrej koniunktury pracuje się w nadgodzinach, które są eliminowane podczas recesji. Wiąże się z tym oczywiście spadek zarobków. Zmienność zarobków jest dodatkowo zwiększona dużym udziałem w nich premii, które zależą od stanu firmy, przede wszystkim od jej zysków. Dalej, pracownicy godzą się na zmianę miejsc w ramach firmy. W czasie recesji pracownicy biurowi niskiego lub średniego szczebla mogą być przesunięci do pracy przy taśmie produkcyjnej albo do domokrajnej sprzedaży. Nie są też rzadkie przesunięcia do innej fabryki, a nawet – do innego miasta. Taka jest cena za mniejsze ryzyko bezrobocia.

⁹ Więcej na temat gospodarczych problemów Niemiec zob. rozdz. „Niemcy: od gospodarki «społecznej» do «przesocjalizowanej»”.

¹⁰ Takie wnioski wylania się m.in. ze specjalnych raportów opracowanych w 1994 r. przez poważne organizacje międzynarodowe: OECD i Bank Rozliczeń Międzynarodowych.

TROCĘ O NIERÓWNOŚCIACH*

Nierówność szans i nierówność sytuacji

Rozpatrując kwestię nierówności, trzeba zacząć od klasycznego rozróżnienia nierówności szans i nierówności (trwałych) sytuacji. Nierówność szans definiuję jako odchylenie od pewnego ideału: sytuacji, gdy ludzie o podobnych cechach umysłu i charakteru mieliby podobne szanse na realizację swoich podobnych życiowych planów. Nierówność sytuacji ma zarówno aspekt ekonomiczny: majątek, dochód, jak i nieekonomiczny – np. władza, czyli zdolność wpływania na sytuację i działania innych ludzi. Te aspekty są oczywiście powiązane, choć w rozmaity sposób, zależnie od ustroju społecznego. W wolnorynkowej gospodarce majątek i dochód dają w pewnym zakresie władzę. Teza ta nie oznacza akceptacji skrajnego Marksowskiego twierdzenia, że w kapitalizmie prywatny kapitał nieuchronnie panuje nad państwem. Wystarczy, że przedsiębiorstwa są hierarchicznie zbudowane. Ci, co je bezpośrednio lub pośrednio kontrolują, mają więc wpływ na sytuację i działania zatrudnionych w nich ludzi. W niedemokratycznym i nierynkowym systemie partii-państwa, jaki istniał do niedawna w naszej części świata, głównym wymiarem zróżnicowania była wiedza, czyli pozycja w hierarchii, prywatny kapitał został bowiem praktycznie wyeliminowany. Wysoka pozycja była kluczem do ekonomicznego uprzywilejowania. Siła tego związku była jednak różna – prawdopodobnie znacznie większa w radzieckich republikach Azji Centralnej niż w krajach Europy Środkowo-wschodniej. Interweniował tu zapewne czynnik kulturowy.

Nierówności i ich percepcja

Od obiektywnie istniejących nierówności, w przypadku rozpiętości dochodów mierzonych za pomocą konwencjonalnych statystycznych wskaźników, trzeba odróżnić społeczną percepcję nierówności. Zależy ona w dużym stopniu od widoczności biegunów ubóstwa i bogactwa, ta zaś od tego, czy środki masowego przekazu są wolne czy politycznie kontrolowane, oraz od tego, czy własność prywatna jest legalna, a w związku z tym – czy jej “konsumpcyjne” efekty mogą być bezpiecznie wystawione na widok publiczny. Pamięamy przecież socjalistyczne kryminały, w których czarny charakter – “prywaciarz”, ukrywał silnik mercedesa pod maską poczciwej warszawy. Różnice w sposobie działania środków masowego przekazu i w statusie własności prywatnej sprawiły, że w socjalizmie percepcja nie “nadażała” najprawdopodobniej za faktycznymi nierównościami, natomiast w kapitalizmie była zapewne bardziej adekwatna do statystycznej rzeczywistości. Oswobodzenie środków masowego przekazu i legalizacja prywatnej własności – zasadnicze elementy postkomunistycznej transformacji – dają z kolei efekt odwrotny: nierówności w społecznej percepcji rosną prawdopodobnie bardziej, niż dzieje się to faktycznie. Ten przeskok w relacji między dwiema rzeczywistościami: rzeczywistością odczuć i opinii oraz rzeczywistością ekonomicznych faktów, ma niemałe znaczenie dla politycznego aspektu postrzegania nierówności, a mianowicie – ich społecznej legitymizacji. Ale o tym będzie mowa dalej.

Jak określić optymalne nierówności?

Spśród różnych aspektów ładu zbiorowego, nierówności w szczególnym stopniu i w masowej skali podlegają – emocjonalnym często – ocenom. Jednakże podstawa tych ocen jest nierówna, zależnie od typu nierówności. Jakie nierówności są najlepsze, optymalne?

Na to pytanie można łatwo odpowiedzieć w przypadku nierówności szans. Powszechnie przyjętym współcześnie ideałem jest tu równość szans, czyli ich zerowe zróżnicowanie. Jest to oczywiście stan, którego nie sposób w pełni osiągnąć. Nie da się bowiem całkowicie wyeliminować z życia czynnika przypadku:

indywidualnego szczęścia lub pecha, różnic w sile posiadanych więzi nieformalnych i w “wyposażeniu” otrzymanym od rodziny. Ale równość szans jest jasnym koncepcyjnym wzorcem i dobrym punktem odniesienia dla publicznej polityki. Jest to też, jak powiedziałem, wzorzec powszechnie akceptowany. Usuwanie prawnego zróżnicowania nierówności szans – eliminacja prawa stanowego i niewolnictwa – stanowi jedną z nowożytnych zmian, co do której chyba wszyscy się zgodzą, że zasługuje na miano “postępu”. O każdym zmniejszaniu nierówności szans da się ponadto powiedzieć, że nie przeszkadza, a co więcej – pomaga realizacji innych ważnych celów, np. rozwoju gospodarczego. Nie widzę natomiast takich zbiorowych celów, którym zmniejszanie nierówności szans przynosiłoby uszczerbek.

Tego wszystkiego nie da się powiedzieć o nierówności sytuacji, w tym dochodu. Większość ludzi, w każdym chyba kraju, za pożądane uznaje zapewne “zmniejszanie” owych nierówności. Ale w jakim punkcie należy się zatrzymać, gdzie jest optimum nierówności dochodu? Na te pytania nie ma powszechnie przyjętej odpowiedzi i wielu zwolenników zmniejszania nierówności byłoby w sporym kłopotcie, gdyby im je postawić. Skrajni egalitaryści, zwolennicy tezy o “równych żołądkach”, nie stanowią chyba większości. A ponadto wiadomo, że próba realizacji tego celu musiałaby zakończyć się fatalnie dla wszystkich. Oznaczałaby ona zanik bodźców, które zawsze oznaczają, że za działanie A można uzyskać większą gratyfikację niż za czynność B, C itd. Nie sposób zaś stworzyć takiego systemu, w którym działalność wszystkich ludzi byłaby identycznie rozłożona między działania o różnych gratyfikacjach. Próba realizacji ideału skrajnego egalitaryzmu musiałaby więc prowadzić do zniszczenia bodźców, a to wystarczyłoby, by spauperyzować społeczeństwo.

Jeśli optimum nierówności dochodów nie jest ich równość, to co pozostaje? Różne ilościowe relacje, np. że najwyższy dochód nie powinien trzy czy cztery razy przekraczać najniższego, są czysto arbitralne i nie dadzą się w żaden sposób uzasadnić. Oczywiście, jeśli za uzasadnienie nie uznajemy samego faktu, że wielu ludzi tak sądzi. Ale wielu ludzi sądzi również np., że należy utrzymać karę śmierci i generalnie zwiększyć represyjność systemu karnego, a z tym nie wszyscy się zgodzimy.

Nie ma więc jasnej i powszechnie przyjętej normy nierówności dochodów, choć chyba niemal wszyscy są za ich zmniejszaniem. Myślę jednak, że można znaleźć pewną jasną normę, która nie jest jednak powszechnie przyjęta, może dlatego, że na temat nierówności dużo się czuje, a stosunkowo mało rozumuje. Otóż omawianą normę można wyprowadzić z powszechnie akceptowanego – jak wspomniałem – ideału równości szans, przyjmując po prostu, że optymalne (lub przynajmniej dopuszczalne) są takie nierówności dochodu, które nieubłaganie wystąpią przy największym możliwym zbliżeniu się do tego ideału. Mamy tu do czynienia z zabiegiem wtórnej legitymizacji: pewien powszechnie uznany wzorzec w jednej dziedzinie wyznacza nam normę w innym zakresie, gdzie nie sposób jej sensownie określić bezpośrednio.

Odwolanie się do ideału równości szans nie jest jednak wystarczające. Pojawia się bowiem pytanie: równość w zakresie jakiego zestawu typów szans, czyli rodzajów działalności, które można legalnie podejmować i rozwijać? Jest to pytanie o zakres wolności. W odpowiedzi na to pytanie przyjmuję, że chodzi o zakres szeroki, obejmujący wolność gospodarczą, czyli swobodę podejmowania i rozwijania działalności przedsiębiorczej. To wartościujące założenie nie jest zapewne tak powszechnie akceptowane jak ideał równości szans. Po doświadczeniach kolektywizmu zdecydowana większość ludzi postawiona przed wyborem wąskiego lub szerokiego zakresu wolności opowiedziałaby się jednak za tym drugim.

Ostateczna odpowiedź brzmiałaby zatem tak: optymalne (lub przynajmniej dopuszczalne) są takie nierówności, które nieubłaganie wystąpią przy największym możliwym zbliżeniu się do ideału równości szans w warunkach szerokiej wolności gospodarczej.

Innym rozwiązaniem, które tym razem zaczerpnąłem z literatury, jest koncepcja zaproponowana przez Johna Rawlsa, autora najbardziej chyba wpływowej współcześnie teorii sprawiedliwości¹. W myśl tej koncepcji, z różnych możliwych rozpiętości dochodów najlepsza jest taka, przy której najszybciej poprawia się sytuacja najbiedniejszych. Przyjmiemy, że chodzi tu o stałą poprawę. Koncepcja ta opiera się na założeniu, że dla podejmowania pewnych ważnych działań są potrzebne bodźce, czyli nierówne rozłożenie gratyfikacji pomiędzy różnymi czynami, oraz że te działania – np. działalność przedsiębiorcza czy innowacyjna – przynoszą korzyści nie tylko ich autorom, ale i innym ludziom. Zależność między interesami tych, którzy są albo mają się stać bogaci, a interesami biedniejszych polega tu na wzajemnej korzyści. Jest to założenie trafne wobec sytuacji, gdy podstawą współdziałania jest dobrowolna wymiana usług, a nie – przymus. Odnosi się więc ono – w skali społecznej – do przynajmniej niektórych typów gospodarki rynkowej.

Koncepcja Rawlsa opiera się również na wtórnej legitymizacji normy nierówności dochodów. Jej źródło stanowi tym razem cel w postaci zwalczania ubóstwa. Obydwie koncepcje są logicznie odmienne, bo odwołują

się do różnych przesłanek. Ale wyprowadzone z nich normy nierówności dochodu muszą być bardzo podobne. Albowiem warunki będące konkretyzacją postulatu jak największego zbliżenia się do ideału równości szans w warunkach szerokiej wolności gospodarczej w dużej mierze pokrywają się z warunkami niezbędnymi, aby szybko i trwale poprawić sytuację najbiedniejszych.

Upraszczając i zaostrzając nieco problem, możemy powiedzieć, że istnieją dwa różne normatywne stanowiska w kwestii społecznych nierówności:

1. Nacisk kładzie się na statyczne nierówności dochodu, tzn. istniejące w każdym danym okresie. Nierówności te chce się zmniejszać bez względu na ich wyjściową wielkość i bez powiązania z żadną wyraźną i uzasadnioną normą. Stanowisko to nazwę beznormatywnym egalitaryzmem.

2. Na pierwszym planie jest ideał równości szans. Norma nierówności dochodów jest wyprowadzona z tego ideału przy dodatkowym założeniu szerokiej wolności gospodarczej albo z kryterium Rawlsa. Stanowisko to nazwę dynamicznym egalitaryzmem.

Każde z tych stanowisk ma inne implikacje w zakresie polityki gospodarczej.

Beznormatywny egalitaryzm, czyli redystrybucjonizm

Stanowisko pierwsze prowadzi do prób silnej redystrybucji dochodów poprzez budżet państwa: z jednej strony progresywne opodatkowanie dochodów osobistych, a z drugiej – szeroki zakaz rozmaitych transferów (zasiłków) dla osób nie utrzymujących się z pracy.

Ten “redystrybucjonizm” stał się w XX wieku, a zwłaszcza po II wojnie światowej głównym punktem programu ruchu socjalistycznego na Zachodzie, po tym, jak ruch ten zrezygnował z obalenia kapitalizmu i ograniczył się do jego reformy. Rozwój “redystrybucjonizmu” i związane z nim państwa socjalnego, szczególnie intensywny w krajach Europy Zachodniej, niewątpliwie przyczynił się do wydatnego podniesienia poczucia bezpieczeństwa socjalnego. (Wpływ na zmniejszenie nierówności dochodów budzi większe spory)². Rozwój ten zbiegł się w czasie z szybkim wzrostem gospodarczym na Zachodzie w latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych. Nic więc dziwnego, że panowało przeświadczenie o bezkolizyjności tych dwóch tendencji. Dziś wiemy, że zachodzi między nimi poważny konflikt. Wyjątkowo szybki wzrost gospodarczy w latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych miał swoje źródło w pewnym wyjątkowym zestawie ogólnoswiatowych czynników, co do którego ekonomiści do dziś toczą spory. Wiadomo jednak, że warunki wzrostu gospodarczego pogorszyły się po 1973 r., a jednocześnie w Europie Zachodniej nastąpił dalszy rozwój państwa socjalnego³. Wówczas konflikt ujawnił się wyraźnie, przede wszystkim w postaci rosnącego deficytu budżetu i długu publicznego, a także tendencji do przenoszenia się rodzimego kapitału do krajów o niższych stawkach podatkowych. Problemy te jaskrawo ilustruje w ostatnich latach Szwecja, ale i inne kraje; np. Niemcy, Francja, Włochy, Holandia dopuściły do “przesocjalizowania” gospodarki, tzn. wkroczyły w sferę, w której skala obciążeń podatkowych i socjalnych wyraźnie koliduje z rozwojem gospodarki⁴. Wszędzie też podejmuje się zmiany – łagodzi skale podatkowe i próbuje reformować systemy socjalne.

Niektórzy twierdzą, że rozwój państwa socjalnego był ceną za uratowanie kapitalizmu, tzn. że bez tego rozwoju masy pracujące by go obaliły. A zatem, nawet jeśli rozwój ten doprowadził do rozmaitych szkodliwych skutków, to i tak uratował świat przed znacznie gorszym biegiem zdarzeń. Teza ta budzi poważne wątpliwości. Otóż: prawdziwe szkody przyniosło gospodarkom krajów Europy Zachodniej “przesocjalizowanie”, jakie nastąpiło w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych, kiedy to kapitalizmowi nic od wewnątrz nie zagrażało⁵. Musiały więc doprowadzić do niego inne czynniki niż chęć i obiektywna konieczność ratowania kapitalizmu. Myślę, że należały do nich błędne teorie, siła nacisku raz stworzonej biurokracji *welfare state* oraz zabiegi polityków o głosy wyborców. Dzisiaj jesteśmy już jednak mądrzejsi o tamtejsze doświadczenia.

Dynamiczny egalitaryzm

Drugie stanowisko: dynamiczny egalitaryzm, kieruje uwagę ku siłom i modelom rozwoju gospodarczego; definiuję go jako proces, w wyniku którego zwiększa się produktywność miejsc pracy oraz – jeśli rośnie popyt na pracę, to zwiększa się również i liczba tych miejsc. Czynniki i modele rozwoju gospodarczego to ogromne

zagadnienie. Tutaj ograniczę się – bez rozwiniętego dowodu – do jednej, istotnej dla naszych rozważań o nierównościach, tezy: istnieje pewien model rozwoju, który zapewnia najwyższe spośród wszelkich możliwych modeli tempo trwałej poprawy sytuacji najbiedniejszych. U jego podstaw leżą m.in. czynniki, które tworzą maksymalnie dużą równość szans i szeroką wolność gospodarczą. Realizacja tego modelu zapewnia przy tym stosunkowo niewielkie rozpiętości dochodu, mniejsze niż przy wielu innych modelach rozwoju, które dają wolniejszy wzrost gospodarczy i w efekcie – bardziej powolną długofalową poprawę sytuacji najbiedniejszych. Opisany model w najwyższym stopniu spełnia więc wymagania dynamicznego egalitaryzmu, a jednocześnie w dużym stopniu spełnia też oczekiwania tych, których głównie interesują statyczne rozpiętości dochodu.

Model dynamicznego egalitaryzmu obejmuje kilka czynników. Są to: swoboda przedsiębiorczości prywatnej i dominacja sektora prywatnego w gospodarce, proeksportowa orientacja, stabilność pieniądza dzięki twardej polityce budżetowej i pieniężnej, małe obciążenie gospodarki podatkami i wydatkami budżetowymi, zwłaszcza typu konsumpcyjnego, prorozwojowe stosunki pracy, które chronią zyski przedsiębiorstw przed nadmiernym naporem płac, powszechna i dobra oświata, stabilność polityczna.

Można w dwojaki sposób wykazywać, że to właśnie ten zestaw czynników tworzy model dynamicznego egalitaryzmu. Po pierwsze – empirycznie sprawdzając, czy kraje, które w najwyższym stopniu wprowadziły u siebie ten model, rzeczywiście osiągnęły szczególnie szybki rozwój przy stosunkowo małych nierównościach, oraz czy nie ma takich porównywalnych krajów, które uzyskały podobne efekty przy wyraźnie odmiennym systemie. Ten empiryczny test daje wyniki pozytywne: w ciągu ostatnich 30 lat wspomniane efekty w najwyższym stopniu osiągnęły tzw. „azjatyckie tygrysy” (Japonia, Korea Południowa, Tajwan, Hongkong, Singapur, Malezja, Indonezja), które zarazem w największym stopniu wprowadziły wymieniony zestaw czynników. A jednocześnie wszystkie inne kraje, które realizowały wyraźnie odmienne modele rozwoju, osiągnęły dużo gorszą kombinację tempa wzrostu i nierówności.

Test empiryczny jest jednak niewystarczający. Zbieżność między wspomnianym zestawem czynników a wymienianymi efektami może być bowiem przypadkowa – u podłoża tych drugich mogą leżeć zupełnie inne siły, współistniejące z tymi pierwszymi czynnikami. Dlatego dodatkowo potrzebny jest test teoretyczny – przekonujące przedstawienie mechanizmów, które prowadzą od owych czynników do opisanych efektów. Model dynamicznego egalitaryzmu zdaje, jak sędzę, i ten egzamin. Tylko dla przykładu, mogę tutaj wskazać, że proeksportowa orientacja sprzyja szybkiemu rozwojowi dzięki wykorzystaniu korzyści specjalizacji międzynarodowej. W początkowo biednym kraju orientacja ta prowadzi do rozwijania gałęzi pracochłonnych, co tworzy wiele miejsc pracy i daje szansę szybkiego awansu materialnego wielu ludziom biednym. Ten sam skutek mają prorozwojowe stosunki pracy. Wolność gospodarcza, czyli brak rozgałęzionego i szczegółowego interwencjonizmu, skupia uwagę przedsiębiorców na konkutowaniu na rynku, a nie – zdobywaniu wpływów politycznych. Zyskuje na tym zarówno tempo rozwoju gospodarczego, jak i równość szans.

Wnioski dla Polski

Na koniec wróćmy do krajów, które starają się wyjść z socjalizmu. Tam, gdzie władzy politycznej nie towarzyszyło poprzednio agresywne bogacenie się, legalizacja własności prywatnej musiała doprowadzić do wzmocnienia bieguna zamożności i zapewne – do wzrostu stosunkowo niskich przedtem statycznych nierówności dochodu. Na ten temat nie ma jednak jeszcze dostatecznie wiarygodnych danych. Znacznie szybciej rosną jednak postrzegane nierówności dochodu. Przyczynia się do tego, jak wspomniałem, wzrost widoczności faktycznych rozpiętości – efekt legalizacji prywatnej własności oraz ważnej pozytywnej zmiany, jaką jest usunięcie kontroli politycznej nad środkami masowego przekazu. Przyczynia się do tego również fakt, że nie mały odsetek nowych przedsiębiorców gustuje w nowobogackiej, ostentacyjnej konsumpcji.

Wszystkie te zjawiska prowadzą do tego, że nierówności mają – jak wynika ze wstępnych badań – stosunkowo niską legitymizację, co rzutuje na społeczny odbiór prokapitalistycznych przemian.

Opisane tendencje mają jednak charakter obiektywny, należą, jak sędzę, do nieuniknionych zjawisk pierwszej fazy transformacji. Istotne jest to, czy i jak wpłyną one na generalny jej kierunek, na typ systemu społeczno-gospodarczego, jaki w danym kraju powstanie.

Kraje, które mają tyle do nadrobienia, powinny wprowadzić system jak najbliższy opisanemu modelowi dynamicznego egalitaryzmu, który zapewnia najszybsze wychodzenie z biedy. Jego wprowadzeniu muszą

towarzyszyć pewne elementy socjalnej ochrony – w interesie rzeczywiście najsłabszych lub w interesie samego przejścia. Wielką sztuką jest takie ich ukształtowanie, aby nie podważyły one samego modelu.

Potężne siły złej wiedzy, inercji i odcinkowych interesów pchają jednak kraje postsocjalistyczne w kierunkach odmiennych – rozgałęzionego i szczegółowego interwencjonizmu państwa, wzrostu “pustych” wydatków budżetowych, niestabilności pieniądza. Grozi to powstaniem systemu o niskiej zdolności do rozwoju, a więc do usuwania biedy, a zarazem systemu o dużych rozpiętościach.

Polska, mimo rozmaitych komplikacji, nie zboczyła dotąd na ten fatalny tor. Udało nam się dokonać zdecydowanego postępu w kilku czynnikach należących do modelu dynamicznego egalitaryzmu, wolności gospodarczej, prywatyzacji gospodarki, otwarcia na świat, konkurencji, stabilności pieniądza. Wiele pozostało jeszcze do zrobienia: trzeba przede wszystkim dokończyć prywatyzację i przeprowadzić wielkie reformy dziedzin utrzymywanych z podatków. Wybór nie jest jednak ostatecznie przesądzony i – tak jak dotąd – będzie się rozgrywał w przestrzeni społeczno-politycznej.

¹ Zob. John Rawls, *Teoria sprawiedliwości*, Warszawa 1994.

² Zob. np. Mervyn A. King, *How Effective Have Fiscal Policies Been in Changing the Distribution of Income*, “American Economic Review”, Papers and Proceedings, maj 1980, s. 72–81.

³ Dla Polski i innych krajów postsocjalistycznych ostrzeżeniem powinien być wniosek z badań empirycznych, że ekspansja państwa socjalnego szczególnie wyraźnie zahamowała rozwój mniej rozwiniętych krajów Europy Zachodniej. Zob. Robert R. Gilsdorf, *Government, Equality, and Economic Growth in Western Europe; A Cross-National Empirical Study*, “Governance”, październik 1989, s. 424–459.

⁴ Taki wniosek wylania się z analizy relacji wydatków budżetowych do produktu narodowego brutto (PNB). Otóż relacja ta dla Niemiec Zach. wynosiła w latach 1961–65 13,7%, a w okresie 1986–90 30,3%; dla Francji odpowiednie liczby wynosiły 22,9% i 43,7%; dla Włoch 17,2% i 39,5%; dla Norwegii 18,6% i 42,6%; dla Szwecji 20,7% i 41,0%. Dużo wolniejsze tempo wzrostu omawianego współczynnika wystąpiło w Stanach Zjednoczonych: 18,8% i 20,6%. Zob. Oswald Dunkelt, *Contemporary Economic Reform in Historical Perspective*, w: *Rebuilding Capitalism. Alternative Roads after Socialism and Dirigisme*, Ann Arbor 1994, s. 311–338.

⁵ Zob. rozdz. “Sprężyny tygrysiego skoku”; Zofia Dobrska, *Zróżnicowanie dochodu w krajach rozwijających się*, “Ekonomista” nr 4, 1985, s. 703–723; *The East Asian Miracle*, Washington 1993.

WIEŚ, ROLNICTWO, RYNEK

Czy rozwiązania instytucjonalne wobec wsi i rolnictwa powinny odchyłać się od systemu wolnorynkowego, nawet jeśli reszta gospodarki jest rynkowa lub do rynku zmierza? Oto główne pytanie, które chciałbym tu rozważyć. Wiąże się z tym kwestia zakresu i form oddziaływania państwa na wieś i rolnictwo.

O rolnictwie trzeba myśleć racjonalnie

Zacznę od niektórych błędów w myśleniu, jakie często przejawiają się w naszych dyskusjach o rolnictwie. Otóż w dyskusjach tych często operuje się tezą, że rolnictwo zasługuje na specjalne traktowanie, bo produkuje wyjątkowe dobra, a mianowicie żywność, która jest wyjątkowa, bo służy podtrzymaniu życia. W ten sposób, najczęściej intuicyjnie, stawia się znaki równości między rolnictwem, żywnością i życiem.

Nie chcę tu ranić nieczyich uczuć. Sądzę jednak, że nikogo, a więc i rolników, nie należy karmić tanimi pochlebstwami. Dlatego trzeba wyraźnie powiedzieć, że jest to pogląd bałamutny. Wiemy bowiem, że rolnictwo dostarcza wielu dóbr, z których nie wszystkie są niezbędne do życia. Spożywanie niektórych, np. tłustych kotletów schabowych i golonek, wyraźnie życie skraca; ze zboża i ziemniaków produkuje się wódkę, której picie też jest szkodliwe. Na gruncie poglądu o traktowaniu różnych rodzajów działalności zależnie od ich związku z życiem trzeba by zasadniczo odmiennie potraktować rozmaite dziedziny produkcji rolnej, m.in. wyraźnie ograniczać produkcję (i konsumpcję) mięsa. A jednocześnie specjalne traktowanie należałoby rozciągnąć na lekarzy, na tkaczy, szwaczki i szewców, którzy produkują odzież i obuwie niezbędne w naszym klimacie do życia, na murarzy, bez których nie mielibyśmy gdzie mieszkać, na górników, bez których nie moglibyśmy ogrzać naszych domów itd. Byłby to oczywiście jawny absurd.

W ramach oczyszczenia pola dyskusji z nieporozumień trzeba też dotknąć kwestii parytetu dochodów, tzn. postulatu utrzymywania określonej relacji (często równości) między przeciętnymi dochodami (jakie można przeznaczyć na konsumpcję) uzyskiwanymi z działalności rolniczej, a przeciętnymi dochodami ludności miejskiej. Czy ten postulat da się racjonalnie uzasadnić? Myślę, że nie. Zauważmy najpierw, że postulat równości dochodów jest szczególnym przypadkiem na wskroś socjalistycznej koncepcji domagania się równości sytuacji ludzi, bez względu na rodzaj ich działalności i inne czynniki. Jeśli zaś zaakceptujemy ten postulat skrajnego grupowego egalitaryzmu w relacji ludności utrzymującej się z rolnictwa do tej, która utrzymuje się z innej działalności, to nie widzę żadnego logicznego powodu, aby nie domagać się równości przeciętnych dochodów górników, hutników, kierowców, inżynierów, sędziów, fryzjerów itd. Paradoxem jest przy tym to, że najczęściej praktykowane próby zapewnienia parytetu dochodów z działalności rolniczej i pozarolniczej są zdecydowanie antyegalitarne. Sprowadzają się one bowiem do podwyższania cen żywności powyżej ich poziomu rynkowego. Przy zdecydowanie zróżnicowanej wielkości gospodarstw, a więc i ich zdolności produkcyjnej, oznacza to rozwarstwianie się dochodów na wsi i w całym społeczeństwie, gdyż bogaci producenci rolni osiągają dodatkowe dochody kosztem biedniejszej części ludności miast. A problem biedy na wsi przy tej polityce pozostaje nie rozwiązany. Prawdziwi socjaliści i wszyscy ludzie, którym na sercu leży unikanie rozwarstwiania się dochodów, powinni być więc zdecydowanie przeciwni takiej polityce. Rodzi ona ponadto zwykłe marnotrawstwo społecznych pieniędzy, które można by przeznaczyć m.in. na zwalczanie biedy. O tym jednak dalej, tutaj natomiast zwrócę jeszcze uwagę na to, że nieracjonalny postulat równości sytuacji trzeba odróżniać od zasadnego postulatu równości szans. W odniesieniu do problemów wsi oznacza to dążenie do sytuacji, gdy wiejskie dziecko będzie miało podobne szanse rozwoju, co podobnie uzdolnione i pracowite dziecko urodzone w mieście. Samo miejsce urodzenia nie powinno dyskryminować, podobnie jak rasa, płeć czy światopogląd. I właśnie postulat tworzenia równości szans powinien być podstawą polityki – i to nie tyle wobec rolnictwa, ile wobec wsi – a także całej polityki państwa¹.

Twarde niezmienniki

Parę słów chciałbym teraz poświęcić pewnym cechom rzeczywistości, które można traktować jako niezmienniki. W świecie przyrody są to prawa fizyczne, które bądź są w ogóle nieprzekraczalne (np. nie sposób osiągnąć szybkości większej niż prędkość światła), bądź za których przekroczenie drogo się płaci (np. prawo grawitacji). W świecie gospodarki obowiązują na ogół prawa drugiego typu, a na dodatek koszty ich naruszania często nie są widoczne natychmiast w sposób spektakularny. Dlatego tak wielu sądzi, że w gospodarce można sobie dowolnie poczynić, dlatego też nie zawsze dostrzegamy absurdalność różnych cudownych pomysłów na radykalny i bezbolesny wzrost standardu życia.

W dziedzinie rolnictwa podstawowym niezmiennikiem jest prawo sformułowane ponad sto lat temu przez niemieckiego badacza Ernesta Engla. Polega ono na tym, że w miarę wzrostu dochodów na głowę ludności coraz mniejszą ich część przeznaczają na żywność. Ekonomiści nazywają to zjawisko malejącą dochodową elastycznością popytu na żywność. Prawo Engla ma mocne podstawy empiryczne. Wspomniana elastyczność zaczyna maleć już po przekroczeniu bardzo niskiego poziomu dochodów na mieszkańca². W naszych warunkach na rzecz obniżenia krajowego popytu na żywność zadziałały w ostatnich latach dodatkowe czynniki. Rewolucja cenowa, dzięki której doszliśmy do prawdziwych cen, oznaczała z jednej strony relatywne potanie zdecydowanej większości dóbr przemysłowych (np. telewizorów, magnetowidów, pralek), ale z drugiej – skutek usunięcia ogromnych subsydiów fałszujących ceny – relatywny wzrost cen żywności, energii, usług mieszkaniowych. Musiało to spowodować obniżenie m.in. krajowego popytu na żywność, a wzrost popytu na bardziej dostępne dobra przemysłowe. Wzmocnienie tego zjawiska wiąże się z faktem, że przy wyższych cenach wyraźnie zmniejszyło się powszechne dawniej marnotrawstwo żywności; według szacunkowych obliczeń zakupy żywności z tego powodu mogły się obniżyć w 1990 r. o około 20 proc. – tyle produktów żywnościowych przedtem w różny sposób marnotrawiono.

Drugim niezmiennikiem jest różnica między strukturą rolnictwa a strukturą jego otoczenia. Struktura rolnictwa jest bliska temu, co ekonomiści nazywają konkurencją doskonałą: produkty rolne odznaczają się wysokim stopniem jednorodności, a producentów jest tak wielu, że żaden z nich nie ma wpływu na cenę. Otoczenie rolnictwa jest natomiast zawsze bardziej skoncentrowane, choć stopień koncentracji bywa różny w różnych krajach. W otoczeniu rolnictwa występuje jednak wszędzie sytuacja, którą ekonomiści nazywają niedoskonałą konkurencją. Oznacza to, że przynajmniej część producentów działających w tej sferze może mieć wpływ na ceny. W Polsce na początku 1990 r. stopień koncentracji w otoczeniu rolnictwa był wyjątkowo wysoki. Rozdrobnione rolnictwo zostało bowiem w czasach socjalistycznej gospodarki otoczone przez państwowe lub pseudospółdzielcze monopole. Stąd duży nacisk położono na dekoncentrację – eliminację centralnych i wojewódzkich związków spółdzielczych, rozbicie monopolu państwowych zakładów zbożowych i zakładów mięsnych, itd. Być może jeszcze ważniejsze dla dekoncentracji otoczenia rolnictwa były powstawanie i rozwój wielu nowych drobnych producentów, przyciągniętych perspektywą wysokich zysków od zainwestowanego kapitału. Gdyby więc państwo zmniejszyło rentowność takich inwestycji (np. przez administracyjne ograniczenia marż), to dekoncentracja otoczenia rolnictwa byłaby wolniejsza, i odpowiednio gorsze byłyby długofalowe widoki na poprawę ekonomicznych warunków, na jakich rolnicy kupują potrzebne im wyroby i sprzedają swoje produkty.

Chwila namysłu wystarczy więc, aby zrozumieć miałość taniego ironizowania na temat “niewidzialnej ręki rynku”. Chociaż rynek z całą pewnością nie rozwiązuje wszelkich problemów, jego “niewidzialną rękę” trzeba zawsze konfrontować – rozpatrując poszczególne kwestie – z ociężałością i upolitycznieniem “widzialnej ręki” państwa, automatyzm rynkowego sterowania – ze sterowaniem ręcznym³.

Nie jest pewne, czy przy umiarkowanej koncentracji w otoczeniu rolnictwa i swobodzie wchodzenia nowych przedsiębiorstw występują tam nadzwyczajne zyski⁴. Ale jeśli takie zyski istnieją na początku (przy większej koncentracji), to tym ważniejsze jest, aby uczestniczyli w nich sami rolnicy, m.in. przez autentyczną spółdzielczość w sferze zaopatrzenia rolnictwa i zbytu płodów rolnych. To jest jedna ze sprawdzonych dróg społecznie racjonalnego działania na rzecz podwyższenia poziomu życia na wsi. To powinna być zasadnicza sfera działania organizacji występujących w imieniu rolników. To jest wielkie wyzwanie dla nowych przywódców, dla bohaterów zbiorowej pracy organicznej.

Kojarząc tendencję nieubłaganego zmniejszania się udziału wydatków na żywność w miarę wzrostu dochodów, małą wrażliwość popytu na zmiany cen żywności oraz najprawdopodobniej ograniczone, globalnie rzecz ujmując, możliwości sprzedaży na rynkach zagranicznych, dochodzimy do wniosku, że udział rolnictwa w gospodarce musi się wyraźnie zmniejszać, a możliwości wzrostu realnych dochodów na wsi trzeba szukać

w obniżaniu kosztów produkcji, w zwiększaniu przeciętnych rozmiarów gospodarstw i w przechodzeniu mieszkańców wsi do zajęć pozarolniczych – w miarę możliwości w ramach wsi. Dążenie do wzrostu udziału dochodów z działalności pozarolniczej występuje zresztą od lat wśród ludności wiejskiej w krajach Zachodu. Dwuzawodowość nie jest specyficzną cechą polskiej wsi. Dwie trzecie wszystkich farm w Stanach Zjednoczonych osiągnęło z rolnictwa w 1989 r. zaledwie 0,7 proc. swoich globalnych dochodów⁵.

Od 1965 r. dochód z działalności pozarolniczej przewyższa dochód z rolnictwa osiągany przez amerykańskich farmerów. Dzięki temu zmniejszają się różnice dochodowe na wsi⁶.

Cztery typy rozwiązań w rolnictwie

Chciałbym teraz spojrzeć, niejako z lotu ptaka, na główne typy rozwiązań, jakie stosowano wobec rolnictwa w różnych krajach i okresach we współczesnej historii.

Wbrew powszechnym sądom znajdujemy przykłady systemów wolnorynkowych w rolnictwie. A występowały one akurat wtedy, gdy rolnictwo osiągało ogromny postęp wydajności. Wielkich przykładów dostarcza nam XIX wiek: Dania, Wielka Brytania i wiele innych krajów Europy Zachodniej, a także Japonia. Tu mamy również wspaniały przykład Wielkopolski – księdza Wawrzyniaka, samoorganizujących się rolników. We wszystkich tych przypadkach postęp osiągnęto nie dzięki antyrynkowemu interwencjonizmowi, lecz w ramach wolnego rynku, skojarzonego właśnie z samoorganizowaniem się rolników dla prowadzenia działalności gospodarczej (rozwój spółdzielni czy spółek producentów rolnych działających w otoczeniu rolnictwa) oraz z postępową agrotechniką, opartą w części na działaniach państwowych służb rolnych, a w części – na organizacji samych rolników. Wszędzie też występował wspaniały rozwój oświaty na wsi.

W wieku XX, zwłaszcza od przełomu lat dwudziestych i trzydziestych, rozwiązania wolnorynkowe w krajach kapitalistycznych zostały na ogół zastąpione antyrynkowym protekcjonizmem. Błędem byłoby jednak sądzić, że stanowiło to wyraz historycznego postępu albo też wynik jakiegoś przełomu w teorii ekonomii. Nie jest też prawdą, że wiek XX nie dostarcza nam przykładów udanych wolnorynkowych reform w rolnictwie. Największą taką reformą, i chyba w ogóle największą pod względem skali zmianą w gospodarce, jaką znajdujemy w historii, była faktyczna prywatyzacja i „urynkowienie” rolnictwa Chin, dokonane w ostatnich kilkunastu latach. Ogromne, zbudowane na zasadzie egalitaryzmu komuny wiejskie zostały rozwiązane, a administracyjne ceny produktów rolnych zostały w zdecydowanej większości zastąpione cenami wolnorynkowymi. Ta ogromna zmiana, która objęła ok. 800 mln ludzi, wyzwoliła wielki wzrost produktywności i stała się kołem zamachowym rozwoju całej gospodarki chińskiego kolosa. Dzięki tej zmianie, a także dzięki przejściu od polityki izolowania się od świata zewnętrznego do strategii otwartej na świat i związanemu z tym napływowi kapitału do Chin południowych, Chiny znalazły się w grupie „azjatyckich tygrysów”. (Chiński sukces, związany z prywatyzacją rolnictwa nie da się jednak z takim powodzeniem powtórzyć w Rosji czy na Ukrainie, gdyż kolektywizowane rolnictwo jest tu w mniejszym stopniu podzielone, bardziej zniszczone i silniej wrosnięte w strukturę psychospołeczną wsi, a ponadto ma ono dużo mniejszy udział w całej gospodarce).

Wśród współczesnych krajów kapitalistycznych trzeba daleko sięgać wzrokiem, aby znaleźć przykład radykalnej reformy rynkowej w rolnictwie. Znajdujemy go mianowicie w Nowej Zelandii. Na początku lat osiemdziesiątych stopień protekcjonizmu rolnego był tam podobny do tego, jaki występował w EWG: ok. 50 proc. dochodów farmerów pochodziło z subsydiów budżetowych i ze sztucznie podwyższonych cen produktów rolnych. Przyczyniło się to do ogólnego kryzysu gospodarczego, ten zaś – w połączeniu z nowymi podstawami teoretycznymi polityki gospodarczej – doprowadził do najbardziej wśród krajów rozwiniętych radykalnej reformy gospodarki. W jej ramach stopień subsydiowania rolnictwa zredukowano z 50 proc. do 4 proc. w ciągu trzech lat. Wyeliminowano preferencyjne kredyty dla rolników. Ceny ziemi spadły o połowę, zużycie nawozów o 55 proc., a dochody realne w rolnictwie w latach 1980–86 o dwie trzecie⁷. W rolnictwie nastąpił jednak zdecydowany wzrost efektywności, a organizacje rolnicze – choć trudno nam uwierzyć – opowiadają się za utrzymaniem rozwiązań wolnorynkowych. Droga takich rozwiązań podąża też – choć nie tak śmiało – Australia.

Na przeciwnym krańcu mieszczą się systemy antyrynkowe stosowane wobec rolnictwa w ramach gospodarki socjalistycznej. Znajduje się tu również Polska lat 1950–1989, choć z pewnymi osobliwościami wynikającymi z dominacji prywatnej (choćby skrupowanej) własności ziemi. Typowe rozwiązania

socjalistyczne polegały, jak wiemy, na kolektywizacji, która stała się głównym źródłem klęski rolnictwa i istotnym czynnikiem rozkładu całej gospodarki realnego socjalizmu. Własność nieprywatna jest bowiem we wszystkich praktycznie sferach gospodarki przeciętnie mniej efektywna niż prywatna; ta różnica efektywności jest jednak szczególnie duża właśnie w rolnictwie, a także w handlu i w usługach.

Dla sprawności gospodarki istotny jest zatem nie tylko globalny udział sektora publicznego, lecz również to, jak jest on rozłożony między różne działy gospodarki.

Skolektywizowane rolnictwo było najpierw „wyciskane” z ekonomicznej nadwyżki, którą przeznaczono na rozwój mało efektywnego socjalistycznego przemysłu. Z biegiem czasu, pod wpływem napięć w zaopatrzeniu w żywność, polityka ta ulegała zmianie i do rolnictwa zaczęto na ogół kierować coraz większą część nakładów inwestycyjnych (taka zmiana wyraźnie wystąpiła np. w dawnym ZSRR). Nie rozwiązało to jednak problemu, gdyż przy bardzo niskiej efektywności duże przyrosty nakładów przynosiły tylko małe przyrosty efektów. Takie zjawisko wyraźnie wystąpiło również w Polsce w drugiej połowie lat siedemdziesiątych, gdy zwiększone (kosztem zadłużenia zagranicznego) środki kierowano do najmniej efektywnych gospodarstw – pegeerów, spółdzielni produkcyjnych oraz skrajnie marnotrawnych gospodarstw rolnych przy spółdzielniach kółek rolniczych (w tych ostatnich wartość wytworzonej produkcji była często mniejsza niż wartość zużytych do niej surowców).

Trzeci typ rozwiązań wobec rolnictwa spotykamy, przynajmniej do niedawna, w większości krajów Trzeciego Świata. Polegały one na tym, że rolnictwo było na ogół dyskryminowane w ramach przeregulowanej, etatystycznej gospodarki, będącej kombinacją socjalizmu (duży sektor publiczny) i kapitalizmu skrepowanego przez niestabilną politykę gospodarczą oraz rozległe licencjonowanie działalności prywatnej. Jedną z form dyskryminacji polegała na utrzymywaniu, za pomocą państwowego monopolu w skupie, cen produktów rolnych poniżej poziomu, jaki by występował przy swobodnym działaniu rynku. Taka polityka stała się głównym źródłem kryzysu rolnictwa w wielu krajach Afryki.

Z kolei w takich krajach Ameryki Łacińskiej, jak Argentyna, Brazylia, Chile, Kolumbia i Dominikana upośledzenie rolnictwa brało się głównie z ogólnej interwencjonistycznej polityki protekcjonizmu wobec przemysłu, który pod osłoną wysokich barier importowych rozwijał mało efektywną, a przez to drogą produkcję, skierowaną przede wszystkim na rynek wewnętrzny. W wyniku takiej polityki rolnicy kupujący produkty przemysłowe musieli za nie płacić dużo wyższe ceny niż te, które ukształtowałyby się w gospodarce zgodnej z rynkiem. Skutki takiej polityki usiłowano z kolei łagodzić specjalną interwencją na rzecz rolnictwa. Ta jednak tylko w niewielkim stopniu mogła je kompensować; szacuje się, że *per saldo* dochody rolników były jak gdyby obłożone trzydziestoprocentowym podatkiem, tzn. były o 30 proc. mniejsze od dochodów, jakie by oni osiągnęli przy wolnorynkowym rozwoju całej gospodarki⁸. Kraje te stanowią przykład kosztownej i szkodliwej spirali interwencjonizmu (trzeba dodać, że Chile odstąpiło od takiej polityki w latach osiemdziesiątych). Jednocześnie pokazują one, że sytuacja każdego działu gospodarki, a więc i rolnictwa, zależy przede wszystkim od jakości generalnej polityki gospodarczej, to znaczy takiej, która dotyczy wszystkich działów. Jeśli owa polityka jest źle ukształtowana, to żadna specjalna polityka sektorowa (np. polityka rolna) nie jest w stanie tego skompensować. A ogólna polityka jest zła wtedy, gdy stanowi zlepek polityk odcinkowych, forsowanych przez poszczególne grupy nacisku.

Spójrzmy teraz na antyrynkowy interwencjonizm niejako o przeciwnym znaku – politykę protekcjonizmu rynkowego uprawianą w większości krajów Zachodu. Fakt wprowadzenia tego typu polityki traktuje się w naszych dyskusjach często jako wyraz nowoczesności, czy też nieubłaganego historycznego postępu, przeciw któremu próżno walczyć. Jest to jednak pogląd błędny. Omawiane rozwiązania nie dadzą się w żaden sposób uzasadnić na gruncie racjonalności ekonomicznej, a tym samym – na gruncie racjonalności społecznej. Zostały one wprowadzone w szczególnych okolicznościach wielkiego kryzysu w kapitalizmie lat dwudziestych obecnego stulecia. Raz wprowadzone – zaczęły się rozszerzać i umacniać na zasadzie spirali interwencjonizmu (o której była mowa wyżej) oraz pod wpływem związanych z tym interwencjonizmem grup nacisku. Wszystko to pokazuje, dlaczego należy zdecydowanie opierać się takim rozwiązaniom już na samym początku: są one bowiem trudne do odwrócenia nawet wówczas, gdy staje się jasne, że są dla wszystkich szkodliwe (raz wprowadzone żyją własnym życiem).

W kilkadziesiąt lat od upowszechnienia się antyrynkowego interwencjonizmu w rolnictwie wielu krajów kapitalistycznych nie powinniśmy jego szkodliwości sprawdzać na własnej skórze – zrobili to już bowiem inni. Od nas zależy tylko, czy zechcemy się uczyć na ich błędach i korzystać z nagromadzonej wiedzy. W tym miejscu przytoczę opinię Theodore Schultza – jedyne go ekonomisty zajmującego się rolnictwem, który

otrzymał dotąd Nagrodę Nobla. Theodore Schultz tak oto ocenia amerykański interwencjonizm rolny (który *nota bene* jest mniej antyrynkowy niż wspólna polityka rolna EWG czy polityka prowadzona w krajach EFTA): "...amerykańska polityka cen parytetowych na produkty rolne, opartych na relacjach cen z lat 1910–14, jest wulgarną koncepcją ekonomiczną. Zarządzanie podażą produktów rolnych, kontrola produkcji za pomocą ograniczeń dopuszczalnej powierzchni upraw, gwarantowane ceny wsparte opłatami z budżetu oraz dumping produktów rolnych za granicę – wszystko to są przykłady złej ekonomii. A są to tylko fragmenty pseudoekonomii, na której wspiera się część amerykańskiej polityki"⁹.

Różne kraje Zachodu uprawiają różne odmiany antyrynkowego interwencjonizmu w rolnictwie. Mają one jednak jedną zasadniczą cechę wspólną: we wszystkich przypadkach ceny produktów rolnych płacone krajowym rolnikom zostają trwale wywindowane powyżej poziomu, na jakim znajdowałyby się bez takiego interwencjonizmu, czyli przy wolnym rynku. Takie trwałe podwyższenie cen uzyskiwanych przez rolników następuje bądź kosztem dopłacenia przez podatników *via* budżet różnicy między ceną rynkową płaconą przez konsumentów a wyższą od niej ceną wyznaczoną w przetargu polityczno-budżetowym, bądź też głównie kosztem konsumentów, którzy – wskutek wyłączenia mechanizmu rynkowego – mogą kupować u siebie w kraju produkty rolne tylko po zawyżonych w ten sposób cenach. Pierwszy typ polityki, tzw. *deficiency payments*, obowiązywał w Wielkiej Brytanii zanim przystąpiono do EWG, drugi jest charakterystyczny dla EWG i dla krajów EFTA, a także (w części) dla Stanów Zjednoczonych.

Trwałe podwyższenie cen płaconych faktycznie przez konsumentów jest możliwe tylko przy zablokowaniu tańszego importu, zatem stosowane są różne restrykcje importowe: kontyngenty, wysokie cła czy wreszcie – co jest typowe dla wspólnej polityki rolnej EWG – opłaty wyrównawcze. Te ostatnie są po prostu podatkiem importowym o takiej wysokości, by po jego nałożeniu produkty zagraniczne nie były tańsze od z góry założonej "ceny proggu". Konsumenci muszą więc płacić więcej.

Negatywne skutki antyrynkowego interwencjonizmu

Trwałe podwyższenie cen powyżej poziomu wolnego rynku rodzi kilka skutków, które łącznie są czystym społecznym marnotrawstwem.

Wyłączenie cen ze strefy rynku wprowadza je w sferę gry politycznej grup nacisku. Alternatywą dla cen rynkowych są bowiem ceny upolitycznione. Oznacza to, że duża część energii całych grup ludzi skupia się na naciskach na innych ludzi – polityków i ich aparat administracyjny – w celu uzyskania przywilejów pozarynkowych, zamiast na działaniach zwiększających efektywność gospodarowania. Ustępstwo na rzecz jednej grupy pobudza przy tym działania innych grup. Niedługo może usłyszymy o żądaniach interwencyjnego skupu cegieł, butów, lodówek, telewizorów itp.

Trwałe podwyższenie krajowych cen produktów rolnych powyżej poziomu wolnego rynku uruchamia spiralę interwencjonizmu. Jest ona szczególnie widoczna wtedy, gdy kraj ma duży potencjał rolny w stosunku do krajowego popytu na żywność (np. Polska), a antyrynkowy interwencjonizm polega na podbiciu cen płaconych przez krajowych konsumentów. W takich okolicznościach pojawia się bowiem problem trwałych nadwyżek produktów rolnych. Podwyższenie cen dla krajowych nabywców ogranicza ich zakupy żywności. Podwyższenie zaś cen otrzymywanych przez producentów rolnych zwiększa ich produkcję. Rolnicy bowiem reagują racjonalnie na bodźce ekonomiczne. Rzecz jednak w tym, że układ bodźców jest nieracjonalnie wypaczony przez antyrynkowy interwencjonizm. Indywidualnie racjonalne reakcje na nieracjonalny układ bodźców daje społecznie nieracjonalny wynik – choćby owe góry masła, morze oliwy i wina, pokłady mrożonej wołowiny, o których tak często czytamy w tekstach dotyczących wspólnej polityki rolnej EWG¹⁰. Dla rozładowania owych nadwyżek podejmuje się następne interwencje. Część z nich ma na celu ograniczenie produkcji rolnej – przez ograniczenie dopuszczalnej powierzchni upraw danej rośliny (czyli wyznaczanie kwot produkcyjnych), premie za zalesienie gruntów uprawnych itp. Inne zmierzają do zwiększenia eksportu przez jego subsydiowanie, czyli dopłacanie do konsumpcji własnych płodów rolnych za granicą.

Magazynowanie nadwyżek rolnych i subsydiowanie ich eksportu pochłania ogromne sumy z budżetu. Jest to cena za wyłączenie równoważącej funkcji rynku. Oblicza się, że z każdego dolara wydawanego na wspólną politykę rolną EWG 37 centów jest marnowanych w ten właśnie sposób. O tyle mniej środków pozostaje na inne cele, w tym na przykład na zwalczanie autentycznej biedy na wsi.

Do tego dochodzą koszty administracyjne; spirala interwencjonizmu wiąże się z rozwojem państwowej

biurokracji. Ktoś przecież musi wyznaczyć polityczno-administracyjne ceny, ustalić kontyngenty produkcji dla poszczególnych gospodarstw, zarządzać nadwyżkami produktów rolnych, itp. W 1932 r. na amerykańskich farmach mieszkało 25 proc. ludności Stanów Zjednoczonych, a departament rolnictwa i jego terenowe delegatury zatrudniały 32 tys. osób. W 1992 r. na farmach mieszkało zaledwie 2 proc. obywateli Stanów Zjednoczonych, ale departament i delegatury (wraz z administracją bonów żywnościowych) zatrudniały 110–154 tys. osób¹¹. Te dane trzeba odnieść do sytuacji Polski, gdzie liczba gospodarstw rolnych jest znacznie większa niż w Stanach Zjednoczonych, a więc i administracyjne koszty zarządzania skomplikowanym antyrynkowym systemem byłyby relatywnie wyższe.

Do kosztów obciążających całe społeczeństwo dochodzi już wspomniany problem potęgowania rozpiętości dochodów. Trwałe podwyższanie cen przynosi, być może, pewne korzyści tym rolnikom, którzy dużo produkują, natomiast znikome – małym producentom rolnym. Co więcej, wskutek owych kosztów nie starcza społecznych środków na poprawę sytuacji tych drugich. W ten sposób antyrynkowy interwencjonizm potęguje rozpiętości dochodowe na wsi¹². Jednocześnie zmusza on – w swej wersji typu wspólnej polityki rolnej EWG – wszystkich konsumentów do płacenia podwyższonych cen za produkty rolne. Oznacza to, że ludzie biedniejsi płacą swego rodzaju podatek na rzecz zamożnych producentów rolnych.

Trzeba przy tym podkreślić, że duża część ewentualnych korzyści uzyskiwanych przez rolników jest przechwytywana przez producentów środków produkcji dla rolnictwa. Wyższe ceny produktów rolnych prowadzą bowiem do wyższych zakupów tych środków, to zaś – do podbijania właśnie cen tych środków. Biorąc pod uwagę ten czynnik, wybitny ekonomista amerykański i jeden ze światowych autorytetów w dziedzinie ekonomii rolnictwa D. Gale Johnson oblicza, że antyrynkowy interwencjonizm w rolnictwie krajów kapitalistycznych nie zwiększył globalnych dochodów rolników w porównaniu z rozwiązaniami wolnorynkowymi. Interwencjonizm ten, poprzez zwiększone zużycie środków chemicznych, potęguje także problemy ekologiczne rolnictwa.

To wszystko sprawia, że nie jest on w żadnej mierze wzorem do naśladowania, szczególnie dla krajów takich jak Polska, które chcą nadrobić dziesięciolecia opóźnień i – w odróżnieniu od krajów Zachodu – nie mogą sobie pozwolić na takie kosztowne pomyłki. Zresztą i w tych ostatnich, pod wpływem jawnej absurdalności antyrynkowego interwencjonizmu oraz rosnących kosztów budżetowych, od kilkunastu lat redukuje się jego zakres i podejmuje się próbę zbliżenia rozwiązań w rolnictwie do rynku. Są to jednak reformy stopniowe, a przez to są narażone – podobnie jak poprzednie nieudane, częściowe reformy gospodarcze w krajach socjalistycznych – na blokadę ze strony stworzonych lub umocnionych przez tenże interwencjonizm grup nacisku.

Polityka rolna w Polsce

Na zarysowanym tle międzynarodowym trzeba poświęcić kilka słów polityce rolnej w Polsce. Po wojnie podlegała ona, jak wiemy, różnym wahaniom: od próby kolektywizacji w pierwszej połowie lat pięćdziesiątych po uznanie w konstytucji na początku lat osiemdziesiątych, że indywidualne rolnictwo stanowi trwały element “socjalistycznej” gospodarki. Nigdy nie było ono w tym okresie w pełni prywatne, gdyż zostało otoczone państwowymi i pseudospółdzielczymi monopolami, było dyskryminowane w przydziale środków produkcji w porównaniu z mniej efektywnymi przeciętnie formami “uspołecznionymi”, a ponadto przez długi czas podlegało nakazom w postaci obowiązkowych dostaw i ograniczeniom w zwiększaniu powierzchni gospodarstw. Rolnictwo indywidualne nigdy nie miało kłopotów ze sprzedażą swoich produktów (masowe niedobory obejmowały szczególnie żywność), ale zawsze miało trudności z kupnem – czy raczej z “załatwianiem” – środków produkcji. Śledząc powojenne losy polskiego rolnictwa, dochodzimy do następującego wniosku: kroki zbliżające cały system rolny do rozwiązań rynkowych przynosiły na ogół dobre wyniki ekonomiczne. Świadczy o tym m.in. reakcja rolnictwa na znoszenie dostaw obowiązkowych – najpierw w 1956 roku, a potem w pierwszej połowie lat siedemdziesiątych. Natomiast ilekroć próbowano przyspieszyć rozwiązanie problemu rolnego przez silny antyrynkowy interwencjonizm, tylekroć prowadzono całą gospodarkę na skraj katastrofy. Mam tu na myśli zwłaszcza dwa zwroty w polityce rolnej. Pierwszego dokonano w połowie lat siedemdziesiątych, pompując zwiększone środki, kupione za zagraniczne kredyty, do nieefektywnego rolnictwa “uspołecznionego”. Problemu żywnościowego nie rozwiązano, ale za to silnie powiększono nasz dług zagraniczny, który w około 1/3 obejmował pożyczki na zakup zbóż i pasz.

Zapłaciliśmy za to wielką cenę: w wyniku kryzysu płatniczego pod koniec lat siedemdziesiątych dochód narodowy w latach 1978–82 spadł o ponad 20 proc.

Drugi antyrynkowy zwrot nastąpił w latach osiemdziesiątych, szczególnie w latach 1987–1989. Realizowano wtedy politykę opartą na dwóch hasłach: parytetu dochodowego wsi i samowystarczalności żywnościowej, czyli rozwoju produkcji rolnej za wszelką cenę. Według obliczeń ekspertów Banku Światowego ceny pszenicy, jakie faktycznie otrzymywały pegeery w 1989 r., były o 50–60 proc. wyższe od cen światowych. Szybko rosły ceny skupu otrzymywane przez rolników, a jednocześnie z przyczyn politycznych stabilizowano ceny detaliczne żywności dla konsumentów. W efekcie lawinowo wzrosły dotacje z budżetu, które ostatecznie w połowie 1989 r. rozsądziły budżet państwa. Nieodzwonne skądinąd uwolnienie cen żywności – w sierpniu 1989 r. – nastąpiło w tak rozregulowanej gospodarce, że kraj został dotknięty jedną z najgroźniejszych chorób gospodarczych: hiperinflacją połączoną na dodatek z masowymi brakami towarów. Ceny w sierpniu 1989 r. wzrosły o 40 proc., wolnorynkowy kurs dolara był kilkakrotnie wyższy od oficjalnego, oszczędności w złotych gwałtownie traciły swoją wartość, rezerwy dewizowe były na krytycznie niskim poziomie. To była cena, jaką biedny przecież kraj zapłacił za próbę wprowadzenia marnotrawnego antyrynkowego interwencjonizmu, którego nie są w stanie udźwignąć kraje dużo bogatsze. (Do hiperinflacji przyczyniła się też rozkręcana spirala płac).

To jest tło, na jakim trzeba rozpatrywać twardy program gospodarczy, jaki wprowadzono od początku 1990 roku. Jednym z jego zasadniczych celów było szybkie ugaszenie pożaru hiperinflacji. A pożaru nie gasi się łagodnie i powoli, zaś odkładanie gaszenia pożaru zwiększa tylko ryzyko, że się go w ogóle nie ugasi. Przykłady Rosji i Ukrainy pokazują, jak groźne jest przerwanie antyinflacyjnej terapii lub jej opóźnienie.

Zdecydowanej walce z hiperinflacją towarzyszył pakiet posunięć usuwających kontrolę cen i inne niepotrzebne ograniczenia działalności gospodarczej. Rozpoczęto także głębokie zmiany instytucjonalne, m.in. prywatyzację gospodarki. Chodziło bowiem nie tylko o to, aby ugasić pożar hiperinflacji, lecz także o to, aby usunąć źródła gospodarki niedoborów oraz wprowadzić gospodarkę narodową na tory większej efektywności, lepszego gospodarowania ograniczonymi przecież środkami.

Wiemy, że wielu producentów nie mogło się odnaleźć w zmieniającej się gospodarce, w której kredyt trzeba zwracać, i to z należnym oprocentowaniem, w gospodarce, w której łatwo się kupuje, ale trudno się sprzedaje. Z całą pewnością przeniesienie z jednego do drugiego świata jest niełatwe, wiąże się ze zwiększonym wysiłkiem i nieprzyjemną dla wielu podwyższoną niepewnością. Na pewno dotyczy to licznych rolników. Trzeba jednak pamiętać, że ów pierwszy świat, z którego wyszliśmy w 1990 r., zakończył swoje istnienie katastrofą hiperinflacji i masowymi kolejkami, a powrót do niego byłby powrotem do tej właśnie sytuacji. Zbyt łatwo też zapomina się, że ok. 70 proc. rolników ankietowanych w latach osiemdziesiątych stwierdziło, że załatwianie maszyn i materiałów łączyło się z koniecznością dawania łapówek. Gospodarka niedoborów była systemem powszechnej korupcji i upokarzania nabywcy przez dostawcę, a w przypadku rolnictwa – dodatkowego upokarzania nabywcy przez tych, którzy mieli władzę polityczną na wsi czy w gminie i decydowali o rozdziale środków. Taki był świat, który odszedł.

Polscy rolnicy wobec reformy rynkowej

Rolnicy dotkliwie odczuli, silny niewątpliwie, spadek swoich realnych dochodów w 1990 r. w porównaniu z rokiem 1989. Trzeba jednak pamiętać, że rok 1989 był dla tych dochodów wyjątkowy. Rolnictwo osiągnęło wówczas dwa rodzaje nadzwyczajnych zysków ściśle związanych z hiperinflacją. Pierwszy z nich wynikał z tego, że ceny produktów rolnych rosły znacznie szybciej niż – kontrolowane jeszcze i silnie subsydiowane – ceny środków produkcji dla rolnictwa. W 1990 r., walcząc z deficytem budżetowym i chcąc wprowadzić poprawne ceny na wszystkie produkty, dokończono liberalizację cen – i wtedy to, co “dano” rolnikom w 1989 r., zostało im “odebrane”. Jednocześnie trzeba było również radykalnie podwyższyć ceny energii i paliw dla wszystkich nabywców, w tym również na wsi. To pogłębiło ów zwrot w relacji cen uzyskiwanych przez rolników do cen płaconych przez nich za nabywane środki produkcji. Był to z całą pewnością duży wstrząs – wstrząs związany z dochodzeniem do cen prawdy w całej naszej gospodarce, bez których nie sposób dobrze w kraju gospodarować. Hiperinflacja doprowadziła też do tego, że realne obciążenia podatkowe w 1989 r. gwałtownie się obniżyły, gdyż wyznaczona na początku roku nominalna kwota szybko traciła na wartości. W 1990 r. trzeba było “urealnaczyć” podatki rolne. W sumie więc hiperinflacja w 1989 r. w pewnym sensie

podbiła przeciętną pozycję dochodową rolników, a chcąc wyprowadzić kraj z tego wielkiego niebezpieczeństwa, trzeba było w 1990 r. pozycję tę obniżyć.

Należy jednak dodać, że pod jednym względem rolnicy, podobnie jak i zdecydowana większość ludzi w Polsce, wyraźnie ucierpieli z powodu hiperinflacji 1989 roku. Otóż przy stopach procentowych zdecydowanie niższych od wzrostu cen w tymże 1989 r. oszczędności w złotych szybko traciły na wartości. Zdeprecjonowane zostały więc również wkłady oszczędnościowe rolników, którzy – warto o tym pamiętać – generalnie wielokrotnie więcej oszczędzali, niż zaciągali kredytów. Tak jest zresztą i dziś. Zdecydowana podwyżka stopy procentowej w 1990 r. była więc dla rolników jako grupy generalnie korzystna, choć oczywiście musieli na tej operacji stracić ci, którzy więcej pożyczili, niż oszczędzali. Ale, jak wiemy, nie sposób bez doprowadzenia banków do bankructwa podnieść tylko oprocentowanie wkładów, a trzymać na niskim poziomie oprocentowanie kredytów.

Wreszcie trzeba stwierdzić, że polskie rolnictwo – przy wszystkich jego trudnościach dostosowawczych – zareagowało na ów nowy, twardszy zestaw warunków lepiej niż rolnictwo w zdecydowanej większości innych krajów wychodzących z socjalizmu. Wynika to, jak sądzę, z tego, że nasze rolnictwo było i jest głównie prywatne, a tamte były głównie kolektywizowane.

Ponadto nie ulega dla mnie wątpliwości, że polscy rolnicy jako producenci po raz kolejny zachowali się racjonalnie, tym razem jednak w odpowiedzi na bardziej racjonalne warunki działania. Racjonalne działanie rolników polega m.in. na tym, że mniej i oszczędniej zużywa się te środki, których ceny – wcześniej zafalszowane przez subsydia – rosną do poziomu ich właściwych społecznych kosztów. Tak też zareagowali polscy rolnicy na wzrost cen nawozów, środków ochrony roślin i innych wyrobów potrzebnych do produkcji rolnej. Na tym tle dziwią mnie nie pozbawione nuty oburzenia głosy, traktujące tę sytuację niemalże jako stan klęski rolnictwa. Zamiast dziwić się z powodu racjonalnego zachowania rolników, trzeba zadać sobie pytanie, czy ogólnogospodarcze oszczędności z tytułu tej obniżki, liczone w realnych, czyli rynkowych cenach, są większe od ewentualnego obniżenia zbiorów. Każdą produkcję trzeba bowiem zawsze rozpatrywać w relacji do nakładów. Produkcja za każdą cenę była cechą socjalistycznej gospodarki i doprowadziła ten system do upadku. Otóż nie ulega wątpliwości, że dzięki racjonalnemu zachowaniu rolników w nowych, bardziej poprawnych ramach ekonomicznych, w polskim rolnictwie nastąpił bardzo wyraźny wzrost efektywności: koszty obniżyły się zdecydowanie bardziej niż produkcja. W efekcie tzw. produkcja czysta w rolnictwie, czyli różnica między wartością produkcji rolnej a wielkością nakładów, wzrosła w 1990 r. o 6 proc., a w 1991 r. o 19 proc. (w 1992 r. zbiory wyraźnie się obniżyły, ale trzeba pamiętać, że mieliśmy wtedy katastrofalną suszę). W sumie więc, choć obniżenie nakładów spowodowało i zapewne powoduje pewną obniżkę produkcji, oszczędności zdecydowanie przewyższają ubytek produkcji. Polskie rolnictwo wstąpiło więc na jedyną drogę wiodącą do stopniowej i trwałej poprawy poziomu życia całego społeczeństwa – drogę poprawy gospodarności.

W stronę programu pozytywnego

Na koniec chciałbym naszkicować niektóre główne punkty programu pozytywnego.

1. Najważniejsze jest zrozumienie, że sytuacja każdego sektora gospodarki, w tym rolnictwa, przede wszystkim zależy od jakości generalnej polityki gospodarczej, a dopiero w drugiej kolejności od ewentualnej uzupełniającej polityki w stosunku do tego sektora. Jeżeli ogólna polityka gospodarcza jest zła, to nie ma żadnej uzupełniającej specjalnej polityki sektorowej (rolnej, przemysłowej itd.), która mogłaby w jakimkolwiek znaczącym stopniu zrekompensować skutki tej złej polityki gospodarczej. A ogólna polityka jest zła m.in. wtedy, gdy jest zlepkiem rozmaitych polityk odcinkowych. Wobec tego uwaga wszystkich powinna być głównie skupiona na jakości ogólnej polityki gospodarczej. Dobra polityka gospodarcza to taka, która stwarza stabilne ramy dla poprawnych długofalowych decyzji podmiotów gospodarczych i przy której ich wyniki finansowe zależą od własnej gospodarności, a nie od siły nacisku na państwo. Do tych stabilnych ram należy stabilny pieniądź – i to jest szczególnie ważne dla producentów rolnych. Wobec tego to, co służy stabilizacji pieniądza, należy uznać za korzystne dla interesów wszystkich grup, zaś wszystko, co godzi w stabilność pieniądza (np. wzrost wydatków budżetowych bez pokrycia) jest szkodliwe dla interesów wszystkich – interesów rozumianych mądrze i długofalowo.

2. Uzupełniającą politykę sektorową należy odnosić nie tyle do rolnictwa, ile do wsi – gdzie rolnictwo jest ważnym, ale nie jedynym elementem działalności gospodarczej. Jest tu pewna analogia z polityką regionalną: jeżeli mamy do czynienia z jakimś upadającym przemysłem w danym regionie miejskim, to nie należy skupiać

się tylko na tym przemyśle (starając się go za wszelką cenę podtrzymać), lecz na całym regionie i zastanawiać się, co zrobić, aby wzrosła liczba miejsc pracy w dziedzinach, które mają przyszłość na rynku.

3. Naczelnym kryterium wyboru w kształtowaniu polityki wobec wsi powinno być dążenie do usuwania nierówności szans, tzn. takich cech sytuacji życiowej ludzi na wsi, szczególnie ludzi młodych, które zmniejszają – niezależnie od ich cech osobistych – szansę startu w porównaniu z ludźmi mieszkającymi w miastach. Na poziomie praktycznym przekłada się to na działania na rzecz usuwania różnic w poziomie oświaty, ochrony zdrowia itp. Wszystkie te działania muszą się jednak mieścić w granicach wyznaczonych przez postulat stabilności pieniądza.

4. Działania na rzecz zmniejszania nierówności szans pokrywają się w znacznej mierze z krokami zwiększającymi zdolność dostosowawczą ludności wiejskiej do obniżania kosztów produkcji rolnej i zmiany jej struktury w kierunkach trwale bardziej opłacalnych. Zdolność ta zależy w dużym stopniu od poziomu wykształcenia. Potrzebny jest też rozwój służb rolnych i ich zdecydowane przestawienie z prymatu wzrostu produkcji – na wzrost efektywności.

Zwiększenie zdolności dostosowawczej powinno również polegać na przechodzeniu do działalności pozarolniczej, ale w miarę możliwości – na wsi. Istnieje w dalszym ciągu ogromna potrzeba rozwijania takiej działalności, zaspokajającej różnorodne potrzeby mieszkańców wsi jako konsumentów produktów i usług. Taki rozwój może niwelować różnice w warunkach życia na wsi i w miastach. Będzie on także oznaczać przechodzenie ludzi z mniej produktywnych prac w rolnictwie – do bardziej produktywnych prac poza rolnictwem. Będzie on wreszcie tworzyć warunki do niezbędnego powiększania średniej wielkości gospodarstwa rolnego. Warto zauważyć, że możliwości tego rodzaju „proefektywnościowych” przesunięć zostały już na Zachodzie w dużym stopniu wyczerpane, u nas zaś takie przesunięcia mogą stanowić dodatkowe źródło rozwoju gospodarczego. Dlatego warto je wspierać w granicach wyznaczonych przez stabilność pieniądza, warto szukać na to oszczędności w wydatkach budżetu. Wsparcie to powinno obejmować także pomoc na rzecz rozwoju i umacniania wiejskich banków spółdzielczych, finansujących nowe przedsięwzięcia na wsi. Takie działania są zresztą w Polsce podejmowane m.in. dzięki wynegocjowanej jeszcze w 1991 roku pożyczce Banku Światowego, Europejskiemu Funduszowi Rozwoju Wsi Polskiej, Fundacji Wspomagającej Zaopatrzenie Wsi w Wodę itd.

5. Uzupełniająca polityka wobec wsi i rolnictwa powinna być zgodna z rynkiem. Antyrynkowy interwencjonizm prowadzi – o czym powiedzieliśmy wcześniej – do marnotrawstwa społecznych środków, które przecież można by przeznaczyć m.in. na wspieranie działań proponowanych w poprzednim punkcie. Prowadzi on także do nieuzasadnionego społecznie i ekonomicznie rozwarstwienia dochodów zarówno na samej wsi, jak i w całym społeczeństwie.

Przewodnią myślą programu pozytywnego powinno być zatem ulepszenie mechanizmu rynkowego w rolnictwie i jego otoczeniu, co przejawia się m.in. w zmniejszeniu skali wahań cen produktów rolnych i ich zróżnicowania pomiędzy różnymi częściami kraju. Ten wzrost jakości działania rynku osiąga się przede wszystkim przez prywatne inwestycje – w budowę magazynów, w przetwórstwo produktów rolnych, w ich transport, w tworzenie systemu informacji o cenach. Swoboda wchodzenia na rynek, pojawianie się nowych przedsiębiorców w otoczeniu rolnictwa – wszystko to służy poprawie działania mechanizmu rynkowego. Byłoby dobrze, gdyby te działania, służące całemu rolnictwu, były podejmowane przede wszystkim przez mieszkańców wsi i organizacje rolników.

Potrzebne są też skuteczne działania Urzędu Antymonopolowego, przeciwdziałające monopolistycznym praktykom ze strony dostawców dóbr dla rolnictwa i odbiorców płodów rolnych. Nic jednak nie zastąpi możliwości swobodnego wyboru przez rolników między krajowymi a zagranicznymi środkami produkcji oraz między sprzedażą na rynku krajowym a eksportem. Tylko wtedy bowiem krajowi dostawcy i odbiorcy nie będą mogli wykorzystywać swojej pozycji w stosunku do producentów rolnych. Wolny handel służy więc mądrze pojmowanym interesom rolnictwa. Jak bowiem wspomniano, polityka silnego protekcjonizmu, uprawiana np. w Ameryce Łacińskiej, podwyższając m.in. ceny płacone przez rolników za produkty przemysłowe, pogarsza sytuację dochodową rolników w porównaniu z warunkami, jakie by zaistniały w warunkach wolnego rynku.

Prawidłowa polityka wobec wsi powinna wreszcie dążyć do otwierania zagranicznych rynków zbytu. Jest to zadanie trudne, ale powinno ciągle stać na porządku dziennym polskiej polityki zagranicznej i gospodarczej. Trzeba też przeciwdziałać przejawom nieuczciwej konkurencji zagranicznej, wykorzystując istniejące w nowym systemie procedury antydumpingowe. Jeżeli jednak nie chcemy wpaść w pułapkę antyrynkowego interwencjonizmu, to nie możemy doprowadzić do silnej blokady importu jako sposobu trwałego

podwyższania cen powyżej poziomu rynku. Według badań D. Gale Johnsona, ceny światowe na ważne produkty rolne nie są – mimo subsydiowania eksportu przez niektóre kraje zachodnie – w jakimkolwiek znaczącym stopniu niższe od cen, jakie występowałyby na światowych rynkach, gdyby panował na nich wolny handel¹³. Badania te dotyczą wprawdzie lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych, ale od tego czasu w krajach zachodnich podejmowano raczej wysiłki, aby zbliżyć się w polityce rolnej do rynku. Nasze cła na produkty rolne wystarczają z nawiązką, aby zrekompensować ewentualny wpływ interwencjonizmu rolnego w tych krajach na ceny importowe. Trzeba wreszcie pamiętać, że blokady importu rodzą często kroki odwetowe ze strony krajów kupujących nasze produkty rolne. A zatem rolnicy to, co mogą ewentualnie zyskać przez ograniczenie możliwości importu płodów rolnych, tracą niekiedy w jeszcze większym stopniu wskutek związanych z tym dodatkowych barier w sprzedaży naszych produktów rolnych za granicą. A trzeba pamiętać, że dużo więcej eksportujemy produktów rolnych, niż importujemy.

Naszkoconego programu nie da się wcielić w życie bez aktywnego udziału rolników i ich organizacji. Dlatego nasze rozważania trzeba zakończyć pytaniem: czy organizacje rolnicze pójdą drogą wytyczoną niegdyś w Wielkopolsce przez księdza Wawrzyniaka – drogą budowy lepszego życia na wsi na fundamentach zwiększania gospodarności i samoorganizowania się w tym celu, czy też drogą domagania się rozwiązań jaskrawo antyrynkowych? Jeśli pójdą drogą pierwszą, przyczynią się do rozwoju zarówno wsi, jak i całego kraju. “Sukcesy” osiągnięte na tej drugiej drodze byłyby pyrrusowym zwycięstwem dla rolników i otwartą klęską dla kraju.

¹ Zob. rozdz. “Trochę o nierównościach”.

² Zob. D. Gale Johnson, *World Agriculture in Disarray*, London 1973.

³ Zob. część “Widzialna i niewidzialna ręka”.

⁴ Tę kwestię omawia m.in. K. E. Boulding, *Agriculture: Problems of a Competitive Industry*, w: *Microeconomics. Selected Readings*, red. Edwin Mansfield, W.W. Norton, New York 1971.

⁵ “The Economist”, 12 grudnia 1992, s. 12. Przekład tego artykułu pt. *Groteska* zamieściła “Rzeczpospolita” z 30 grudnia 1994.

⁶ D. Gale Johnson, *op. cit.*

⁷ “The Economist”, 12 grudnia 1992.

⁸ Zob. Anne O. Krueger i in., *The Political Economy of Agricultural Price Intervention in Latin America*, San Francisco 1992.

⁹ T. Schultz, *The Long View in Economic Policy: The Case of Agriculture*, San Francisco 1987, s. 3.

¹⁰ Na ten temat istnieje ogromna literatura. Jej przystępną syntezę można znaleźć w cytowanym już raporcie “The Economist”, 12 grudnia 1992.

¹¹ “The Economist”, 23 stycznia 1993, s. 55.

¹² Wybitny amerykański ekonomista Kenneth E. Boulding (*op. cit.*, s. 227) tak oto ocenia dystrybucyjne skutki programów opartych na podwyższaniu cen artykułów rolnych: “Każdy program (...) musi wywołać skandaliczne nierówności, gdyż rolnictwo nie jest jednorodną działalnością, a rolnicy nie są jednorodną grupą ludzi”. Z tego wyciąga zaś taki wniosek: “Programy redystrybucji powinny dotyczyć zjawiska biedy, a nie rolnictwa. Z samego faktu, że ktoś jest rolnikiem, nie wynika żaden tytuł do specjalnego traktowania przez społeczeństwa. Należy szczególnie mieć się na baczności, gdy słyszymy argument, że jeśli niektórzy rolnicy są w trudnej sytuacji, (...) to wszyscy rolnicy powinni być subsydiowani”.

¹³ D. Gale Johnson, *op. cit.*

WIDZIALNA
I NIEWIDZIALNA RĘKA

PAŃSTWO – SIŁA NADPRZYRODZONA?

Są tematy, które wywołują paraliż myślenia. Należy do nich hasło “interwencjonizm państwa” (w podręcznikach ekonomii politycznej socjalizmu zawsze pisano “świadomy interwencjonizm”). Przyjrzyjmy się kilku pospolitym błędom myślowym, związanym z bezrefleksyjnym interwencjonizmem.

Źródła bezrefleksyjnego interwencjonizmu

Pierwszy błąd polega na takim oto założeniu: z samego faktu, że pewne statystyczne rozwiązania upowszechniły się w jakichś krajach kapitalistycznych, wynika, że są to rozwiązania dobre, a wobec tego należy je również wprowadzić w Polsce.

Tymczasem fakt występowania danego rozwiązania nie jest dostatecznym sprawdzianem jego jakości i w żadnej mierze nie może zastąpić jego analizy. W krajach zachodnich popełniono – pod wpływem błędnych teorii lub grup nacisku – wiele błędów, z których potem trudno było się wycofać. A jedna z naszych szans powinna polegać na uczeniu się na błędach innych.

Inny popularny błąd to – najczęściej milczące – przekonanie, że każde późniejsze rozwiązanie w życiu ekonomicznym, czy w ogóle w cywilizacji, jest lepsze od wcześniejszego tylko dlatego, że zastosowano je później. Jest to jaskrawo widoczne w pogardliwych zestawieniach “dziewiętnastowiecznego kapitalizmu” z “nowoczesnym” kapitalizmem XX wieku. Nie jestem przy tym pewien, czy każdy, kto dokonuje takich retorycznych zestawień, wie, na czym polegają instytucjonalne różnice między tymi dwiema odmianami kapitalizmu i czy rozumie ich skutki. Przypuszczam natomiast, że wielu popełnia elementarny błąd, przypisując niski (w porównaniu z dzisiejszym) przeciętny poziom życia w dziewiętnastowiecznym społeczeństwie kapitalistycznym jego instytucjom, a nie prostemu faktowi, iż ówczesne kraje Zachodu dopiero startowały – właśnie dzięki kapitalizmowi – do bezprecedensowo szybkiego w skali historycznej wzrostu gospodarczego. Najważniejsze jednak jest to, że pogląd o bezwarunkowej wyższości wszelkich rozwiązań późniejszych nad wcześniejszymi jest wyrazem schematu historiozoficznego, szczególnie popularnego – o ironio – w XIX wieku, najbardziej w marksizmie. Jest to koncepcja historii, w myśl której każdy następny okres przynosi postęp w stosunku do poprzedniego. Tymczasem takie założenie jest prawdziwe tylko wobec części rzeczywistości, mianowicie w sferze nauk ścisłych i związanej z nimi techniki. Tu rzeczywiście następuje proces kumulacji.

Teoria historycznego postępu nie jest natomiast tak bezdyskusyjnie prawdziwa w odniesieniu do rozwiązań instytucjonalnych. Cały dziewiętnastowieczny socjalistyczny system gospodarczy był przecież wielkim regresem w stosunku do rozwiązań ekonomicznych powstałych lub rozwiniętych w XIX wieku: prawa spółek, autentycznej spółdzielczości, giełdy papierów wartościowych itp. Jaskrawe, choć w mniejszej skali popełniane błędy można wykryć w ewolucji kapitalizmu w niektórych krajach. To powinno wystarczyć, aby strzec się mechanicznego hołdowania teorii postępu w historii. Z samego faktu, że coś powstało w XX wieku, a coś innego w wieku XIX, nie musi wynikać, że to pierwsze jest lepsze od drugiego. W ocenie rozwiązań instytucjonalnych trzeba stosować inne kryteria niż data, w której się pojawiły. Takiego rozumowania w żaden sposób nie zastąpi opatrywanie późniejszych rozwiązań określeniem “nowoczesny” (np. “nowoczesny interwencjonizm”). Posługiwanie się etykietami jest jedynie dowodem umysłowego lenistwa lub naiwnej wiary w zawodne schematy.

Inny pospolity błąd myślowy polega na tym, że wskazuje się na niedoskonałości pewnych rozwiązań (np. rynkowych), mając na myśli to, że odchylają się one od jakiegoś idealnego wzorca, a następnie samo to stwierdzenie uznaje się za wystarczający powód do interwencji państwa. Tego rodzaju automatyzm: stwierdzenie niedoskonałości – postulat interwencji, jest błędem. Po pierwsze – pewne niedoskonałości świata, w jakim żyjemy, są nieprzezwyciężalne. Należy do nich na przykład to, że w rynkowej gospodarce nie sposób

w każdym okresie zapewnić stanu idealnie pełnego zatrudnienia; taki stan (a raczej pełne “uetatowanie” z silną domieszką ukrytego bezrobocia) jest możliwy tylko w socjalistycznej gospodarce nakazowo-rozdzielczej. Po drugie, koszty usuwania niektórych niedoskonałości mogą być bardziej dotkliwe niż one same. Wskazany błąd myślowy, w połączeniu z presją grup nacisku, prowadzi często do swoistej spirali interwencjonizmu; pierwsza interwencja wywołuje zaburzenia w mechanizmie rynkowym i często nieoczekiwane skutki, to rodzi następną falę interwencjonizmu itd. W końcowym efekcie cały system staje się mało przejrzysty i podatny na korupcję, wyniki przedsiębiorstw i rozmaitych grup coraz bardziej zależą od ich “siły przebiccia”, a społeczna energia koncentruje się na walce o przywileje, zamiast na rozwoju i poprawie gospodarności, które są przecież jedynymi sposobami na podwyższenie standardu życia wszystkich. Taka spirala interwencjonizmu zagraża naszej gospodarce.

Jak patrzeć na państwo?

Problem bezrefleksyjnego interwencjonizmu wiąże się ze sposobem widzenia państwa. Mam wrażenie, że wielu skądinąd inteligentnych ludzi przestaje myśleć, gdy zaczyna mówić o państwie, traktując je tak, jak gdyby było ono zbiorem nieograniczonych zasobów, zdolnym do rozwiązania wszelkich problemów. Tymczasem na państwo trzeba patrzeć jak na ważny, ale ograniczony zasób. Ograniczone są przecież i czas, i kompetencje rządu i pracodawców, ograniczone są liczba, kwalifikacje i wiedza państwowych urzędników, skromne są wreszcie realne finansowe środki, jakimi państwo dysponuje, bo ma ich tyle, ile zabiera ludziom poprzez rozmaite podatki. W momencie, gdy uświadomimy sobie elementarny fakt, że państwo, podobnie jak inne cenne zasoby, jest ograniczone, dojdziemy do najważniejszego wniosku, że trzeba je optymalnie wykorzystywać, tzn. używać do rozwiązywania tylko takich społecznie doniosłych problemów, w których państwo jest niezastąpione: tworzenia i utrzymania dobrego porządku prawnego, dbałości o stabilność i wymienialność pieniądza, dostarczania dóbr, których rynek bądź w ogóle nie może dostarczyć (obrona narodowa, ład wewnętrzny, wymiar sprawiedliwości), bądź dostarcza za mało (np. edukacja). To jest naturalna sfera kompetencji państwa. Jednocześnie dostrzegamy, jak niebezpieczne dla tych zasadniczych funkcji i – w efekcie – dla społeczeństwa jest spychanie państwa w sferę jego naturalnej niekompetencji – bezrefleksyjnego lub wymuszonego interwencjonizmu. Przy takim interwencjonizmie państwo próbuje załatwić szczegółowe problemy rozmaitych przedsiębiorców i gałęzi i w efekcie zachowuje się jak uczeń czarnoksiężnika; uruchamia proces nacisków, nad którym nie panuje.

Bezrefleksyjni interwencjoniści ironizują często na temat “niewidzialnej ręki rynku”, choć idę o zakład, że żaden z nich nie czytał wielkiego dzieła twórcy tego pojęcia – Adama Smitha.

Rynek z całą pewnością nie rozwiązuje wszelkich problemów. Jego “niewidzialną rękę” trzeba jednak zawsze konfrontować – rozpatrując poszczególne kwestie – z ociążałością i upolitycznieniem “widzialnej ręki” państwa, autentyzm rynkowego sterowania – ze sterowaniem ręcznym. “Niewidzialna ręka” rynku jest bezosobowym mechanizmem, który z samej swojej istoty nie może być skorumpowany. Termostatu nie można skorumpować.

Natomiast “widzialna ręka” rozdającego koncesje, licencje i inne przepustki do zysku polityka czy urzędnika nie jest wolna od niebezpieczeństwa korupcji.

NIEWIDZIALNA RĘKA

Dwie sfery

Patrząc na świat okiem ekonomisty, wyróżniamy w nim dobra: wszystkie takie stany rzeczy, które mają zdolność zaspokajania jakichś ludzkich potrzeb. Dobra można podzielić generalnie na te, których nie można nabywać na zasadzie wnoszonej przez ich użytkownika odpłatności, oraz na te, które można uzyskiwać w ten sposób. Te pierwsze, nie mogąc być towarami, tworzą w życiu społeczeństwa sferę niekomercyjną, te drugie mogą (choć nie muszą) być towarami, stanowią zatem sferę potencjalnie komercyjną.

Sfera niekomercyjna obejmuje tzw. dobra wolne: takie dary przyrody (np. światło słoneczne), które w żaden sposób nie mogą mieć swego indywidualnego właściciela, egzekwującego zapłatę za ich użytkowanie. Nie wszystkie jednak składniki przyrody wchodzi w skład sfery niekomercyjnej, np. ziemia czy bogactwa naturalne mogą być towarami. Można też pośrednio nałożyć odpłatność za korzystanie z czystego powietrza, wprowadzając opłaty za emitowanie rozmaitych jego zanieczyszczeń. Wówczas czyste powietrze wchodzi do sfery komercyjnej. Drugim rodzajem dóbr niekomercyjnych są pozytywne uczucia innych ludzi, skierowane do danej osoby. Wiemy, że są one niezbędne do dobrego życia; ich brak w dzieciństwie prowadzi do wynaturzeń osobowości. Zostawmy jednak psychologom, biologom i poetom kwestię powstawania uczuć. Nam wystarczy, że nie uzyskuje się ich na zasadzie komercyjnej.

Trzeci rodzaj dóbr, które nie mogą być towarami, to tzw. dobra publiczne. W teorii ekonomii nazywa się tak rzeczy, których w żaden sposób nie można używać, a więc i nabywać, po kawałku. Głównym przykładem jest tu obrona narodowa. Trudno sobie wyobrazić, aby poszczególni obywatele utrzymywali własne armie do obrony przed zewnętrznym zagrożeniem kraju. Robi więc to państwo na rzecz całego społeczeństwa. Za dobra publiczne – w odróżnieniu od dóbr wolnych i uczuć trzeba płacić, tyle że można to robić tylko przez odpłatność podatkową. Natomiast dobra, które mogą być towarami, mogą być też nabywane na zasadzie odpłatności (ceny) komercyjnej. Takie dobra nazywa się w ekonomii prywatnymi. Tworzą one sferę potencjalnie komercyjną. W każdym społeczeństwie musi istnieć i istnieje rozległa sfera niekomercyjna. Społeczeństwa, a ściślej ich ustroje gospodarcze, mogą się natomiast różnić pod względem zasad działania sfery potencjalnie komercyjnej, a różnice te mają ogromne znaczenie dla ich warunków życia.

Co to jest rynek?

Opis możliwych rozwiązań warto zacząć od teoretycznego krańca: pełnego komunizmu. Oznaczałoby to sytuację, w której wszystkie dobra byłyby dla ich użytkowników “darmowe”, tzn. finansowane przez odpłatność podatkową. W utopijnej wersji komunizmu zakłada się taką obfitość dóbr, że mimo braku komercyjnej odpłatności, każdy mógłby ich otrzymać tyle, ile by chciał. W realnym świecie jest to jednak niemożliwe, należałoby zatem określić warunki dostępu do rozmaitych dóbr. Do wyboru jest mechanizm czysto żywiołowy: kto pierwszy, ten lepszy (czyli kolejki) albo też biurokratyczne przydziały – kartki i związane z nimi znajomości. Wyeliminowanie komercyjnej odpłatności musiałoby w praktyce prowadzić do kombinacji jednego i drugiego. Oprócz tego istniałby problem ogromnej niegospodarności przy produkcji dóbr. Ich wytwórcy – wobec braku komercyjnej odpłatności – musieliby powszechnie funkcjonować nie jako przedsiębiorstwa, lecz na zasadzie jednostek budżetowych, zabiegających o przydziały budżetowych środków, a nie o klienta. W systemie, z którego wyrugowano by element komercyjny, panowałoby więc takie marnotrawstwo, że za pozornie “darmowe” dobra ludzie – jako podatnicy – musieliby płacić o wiele więcej niż w sprawnym systemie komercyjnym. Innymi słowy – daleko posunięta eliminacja zasad komercyjnego działania jest receptą na kolejki i nędzę. We współczesnym świecie najdalej na tej drodze posunęły się Korea Północna i Kuba.

Odrzucenie wariantu niekomercyjnego nie oznacza jednak jeszcze wprowadzenia rynku. Nie wszystkie

bowiem mechanizmy komercyjne, tzn. obejmujące indywidualną odpłatność za towary, mają charakter rynkowy. Z naszej niedawnej przeszłości pamiętamy przecież system nierynkowy, który można nazwać komercyjno-rozdzielczym: odbiorcy płacili wprawdzie za towary, ale oprócz tego musieli często mieć przydziały oraz stać w kolejkach. Producenci pracowali mało efektywnie, a zatem gospodarka rozwijała się wolno. W systemie komercyjno-rozdzielczym występowały więc – tyle że z mniejszym natężeniem – wszystkie zjawiska typowe dla systemu niekomercyjnego. Aby się ich pozbyć, trzeba sferę dóbr prywatnych nie tylko skomercjalizować, ale i poddać prawom rynku.

Co to jednak jest rynek? Otóż jest to pewien szczególny mechanizm koordynacji zamierzeń (planów) i działań dostawców oraz odbiorców danego dobra, kiedy dochodzi do uzgodnień między nimi przy braku odgórnego szczegółowego kierowania i tylko dzięki temu, że takiego kierowania nie ma. Rynek istnieje więc jedynie wtedy, gdy ludzie mają w gospodarce szeroki zakres wolności. Jest zatem mechanizmem współdziałania wolnych ludzi.

Rynek należy do szczególnej klasy systemów, które – jak to określił Fryderyk Hayek – odznaczają się tendencją do “spontanicznego porządku”. Twórca nowożytnej ekonomii Adam Smith wyraził tę myśl metaforycznie, mówiąc, że uczestnikami rynku kieruje “niewidzialna ręka”.

Co kryje się za “niewidzialną ręką” rynku? Aby na to pytanie odpowiedzieć, trzeba się odwołać do trzech pojęć, bez których nie ma ekonomii: podaży, popytu i ceny. Podaż to ilość towaru, jaką dostawcy chcą oferować nabywcom zależnie od oczekiwanych korzyści, w tym zwłaszcza od ceny; podaż rośnie na ogół wraz z ceną. Popyt to ilość towaru, jaką chcą kupić odbiorcy; spada on generalnie wraz ze wzrostem cen. U podstaw tych zależności leży prawidłowość: ludzie zwykle wolą mieć więcej pieniędzy niż mniej. O rynku – w pełnym sensie tego słowa – można mówić wtedy, gdy wszystkie trzy wielkości kształtują się swobodnie. Wymaga to oczywiście, aby ludzie w gospodarce mieli szeroki zakres wolności. Dostawcy nie mogą podlegać nakazom produkcyjnym i być skrupowani przez rozdzielniki. Nabywcy nie mogą być ograniczani w swoich działaniach przez administracyjne przydziały, a jedynie przez swoją zdolność nabywczą, określaną przez majątek i dochód. Wreszcie ceny nie mogą być ustalane przez państwo, a powinny wynikać ze swobodnego współdziałania uczestników rynku. Żaden z tych warunków nie był spełniony w systemie komercyjno-rozdzielczym. Dlatego był to system nierynkowy, wykazujący wspomniane już ułomności. Rynek ograniczał się w nim głównie do czarnego rynku, który był społeczną odpowiedzią na owe słabości, wynikłe z wyeliminowania wolności gospodarczej.

Bezcenne ceny

“Niewidzialną rękę” rynku można w znacznej mierze sprowadzić do szczególnej roli wolnych cen, abstrakcyjnie rozkładającej się na trzy funkcje: informacyjną, bodźcową i równoważącą. Funkcja informacyjna polega m.in. na tym, że ceny rosną wraz ze wzrostem popytu i w ten sposób sygnalizują dostawcom, że zwiększają się możliwości sprzedaży. Podobną rolę odgrywa informacja o spadku zapasów dostarczonych produktów. Zmiany cen sygnalizują również odbiorcom, że pewne dobra, np. surowce, stają się obiektywnie droższe, bo pogarszają się warunki ich wydobycia. W sumie zmiany cen mogą rejestrować rozmaite zdarzenia istotne dla uczestników gospodarki. Aby jednak mogły odgrywać rolę takiego czułego barometru, muszą być wolne od kontroli państwa, od jego ociążającej “widzialnej ręki”. Żaden państwowy aparat nie jest bowiem w stanie tak kształtować milionów cen, jakie istnieją we współczesnej gospodarce, by “nadażały” one za miliardami elementarnych zdarzeń istotnych dla jej uczestników. Na dodatek ceny ustalone przez państwo stają się upolitycznione. Nabywcy zaczynają je traktować tak, jak gdyby ich wysokość zależała tylko od dobrej lub złej woli polityków, i sprzeciwiają się ich podwyższaniu niezależnie od rzeczywistych kosztów określonych dóbr. Dostawcy wywierają presję w przeciwnym kierunku. Ceny upolitycznione mogą więc wyrażać relacje politycznej siły nabywców i dostawców, a nie wymagania gospodarki.

Ceny pełnią funkcję bodźcową, jeśli ich zmiany są odczuwane przez dostawców i odbiorców i dzięki temu wywołują ich odpowiednie reakcje. Można sobie teoretycznie wyobrazić sytuację, w której ceny byłyby jedynie sygnalizatorem zdarzeń, ale nie źródłem bodźców dla uczestników gospodarki. Tak byłoby np. wtedy, gdyby jakiś ośrodek ogłaszał zmiany cen, lecz nie miałoby to wpływu na to, ile by płacili za towary odbiorcy i otrzymywali dostawcy. Ich reakcje na te sygnały zależałyby jedynie od ich dobrej woli i poczucia obywatelskiego obowiązku, że np. należy oszczędzać dobra, które – zgodnie z komunikatem – stały się dla społeczeństwa droższe. Trudno jednak oczekiwać, aby mogło to wywołać wystarczające reakcje. Ceny pełnią

więc funkcję bodźcową jedynie wówczas, gdy nabywcy je płacą, a dostawcy otrzymują, a zatem wtedy, gdy ich zmiany mają wpływ na wielkość dochodu uczestników rynku.

Ale i przy spełnieniu tego warunku siła reakcji podaży i popytu na zmiany cen może być różna, zależnie od typu nabywców i dostawców. W rolach tych występują dwa rodzaje jednostek: osoby fizyczne oraz organizacje. W tych drugich oczywiście również mamy ludzi, nie reprezentują oni jednak samych siebie i nie działają na podstawie własnego budżetu, a są przedstawicielami zorganizowanych grup, które mają własne, odrębne ograniczenia finansowe.

Reakcje osób fizycznych w roli dostawców i nabywców są generalnie podobne w rozmaitych krajach, systemach i kulturach. Wynika to z pewnych uniwersalnych cech ludzi, definiujących naturę człowieka. Ludzie zwykle wolą mieć więcej pieniędzy niż mniej, a w związku z tym w roli nabywców wolą za dany towar płacić mniej, a w roli dostawców – otrzymywać więcej. Bardziej skomplikowana jest kwestia zachowań organizacji w życiu gospodarczym – w tym wypadku wyraźnie dochodzą do głosu różnice w systemach gospodarczych: przy danej naturze ludzkiej, ale różnych typach organizacji, różnie będzie działać rynek i cała gospodarka. Na przykład organizacje budżetowe starają się wydać do końca roku posiadane środki, by nie zmniejszono im budżetu w następnym roku. Ich wrażliwość na płacone ceny, zwłaszcza w końcowych miesiącach roku, może więc być niewielka. Taka tendencja nie występuje w przedsiębiorstwach, czyli organizacjach, które pokrywają swoje wydatki z przychodów uzyskiwanych ze sprzedaży dostarczanych przez siebie dóbr, a nie z przydzielonych budżetowych środków. Ale i wrażliwość przedsiębiorstw na płacone ceny jest zróżnicowana, zależnie od typu ich własności¹. W przedsiębiorstwie prywatnym występuje silniejsze niż w innych rodzajach firm dążenie do powiększania zysku, czyli różnicy między przychodami i wydatkami przedsiębiorstwa. Dlatego firmy prywatne będą zazwyczaj silniej niż nieprywatne reagować na wzrost cen kupowanych przez siebie dóbr, np. wprowadzając nakładooszczędne innowacje. Z tego samego powodu przedsiębiorstwa prywatne w roli dostawców są skłonne silniej reagować na wzrost cen sprzedawanych dóbr, zwiększając ich produkcję, a w związku z tym i zatrudnienie. Ogólnie rzecz biorąc, siła bodźcowa cen, a szerzej: efektywność rynku i całej rynkowej gospodarki, zależy od typu uczestniczących w nich organizacji. Efektywność ta jest tym wyższa, im mniejszy jest udział jednostek budżetowych oraz im wyższy jest udział prywatnych przedsiębiorstw. Ci, którzy opowiadają się za rynkiem, ale bez kapitalizmu, opowiadają się za gorszym wydaniem rynkowej gospodarki.

Ze zmianą cen wiąże się trzecia ich funkcja: równoważenia rynków. Rynek zrównoważony to taki, na którym nie występują braki towarów – plaga systemów nierynkowych. Taki stan osiąga się dzięki działaniu prawa popytu i podaży – podstawowej tendencji w wolnorynkowych systemach gospodarczych. Wzrost popytu prowadzi do wzrostu cen, ten zaś ogranicza dalszą ekspansję zakupów, a zarazem pobudza producentów do zwiększenia dostaw. Popyt i podaż są więc doprowadzone do zgodności na nowym poziomie ilościowym. Zgodność tę uzyskuje się też niekiedy bez zmiany cen. Jest tak najczęściej wtedy, gdy dostawcy nie chcą – przez podwyżki cen, a przez to i marży zysku – przyciągnąć do danej gałęzi nowych konkurentów. Sygnałem są wtedy informacje o zmianach zapasów: wzrost popytu prowadzi do ich spadku, a ten z kolei pobudza dostawców do zwiększenia dostaw. Bodźce cenowe są jednak – w skali gospodarki – niezbędne dla efektywności i równowagi rynku. Usztywnienie cen musi więc prowadzić do rosnącej niegospodarności i kolejek.

Antyrynkowy protekcjonizm

Równoważąca funkcja cen jest sparaliżowana również wtedy, gdy – wskutek antyrynkowego protekcjonizmu – ceny tracą charakter rynkowy, a przybierają postać cen “gwarantowanych”, wyższych od tych, które by się ukształtowały, gdyby działał wolny rynek. Z taką sytuacją mamy do czynienia w rolnictwie niektórych krajów Zachodu, w tym w ramach tzw. wspólnej polityki rolnej krajów EWG. Od dłuższego czasu, widząc marnotrawstwo, do jakiego taka polityka prowadzi, kraje te usiłują się z niej wycofać. Cóż się bowiem pod jej wpływem dzieje? Otóż – zgodnie z prawem popytu i podaży – wzrost cen ogranicza popyt na żywność, zwłaszcza wśród biedniejszych konsumentów. Ten sam wzrost cen pobudza jednak zarazem wzrost produkcji żywności. Jeśli dany kraj ma duży potencjał produkcyjny w rolnictwie, to muszą się w nim pojawić nadwyżki żywności, skupowane, magazynowane i następnie eksportowane kosztem pieniędzy podatników. Z takiej polityki korzysta tylko stosunkowo niewielka grupa i tak już zamożnych producentów rolnych – sztuczny

wzrost cen przemnożony przez dużą produkcję daje im bowiem znaczne dodatkowe korzyści. Płacą za to natomiast wszyscy podatnicy i wszyscy konsumenci. Płaci i przyroda, gdyż podwyższone ceny produktów rolnych prowadzą w rolnictwie do zwiększonego zużycia chemikaliów. Taka jest społeczna cena zastąpienia “niewidzialnej ręki” rynku ociężałą, stronnica, “widzialną ręką” państwa.

¹ Zob. rozdz. “Prywatne – nieprywatne”.

NIEDOSKONAŁOŚCI RYNKU

Odpłatność komercyjna i niekomercyjna

Większość użytecznych dóbr trzeba wytwarzać lub odtwarzać, czyli ponosić koszty: zużywać energię, pracę ludzką itp. Ich dostawcy muszą więc regularnie otrzymywać środki umożliwiające produkcję owych dóbr. W grę wchodzi tu dwa podstawowe sposoby: odpłatność komercyjna i odpłatność podatkowa. W obydwu wypadkach płacą ludzie, tylko że w różny sposób i w różnych rolach.

Odpłatność komercyjną ponosi nabywca, czyli ten, kto kupuje wyrób lub usługę, płacąc za nie określoną cenę. Dostawcy mogą wtedy działać na zasadzie samofinansowania, tzn. co najmniej pokrywać koszty z przychodów uzyskiwanych ze sprzedaży wytworów swojej działalności. Zakres sprzedaży określa więc możliwą skalę ich działalności.

Szczególnie ważnym społecznym mechanizmem opartym na odpłatności komercyjnej jest rynek. Istnieje on wtedy, gdy dostawcy i odbiorcy objętych nim dóbr mają szeroki zakres wolności, a w efekcie podaż, popyt i ceny dóbr mogą się swobodnie kształtować w odpowiedzi na zmieniające się warunki gospodarowania, np. zmianę preferencji konsumentów czy wzrost cen importowanych surowców. Rynek podlega rozmaitym, często emocjonalnym, ocenom. Chcąc formułować sądy racjonalne, trzeba m.in. odróżniać ograniczenia możliwego zakresu jego działania od jego rzeczywistych (lub rzekomych) słabości, nazywanych ułomnościami rynku (ang. *market failures*).

Ograniczenia zasięgu rynku

Rynek – i szerzej: wszelkie mechanizmy komercyjne – mogą funkcjonować tylko w zakresie takich wyrobów i usług, które można przekazywać, a więc i sprzedawać indywidualnie poszczególnym odbiorcom. Takie dobra nazywa się w ekonomii prywatnymi. Stanowią one większość wszelkich użytecznych dla ludzi obiektów. Istnieją jednak również dobra określane jako publiczne, których nie da się przekazywać i konsumować indywidualnie, np. obrona narodowa albo światło ulicznych latarni. Ich wytwórcy muszą więc być utrzymywani z podatków, a ilość pieniędzy, jakie się im przydziela, jest z konieczności określana w systemie politycznym i zależy od jego charakteru. Na przykład w wojskowych dyktaturach armie będą otrzymywać w czasach pokoju więcej funduszy niż w systemach demokratycznych, gdzie wojsko podlega cywilnej kontroli. W tym pierwszym wypadku odpowiednio mniej środków pozostaje oczywiście np. na finansowanie oświaty.

Wyrazem ograniczenia zasięgu rynku jest również – w pewnym sensie – samo istnienie organizacji, czyli struktur, wewnątrz których rynek, mechanizm swobodnego sprzedawania i kupowania usług zatrudnionych tam ludzi, już nie działa. Zamiast tego ich działalność podlega hierarchicznym poleceniom, z różnymi domieszkami partycypacyjnego zarządzania. Dlaczego właściwie gospodarka nie składa się wyłącznie z mnóstwa pojedynczych osób, które sprzedawałyby swoje usługi na zasadzie mnóstwa indywidualnych transakcji? Dlaczego istnieją przedsiębiorstwa? Takie pytania zadał kilkadziesiąt lat temu późniejszy laureat Nagrody Nobla, Ronald H. Coase. W odpowiedzi zwrócił on uwagę, że wynegocjowanie i wyegzekwowanie takiej masy odrębnych transakcji byłoby bądź niemożliwe, bądź bardzo kosztowne¹. Wysokie koszty transakcji ograniczają więc w niektórych wypadkach zasięg rynku. Sprawiają one, że nawet w najbardziej rynkowej gospodarce większość ludzi zawiera – poprzez rynek pracy – umowę o pracę z rozmaitymi organizacjami, a potem działa w ich ramach i świadczy swe usługi, nie zawierając już dalszych szczegółowych transakcji.

Jednym z ważnych działów gospodarki są ubezpieczenia. Stawka ubezpieczeniowa jest tu ceną, jaką płaci ubezpieczony za możliwość otrzymania odszkodowania, jeśli zajdzie określone w umowie ubezpieczeniowej zdarzenie, np. pożar domu, choroba ubezpieczonego, wypadek samochodowy. Ubezpieczenia umożliwiają kupowanie sobie większego bezpieczeństwa ekonomicznego w niepewnym świecie. Mogą one funkcjonować na zasadach czysto rynkowych, jeśli stawka ubezpieczeniowa jest niższa od odszkodowania; tylko wówczas

opłaca się ubezpieczać. Z kolei ten warunek zostaje spełniony wtedy, gdy zdarzenie, które uruchamia wypłatę ubezpieczenia, nie jest całkiem pewne, a jedynie – prawdopodobne. Tak dzieje się w większości wypadków objętych działaniem rynku ubezpieczeń. Są jednak wyjątki, np. w wypadku ludzi chronicznie chorych stawka ubezpieczeniowa musiałaby się równać kosztom leczenia; nie ma więc tu miejsca dla czysto rynkowych ubezpieczeń zdrowotnych. Powinny zatem istnieć nierynkowe sposoby udzielania tym chorym pomocy ze strony reszty społeczeństwa. Innym rozwiązaniem jest częściowe wyłączenie całego działu usług zdrowotnych ze sfery odpłatności komercyjnej i włączenie go do sfery odpłatności podatkowej. Odpłatność nie zależy wtedy ściśle od stanu zdrowia, a osoby szczególnie dotknięte przez los nie są zarazem najbardziej poszkodowane ekonomicznie.

Twierdzi się niekiedy, że pewne dziedziny zapewniają zbyt małe zyski, aby mogły się rozwijać na zasadzie czysto komercyjnej. Z konieczności musi więc tam inwestować – poprzez podatki – państwo, a nie prywatny kapitał. Do takich dziedzin, nazywanych czasami “strategicznymi”, zalicza się zwykle tzw. infrastrukturę, np. telekomunikację, energetykę, wodociągi czy transport kolejowy. Do owych twierdzeń należy jednak podchodzić sceptycznie. Istnieje bowiem wiele przykładów udanych prywatyzacji oraz inwestycji prywatnego kapitału właśnie w sferze infrastruktury i to w wielu krajach Trzeciego Świata. Pogląd, że tzw. strategiczne sektory muszą być domeną państwa, nie ma żadnego racjonalnego uzasadnienia: jest on przejawem etatystycznej mentalności. Brak prywatnego kapitału nie wynikał tam z jego immanentnej niezdolności do rozwijania owych dziedzin, lecz z administracyjnych lub ekonomicznych barier tworzonych przez państwo. Owe przeszkody mają niekiedy charakter “łańcuchowy”. Na przykład niektóre państwa, rozbudowując – z pieniędzy podatników – autostrady, a następnie nie pobierając od ich użytkowników odpowiednich opłat, doprowadziły do tego, że transport kolejowy stał się mało konkurencyjny i trzeba go było – również z pieniędzy podatników – subsydiować. W ten sposób za jednym zamachem państwo przynajmniej częściowo wyłączyło dwie ważne dziedziny z zakresu działalności rynku.

Ułomności rynku

Przejdźmy teraz do rzeczywistych czy rzekomych ułomności rynku. Mówi się o nich wówczas, gdy sytuacja, jaka tworzy mechanizm rynkowy, odbiega od pewnego idealnego wzorca (który zresztą nie zawsze jest wyraźnie określony). Tak jest rzeczywiście, trzeba jednak pamiętać, że alternatywne mechanizmy mogą mieć jeszcze gorsze właściwości. Zestawienie z jakimś idealnym wzorcem to jedynie pierwszy krok w ocenie danego rozwiązania. Poprawna, ostateczna ocena powinna się zawsze opierać na porównaniu – dla tych samych, realistycznie ujętych warunków – rozmaitych alternatywnych rozwiązań, jakie mogą funkcjonować w realnym świecie. Rynek należy więc porównywać z innymi sposobami koordynacji zbiorowych działań ludzi, opartymi na rozszerzonej interwencji państwa, na jego “widzialnej ręce”. Wtedy się dostrzeże, że słabości przypisywane rynkowi nie są dlań swoiste, gdyż występują również – i to czasami z większym natężeniem – przy innych, bardziej interwencjonistycznych mechanizmach. Bywa też tak, że owe mechanizmy odznaczają się większymi niż wolny rynek wadami innego typu, zwłaszcza upolitycznieniem decyzji, co hamuje rozwój gospodarczy społeczeństwa. Słabości “niewidzialnej ręki” rynku trzeba zawsze porównywać ze słabościami “widzialnej ręki” państwa, czyli aparatu polityczno-urzędniczego.

Główna ułomność przypisywana rynkowi polega na tym, że nie tworzy on cen niektórych ważnych dóbr. Są one zatem dla poszczególnych użytkowników bezpłatne, choć ich zużycie jest kosztowne dla społeczeństwa. Innymi słowy, całkowite koszty gospodarowania – nazywane w ekonomii kosztami społecznymi – są w takich wypadkach większe niż koszty indywidualne, ponoszone przez poszczególne jednostki. Różnice między nimi wypełniają tzw. negatywne efekty zewnętrzne, czyli skutki zużywania dóbr indywidualnie bezpłatnych, choć społecznie kosztownych. Głównym dobrem tego typu jest środowisko naturalne, efekty zewnętrzne mają postać jego zanieczyszczeń, powstałych w toku działalności gospodarczej.

Omawiany problem jest autentyczny – wolny rynek rzeczywiście nie jest w stanie stworzyć cen, a więc i egzekwować odpłatności, za niektóre elementy środowiska, np. za czyste powietrze, bo nie mają one swego naturalnego właściciela. Tą samą ułomnością odznaczają się jednak wszelkie inne realne mechanizmy gospodarcze. We wszystkich wypadkach pojawia się problem interwencji państwa. Na przykład przedsiębiorstwa działające w socjalistycznym systemie nakazowo-rozdzielczym równie mało przejmowały się skutkami swej działalności dla środowiska naturalnego, jak firmy kapitalistyczne objęte wolnym rynkiem.

Istnieje jednak ważna różnica: przedsiębiorstwa prywatne – z samej swej natury – mają dużo silniejszą skłonność do oszczędzania wszystkiego, co kosztuje. Proekologiczna interwencja państwa, wprowadzająca – np. poprzez system specjalnych opłat – koszty użytkowania środowiska do rachunku jednostek gospodarczych, może być dużo bardziej skuteczna w kapitalizmie niż w socjalizmie. Pokazało to dobitnie doświadczenie: socjalizm okazał się dużo bardziej niszczycielski dla przyrody niż proekologicznie uregulowany kapitalizm.

Twierdzi się niekiedy, że rynek pozbawia ludzi biednych dostępu do dóbr, bo w warunkach gospodarki rynkowej za te dobra trzeba płacić. Chwila namysłu wystarczy, aby do tej tezy odnieść się sceptycznie. Za dobra, z wyjątkiem dóbr wolnych, zawsze trzeba płacić. Jeśli nie płaci się przez rynek, to płaci się przez podatki. Daleko posunięte rozszerzenie sfery objętej odpłatnością podatkową wymaga wysokich podatków, a te stępują bodźce do przedsiębiorczości i pracy oraz pobudzają wywóz kapitału za granicę. Odpłatność podatkowa ze strony odbiorców dóbr idzie też zwykle w parze ze zorganizowaniem dostawców w ramach jednostek budżetowych, które – w odróżnieniu od samofinansujących się przedsiębiorstw – muszą walczyć o przydziały środków budżetowych, a nie o klienta. Gospodarka, w której odpłatność komercyjna i rynek zostałyby w dużym stopniu wyparte przez odpłatność podatkową, byłaby więc narażona na niską efektywność, a społeczeństwo – na stagnację gospodarczą. W sumie rynek jako zasadniczy mechanizm organizowania zbiorowych działań ludzi jest niezbędny do rozwoju gospodarczego społeczeństwa, czyli do wyrwania go z biedy. Rozwój gospodarczy oparty na rynku daje możliwości finansowania systemu socjalnych zabezpieczeń. Ich zakres nie powinien jednak podważać dynamiki samego rynku oraz stępiać bodźców do pracy i przedsiębiorczości. Zasiłki nie zastąpią rozwoju.

¹ *The Nature of the Firm*, "Economica", listopad 1937, przedruk w: R.H. Coase, *The Firm, the Market and the Law*, Chicago 1988, s. 33–56.

KIEDY INTERWENIOWAĆ?

Dwa pojęcia interwencjonizmu państwa

“Interwencjonizm państwa” to jedno z haseł, które zrobiły w Polsce wielką karierę. Obawiam się jednak, że tej popularności nie towarzyszy zrozumienie jego właściwego znaczenia. Dla niektórych interwencjonizm jest równoznaczny z wszelką obecnością państwa w gospodarce; występowałby więc również wtedy, gdyby państwo skupiało się wyłącznie na swoich klasycznych funkcjach: tworzeniu i egzekwowaniu liberalnego ładu prawnego w gospodarce, utrzymywaniu systemu miar i wag, prowadzeniu odpowiedzialnej polityki pieniężnej, obronie narodowej, bezpieczeństwie wewnętrznym itp. Są to niezwykle ważne zadania, a zatem państwa, które się na nich koncentruje – możemy je nazwać liberalnym – w żadnej mierze nie można uważać za bezczynne. Przy takim państwie ludzie mają jednak szeroki zakres prawnej wolności i w związku z tym w kraju może działać na szeroką skalę wolny rynek.

Dla innych interwencjonizm obejmuje tylko takie działania państwa, które wykraczają poza jego klasyczne funkcje. Zwolennicy tak pojmowanego interwencjonizmu z lekceważeniem wypowiadają się niekiedy o państwie liberalnym i traktują je tak, jakby nic ważnego nie robiło. Tacy ludzie nie zadają sobie jednak zazwyczaj pytania, jak racjonalnie wyodrębnić te dodatkowe działania i rozumnie uzasadnić ich wykonywanie przez państwo. Zdają się oni niekiedy ulegać bezrefleksyjnemu odruchowi: “jest problem – państwo musi interweniować”. Ten bezrefleksyjny etatyzm musiałby w końcu doprowadzić do socjalizmu, bo ten właśnie ustrój odznaczał się największym natężeniem interwencji państwa w życie gospodarcze. Poza tym wspomniana postawa zupełnie nie uwzględnia elementarnego faktu, że państwo jest ograniczone pod względem swoich kompetencji i innych zasobów. Przy tych ograniczeniach państwo bezrefleksyjnego i nieograniczonego interwencjonizmu musi być państwem słabym, zaniedbującym swoje podstawowe funkcje.

Poważniejsze potraktowanie interwencjonizmu państwa respektuje ograniczoność jego możliwości i próbuje racjonalnie uzasadnić, jakie dodatkowe zadania powinno ono podejmować. Podstawą tego rozumowania jest myślowy obraz rynkowej gospodarki, jaki by istniał, gdyby państwo skupiało się wyłącznie na swoich klasycznych funkcjach. W tym hipotetycznym modelu gospodarki wyodrębnia się – stosując wyraźnie sformułowane kryteria – pewne słabości, które mogą stanowić powód do korygującego działania państwa. Mogą, ale nie muszą, gdyż dodatkowo trzeba udowodnić, że państwo jest w stanie je usunąć i że koszty owej korekty nie są większe od samej słabości rynkowej gospodarki. Spróbuję dalej podążyć tą drogą, wskazując ogólnie na kilka głównych interwencji, o których – zgodnie z opinią większości ekonomistów – sądzę, że zdają ów test.

Kilka uzasadnionych interwencji

1. Przy wolnym rynku występowałoby nadmierne zużycie lub konsumpcja pewnych dóbr. W pierwszym wypadku chodzi np. o nadmierne zużycie naturalnego środowiska, którego wolny rynek sam nie jest w stanie wyceniać; dlatego niezbędna jest proekologiczna interwencja państwa. W drugim – o produkty szkodliwe dla zdrowia: narkotyki, tytoń czy alkohol. W tym wypadku najpierw należałoby rozstrzygnąć filozoficzny problem, dlaczego właściwie państwo miałoby ograniczać ich konsumpcję. Często przyjmuje się milczące założenie paternalizmu: państwo powinno postępować wobec swoich obywateli tak, jak rodzice wobec dzieci – chronić ich przed własnymi słabościami. Z takim uzasadnieniem nie każdy się jednak zgodzi. Nietrudno zauważyć, jak niebezpieczne jest ono dla wolności jednostki. Istnieje jednak mocniejsze uzasadnienie: konsumenci owych produktów stwarzają zagrożenie dla osób ze swego otoczenia – wbrew ich woli. Ograniczając ową konsumpcję, państwo chroni więc jednych ludzi przed niebezpieczeństwem ze strony innych.

Drugie pytanie ma charakter praktyczny: jak ograniczyć spożycie szkodliwych dóbr? Zakazy nie zawsze są

tu najlepszym rozwiązaniem. Świadczy o tym niefortunna historia z prohibicją alkoholu w Stanach Zjednoczonych, która – jak wiadomo – nie okazała się skuteczna, a zepchnęła jego produkcję i handel do podziemia i zrodziła przestępcze fortuny. Bardziej skuteczne mogą więc być specjalne podatki, które podnoszą ceny omawianych wyrobów i w ten sposób zmniejszają ich zakupy. Ich dodatkową korzyścią jest to, że szczególnie silnie ogranicza się dostęp młodocianych do droższych a szkodliwych produktów. Stosowanie zakazów ma sens wówczas, gdy można je łatwo egzekwować. Dotyczy to np. palenia tytoniu w zatłoczonych miejscach publicznych. Jeśli chodzi o pomieszczenia prywatne, to rozwiązaniem jest tu wykształcenie się zwyczajowej normy, która uznawałaby palenie, przynajmniej bez zgody niepalących, za brak osobistej kultury.

Popyt zależy m.in. od informacji i perswazji docierających do potencjalnych nabywców. Dlatego ten, kto zgadza się generalnie na ograniczenie przez państwo spożycia szkodliwych produktów, nie powinien mieć zastrzeżeń do ograniczania ich reklam albo zamieszczania na nich ostrzeżeń.

2. Całkowicie wolny rynek może również produkować za mało niektórych ważnych dóbr. Zanim jednak zażądamy, aby państwo coś z tym zrobiło, musimy najpierw ustalić, co to właściwie znaczy “za mało”. Trzeba określić jakieś jasne kryterium, w przeciwnym razie interwencja państwa byłaby całkowicie arbitralna. Otóż w wypadku niektórych dóbr korzyści, jakie czerpie ich producent lub użytkownik, są mniejsze od korzyści łącznych, nazywanych społecznymi. Te drugie obejmują zarówno korzyści danego wytwórcy lub konsumenta, jak i ewentualne pożytki, jakie odnoszą inni ludzie dzięki temu, że ten pierwszy zaangażował się w określoną produkcję lub konsumpcję. Optymalna skala danej działalności powinna wynikać z porównania jej łącznych kosztów i łącznych korzyści, a nie tylko ich wycinków. Niepełne uwzględnienie kosztów może prowadzić do nadmiernej skali określonej działalności – o tym była już mowa wyżej. Niepełne uwzględnienie korzyści może z kolei sprawić, że za mało będzie się produkować i konsumować danego dobra – ten właśnie wypadek nas teraz interesuje. Na przykład edukacja przynosi ważne indywidualne korzyści: w gospodarce rynkowej wraz z wykształceniem rośnie – średnio – dochód, a ponadto ludzie bardziej wykształceni nabywają więcej umiejętności “konsumpcyjnych” – potrafią korzystać z szerszego zakresu dóbr (np. literatura, muzyka itp.). Ale oprócz tego odpowiednia oświata daje pewne korzyści innym osobom, a nie tylko jej bezpośrednim beneficjentom: np. łagodzi obyczaje we wzajemnych stosunkach, sprawia, że ludzie mądrzej głosują w demokracji. Owe dodatkowe zbiorowe korzyści mogą uzasadniać dofinansowywanie oświaty z publicznej kasy. Jego zakres i formy to już odrębna sprawa.

3. Gospodarka nie może się rozwijać, jeśli jedni ludzie nie przekazują swoich pieniędzy innym ludziom z uzasadnioną nadzieją na odniesienie z tego korzyści. W gospodarce rynkowej działają specjalne instytucje pośredniczące w tym przekazywanie pieniędzy: banki, giełda papierów wartościowych, towarzystwa ubezpieczeniowe itp. Gospodarowanie cudzymi (a nie swoimi) pieniędzmi może jednak tworzyć silne pokusy lekkomyślnego nimi dysponowania. Dlatego jedną z powszechnie akceptowanych form interwencji państwa jest specjalny nadzór nad wymienionymi instytucjami finansowymi.

4. Rynek działa dobrze, gdy panuje na nim konkurencja między dostawcami. Oznacza to m.in., że nabywcy muszą mieć wybór między rywalizującymi ofertami, co wymaga, aby w danej dziedzinie działało co najmniej kilku dostawców oraz aby nie byli oni w zмовie. Tymczasem w pewnych wypadkach w kraju może działać tylko jeden dostawca. Taką sytuację nazywa się monopolem naturalnym. Jego przykładem jest sieć energetyczna lub tory kolejowe na danej trasie. Przy monopolu naturalnym uzasadniona jest interwencja państwa, polegająca często na kontroli żądanych przez monopolistę cen. Celem antymonopolowej działalności państwa jest również niedopuszczenie do organizacyjnych fuzji, które nadmiernie redukowałyby konkurencję, oraz przeciwdziałanie monopolistycznym zachowaniom producentów, np. zawieraniu przez nich porozumień kartelowych.

Niebezpieczeństwo szkodliwych interwencji

Są to przykłady pożądanego interwencji państwa, które mogą usprawnić działanie rynku. Z doświadczenia wynika jednak, że źródłem monopolistycznych struktur i zachowań znacznie częściej niż wolny rynek jest samo państwo, opanowane przez grupy interesów lub błędną wiedzę. Takie państwo psuje rynek, ponieważ eliminuje konkurencję, wprowadzając restrykcje importowe oraz ograniczając dopływ nowych krajowych producentów przez niepotrzebne licencje, zezwolenia, koncesje albo oddanie prawa kontroli wstępu do danej działalności w ręce zrzeszeń reprezentujących dotychczasowych dostawców.

Tę uwagę o wpływie państwa na konkurencję można uogólnić: państwowe interwencje niestety o wiele częściej szkodzą rozwojowi gospodarki niż mu sprzyjają. Była o nich mowa w innych częściach tej książki. Interwencje szkodliwe dla gospodarki pozwalają ponadto łatwiej osiągnąć krótkotrwałe korzyści polityczne. Dlatego jest o wiele więcej krajów, które rozwijały się wolno, niż krajów rozwijających się szybko. I dlatego jest tak ważne, aby istniały konstytucyjne bariery przeciw tego typu interwencjom.

POBUDZANIE CZYLI DŁAWIENIE

Konfrontacja gospodarki i polityki

Jedną z głównych płaszczyzn konfrontacji polityki z wymaganiami gospodarki jest budżet państwa. Posunięcia popularne politycznie: zwiększanie wydatków oraz obniżanie dochodów państwa za pomocą ulg podatkowych, czyli ukrytych dotacji, są bardzo często szkodliwe gospodarczo, gdyż prowadzą do rosnącego deficytu. Z kolei kroki niezbędne dla uzdrowienia finansów publicznych: obniżenie wydatków lub wzrost podatków, są niepopularne politycznie. W efekcie trudne decyzje są często odkładane aż do pojawienia się kryzysu, który zaostrza wybór: albo ostre cięcia, albo przepaść. Tak jest obecnie np. we Włoszech.

Kryzys finansów może kosztować społeczeństwo kilka lat rozwoju. Dlatego dobrze zbudowane systemy polityczne mają zabezpieczenia przed narastaniem deficytu budżetu państwa. Jednym z nich jest niezależność banku centralnego. Wzorcem jest tu Bundesbank, konstytucyjnie odpowiedzialny za stabilność niemieckiej marki. Niezależny bank centralny z taką właśnie konstytucyjną odpowiedzialnością jest ważną zaporą przed drukowaniem pieniądza w celu sfinansowania budżetowej luki. Innym zabezpieczeniem, działającym we wcześniejszej fazie, jest konstytucyjny zakaz uchwalania przez parlament wydatków nie mających wyraźnego pokrycia. Ważna dla zdrowia finansów publicznych jest także silna pozycja tych organów, które – z natury rzeczy – muszą myśleć kategoriami kraju jako całości. W rządzie chodzi o stanowisko premiera i ministra finansów, a w parlamencie – o komisję zajmującą się całością budżetu, w odróżnieniu od rozmaitych komisji resortowych. Głęboki kryzys gospodarczy, w jaki wpadła Szwecja wskutek ekspansji “państwa dobrobytu”, doprowadził tam do propozycji rozmaitych reform, a wśród nich – właśnie do wzmocnienia pozycji organów o całościowej odpowiedzialności¹.

W myśleniu nad budżetem przydaje się prosta reguła: nie należy określać łącznych wydatków przez sumowanie potrzeb rozmaitych dziedzin, lecz przez określenie możliwości realnego finansowania i to przy założeniu, że wysokość podatków nie zahamuje rozwoju. Wyznaczanie wydatków według potrzeb musi prowadzić do ogromnego deficytu, a ten – do wysokiej inflacji, która zje realną wartość przydzielonych sum, a całą gospodarkę doprowadzi do kryzysu. Tak jak w skali kraju nie można wystrajkować trwałej podwyżki płacy realnej, tak i nie sposób dodrukować realnej wartości budżetowych przydziałów.

Deficyt a inflacja

Niektórzy twierdzą, że ponieważ nie ma prostej zależności między wielkością deficytu budżetu a inflacją, więc Polska może sobie pozwolić na większy deficyt. Jest to nie tylko pogląd bałamutny, ale i niebezpieczny, bo z pewnością hołduje mu wielu polityków. Jak to miło dowiedzieć się od “ekspertów”, że nie trzeba podejmować trudnych decyzji, przeciwnie – można zwiększyć wydatki, zyskać większą popularność, a gospodarka jeszcze na tym skorzysta!

Kraje o większym deficycie rzeczywiście miewają niższą inflację niż kraje o mniejszym deficycie. Z tego jednak wcale nie wynika, że Polska może bez szkody powiększyć lukę w swoim budżecie. Albowiem inflacja zależy nie tylko od wielkości deficytu mierzonego jako odsetek dochodu narodowego (GNP), lecz także od sposobu finansowania nadwyżki wydatków ponad dochody budżetu, na które składają się głównie wpływy z podatków. Istnieje pięć sposobów zapelniania luki budżetowej. Najlepiej, jeśli robi to zagranica w formie darów. Kilka lat temu Egipt miał deficyt w wysokości 22 proc. GNP, w dużej mierze finansowany przez bogate kraje naftowe. W b. NRD przekazy z Niemiec Zachodnich są równe całemu wytworzonemu dochodowi narodowemu. W takich wypadkach można oczywiście mieć ogromny deficyt budżetu i niską inflację.

Drugim sposobem jest zaciąganie przez skarb państwa pożyczek w kraju. Uszczupla to pulę kredytów dla przedsiębiorstw. Sprzedaż obligacji skarbowych oznacza ponadto zaciąganie u kupujących długu, od którego trzeba płacić odsetki i raty. Utrzymywanie wysokiego deficytu przez dłuższy czas powoduje jego narastanie aż

do powstania pułapki zadłużenia wewnętrznego. Kraj płaci wtedy wysoką cenę i albo musi drastycznie ograniczać wydatki inne niż płatności związane z narosłym długiem, albo silnie zwiększyć podatki, albo wreszcie sięga po najgorszy środek – drukowanie pieniędzy, co z kolei prowadzi do inflacyjnego wybuchu.

Trzecim sposobem zapewniania luki budżetowej jest zaciąganie pożyczek za granicą. Szeroko praktykowały to w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych kraje Ameryki Łacińskiej, zapędzając się z kolei w pułapkę zadłużenia zewnętrznego. Pożyczone pieniądze zostały bowiem „przejedzone” albo przeznaczone na często chybione inwestycje w sektorze publicznym. W pułapkę długu zagranicznego wpadła też Polska w latach siedemdziesiątych. Za gierkowską „bonanzę” zapłaciliśmy ogromnym kryzysem na przełomie lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych, a balast długu, choć zredukowany dzięki staraniom w latach 1989–1991, będzie jednak na nas ciążył przez długie lata.

Czwartym sposobem jest sprzedaż rezerw dewizowych za walutę krajową, która następnie powiększa wydatki budżetu. Jest to śliska droga, gdyż grozi kryzysem w bilansie dewizowym kraju. Wywołuje to oczekiwania, że dla jego ratowania trzeba będzie zdewaluować krajowy pieniądź, co z kolei prowadzi do spekulacyjnego wywozu kapitału za granicę.

Wreszcie piątym sposobem jest drukowanie pieniędzy przez bank centralny, czyli tworzenie z niczego kwot przekazywanych rządowi, który przeznacza je na różne cele. Rozwijająca się gospodarka potrzebuje – dla obsługi rosnącej masy transakcji – pewnego przyrostu ilości pieniądza, równego w przybliżeniu tempu, w jakim rośnie dochód narodowy. Taki przyrost ilości pieniądza jest nieinflacyjny, każdy kolejny wzrost już pobudza wzrost cen. W Polsce przyrost masy pieniądza znajduje się grubo powyżej tego nieinflacyjnego pułapu.

Siła inflacyjnego oddziaływania pieniądza drukowanego przez bank centralny zależy od istniejącego poziomu inflacji i związanej z nią inflacyjnej gorączki. W latach 1965–1989 w Tajlandii, gdzie inflacja wynosiła rocznie 6 proc., każdy dodatkowy punkt procentowy monetarnego finansowania deficytu budżetu rodził 5 punktów procentowych inflacji. W tym samym czasie w Argentynie, która miała średnią inflację 115 proc. rocznie, taki sam przyrost masy pieniądza banku centralnego wytwarzał 97 punktów procentowych dodatkowej inflacji². W warunkach inflacyjnej gorączki zaczyna bowiem działać błędne koło: ludzie tracą zaufanie do pieniądza i w coraz szybszym tempie wymieniają go na towary lub pieniądze zagraniczne, co pobudza jeszcze większą inflację. W tej sytuacji, chcąc zapłacić budżetową lukę, trzeba drukować jeszcze więcej pieniędzy. Prowadzi to ostatecznie do hiperinflacji. Wszystkie znane z historii tego rodzaju katastrofy były spowodowane właśnie deficytem budżetu, kompensowanym drukowaniem pustego pieniądza. Polska została dotknięta galopującą inflacją w 1989 r. wskutek polityki prowadzonej przez PZPR i ZSL. Przyczyniła się też do tego „Solidarność”, forsując skrajną indeksację płac. Aby wyjść z katastrofy, trzeba było w 1990 r. zastosować ostre środki. Zwiększanie deficytu oznaczałoby obecnie igranie z ogniem. Trzeba pamiętać, że w warunkach Polski i w większości innych krajów postsocjalistycznych szybkość obrotu pieniądza w gospodarce jest nadal dużo wyższa niż w ustabilizowanych krajach Zachodu. W związku z tym deficyt budżetu w wysokości 1 proc. dochodu narodowego ma u nas wielokrotnie silniejsze skutki inflacyjne niż na Zachodzie³.

Deficyt tłumi rozwój

Długotrwałe utrzymywanie wysokiego deficytu hamuje także rozwój gospodarczy, czyli to, co Polsce jest szczególnie potrzebne. Ten szkodliwy wpływ wykazały m.in. rozległe badania przeprowadzone przez Bank Światowy. Kraje o najszybszym wzroście gospodarczym: Hongkong, Korea Południowa, Singapur, Tajwan, Malezja, Indonezja, Tajlandia miały w ciągu ostatnich 25 lat saldo budżetu w granicach od –2 do +2 proc. GNP, inflację: 6,3 proc. rocznie, a tempo wzrostu dochodu na mieszkańca: 5,4 proc. Na samym końcu były niektóre kraje Afryki, z deficytem 7 proc. GNP, inflacją 25 proc. (mniejszą niż w Polsce) i z dochodem narodowym *per capita*, który obniżał się co roku średnio o 1,7 proc.

Długotrwały wysoki deficyt budżetu hamuje rozwój gospodarki na kilka sposobów. Po pierwsze, wytwarza on – prędzej czy później – wysoką inflację, która rodzi niepewność utrudniającą podejmowanie długofalowych decyzji. Po drugie, finansowanie deficytu przez pożyczki w kraju pozbawia kredytu przedsiębiorstwa. Takie „pobudzanie” przez deficyt jest więc w rzeczywistości dławieniem gospodarki, gdyż obniża inwestycje

przedsiębiorstw. W Ameryce Łacińskiej inwestycje prywatne w latach 1982–1987 obniżyły się w związku ze zwiększonym deficytem budżetu o 35 proc. w porównaniu z okresem 1975–1981. Podobne zjawisko wystąpiło w krajach EWG. Nadmierne wydatki, zwłaszcza socjalne, spowodowały tam gwałtowny wzrost deficytu: mierzony jako odsetek dochodu narodowego brutto (GDP) wzrósł on o 4 punkty procentowe między okresem 1961–73 a latami 1980–92. To przyczyniło się do znaczącego obniżenia stopy inflacji z 23,2 proc. do 20 proc. i w efekcie – do spadku tempa wzrostu dochodu narodowego z 4,8 proc. w latach 1961–73 do 2,3 proc. w okresie 1977–92⁴. Wolniejszy wzrost był i jest z kolei jedną z przyczyn wysokiego bezrobocia w krajach EWG od końca lat siedemdziesiątych⁵. Tak oto nadmierny wzrost wydatków socjalnych przyczynił się do powstania wielkiego społecznego problemu.

Wypieranie inwestycji przedsiębiorstw przez deficyt budżetu jest szczególnie szkodliwe dla rozwoju gospodarki wtedy, gdy luka ta powstała wskutek wzrostu bieżących wydatków konsumpcyjnych, a nie wzrostu publicznych inwestycji w infrastrukturze, służącej rozwojowi całej gospodarki. Tak jest, niestety, w Polsce, gdzie główną przyczyną deficytu stał się gwałtowny wzrost dotacji do systemu emerytalno-rentowego po 1989 r.

W teoretycznej literaturze ekonomicznej wskazuje się na pewien mechanizm, który osłabiałby, a nawet eliminował ów efekt “wypychania” inwestycji gospodarczych przez wzrost długu publicznego, związany z deficytem budżetu państwa. Sama wiadomość o tym deficycie miałaby mianowicie automatycznie pobudzić obywateli do zwiększonego oszczędzania. W ten sposób przygotowywaliby się oni na przyszły wzrost podatków, niezbędny do obsługi zwiększonego długu. A zatem zwiększony popyt na środki finansowe ze strony państwa tworzyłby ich zwiększoną podaż ze strony obywateli: deficyt nie byłby więc finansowany kosztem podwyższania stóp procentowych i zmniejszania inwestycji w gospodarce. Mało jest jednak ekonomistów, którzy wierzą w silne działanie wspomnianego mechanizmu. Przeważa raczej pogląd, że chodzi tu o teoretyczną ciekawostkę.

James Buchanan zwraca uwagę na to, że nawet gdyby – co jest mało prawdopodobne – wspomniany mechanizm w pełni działał, to i tak deficyty budżetu państwa byłyby szkodliwe. Związany z nim późniejszy wzrost podatków oznacza bowiem, że coraz większa część wypracowanego w kraju dochodu jest ludziom zabierana, a coraz mniejsza – zostaje do ich dyspozycji. A to ma niebagatelne skutki dla bodźców rozwoju⁶.

Celem nowego układu politycznego w Polsce jest obniżenie deficytu, dalsza redukcja inflacji i utrzymanie kraju na drodze szybkiego rozwoju. Wzrost deficytu oznaczałby podważenie szans na taki rozwój.

¹ Więcej na ten temat zob. rozdz. “Szwecja: raj zbankrutowany”.

² Zob. *Fiscal Accounts and Macroeconomic Performance*, “World Bank Policy Research”, nr 3, 1993.

³ Zob. Stanisław Gomułka, *Budget Deficit and Inflation in Transition Economies*, Warszawa 1994.

⁴ Zob. Andre Sapir i Khalid Sekkat, *What Future for European Growth*, “International Economic Insights”, styczeń–luty 1994, s. 15–17.

⁵ Szerzej na ten temat zob. rozdz. “Kapitalistyczne bezrobocie”.

⁶ Zob. James Buchanan, *Essays on the Political Economy*, Honolulu 1989, s. 1–10.

ILE PRYWATNEGO?

Aby móc sensownie dyskutować o prywatyzacji, trzeba najpierw ustalić, gdzie własność prywatna może się spisywać lepiej niż nieprywatna, czyli gdzie – w odpowiednich warunkach – może być efektywniejsza i lepiej służyć gospodarstwu rozwojowi społeczeństwa. Z takiego ustalenia wyniknie, jaki powinien być docelowy zakres własności prywatnej i pośrednio – zakres prywatyzacji.

Naleciałości socjalizmu

Sprawa pożądanego zakresu własności prywatnej jest obarczona wieloma nieporozumieniami – naleciałościami dziesiątków lat socjalizmu w naszym kraju. Zaczniemy wobec tego od najłatwiejszego przykładu: nikt chyba nie neguje, że telewizory, meble, samochody i inne produkty konsumpcyjne powinny stanowić prywatną własność ich użytkowników, a nie być np. tylko okresowo wypożyczane z państwowych magazynów. Jeszcze w latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych posiadanie prywatnych samochodów było ograniczane ze względów doktrynalnych.

Takim samym ograniczeniom podlegała również prywatna własność domów i mieszkań. Były to ślady kolektywistycznych utopii, które nieufnie podchodziły do naturalnej ludzkiej chęci mieszkania osobno. Tomasz Morus, autor *Utopii* – dzieła, od którego pochodzi samo to pojęcie – przewidywał m.in. dokonywanie co dziesięć lat powszechnej i obowiązkowej wymiany mieszkań. Dziś to nas oczywiście śmieszy. Z socjalistycznego myślenia u wielu pozostało jednak przekonanie, że to właśnie “państwo” ma budować domy i udostępniać je – za niewysokie opłaty – obywatelom. Jak gdyby państwo mogło czerpać realne pieniądze z innych źródeł niż kieszenie obywateli! Wiąże się z tym podejrzliwość wobec myśli, że prywatny kapitał mógłby – dla zysku – inwestować w budownictwo mieszkaniowe. A tymczasem tam, gdzie państwo zmonopolizowało sektor mieszkaniowy, nieodmiennie występował i mieszkaniowy kryzys. Polska nie jest tu wyjątkiem. Państwowy monopol na budownictwo powodował bowiem, że marnotrawnie wykorzystywano pieniądze podatników, a niskie państwowe czynsze wywoływały niemal nieograniczony popyt na mieszkania. Czyli – z jednej strony – było mało, ale za to drogich mieszkań, a z drugiej – wielu chętnych na mieszkania. Kraj, który chce rozwiązać problem mieszkaniowy, powinien więc m.in. stworzyć warunki do inwestowania w mieszkalnictwo przez prywatny kapitał. Wymaga to m.in. swobody ustalania czynszów i prawa do eksmisji lokatorów, którzy notorycznie uchylają się od ich płacenia. Ludzie w rzeczywiście trudnej sytuacji powinni otrzymywać pomoc socjalną. Silna kontrola czynszów i bezkarność lokatorów – zamiast takiej pomocy – muszą odstraszać od zarobkowego inwestowania w mieszkalnictwo i spychają problem mieszkaniowy w kierunku biednego przeciwieństwa – i nie najbardziej sprawnego – państwa.

Indywidualni konsumenci korzystają nie tylko z materialnych obiektów, ale także z wielu usług. Usługi – w odróżnieniu od rzeczy – nie mogą być czyjąkolwiek własnością. Trudno sobie wyobrazić np. właściciela usługi polegającej na przepisywaniu na maszynie. W wypadku usług (podobnie jak i rzeczy) istnieje natomiast problem, czy świadczenie działalności usługowej powinno być domeną organizacji państwowych (lub szerzej: nieprywatnych) czy też prywatnych. Wszyscy chyba zgodzą się bez wahania, że usługi fryzjerów, adwokatów, notariuszy, pośredników samochodowych, maklerów itp. należy pozostawić sektorowi prywatnemu. Wielu będzie jednak zarazem zdania, że usługi edukacyjne i lekarskie powinny być świadczone wyłącznie lub głównie przez państwo, czyli przez państwowe szpitale, ambulatoria i szkoły. Sprawa jest rzeczywiście bardziej skomplikowana niż w wypadku wcześniej wymienionych typów usług. Jednakże pogląd, że świadczenie usług oświatowych czy medycznych powinno być monopolem państwa, nie ma głębszego uzasadnienia, a wynika z myślowej inercji (być określa świadomość!) albo z nieporozumień. Główne nieporozumienie polega na przekonaniu, że istnienie prywatnych szkół czy szpitali musi prowadzić do pozbawienia ludzi biedniejszych dostępu do oświaty czy ochrony zdrowia. Takie przekonanie wynika z niewiedzy, że nawet prywatna produkcja może być finansowana w rozmaity sposób. W najbardziej naturalnej

sytuacji prywatne przedsiębiorstwo sprzedaje swoje produkty lub usługi indywidualnym nabywcom i utrzymuje się oraz rozwija z otrzymywanych w ten sposób dochodów. Mamy tu połączenie prywatnej produkcji z prywatnym (rynkowym) jej finansowaniem przez indywidualną odpłatność ze strony nabywców.

Możliwość prywatnego świadczenia określonych usług można zachować nawet wtedy, gdy z pewnych powodów uznaje się, że określona działalność powinna być finansowana z budżetu (czyli przez podatników), a nie – w drodze indywidualnej odpłatności – przez poszczególnych nabywców. Najlepszym przykładem jest tu szkolnictwo. Zamiast bezpośrednio rozdzielać pieniądze wyłącznie między państwowe szkoły, można te same globalne sumy rozdzielić w formie bonów edukacyjnych pomiędzy rodziny uczniów, poddając wszystkie szkoły pewnym jednolitym wymaganiom. Poszczególne szkoły otrzymywałyby z budżetu pieniądze w ilości zależnej od liczby uzyskanych bonów, która wyrażałaby z kolei opinię rodziców odzwierciedloną w akcie wyboru szkoły. W ten sposób szkoły, zarówno państwowe, jak i prywatne, musiałyby między sobą konkurować. Taki system wprowadzono w niektórych stanach USA. Podobny projekt został jednak w 1993 roku odrzucony w Kalifornii pod wpływem protestów związku zawodowego nauczycieli, strzegącego monopolu szkół publicznych, w których związek ten jest ulokowany.

Generalnie, prywatne świadczenie określonych usług jest możliwe również wtedy, gdy ich finansowanie jest publiczne, tzn. pochodzi z budżetu. W niektórych wypadkach, jak opisany powyżej, można rozdzielić globalne sumy budżetowe w formie bonów. Tam, gdzie takie rozwiązanie nie jest możliwe, bo z określonej usługi korzysta cała zbiorowość albo jest miejsce tylko dla jednego producenta, można ogłosić wśród prywatnych usługodawców przetarg na świadczenie danej usługi. Wygrywa ten, kto przy wymaganej jakości zażąda najmniejszej sumy z budżetu, czyli z kieszeni podatników. Tak działa prywatny sektor zbrojeniowy w wielu krajach zachodnich. Wykorzystując mechanizm opisanego przetargu, z powodzeniem sprywatyzowano w wielu miastach Zachodu oczyszczanie miast, a nawet prowadzenie więzień¹.

Istnieje też poważne miejsce dla prywatnego świadczenia usług lekarskich. Żadne ekonomiczne prawo nie wymaga np., aby wszystkie szpitale, ambulatoria, a tym bardziej sanatoria, były państwowe. W wielu krajach nastąpił znaczny wzrost liczby szpitali prywatnych. Na przykład w Korei Południowej w 1975 r. 60 proc. szpitali było prywatnych, a w 1987 r. – już 87 proc. Na Filipinach okazało się, że najszybciej rozwijały się prywatne szpitale i że to właśnie one były ulokowane tam, gdzie były największe potrzeby zdrowotne. Prywatne szpitale rozwijają się też w wielu krajach Zachodu, szczególnie w Stanach Zjednoczonych².

Problem prywatyzacji szpitali jest szczególnie ostry tam, gdzie w oficjalnie publicznych zakładach leczniczych rozwinęła się – m.in. pod wpływem ograniczeń budżetowych – “dzika” prywatyzacja: pobieranie od pacjentów nieformalnych opłat, korzystanie przez lekarzy z państwowych urządzeń, lekarstw i materiałów dla sprzedawania swych prywatnych usług, oczywiście bez płacenia podatków. Prywatyzacja, czyli kontrola szpitali sprawowana przez właścicieli, może być w tych warunkach najskuteczniejszym sposobem na ujęcie tego procesu w karby finansowej i zawodowej dyscypliny. Nawiasem mówiąc, zawód lekarza – tak piękny i potrzebny – najbardziej chyba wypacza słabe charaktery, szczególnie jeśli fałszywie pojęta solidarność zawodowa uniemożliwia eliminację zdemoralizowanych jednostek.

Strategiczne nieporozumienie

Potoczna świadomość odznacza się ambiwalentnym stosunkiem do kwestii własności ziemi. Nie kwestionuje się na ogół, że wydobywanie z ziemi płodów rolnych powinno się odbywać w prywatnych gospodarstwach. Ci sami ludzie będą mieli jednak odmienne zdanie na temat dopuszczenia sektora prywatnego do wydobywania z ziemi minerałów. Trudno zrozumieć, dlaczego rolnictwo miałoby być prywatne, a górnictwo już nie. Oczywiście, wiemy, że kopaliny są nieodtwarzalne, ale mimo to w obu wypadkach badania dowodzą większej przeciętnej sprawności sektora prywatnego nad nieprywatnymi. Jako uzasadnienie, dlaczego dany dział gospodarki miałby pozostać w rękach państwa, często używa się magicznego słowa “strategiczny”. Do sektorów “strategicznych” zalicza się często właśnie górnictwo, ale także energetykę, telekomunikację, transport, generalnie tzw. infrastrukturę, a także sektor zbrojeniowy. Konia z rzędem temu, kto potrafi za tym “strategicznym” wyjaśnieniem znaleźć cień logicznego uzasadnienia. Bo cóż to w ogóle znaczy “strategiczny”? Szczególnie ważny dla społeczeństwa? Jeśli tak, to państwo powinno się zeń jak najszybciej wycofać, bo doświadczenie dowodzi, że w roli bezpośredniego producenta spisuje się kiepsko. A poza tym rolnicy są na pewno przekonani, że najważniejsza dla społeczeństwa jest produkcja żywności. Czy wobec tego należałoby

rolnictwo skolektywizować?

A może „strategiczny” oznacza taki sektor, który powinien pozostać pod wpływem bezpośrednich rozkazów państwowego aparatu, a więc być enklawą nakazowego socjalizmu czy też militarnego kierowania? I taka interpretacja byłaby nonsensowna. Nakazowy socjalizm przynosił bowiem równie fatalne wyniki w górnictwie, telekomunikacji, systemie bankowym, co w rolnictwie, budownictwie, handlu czy w przemyśle przetwórczym.

W sumie, wyłączenie z prywatyzacji pod mętym hasłem „strategiczny” całych działów gospodarki nie ma racjonalnego uzasadnienia. Jest to powtórzenie poglądu, jaki kilkadziesiąt lat temu obowiązywał w większości krajów Trzeciego Świata i przyczyniał się do ich zacofania.

U podłoża tego poglądu leży raczej pewien bezrefleksyjny etatyzm, czyli wiara w nieograniczone możliwości państwa albo też traktowanie wszystkiego, co państwowe, jako samoistnej wartości. Z taką postawą – współcześnie coraz rzadszą – spotykamy się u wyznawców różnych ideologii: zarówno u prezydenta socjalistycznego Zimbabwe, jak i u lidera neofaszystowskiej Ligi Narodowej we Włoszech³.

Niechęć do prywatyzacji sektorów „strategicznych” może się brać również z obawy, że zostaną one zdominowane przez kapitał zagraniczny, który następnie zacznie eksploatować dany kraj. Odpowiedzią na takie obawy nie powinno być blokowanie ich prywatyzacji, lecz niedopuszczenie do tego, aby jakiegokolwiek przedsiębiorstwo – zarówno krajowe, jak i zagraniczne – uzyskało w tym i innych działach gospodarki pozycję monopolistyczną. Państwo może sobie także zastrzec prawo weta w niektórych ważnych sprawach, zachowując tzw. „złotą akcję” (*golden share*).

Wspomnianym obawom powinny przeciwdziałać pozytywne doświadczenia prywatyzacji telekomunikacji, portów, linii lotniczych, kopalni czy elektrowni w krajach Ameryki Łacińskiej, które jeszcze do niedawna traktowały te sektory jako wyłączną domenę państwa⁴.

Prywatyzacja infrastruktury ma również wielkie znaczenie w Polsce. Infrastruktura jest bowiem rzeczywiście ważna dla rozwoju, a państwo ma za mało pieniędzy, aby ją należycie rozbudować i zmodernizować. Trzeba więc do niej przyciągnąć prywatny kapitał.

Granice państwowego i prywatnego

Jakie rodzaje działalności należy zatem na pewno wyłączyć z zakresu prywatnej własności? Trzeba zacząć od państwa (tzn. rządu, parlamentu, ministerstw), bo tak jakoś się w historii ułożyło, że państwo jest państwowe. Owszem, znamy z historii wypadki rządzenia krajami przez prywatne kompanie (np. przez Kompanię Wschodnioindyjską w Indiach), ale należą one do przeszłości. Nie powstała też żadna prywatna organizacja, która za opłatą świadczyłaby profesjonalne usługi w formie rządzenia krajem (istnieją tylko międzynarodowe firmy, które sprzedają wycinkowe usługi, np. zarządzanie systemem cel). Patrząc na niekompetencję wielu polityków, chciałoby się powiedzieć: „szkoda”. Rozumiemy powody takiego stanu rzeczy – rządzenie krajem wywołuje zbyt silne emocje, aby mogło być przekazane – na drodze najmu – wyspecjalizowanej organizacji. Ale religia też angażuje wiele emocji, a jednak wiele usług religijnych (pogrzeby, śluby) się kupuje.

Ciekawe też, że na czele wielkich międzynarodowych korporacji wywodzących się z jednego kraju stoją niekiedy ludzie z innego kraju, jeśli uchodzą za szczególnie kompetentnych. Nie znam natomiast państwa, które by dopuszczało, aby na jego czele stanął cudzoziemiec. Samo zresztą słowo „cudzoziemiec” świadczy o tym, jak silny jest na szczeblu kraju podział na „my” i „oni”.

Na wszelki wypadek dodam, że nie proponuję, aby sprywatyzować polskie państwo albo postawić na jego czele jakiegoś wyjątkowo kompetentnego cudzoziemca. Chciałem raczej zwrócić uwagę na pewne zastanawiające fakty i pobudzić zdolność dziwienia się, która nam pomaga lepiej zrozumieć świat.

Na koniec zaś postawmy pytanie, jak należałoby przeprowadzić w gospodarce racjonalne granice między sferą prywatną i państwową (włączając w tę drugą zarówno władze centralne, jak i lokalne, a także przedsiębiorstwa państwowe). Poszukując odpowiedzi na to pytanie, musimy powrócić do niezwykle ważnego rozróżnienia między produkowaniem określonych dóbr a finansowaniem ich produkcji. Warto też pamiętać, że w roli producentów mogą występować organizacje państwowe o statusie jednostek budżetowych lub przedsiębiorstw, firmy prywatne oraz organizacje prywatne – lub szerzej niepaństwowe, które nie są nastawione na zysk: rozmaite fundacje, stowarzyszenia, instytucje religijne (tzw. *non-profit organisations*). Granice między sferą prywatną i państwową możemy teraz ustalić w kilku logicznie powiązanych krokach⁵.

W pierwszym ruchu należałoby rozstrzygnąć, jakie rodzaje usług państwo może finansować lub

współfinansować, sięgając do kieszeni podatników. Idealnie rzecz biorąc, powinno to być ustalone w konstytucji. Tak było w przypadku konstytucji Stanów Zjednoczonych, która dopuszczała publiczne finansowanie bardzo niewielkiej grupy dóbr. W efekcie wydatki budżetu federalnego jeszcze w 1929 roku wynosiły zaledwie 2,6 proc. PKB. Potem jednak odsetek ten gwałtownie wzrósł w wyniku presji politycznych i orzecznictwa Sądu Najwyższego, który *de facto* – w drodze interpretacji – zmienił konstytucję⁶. Nawet jednak zgoda na konstytucyjne określenie zakresu dóbr, których wytwarzanie państwo może finansować, nie eliminuje pytania, jakie to powinny być dobra. W tym punkcie nie ma pełnej jednomyślności wśród ekonomistów, istnieje jednak pewna sfera minimalna, co do której nie ma większych rozbieżności. Obejmuje ona pewne dobra publiczne (tzn. takie, których nie da się rozdzielić i konsumować “po kawałku”) – np. obronę narodową czy porządek prawny. Należą do nich również dobra, które wytwarzają silne pozytywne efekty zewnętrzne⁷: korzyści odnosi nie tylko bezpośredni użytkownik, ale i inni ludzie. Przykładem takiego dobra jest wykształcenie; dla kontrastu można wymienić np. obuwie – tu korzyści odnosi wyłącznie bezpośredni użytkownik.

Ustalając sferę dóbr finansowanych przez państwo należy pamiętać, że im jest ona większa, tym większe musi być obciążenie ludzi i przedsiębiorstw podatkami, co po przekroczeniu pewnego punktu hamuje rozwój gospodarki.

W dalszych krokach należy powiązać rodzaje finansowania z typami dostawców. Postępując w ten sposób można podzielić gospodarkę na pięć sfer:⁸

Tabl. 1. Racjonalne granice państwowego i prywatnego w gospodarce

lp.	Sposób finansowania	Dostawcy
1.	indywidualna (komercyjna) odpłatność	
2.	indywidualne dary pieniężne	
3.	finansowanie publiczne w formie bonów	
4.	finansowanie publiczne w formie innej niż bony (np. finansowanie sił zbrojnych)	
5.	finansowanie publiczne z możliwością zastosowania przetargów	

Jak widać, sfera prywatnego produkowania dóbr może być znacznie większa niż zakres ich prywatnego finansowania, gdyż organizacje prywatne mogą wytwarzać zarówno dobra, które są finansowane indywidualnie przez ich nabywców, jak i dużą część dóbr, których produkcję finansują podatnicy za pośrednictwem państwa. Założona w tabeli dominacja organizacji prywatnych wśród dostawców jest wyrazem przekonania, że osiągają one przeciętnie większą efektywność niż inne organizacje. Założenie to jest więc zgodne z postulatem racjonalnego przeprowadzenia granicy między państwowym i prywatnym w sferze podaży.

¹Tak np. prywatna firma amerykańska Correction Corporation of America zarządza 27 więzieniami w 8 stanach USA, Portoryko, Australii i Wielkiej Brytanii. W końcu 1994 r. wystąpiła ona o wprowadzenie jej akcji na giełdę nowojorską. Zob. „Rzeczpospolita”, 22 grudnia 1994 r.

²Zob. S. Benett, *Promoting the Private Sector: A Review of Developing Country Trends*, „Health Policy and Planning” nr 7, 1992, ss. 97–110, oraz Charles C. Griffin, *Strengthening Health Services in Developing Countries through the Private Sector*, International Finance Corporation, Discussion Paper No. 4, Washington 1989.

³Prezydent Mugabe z Zimbabwe uzasadniał konieczność utrzymania socjalizmu w kluczowych dziedzinach potrzebą ochrony najsłabszych grup, a lider wspomnianej partii po prostu stwierdził, że państwo nie powinno tracić kontroli nad „strategicznymi” sektorami; *International Monetary Fund*, „Morning Press”, 30 grudnia 1993, oraz *State Sales Slow in Italy*, „International Herald Tribune”, 19 października 1994.

⁴Na ten temat zob. zwłaszcza S. Kikeri, J. Nellis, M. Shirley, *Privatisation: Lessons from Market Economies*, „The World Bank Research Observer” nr 2, 1994, s. 241–272.

⁵Zob. William A. Niskanen, *Guidelines for Delineating the Private and the Government Sector*, w: „Privatisation”, Symposium in Honor of Herbert Giersch, red. Horst Siebert, Tübingen 1992, s. 217–228.

⁶*Ibid.*, s. 219.

⁷Takie dobra nazywa się w zachodniej ekonomii *merit goods*.

⁸Poniższą tabelę zestawilem, wykorzystując z niewielkimi modyfikacjami cytowaną pracę W. Niskanena. Modyfikacja polega głównie na dodaniu w tabeli kategorii piątej.

ZABIERANIE I DAWANIE

“Państwo socjalne”, “państwo opiekuńcze”, “państwo dobrobytu” – terminy te są używane w ogniu publicznych debat. Związane z nimi problemy budzą silne emocje, co niekiedy idzie w parze ze sporą dawką niewiedzy i nieporozumień, a u niektórych polityków – z dążeniem do wykorzystania tego wszystkiego do osiągnięcia politycznych zysków. W żadnej chyba dziedzinie nie można tak zaszkodzić ludziom pod hasłem pomagania im. Pod tym względem problematyka socjalna jest ważniejsza nawet od zagadnień prywatyzacji. Te niebezpieczeństwa zagrażają też Polsce, która nie będzie się mogła szybko rozwijać bez poważnych zmian zakresu i form rozwiązań socjalnych.

Dwie strefy

Do państwa socjalnego zalicza się zwykle dwie strefy. Pierwszą stanowią rozmaite transfery (zasiłki): renty, emerytury, zasiłki rodzinne, zasiłki chorobowe itp. Mają one zmniejszać skalę możliwego pogorszenia sytuacji ekonomicznej poszczególnych osób, będącego skutkiem pewnych okoliczności: przewidywalnych (np. starość) lub nieprzewidywalnych (np. wypadek przy pracy, bezrobocie). Rozwiązania te nazywa się często ubezpieczeniami społecznymi. Nazwa ta nie jest jednak całkiem trafna, gdyż mają one niewiele wspólnego z klasycznymi ubezpieczeniami komercyjnymi – w odróżnieniu od tych drugich są słabo powiązane z indywidualnym ryzykiem. Dlatego lepiej mówić o zabezpieczeniach socjalnych. W gruncie rzeczy są to pieniężne przekazy finansowane z podatków, których część nazywa się – też nietrafnie – “składkami” (np. w Polsce “składka” ZUS). Takie finansowanie nie dyskwalifikuje samej idei owych zabezpieczeń, gdyż od niektórych rodzajów ryzyka trudno się ubezpieczyć na rynku. Ten właśnie fakt stanowi główny argument, jaki teoria ekonomii formułuje na rzecz transferów socjalnych. Chodzi jednak o ich skalę i formy, a także o to, że pomiędzy rynkiem a państwem może istnieć “trzecia sfera” – sfera niekomercyjnych organizacji nastawionych na niesienie pomocy ludziom w potrzebie. Samo stwierdzenie, że rynek ubezpieczeń w pewnych punktach zawodzi, nie wystarczy więc jeszcze do domagania się specjalnej interwencji państwa.

Za drugi człon państwa opiekuńczego uznaje się finansowanie z budżetu pewnych usług, które bez głębszego uzasadnienia nazywa się często “społecznymi”. Chodzi tu głównie o oświatę i służbę zdrowia. Publiczne finansowanie idzie w niektórych krajach w parze z państwowym monopolem na ich świadczenie. Tak jednak być nie musi. Z podatków można bowiem np. finansować naukę pobieraną przez dzieci zarówno w szkołach państwowych, jak i niepaństwowych. To samo dotyczy szpitali, ambulatoriów itp. Usługi edukacyjne i zdrowotne są silnie i pozytywnie związane z fizycznym i umysłowym stanem społeczeństwa, a to z kolei – z rozwojem gospodarki. Dlatego publiczne finansowanie tych usług uważa się za rodzaj inwestycji (choć nie jest pewne, czy i o ile mniejsza byłaby skala korzystania z nich, gdyby były finansowane na zasadach całkowicie prywatnych). Prorozwojowego charakteru nie przypisuje się natomiast zabezpieczeniom socjalnym, z którymi wiążą się inne cele, np. zmniejszanie zakresu biedy czy ekonomicznego ryzyka.

Wspólną cechą obu członów państwa socjalnego jest to, że są one finansowane z podatków, które – w ostatecznym rachunku – uszczuplają indywidualne dochody ludzi. Im więcej więc państwowego dawania zasiłków i świadczenia usług, tym więcej państwowego zabierania.

Różne cele i konflikty między nimi

Państwu socjalnemu przypisuje się różne cele. Najczęściej chodzi o zmniejszenie sfery ubóstwa, redukcję nierówności dochodu, zwiększenie poczucia bezpieczeństwa ekonomicznego dzięki świadomości, że nie spadnie się poniżej pewnego progu. Cele te są akceptowane chyba przez większość ludzi w każdym współczesnym społeczeństwie. Zawsze jednak trzeba pytać, czy dane rozwiązanie rzeczywiście służy

określonemu celowi, czy wprowadzenie go w życie nie przynosi uszczerbku innym ważnym wartościom, czy nie ma innych rozwiązań, które przynajmniej w pewnym zakresie mogą lepiej realizować zakładany cel. Pytania te dotyczą zakresu i form państwa socjalnego, a zwłaszcza zabezpieczeń socjalnych.

Przyjrzyjmy się kwestii redukcji nierówności dochodu, pomijając normatywny problem, jaka rozpiętość jest najlepsza. Załóżmy, że występuje powszechna zgoda, iż nierówności powinny być zmniejszone w stosunku do tych, jakie występowały przed wprowadzeniem państwa socjalnego. Sytuuje to nasz problem na płaszczyźnie skuteczności, tzn. analizy relacji między środkami i celami, a nie na płaszczyźnie wartości. Umieszczając rozmaite instrumenty państwa socjalnego na tym prakseologicznym gruncie, zauważamy, że niektóre z nich nie zmniejszają, a przeciwnie – potęgują nierówności dochodowe między ludźmi, tzn. prowadzą do przekazywania pieniędzy od biedniejszych do bogatszych. Taki charakter ma np. finansowanie z podatków szkolnictwa wyższego, które – w odróżnieniu od oświaty podstawowej i średniej – nie ma powszechnego charakteru. W wielu krajach, w tym i w Polsce, na studia o wiele częściej trafia młodzież z rodzin zamożniejszych niż biedniejszych. “Bezpłatne” szkolnictwo wyższe oznacza, że te drugie finansują – płacąc podatki – edukację dzieci tych pierwszych. Takiego antyegalitarnego charakteru nie ma mechanizm powszechnej odpłatności za studia wyższe, połączony z systemem stypendiów i pożyczek dla dzieci z rodzin mniej zamożnych.

Antyegalitarny charakter ma również subsydiowanie – z pieniędzy wszystkich podatników – mieszkań komunalnych, jeśli duża ich część jest zajmowana przez osoby o dochodach wyższych niż przeciętne. Zmniejszaniu nierówności służy wówczas usunięcie dotacji i podwyżka czynszów, połączona z systemem zasiłków dla osób w rzeczywiście trudnej sytuacji. Generalnie – jak podkreśla historyk współczesnej Europy Zachodniej Herman Van der Wee – “transfery socjalne wykazywały tendencję do faworyzowania klasy średniej, a nie grup uboższych”. Nie dotyczy to jednak wszystkich wypadków. Na przykład system pomocy w Chile, rozwinęty w latach siedemdziesiątych oraz osiemdziesiątych i skupiający się na osobach rzeczywiście najbiedniejszych, przyczynił się do zredukowania ubóstwa i zmniejszenia nierówności. Badania dowodzą, że wyrównawcze działanie transferów socjalnych nie zależy od ich skali, ale właśnie od tego, w jakim stopniu trafiają one do ubogich. Duże, lecz źle ukierunkowane przekazy socjalne zwiększają nierówności, małe, ale dobrze ukierunkowane – mogą je zmniejszać. Ale i w tym drugim wypadku należy tak konstruować zasiłki, aby nie zapędzały ludzi w pułapkę bezrobocia i uzależnienia. Wrócimy do tego za chwilę.

Teraz zaś rozważmy problemy wiążące się z realizacją niewątpliwie ważnego celu, jakim jest redukcja indywidualnego ryzyka ekonomicznego, czyli zmniejszanie skali możliwego pogorszenia ekonomicznych warunków życia, jakie może być skutkiem rozmaitych okoliczności. Temu ma służyć głównie system zabezpieczeń socjalnych. Pojawia się tu dylemat: ludzie mają nierówne dochody; jak wobec tego określić próg, poniżej którego nie powinni oni – dzięki owym zabezpieczeniom – spadać? Czy powinien się on równać, np. przy zasiłkach dla bezrobotnych, określonemu odsetkowi poprzedniej płacy, czy też winien być jednolity dla wszystkich, niezależnie od ich wcześniejszych dochodów? Pierwsze rozwiązanie chroni w podobnym stopniu zróżnicowany standard życia poszczególnych ludzi, ale oznacza, że osoby zamożniejsze dostają większe zasiłki niż osoby biedniejsze. Drugie rozwiązanie naraża z kolei ludzi, którzy stracili lepsze posady, na większe straty (dzięki owym posadom mieli oni jednak większe możliwości indywidualnego oszczędzania, a więc i zabezpieczenia się). W obu wypadkach zasadnicze znaczenie ma to, jaki ustali się próg. Wysoki próg zapewnia większe poczucie bezpieczeństwa, ale wymaga dużych wydatków socjalnych i wysokich podatków, co w sumie na rozmaite sposoby hamuje rozwój gospodarczy. Po pewnym czasie musi się okazać, że realna wartość wysokich nominalnych zabezpieczeń socjalnych jest – wskutek wolnego rozwoju gospodarki – mniejsza niż gwarancji nominalnie niższych, lecz związanych z szybszym rozwojem. Ponadto szybszy rozwój sam rodzi większe bezpieczeństwo ekonomiczne dzięki większym możliwościom znalezienia pracy i indywidualnego oszczędzania.

Socjalne pułapki

Biedny kraj ma więc przed sobą dwie drogi: duże zasiłki i stosunkowo duże początkowo poczucie bezpieczeństwa ekonomicznego, ale za to wolny rozwój – albo małe zasiłki, możliwość szybkiego rozwoju i dzięki temu narastające poczucie bezpieczeństwa ekonomicznego. Drugi wariant najpełniej realizowały i realizują “azjatyckie tygrysy”. Pierwszą drogą kroczy do tej pory większość krajów postsocjalistycznych,

gdzie transfery socjalne pochłaniają ponad dwa razy więcej dochodu narodowego niż w innych krajach na Zachodzie. Do tej grupy państw postsocjalistycznych należy Polska, przede wszystkim z powodu eksplozji wydatków emerytalno-rentowych. Inne elementy zabezpieczeń socjalnych mają u nas zdecydowanie mniejszą skalę, ale za to ich ukierunkowanie pozostawia wiele do życzenia.

Konflikt między skalą zabezpieczeń socjalnych a rozwojem gospodarki, a także trwałym usuwaniem ubóstwa, zastrzają pewne perwersyjne efekty bodźcowe, związane ze źle ukształtowanymi zasiłkami. Jeden z tych efektów nazywa się pułapką bezrobocia. Pojawia się ona wtedy, gdy zasiłki są zbyt wysokie w porównaniu z możliwym zarobkiem i gdy można z nich długo korzystać. Słabną wtedy bodźce do poszukiwania pracy, a w miarę upływu czasu umiejętności zawodowe ulegają erozji. Szczególnie duże długoterminowe bezrobocie występuje w Europie Zachodniej, gdzie zasiłki były i są dużo bardziej wspaniałomyślne niż np. w Stanach Zjednoczonych, a ponadto istnieją tam liczne socjalne bariery w tworzeniu miejsc pracy.

By uniknąć pułapki bezrobocia, należy wyraźnie ograniczyć wysokość i czas pobierania zasiłków. Dodatkowo jest bardzo istotne, aby ze statusem bezrobotnego nie wiązały się jakieś ważne korzyści, tracone z chwilą podjęcia pracy, np. bezpłatna opieka lekarska. Jest to jeden z argumentów na rzecz powszechnej dostępności podstawowych usług medycznych, bo wówczas można z nich korzystać zarówno wtedy, gdy ma się miejsce pracy, jak i po jego stracie.

Pułapka bezrobocia zostanie jednak utrwalona i doprowadzi do pułapki trwałego uzależnienia od zasiłku, jeśli bezrobotny po utracie zasiłku może korzystać z niewiele niższej i bezterminowej pomocy socjalnej. Aby zapobiec takiej sytuacji, również ten rodzaj zasiłku powinien być – w stosunku do osób zdolnych do pracy – ograniczony w czasie. Uzasadnieniem odstępstwa od tej generalnej zasady może być tylko wyraźne udowodnienie niemożności znalezienia jakiegokolwiek pracy. Niełatwo to jednak sprawdzić. Innym rozwiązaniem praktykowanym w niektórych krajach jest uzależnienie wypłaty zasiłków od świadczenia okresowej pracy na rzecz danej społeczności, ale takie roboty publiczne trudno efektywnie zorganizować.

Zasygnalizowane skutki motywacyjne wiążą się z szerszym zagadnieniem – psychologicznym wpływem rozbudowanego systemu zabezpieczeń socjalnych na jego biorców. Zwraca na to uwagę polski psycholog Janusz Reykowski: „Każda polityka, która zawiera w sobie pierwiastek filantropii, niesie z sobą niebezpieczeństwo tworzenia w umysłach ludzi postaw roszczeniowych i eksploatorskich (...) Sytuacja otrzymywania jakichś dóbr bez wyraźnego osobistego wkładu może wywoływać poczucie niższości. Broniąc się przed nim, ludzie wykazują tendencję pomniejszania wartości tego, co otrzymują, a także przypisują negatywne cechy i niskie motywy tym, od których otrzymują”.

Priorytet dla usuwania biedy przez rozwój kraju

Wracając do celów przypisywanych państwu socjalnemu – redukcji ubóstwa, zwiększania bezpieczeństwa ekonomicznego, zmniejszania nierówności dochodu – trzeba jeszcze raz podkreślić, że nie są one identyczne, co więcej – zachodzi między nimi sprzeczność. Należy więc zdecydować, któremu z nich przyznać pierwszeństwo. Tutaj wkraczamy w sferę wartości. Jestem głęboko przekonany, że prymat powinno mieć trwale zmniejszanie zakresu biedy. Jest to mój sąd wartościujący, do którego chciałbym przekonać innych. Powszechne uznanie tego poglądu i otwartość na fachową wiedzę w dyskusji o środkach pomogłoby nam w uzyskaniu zgody w sprawach polityki społeczno-gospodarczej. Skupiłoby uwagę na warunkach uruchomienia szybkiego rozwoju gospodarki, tworzącego wiele produktywnych miejsc pracy, a także na takim zrewidowaniu skali i zasad odziedziczonego państwa socjalnego, aby było ono zgodne z tymi warunkami. To drugie oznacza skoncentrowanie zredukowanych zabezpieczeń socjalnych na ludziach zagrożonych autentycznym ubóstwem i rzeczywiście niezdolnych do pracy oraz wzmocnienie – dzięki reformom umożliwiającym lepsze wykorzystywanie pieniędzy podatników – tych członów państwa socjalnego, które służą rozwojowi gospodarki: oświaty i służby zdrowia. Byłaby to strategia szybkiego rozwoju, który dzięki redukcji bezrobocia i rosnącym indywidualnym dochodom umacniałby bezpieczeństwo ekonomiczne ludzi.

UPAŃSTWOWIONA FILANTROPIA

Dyskusja o państwowych zabezpieczeniach powinna dotyczyć ich skali, form oraz skuteczności z punktu widzenia przypisywanych im celów: redukcji sfery ubóstwa i zmniejszenia indywidualnego ryzyka ekonomicznego, a nie – samej ich zasadności.

Trzy mechanizmy

Taka dyskusja doprowadzi do racjonalnych wniosków, jeśli pamięta się, że osiągnięciu tych celów służą trzy mechanizmy:

1. wzrost indywidualnych dochodów, nierozzerwalnie związany z rozwojem całej gospodarki oraz indywidualna przeczorność w formie oszczędzania i – tam, gdzie jest to tylko możliwe – prywatnego ubezpieczenia się;
2. wsparcie ze strony rodziny, niepaństwowych organizacji pomocy wzajemnej i charytatywnej;
3. państwowe zabezpieczenia socjalne.

Te ostatnie nie są więc jedyną możliwą odpowiedzią na socjalne problemy, jakie rodzi wolny rynek lub – jak to określał jeden z rzeczników praw obywatelskich, używając języka “Trybuny Ludu” z początku lat pięćdziesiątych – “wilcze prawa kapitalizmu”. Właściwe rozwiązanie problemu polega na znalezieniu takiego połączenia wymienionych trzech mechanizmów, które będzie najlepiej służyć szybkiemu rozwojowi gospodarki, a więc ekonomicznemu awansowi ludzi oraz celom, jakie przypisuje się samemu państwu socjalnemu. Jest oczywiste, że w niezamożnym kraju, którego obywatele są w większości nie najlepiej sytuowani, podstawową rolę musi odgrywać trwały wzrost indywidualnych dochodów, uzależniony od rozwoju całej gospodarki – od zwiększenia liczby i produktywności miejsc pracy. Żadne zabezpieczenia socjalne nie są w stanie zastąpić tej podstawowej siły. Co więcej, trzeba uważnie patrzeć, czy skala i formy tych zabezpieczeń nie osłabiają sił napędowych gospodarki. W biednym kraju próba zwalczania ubóstwa przez wysokie zasiłki gwarantuje, że kraj ten z biedy nie wyjdzie.

Szukając najlepszych rozwiązań zapewniających rozwój, umożliwiających zwalczanie ubóstwa i ograniczanie nadmiernego ryzyka ekonomicznego, należy więc nie tylko mieć przed oczyma całość służących temu mechanizmów, ale i pamiętać, że wzrost lub niewłaściwe formy jednego z nich: właśnie systemu państwowych zabezpieczeń, wypierają mechanizmy pozostałe. Jeśli więc państwo socjalne przekroczy pewien krytyczny punkt, to społeczeństwo pada ofiarą swego rodzaju błędnego koła. Państwo to pozostaje samo na placu boju i wszystkim się wówczas wydaje, że tylko ono może przeciwdziałać ubóstwu i brakowi bezpieczeństwa ekonomicznego. Aby mogły się rozwinąć inne mechanizmy, trzeba wówczas ograniczyć zakres etatyzmu socjalnego. Oczywiście, jest to politycznie bardzo trudne. Łatwo się daje, trudno się odbiera. Ale bez tej operacji alternatywne rozwiązania nie rozwiną się na dostateczną skalę i zapanuje monopol państwa socjalnego na – mało skuteczne w biednym kraju – usuwanie biedy i nadmiernego ryzyka ekonomicznego.

Etap wypierania

W jaki sposób ekspansja tego państwa wypiera inne sposoby realizacji celów, które mu się przypisuje? Otóż – przede wszystkim – rozrost państwa socjalnego ogranicza indywidualny awans ekonomiczny i indywidualną przeczorność. Wysokie podatki zmniejszają dochód, jaki pozostaje do dyspozycji poszczególnych ludzi, a istnienie rozległego systemu państwowych zabezpieczeń redukuje skłonność do indywidualnego oszczędzania. To częściowo wyjaśnia, dlaczego w niektórych bogatych krajach z rozbudowanym państwem opiekuńczym ludzie odkładają mniejszą część swego dochodu niż w biednych krajach bez takiego systemu. Na przykład stopa oszczędności w 1993 r. w Chinach wynosiła 40 proc. PKB, w Indonezji – 32,7 proc., w Tajlandii – 34,2 proc., w Korei Południowej – 34,5 proc. Są to liczby o wiele wyższe niż odpowiednie

wskaźniki dla bogatych krajów Zachodu. Liczby te pokazują, że niezamożne kraje mogą bardzo wiele oszczędzać, a dzięki temu wiele inwestować. A jeśli mają one jednocześnie system gospodarczy umożliwiający trafny wybór projektów i sprawne wykorzystywanie szybko powiększającego się majątku wytwórczego, to owe duże oszczędności i inwestycje rodzą nadzwyczaj szybki rozwój gospodarczy.

Takiego tempa rozwoju nigdy nie osiągnie biedny kraj z silnie rozbudowanym państwem socjalnym, które ogranicza prywatne oszczędności i wymaga wysokich podatków, osłabiających bodźce do pracy i przedsiębiorczości. Tej charakterystyce odpowiada większość krajów postsocjalistycznych, a w tym – niestety – Polska.

Wspomniałem, że niektóre bogate kraje, zwłaszcza w Europie Zachodniej, mają silnie rozwinięty system zabezpieczeń socjalnych. Ktoś mógłby więc na to powiedzieć, że skoro państwa te stały się bogate, mając taki system, to wobec tego nie hamuje on rozwoju. Taki pogląd jest jednak fałszywy. Albowiem wtedy, gdy owe kraje rozwijały się szybko – w latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych – ich systemy socjalne były jeszcze stosunkowo skromne, a poza tym działały wówczas na świecie pewne siły przyspieszania rozwoju, które potem osłabły. Nadmierny rozrost państwa socjalnego w Europie Zachodniej nastąpił w latach siedemdziesiątych i później, czego wyrazem był szybki wzrost obciążeń gospodarki podatkami i wydatkami budżetowymi. A wtedy z całą mocą ujawniły się społeczne koszty: destabilizacja finansów publicznych, rosnący dług państwa, spadek tempa rozwoju, zwiększone bezrobocie. Pod wpływem tych kryzysowych zjawisk nawet bogate kraje Zachodu przeprowadzają rewizje i cięcia w swoim systemie socjalnym.

Opisany bieg zdarzeń podważa również często spotykane twierdzenie, że silnie rozwinięte państwo socjalne, nawet jeśli rodzi rozmaite społeczne koszty, było ceną za uratowanie kapitalizmu, który bez tego państwa zostałby obalony przez masy pracujące. Jednakże wtedy, gdy nastąpiła silna ekspansja tego państwa, wyraźnie szkodliwa dla gospodarki, kapitalizmowi nic już nie zagrażało.

Rozrost państwowych zabezpieczeń socjalnych wypiera również dobrowolne organizacje pomocy wzajemnej lub charytatywnej. Powstaje bowiem wówczas wrażenie, że państwo – a nie inni ludzie – ma obowiązek dbać o potrzebujących. Dawanie oparte na podatkowym przymusie zawęża więc sferę dawania wzajemnego i dobrowolnego, socjalny etatyzm spycha na margines autentyczne społecznikostwo.

Warto w tym miejscu wyjaśnić, że rozwojowi gospodarki kapitalistycznej przed wprowadzeniem państwa socjalnego towarzyszył bardzo szybki rozwój robotniczych stowarzyszeń pomocy wzajemnej. Były one finansowane z dobrowolnych składek członkowskich. Liczba zarejestrowanych członków tzw. *friendly societies* w Wielkiej Brytanii wzrosła z 2,8 mln w 1877 r. do 6,6 mln w 1910 r. i 9,5 mln w 1911 r., co oznacza, że większość pracowników fizycznych była objęta tym systemem dobrowolnych ubezpieczeń. Wspomniane stowarzyszenia opierały się na zasadzie pomocy wzajemnej. W odróżnieniu od państwowych zasiłków respektowały więc poczucie godności u jej beneficjentów i nie kształtowały u nich szkodliwego psychologicznego efektu uzależnienia. Organizacje te prowadziły też wobec swoich członków poważną działalność oświatową i wychowawczą, nastawioną na kształtowanie szacunku do pracy i indywidualnej przeczności. Jak widać, obraz dziewiętnastowiecznego “wilczego kapitalizmu”, w którym biedniejsi byli skazani wyłącznie na filantropię ze strony bogatych, należy do antykapitalistycznych komiksów. A poza tym można zapytać: dlaczego dobrowolne dzielenie się z ludźmi w trudniejszej sytuacji, jeśli tylko nie jest okazją do podkreślania swojej wyższości, miałyby być dyskwalifikowane za pomocą lekceważąco wypowiedzianego słowa “filantropia”, a państwowe zasiłki, oparte na przymusie podatkowym, miałyby mieć moralny prymat?

Wiele dobrowolnego dawania

To, czy dawanie jest dobrowolne, czy też finansowane z podatków, ma przy tym nie tylko aspekt moralny, ale i ekonomiczny. To drugie bowiem – poprzez wzrost obciążeń podatkowych – ogranicza prężność gospodarki, a więc i szanse ekonomicznego awansu biedniejszych ludzi. Dlatego niektórzy ekonomiści zastanawiają się, jak np. dzięki odpowiedniej edukacji zwiększyć skłonności ludzi do dobrowolnego pomagania innym. Nie będę w tym miejscu zajmować stanowiska w sprawie realności tego zamierzenia. Sądzę, że takiego pomagania powinno być jak najwięcej. Nie rozwinie się ono jednak na szeroką skalę, jeśli scena jest zdominowana przez nadmiernie rozwinięte państwo socjalne.

DOBRE I ZŁE WZORCE

JAPONIA: BLASKI I CIENIE

Japonia fascynuje niemal cały świat. Źródłem tej fascynacji jest jej szczególna kultura – słowa: samuraj, kamikadze, harakiri weszły do światowego słownika. Uwagę przykuwał również niebywale szybki do niedawna rozwój gospodarczy Japonii – trwający od końca XIX w., a szczególnie po II wojnie światowej. Japonia jest dotąd jedynym krajem spoza kręgu kultury europejskiej, który znalazł się w grupie kilkunastu najbardziej rozwiniętych państw świata.

W latach 1950–1979 Japonia osiągnęła najszybszy wzrost gospodarczy spośród wszystkich rozwiniętych krajów kapitalistycznych. W latach 1950–59 tempo wzrostu wynosiło tam 9,5 proc. rocznie, w latach 1960–69 10,5 proc., a w trudnych latach siedemdziesiątych – 4,9 proc.¹

Intelektualna łatwizna

Nadzwyczajne sukcesy nie tylko budzą podziw, ale i rodzą rozmaite popularne teorie, które wskazują na ich źródła. Głosi je nie tylko wielu dziennikarzy, ale niekiedy i ludzie z naukowymi tytułami. Jedna z tych teorii mówi, że sukces gospodarczy Japonii wynika po prostu z tego, że mieszkają tam Japończycy. Jest to odwoływanie się do jakichś nadzwyczajnych, psychokulturowych cech, które miałyby zasadniczo różnić Japończyków od innych społeczeństw (np. wyjątkowa pracowitość czy też pozostałości feudalnej lojalności i paternalizmu).

Różne społeczeństwa mają z pewnością rozmaite swoiste cechy, wynikające z ich szczególnej historii. Dotyczy to z pewnością również Japończyków. Jednakże łatwo wykazać, że te osobliwości nie mogły odegrać zasadniczej roli w gospodarczym sukcesie Japonii czy jakiegokolwiek innego kraju. Japończycy zaludniali Japonię również w XIX wieku, a wtedy kraj ten rozwijał się wolniej niż Europa Zachodnia. Podobnie błędne jest wyjaśnianie nadzwyczajnych sukcesów gospodarczych Korei Południowej przez jakieś nadzwyczajne cechy Koreańczyków. Do początku lat sześćdziesiątych Korea Południowa była bowiem rozpaczliwie biedna i powszechnie uważana za “chorego człowieka” Azji. Dopiero reformy gospodarcze podjęte w latach sześćdziesiątych – przede wszystkim stworzenie warunków do proeksportowego rozwoju – uruchomiły nadzwyczaj szybki rozwój gospodarczy, który zadziwił samych Koreańczyków. Ponadto Koreańczycy mieszkają również w Korei Północnej, która kilkadziesiąt lat temu była bardziej uprzemysłowiona niż Korea Południowa, a obecnie ma dochód narodowy ponad cztery razy mniejszy niż jej południowy rywal. Morał z tego wszystkiego jest prosty: upatrywanie wyłącznych lub głównych źródeł jakichś nadzwyczajnych sukcesów (lub niepowodzeń) społeczeństw w trudnych do precyzyjnego określenia szczególnych psychicznych cechach tych społeczeństw jest błędem. To przejaw swego rodzaju intelektualnej łatwizny. Zasadniczych przyczyn gospodarczych wyników należy szukać w trwałych warunkach gospodarczego działania dla ludzi w danym kraju. Dopiero gdy te wyjaśnienia nie są w stanie w pełni wytłumaczyć gospodarczego sukcesu lub klęski, można szukać uzupełniających przyczyn, m.in. w starannie zdefiniowanych psychospołecznych właściwościach społeczeństw. Do takich cech, które trzeba poważnie brać pod uwagę, należy poziom wykształcenia, natężenie ewentualnych konfliktów etnicznych, sposób wychowywania dzieci, rola rodziny.

Wszechpotężne państwo?

Druga popularna teoria usiłuje wyjaśnić wielkie sukcesy gospodarcze Japonii przez jakiś szczególny interwencjonizm państwa. Dla wielu twórcą tych osiągnięć jest słynne japońskie Ministerstwo Przemysłu i Handlu – MITI, które miało opracowywać strategiczne wizje rozwoju gospodarki, a następnie za pomocą rozmaitych narzędzi sprawiać, że stawały się one rzeczywistością. Niektórzy zwolennicy centralnego planowania z zawiścią spoglądają na Japonię jako na kraj, w którym ich ideał – rzekomo – zrealizowano.

Jest to, moim zdaniem, przejaw naiwności. Posłuchajmy lepiej faktów – i Japończyków. Jak wiemy, Japonia osiągnęła wielkie sukcesy m.in. w produkcji i eksporcie samochodów osobowych. Tymczasem – jak wskazuje znany japoński ekonomista Kenichi Ohmae – japońskie firmy samochodowe odniosły sukces wbrew planom swego rządu. Albowiem kilkanaście lat temu MITI doszło do wniosku, że dziewięć japońskich firm samochodowych nie ma szans przeżycia wskutek wielkiej przewagi amerykańskiej trójki z Detroit. Ten sam ekonomista podkreśla, że rzeczywiście konkurencyjne gałęzie japońskiego przemysłu, takie jak produkcja elektronicznego sprzętu konsumpcyjnego, kopiarek, sprzętu biurowego, samochodów, były całkowicie poza zasięgiem interwencjonizmu rządu². A jednocześnie – jak to zaznacza wybitny amerykański ekonomista Paul Krugman z Massachusetts Institute of Technology – wspierany przez państwo rozwój przemysłu stalowego w Japonii nie był zyskową inwestycją. Dwaj amerykańscy badacze, Richard Beason i David Weinstein, poddali analizie zależność między zakresem pomocy państwa (w postaci preferencyjnych kredytów, ulg podatkowych, subsydiów i ochrony przed importem), a tempem rozwoju 13 gałęzi japońskiego przemysłu w latach 1955–1990. Okazało się, że im większa pomoc, tym niższe tempo wzrostu. Japońscy urzędnicy najprawdopodobniej źle wybierali, lokując publiczne pieniądze w gałęziach o stosunkowo niskim potencjale rozwoju. Natomiast branże, które rozwijały się szczególnie dynamicznie, nie korzystały z takiego wsparcia i podjęły niekiedy ekspansję wbrew opiniom urzędników z MITI. Generalnie, prowadzone od dłuższego czasu szczegółowe studia japońskiej polityki gospodarczej skłaniają wielu badaczy do wniosku, że sukcesy japońskiego przemysłu nie zostały osiągnięte dzięki pewnym próbom szczegółowego sterowania jego rozwojem – lecz wbrew nim³. Sam miałem okazję w 1993 roku prowadzić rozmowy we wszystkich głównych instytucjach rządowych i gospodarczych Japonii i odniosłem wrażenie, że i tam można znaleźć zwolenników tego poglądu. Przedstawiciele samego MITI podkreślali zresztą, że czasy, gdy rząd usiłował silniej wpływać na strukturę gospodarczą Japonii, dawno minęły, a rolę swojego ministerstwa upatrywali w tworzeniu możliwości dyskusji między przedstawicielami biznesu i rządu na temat kierunków przyszłego rozwoju kraju. W samej administracji publicznej nie cieszy się już ono wysokim prestiżem. W ankiecie przeprowadzonej w 1993 roku wśród czołowych *civil servants* MITI zajęło trzecie miejsce na liście mało istotnych ministerstw i agencji rządowych⁴.

Z czego wobec tego wynika dość powszechne przekonanie, że za sukcesami gospodarczymi Japonii kryje się jakiś szczególny interwencjonizm, a zwłaszcza – działalność jednej potężnej rządowej instytucji? Myślę, że jest to wyrazem pospolitej skłonności do szukania przyczyn nadzwyczajnych zbiorowych sukcesów w jakimś jednym widocznym, spektakularnym zjawisku, a nie w połączeniu kilku – trudniejszych do zrozumienia i często bezosobowo działających – mechanizmów. Odwrotną stroną tej samej tendencji jest z kolei upatrywanie przyczyn rzekomych lub faktycznych niepowodzeń albo trudności w jednym, tym razem ukrytym, czynniku – spisku określonych sił: międzynarodowej finansjery, Międzynarodowego Funduszu Walutowego, zagranicznych doradców itp.

Prawdziwe czynniki sukcesu

A jak wyjaśnić wyjątkowe sukcesy gospodarcze Japonii? Myślę, że u ich podłoża nie leży żaden pojedynczy, wyjątkowy czynnik, ale wyjątkowy spłot czynników. Z wyjątkiem końca lat czterdziestych, Japonia, dzięki niskiej inflacji, miała w okresie powojennym mocny, stabilny pieniądz. Jest to kolejna wskazówka, jak nonsensowna jest teza, że pobudzanie gospodarki, czyli pompowanie do niej pustego pieniądza sprzyja jej szybkiemu rozwojowi. Japonia miała też dużo mniejsze niż przeciętne wśród krajów wysoko rozwiniętych (oraz zdecydowanie mniejsze niż w Polsce) obciążenie gospodarki zarówno podatkami, jak i wydatkami budżetowymi.

W gospodarce Japonii dominował i dominuje sektor prywatny. Firmy państwowe zajmują tam jeszcze mniej miejsca niż w krajach rozwiniętego kapitalizmu. Nawet koleje są w Japonii sprywatyzowane. Pierwsze prywatyzacje przeprowadzono w tym kraju jeszcze pod koniec XIX w., po tym, jak przejściowo – w epoce Meiji – państwo wzięło na siebie rolę inwestora w gospodarce. Szybko się z niej jednak wycofało. Kolejnym ważnym elementem japońskiej recepty na szybki rozwój było trwałe proeksportowe nastawienie przy silnej wewnętrznej konkurencji między krajowymi producentami, szczególnie w przemyśle. Dalej, po okresie burzliwych relacji między pracownikami a pracodawcami w pierwszej połowie lat pięćdziesiątych, w Japonii wykształcił się system stosunków pracy, które sprzyjają rozwojowi przedsiębiorczości, a więc inwestycjom

i tworzeniu miejsc pracy, a nie – krótkowzrocznemu przejadaniu zysku. Japońskie związki zawodowe zdają się na ogół rozumieć, że niezastąpionym źródłem wzrostu płac realnych i jak najpełniejszego zatrudnienia jest stałe podnoszenie produktywności pracy. Ten typ stosunków przemysłowych wiąże się częściowo z następnym ogniwem „japońskiego spłotu”: dużymi oszczędnościami i inwestycjami. Wreszcie trzeba wspomnieć o wysokim poziomie wykształcenia Japończyków i o wieloletniej stabilności politycznej, które umożliwiły prowadzenie polityki gospodarczej nastawionej na trwały wzrost ekonomiczny.

Poszczególne elementy tego spłotu czynników istnieją także poza Japonią. Wyjątkowo trudno jest natomiast sprawić, by wystąpiły one wszystkie naraz. Japonii się to udało. I w tym widziałbym główne źródła japońskiego cudu gospodarczego (i wyjątkowych osiągnięć innych „azjatyckich tygrysów”). Kraj, któremu udało się u siebie wprowadzić ten „japoński spłot”, ma szansę na wyjątkowe osiągnięcia gospodarcze.

Japońskie osobliwości instytucjonalne

Japoński system gospodarczy miał i – do pewnego stopnia – ciągle jeszcze ma pewne osobliwości. Jedną z nich jest cały tryb uzgadniania decyzji między różnymi szczeblami w dużych przedsiębiorstwach, co zabiera dużo czasu, ale ma zapewniać dużą sprawność realizacji raz podjętych decyzji. Inną charakterystyczną cechą było tzw. dożywotnie zatrudnienie pracowników w jednym przedsiębiorstwie. Należy jednak pamiętać, że obejmowało ono tylko ok. 25 proc. ogółu zatrudnionych – przypadających na wielkie korporacje⁵. A poza tym ci, którzy z tego korzystają, muszą się godzić na niekiedy drastyczne zmiany miejsca pracy w ramach przedsiębiorstwa⁶. W reszcie gospodarki działa elastyczny wolnokonkurencyjny rynek pracy. Za trzecią osobliwość uchodzi istnienie wielkich grup przedsiębiorstw – *keiretsu*, opartych na wzajemnym posiadaniu akcji przez członków grupy. Z tym się wiąże czwarta cecha specyficzna: wieloletnie, komfortowe stosunki wielkich przedsiębiorstw przemysłowych i określonych banków, często należących do tego samego *keiretsu*. Podobnie długofalowe stosunki – i to jest piąta osobliwość – łączyły producentów dóbr finalnych z ich poddostawcami. Wszystko to tworzyło szczególnie silny kolektywizm wewnątrz określonych struktur, połączony z ostrą konkurencją między nimi.

Te i inne osobliwości były do niedawna traktowane przez niektórych obserwatorów jako najważniejsze czynniki gospodarczego sukcesu Japonii i jej atuty w porównaniu z „liberalnymi” modelami anglosaskiej gospodarki. Ta interpretacja jest jednak mało przekonująca⁷. W odróżnieniu bowiem od wcześniej opisanych podstawowych cech japońskiej gospodarki, trudno przedstawić jasne mechanizmy, które prowadziłyby od owych osobliwości do szczególnie wysokiego tempa wzrostu. Sama rejestracja cech specyficznych nie wystarczy. Nie wszystko, co występuje w kraju gospodarczego sukcesu, musi być przyczyną tegoż sukcesu.

Na rzecz tej tezy dodatkowo przemawia to, co się od końca lat osiemdziesiątych dzieje z „japońskim modelem”. Otóż już w 1973 r. tempo wzrostu w Japonii bardzo wyraźnie spadło, do poziomu 3–4 proc. rocznie. W części było to ceną sukcesu: Japonia praktycznie dogoniła, zwłaszcza w przemyśle, najwyżej rozwinięte kraje świata i w związku z tym straciła swoistą „premię zapóźnienia” – możliwość kopiowania zagranicznych wzorców, co robiła tak dobrze. Innym czynnikiem było (i jest) starzenie się społeczeństwa, co obniża stopę oszczędności – i inwestycji. Ludzie starsi mniej bowiem oszczędzają niż młodzi, a korzystają z wcześniej zgromadzonych oszczędności. Istnieje więc ważna zależność między strukturą demograficzną społeczeństwa, oszczędnościami i inwestycjami oraz wzrostem gospodarczym.

Na to wszystko nałożyły się od końca lat osiemdziesiątych dodatkowe kłopoty: kryzys na rynku nieruchomości i w systemie bankowym oraz wzrost wartości jena w stosunku do dolara o 24 proc. w ciągu kilku lat, co obniżyło cenową konkurencyjność japońskich wyrobów. Japonia wkroczyła w długotrwałą recesję. I oto w tej nowej sytuacji te same osobliwości, które do niedawna uchodziły za źródło jej gospodarczego sukcesu, zaczęły być traktowane jako czynniki słabości i poddawane rewizji. Dostrzega się na przykład, że komfortowe stosunki wielkich przedsiębiorstw z lokalnymi bankami mogą być źródłem niepożądanej ekspansji, która grozi wielkim krachem. Decydowanie przez consensus wiąże się z ryzykiem rozmycia indywidualnej odpowiedzialności i nadmiernego zwolnienia tempa podejmowania decyzji. W niektórych wielkich japońskich przedsiębiorstwach, np. w Hondzie i Sanyo, następuje w związku z tym zmiana struktury zarządzania i podejmowania decyzji. Krytycznemu przeglądowi podlega też system dożywotniego zatrudnienia w wielkich korporacjach. Najprawdopodobniej pozostanie on tylko w stosunku do pracowników, którzy zostali

nim już objęci; nowi będą zapewne zatrudnieni na zasadach podobnych do występujących w innych krajach kapitalistycznych. Rozluźniają się też więzi w ramach niektórych *keiretsu*⁸.

Deformacje, kryzys, reformy

Jeszcze ostrzejszemu osądowi i próbom rewizji poddawane są te cechy japońskiej gospodarki, o których było od dawna wiadomo, że stanowią deformacje, obniżające przeciętną jakość życia w Japonii. Jedną z nich był (i jest) skrajny, antyrynkowy protekcjonizm wobec rolnictwa. Sprawiał on, że japońscy konsumenci płacili dwa razy więcej za żywność niż konsumenci w Stanach Zjednoczonych, a za mięso – cztery razy więcej. Doprowadziło to też do powstania ogromnych nadwyżek ryżu – za to z kolei płaci podatnik⁹.

Skrajny antyrynkowy interwencjonizm w rolnictwie jest fragmentem szerszego zjawiska: wysokich – formalnych i nieformalnych – barier importu w niektórych dziedzinach. Trzech znanych japońskich ekonomistów obliczyło, że japońscy konsumenci tracą z tego powodu co najmniej 75–110 mld dol., co stanowi 2,6–3,8 proc. dochodu narodowego. W uprzywilejowanych dziedzinach chroni się przy tym zaledwie 180 tys. miejsc pracy, i to ogromnym kosztem – roczny nakład na zachowanie jednego miejsca pracy szacowano na 60 tys. dol., co stanowi 2,7 rocznej płacy japońskiego robotnika. Innym kosztem jest hamowanie tworzenia dużo większej liczby miejsc pracy w dziedzinach rozwojowych¹⁰.

Japoński konsument był również bity po kieszeni ze względu na niską sprawność sektora usług, co było i jest z kolei wynikiem wewnętrznych barier konkurencji, wprowadzonych przez państwo. Oblicza się, że przeciętna wydajność w tym sektorze, zwłaszcza w handlu, bankowości i telekomunikacji, jest o 40–50 proc. niższa od wydajności w Stanach Zjednoczonych¹¹. Oznacza to, że jest w tym dziale sporo ukrytego bezrobocia.

Japonia ma więc jak gdyby dualny system gospodarczy: niezwykle sprawny, bo poddany konkurencji przemysł oraz mało efektywny dział usług i niektóre inne gałęzie płatne, gdzie konkurencji jest znacznie mniej. Tymczasem w miarę wzrostu poziomu dochodu na głowę mieszkańca udział przemysłu obniża się, a udział usług rośnie. Oznacza to, że bez liberalizujących reform w tej drugiej sferze Japonii grozi dalsze obniżanie tempa rozwoju.

Największa luka między wysokim pieniężnym dochodem *per capita* a jakością życia występuje w dziedzinie warunków mieszkaniowych. Nie jest to tylko wynik wysokiej gęstości zaludnienia – to samo występuje w końcu np. w Holandii, gdzie warunki mieszkaniowe są zdecydowanie lepsze – ale wypaczającego interwencjonizmu państwa, związanego z rolnictwem i z rynkiem nieruchomości. Sztuczne podbicie cen produktów rolnych podbija pośrednio ceny ziemi, a przez to ogranicza jej dostępność na cele mieszkaniowe. Sytuację pogarszają ostre przepisy uniemożliwiające przekazanie na te cele nawet gruntów o niskiej jakości. W rezultacie w Tokio leży odłogiem 160 tys. akrów bezproduktywnej ziemi – dwa razy więcej niż cały obszar zajęty przez prywatne domy¹².

Szukając głębszych przyczyn opisanego stanu rzeczy, dochodzimy do systemu politycznego Japonii. Od roku 1956 do 1993 rządziła tam jedna partia: Partia Liberalno-Demokratyczna (PLD). Z jednej strony umożliwiło to wieloletnie prowadzenie polityki gospodarczej, zapewniającej szybki wzrost gospodarczy, ale z drugiej strony doprowadziło do powstania owych deformacji, które tak obniżały jakość życia w Japonii. PLD była bowiem silnie uzależniona – również w sensie finansowym – od grup interesu, którym zapewniała przywileje – odwrotną stronę wspomnianych deformacji. Szczególny podział kraju na okręgi wyborcze zapewniał na dodatek nieproporcjonalnie wielkie wpływy ludności wiejskiej, z którą partia ta była szczególnie powiązana. Ordynacja wyborcza, obowiązująca od 1899 r., sprzyjała powstawaniu frakcji w partiach i korupcji politycznej (a także osobistej)¹³.

Kryzys gospodarczy i seria skandali politycznych od końca lat osiemdziesiątych odsunęły od niepodzielnej władzy PLD. Japonia wkroczyła w okres politycznego chaosu – i zmian. Od sierpnia 1993 do końca 1994 miała trzech premierów. Ale zarazem uchwalono nową ordynację wyborczą, która przeciwdziałała wymienionym wypaczeniom. Trwa intensywna restrukturyzacja systemu partyjnego.

Przełom w systemie politycznym otworzył drogę do liberalizacji – i dzięki temu do usuwania wspomnianych deformacji w gospodarce¹⁴. Japończycy mają szansę, że mniej korzyści będzie przypadać dobrze zorganizowanym grupom interesu, a więcej – szerokim kręgom społeczeństwa. Skorzysta na tym jakość życia w tym kraju.

¹ Zob. Hermann Van der Wee, *Prosperity and Upheaval. The World Economy 1945–1980*, New York 1986, s. 50.

² Zob. *No Thanks to Government*, “Newsweek”, 6 marca 1989, s. 11.

³ Chalmers Johnson, autor książki *MITI and the Japanese Miracle*, California 1982, stwierdza, że “...wysokie tempo wzrostu gospodarczego wynikało z ekonomicznych reakcji sektora prywatnego na siły rynku, a nie z interwencji rządu”.

⁴ Zob. Emiko Terazono, *Success Has Whittled Away MITI's Powers*, “Financial Times”, 6 grudnia 1994, s. V.

⁵ Zob. Peter Drucker, *The Problems of Success*, “Foreign Affairs”, kwiecień 1978, s. 571.

⁶ Zob. rozdz. “Kapitalistyczne bezrobocie”.

⁷ Por. P. Drucker, *op. cit.*

⁸ Na temat rewizji “japońskiego modelu” zob. *Losing its Way*, “The Economist”, 18 września 1994, s. 78–79; *Japanese Industry*, “Financial Times”, 6 grudnia 1994.

⁹ P. Drucker, *op. cit.*, s. 576.

¹⁰ Zob. Yoko Sazanami, Shujiro Urata, Hiroki Kawai, *Measuring Costs of Protection in Japan*, Washington 1995.

¹¹ Zob. *Japanese Industry*, “Financial Times”, *op. cit.*

¹² Zob. Kenishi Ohmae, *For Japan's Economy: A Call to Arms*, “The Wall Street Journal”, 13 stycznia 1994.

¹³ Zob. *Japans Long March*, “The Economist”, 1 października 1994, s. 74–75; Stanisław Grzymkowski, *Czas na zmiany*, “Rzeczpospolita”, 24–26 grudnia 1994, s. 12.

¹⁴ Zob. *Japanese Industry*, *op. cit.*

TYGRYSI SPLOT

Prezentacja tygrysów

Najstarszym “azjatyckim tygrysem” jest Japonia, która rozpoczęła pościg za Zachodem już w końcu XIX wieku, ale prawdziwego przyspieszenia nabrała z początkiem lat pięćdziesiątych obecnego stulecia. Na początku lat sześćdziesiątych do wyścigu dołączyły cztery dalsze kraje: Tajwan, Korea Południowa, Hongkong i Singapur. Wreszcie w latach siedemdziesiątych na tor szybkiego rozwoju weszły takie państwa, jak Tajlandia, Malezja i Indonezja. Najmłodszym “tygrysem” są Chiny, które w latach 1977–1987 podwoiły swój dochód narodowy. W ich ślady zdaje się iść Wietnam. Te dwa ostatnie kraje zasługują jednak na odrębne omówienie, jako przykłady postkomunistycznej transformacji w azjatyckim wydaniu. Dodam, że źródeł szybkiego wzrostu postkomunistycznych “azjatyckich tygrysów” należy szukać m.in. w ich szczególnej strukturze gospodarczej na starcie: wiele łatwego do sprywatyzowania rolnictwa, mało zdeformowanego przez socjalizm przemysłu.

Według opublikowanego w 1993 r. raportu Banku Światowego¹, wzrost gospodarczy w latach 1960–1992 r. był w grupie “azjatyckich tygrysów” trzy razy szybszy niż w Ameryce Łacińskiej i w Azji Południowej oraz pięć razy szybszy niż w subsaharyjskiej Afryce, a także znacznie szybszy niż w rozwiniętych krajach kapitalistycznych i w krajach naftowych. Tej nadzwyczajnej dynamice gospodarczej towarzyszyły stosunkowo małe rozpiętości dochodu, zdecydowanie mniejsze niż w większości krajów Ameryki Łacińskiej i w wolniej rozwijających się krajach samej Azji, np. na Filipinach. Pewne siły dynamicznego rozwoju, działające wśród “azjatyckich tygrysów” umożliwiły zatem szybki awans materialny ludziom biednym i w ten sposób przeciwdziałały potęgowaniu się ekonomicznych rozpiętości. Szybki rozwój gospodarczy przy stosunkowo niewielkich nierównościach doprowadził wśród “azjatyckich tygrysów” do radykalnej poprawy podstawowych wskaźników społecznych. Na przykład średnia długość życia wzrosła tam z 56 lat w 1960 r. do 71 w 1990 r. Odsetek ludzi żyjących w absolutnej nędzy, tzn. pozbawionych dostatecznego dostępu do żywności, czystej wody i dachu nad głową, spadł w Indonezji z 58 proc. w 1960 r. do 17 proc. w 1990 r. W tym samym czasie wskaźnik ten obniżył się w Indiach z 54 do 43 proc.

Wątpliwe teorie

Wschodnioazjatycki cud gospodarczy wywołał, oczywiście, ogromne zainteresowanie i doprowadził do powstania rozmaitych teorii, które próbują go wyjaśnić. Niektóre z nich odwołują się do czynników najbardziej widocznych lub spektakularnych. Jedna z takich powierzchownych teorii próbuje wytłumaczyć osiągnięcia gospodarcze “azjatyckich tygrysów” ich “azjatyckością”, tzn. faktem, że są to kraje położone w Azji (Wschodniej). Nie jest to jednak poważne wyjaśnienie, bowiem bardzo szybko rozwijały się również niektóre kraje położone poza tą częścią świata. Na przykład Niemcy Zachodnie w latach 1950–1960 powiększały swój dochód narodowy średnio o 8 proc. rocznie. Wielkim dynamizmem charakteryzowały się też Włochy. Jednocześnie zaś nie brak w Azji krajów, które się wolno rozwijały. We wschodniej części tego kontynentu należały do nich Filipiny, a w Azji Południowej – Indie; dopiero niedawno – po częściowym usunięciu wszechobecnej, paralizującej interwencji państwa – nabrały one trochę tygrysięj dynamiki.

Warto pamiętać, że przed wystąpieniem wschodnioazjatyckiego cudu gospodarczego nikt właściwie go nie oczekiwał. W 1947 r. raport rządowy przedstawiał bardzo pesymistyczny obraz pewnego kraju: pracownicy stronią od ciężkiej, produktywnej pracy. Wydajność pracy spada, a płace są za wysokie. Przedsiębiorstwa są nieefektywne i zależą od subsydiów. Kraj jest niekonkurencyjny i grozi mu, że stanie się trwałym ciężarem dla reszty świata. Ten rządowy raport powstał w... Japonii. Podobnie Korea Południowa jeszcze do początku lat sześćdziesiątych uważana była za kraj utrzymywany przy życiu jedynie dzięki amerykańskim subsydium. To groźba ich redukcji wymusiła zresztą w tym kraju zmianę polityki gospodarczej, a ta dała niespodziewanie dobre wyniki.

Trzeba zatem sceptycznie podchodzić do wyjaśnień, które za główny czynnik sukcesu uważają jakieś wspólne podłoże kulturowe “azjatyckich tygrysów”. Szczególnie rozpowszechniona jest moda na traktowanie konfucjanizmu jako sprężyny szybkiego rozwoju. Budzi to jednak podwójne wątpliwości. “Azjatyckie tygrysy” są bardzo różnorodne kulturowo. Wpływy konfucjanizmu, wywodzącego się – jak pamiętamy – z Chin, są obecne na Tajwanie, w Hongkongu, Singapurze, ale już nie w Tajlandii czy Indonezji. A poza tym konfucjanizm był podstawą wszechobecnej biurokracji, a ta odgrywała w samych Chinach często rolę wsteczną, nieufnie podchodząc do handlu i prywatnego kapitału. Chińskie miasta nie miały autonomii, z jakiej korzystały miasta na Zachodzie. Cesarskie edykty w Chinach kładły też kres ważnej działalności odkrywczej.

Na przykład w latach 1405–1433 chińska flota złożona z setek statków odbywała wyprawy, zawijając do portów od Malakki do Zanzibaru. Największe statki miały 1500 ton wyporności. Ale w 1436 r. cesarski edykt zakazał budowy pełnomorskich okrętów i wręcz istnienia statków o więcej niż dwóch masztach. Chiny odwróciły się od świata, a ich morskie granice stanęły otworem przed najeźdźcami.

Jeśli “azjatyckość” miała jakikolwiek wpływ na to, że w Azji Wschodniej powstała grupa szybko rozwijających się krajów, to tylko przez znany z antropologii mechanizm dyfuzji kulturowej, tzn. przejmowanie pewnego modelu rozwoju sprawdzonego w jednym kraju przez inne kraje tego samego regionu. Na czym jednak polega ten model? Jakie jego składniki zapewniają tak ogromny dynamizm gospodarczy?

Wyjaśnienie pierwszego rzędu

Na to ostatnie pytanie możemy łatwo odpowiedzieć, jeśli zaczniemy od czynników pierwszego rzędu, stosunkowo płytko położonych. Tutaj nie ma praktycznie sporów co do źródeł wschodnioazjatyckiego sukcesu gospodarczego. Na tym pierwszym poziomie wzrost gospodarczy zależy od tempa, w jakim powiększa się majątek wytwórczy kraju, oraz od tempa wzrostu produktywności tego majątku, zarówno wcześniej nagromadzonego, jak i uruchomionego w danym okresie. Majątek wytwórczy ujmuje się wężej lub szerzej. W szerszym ujęciu obejmuje on nie tylko budowle, drogi i maszyny, ale także wiedzę i umiejętności ludzi, czyli kapitał ludzki. Nowe porcje majątku wytwórczego nazywa się inwestycjami. Inwestycje muszą być pokrywane, czyli finansowane, z oszczędności tej części wytworzonych w kraju dochodów, której nie przeznaczają się na konsumpcję. Inwestycje mogą jednak pochodzić również z zagranicy. Wreszcie wzrost produktywności majątku wytwórczego wyraża się w tym, że strumień realnych (oczyszczonych z inflacji) dochodów wytworzonych przy jego pomocy rośnie szybciej niż sam majątek.

Otóż wyjątkowy dynamizm “azjatyckich tygrysów” bierze się stąd, że bardzo szybko powiększały swój majątek wytwórczy, oszczędzając i inwestując dużą część bieżących dochodów, a jednocześnie osiągały – średnio – wysokie tempo wzrostu produktywności. W 1965 r. oszczędzana część dochodów (nazywana stopą oszczędności) była wśród “azjatyckich tygrysów” mniejsza niż w Ameryce Łacińskiej. W 1990 r. przewyższała ją prawie o 20 punktów procentowych. W 1965 r. stopa inwestycji w obu grupach krajów była jednakowa, a w 1990 r., “azjatyckie tygrysy” inwestowały dwa razy większy odsetek swoich dochodów niż kraje Ameryki Łacińskiej. Jednocześnie te pierwsze, średnio rzecz biorąc, szybciej powiększały produktywność swego szybko rosnącego majątku wytwórczego niż inne kraje Trzeciego Świata.

Dawne kraje socjalistyczne miały również wysoką stopę oszczędności i inwestycji. Była ona w pewnym sensie wymuszana na społeczeństwie przez niedemokratyczny i nierynkowy system, w którym państwo–partia kontrolowało podział globalnego dochodu na część konsumowaną i inwestowaną (a także decydowało o wyborze kierunków i projektów inwestycyjnych). Dużym inwestycjom towarzyszyło jednak w socjalizmie stosunkowo niskie, a z biegiem czasu malejące, tempo wzrostu produktywności. Prowadziło to do spadku początkowo stosunkowo wysokiego tempa wzrostu gospodarczego i – w efekcie – do powstania ogromnej luki w poziomach rozwoju między krajami socjalistycznymi i kapitalistycznymi. Jaskrawo to widać przez porównanie krajów, które jeszcze kilkadziesiąt lat temu miały podobny poziom dochodu narodowego na jednego mieszkańca: NRD z RFN, Czechosłowacji z Austrią, Polski z Hiszpanią, Korei Północnej z Koreą Południową.

Główna osobliwość “azjatyckich tygrysów” polega wobec tego na tym, że udało się im połączyć wyjątkowo wysokie oszczędności i inwestycje z szybkim i trwałym tempem powiększania produktywności majątku wytwórczego. Co kryje się za tym “tygrysim splotem”? Tu dochodzimy do czynników głębiej położonych, których identyfikacja budzi znacznie więcej sporów. O tym jednak w następnym rozdziale.

¹ Zob. *The East-Asian Miracle*, Washington 1993.

SPRĘŻYNY TYGRYSIEGO SKOKU

Osiem wschodnioazjatyckich “tygrysów” – Japonia, Korea Południowa, Tajwan, Hongkong, Singapur, Malezja, Tajlandia i Indonezja – przez trzydzieści ostatnich lat rozwijało się w tempie zdecydowanie szybszym niż inne kraje świata.

Trzy wyjaśnienia wschodnioazjatyckiego cudu

Co kryje się za tym tygrysim splotem wielkich inwestycji i szybko rosnącej wydajności? Tutaj rozpoczynają się spory i to zarówno wśród ekonomistów, jak i wśród szerszej publiczności. Myślę, że spory te można rozstrzygnąć, poddając znane fakty prostej, logicznej analizie. W tym celu musimy najpierw wprowadzić pojęcia fundamentalnych czynników rozwoju (krótko: fundamentów), takich jak: prawo i struktura własności, stabilność pieniądza, stosunek do świata zewnętrznego, obciążenie gospodarki podatkami i wydatkami budżetowymi itp. Działalność państwa wobec gospodarki polega na tworzeniu i umacnianiu fundamentów albo na rozmaitych szczególnych interwencjach, np. wspieraniu określonych gałęzi przemysłu, utrzymywaniu zaniżonej stopy procentowej, tworzeniu specjalnych banków inwestycyjnych, preferencyjnych kredytach. Ci, którzy domagają się “interwencjonizmu państwa”, mają zwykle na myśli właśnie takie formy jego aktywności, tak jak gdyby tworzenie i umacnianie fundamentów nie było istotne dla rozwoju gospodarki i nie oznaczało bardzo aktywnego państwa¹.

Te proste rozróżnienia pozwalają nam na sformułowanie trzech konkurencyjnych stanowisk w sprawie sprężyn tygrysiego skoku:

1. główną sprężyną był szczególny interwencjonizm państwa; fundamenty były mało istotne;
2. istotne były zarówno czynniki fundamentalne, jak i pewne szczególne interwencje;
3. główną siłą napędową był wyjątkowy zakres istnienia fundamentów; szczególne interwencje były mało istotne, a niekiedy szkodliwe.

Wątpliwe interwencje

Najpierw musimy się oprzeć pokusie opowiedzenia się za hipotezą nr 2 tylko dlatego, że jest ona w środku. Mechaniczne hołdowanie zasadzie “złotego środka” prowadzi niekiedy na manowce. Prawda nie zawsze leży pośrodku. Lepiej stosować – wobec dobrze sprawdzonych faktów – odrobinę logiki. W naszym wypadku chodzi o zasadę, że zjawisko wspólne dla omawianych krajów – wyjątkowo szybki rozwój gospodarczy – należy tłumaczyć czynnikami wspólnymi dla wszystkich tych krajów. Tego prostego kryterium nie spełniają szczególne interwencje. Występowały one bowiem tylko w niektórych “azjatyckich tygrysach”: Japonii, Korei Południowej i Singapurze. W innych, zwłaszcza w Tajlandii i Hongkongu, były one praktycznie nieobecne. Ale cała ósemka krajów wschodniej Azji osiągnęła bardzo szybki wzrost gospodarczy.

Z całą pewnością możemy więc odrzucić stanowisko nr 1, które sprężyn szybkiego wzrostu upatruje w szczególnym interwencjonizmie, a pomija znaczenie fundamentów rozwoju. Gdyby stanowisko to było prawdziwe, to najszybszy rozwój gospodarki musiałby dawać socjalizm. W najwyższym stopniu rozwinął on bowiem interwencjonizm państwa, przez co w najwyższym stopniu też zniósł fundamentalne czynniki rozwoju.

Nie wytrzymuje również logicznego testu stanowisko nr 2, które uznaje wprawdzie rolę fundamentów, ale przypisuje dodatkowo duże znaczenie pewnym szczególnym interwencjom. Takie wątpliwe stanowisko prezentuje raport Banku Światowego pt. “Wschodnioazjatycki cud”, który zresztą przytacza wiele faktów pozwalających na podważenie tegoż stanowiska². Chodzi nie tylko o podniesioną już kwestię, że szczególne interwencje występowały tylko w niektórych krajach wschodniej Azji, zaś wyjątkowo szybki rozwój – we wszystkich. Uwagę budzą dodatkowo następujące sprawy. Po pierwsze – dokładna analiza pewnych

interwencji tam, gdzie je stosowano, pokazuje, że były one lub mogły być szkodliwe dla gospodarki danego kraju. Taki charakter miała np. w Korei Południowej w latach siedemdziesiątych ekspansja inwestycyjna w przemyśle ciężkim, sterowana przez państwo. Przyczyniła się ona do wzrostu zadłużenia zagranicznego tego kraju i odciągnęła środki od bardziej proeksportowych gałęzi gospodarki. Fakty te skłoniły rząd południowokoreański do korekty polityki gospodarczej, a następnie – do rozpoczęcia liberalizacji gospodarki.

Po drugie – nawet wśród tych “azjatyckich tygrysów”, gdzie uprawiano pewien szczególny interwencjonizm, miał on zdecydowanie mniejsze natężenie niż w zdecydowanej większości krajów Trzeciego Świata, nie wspominając już o byłych krajach socjalistycznych. Tak np. stopień ochrony celnej rynku wewnętrznego w 1987 r. wynosił średnio w krajach Azji Wschodniej 21 proc., w Azji Południowej – 77 proc., w Ameryce Łacińskiej – 33 proc. (od tego czasu wszystkie te kraje zmniejszyły stopień protekcjonizmu).

Po trzecie – skutki szczególnych interwencji, choć niekoniecznie pozytywne, mogły być w krajach wschodniej Azji – dzięki istnieniu czynników fundamentalnych – lepsze niż w innych krajach, gdzie owych fundamentów w takim zakresie nie było. Szczególnie duże znaczenie miało tu proeksportowe nastawienie gospodarki. Umożliwiało ono znacznie szybszą korektę błędów polityki gospodarczej niż w krajach izolujących się od świata zewnętrznego. Wyniki osiągane na rynkach zagranicznych są w krajach o proeksportowej orientacji ważnym źródłem informacji o trafności lub mylności danej interwencji.

Po czwarte – te “azjatyckie tygrysy”, które podejmowały szczególne interwencje, miały zarazem kompetentną administrację gospodarczą, dużo lepszą niż w zdecydowanej większości krajów o podobnym lub niższym poziomie rozwoju. Próby naśladownictwa szczególnych wschodnioazjatyckich interwencji przy gorszej administracji publicznej muszą dać gorsze wyniki. Jeśli więc nawet – co wydaje się wątpliwe – szczególny interwencjonizm był w niektórych krajach wschodniej Azji istotnym czynnikiem rozwoju, to nie wynika jeszcze z tego żaden pozytywny wniosek dla innych krajów.

I wreszcie po piąte – zanikają zewnętrzne warunki, które pozwalały niektórym “azjatyckim tygrysom” na uprawianie szczególnych interwencji. Tak np. porozumienia w ramach GATT wykluczają szczególnie agresywne formy promocji eksportu, a zwiększona ruchliwość kapitału sprawia, że próby zaniżania stóp procentowych grożą tym, iż ucieknie on za granicę.

Rzecz w fundamentach

Po odrzuceniu stanowiska nr 1 i 2 pozostaje nam wyjaśnienie nr 3: główną siłą napędową szybkiego rozwoju “azjatyckich tygrysów” był wyjątkowy zakres, w jakim wprowadziły one w życie fundamentalne czynniki rozwoju. I rzeczywiście – w każdym z tych krajów dostrzegamy pewne wspólne elementy, które jesteśmy w stanie – na podstawie dostępnej wiedzy – powiązać z szybkim rozwojem gospodarczym. Jednym z tych czynników sukcesu była zdecydowanie wyższa niż w większości innych krajów Trzeciego Świata stabilność pieniądza, dzięki twardej polityce pieniężnej i budżetowej. Sprzyja to oszczędzaniu i inwestowaniu. Drugim elementem był przeciętnie większy zakres własności prywatnej, a mniejszy – państwowej. Trzeci składnik to nastawienie proeksportowe: bodźce do eksportu nie były słabsze niż bodźce do produkcji głównie na rynek wewnętrzny. Dzięki tej orientacji krajowi producenci musieli nieustannie stawiać czoło zagranicznej konkurencji oraz mogli i musieli korzystać z zagranicznych wzorców.

Czwartym czynnikiem sukcesu było niskie obciążenie gospodarki podatkami i wydatkami budżetowymi. W ramach ogólnie niskich wydatków dużo przeznaczono przy tym na podstawową oświatę i inwestycje w infrastrukturę, a bardzo mało na klasyczne cele socjalne. Piątym fundamentem były elastyczny rynek pracy i prorozwojowe stosunki pracy: zyski przedsiębiorstw były chronione przed nadmiernym naporem płac i służyły inwestycjom, a te tworzyły nowe miejsca pracy i wyższą jej produktywność, co sprawiało, że szybko mogły rosnąć realne zarobki. Ten piąty fundament istniał głównie dzięki prywatnemu charakterowi przedsiębiorstw oraz brakowi agresywnych związków zawodowych. Szóstym składnikiem było to, że przeważały wolne ceny; cen kontrolowanych i wypaczonych było zdecydowanie mniej niż w innych krajach Trzeciego Świata. Wreszcie po siódme – “azjatyckie tygrysy” odznaczały się wieloletnią stabilnością polityczną. Była ona istotna jako podstawa do trwałego budowania fundamentów szybkiego rozwoju, a nie sama w sobie. Stabilność polityczna w połączeniu z dobrą polityką gospodarczą daje Koreę Południową, stabilność polityczna w połączeniu ze złą polityką – Koreę Północną.

Porównując “azjatyckie tygrysy” z innymi krajami, które miały niegdyś podobnie niski poziom dochodu na jednego mieszkańca, dostrzegamy, że żaden z nich nie wprowadził u siebie tylu fundamentów rozwoju.

Wyjątkowo szeroki zakres tych czynników daje więc nam wystarczające wyjaśnienie sprężyn tygrysięgo skoku. Poszczególne sprężyny jesteśmy w stanie powiązać z bezpośrednimi przyczynami szybkiego gospodarczego wzrostu: wysokimi oszczędnościami i inwestycjami oraz szybkim wzrostem produktywności. Na przykład za tym pierwszym czynnikiem kryje się głównie stabilność pieniądza, atrakcyjne oprocentowanie wkładów oszczędnościowych, stabilność prawna prywatnej własności, prorozwojowe stosunki pracy chroniące przed “przejadaniem” zysku. Zaś za drugim – prywatna własność, proeksportowe nastawienie, rynek i konkurencja. Dostarczały one w sumie silnych bodźców do podejmowania i realizowania tych decyzji.

Można też pokazać, że niektóre sprężyny szybkiego rozwoju służyły zarazem usuwaniu ubóstwa i w ten sposób przeciwdziałały powstawaniu dużych rozpiętości dochodu. Tak np. nastawienie proeksportowe umożliwiło początkowo biednym krajom Azji wykorzystanie ich głównego atutu: taniej pracy. Rozwijały się więc głównie gałęzie pracochłonne, tworząc wiele nowych miejsc pracy. Temu samemu sprzyjały też prorozwojowe stosunki pracy.

Formuła na szybki rozwój, który stopniowo przynosi coraz lepsze owoce, jest więc prosta: jak najwięcej fundamentów rozwoju. Takie były od samego początku, od wielkiego przełomu w 1989 r., główne założenia strategii dla Polski.

¹ Zob. rozdz. “Kiedy interweniować?”

² *Ibidem*.

CHORE TYGRYSY

Jedną z największych niespodzianek 1997 r. był makroekonomiczny kryzys, który dotknął niektóre „azjatyckie tygrysy”, przede wszystkim Koreę Południową, a także Tajlandię, Indonezję i Malesję. Z wielkimi problemami gospodarczymi zmagają się nadal Japonia, a wysoki odsetek złych kredytów udzielonych w Chinach przez państwowe banki państwowym przedsiębiorstwom rodzi obawy o stabilność gospodarczą tego wielkiego kraju.

Kryzys spowodował radykalne obniżenie przewidywanego tempa wzrostu gospodarki czterech pierwszych krajów. Jeszcze na początku 1997 r. oczekiwano, że w 1998 r. Korea Południowa będzie rozwijać się w tempie niemal 7 proc., dziś jej tempo wzrostu ocenia się na 1,8 proc. Prognozy dla Tajlandii zrewidowano z 7,1 proc. do 1,3 proc., a dla Indonezji – z 7,5 proc. do 3 proc. Taka jest społeczna cena dopuszczenia do destabilizacji gospodarki.

Główną przyczyną zaburzeń w gospodarce omawianych krajów było nadmierne zadłużenie się krajowych przedsiębiorstw za granicą, co doprowadziło do gwałtownego spiętrzenia się wymaganych płatności i w efekcie do serii wymuszonych dewaluacji lokalnych walut, kryzysu płatniczego w stosunkach z zagranicą oraz bankructw dużych banków i przedsiębiorstw. Choroba rozpoczęła się w lipcu 1997 r. w Tajlandii, w sierpniu dotarła do Malesji, w październiku do Indonezji. Z największą siłą wystąpiła ona jednak, począwszy od listopada 1997 r., w Korei Południowej, gdzie – jak się okazało – przedsiębiorstwa, z ogromnymi konglomeratami przemysłowo-finansowymi (*czebolami*) na czele, zadłużyły się za granicą na sumę prawie 200 mld. dolarów. Wszystkim tym krajom musiał przyjść z pomocą Międzynarodowy Fundusz Walutowy – rzecz nie do pomyślenia jeszcze rok temu.

Do makroekonomicznego kryzysu przyczynił się zbyt słaby nadzór nad krajowymi bankami oraz istnienie nieprzejrzystych, wielkich grup gospodarczych typu wspomnianych *czeboli*, które wymykały się dyscyplinującej ręce rynku, a jednocześnie utrzymywały korupcyjne powiązania ze światem polityki.

Czy to wszystko oznacza, że „azjatyckie tygrysy” okazały się mitem? Taki wniosek byłby błędny.

Po pierwsze, kryzys nie dotknął wszystkich krajów zaliczanych do tej grupy. Poza jego zasięgiem pozostały – przynajmniej do tej pory – Tajwan, Hongkong i Singapur.

Po drugie – wszystkie „azjatyckie tygrysy”, włącznie z tymi, które zostały objęte zaburzeniami gospodarczymi, osiągnęły w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat ogromny, autentyczny postęp gospodarczy. Udało się to przy stosunkowo małych nierównościach dochodu i zdecydowanej redukcji sfery biedy. Na przykład odsetek ludzi żyjących w absolutnej nędzy spadł w Indonezji z 58 proc. w 1960 r. do 17 proc. w 1990 r.

Ekonomiści nie są zgodni w ocenie owych osiągnięć. Wiele jednak wskazuje, że można do nich zaliczyć stabilność pieniądza, niskie podatki i wydatki budżetu oraz jego niewielki deficyt, prywatny charakter gospodarki i jej proeksportowe nastawienie. W tym zakresie nadal warto się uczyć od „azjatyckich tygrysów”. A dodatkowo można się uczyć na błędach niektórych z nich, wzmacniać ostrożnościowy nadzór nad bankami oraz przeciwdziałać tworzeniu się rozrośniętych i nieprzejrzystych organizmów w gospodarce.

SZWECJA: RAJ ZBANKRUTOWANY

Jeszcze nie tak dawno dwa kraje wabiły wielbicieli “trzeciej drogi” między kapitalizmem a socjalizmem: Jugosławia i Szwecja. Jugosławia rozpadła się w tragicznych okolicznościach. Nie stało się to z powodu jej samorządowego modelu, lecz wskutek głęboko zakorzenionych konfliktów etnicznych. Wiadomo jednak – i z teorii, i z praktyki – że system samorządowy, jaki przyciągał uwagę zwolenników “trzeciej drogi”, jest mniej dynamiczny niż konkurencyjna gospodarka kapitalistyczna. Dlatego w warunkach swobody wyboru ustroju gospodarczego mało kto opowiada się dziś za modelem samorządowym.

Najpierw kapitalizm

Problemy Szwecji są dużo mniej dramatyczne. Dlatego można jeszcze znaleźć polityków, często posługujących się hasłem socjaldemokracji, którzy uważają “model szwedzki” za wzorzec dla Polski. Jest to grube i niebezpieczne nieporozumienie. Albowiem system ten zaczął być wprowadzany w Szwecji w latach trzydziestych – gdy istniała tam już prężna gospodarka kapitalistyczna i na jej podłożu się on utrzymywał. Istniał więc już silnik, który napędzał rozwój gospodarczy. Jak podkreśla szwedzki ekonomista Peter Stein (z którego artykułu zaczerpnąłem sporo danych)¹, najpierw był szwedzki sukces gospodarczy, a potem “model szwedzki”. Mimo tak sprzyjających warunków, model ten ostatecznie w praktyce zbankrutował i dla ratowania gospodarki dokonuje się jego rewizji.

W 1870 r. Szwecja była biedniejsza niż większość innych krajów Europy Zachodniej, ale przez następne kilkadziesiąt lat nadrobiła ten dystans i stała się wytwórcą i eksporterem skomplikowanych produktów przemysłu. Na ten sukces złożyły się duże rozmiary kraju przy stosunkowo niewielkiej liczbie ludności, spore bogactwa naturalne i 150 lat pokoju – wtedy, gdy reszta Europy wykrwawiała się w wojnach. Nade wszystko jednak trzeba wspomnieć o wolnokonkurencyjnej kapitalistycznej gospodarce, która od samego początku powstawała w konkurencji na rynku światowym. Szwedzkie firmy bardzo wcześnie zaczęły działać na skalę międzynarodową. Wolność gospodarczą zagwarantowano prawnie od 1864 r. Aparat rządowy był mały, ale kompetentny i skupiał się na tworzeniu właściwego porządku prawnego dla prywatnej gospodarki i na rozwoju szkolnictwa.

Istota szwedzkiego modelu

Szwedzkie państwo socjalne zaczęło się wyraźnie rozwijać w latach trzydziestych, ale w pełnym zakresie wprowadzono je dopiero po drugiej wojnie światowej, już w wysoce rozwiniętej gospodarce. Jednym z elementów tego modelu były silne instrumenty redystrybucji dochodów, przede wszystkim – bardzo progresywne opodatkowanie dochodów osobistych. Jednakże towarzyszyły mu stosunkowo niskie podatki od przedsiębiorstw. Mimo to łączny ciężar podatkowy wynosił w 1985 r. w Szwecji 50,5 proc. dochodu narodowego, podczas gdy we Francji 46 proc., w Niemczech i Wielkiej Brytanii 38 proc., a w Stanach Zjednoczonych 29 proc. Skutkiem było m.in. to, że gospodarstwa domowe jako całość więcej pożyły niż oszczędzały, tzn. miały ujemną stopę oszczędności. Przyczyniał się do tego – i to jest drugi element “szwedzkiego modelu” – szeroki zakres świadczeń finansowanych z budżetu, czyli z kieszeni podatnika. Zapewniały one z pewnością silne poczucie bezpieczeństwa socjalnego, ale wymagały właśnie wysokich podatków. “Model szwedzki” charakteryzował się dodatkowo tym, że publicznemu finansowaniu wspomnianych świadczeń towarzyszył niemal całkowity publiczny monopol na ich produkcję. Na przykład do niedawna w Szwecji niezwykle trudno było założyć prywatną praktykę lekarską. “Model szwedzki” odznaczał się bardzo wąskim “uzwiązkowaniem” pracowników, silną koncentracją ruchu związkowego reprezentowanego przez jedną centralę i skupieniem negocjacji między pracodawcami a pracownikami na

szczeblu całego kraju. W rokowaniach tych związki zawodowe kierowały się solidarystyczną zasadą minimalizowania rozpiętości płacowych między różnymi grupami zawodowymi. Przez wiele lat towarzyszyło temu jednak zrozumienie, że bez sprawnej kapitalistycznej gospodarki można wywalczyć dla pracowników tylko papierowe ustępstwa. Przywódcy związkowi nie podważali więc na ogół stabilności gospodarki przez nadmierne podwyżki płac i nie niszczyli jej dynamiki i elastyczności przez utrudnienia w zwalnianiu i przesuwaniu pracowników oraz – w efekcie – w dokonywaniu szybkich zmian w strukturze gospodarki. W 1938 r. podpisano pakt między związkami zawodowymi i pracodawcami, który otworzył okres wielu lat pokoju społecznego. Towarzyszyła temu aktywna polityka państwa w zwalczaniu bezrobocia.

Wszystko to działało na podłożu rynkowej kapitalistycznej gospodarki. Udział sektora publicznego – poza sferą finansowaną z budżetu (szkolnictwo, służba zdrowia itp.) – był bardzo niski. Szwedzcy socjaldemokraci nie podejmowali – w odróżnieniu np. od rządów Wielkiej Brytanii czy Francji – prób nacjonalizacji prywatnych przedsiębiorstw. Te były zresztą silnie skoncentrowane – wielką rolę odgrywało w Szwecji ekonomiczne imperium rodziny Wallenbergów. Państwo nie angażowało się w tzw. politykę przemysłową, tzn. w masowe interweniowanie w rozmaitych przedsiębiorstwach lub gałęziach przemysłu – na zasadzie reagowania na oddolne naciski albo po to, aby realizować jakąś własną wizję struktury gospodarki. O tym, kto rozwijał się szybciej, kto wolniej, a kto bankutował – decydował więc rynek. Gospodarka była otwarta na świat i nastawiona na eksport. Wreszcie – zarówno państwo, jak i przedsiębiorstwa podlegały twardej dyscyplinie finansowej. W sumie gospodarka Szwecji stanowiła połączenie liberalnych instytucji gospodarczych, na ogół rozsądnej polityki gospodarczej oraz stopniowo rozwijanych rozwiązań socjalnych. W jakiejś mierze odpowiadała ona wizji wybitnego liberalnego ekonomisty i filozofa Johna Stuarta Milla, który – w odróżnieniu od Karola Marksa – uważał, że liberalną kapitalistyczną gospodarkę można godzić z rozmaitymi stosunkami w sferze podziału produktu narodowego. Szwedzkie doświadczenie dowodzi jednak, że istnieje granica socjalizacji sfery podziału, po której przekroczeniu kapitalistyczny silnik zaczyna się dławić, zwalnia obroty i wreszcie – omalże nie staje.

W stronę kryzysu

W latach 1950–1970 Szwecja zwiększała jeszcze swój dochód narodowy średnio w tempie 3,3 proc. rocznie – wyraźnie wolniej niż Niemcy, Włochy i Francja, ale szybciej niż Wielka Brytania. Temu umiarkowanemu tempu towarzyszyło jednak narastanie ukrytych kosztów „modelu szwedzkiego”. Zostały one jaskrawo ujawnione w latach siedemdziesiątych w zderzeniu z gwałtownie podwyższonymi cenami ropy naftowej i spotęgowane przez błędną politykę gospodarczą, która unikała wprowadzenia na czas niezbędnych twardych kroków i stała się bardziej doktrynerska. Jeszcze pod koniec lat sześćdziesiątych, pod wpływem radykalizujących się związków zawodowych, punkt ciężkości w polityce gospodarczej przesunął się z tworzenia nowych miejsc pracy w nowych dziedzinach, sprawdzającego się w międzynarodowej konkurencji – na zachowanie za wszelką cenę miejsc pracy w dziedzinach już istniejących. Gospodarka została w ten sposób usztywniona. W odpowiedzi na szok naftowy Szwecja wprowadziła ekspansywną politykę pieniężną. W połączeniu z silniejszymi naciskami płacowymi wywołało to wzrost produkcji i erozję konkurencyjności. Spadły gwałtownie zyski przedsiębiorstw, a w ślad za tym inwestycje. Rząd zareagował na to subsydiami do nieefektywnych przedsiębiorstw i nacjonalizacją niektórych z nich. Wydatki budżetu w latach 1970–1982 rosły o 6 proc. rocznie, deficyt w 1983 r. osiągnął 14 proc. dochodu narodowego, inflacja wyraźnie wzrosła, ale dochód narodowy tkwił niemal w stagnacji.

Socjaldemokratyczny rząd wprowadził w 1982 r. ostrzejszy program gospodarczy. Zdecydowanie zmniejszono deficyt budżetu, złagodzone progresję opodatkowania dochodów osobistych, szwedzka korona została wyraźnie zdevaluowana. Wszystko to dało jednak tylko przejściowe efekty i nie mogło przezwyciężyć nagromadzonych negatywnych skutków szwedzkiego modelu. Nie podjęto bowiem głębszych reform strukturalnych.

Od 1990 roku Szwecja jest pogrążona w głębokim kryzysie. Deficyt budżetu znów sięgnął 13–14 proc. PKB, a dług publiczny znalazł się na poziomie, który grozi ześlizgnięciem się w pułapkę zadłużeń. Bezrobocie, które jeszcze w 1990 r. wynosiło oficjalnie 1,5 proc. (w rzeczywistości istniało duże bezrobocie ukryte), eksplodowało do poziomu 13 proc. w roku 1994². Dochód narodowy spadał przez 3 lata z rzędu – począwszy od roku 1990.

Oprócz tych zjawisk kryzysowych uwagę zwracają bardzo niekorzystne głębsze tendencje w szwedzkiej gospodarce. Od początku lat siedemdziesiątych widoczna jest stagnacja płac realnych. Cały przyrost zatrudnienia w latach 1970–90 osiągnięto w sektorze publicznym, finansowanym z podatków i świadczącym usługi, które były przedtem wykonywane w ramach gospodarstwa domowego (np. powszechna opieka przedszkolna nad dziećmi). Oznacza to, że wzrost dochodu narodowego – i tak skromny – był w znacznej mierze iluzją statystyczną. Usługi świadczone w ramach rodziny nie są bowiem rejestrowane w statystykach, te same usługi świadczone poza gospodarstwem domowym powiększają statystyczny PKB.

Solidarystyczna polityka spłaszczania płac okazała się fatalna z punktu widzenia popytu na kształcenie – doprowadziła ona bowiem do drastycznej redukcji różnicy między wynagrodzeniem ludzi wykształconych i nie wykształconych. Aktywna polityka zwalczania bezrobocia była – jak wykazują analizy – marnotrawstwem środków publicznych.

Konserwatywno-liberalny rząd premiera Bildta i socjaldemokratyczna opozycja uzgodnili w 1992 r. program, który oznaczał daleko posuniętą rewizję modelu szwedzkiego, uznanego za główne źródło kryzysu gospodarki i w efekcie – pogarszania się warunków życia społeczeństwa. Zbankrutowanego raju nie da się bowiem utrzymać. Skrócono urlopy, obniżono zasiłki chorobowe, odwołano rewaloryzację rent i emerytur, rozpoczęto prywatyzowanie przedsiębiorstw. Specjalna komisja pod przewodnictwem wybitnego szwedzkiego ekonomisty Assara Lindbecka przedłożyła raport, który przewidywał kilkadziesiąt następnych kroków: m.in. kolejną redukcję wydatków budżetowych, gruntowną reformę systemu rent i emerytur, uelastycznienie przepisów o zatrudnieniu i zwalnianiu pracowników, zredukowanie zasiłków dla bezrobotnych, aby zwiększyć ich skłonność do poszukiwania pracy, decentralizację negocjacji płacowych, zaostrzenie kontroli antymonopolowej, usunięcie kontroli czynszów mieszkaniowych, wprowadzenie odpowiedzialności cywilnej pracodawców i ich reprezentacji za naruszanie umów o pracę, umocnienie instytucji chroniących stabilność pieniądza. Wszystko to zostało podporządkowane jednej myśli: skuteczne pobudzenie rozwoju gospodarczego polega głównie na tworzeniu warunków, które umacniają i zwiększają efektywność gospodarki.

Rząd Karla Bildta usiłował realizować reformy, które miały uzdrowić szwedzką gospodarkę. Taka terapia, choć niezbędna, ma swoje nieprzyjemne strony. I oto w wyborach przeprowadzonych w 1994 roku większość wyborców znów głosowała na socjaldemokratów, zapewne w nadziei, że utrzymany zostanie *status quo*. Takie oczekiwania były jednak i są nieuzasadnione: po przekroczeniu pewnego krytycznego punktu model szwedzki znalazł się na ruchomych piaskach i żadna zmiana na szczytach władzy nie może uchronić Szwedów przed jego rewizją.

¹ Peter Stein, *Sweden: Failure of the Welfare State*, "Journal of Economic Growth", 1989, t. 2, s. 31–40.

² *Judgment Day*, "The Economist", 18 lutego 1995, s. 41–44.

NIEMCY: OD GOSPODARKI “SPOŁECZNEJ” DO “PRZESOCJALIZOWANEJ”

Termin “społeczna gospodarka rynkowa” zrobił w Polsce w ostatnich latach w debatach o gospodarce wielką karierę. Obawiam się jednak, że tej popularności nie towarzyszy zrozumienie, skąd się on wziął i co pierwotnie oznaczał. Słowo “społeczna” wywołuje natomiast zapewne emocjonalne przeświadczenie, że chodzi o typ gospodarki zasadniczo odmienny, a przez to lepszy niż wolnorynkowy kapitalizm¹. Wielu będzie prawdopodobnie upatrywać źródła tej wyższości w większej opiekuńczości państwa, wyrażającej się głównie w dużych wydatkach socjalnych.

Pierwotna koncepcja: liberalny kapitalizm

Na tym tle niespodzianką może być fakt, że koncepcję “społecznej gospodarki rynkowej” wylansowali po II wojnie światowej w Niemczech Zachodnich wybitni ekonomiści... liberalni: Walter Eucken, Wilhelm Röpke, Alfred Müller Armack (autor samego terminu), a za podstawę praktycznej polityki gospodarczej uznał ją Ludwig Erhard – minister gospodarki RFN od roku 1949 – oraz kanclerz w latach 1963–66.

“Społeczna gospodarka rynkowa” nie była bynajmniej w interpretacji twórców zaprzeczeniem wolnorynkowego kapitalizmu. Walter Eucken, bodaj najwybitniejszy niemiecki ekonomista okresu międzywojennego i pierwszych lat po wojnie, uznawał za jej cechy konstytutywne: prywatną własność, silną konkurencję, wolność umów, stabilność pieniądza, stabilność polityki gospodarczej. Mamy tu podstawowe fundamenty szybkiego rozwoju². Rola państwa miała głównie polegać na stanowczym przeciwdziałaniu monopolom, dbałości o środowisko naturalne (tu Eucken wyprzedził swoją epokę), korygowaniu nienormalnych reakcji podaży. Jak pisze Dieter Grosser, autor użytecznego opracowania o “społecznej gospodarce rynkowej”, wydanego w Polsce, istotę jego koncepcji można ująć w formule: “Państwo ogranicza się do określenia ogólnych ram działania, dba o porządek prawny adekwatny do gospodarki rynkowej, o to, aby rynki były otwarte oraz aby istniała konkurencja. Niezależnemu bankowi centralnemu powierza zabezpieczenie wartości pieniądza. Poza tym rezygnuje z interwencji, a regulowanie procesów gospodarczych pozostawia rynkowi”³.

Podobne poglądy miał Ludwig Erhard. Nieco więcej interwencji państwa dopuszczał Alfred Müller Armack, ale i on podkreślał, że powinny one respektować mechanizm wolnych rynkowych cen (z czym sprzeczny jest np. antyrynkowy protekcjonizm uprawiany w rolnictwie większości krajów Zachodu)⁴, a skala redystrybucji dochodów nie powinna hamować wzrostu produktywności pracy.

Pierwotną koncepcję “społecznej gospodarki rynkowej” można w sumie sprowadzić do dwóch zasad:

1. prymat całościowej polityki kształtowania sprzyjających instytucjonalnych i monetarnych warunków dla prywatnej inicjatywy i konkurencyjnego rynku nad odcinkowym interwencjonizmem;
2. prymat rozwoju nad redystrybucją.

A na czym miała wobec tego polegać “społeczność” tej gospodarki? Dla Euckena wolnorynkowa gospodarka była z natury społeczna, bo uniemożliwiała tworzenie i wykorzystywanie pozycji monopolistycznych, a dla Erharda gospodarka rynkowa była tym bardziej społeczna, im bardziej była wolna. Główni twórcy omawianej koncepcji byli przeciwnikami rozwinętego państwa opiekuńczego. Ludwig Erhard pisał w 1956 r.: “Nie da się pogodzić ustroju gospodarki rynkowej, która pozostawia jednostce decyzje w sprawie produkcji i koncepcji oraz zupełnego wyłączenia indywidualnej inicjatywy w kwestii zabezpieczania się przed rozmaitymi wypadkami życiowymi również wtedy, gdy człowiek jest zdolny i skłonny sam się o to troszczyć. Wolność gospodarza i totalne przymusowe ubezpieczenia socjalne są nie do pogodzenia. Dlatego jest konieczne, aby zasada pomocniczości była jednym z fundamentów w dziedzinie ubezpieczenia społecznego i aby indywidualna odpowiedzialność za siebie samego miała pierwszeństwo w możliwie maksymalnym stopniu”⁵.

Manipulacja w dobrej wierze?

Widać więc wyraźnie, że koncepcja “społecznej gospodarki rynkowej” oznaczała w gruncie rzeczy wolnorynkowy, liberalny kapitalizm, uzupełniony o takie formy działania państwa, które miały chronić jego prężność lub łagodzić niektóre skutki uboczne (np. wpływ na środowisko naturalne). Te proponowane oddziaływania mieściły się w pełni w sferze rozumnego interwencjonizmu⁶. Z logicznego punktu widzenia omawiany termin był właściwie pleonazmem, czyli masłem maślanym. Wprowadzono go ze względu na jego dużą nośność polityczną, w szczególnym klimacie pierwszych lat po wojnie na Zachodzie. Silne było wówczas przekonanie – zarówno wśród opinii publicznej, jak i polityków – że kapitalizm się nie sprawdził (sam ten termin wymyślili zresztą wcześniej wrogowie kapitalizmu). Wpłynęła na to pamięć wielkiego kryzysu lat trzydziestych, który niezbyt słusznie przypisywano naturalnym właściwościom wolnorynkowej gospodarki, zamiast błędnej interwencji państwa⁷. Nie bez znaczenia było wrażenie militarnych sukcesów ZSRR. W tej oto sytuacji powszechnie upatrywano rozwiązań w nacjonalizacji głównych gałęzi przemysłu i w ogólnogospodarczym planowaniu. Etatyzm był w modzie. W samych Niemczech Zachodnich tego właśnie domagała się SPD, a program CDU jeszcze w 1947 r. był temu bliski i zaczynał się od krytyki kapitalizmu⁸. W tych warunkach liberalni ekonomiści musieli iść pod prąd i dla ratowania w praktyce wolnorynkowego kapitalizmu zdecydowali się – jak sądzę – na pojęciową manipulację, która w świadomości społecznej stworzyła sztuczny dystans między proponowanym przez nich ustrojem a owym kapitalizmem. Na podobnej zasadzie niektórzy reformatorzy w socjalizmie próbowali przemycić do rzeczywistości kawałki kapitalizmu pod hasłem “socjalistycznej gospodarki rynkowej”. W jednym i drugim przypadku uznawano zapewne, że szkody, jakie wyrządza się językowi – najważniejszemu narzędziu komunikacji między ludźmi – a przez to i myśleniu w społecznej skali, są mniejsze niż korzyści w formie lepszych warunków życia ludzi. A może po prostu nad tymi szkodami się nie zastanawiano? Nie będę tego tutaj roztrząsać, a zwrócę tylko uwagę na fakt, że “społeczna gospodarka rynkowa” zaczęła rychło, coraz bardziej na zasadzie magicznego zaklęcia, żyć własnym życiem i nabierać – właśnie pod wpływem słowa “społeczna” – interpretacji coraz bardziej sprzecznych z pierwotnym znaczeniem. Produkt wymknął się spod kontroli. Ten sam termin zaczął oznaczać całkiem różne stany rzeczy, co stało się oczywiście – jak to zawsze bywa – źródłem myślowego zamieszania. W jednym z tych znaczeń, sprzecznych z pierwotną koncepcją, został sprowadzony – na zasadzie politycznego sloganu – nad Wisłę i tu też stał się czynnikiem dezinformacji.

Niemiecki cud gospodarczy

Wróćmy jednak do RFN. System gospodarczy kraju podlegał po 1948 r. bardzo wyraźnym zmianom, choć wciąż nazywano go “społeczną gospodarką rynkową”. W latach 1949–1962 był on najbliższy pierwotnym założeniom twórców tej koncepcji. Gospodarka podlegała zasadniczej liberalizacji i otwarciu na świat, obciążenia socjalne były stosunkowo niewielkie, prowadzono niezwykle zdyscyplinowaną politykę budżetową i pieniężną. Związki zawodowe zachowywały się rozsądnie – płace realne rosły wolniej niż wydajność pracy, dzięki czemu szybciej powiększające się zyski przedsiębiorstw umożliwiały masowe tworzenie miejsc pracy dla ogromnej fali uchodźców. Ale już w tym czasie wprowadzono – pod wpływem nacisków politycznych – pewne elementy, którym – w interesie długofalowego rozwoju gospodarczego – sprzeciwiał się Ludwig Erhard. Był on mianowicie przeciwny wprowadzeniu współzarządzania pracowników do niemieckich przedsiębiorstw. Oponował przeciw wprowadzeniu powiązania emerytur i rent ze wzrostem płac realnych (tzw. *dynamische Rente*)⁹. Jego obawy się sprawdziły: przyczyniło się to do finansowej destabilizacji systemu emerytalnego, co wymusiło potem częściowe, choć ciągle niewystarczające, korekty. Jak wspomina wieloletni bliski współpracownik Erharda Horst Friedrich Wunsche, Erhard chciał wprowadzić daleko większą liberalizację rynku mieszkaniowego, niż to się mu udało, i nie był zwolennikiem silnej państwowej kontroli czynszów, która zaczęła hamować prywatne inwestycje w budownictwo czynszowe¹⁰. Nie należy więc – jak to się często zdarza – używać jego autorytetu i koncepcji “społecznej gospodarki rynkowej” dla uzasadnienia tych deformacji.

Ich koszty dla rozwoju gospodarki wyszły jednak na jaw później, a w latach 1949–1962 gospodarka nie

była jeszcze silnie obciążona wydatkami socjalnymi i naciskami grup interesu. W tym czasie Niemcy Zachodnie osiągnęły imponujące wyniki gospodarcze, nazywane niemieckim „cudem gospodarczym”. Dochód narodowy brutto (GDP) rósł średnio co roku w latach 1950–60 o prawie 8 proc. (tylko Japonia rozwijała się wtedy szybciej), inflacja wynosiła niespełna 2 proc. rocznie, a bezrobocie – 2,2 proc.

Te imponujące wyniki miały też swoje źródło w bardzo sprzyjających warunkach zewnętrznych: pomocy w ramach planu Marshalla (która jednak była – w przeliczeniu na 1 mieszkańca – mniejsza niż dla innych krajów Europy Zachodniej) oraz w szybko rozwijającej się gospodarce światowej, napędzanej na początku lat pięćdziesiątych przez boom koreański, a potem przez liberalizację handlu międzynarodowego. Mało kto jednak kwestionuje, że ważny wkład w owe osiągnięcia miał opisany system gospodarczy RFN: „społeczny”, bo – w zasadzie – liberalny kapitalizm.

Koniec cudu gospodarczego

Jeśli „cud gospodarczy” uważać za wyjątkowo szybkie tempo wzrostu gospodarczego, to można powiedzieć, że taki cud skończył się w RFN z początkiem lat sześćdziesiątych. W latach pięćdziesiątych Niemcy Zachodnie zwiększały swój dochód w tempie 7,8 proc. rocznie i ustępowały wśród rozwiniętych krajów kapitalistycznych tylko Japonii. W latach 1960–69 osiągnęły przyzwoite tempo 4,8 proc.; wyprzedzała je nadal Japonia (10,5 proc.), ale poza nią: Hiszpania (7,5 proc.), Francja (5,8 proc.), Włochy (5,7 proc.), Kanada (5,6 proc.), Holandia (5,1 proc.). W latach siedemdziesiątych tempo wzrostu RFN spadło do 2,8 proc. i było słabsze niż w Japonii (4,9 proc.), Kanadzie (4,2 proc.), Hiszpanii (3,8 proc.), Francji (3,7 proc.), Włoszech i Holandii (po 3,2 proc.), Stanach Zjednoczonych (3 proc.)¹¹. W latach osiemdziesiątych nastąpiła pewna poprawa pozycji RFN w wyścigu gospodarczym, ale ustępowała ona znacznie Japonii i Wielkiej Brytanii, która, niegdyś spisana na straty jako chory człowiek Europy Zachodniej, nabrała przyspieszenia w toku twardych reform pani Thatcher. W okresie 1992–93 Niemcy przeżywały głęboką recesję.

Spadek tempa wzrostu z okresu na okres jest do pewnego stopnia prawidłowością obiektywną – wyraża stopniowe wyczerpywanie się swoistej „premii zapóźnienia” – możliwości uczenia się od bardziej zaawansowanych w miarę jak dany kraj zbliża się do światowej czołówki. Dodatkowym czynnikiem, powszechnie obniżającym tempo rozwoju, było wyraźne pogorszenie się w latach siedemdziesiątych warunków gospodarowania na świecie, w znacznej mierze wywołane skokowym wzrostem cen ropy naftowej, a także zaburzeniami w międzynarodowym systemie walutowym. Doszła do tego konieczność hamowania inflacji, która niebezpiecznie wzrosła – w dużym stopniu wskutek uprawianej poprzednio keynesowskiej polityki „nakręcania koniunktury”¹². To wszystko nie tłumaczy jednak, dlaczego tak wyraźnie obniżyło się tempo wzrostu RFN w porównaniu z innymi krajami Zachodu. Te drugie też przecież były poddane wspomnianym czynnikom, a nie wydaje się, aby kraje, które poprawiły swoją pozycję w stosunku do Niemiec Zachodnich, mniej ucierpiały wskutek owych sił zewnętrznych lub obiektywnych prawidłowości rozwoju gospodarczego. Przynajmniej część wyjaśnienia leży zatem w czynnikach wewnętrznych. Otóż: do wyraźnego obniżenia tempa wzrostu gospodarczego RFN musiało się również przyczynić pogorszenie jej systemu gospodarczego – odchodzenie od pierwotnych liberalnych zasad „społecznej gospodarki rynkowej”. W efekcie – przewaga, jaką w sferze ustroju gospodarczego miały w latach pięćdziesiątych Niemcy Zachodnie w stosunku do większości innych krajów Zachodu, zaczęła później spadać, a w niektórych przypadkach (np. w stosunku do Wielkiej Brytanii lat osiemdziesiątych) zamieniła się wręcz w słabość.

W rozwoju gospodarczym Niemiec Zachodnich po pierwszym okresie „cudu gospodarczego” lat pięćdziesiątych można wyróżnić kilka faz. Od połowy lat sześćdziesiątych do 1982 r. następowała bardzo wyraźna erozja pierwotnego modelu liberalnej gospodarki. W miejsce strategii „rozwoju przez politykę kształtowania dobrych ram instytucjonalnych gospodarki”¹³ pojawiła się keynesowska polityka sterowania globalnym popytem. Twórca tego zwrotu, prof. Karl Schiller, minister gospodarki w latach 1966–72, sprzeciwiał się m.in. wzrostowi budżetowych wydatków socjalnych. Ustąpił jednak z rządu w 1972 r., a potem opuścił szeregi SPD. Udział wydatków budżetowych całego państwa w dochodzie narodowym brutto wzrósł – i to była druga tendencja – z 31,3 proc. w 1950 r. i 37,1 proc. w 1965 do 50 proc. w 1982. Coraz większa część dochodów była więc rozdzielana w trybie polityczno-biurokratycznym, przede wszystkim wskutek zwiększania wydatków socjalnych. Ale zwiększyły się również subwencje dla rolnictwa, kopalń węgla, stoczni (z 1,8 proc. wydatków budżetu w 1960 r. do 4,0 proc. w 1980), co hamowało zmiany strukturalne, a wcale nie zapobiegało

wyraźnemu od II połowy lat siedemdziesiątych wzrostowi bezrobocia. Jego głównych przyczyn należy właśnie szukać we wzroście usztywnień i obciążeń gospodarki, hamujących tworzenie miejsc pracy i deformujących działanie rynku pracy¹⁴. Jak pisze znany niemiecki ekonomista Horst Siebert, w latach 1973–83 Niemcy Zachodnie straciły 800 tys. miejsc pracy, a w tym samym czasie w Stanach Zjednoczonych powstało 18 mln stanowisk, a w Japonii – 5 mln. “Niemcy stały się prototypem eurosklerozy”¹⁵. W sumie doszło do narastającego naruszenia dwóch głównych zasad pierwotnej koncepcji “społecznej gospodarki rynkowej”: prymatu polityki całościowej nad odcinkowym interwencjonizmem oraz prymatu rozwoju nad redystrybucją.

Po roku 1982 zmieniła się koalicja rządowa: powstał rządowy sojusz CDU i FDP i podjęto próbę zahamowania tego procesu i powrotu do źródeł. Podobnie jak inne kraje Zachodu, Niemcy odstąpiły od prób keynesowskiego sterowania globalnym popytem na rzecz monetarystycznej polityki, która – nie zawsze jednak skutecznie – próbowała kształtować podaż pieniądza w tempie zgodnym z długofalowym wzrostem gospodarczym. Nastąpiła konsolidacja finansów publicznych, dzięki której relacja wydatków budżetowych do GDP obniżyła się z 50 proc. w 1982 r. do 45,3 proc. w 1989. Ale przedwczesna obniżka podatków doprowadziła jednocześnie do wzrostu deficytu budżetu. Zdaniem Hannerole Hammel w żadnej mierze nie wykorzystano szans możliwej i niezbędnej redukcji oddziaływań państwa. A zatem “społeczna gospodarka rynkowa”, która stała się w 1990 r. podstawą do zjednoczenia Niemiec, w żadnej mierze nie była tą gospodarką, która w latach pięćdziesiątych wywołała “cud gospodarczy”¹⁶. Sprzyjające warunki zewnętrzne, a mianowicie sztucznie wysoki kurs dolara, który podnosił konkurencyjność niemieckich wyrobów¹⁷, w znacznej mierze przysłańiały wewnętrzne problemy strukturalne.

Zjednoczeniowy “szok”

Słabości te wyszły jednak z całą mocą na jaw w związku ze “zjednoczeniowym szokiem” po 1989 r. Do Niemiec Wschodnich przeniesiono z dnia na dzień “społeczną gospodarkę rynkową” w wersji rażąco odmiennej od pierwotnej koncepcji. Oznaczało to ogromny wzrost wydatków socjalnych, finansowanych przez zachodnioniemieckiego podatnika. W zaistniałej sytuacji władze RFN miały jednak prawdopodobnie bardzo ograniczone pole manewru: mniej korzystne rozwiązanie socjalne doprowadziłoby zapewne do zwiększenia fali emigracji z Niemiec Wschodnich do Zachodnich, a wprowadzenie barier przepływu ludności było politycznie niemożliwe. Patrząc jednak retrospektywnie, można powiedzieć, że zemściło się – w sytuacji nieoczekiwanego zjednoczenia – “przesocjalizowanie” gospodarczego systemu Niemiec Zachodnich, wynik poprzednich kilkunastu lat. Do b. NRD musiano wskutek tego przenosić model, który wyjątkowo źle nadawał się dla kraju, mającego tyle do nadrobienia. Na dodatek rozwiązania przyjęte w kwestii repriwatywacji w b. NRD doprowadziły do niezwykle zagmatwanej sytuacji własnościowej, która hamuje inwestowanie i rozwój. Do 1993 r. zgłoszono 2,5 mln roszczeń z trzech różnych źródeł: ze strony ludności żydowskiej – ofiar nazizmu po 1933 r. lub ich potomków, od b. właścicieli, którym władze ZSRR skonfiskowały majątek w latach 1945–49 oraz od osób, które padły ofiarą konfiskat po 1949 r., już w ramach reżimu NRD. Oceniano, że związane z tym wszystkim spory prawne blokowały inwestycje, które mogły sięgać 2 mld DM¹⁸.

Jednakże największy cios zadał gospodarce b. NRD, a potem RFN, gwałtowny wzrost kosztów pracy – efekt najpierw niekorzystnego dla konkurencyjności wschodnioeuropejskiej gospodarki przeliczenia marek wschodnich na zachodnie w stosunku 1:1, a następnie – i to był wstrząs najpotężniejszy – eksplozji płac. W normalnych warunkach to ostatnie doprowadziłoby do gwałtownej inflacji i związanej z nią destabilizacji gospodarki. Niemcy Wschodnie podlegały jednak twardym ogólnoniemieckim ograniczeniom monetarnym, utrzymywanym przez Bundesbank. W tych okolicznościach eksplozja płac oznaczała ich realny wzrost – zupełnie oderwany od dynamiki wydajności pracy – i w efekcie błyskawiczne zrujnowanie większości gospodarki b. NRD. To z kolei wywołało konieczność ogromnych przekazów pieniędzy z budżetu Niemiec Zachodnich – rzędu 180 mld DM rocznie!

Rachunek za to wszystko musiał oczywiście zapłacić zachodnioniemiecki obywatel. Wbrew przedwyborczym obietnicom kanclerza Kohla, złożonym w końcu 1989 r., trzeba było podwyższyć podatki, a mimo to gwałtownie wzrósł deficyt budżetu Niemiec: z 0 proc. w końcu lat osiemdziesiątych do ok. 7 proc. w 1993 r. Oznaczało to, że państwo niemieckie zaczęło nagle zaciągać ogromne kredyty w Niemczech i na świecie, a to z kolei spowodowało podwojenie długu publicznego Niemiec w latach 1990–94 i podbiło wszędzie stopy procentowe. Po okresie ożywienia w latach 1990–91, wywołanym boorem zakupów ze strony

nagle wzbogaconych (kosztem zachodnioniemieckiego podatnika) konsumentów w b. NRD, Niemcy wpadły w latach 1992–93 w głęboką recesję.

A wtedy znów ujawniły się słabości “przesocjalizowanej” i “przeregulowanej” gospodarki. Słynący z ciętego języka, wybitny amerykański ekonomista niemieckiego pochodzenia Rodiger Dornbusch pisał w 1993 r.: “Niemcy, które cierpią na «nadwagę» i nadmierne płace, wkraczają w głęboki kryzys konkurencyjności. Te same Niemcy, które (...) pogrążyły Europę w głębokiej recesji, okazują się jedną z najsłabszych gospodarek Europy (Zachodniej – przyp. L.B.), jeśli chodzi o perspektywy wzrostu gospodarczego, konkurencyjności i zatrudnienia”¹⁹. Do głównych problemów zaliczono zbyt wysokie płace, nadmierne narzuty socjalne na płace, kryzys fiskalny w systemie emerytalnym i w systemie ubezpieczeń zdrowotnych, usztywnienia rynku pracy²⁰. Zakres redystrybucji osiągnął punkt taki, że przypomina się obrazowe ostrzeżenie Ludwiga Erharda przed systemem, w którym “każdy będzie trzymać ręce w kieszeni każdego innego”²¹. Od 1980 r. do 1993 wzrost wydajności w przemyśle Niemiec Zachodnich był najwolniejszy wśród siódemki największych krajów Zachodu.

Rzecz interesująca, podobnie jak w przypadku Japonii²², komplikacje gospodarcze prowadzą w ostatnim czasie do rosnących wątpliwości co do pozytywnej roli pewnych osobliwości systemu gospodarczego RFN, uważanych przez niektórych do niedawna za najważniejsze źródło ich siły gospodarczej. Chodzi tu głównie o ściśle powiązania określonych banków i przedsiębiorstw i o związaną z tym małą rolę giełdy, o scentralizowany system negocjacji płacowych, a nawet o – często wychwalany – system szkolnictwa zawodowego. Nikt natomiast nie kwestionuje ważnej pozytywnej roli niezależnego Bundesbanku i znaczenia małych i średnich firm w gospodarce RFN.

Ekspansja świadczeń socjalnych doprowadziła – jak wszędzie, zdyscyplinowani ponoć Niemcy nie są tu wyjątkiem – do zjawisk patologicznych. W języku niemieckim pojawiło się nowe słowo *Sozialbetrug* – wyłudzenie nienależnych zasiłków. Tracone z tego powodu sumy szacowano na ponad 10 mld DM rocznie²³. A jednocześnie – w reakcji na wysokie podatki – wzmożła się ucieczka pieniędzy za granicę. Jedną z form cichego buntu podatników jest przekazywanie pieniędzy – przenoszonych w walizkach i torbach plastikowych – do Luksemburga, gdzie obowiązuje ścisła tajemnica bankowa. Obliczono, że Niemcy zdeponowali tam ok. 150 mld DM, uszczuplając sumę ściągniętych podatków o ok. 15 mld DM²⁴. Ankieta przeprowadzona na początku 1995 r. wykazała, że podwyższone podatki doprowadziły do zdecydowanego wzrostu tolerancji wobec uchylania się od ich płacenia. Dwie trzecie Niemców uważało je za zręczny sposób zachowania się, a nie za przestępstwo. Powstały inne spustoszenia w potocznym myśleniu. Co to znaczy obecnie “społeczny” – pyta znany niemiecki ekonomista Hans Willgerodt. I odpowiada z gorzką ironią: oznacza to prymat redystrybucji nad pracą i produkcją oraz pozornie “darmowe” świadczenia, ale zarazem sztucznie podniesione ceny żywności. Wszystko to doprowadziło do przeświadczenia, że im coś jest ważniejsze, tym bardziej należy to wyłączyć z oddziaływania wolnego rynku. Podstawowe środki do życia powinno dostarczać państwo. Nie każdy pamięta – pisze dalej Willgerodt, że takie przeświadczenie panowało w czasach nazizmu²⁵. Od siebie dodam: etatyzm niejedno ma imię.

Powrót do źródeł?

Piętrzące się problemy zaczynają jednak wymuszać bolesne niekiedy cięcia i reformy. Ogranicza się zasiłki dla bezrobotnych, zapowiedziano wydłużenie wieku emerytalnego, wprowadzono silne elementy racjonalizacji i ograniczeń kosztów w służbie zdrowia, podejmuje się próby deregulacji sektorów chronionych dotąd przed konkurencją (np. łączność), wprowadza się prywatyzację w telekomunikacji. Rząd jest do tego wszystkiego mobilizowany przez koła gospodarcze, które ostrzegają, że w przeciwnym wypadku gospodarka zostanie zduszona pod ciężarem “państwa dobrobytu”²⁶.

Jeszcze większy wysiłek racjonalizacyjny podjęto w niemieckich przedsiębiorstwach. Sprzyja temu rosnące umiarkowanie związków zawodowych. W efekcie, od 1993 r. zaczęły spadać jednostkowe koszty robocizny, co zwiększa konkurencyjność niemieckich wyrobów oraz zyski przedsiębiorstw. Na początku 1995 r. prognozowano, że gospodarka Niemiec będzie się rozwijać w najbliższych latach w przyzwoitym – jak na rozwinięty kraj – tempie 3 proc. rocznie.

Wygląda więc na to, że Niemcy – już potężne i bogate – zwiększają sprawność swojej gospodarki i próbują znów wracać do liberalnych zasad, które dały im kilkanaście lat “cudu gospodarczego” po 1949 r. A czy

Polska, która do 1989 r. miała o tyle gorsze historyczne szanse, będzie w stanie szybko się rozwijać i choć stopniowo zmniejszać ogromny dystans gospodarczy, jaki dzieli nas obecnie od potężnego sąsiada? Wymaga to przyspieszenia reform: prywatyzacji, racjonalizacji wydatków publicznych, wzrostu oszczędności i inwestycji oraz wzmoczonego wysiłku na rzecz obniżenia wysokiej inflacji.

¹ Na temat pułapek myślenia związanych ze słowem “społeczna” i innymi emocjonalnymi terminami zob. rozdz. “Zaproszenie do myślenia”.

² Zob. rozdz. “Fundamenty i bariery”.

³ Zob. Dieter Grosser, *Společna gospodarka rynkowa – bezpieczeństwo socjalne*, Warszawa 1994.

⁴ Zob. rozdz. “Wieś, rolnictwo, rynek”.

⁵ Ludwig Erhard, *Grundbedingungen einer freiheitlichen Sozialordnung*, w: *Grundtexte zur Sozialen Marktwirtschaft*, red. Karl Hohmann i in., t. II, Stuttgart 1988, s. 14, cyt. za: Astrid Rosenschön, *Abschied vom Sozialpolitischen Interventionismus*, w: “Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik” nr 3, 1992, s. 69–70.

⁶ Zob. rozdz. “Kiedy interweniować?”

⁷ Zob. np. M. Friedman, *Intrygujący pieniądz*, op. cit.

⁸ Zob. D. Grosser, op. cit., s. 12.

⁹ Zob. D. Grosser, op. cit.

¹⁰ Zob. Hans Willgerodt, *Soziale Politik: Gutgemeint und Unsozial*, w: “Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik” nr 3, 1992, s. 633.

¹¹ Zob. H. Van der Wee, op. cit., s. 50.

¹² Zob. rozdz. “Kapitalistyczne bezrobocie”.

¹³ Zob. Hannerole Hammel, *Soziale Marktwirtschaft: Anspruch und Realität eines Ordnungspolitischen Konzepts*, w: *Soziale Marktwirtschaft. Ein Modell für Europa*, red. W. Klein i in., Berlin 1994, s. 121.

¹⁴ Zob. rozdz. “Kapitalistyczne bezrobocie”.

¹⁵ Horst Siebert, *Why Has Potential Growth Declined? The Case of Germany*, w: *Policies for Long-Run Economic Growth*, Jackson Hole, Wyoming 1992, s. 4.

¹⁶ H. Hammel, op. cit., s. 123.

¹⁷ Zob. Rodiger Dornbusch, *Can Germany Compete*, w: R. Dornbusch i Wolfgang Roth, *Two Reports on the State of German Economy*, Washington 1993, s. 18.

¹⁸ Zob.: “Newsweek”, 12 kwietnia 1993, s. 17.

¹⁹ Zob. R. Dornbusch, op. cit.

²⁰ Te i inne problemy są dokładniej opisane w: R. Dornbusch i Wolfgang Roth, *Two Reports on German Economy*, op. cit.

²¹ Zob. Ludwig Erhard, *Wohlstand für Alle*, Düsseldorf 1990, s. 248.

²² Zob. rozdz. “Japonia: blaski i cienie”.

²³ Zob. Werner Bruns, *Sozialkriminalität in Deutschland*, Frankfurt am Main 1993, za: “Der Spiegel” nr 12, 1993, s. 60.

²⁴ Zob. *German Tax Revolt in Luxemburg*, “International Herald Tribune”, 26–27 listopada 1994, s. 11.

²⁵ Zob. Hans Willgerodt, op. cit.

²⁶ Zob. “Financial Times”, 10 października 1994, s. 3.

MYŚLEĆ I WYBIERAĆ

EKONOMICZNE MYŚLENIE

Różne prądy

Ekonomia, jak każda nauka, ma wiele prądów, niekiedy wzajemnie sprzecznych. Nie wszystko, co wykładano pod tą nazwą, zasługiwało ponadto w ogóle na miano dyscypliny naukowej, tzn. działalności wolnej od ograniczeń i nacisku i zmierzającej do ustalenia prawdy. Dotyczy to głównych działów “ekonomii”, nauczanej za czasów socjalizmu. Jeden z nich, tzw. ekonomia polityczna socjalizmu, był połączeniem propagandy w postaci głoszenia “praw” tego ustroju (np. prawo najpełniejszego zaspokajania potrzeb społeczeństwa) oraz opisu “tu i teraz”, w którym proporcje gloryfikacji i krytyki zależały od autora i od kraju.

Drugi dział: ekonomia polityczna kapitalizmu, był z kolei zdominowany przez zwulgaryzowany marksizm, z domieszkami zachodniej ekonomii – w proporcjach też zależnych od autora i kraju. Obowiązywały jednak dwa oficjalne kanony: Marks miał rację, a ekonomia “burżuazyjna” była w błędzie, oraz: kapitalizm należy oceniać krytycznie. To drugie pozostało u wielu do dziś. Główną część energii intelektualnej skupiano na wyjaśnianiu niewygodnych faktów, nade wszystko – dlaczego – wbrew przepowiedniom Marksa – kapitalizm nie upadł albo nie przekształcił się w socjalizm. Odpowiedzi były różne: w czasach i w krajach o większej ortodoksji twierdzono po prostu, że właśnie upadł albo gnije. Pamiętam, jak znany dziś z bezkompromisowego krytycyzmu wobec zmian gospodarczych w Polsce publicysta wieścił w latach sześćdziesiątych niemal codziennie upadek EWG. W czasach i krajach mniej ortodoksyjnych uciekano się do wyjaśnienia w stylu *deus ex machina*. Twierdzono mianowicie, że kapitalizm został uratowany w XX wieku przez nowe zjawisko – wzmożony “interwencjonizm państwa”, który zawieszał działanie tendencji przepowiedzianych przez Marksa. Taka długofalowa praktyka głoszenia cnót państwowego interwencjonizmu – zamiast jego rzeczowej analizy – tłumaczy, moim zdaniem, w znacznej mierze, dlaczego oficjalna ekonomia w krajach postsocjalistycznych wykazywała tak silną etatystyczną tendencję i dlaczego była tak krytyczna wobec wolnorynkowych reform. Inni wskazywali na rozwój państwa opiekuńczego jako kamizelkę ratunkową dla wolnorynkowej gospodarki. Mało kto starał się jednak te tezy udowadniać. A są one nader wątpliwe.

Stopień “upolitycznienia” ekonomii był, jak już powiedziałem, różny w różnych krajach. Wiele też zależało od człowieka. Tutaj mówię o pewnych tendencjach generalnych. W Polsce i na Węgrzech na szczęście nie uczono “naukowego komunizmu” i wyższości socjalizmu nad kapitalizmem, co czyniono na przykład w b. NRD. Pewne dyscypliny, np. finanse międzynarodowe czy teoria handlu zagranicznego, były też mniej skrepowane ideologicznym gorsetem niż dwa wspomniane sztandarowe działy. Wolne od ideologii były statystyka matematyczna, ekonometria itp. Przy tych wszystkich różnicach można jednak śmiało powiedzieć, że socjalizm pozostawił po sobie nie tylko zdeformowaną gospodarkę, ale i wypaczoną ekonomię, oraz że tę pierwszą trzeba było naprawiać w chórze protestów pochodzących z “establishmentu” tej drugiej.

Generalny model wyboru

Jeśli pominąć odpryski czasów socjalizmu, to rdzenia ekonomii można poszukiwać w tym, że próbuje ona wyjaśniać i przewidywać procesy i skutki podejmowania przez ludzi decyzji w rozmaitych sytuacjach i kwestiach za pomocą pewnego prostego modelu analitycznego, którego zastosowanie wykracza daleko poza gospodarkę. Ekonomię wyróżnia więc nie tyle przedmiot, ile metoda, którą można odnosić do wszelkich zjawisk społecznych.

Najogólniejsza postać owego modelu jest – w moim przekonaniu – następująca. Otóż, po pierwsze, jednostką, której działania się wyjaśnia lub przewiduje jest ostatecznie pojedynczy człowiek, a nie – kolektyw czy organizacja. Analityczna ekonomia przyjmuje więc postawę metodologicznego indywidualizmu. Wymaga on, aby twierdzenia na temat grup ludzi były wywiedzione z analizy pojedynczych osób (i pewnych założeń dotyczących ich sytuacji).

Po drugie – ludziom przypisuje się określone, realistycznie ujmowane dążenia, które można określić jako własny interes albo motywację indywidualistyczną. Przyjmuje się na przykład, że – jeśli musimy wybierać – to wolimy, aby dany dochód przypadł nam, niż żeby stał się udziałem innych, a określona kara spotkała innych, a nie nas samych; unikamy też przykrego wysiłku. Interes własny obejmuje też satysfakcję z interesującej pracy oraz podtrzymywanie własnej godności. Generalny model analityczny współczesnej ekonomii nie jest więc tożsamy z tak często wyszydzanym „*homo oeconomicus*”.

Po trzecie – zakłada się, że owe indywidualne dążenia są czynnikiem stałym, są niezmiennymi dyspozycjami, które działające jednostki wnoszą do rozmaitych sytuacji wyboru, w tym do sytuacji tworzonych przez odmienne typy ładu zbiorowego. Analityczna ekonomia nie zakłada więc, że co ustrój, to człowiek, nie poddaje się łatwemu psychologizowaniu typu „*homo sovieticus*” czy „charakter narodowy”, nie traktuje tych kategorii jako podstawowych czynników, wyjaśniających odmienność ludzkiego zachowania. Jej postępowanie jest przeciwne: na początku przyjmuje – jak powiedziałem – że ludzie mają pewne stałe podstawowe dążenia i inne właściwości, a następnie pokazuje, jak te same osoby (zdefiniowane przez owe dążenia) będą się różnie zachowywać, zależnie od sytuacji wyboru. W ten sposób można pokazać, jak kapitalizm rodzi dążenie do zysku, a socjalizm – do targowania się o jak najłatwiejszy plan i związanego z tym marnotrawstwa. Podobnie można pokazać, dlaczego ci sami ludzie będą sprawniej działać w przedsiębiorstwie prywatnym niż w państwowym. Podstawowa myśl jest więc prosta: jeśli chce się zmienić masowe zachowania ludzi, to trzeba na masową skalę i w odpowiednio dużym stopniu zmienić ich warunki działania, tak aby podstawowe dążenia ludzi stały się siłą – dla nich samych i dla innych – bardziej produktywną. I to jest istota wszelkich reform.

Oczywiście, ekonomia nie przeczy, że oprócz owych stałych podstawowych właściwości ludzie i społeczeństwo wykazują ogromne zróżnicowanie pod innymi względami. Należy do nich poziom edukacji, który ma z kolei wielki wpływ na ich zachowanie. Ale ekonomia stara się wyjaśnić zróżnicowanie w tym punkcie, odwołując się do owych podstawowych dążeń ludzi oraz do różnic w ekonomicznej opłacalności kształcenia się, czyli inwestowania w siebie. Ten kierunek nowoczesnej ekonomii, znany pod nazwą teorii kapitału ludzkiego, okazał się bardzo płodny.

Po czwarte, analityczna ekonomia zajmuje się bardzo powszechnymi w życiu sytuacjami wyboru, gdy człowiek ma ograniczone zasoby. W przypadku przeciętnego konsumenta, tym ograniczonym zasobem są pieniądze. Ograniczoność zasobów sprawia, że nie można mieć wszystkiego, trzeba więc wybierać. Pojęcie zasobu można rozszerzyć na czas – wtedy staje się jasne, że wszyscy, nawet miliarderzy, są ograniczeni, bo nikt nie jest nieśmiertelny. Wybór ostateczny, od którego nikt nie może uciec, dotyczy więc alternatywnych sposobów wykorzystania danego każdemu (choć nie znanego z góry) czasu. Przy podejmowaniu tej podstawowej decyzji, a także innych – drobniejszych, przydatne jest analityczne narzędzie ekonomii, nierozzerwalnie związane z ograniczonością zasobów, a mianowicie pojęcie kosztów alternatywnych. Nie są to bynajmniej nakłady, jakie już poniesiono. Ofiary już poniesione nie mają – same w sobie – żadnego znaczenia dla przyszłości, liczą się tylko ich ewentualne przyszłe efekty. Koszty alternatywne odnoszą się do przyszłości. Jeśli na przykład musimy wybierać między wariantami A i B, to kosztem alternatywnym zdecydowania się na A są stracone korzyści związane z B. Przy ograniczoności zasobów nie możemy mieć bowiem zarówno A, jak i B. Ogólniej: kosztem alternatywnym wybrania jednego wariantu postępowania są korzyści związane z najlepszym z alternatywnych wariantów.

Różne odmiany

Opisany model generalny występuje w ekonomii w rozmaitych odmianach, zależnie od typu sytuacji, do których się odnosi, a także od preferencji metodologicznych badaczy.

Po pierwsze, chodzi o to, jaki typ sprzężeń między działającymi naraz ludźmi się zakłada. Tutaj mamy dwa przypadki. W jednym z nich zakłada się tak duże rozproszenie działających jednostek, że żadna z nich z osobna nie ma wpływu na wynik działania innych. Tak na przykład przy setkach tysięcy drobnych producentów rolnych, żaden z nich z osobna nie ma wpływu na cenę płodów rolnych, jaka pojawia się na rynku. Owa cena jest dla każdego tajemniczą zewnętrzną siłą, choć zależy od zachowania wszystkich sprzedawców. Podobny charakter ma wynik wyborów dla poszczególnych wyborców. Takie ujęcie nazywa się w ekonomii modelem „konkurencji doskonałej”; ma on jednak niewiele wspólnego z prawdziwą rywalizacją na rynku. Pozwala ono

za to na stosunkowo prostą matematyczną analizę niektórych zbiorowych zachowań. W drugim ujęciu zakłada się znacznie mniejszą liczbę uczestników, tak że w konsekwencji działania każdego z nich wpływają na posunięcia innych i co więcej – każdy z nich o tym wie. Na tym tle dochodzi do tak zwanych zachowań strategicznych – to znaczy ruchów jednego podyktowanych chęcią wpłynięcia na myślenie i postępowanie innych aktorów, a to po to, aby w efekcie uzyskać jak najkorzystniejszy wynik dla siebie. Sytuacja opisanego powiązania ludzi występuje często w życiu: od gry w pokera po rynek, na którym działa kilku dużych dostawców (czyli rynek oligopolistyczny), po politykę międzynarodową, a w tym rywalizację supermocarstw. Matematyczną podstawą analizy niektórych (prostych) sytuacji tego typu jest teoria gier, stworzona w tym stuleciu przez wybitnego matematyka węgierskiego pochodzenia Johna von Neumanna oraz austriackiego ekonomistę Oskara Morgensterna. Trzem badaczom, którzy wnieśli wkład do tej właśnie teorii, przypadła nawet Nagroda Nobla z ekonomii.

Drugi wymiar zróżnicowania ekonomicznej analizy procesu decydowania dotyczy założeń co do informacji, jaką dysponują ludzie.

Na jednym krańcu mamy tu modele, które przyjmują, że ludzie mają pełną wiedzę o alternatywnych wariantach postępowania i ich skutkach. Takie nierealistyczne założenie bywa w odniesieniu do niektórych sytuacji użytecznym pierwszym przybliżeniem, jeśli ujawnia, że nawet wtedy powstają pewne ważne praktyczne problemy, które wymagają rozwiązania. W takim przypadku możemy mówić o pożytecznym eksperymencie myślowym, podobnym na przykład do założenia doskonałej próżni w fizyce. Omawiane założenie prowadzi jednak do ogromnych błędów, jeśli przyjmuje się je przy porównawczej analizie systemów gospodarczych, z których jeden – na przykład rynkowy kapitalizm – mniej cierpi na problem informacji, bo uprawnienia do podejmowania decyzji są bliżej miejsca występowania ich skutków, niż system drugi – scentralizowany socjalizm. Wtedy owo założenie nie jest metodologicznym narzędziem ujawniania pewnych realnych problemów, lecz przeciwnie – instrumentem ich zamazywania. A tak właśnie było w przypadku tak zwanej ekonomicznej teorii socjalizmu, uprawianej na Zachodzie i – w swoich niektórych odbiciach – do niedawna także w Polsce. Najgłośniejszy dotąd na Zachodzie (obok Michała Kaleckiego) polski ekonomista Oskar Lange, uważany jest za głównego twórcę owej błędnej – na gruncie prostej logiki – teorii. Jego główny oponent, austriacki ekonomista Ludwig von Mises, nie dożył tryumfu rzeczywistości nad błędną doktryną. Doczekał się jednak tego – i związanej z tym Nagrody Nobla – inny wielki analityk ustrojów gospodarczych, ekonomista i filozof Fryderyk Hayek.

Ekonomia nie sprowadza się, jak widać, do ciekawych skądinąd problemów kształtowania budżetu, stopy procentowej, podatków itp. Analityczna ekonomia to coś więcej – to nauka o tym, jak racjonalnie decydować.

CO TO ZNACZY DOBRY GOSPODARZ?

Często słyszymy o tym, że kraj potrzebuje dobrego gospodarza. Nie jestem pewien, czy każdy pojmuje właściwie sens tego wyrażenia. Obawiam się natomiast, że wiele osób może dać się zwieść ładnie brzmiącym słowom. “Dobry gospodarz” – to przecież niezłe brzmi.

Problemy gospodarowania

Kiedy w ogóle występuje problem gospodarowania? Wtedy, gdy nasze zasoby, np. ziemia czy pieniądze, są ograniczone, gdy występuje wobec tego problem wyboru, jak je z największym pożytkiem wykorzystać. Ponieważ są one ograniczone, to jeśli je wykorzystamy w jednym celu, nie możemy ich już wykorzystać w innym. Gospodarowanie jest więc wybieraniem: jeśli zrobię A, a mam ograniczone zasoby, to już nie mogę zrobić B. Jeśli np. przeznaczę swoje oszczędności na kupno nowego kolorowego telewizora, to muszę zrezygnować np. z wycieczki zagranicznej.

Sens gospodarowania można najłatwiej zrozumieć, patrząc na rolnictwo, a więc ten rodzaj działalności, z którego to pojęcie się wywodzi. Otóż rolnik ma ograniczoną ilość ziemi. Jeśli przeznaczy ją w danym roku na jedną uprawę, to nie jest jej w stanie w tym samym roku przesunąć na inną. Dobry gospodarz przeznaczy swoją ograniczoną ilość ziemi na uprawę takiej rośliny, która – w świetle dostępnej mu wiedzy – przyniesie mu największe korzyści, czyli dochód. Dobry gospodarz będzie przy tym patrzeć na skutki długofalowe i nie wyjałowi ziemi w jednym roku, nawet gdyby przejściowo mogło mu to przynieść wyjątkowo wysokie korzyści.

Szczebel kraju

Ze szczebla pojedynczego gospodarza możemy teraz przejść na szczebel kraju. Tutaj również występuje problem dobrego gospodarowania. Dziedzina, której on dotyczy, nazywa się polityką gospodarczą. Zasoby państwowe są bowiem ograniczone: państwo ma tyle pieniędzy do rozdania, ile weźmie ludziom i przedsiębiorstwom z rozmaitych podatków. Ograniczona jest liczba i kompetencje państwowych urzędników. Ograniczona jest wiedza i czas polityków, którzy akurat znajdują się w rządzie lub w parlamencie. Słowem, na szczeblu państwa też trzeba wybierać.

Jeśli więc państwo zaangażuje się w robienie jednych rzeczy, to nie jest w stanie robić innych. Oczywiście zatem, że powszechne domaganie się interwencjonizmu na zasadzie: jeżeli jest jakiś problem, to państwo powinno interweniować, jest w sprzeczności z dobrym gospodarowaniem. Albowiem dobre gospodarowanie to sensowne wybieranie tych działań, które przy ograniczonych zasobach dają największe korzyści. O jakie korzyści chodzi? Najważniejsza z nich to tempo rozwoju. Jeśli państwo będzie angażować się pod wpływem nacisków lub dążenia polityków do doraźnej popularności w najrozmaitsze odcinkowe interwencje, to na pewno nie będzie sensownie wykorzystywać swoich ograniczonych możliwości. I w rezultacie ucierpi na tym społeczeństwo, bo jego rozwój gospodarczy będzie zahamowany.

Aby móc dobrze wybierać, czyli gospodarować, na szczeblu państwa, trzeba pamiętać nie tylko o tym, że jego zasoby są ograniczone, ale i o tym, że nadają się one dobrze tylko do realizacji niektórych działań. Te działania tworzą w sumie naturalną sferę kompetencji państwa. Państwo nie nadaje się natomiast do wykonywania innych działań. Podobnie jest z określonym kawałkiem ziemi. Można na nim uzyskiwać dobre plony tylko określonych roślin. Nikt rozumny np. nie będzie próbować uprawiać pszenicy na glebach żyznoziemniaczanych.

Aby móc dobrze gospodarować na szczeblu państwa, trzeba więc wiedzieć, jakie działania tworzą sferę jego

naturalnej kompetencji, a jakich działań państwo nie może w ogóle albo dobrze wykonywać. Otóż do naturalnej sfery kompetencji państwa należą takie działania, które albo może wykonać jedynie współczesne państwo, albo też może je ono zrealizować lepiej niż wszelkie inne instytucje. Są to zadania ogromnie ważne.

Należy do nich polityka monetarna: państwo ponosi współcześnie odpowiedzialność za stabilność narodowego pieniądza. Jeżeli go psuje, uchwalając budżetowe wydatki bez pokrycia, to sprzeniewierza się jednemu ze swych podstawowych zadań. Innym podstawowym zadaniem jest tworzenie i egzekwowanie porządku prawnego, który wyznacza podobnym jednostkom jednolite szanse i wymagania, a nie – prawne (a w tym: podatkowe) przywileje.

Sfera naturalnej kompetencji obejmuje także m.in. politykę zagraniczną oraz współudział w finansowaniu takich dziedzin, gdzie korzyści dla wszystkich, czyli społeczne, są wyraźnie większe od korzyści dla samych zainteresowanych (np. oświata, niektóre badania naukowe itp.). Państwo powinno też wprowadzać i utrzymywać rozwiązania, które zapewnią oszczędne wykorzystywanie naturalnego środowiska. Jak widać, sfera naturalnej kompetencji państwa obejmuje głównie politykę generalną, tzn. taką, która tworzy ramy działania dla wszystkich dziedzin.

Czego natomiast państwo nie potrafi dobrze – tzn. z pożytkiem dla całego społeczeństwa – robić? Otóż nie jest ono m.in. w stanie dobrze wykonywać mnóstwa szczegółowych interwencji na rzecz określonych branż czy przedsiębiorstw. Nie pozwala na to ograniczona wiedza państwowych urzędników czy polityków. Szczegółowy interwencjonizm, polegający na rozdzielaniu rozmaitych grupowych przywilejów (np. branżowych ulg podatkowych, odcinkowych dotacji, cen gwarantowanych), spycha ponadto energię producentów w nurt politycznych nacisków, a nie poprawy wyników gospodarczych. Polityk, który tak wypacza siły rozwojowe kraju, jest z pewnością złym gospodarzem¹.

Konieczność dobrego gospodarowania, czyli dobrego wybierania na szczeblu państwa, występuje szczególnie jaskrawo w takich krajach jak Polska, które dokonują trudnego przejścia do rynku. Albowiem możliwości państwa (pieniądze, liczba kompetentnych urzędników itp.) są tu bardziej ograniczone niż w rozwiniętych już krajach Zachodu. Tym rozumniej trzeba je więc wykorzystywać i uczyć się na błędach bogatszych, aby można było ich kiedyś doścignąć. A jednocześnie naturalne zadania państwa są ogromne, nieporównanie większe niż w krajach rozwiniętego kapitalizmu. W tych pierwszych istniało przecież (i nadal istnieje) historyczne zadanie zbudowania konkurencyjnego kapitalizmu, a także ustabilizowania rozregulowanej przez socjalizm gospodarki.

A zatem ci, którzy – pod wpływem nacisków lub kalkulacji politycznych albo złej wiedzy – wepchną Polskę na drogę szczegółowego interwencjonizmu, będą na pewno złymi gospodarzami i źle przysłużą się polskiemu społeczeństwu.

ZAPROSZENIE DO MYŚLENIA

Zdolność do myślenia szczególnie nas podobno wyróżnia spośród istot żywych. Używanie tej specyficznej zdolności jest jednak często wystawione na niebezpieczeństwo. Albowiem inni ludzie, czasami nieświadomie, tzn. wskutek ułomności własnego myślenia, a czasami przez manipulację, blokują niekiedy nasze myślenie. Kampania wyborcza i wybory są wielkim testem na myślenie wyborców, którzy decydując o tym, komu powierzyć władzę, rozstrzygają w znacznym stopniu o własnych losach.

Oparcie tych i innych decyzji na racjonalnym myśleniu jest więc wyjątkowo ważne. Dlatego warto omówić kilka rodzajów popolitych chwytów, które mogą je paraliżować.

Gra na emocjach zamiast argumentów

Chodzi tu o używanie słów silnie naładowanych emocjami, które mają zastępować przeprowadzenie dowodu na rzecz przyjęcia (ładunek dodatni) lub odrzucenia (ładunek ujemny) jakiegoś stanu rzeczy. Słowa o ładunku dodatnim to w Polsce np. “państwo”, “państwowy” – stąd m.in. taka bezrefleksyjna akceptacja postulatów “interwencjonizmu państwa” czy “monopolu państwa” (np. “tytoniowego”, “alkoholowego”). W tym drugim wypadku dodatni ładunek emocji związany ze słowem “państwo” zdaje się przeważać nad ujemnym zabarwieniem słowa “monopol”. Gdy zbiegają się dwa słowa o dodatnim ładunku, to łączny efekt jest większy niż suma ładunków. Dlatego taką siłą rażenia ma termin “skarb państwa”. Człowiek nim porażony nie zdaje sobie sprawy, że pod tym hasłem propaguje się w Polsce wątpliwe koncepcje budowy struktur nadzoru nad dużym jeszcze sektorem państwowym, zamiast jego szybkiej prywatyzacji.

Dużą siłą wyzwolenia pozytywnych emocji ma słowo “społeczny”. Dlatego też taką karierę zrobiło w Polsce hasło “społeczna gospodarka rynkowa”, importowane zresztą z Niemiec Zachodnich¹. Mało kto wie, co to dokładnie znaczy, ale niemal wszyscy mają błogie przekonanie, że jest to jakaś lepsza gospodarka rynkowa.

Pozytywne nastawienie wyzwala też wyraz “nowoczesny”. Paraliż myślenia związany z tym słowem bywa przy tym tak wielki, że wszystko to, co było w “nowoczesnym” XX wieku, z założenia uznaje się za lepsze od tego, co było w “dziewiętnastowiecznym kapitalizmie”. Określenie: “to dziewiętnastowieczny kapitalizm”, często funkcjonuje zresztą w naszych debatach publicznych jako sposób na zdyskredytowanie jakichś współczesnych propozycji. Nie wszyscy zapewne wiedzą, że postępując tak, ulegają – o ironio – dziewiętnastowiecznej historiozofii postępu, według której wszelkie rozwiązania późniejsze są – z założenia – lepsze od wcześniejszych. Wielki regres historii – dwudziestowieczny socjalizm, jaskrawo wykazuje błędność tego generalnego założenia.

Silne negatywne emocje budzi słowo “obcy”. Dlatego ci, którzy chcą nas zniechęcić do tego, abyśmy korzystali z zagranicznych doświadczeń i pieniędzy – ważnych czynników przyspieszenia rozwoju, grają na wyrażeniu “obcy kapitał”. Niechęć do zewnętrznych wzorców jest zresztą u nich chyba na ogół autentyczna i często wynika – jak sądzę – z braku wiedzy o świecie.

Obawiam się, że w toku walki politycznej w znacznej mierze zniszczono w Polsce słowa “liberalny” i “liberalizm”, nadając im negatywne zabarwienie, poprzez skojarzenie z wyłącznie negatywnymi zjawiskami, jak przemyt, machinacje finansowe itp. Wiele osób nie uświadamia sobie chyba, że słowa te są związane z wielkim pojęciem wolności, że “liberalizacja” to usuwanie ograniczeń krępujących ludzką działalność, że bez liberalizacji gospodarki nie byłoby w Polsce pełnych pólek i największej prężności gospodarczej spośród wszystkich dawnych krajów socjalistycznych. Mało kto chyba też zdaje sobie sprawę z tego, że antyliberalna polityka rozszerzania państwowych koncesji, licencji itp. zawsze niemal wiąże się z niebezpieczeństwem korupcji, czyli przekupywania urzędników lub polityków, od których owe przywileje zależą. Antyliberalna propaganda naszej lewicowej “prawicy” (na czele z superlewicowym KPN) i lewicowej lewicy (szczególnie Unii Pracy) nałożyła się na dziesięciolecia antykapitalistycznej propagandy w socjalizmie z jej agresywnymi

określeniami typu “prywaciarz” czy “burżuazja”. W antyliberalnej propagandzie uczestniczy też duża część środowiska ekonomicznego, która jeszcze nie tak dawno uprawiała krytykę “burżuazyjnej ekonomii”. Dla wielu stwierdzenie: “to jest neoliberalizm” – często zresztą błędne – wystarcza dla obalenia stanowiska, którego nie lubią.

Błędne uogólnienia

W sprawach kraju musimy formułować sądy generalne, toteż trzeba sobie uświadamiać, że często jesteśmy narażeni na błędne uogólnienia. Nierzadko twierdzi się np., że forma własności nie ma znaczenia, podając przykłady wybranych przedsiębiorstw państwowych na Zachodzie, które podobno nie są gorsze od prywatnych (najczęściej zresztą są to pozycje z bardzo krótkiej listy). Tymczasem porównania takie trzeba przeprowadzać w odniesieniu do całych grup przedsiębiorstw prywatnych i przedsiębiorstw państwowych działających w podobnych warunkach. Okazuje się wtedy, że pierwsze są wyraźnie aktywniejsze od tych drugich, chociaż wielkość tej różnicy zależy od działu gospodarki. Jest ona większa np. w przemyśle przetwórczym niż w przemyśle energii elektrycznej. Można też znaleźć przykłady dobrych przedsiębiorstw państwowych, ale byłyby one z reguły jeszcze lepsze po prywatyzacji.

Źródłem błędnych uogólnień w szerokich kręgach społecznych jest to, że w wolnym społeczeństwie wypadki negatywne budzą większe zainteresowanie środków masowego przekazu niż pozytywne. Na negatywnych przykładach skupia też zazwyczaj swoją uwagę opozycja polityczna, szczególnie ta, która ma mało skrupułów, a dużo chęci do przejęcia władzy. Wszystko to może prowadzić do zdeformowania społecznego obrazu zjawisk o zupełnie fundamentalnym znaczeniu dla kraju. Tak stało się na przykład z prywatyzacją przedsiębiorstw państwowych w Polsce, której percepcja przez długi czas była znacznie gorsza od rzeczywistości. Ludzie czerpiący swą wiedzę o prywatyzacji np. z niektórych programów w telewizji byli w sytuacji tych, którym pokazano tylko kucyka i wmówiono tym samym, że wszystkie konie są scherlałe.

“Negatywne odchylenie” w prezentowaniu rzeczywistości przez środki masowego przekazu jest prawdopodobnie nieuniknionym skutkiem ich wolności, podobnie jak “pozytywne odchylenie” nieuchronnie towarzyszy dyktaturze. Nie trzeba dodawać, jak ważna jest wolność polityczna i – nieodłączna od niej – wolność środków masowego przekazu. Z uznania tych wartości nie wynika jednak automatyczna akceptacja wszelkich zachowań tych, którzy z nich korzystają. Propaganda klęski nie powinna wypierać propagandy sukcesu.

Siła negatywnego odchylenia w środkach masowego przekazu zależy głównie od formatu dziennikarzy. Po pierwsze – od ich klasy intelektualnej. Trzeba bowiem intelektu i wiedzy, aby zrozumieć złożoność wielkich procesów oraz fakt, że pewne zjawiska negatywne są efektami ubocznymi doniosłych procesów pozytywnych, a nie wynikiem spisków. Po drugie – od charakteru dziennikarzy, od ich zdolności oparcia się pokusie zagrywek “pod publiczkę” i schlebienia “masom”. Jest to rodzaj oportunistu, typowy dla ustroju wolności. W dyktaturze – schlebia się władzom. Silne “negatywne odchylenie” w prezentacji rzeczywistości własnego kraju nie jest niebezpieczne w sytuacji, gdy ma on już ukształtowany dobry demokratyczny ustrój polityczny i kapitalistyczny system gospodarczy. Jest ono natomiast poważnym niebezpieczeństwem w kraju, który do takiego systemu zmierza i poczynił już ważne kroki na tej drodze. Może ono bowiem tak wpłynąć na decyzje ludzi, że ruch w tym kierunku zostanie zablokowany. W Urugwaju zdarzyło się, że prywatyzację odrzucono w referendum.

Pseudooceny

Każda ocena oparta jest na – świadomym lub nieświadomym – porównaniu ocenianego stanu rzeczy z jakąś normą. Zależnie od doboru owego normatywnego punktu odniesienia sądy wartościujące bądź są metodologicznie poprawne, bądź też są bezrefleksyjnymi lub tendencyjnymi pseudoocenami. Pospolitym błędem jest ocenianie określonej polityki gospodarczej przez porównanie (często tendencyjnie dobranych) zjawisk, jakie przypisuje się okresowi po rozpoczęciu realizacji tej polityki, z sytuacją poprzednią, albowiem określona polityka nigdy nie jest jedyną przyczyną zjawisk gospodarczych – zawsze jest ich więcej. Na przykład wyraźny spadek produkcji w 1991 r. we wszystkich krajach związanych z b. ZSRR został wywołany

w dużym stopniu załamaniem się handlu z tym krajem, a nie określoną polityką. Błąd ów polega jednak na tym, że oceny na podstawie porównania teraźniejszości i przeszłości zawsze są metodologicznie błędne. Określoną politykę trzeba bowiem zawsze oceniać przez porównania zjawisk z nią związanych ze zjawiskami, które wystąpiłyby na skutek alternatywnej – ale realnej – polityki, prowadzonej w podobnych warunkach początkowych i w podobnych okolicznościach towarzyszących. Wtedy stanie się oczywiste, że nie należy odrzucać określonej polityki jedynie przez wskazanie, iż towarzyszyło jej określone odcinkowe pogorszenie. Jest to podobny błąd jak odrzucanie terapii tylko dlatego, że towarzyszą jej pewne przykre doznania. Trzeba zawsze pytać: a jak by było, gdybyśmy zastosowali odmienną terapię?

Na przykład “recesja” w Polsce. Dla wielu jest to ulubiony przedmiot ataku i wystarczający powód, aby odrzucać wprowadzony po 1989 r. program gospodarczy i proponować “politykę antyrecesyjną”, “pobudzanie gospodarki” itp., co zwykle sprowadza się po prostu do postulatów drukowania pieniędzy. Tymczasem Polska miała najmniej spośród wszystkich krajów postsocjalistycznych spadek dochodu narodowego – mniejszy niż np. na Węgrzech, gdzie polityka gospodarcza była znacznie mniej radykalna i gdzie nie było na starcie pożaru hiperinflacji. Polska jest ponadto pierwszym krajem postsocjalistycznym, w którym dochód narodowy zaczął rosnąć, a przebudowa gospodarki jest najbardziej zaawansowana. Inny przykład to pogląd, że prywatyzacja przedsiębiorstw prowadzi do zmniejszenia zatrudnienia, formułowany na podstawie odcinkowych obserwacji, że po prywatyzacji spadło zatrudnienie. Jako sąd ogólny jest to pogląd nieprawdziwy, gdyż nie brak przykładów wzrostu zatrudnienia po zmianie formy własności przedsiębiorstwa. Ale nawet w tych wypadkach, gdy ograniczono przerosty zatrudnienia wskutek właściwej przedsiębiorcom prywatnym tendencji do racjonalizacji kosztów, błędne jest twierdzenie, że do redukcji liczby pracujących z pewnością doprowadziła prywatyzacja. Bez prywatyzacji zatrudnienie mogłoby się obniżyć jeszcze bardziej, tyle że z pewnym opóźnieniem. Nie brak w Polsce przedsiębiorstw państwowych, które owo opóźnienie doprowadziło do bankructwa.

Pospolitym błędem jest odrzucenie określonego rozwiązania przez skupienie się na krytyce jego rzeczywistych lub domniemyanych efektów ubocznych i bez wskazania, jakie efekty uboczne (a także jakie korzyści) wystąpiłyby przy alternatywnych rozwiązaniach. Na przykład bezrefleksyjni interwencyjniści lubią krytykować “niewidzialną rękę rynku”. Tymczasem, jeśli wyłączy się mechanizm rynkowy, to masa problemów spada na “widzialną rękę” polityków i urzędników.

Częstym źródłem błędnych ocen jest – nieświadome – przyjmowanie nierealistycznych oczekiwań jako punktu odniesienia do ocen rzeczywistości. Na przykład nagminna krytyka rzekomego braku reform w sektorze bankowym w Polsce ma u swego podłoża milczące założenie, że możliwe jest zdecydowanie szybsze tempo. Zmian w polskich bankach z pewnością nie dokonano bez błędów. Jednakże w przemianach instytucji, podobnie jak w przyrodzie, są pewne naturalne granice szybkości. Tempo przemian w bankach w dużym stopniu zależy od nabywania nowej wiedzy, a to trwa. Domaganie się zdecydowanie szybszego tempa przypomina więc w tym wypadku oburzanie się, że trawa w Polsce nie rośnie dwa razy szybciej. Wiele ocen tempa przemian instytucjonalnych przypomina krytykowanie praw przyrody.

Obezwładniające truizmy

Truizmów trudno uniknąć. Na przykład matematyka jest zbudowana na truizmach, które noszą tam nazwę aksjomatów. Matematyczne pewniki są jednak tylko podstawą rozumowania, z którego wynikają nieoczywiste wnioski. Obezwładniające truizmy nie są natomiast początkiem żadnego rozumowania, a przeciwnie – wprowadzają w błąd.

Pierwszy przykład takiego truizmu to – często wygłaszane w Polsce podczas dyskusji nad programem gospodarczym – twierdzenia: “nie ma jednej drogi (metody)”, albo: “są różne możliwości”. Są one w sposób oczywisty prawdziwe, a więc są truizmami. Problem polega na tym, że kończą one na ogół cały wywód, a często zostawiają u odbiorcy przekonanie, że są lepsze drogi. Tymczasem z faktu, że są lepsze drogi, nie wynika, iż te, którymi w Polsce nie podążono, byłyby z pewnością lepsze. Trzeba by udowodnić, że węgierska, czeska, rosyjska, ukraińska czy jakakolwiek inna realna metoda rozwiązywania polskich problemów byłaby lepsza. Takiego dowodu jednak ci, którzy operują omówionymi truizmami, nie przeprowadzają i – sędzę – trudno byłoby go im przeprowadzić.

Inny obezwładniający truizm to np. teza: “prywatyzacja nie powinna być celem samym w sobie”. Ten

truizm, wypowiedziany w ramach dyskusji o prywatyzacji w Polsce, przekazuje mylną sugestię, jakoby prywatyzacja była celem samym w sobie. Jest to więc truizm–insynuacja.

JAK SIĘ SPIERAĆ?

Przyczyny sporów

Spiaramy się dla co najmniej jednego z trzech powodów: dla rozładowania emocji, dla zwycięstwa lub dla prawdy. Sytuacja pierwsza dobrze jest znana z życia codziennego; pozostawię psychologom pytanie, jak duże znaczenie psychoterapeutyczne ma spór jako ujście dla emocji. Tutaj poświęcimy nieco uwagi dwóm następnym wypadkom, które występują nie tylko w życiu prywatnym, ale i w życiu zawodowym i publicznym. Zwycięstwo w sporze polega na wywołaniu u odbiorców wrażenia, że racja jest po naszej stronie. W sprawach podlegających specjalnym prawnym procedurom zwycięstwo jest pewnym wynikiem, z góry określonym przez te procedury. W procesie sądowym zwycięstwem dla adwokata jest uniewinnienie jego klienta, ale dla prokuratora – przeciwny stan rzeczy. W parlamencie zwycięstwem jest uzyskanie większości dla danego projektu ustawy itp.

W idealnym świecie zwycięstwo i prawda byłyby z sobą nierozdzielnie związane. Spory toczono by tylko dla zwycięstwa prawdy i prawda zawsze by zwyciężała. Nasz świat nie jest jednak tak idealnie zbudowany. W sprawach sądowych zdarzają się pomyłki, a w parlamentarnych głosowaniach większość zwycięża niekiedy nie dzięki sile swoich argumentów, ale dzięki wcześniej odniesionemu zwycięstwu wyborczemu. Takie wypadki odchylenia rzeczywistości od ideałów nie są jednak, oczywiście, wystarczającą przyczyną, aby odrzucać procedury, w ramach których owe odchylenia się zdarzają. Trzeba bowiem zawsze pytać: czy istnieją lepsze rozwiązania? Wypadki odchylenia powinny jednak skłaniać do zastanowienia, czy można ulepszyć same procedury, tzn. zwiększyć racjonalność związanych z nimi debat i decyzji. W wypadku niedoskonałości demokratycznych głosowań powinno to niekiedy prowadzić do analizy zasad wcześniejszego i zasadniczego wyboru – wyboru rządzących. Chodzi tu o takie kwestie, jak prawo wyborcze i reguły prowadzenia debat politycznych przed wyborami.

Pospolite chwyt

Przysłuchując się debatom publicznym, których wynik może mieć wpływ na bieg życia zbiorowego, warto być odpornym na pewne chwyt, stosowane w celu uzyskania w sporze zwycięstwa, ale niekoniecznie – dotarcia do prawdy. Klasykiem krytycznej analizy takiej sztuki retorycznej manipulacji był Arthur Schopenhauer, wybitny niemiecki filozof pierwszej połowy XIX wieku¹. Zwrócił on m.in. uwagę, że u podłoża tej sztuki, która zawsze ma na celu zablokowanie rzeczowego myślenia w danej sprawie, leży często wykorzystywanie tego, że pojęcia częściowo się na siebie nakładają i tworzą swego rodzaju łańcuchy. Manipulator próbuje, posuwając się ogniwo po ogniwo, udowodnić, że dany stan rzeczy jest równoznaczny z zupełnie innym, oznaczonym przez pojęcie zajmujące odległe miejsce w danym łańcuchu. Tak np. można – jak pokazuje Schopenhauer – próbować sprowadzać namiętność do braku rozsądku, ten z kolei do słabości, słabość zaś – do bezsily. W końcu można uzyskać retoryczny efekt, że namiętność to bezsila. Ale można i odwrotnie – posuwając się w przeciwnym kierunku, sprowadzać namiętność do najpotężniejszej sily.

Na podstawie obserwacji rozmaitych debat możemy wskazać kilka innych retorycznych chwytów, na ogół mniej wyrafinowanych niż wykorzystywanie pojęciowych łańcuchów, ale – obawiam się – często skutecznych. Jeden z nich polega na tym, że tworzy się karykaturę stanowiska oponenta, a następnie się ją łatwo i bezlitośnie niszczy. Efekt taki uzyskuje się m.in. przez używanie wyrażen, które działają jak inwektywy, a więc mają z góry negatywnie nastawiać odbiorców. Takie wyrażenia, to np. “wilczy kapitalizm” czy “doktrynalny liberalizm”. Przez operowanie głosem i kontekstem wypowiedzi można – rzecz zabawna – nawet wyrażeniom pierwotnie zupełnie neutralnym i fachowym nadawać charakter inwektyw, służących do tworzenia karykatur nie lubianych stanowisk. Taki los spotkał w Polsce słowo “monetaryzm”. W nowoczesnej ekonomii oznacza ono kierunek zalecający, aby masa pieniądza rosła w tempie równym w przybliżeniu realnej produkcji.

W wyniku debat politycznych ostatnich lat, dla wielu Polaków “monetaryzm” oznacza zapewne coś bliżej nie określonego, ale bardzo niedobrego. Ci, którzy bliżej przysłuchiwali się tyradom naszych “antymonetarystów”, mogą mieć wrażenie, że “monetaryzm” to zła rzecz, bo nie pozwala ludziom mieć tyle pieniędzy, ile chcą.

Zbliżony chwyt polega na tym, że w dyskusji wcale nie usiłuje się z przeciwnym stanowiskiem walczyć za pomocą argumentów, lecz próbuje się doń zniechęcić odbiorców, opatrując je odpowiednim słowem-etykietką. W Polsce rolę tę odgrywa niekiedy termin “ideologia”. “To ideologia” – mówi się z mądrą miną i z odpowiednią intonacją – zapewne w oczekiwaniu, że część słuchaczy sama melodia głosu przekona, iż chodzi o coś bardzo niedobrego, a u innych, bardziej wyrobionych, wywoła się przeświadczenie, że opatrzone tą etykietą stanowisko jest tylko wyrazem czystej wiary lub doktrynalnego zaciętrzewienia.

Innym sposobem podważania przeciwnego stanowiska bez podejmowania z nim rzeczowej polemiki jest używanie fizycznych analogii, które mają sprawić wrażenie, że owo stanowisko jest wyrazem skrajności, braku rozsądku lub wręcz szaleństwa. Tak np. niektórzy krytycy radykalnego programu gospodarczego wprowadzonego w Polsce w 1990 r. mówili o “skoku w ciemność” lub nawet o “skoku do pustego basenu”. Sami lubili natomiast dawać do zrozumienia, że są zwolennikami rozumnego umiarkowania, cytując ludowe przysłowia w stylu: “nie od razu Kraków zbudowano”, “śpiesz się powoli” lub “co nagle, to po diable”.

Zwolennicy retorycznych zwycięstw bez rzeczowej polemiki lubią też posługiwać się metaforą z wahadłem. “Wahadło odchyliło się w drugą stronę” – mówią; zapewne w przekonaniu, że uzyskają podwójny efekt: przedstawia nie lubiane przez siebie stanowisko jako nierozumnie skrajne, siebie zaś jako mędrców, którzy znają historię i nie idą za byle popędem.

Podobny efekt usiłuje się osiągnąć przez konstruowanie “złotego środka” i sytuowanie siebie samego w tym wygodnym miejscu. W ten sposób można wywołać wrażenie, że w odróżnieniu od ekstremistów – z jednej i z drugiej strony – jest się wzorem rozumu i umiarkowania. “Złoty środek” tworzy się bardzo prosto – samemu definiując w sposób karykaturalny krańce. “Złoty środek” jest więc efektem podwójnej karykatury. Przykładem takiego zabiegu jest retoryczny zwrot: “Trzeba odrzucić zarówno (tu do wyboru: skrajny, doktrynalny, ideologiczny itp.) liberalizm, jak i (tu zamiennie: nadmierny, przesadny itp.) interwencjonizm”.

Manipulatorzy–erudyci usiłują dyskredytować oponentów, twierdząc, że poglądy tych drugich są sprzeczne z opinią jakiegoś wybitnego przedstawiciela kierunku, do którego sami oponenti należą. Tak np. niektórzy przeciwnicy przełomowych zmian gospodarczych w Polsce wskazywali, że były one wyrazem “konstruktywizmu”, czyli krytykowanego przez Fryderyka Hayeka tworzenia przez państwo nowego całościowego ładu gospodarczego. Jaki z tego miałby wynikać wniosek praktyczny – nie wiadomo. Wiadomo jednak, że Hayek adresował swój pogląd do zupełnie innej rzeczywistości – rosnącego interwencjonizmu w gospodarce kapitalistycznej, a nie do gospodarki, którą trzeba było wydobywać z wszechogarniającego etatyzmu. Najważniejsze jest jednak to, że rzeczowa dyskusja jest walką na argumenty, a nie – na autorytety. Posługiwanie się – zresztą błędne – autorytetem Hayeka jest więc próbą uniknięcia takiej dyskusji.

Spór dla zwycięstwa racji

To była oczywiście tylko mała próbka retorycznych chwytów, która jednak ilustruje, jak nie należy się spierać, jeśli celem nie jest zwycięstwo za wszelką cenę, ale dochodzenie do prawdy. A jak należy się spierać, jeśli mają zwyciężać racje? Dogodnym punktem odniesienia jest tu przykład nauk ścisłych. Twierdzenia są w nich precyzyjnie sformułowane. Przedmiot ewentualnego sporu jest więc jasno określony. Wiadomo, o co chodzi, nie ma problemu interpretacji. Cała energia może się zatem skupiać na tworzeniu teorii i na ich sprawdzaniu. Sprawdzanie jest swego rodzaju dialogiem z naturą, którą prowokuje się do odpowiedzi za pomocą pytań – eksperymentów. Dana teoria jest uważana za prawdziwą dopóty, dopóki nie zostanie sfalsyfikowana, tzn. do momentu, gdy nie wskaże się na zjawiska, które są z nią wyraźnie sprzeczne. Sprawdzanie przez próbę falsyfikacji zostało podniesione przez wybitnego filozofa Karla Poppera do rangi głównej zasady metodologii nauk. Test Poppera skupia uwagę nie na poszukiwaniu i gromadzeniu wydarzeń, które są zgodne z danym twierdzeniem, lecz na sprawdzaniu, czy nie ma takich wypadków, które są z nim wyraźnie sprzeczne, czyli je falsyfikują. Nawet w naukach ścisłych test ten napotyka niekiedy rozmaite komplikacje, które musimy tu pominąć (jeszcze większe kłopoty występują w naukach społecznych). Wystarczy, że pozostaje on ponętnym narzędziem badania relacji między twierdzeniami a rzeczywistością, do której mają się one odnosić.

Wzorca nauk ścisłych nie da się oczywiście w pełni wprowadzić do innych dziedzin, gdzie toczą się spory,

a w tym – do życia politycznego. Pozwala nam on jednak wyraźnie dostrzec, ile nieracjonalności tkwi w rozmaitych debatach publicznych. W dużej mierze wynika to oczywiście ze wspomnianego stosowania chwytów retorycznych, które są wyrazem ukrytej racjonalności manipulatorskiej. Niemalże jest jednak również w politycznych sporach autentycznych błędów myślowych i nieporozumień. Sprawiają one, że ludzie dobrej woli spierają się w dużej mierze niepotrzebnie, bo ich stanowiska są – logicznie rzecz biorąc – dużo bliższe, niż się im samym wydaje. Oczywiście ludzie w polityce spierają się w różnych kwestiach, także po to, aby zaznaczyć swoją odrębność. W takim wypadku pierwotne są ambicje, a spór jest wtórny i w pewnym sensie udawany.

Załóżmy jednak na moment, pewnie idealistycznie, że uczestnicy sporu nie udają i mają dobrą wolę. Co należałoby zrobić, aby go wówczas sprowadzić do rdzenia, którego w drodze logicznej analizy nie da się już dalej zredukować? Wystarczy tu kilka prostych kroków. Po pierwsze, trzeba jasno i konkretnie powiedzieć, o co chodzi, czego dotyczą rozbieżności. Należy przy tym wystrzegać się słów–etykietek (np. liberalizm) i słów–zaklęć (np. interwencjonizm, pobudzanie gospodarki). Przy odrobinie wysiłku wszystko da się powiedzieć w języku nie obciążonym emocjami i wieloznacznościami. W razie potrzeby trzeba wziąć rozjemcę–tłumacza.

Po przeprowadzeniu pierwszego zabiegu w wielu wypadkach zakres sporu zostanie zawężony i przyjdzie pora na krok drugi. Trzeba mianowicie zbadać, czy strony sporu mają odmienne poglądy na temat celów (wyznawanych wartości), czy też są zgodne co do celów, a różnią się tylko poglądami na to, jakie środki są najlepsze, by je osiągnąć. To powinno usunąć kolejne rozbieżności.

W sprawie relacji cel–środki warto pamiętać, że jest ona domeną wiedzy fachowej, a nie – pobożnych życzeń. Ciepłe uczucia do człowieka nie spowodują same przez się, że gospodarka będzie się rozwijać i powstaną nowe miejsca pracy, tak jak gorące pragnienie, aby ludzie mogli suchą nogą przepływać przez rzekę, nie wystarcza dla zbudowania mostu. Dobór środków dla danego celu powinien m.in. podlegać kryteriom falsyfikacji, tzn. sprawdzaniu, czy nie ma porównywalnych sytuacji, gdy proponowane środki wyraźnie nie służyły deklarowanemu celom. To wszystko może usunąć następną część rozbieżności.

A co ostatecznie może pozostać? Otóż mogą pozostać rozbieżności polegające na tym, że kładzie się różny nacisk na rozmaite cele, które są w konflikcie, tzn. jeśli realizuje się w większym stopniu jeden cel, to w mniejszym stopniu osiąga się inne wartości. Tak np. osiągnięcie w danym czasie bardzo wyraźnej poprawy stanu środowiska wymagałoby m.in. ograniczenia zużycia energii przez obłożenie jej wysokimi podatkami; a to z kolei ograniczałoby inny aspekt jakości życia ludzi – ich konsumpcję. W tym punkcie dochodzimy do rdzenia – do konfliktu wartości, którego w drodze logicznej analizy nie da się dalej zredukować. Ale taki konflikt nie zawsze występuje. Wcześniejsze operacje mogą więc spowodować, że spór zniknie. Nawet jednak jeśli rdzeń istnieje, to dzięki jego odsłonięciu stanie się wiadome, czego spór naprawdę dotyczy, a rozbieżne wartości można otwarcie poddać pod sąd publiczny.

¹ Zob. Arthur Schopenhauer, *Erystyka, czyli sztuka prowadzenia sporów*, Kraków 1976.

WYWIAD
Z LESZKIEM BALCEROWICZEM

INTERESUJĄ MNIE TRUDNE I WAŻNE ZADANIA...

Powrót do władzy

Co sprawiło, że w kilka lat po odejściu z rządu, mając już trwałe miejsce w historii jako twórca polskich reform oraz ciesząc się statusem międzynarodowego eksperta, zdecydował się Pan wrócić do czynnej polityki? Jakie motywacje Panem kierowały?

Moje pierwsze wejście w politykę w 1989 roku wiązało się bardzo ściśle z ówczesnym przełomem politycznym, a drugie wiąże się z chęcią dokończenia rozpoczętej pracy. Nie angażowałbym się w politykę w sytuacji normalnej – przy braku wielkich zadań. Wróciłem do polityki, bo uważam, że pewne zadania – które moim zdaniem mają wymiar historyczny – trzeba dokończyć. Mówiąc o tych zadaniach, posługuję się słowem “reforma”. Chodzi zwłaszcza o reformę w gospodarce, ale nie tylko – również w państwie. Te dwa zakresy reform zresztą się na siebie nakładają, są ze sobą powiązane.

“Pierwszy plan Balcerowicza” realizował Pan jako niezależny technokrata, ekspert. Teraz wraca Pan jako przywódca partii politycznej. Czy obejmując przywództwo Unii Wolności zamierzał Pan stworzyć sobie zaplecze polityczne, by móc łatwiej realizować swoje zamierzenia ekonomiczne, czy też miał Pan plany ściśle polityczne?

Unia Wolności jest bardzo ważnym elementem nowego systemu, to znaczy systemu partyjnego, od którego kształtu zależy jakość polskiej polityki. Tak więc moja decyzja ubiegania się o stanowisko przewodniczącego Unii również daje się wyjaśnić w kategoriach, którymi już się posłużyłem – w kategoriach zadań. Już w 1989 roku było dla mnie jasne, że sytuacja polityczna, w której nie ma systemu partyjnego, jest sytuacją przejściową, że nadejdzie czas krystalizacji sceny politycznej, od której kształtu bardzo wiele będzie zależało. Oczekiwałem, że wykształci się jakaś silna, wielka partia, dzięki której w Polsce będzie bezpieczniej, gdyż nie będzie nieprzemyślanych posunięć politycznych, a na dodatek niezbędne posunięcia będą dokonywane szybciej. Unia nie jest więc dla mnie wyłącznie instrumentem realizacji pewnych krótkookresowych reform: chciałem, żeby przez wiele lat była bardzo silnym i trwałym elementem polskiej sceny politycznej.

Dlaczego zatem, decydując się na powrót do polityki, wybrał Pan akurat Unię Wolności? Spektrum możliwości było duże...

To spektrum, jeśli się dobrze zastanowić, wcale nie było takie szerokie – to po pierwsze. A po drugie – poglądy Unii to są również moje poglądy, właściwie w stu procentach. Może dlatego, że współkształtowałem program Unii jeszcze zanim zostałem jej przewodniczącym, a od tego momentu mogłem nań jeszcze silniej oddziaływać. Było dla mnie oczywiste, że skoro decyduję się na powrót do polityki, to muszę wybrać tę partię, z której poglądami najbardziej się identyfikuję. Nie miałem więc żadnych wątpliwości.

Czy kierowały Panem również motywacje ideowe? Czy utożsamia się Pan ze światopoglądem liberalnym – jest Pan liberałem?

Słowo “liberalizm” często stosuje się w odniesieniu do stanowisk, które są karykaturą klasycznego liberalizmu. Ale jeśli rozumieć je tak, jak rozumieeli je jeszcze dziewiętnastowieczni klasycy tej koncepcji – to tak, jestem liberałem. Uważam, że wolność w połączeniu z godnością jednostki jest podstawą i moralną, i racjonalną dobrego ustroju, ustroju odpowiadającego ludzkim aspiracjom do lepszego życia. Na ogół jednak wystrzegam się etykietkowania: nie warto przecież dawać pożywki tym, którzy chętnie posługują się karykaturą, bo albo nie

rozumieją, co to jest klasyczny liberalizm, albo chcą sobie “ustawić” przeciwnika.

Reforma państwa czy gospodarki zawsze łączy się z ryzykiem politycznym. Kiedyś podejmował je Pan osobiście. Jak wiadomo, skończyło się to politycznym niepowodzeniem, tzn. upadkiem rządu solidarnościowego. Czy nie obawia się Pan, że teraz ryzyko jest większe, bo ponosi je Pan również jako lider partii politycznej, której chce Pan zapewnić jak najlepszą przyszłość?

Błędem byłoby twierdzić, że zmiany polityczne w Polsce były skutkiem samych tylko reform, tzn. że gdyby ich nie było, inna byłaby dynamika zjawisk politycznych. Nie. Sfera polityczna miała swoją autodynamikę, w znacznym stopniu oderwaną od kształtu polityki gospodarczej. Przecież “wojna na górze” czy upadek rządu Suchockiej miały niewiele wspólnego z problemami reformowania gospodarki, a wiele – z ówczesnymi wewnętrznymi zjawiskami w sferze polityki.

Zresztą analiza empiryczna wydarzeń w innych krajach postsocjalistycznych wskazuje, że ci, którzy rządili w pierwszym okresie, po 2–3 latach przegrywali wybory niezależnie od tego, czy reformowali gospodarkę, czy też nie. Do niedawna był jeden wyjątek: Vaclav Klaus. To, że on nie przegrał, daje się wyjaśnić bardzo szczególnymi warunkami startu, najbardziej być może dogodnymi w całym regionie, a ostatecznie – skończył chyba jeszcze gorzej. Tak więc można przyjąć, że istnieje jakaś polityczna specyfika okresu, w którym wali się stare, a nowe jeszcze nie powstało. Taka sytuacja jest sama w sobie społecznie frustrująca, a wyborcy mają tendencję do odwoływania tych, którzy rządzą w okresie przykrych zjawisk; podobnie zresztą mają skłonność do nagradzania za okres zjawisk pozytywnych, co też nie zawsze jest zasłużone. Pomiedzy podjęciem pewnych dobroczynnych działań a pojawieniem się ich skutków upływa przecież pewien czas.

Wracając do pytania o moje obawy: skoro się pewnych rzeczy podejmuję, to podejmuję również jakieś ryzyko. Ale uważam, że ważniejsze jest ryzyko, jakie ponosi cały kraj – a ono jest największe w przypadku zaniechania pewnych działań. Przeszedłem do polityki, bo interesują mnie trudne i ważne zadania. A ryzyko dla partii? Unia Wolności ma w swoim programie właśnie realizację reform i ludzie, którzy do niej należą, mają świadomość, że realizacja ambitnych i niezwykle ważnych dla kraju celów oznacza również ryzyko polityczne.

Owoce “pierwszego planu Balcerowicza” zostały w dużej części skonsumowane przez polityków koalicji postkomunistycznej, którzy korzystali z prosperity, z rozwoju, którego podwaliny Pan założył. Czy nie czuje Pan teraz dyskomfortu, że być może po raz kolejny pracuje Pan na przyszłe cudze sukcesy – nawet na sukcesy przeciwników politycznych?

Nie sądzę, żeby te owoce zostały całkowicie skonsumowane – co najwyżej politycznie, ale i to nie do końca, bo jednak SLD przegrał wybory, a PSL jeszcze wyraźniej. Wyniki badania opinii publicznej pokazują jednak, że bardzo wiele osób widzi źródła sukcesów gospodarczych ostatnich 4 lat w reformach z początku lat dziewięćdziesiątych. Tak zwany “plan Balcerowicza” miał w opinii publicznej swoje wzloty i upadki: na początku był oceniany wysoko, potem nisko, obecnie znów zyskuje. Z nawiązką zaspokaja to moje aspiracje do publicznego uznania.

Tu zrobię dygresję: gdy ktoś podejmuje działalność publiczną w trudnej sytuacji, to krzywa jego popularności będzie miała albo kształt litery *U*, albo *L*. Z pierwszym przypadkiem mamy do czynienia wtedy, gdy popularność początkowo spada, ale potem znów rośnie – najczęściej dzieje się tak wtedy, gdy od razu podejmuje się energiczne działania. Drugi przypadek zachodzi wtedy, gdy zaczyna się od zaniechania: można wówczas początkowo cieszyć się wielką popularnością, która jednak później nieuchronnie i na wieki spada. Lepiej wybrać krzywą *U* niż krzywą *L*!

Co się zaś tyczy politycznych “konsumentów” reform z początku lat dziewięćdziesiątych, to do koalicji SLD–PSL byłem nastawiony krytycznie nie dlatego, że przypisywała sobie cudze zasługi – wszędzie w demokracji tak się dzieje – ale dlatego, że nie kontynuowała reform. Dobra polityka wykorzystuje wzrost gospodarczy do osłony reform, zmierza do obniżenia relacji wydatków i podatków do dochodu narodowego – a oni tego nie robili.

A gdzie widzi Pan – z perspektywy lat – błędy popełnione podczas Pańskiej pierwszej misji rządowej?

Zacznę od pewnego wyjaśnienia. Często słyszę, że moim błędem było to, że od razu na początku lat

dziewięćdziesiątych nie zaangażowałem się w działalność ściśle polityczną. Otóż kiedy godziłem się przyjąć propozycję Tadeusza Mazowieckiego, nie miałem żadnych planów politycznych. Brałem na siebie pewne zadania, które uważałem za bardzo trudne i bardzo ważne. Trzy z nich były najpilniejsze. Po pierwsze, zredukować dług – bo wiedziałem, że ciężar długu zagranicznego uniemożliwi Polsce rozwój. Po drugie, uwolnić Polskę od hiperinflacji. Po trzecie, przynajmniej zainicjować pakiet reform zapewniających rozwój gospodarczy. Nie miałem natomiast żadnych planów politycznych – na przykład żeby tworzyć lub współtworzyć jakąś strukturę partyjną. A nawet gdybym miał, to i tak nie mógłbym ich zrealizować, bo scena polityczna była zajęta, a w gospodarce było ogromnie wiele do zrobienia.

Mogę się za to zgodzić, że warto było wówczas więcej, częściej i umiejętniej przedstawiać program gospodarczy. To jest jedna z lekcji, jaką dało mi doświadczenie, i myślę, że w ciągu ostatnich kilku lat w tej dziedzinie sporo się nauczyłem. Ale też nie uważam, że gdyby tzw. „polityka informacyjna” pierwszych rządów solidarnościowych była lepsza, późniejsze wypadki polityczne potoczyłyby się całkiem inaczej. Sądzę zresztą, że samo to pojęcie jest trochę staromodne, mogło ono mieć jakiś sens w czasach socjalizmu, lecz w demokracji nie ma polityki informacyjnej, jest tylko zalew różnych komunikatów, wpływających z różnych źródeł i sprzecznych ze sobą.

Nie sądzę więc, że gdyby ówczesne rządy lepiej wyjaśniały swą politykę, to wyników wyborów byłyby zasadniczo inne. Mogłoby natomiast poprawić się ogólne „uświadczenie ekonomiczne” społeczeństwa – i być może np. prywatyzacja budziłaby mniej emocji i oporów.

Na pewno też należało lepiej wyjaśniać problemy budżetu. Wskazywać, że nie chodzi tu o jakąś niezwykle skomplikowaną, abstrakcyjną rzeczywistość, ale o sprawy istotne dla każdego człowieka, sprawy, które powinny mu być bliskie. Budżet to nasze finanse, po prostu nasze pieniądze i jeśli źle nimi będziemy gospodarować, poniesiemy przykre konsekwencje.

Czy widzi Pan zadania, które wówczas można było wykonać łatwiej niż dzisiaj? I na odwrót – reformy, dla których koniunktura w ciągu tych kilku lat się poprawiła?

Weźmy przykład branżowych przywilejów emerytalnych. Sądzę, że w 1989 roku byłoby łatwo je usunąć, a już w 1991, kiedy zabraliśmy się za tę sprawę, opór był poważny. Ale nasz „front robót” był tak szeroki... Podobnie nowelizacja karty nauczyciela w roku 1989 byłaby znacznie prostsza niż dziś.

Po drugiej stronie – bardzo się poprawiło rozumienie prywatyzacji. Dziś używa się broni strajkowej nie po to, by przeciwdziałać prywatyzacji, ale żeby ją przyspieszyć. Ludzie w przedsiębiorstwach uczyli się, trochę na własnej skórze; zaczęli dostrzegać, co się dzieje – w tej samej branży – z firmą sprywatyzowaną i z firmą, która nie została sprywatyzowana. W tej chwili nie obawiam się, z pewnymi wyjątkami oczywiście, takiej wewnętrznej blokady prywatyzacji, jaka była na porządku dziennym jeszcze parę lat temu. Myślę też, że w tzw. klasie politycznej jest dziś dużo mniej polityków, którzy chcieliby zyskiwać popularność przez krytykowanie prywatyzacji. W tym obszarze stan świadomości społecznej bardzo się poprawił. Dostrzegam tu bardzo duży postęp.

Utworzenie obecnej koalicji rządowej wymagało, jak pamiętamy, długotrwałych negocjacji. W jakich obszarach – zwłaszcza programów gospodarczych AWS i UW – zaznaczały się największe rozbieżności?

Oba programy oczywiście nie były identyczne, ale w dużym stopniu okazało się, że jeżeli zejść z poziomu ogólników i retoryki na poziom konkretów, punkty zbieżne wyraźnie przeważają. Różnice wydają się duże na poziomie retoryki, co było widoczne w kampanii wyborczej, w której zawsze używa się silnie obrysowanych etykietek po to, żeby się odróżnić od innych. Kiedy zaś dyskusja zmierza ku temu, by coś razem robić, wtedy schodzi się z poziomu ogólnych, różnicujących etykietek i daje się ustalić wiele spraw wspólnych. Ostatecznym sprawdzianem tych wspólnych ustaleń będzie oczywiście praktyczna działalność.

Przetłumaczenie haseł wyborczych na racjonalny język działania wymaga trochę czasu, taka jest natura tej operacji. Umowa koalicyjna zawiera więc pewne zapisy, które nazwałbym „definiującymi”. Ustaliliśmy na przykład, że przemiany własnościowe będą obejmować uwłaszczenie rozumiane jako szerszy udział w procesie prywatyzacji tych grup, które do tej pory w nim nie uczestniczyły (sfera budżetowa, pracownicy samorządowi) oraz mają zapewnić sfinansowanie przejścia do nowego systemu emerytalnego. Jest to w nieco innym języku określenie tego, co Unia proponowała, i nie mamy zamiaru toczyć sporu, czy tę operację mamy nazwać

powszechnym uwłaszczeniem, prywatyzacją powszechną czy jeszcze jakoś inaczej.

Jednym z punktów, które ostatecznie znalazły się w protokole rozbieżności, była kwestia wydatków na rolnictwo. Unia nie mogła zaakceptować statycznej filozofii, w myśl której określenie stałego udziału wydatków w budżecie na jakąś dziedzinę zapewni jej rozwój. Przyjmujemy perspektywę dynamiczną, uważamy, że prorozwojowy budżet i polityka gospodarcza dają wszystkim dziedzinom lepsze możliwości rozwoju niż gwarancje ustalonych wydatków budżetowych.

Mogłoby się wydawać, że w kwestiach ekonomicznych porozumienie z ludźmi, którzy mają optykę związkową, sprawi Unii Wolności trudność...

Rozmowy nie toczyły się z poszczególnymi ugrupowaniami w obrębie AWS, lecz z wyznaczonymi przez partnera negocjatorami. Na temat udziału związkowców w polityce mam jednak pewną uwagę ogólniejszą. Należy bardzo wyraźnie odróżniać człowieka od jego roli: czym innym jest otrzymywanie stałego powiązania pomiędzy związkiem zawodowym a partią polityczną, a czym innym sytuacja, gdy ktoś od działalności związkowej przechodzi do polityki. W pierwszym przypadku mamy problem strukturalny; w drugim przypadku możemy mieć – ale nie musimy – tylko problem personalny. Wielu działaczy związkowych dobrze rozumie gospodarkę, z własnego doświadczenia wie, że opieranie się przemianom jest dla przedsiębiorstwa fatalne. Z takimi ludźmi można łatwo znaleźć wspólny język pod warunkiem, że staną się politykami i nie będą jednocześnie związkowcami. W przeciwnym wypadku będą stale podlegali przeciwnym presjom.

Najpilniejsze zadania

Przystępuje Pan do realizacji “drugiego planu Balcerowicza” – proszę w największym skrócie przypomnieć jego istotę.

Plan ten ma swoje cele i środki. Celem generalnym jest podwojenie zamożności Polaków w ciągu 10 lat, co zakłada roczne tempo wzrostu rzędu 6–6,5 proc. Chcemy obniżyć inflację do poziomu nie przekraczającego 5 proc. w roku 2000, a bezrobocie – o 30 proc. Takie są ogólne cele ekonomiczne. Oczywiście trzeba od razu powiedzieć, że mają one również znaczenie pozaekonomiczne. Satysfakcja związana z tym, że żyje się w kraju dynamicznym, o wzrastającej pozycji w Europie, bezpieczeństwo, które wiąże się z siłą ekonomiczną, rosnące szanse szybkiego przystąpienia do Unii Europejskiej, poprawa funkcjonowania sektora publicznego – to wszystko są pozaekonomiczne wymiary sukcesu gospodarczego.

Środki możemy podzielić na dwie grupy: środki bieżącej polityki makroekonomicznej i reformy strukturalne. Są one ze sobą powiązane, gdyż długookresowa stabilizacja wymaga równoczesnej reformy gospodarki i sfery budżetowej.

Zasadniczy punkt reform to oczywiście prywatyzacja łącznie z reprivatyzacją: zakładamy dokończenie zrębów prywatyzacji do końca tego stulecia. Blokada prywatyzacji nie miała charakteru technicznego, tylko polityczny; wiele przedsiębiorstw czekało i czeka na prywatyzację nie dlatego, że brakowało odpowiednich technik, zaniechanie miało podłoże polityczne. Następne bardzo ważne przedsięwzięcie to odbiurokratyzowanie gospodarki, czyli to, co na Zachodzie nazywa się deregulacją. Dalej – reforma finansów publicznych, sprawa wykraczająca poza wymiary czysto gospodarcze, gdyż doprowadzenie do przejrzystości finansów publicznych jest również reformą demokracji, jej ulepszeniem. Każdy obywatel ma prawo wiedzieć, jakie konsekwencje dla niego, dla jego dzieci i wnuków ma np. bieżący dług publiczny. Zamierzamy upraszczać system podatkowy, zwłaszcza obniżać te podatki, które najbardziej przeszkadzają w tworzeniu miejsc pracy. Z tym wiąże się reforma rynku pracy, która pozwoli nam uniknąć złych doświadczeń Europy Zachodniej, gdzie doszło do nadmiernego obciążenia pracy kosztami oraz do usztywnień w kodeksie pracy i w innych przepisach.

Oprócz tego mamy programy, które można by nazwać sektorowymi. Koncentrują się one na wybranych dziedzinach gospodarki, stanowiąc przy tym harmonijny element programu generalnego, a nie wyjątek od niego. Tak więc na przykład program mieszkaniowy: musi być wkomponowany w ogólną strategię rozwoju gospodarczego, gdyż wcale nie jest tak – jak często się słyszy – że budownictwo mieszkaniowe jest kołem zamachowym gospodarki; przeciwnie, to gospodarka jest kołem zamachowym budownictwa. Znaczy to, że

szybki rozwój gospodarczy, niska inflacja i ograniczanie deficytu budżetu są zasadniczymi warunkami przyspieszenia rozwoju tego sektora.

Inny specjalny program dotyczy wsi, a w tym rolnictwa. Nie chcemy patrzeć wąsko na rolnictwo, ale szeroko – na wieś. Wtedy dopiero dostrzega się, jak ważny dla rozwiązania problemów wsi jest ogólny rozwój gospodarczy, umożliwiający w szczególności tworzenie miejsc pracy poza rolnictwem. Dla polskiej wsi szansą jest jej – tak niekiedy nazywany – wielofunkcyjny rozwój: tworzenie możliwości zatrudnienia na wsi, ale w coraz większym stopniu poza rolnictwem. Te dodatkowe miejsca pracy mogą stanowić albo alternatywę dla utrzymywania się z rolnictwa, albo też jego uzupełnienie – co się zresztą dzieje w wielu krajach zachodnich. Dostrzegam też dziś wyraźnie te ukryte atuty polskiej wsi, które dawniej uchodziły mojej uwagi: na przykład – co może brzmieć paradoksalnie – atuty ekologiczne. Mamy w Polsce więcej obszarów czystych ekologicznie niż przeciętnie na Zachodzie. Socjalizm pozostawił nam obszary zanieczyszczeń na skraju katastrofy ekologicznej, lecz wąsko obrysowane. Ten atut można nazwać premią zacofania. W tej sytuacji potrzebna jest oczywiście nowoczesna technika, np. sieci laboratoriów i zakładów przetwórczych, oraz wielka promocja, która pozwoliłaby wytworzyć w Polsce i na Zachodzie przeświadczenie, że polska żywność to jest zdrowa żywność. Oczywiście to, co działo się ostatnio w naszych mleczarniach, jest z tego punktu widzenia niekorzystne, uważam jednak, że są to przejściowe kłopoty. I jeszcze jedno. Widać już dziś na wsi zjawiska odbiegające od tego katastroficznego obrazu, który z takim zamiłowaniem odmalowywali niektórzy działacze PSL. Wiejska przedsiębiorczość – zarówno w działalności rolniczej, jak i poza nią – jest wyraźnie zaznaczającym się procesem, którego nie trzeba szczególnie wspierać nadzwyczajnymi środkami, lecz stworzyć mu korzystne warunki.

Jest Pan zwolennikiem ograniczenia fiskalizmu państwa. Jak można to przeprowadzić w określonych realiach politycznych, z którymi musi się Pan teraz bardziej liczyć niż w czasach swojej pierwszej misji rządowej?

Ja zawsze liczyłem się z realiami – tylko nie na takiej zasadzie, żebym uznawał każdą chwilową przeszkodę za nieprzezwyciężalną. Ale do rzeczy.

Fiskalizm oznacza wysoki poziom podatków w relacji do dochodu narodowego, co stanowi balast dla gospodarki. Jest to problem, na który ogólna odpowiedź jest prosta, co jednak nie znaczy, że zmniejszenie fiskalizmu jest proste. Trzeba obniżyć tempo wzrostu wydatków w stosunku do tempa wzrostu gospodarki, co oczywiście oznacza, że trzeba realizować reformy niezbędne dla przyspieszenia wzrostu. Chodzi tu o prywatyzację, reformę tzw. sfery budżetowej oraz rozwiązanie problemu długu publicznego. Te działania muszą mieć absolutny priorytet z punktu widzenia polityki gospodarczej.

Należy szybko zmniejszać deficyt budżetowy, aby ograniczyć tempo obsługi narosłych długów: dług wewnętrzny jest dziś większym ciężarem dla finansów państwa niż dług zagraniczny.

Reforma ubezpieczeń społecznych jest nie mniej pilna, choć tutaj trzeba sobie zdawać sprawę, że przez pewien czas będzie ona oznaczała dodatkowe obciążenia – trzeba dofinansować przejście do systemu kapitalizacji składek.

Reforma służby zdrowia łączy się z wielkim problemem tempa narastania kosztów. Z całą pewnością nie jest do zaakceptowania sytuacja, w której 40 proc. wydatków na ochronę zdrowia to są wydatki prywatne, tyle że trafiające do szarej strefy. W gruncie rzeczy nie ma nawet potrzeby zwiększania wydatków prywatnych na służbę zdrowia, bo są już one proporcjonalnie wyższe niż w Europie Zachodniej.

Po stronie wpływów budżetu mamy zaś sytuację, w której istnieje jeszcze dużo przedsiębiorstw państwowych, które nie płacą podatków, tym samym *de facto* korzystając z dotacji. Trzeba temu położyć kres, czego właściwym środkiem jest prywatyzacja.

Znaczenie sfery finansowej dla zdrowia całej gospodarki można ilustrować mnóstwem przykładów. Ostatnio dostarczyły ich m.in. problemy Czech i Węgier. W każdym przypadku przyczyny były nieco inne, ale rezultaty – podobne. Trzeba było włączyć bardzo mocny hamulec makroekonomiczny, dokonywać ostrych cięć wydatków, co prowadziło do zahamowania wzrostu ekonomicznego. A z czego się brała taka konieczność? Ano z tego, że zwolniono tempo reform, zaniedbano dyscyplinę w różnych obszarach. Na Węgrzech budżet państwa był poddany zbyt małej dyscyplinie, co wiązało się m.in. z odsuwaniem reform sfery socjalnej. W Czechach główną przyczyną był nie tyle deficyt budżetowy, ile dopuszczenie do szybkiego zadłużenia się przedsiębiorstw za granicą. W jednym i drugim przypadku skutkiem był kryzys walutowy, wymuszona dewaluacja i w efekcie skok inflacyjny, co przekłada się na kryzys gospodarczy. Najświeższy przykład Korei

Południowej pokazuje, jak niebezpieczne jest silne uzależnianie się od krótkookresowego (tzw. spekulacyjnego) kapitału zagranicznego. Nie znaczy to, że należy stawiać przeszkody inwestycjom zagranicznym, choćby nawet krótkookresowym, lecz trzeba przy tym dbać o tak zwane po angielsku *fundamentals*. Są to zasadnicze wskaźniki gospodarcze, które są bardzo uważnie obserwowane przez inwestorów – a do nich należą wskaźniki polityki budżetowej.

Jaką rolę w zmniejszaniu fiskalizmu ma odegrać decentralizacja państwa i jego finansów?

Ta decentralizacja wykracza poza samą racjonalizację wydatków. Można ją również ujmować w kategoriach pomocniczości: dajemy władzom samorządowym większy zakres kompetencji czy możliwości podejmowania decyzji, a więc po prostu większą wolność, ale w ślad za tym idzie odpowiedzialność. Odpowiedzialność jest wtedy, kiedy nie można przerzucać na innych skutków własnego marnotrawstwa. Ośrodki dyspozycji należy więc kształtować w taki sposób, żeby w interesie podmiotu decydującego o wydawaniu pieniędzy leżało oszczędne gospodarowanie nimi. Wiadomo, że prywatny człowiek czy rodzina ma naturalną skłonność do racjonalnego gospodarowania środkami. Podobnie zachowuje się prywatne przedsiębiorstwo w systemie, w którym jego zobowiązania są twardo i skutecznie egzekwowane przez dostawców i przez państwo. Zawsze natomiast są problemy z instytucjami publicznymi. Dotyczy to rządów, które – jak to sami boleśnie do dziś odczuwamy – zadłużały się za granicą, po czym roztrwoniły uzyskane środki. Podobne zagrożenie występuje w przypadku samorządów lokalnych: są kraje, w których przyczyniły się one do chaosu finansowego. Przyznając im prawo dysponowania środkami, trzeba pamiętać o wprowadzeniu mechanizmów uniemożliwiających im np. nieodpowiedzialne zadłużanie się, a potem przerzucanie ciężaru złych długów na budżet państwa, a więc na całe społeczeństwo.

Problemy te ujawniają się np. przy reformie służby zdrowia. Jak ukształtować płatnika, który będzie wydawał publiczne pieniądze – czy mają to być kasy chorych, czy samorząd? Widać, że waga tych problemów jest tym mniejsza, im większy jest udział środków prywatnych w finansowaniu opieki zdrowotnej. Sam pacjent czy jego rodzina z natury rzeczy są najlepszymi strażnikami jego interesów. Odrębną kwestią, wymagającą starannego przemyślenia, jest to, w jaki sposób – już przez środki publiczne – pomagać tym, którzy nie są w stanie sprostać pewnym wydatkom.

Nasz system podatkowy bywa krytykowany na różnych podstawach. Twierdzi się m.in., że progresja podatkowa daje znikomy efekt fiskalny, jest w praktyce nieistotna dla finansów państwa, a przez podatników płacących wyższe stawki jest już odczuwana bardzo silnie. Czy uważa Pan, że jest konieczne utrzymywanie tej progresji, czy względy "sprawiedliwości społecznej" przemawiają za nią wystarczająco?

W sprawie rozpiętości dochodów są dwie filozofie czy dwa punkty widzenia. Jednych interesuje to, żeby w każdym danym okresie ograniczać nadmierne rozpiętości; drugich to, żeby dochód najbiedniejszych mógł rosnąć jak najszybciej. Do mnie przemawia ta druga koncepcja, koncepcja sprawiedliwości sformułowana przez Johna Rawlsa. Dopuszcza ona zwiększanie rozpiętości dochodów do takiego punktu, który optymalnie sprzyja usuwaniu biedy, czyli zwiększaniu dochodów najuboższych. Taki właśnie dynamiczny, a nie statyczny punkt widzenia uważam za właściwy.

W obszarze finansów publicznych z filozofii tej może wynikać postulat zmniejszania progresji podatkowej – ale to wymaga przejścia do przestrzeni politycznej, wymaga też długotrwałej perswazji, nie tylko ze strony polityków. Trzeba wykazywać, że zmniejszanie progresji będzie korzystne dla rozwoju gospodarczego, na którym najwięcej zyskują ludzie biedni. Ale w jakiej perspektywie może nastąpić taka zmiana świadomości, że zniesienie progresji stanie się możliwe – tego nie wiem.

Tę samą dynamiczną filozofię, o której mówiłem, trzeba upowszechniać również w innych dziedzinach. Jak już wspomniałem, rzecznicy różnych sektorów sfery budżetowej często starają się maksymalnie zwiększyć ich udział w budżecie. Tymczasem to, co naprawdę się liczy, to dynamiczny wzrost możliwości finansowania budżetowego, które jest uwarunkowane rozwojem gospodarczym.

A zatem odczuwa Pan czasami pewną rozbieżność między racjonalnością ekonomiczną a warunkami i możliwościami politycznymi?

Oczywiście, inaczej zadania nie byłyby trudne. Ale absolutnie nie uważam, by dla tempa rozwoju Polski było kluczowe to, czy w naszym systemie podatkowym będziemy mieli trzy stawki czy tylko jedną. Można się bardzo szybko rozwijać i przy trzech stawkach. Nie jest to więc sprawa, o którą bym kruszył kopie. Natomiast absolutnie kluczowa jest reforma finansów publicznych, zmniejszanie deficytu, obniżanie ogólnego ciężaru podatków, prywatyzacja. To są sprawy najważniejsze.

Systemowi podatkowemu zarzuca się również, że demotywująco wpływa na gotowość do pracy...

Główna wada progresji podatkowej rzeczywiście polega na tym, że zniechęca do tego, by więcej pracować. Zarówno Unia Wolności, jak i ja osobiście jesteśmy za tym, żeby tę progresję zmniejszać. Ale w systemie podatkowym są też potrzebne pewne zmiany strategiczne: stopniowe obniżanie ogólnego ciężaru opodatkowania oraz ograniczanie w całkowitych dochodach państwa udziału podatków bezpośrednich, kompensowanych podatkami pośrednimi. Wtedy problem progresji się zmniejsza. Dla rozwoju gospodarczego, dla bodźców do pracy podatki pośrednie są mniej szkodliwe niż bezpośrednie. Trzeba się przesuwac w ich kierunku.

Skoro mowa o podatkach, proszę nam wyjaśnić, jaka jest obecna opinia ekonomistów o krzywej Laffera. Czy rzeczywiście generalna obniżka stóp podatkowych może zwiększyć przychody budżetu?

Na swoich krańcach krzywa Laffera jest w sposób ewidentny prawdziwa: zarówno zerowa, jak i stuprocentowa stopa podatkowa powoduje, że przychodów z podatków nie ma. Problem leży w empirycznym określeniu, w jakim punkcie tej krzywej się znajdujemy. W tej sytuacji wszelkie decyzje są obarczone ryzykiem. Uważałbym jednak za nadmiernie ryzykowne dokonywanie ogólnych cięć w stopach podatkowych, jeśli nie towarzyszyłoby im zmniejszanie wydatków. Podatki trzeba obniżać, to oczywiste, ale musi temu towarzyszyć racjonalizacja wydatków. Z długofalową polityką ogólnego obniżania podatków zbieżne są szczegółowe, oparte na precyzyjnych analizach korekty poszczególnych stawek podatkowych.

Mówił Pan o zamiarze dokończenia prywatyzacji do końca tego stulecia. Jakie przedsiębiorstwa czy branże mogą – a być może powinny – pozostać państwowe po upływie tego terminu?

W domenę państwa powinno pozostać to, co jako własność prywatna działałoby gorzej. A na pytanie, czy są takie dziedziny gospodarki, które w ramach własności państwowej mogą działać lepiej, odpowiedź jest negatywna. Nie ma żadnego dowodu ani teoretycznego, ani empirycznego, by miało być inaczej.

Mówi się niekiedy, że własnością państwa powinny pozostać przedsiębiorstwa w branżach strategicznych. Ale weźmy przykład branży najbardziej chyba strategicznej – przemysłu zbrojeniowego. Przecież w Stanach Zjednoczonych nie jest on państwowy, a w ZSRR był! To też jest pouczające.

Tak więc domenę państwa należy zawęzić do jego struktur. Czego nie należy prywatyzować? Ministerstw, sądów, izb skarbowych, armii itd. – to oczywiste.

A monopole naturalne? Czy to pojęcie jest już zdyskwalifikowane na gruncie nauk ekonomicznych?

Zakres monopolu naturalnego się zawęża, częściowo pod wpływem postępu techniki i postępu praktycznej myśli ekonomicznej. Do niedawna na przykład przyjmowano za pewnik, że kolej jest monopolem naturalnym, a dziś już się tak nie uważa. Wiemy, że można oddzielić zarządzanie torami od samych przewozów i przyjąć regulację, że operator torów będzie zobowiązany dopuszczać konkurencję pomiędzy przewoźnikami. To samo dotyczy gazownictwa, energetyki i wszystkich dziedzin “sieciowych” – i w kierunku takich właśnie rozwiązań idziemy.

Zapowiadał Pan zwiększanie zakresu wolności gospodarczych, usuwanie różnych biurokratycznych przeszkód, utrudniających rozwój przedsiębiorczości. Jak wiadomo, poprzedni rząd pozostawił mnóstwo koncesji, nierzadko wprowadzanych w skandalicznych okolicznościach – w pośpiechu i w ostatniej chwili. Czy może Pan wymienić jakieś koncesje, które Pana zdaniem mają uzasadnienie ekonomiczne?

Przed wszystkim – i właściwie wyłącznie – te dziedziny działalności, które muszą być u nas koncesjonowane

ze względu na zobowiązania międzynarodowe: np. eksport broni. To jest oczywiste. Ale poza tym wąskim kręgiem wprowadzenie czy utrzymanie każdej koncesji wymaga przekonującego uzasadnienia. Nasz rząd przesunął w czasie wejście w życie przyjętych przez poprzednią koalicję ustaw koncesyjnych – właśnie po to, by można je było przeanalizować i zmienić. Jest to bardzo ważny element procesu deregulacji czy odbiurokratyzowania gospodarki.

Trzeba uważnie przyjrzeć się tym koncesjom, które są w gestii organów samorządowych. Samorząd lokalny – przy wszystkich jego walorach – również jest władzą publiczną, a socjalizm samorządowy nie byłby lepszy od socjalizmu ogólnokrajowego. Potrzebne są więc mechanizmy kontrolne.

Uważam, że dla odbiurokratyzowania gospodarki bardzo ważne jest wykorzystanie doświadczeń praktyków – przedstawicieli kręgów gospodarczych, którzy najlepiej wiedzą, co najbardziej ogranicza swobodę przedsiębiorczości w Polsce. Na podstawie ich opinii rząd będzie mógł eliminować szkodliwe przepisy, w razie potrzeby – w przypadku zapisów ustawowych – włączając w to Sejm.

Przejdźmy do problemu sfery budżetowej, zaczynając od reformy ubezpieczeń. Czy słynna reforma chilijska jest dla nas wzorem do naśladowania? Jaka jest o niej aktualna opinia?

Muszę na wstępie zauważyć, że reformowanie państwa socjalnego jest trudniejsze niż reformowanie gospodarki. Pani Thatcher, która swą polityką umożliwiła brytyjskiej gospodarce odzyskanie konkurencyjności na rynkach światowych, złamała – o czym wszyscy wiemy – wszechwładzę lewicowych związków zawodowych, ale nie odważyła się frontalnie zaatakować państwa socjalnego. Nie atakowała np. brytyjskiego systemu utrzymywanej z podatków służby zdrowia; udało się jej tylko trochę powstrzymać wzrost wydatków socjalnych. Tak więc zadanie, które przed nami stoi, jest na pewno bardzo trudne, ale musimy się z nim uporać, jeśli chcemy mieć szanse na trwały, szybki wzrost. Zgubne skutki rozdutej i nieefektywnej sfery socjalnej odczuwają przecież także znacznie od nas bogatsze kraje Zachodu.

W sprawie modelu chilijskiego mogę powiedzieć, że uchodzi za dobry, choć mnożą się też znaki zapytania. Dyskutuje się na przykład, w jakiej mierze wysoka stopa zwrotu inwestycji chilijskich funduszy emerytalnych wynikała z czynników przejściowych, a w jakiej mierze jest trwała. Pewne wątpliwości budzą też wysokie koszty transakcyjne systemu dopuszczającego praktycznie nieograniczoną konkurencję pomiędzy funduszami. Trzeba pamiętać, że konkurencja też kosztuje – wymaga np. silnej promocji, częstego zawierania umów itd. Nie uważając się za znawcę tego zagadnienia mogę powiedzieć, że choć nie ma jeszcze ostatecznego werdyktu na temat konkretnego rozwiązania przyjętego w Chile, to ogólny kierunek reformy na pewno był właściwy: w ubezpieczeniach emerytalnych trzeba odchodzić od aktualnego systemu repartycyjnego, opartego na międzypokoleniowych rozliczeniach, do systemu opierającego się w większej mierze na kapitalizacji składek.

Dodałbym do tego, że tematem poważnej debaty w nowoczesnej ekonomii jest wpływ takiego systemu emerytalnego na stopę oszczędności, a za jej pośrednictwem – na tempo rozwoju gospodarki. Poglądy są rozbieżne, choć przeważa zdanie, że z punktu widzenia stopy oszczędności lepiej jest mieć system oparty na kapitalizacji składek niż taki system, w którym wszyscy zatrudnieni płacą dodatkowy podatek (składkę emerytalną), a korzystają z niego aktualni emeryci.

Ważnym elementem państwa socjalnego jest system zasiłków dla bezrobotnych. Wiele – nawet najbardziej potocznych obserwacji – wskazuje, że nasz system zniechęca do pracy.

Myślę, że zjawisko to jest mniej dotkliwe niż w większości krajów zachodnich – w Szwecji, Francji czy nawet w Niemczech. Ale to nie oznacza, że nie należy się mu uważnie przyjrzeć. Reforma zasiłków jest przy tym łatwiejsza politycznie niż np. reforma systemu emerytalnego. W różnych kręgach politycznych dostrzegam przekonanie, że nie można dawać ludziom pieniędzy za nic, że wynagrodzenie powinno się wiązać z pracą. To nastawienie trzeba wykorzystać.

A reforma służby zdrowia? Wydaje się, że każdy, kto do niej przystępuje, znajduje się w sytuacji patowej, dlatego że z jednej strony ewidentnie nie do przyjęcia są niskie oficjalne wynagrodzenia w tej sferze, które wymagałyby natychmiastowej rewaloryzacji, a z drugiej strony równie oczywista wiedza potoczna mówi, że te wynagrodzenia stanowią tylko część rzeczywistych dochodów.

Tu są ogromne rozpiętości. Zdolność uzupełniania oficjalnego dochodu jest niezmiernie zróżnicowana. W Polsce nie ma, jak sądzę, problemu zbyt małych globalnych wydatków na służbę zdrowia: Polacy przeznaczają na ochronę zdrowia większą część swych dochodów niż np. Grecy, Turcy czy Portugalczycy. Jak w wielu innych wypadkach, wcale nie jest najważniejsze zwiększanie wydatków budżetowych na ochronę zdrowia.

Ważnym zagadnieniem jest reforma sfery podaży: nie ma powodu, by w służbie zdrowia utrzymywać monopol publiczny, a więc trzeba wypracować właściwą formułę prywatyzacji. W sferze finansowania, którą trzeba wyraźnie odróżniać od sfery podaży, główny problem polega na “wybieleniu” obecnie istniejącej szarej strefy. Należy racjonalizować i ujawniać ogólne przepływy pieniędzy wydatkowanych na ochronę zdrowia. Znaleźć sposoby na przeciwstawianie się tendencji do zwiększania wydatków. Teren usług zdrowotnych jest szczególnie trudny, gdyż chodzi o dobro bardzo wysoko cenione, zachodzi wielka asymetria dostępu do informacji między dostawcą usługi a odbiorcą (lekarzem a pacjentem), a na dodatek wciąż pojawiają się nowsze technologie, zwiększające – niekiedy nieznacznie – szanse leczenia pewnych chorób, lecz bardzo kosztowne. Są to problemy niezwykle ciekawe z naukowego punktu widzenia – nic dziwnego, że za prace nad ekonomiką zdrowia przyznawano ekonomiczne Nagrody Nobla.

Tak więc reformatorzy sfery ochrony zdrowia rzeczywiście znajdują się w sytuacji bardzo trudnej. Działają pod pistoletem strajkowym, a na pewno nie można zaakceptować eskalacji żądań niemożliwych do spełnienia. A pewne kluczowe szczegóły reform muszą dopiero być wypracowane – nawet jeśli inne są oczywiste. Jaką na przykład postać instytucjonalną ma przyjąć wkład ze środków publicznych? Pomysłów jest wiele, ale też i dużo mitologii. Kasy chorych. W gruncie rzeczy oznacza to dalsze podatkowe finansowanie służby zdrowia, tyle tylko, że miały być w tym celu wyodrębnione nowe instytucje. Hasłem “kasy chorych” posługują się często ludzie wyznający gospodarczą mitologię: jak one powstaną, to wszystko się poprawi. Takich mitów jest zresztą więcej: samorząd gospodarczy, skarb państwa...

Innym ważnym obszarem sfery budżetowej jest oświata. Czy w ciągu tej kadencji Sejmu zostaną wprowadzone bony oświatowe, o których Unia mówi od dawna?

Ogólna idea jest oczywista i zdrowa: niech pieniądź publiczny idzie za tym, kto korzysta z finansowanych za jego pomocą świadczeń. Jest to najlepszy sposób kontroli ich jakości, gdyż umożliwia konkurencję pomiędzy dostawcami i daje klientowi możliwość wyboru. Na poziomie konkretnym pojawiają się jednak pytania. Czy w małej miejscowości, w której działanie dwóch szkół podstawowych nie ma żadnego uzasadnienia ekonomicznego, bon oświatowy będzie umożliwiał realny wybór? Dużo łatwiej można sobie wyobrazić konkretne funkcjonowanie takiego systemu w szkolnictwie wyższym: podjęcie studiów i tak z reguły wiąże się z wyjazdem z dotychczasowego miejsca zamieszkania, toteż “techniczny” aspekt dokonywania wyboru nie odgrywa specjalnej roli. Tak więc koncepcję bonu oświatowego trzeba przełożyć na konkrety, które wymagają dopracowania.

Z pewnością jednak należy odejść od tradycyjnego poglądu, zgodnie z którym szkolnictwo jest wyłącznie sprawą publiczną, nie tylko w sferze finansowania, ale i w sferze podaży. Tam, gdzie chodzi o samo świadczenie usług edukacyjnych, nie powinno być rzeczą najważniejszą to, czy świadczy je podmiot publiczny czy niepubliczny. Wystarczy, że usługa musi odpowiadać pewnym ogólnym kryteriom. Wynika stąd postulat zmniejszania i usuwania dyskryminacji pomiędzy szkołami, publicznego finansowania zarówno szkół publicznych, jak i niepublicznych. Mamy tu do czynienia z tą samą sytuacją, co w dziedzinie służby zdrowia, czyli usług zdrowotnych. Charakter instytucjonalny czy typ własności dostawcy nie powinien się liczyć. Tak jak nie liczy się w dziedzinie np. produkcji butów. Dlaczego miałoby być inaczej w dziedzinie usług edukacyjnych czy zdrowotnych? Niech się liczy oferta.

Dalekosiężne cele

Jednym z haseł wyborczych Unii Wolności było doprowadzenie do sytuacji, w której Polska będzie się trwale rozwijać najszybciej w Europie. Czy Pana zdaniem jest to maksimum, na które Polskę stać – przy danych uwarunkowaniach politycznych, psychospołecznych itd.? Czy potrafi Pan wyobrazić sobie warunki, w których Polska rozwijałaby się nie tylko najszybciej w Europie, ale tak, jak “azjatyckie tygrysy” rozwijały się w swoich najlepszych latach?

Warunki potrafię sobie wyobrazić, ale spełnić je byłoby bardzo trudno. Co jest specyficznego dla tego bardzo szybkiego – do niedawna zresztą – azjatyckiego wzrostu? Bardzo niski poziom wydatków socjalnych, brak systemu ubezpieczeń społecznych i związany z tym niski poziom obciążeń podatkowych. My startujemy do reform sfery socjalnej z pewnym dziedzictwem – obowiązującym aktualnie systemem oraz określonym zespołem społecznych oczekiwań. Nikt rozsądny nie zaproponuje Polakom, żeby nagle znieść system emerytalny i bez reszty zaufać indywidualnej przezorności.

Można zresztą powiedzieć, że to, co ekonomiści nazywają funkcją dobrobytu, a inni po prostu jakością życia, obejmuje nie tylko jeden wskaźnik – tempo wzrostu poprawy dochodów realnych – ale zawiera także parę innych elementów. Jednym z nich jest poczucie bezpieczeństwa. W naszym przypadku, chcąc wprowadzić Polskę na orbitę superszybkiego wzrostu, trzeba by osłabić poczucie bezpieczeństwa, wyeliminować pewne elementy aktualnego systemu. A to jest politycznie niemożliwe. Będę zresztą bardzo zadowolony, jeżeli Polska będzie się przez kilkanaście lat rozwijać w tempie 6, 6,5, 7 procent rocznie. To i tak da nam niebywały awans.

Przyjmijmy zatem, że uda się Panu zrealizować obietnicę wyborczą Unii Wolności i doprowadzić do tego, że Polska będzie podwajać dochód narodowy w ciągu 10 lat. Jeśli wierzyć rocznikom statystycznym, oznacza to, że osiągniemy taki poziom dochodu narodowego per capita, jakim obecnie cieszy się Grecja – najuboższy z krajów Unii Europejskiej – za 20 lat! W przyszłym pokoleniu... Pan na pewno potrafi skorygować ten rachunek, ale czy Pana zdaniem istnieje w Polsce świadomość, że nasz dystans ekonomiczny do krajów Zachodu jest tak olbrzymi i że aspirujemy do Unii – co jest zupełnie oczywiste z powodów politycznych – po to, by się w niej znaleźć jako “gorsi Grecy”?

Takie obliczenia trzeba przeprowadzać w kategoriach parytetu siły nabywczej, a nie rynkowych kursów walutowych, gdyż inna jest struktura cen w Polsce, a inna w Grecji. Wtedy ten dystans okaże się mniejszy. Oczywiście obecnie te rozpiętości są mimo wszystko duże, ale uważam, że powinno to nas raczej mobilizować niż deprimować. Najważniejsza przy tym jest perspektywa, że warunki życia w Polsce mogą się – w odpowiednich warunkach – szybko poprawiać. Dla przeciętnego człowieka nie tyle chyba istotne jest to, że w danej chwili jest (statystycznie rzecz biorąc) biedniejszy niż Grek, ile to, że warunki jego życia istotnie się poprawiają.

Wydaje się jednak, że to powinno być istotne dla klasy politycznej i dla środowisk opiniotwórczych. Czy przynajmniej one mają pełną świadomość dystansu, o którym tu mówimy? I tego, że kwestia pół procenta deficytu budżetowego, co bywa przedmiotem sporu, przekłada się na możliwości pokonania tego pokoleniowego dystansu?

Świadomość, że reformowanie Polski jest zadaniem historycznym, jest zbyt słaba. A przecież mamy szansę skracać dystans, który powstawał nie tylko w ciągu ostatnich 50 lat – choć w tym okresie wyraźnie się on pogłębił – ale już dawniej. Drogi gospodarczego rozwoju Polski i Europy Zachodniej zaczęły się rozchodzić właściwie już dwieście lat temu. Tak więc każdy krok w polityce gospodarczej powinien być oceniany z punktu widzenia tego historycznego zadania. Tak się jednak nie dzieje, gdyż – to nie jest krytyka, to jest stwierdzenie faktu – spora część ludzi uczestniczących w polityce patrzy na swą aktywność wyłącznie z perspektywy bieżącej. Znaczy to, że dla bardzo wielu polityków najważniejsze są pytania typu: w jaki sposób moja wypowiedź, mój krok wpłynie na wyniki jutrzejszego sondażu albo na wyniki wyborcze za pół roku? Tego nastawienia nie można rzecz jasna absolutnie odrzucać i kategorycznie krytykować. Cechą demokracji jest przecież to, że możliwość realizowania dalekosiężnych celów zależy od akceptacji wyborców, a więc od krótkoterminowych sukcesów politycznych. Uważam jednak, że wzmocnienie perspektywy historycznej, lepsze uświadomienie sobie przez klasę polityczną ogromu zadań, jakie przed nią stoją, byłoby rzeczywiście niezwykle pożądane.

Muszę jednak dodać, że nie zgadzam się z manierą natrętnego krytykowania klasy politycznej w Polsce. Nie dlatego, że teraz do niej należę, tylko dlatego, że ta krytyka nie jest wyważona. Po pierwsze, politycy – przeciętnie rzecz biorąc – są odzwierciedleniem społeczeństwa. Tymczasem nikt, kto krytykuje polityków, nie przyzna, że krytykuje społeczeństwo. Przeciwnie, mówi się o wspaniałym społeczeństwie i tych niedobrych politykach. To jest w moim przekonaniu oczywiście naciągane.

Po drugie – wydaje mi się, że styl polskiej polityki nie odbiega na naszą niekorzyść od tego, co dzieje się w wielu znanych mi krajach zachodnich. Powiedziałbym nawet, że od niektórych narodów jesteśmy pod tym względem wręcz lepsi. Nie mam przy tym na myśli samych tylko czysto zewnętrznych cech zachowania – w końcu w naszym Sejmie posłowie nigdy się nie pobili, co czasem się zdarza w niektórych innych parlamentach – ale styl polityki rozumiany szerzej i głębiej. Weźmy przykład Włochy, które muszą obecnie uzdrowić swoje finanse publiczne, bo inaczej nie wejdą do unii monetarnej. Otóż cała centroprawicowa koalicja usiłuje zablokować wszystkie zmierzające w tym kierunku posunięcia rządu. To jest gorszące, ale to się dzieje. Uważam, że do tej pory w Polsce na szczęście nie zdarzyło się nic równie skandalicznego. I mam nadzieję, że się nie zdarzy.

Nie chciałbym oczywiście, by wobec polityków stosować taryfę ulgową, tylko żeby sądy o nich były wyważone. Uważam, że klasie politycznej należy stawiać bardzo wysokie wymagania – m.in. właśnie ze względu na historyczny charakter stojących przed nimi zadań – ale nie popadać w manierę krytyki wedle schematu “wspaniałe społeczeństwo i źli politycy”.

Skoro mówimy o poczuciu historycznego przełomu – czy odczuwa Pan pod tym względem jakąś różnicę między rokiem 89 czy 90, kiedy zmieniał się system, a dniem dzisiejszym, kiedy trzeba już tylko zmieniać segmenty nowego systemu?

W tamtych latach poczucie historycznego przełomu było bardzo silne. Nie można go było nie odczuwać w sytuacji, w której tkwiliśmy w autentycznym, głębokim kryzysie gospodarczym, a równocześnie następował przełom polityczny. Teraz tego nie ma. Można więc powiedzieć, że pod względem ekonomicznym dzisiejsza sytuacja jest lepsza, a pod względem uwarunkowań psychospołecznych – trudniejsza. Co zatem robić? Trzeba – i to jest zadanie dla wszystkich, którzy myślą w kategoriach historycznych – wzmacniać świadomość historycznego wyzwania. Warto się wręcz odwoływać do dumy, ambicji narodowej: oto mówi się o nas, że jesteśmy dobrzy tylko w szarży, więc musimy udowodnić, że potrafimy wygrać systematyczną, długą kampanię.

George Gilder w “Bogactwie i ubóstwie” wielokrotnie podkreślał, iż jest czymś wręcz w rodzaju prawa natury, że ludzie ubodzy muszą pracować więcej i ciężiej niż bogaci, że to jest dla nich jedyna realna możliwość wydobycia się biedy. Czy nie uważa Pan, że ta sama prawda odnosi się do ubogich narodów? A jeżeli tak, to czy jest ona dostrzegana w Polsce przez klasę polityczną?

To jest bardzo ważne pytanie. Trzeba powiedzieć, że ci, którzy są bogaci, kiedyś byli ubodzy: ciężko pracowali i dzięki tej pracy stali się bogaci. W naszych warunkach oznacza to, że trzeba pracować rozumnie: od codziennego znoju bez porównania ważniejsza jest rozumna praca na tych szczeblach, na których rozstrzygają się warunki pracy innych ludzi. W tym miejscu dochodzimy do jakości pracy polityków, zwłaszcza w takich czasach i warunkach, w jakich przyszło nam żyć. Praca polityków polega na kształtowaniu ram działania dla innych ludzi, a te ramy nazywają się ustrojem. Zadaniem reform ustrojowych jest uczynić ludzką pracę owocną, bardziej owocną. W Polsce na pewno nie powinniśmy dążyć do skracania czasu pracy, to byłby wyraz konsumpcjonizmu związkowego, zwłaszcza przy utrzymywaniu tego samego poziomu płac. Nie jest też potrzebny nacisk na wydłużanie czasu pracy, chociaż tu dodam, że nie należy stawiać ustawowych przeszkód ludziom, którzy chcą więcej pracować. Nawet tzw. Karta socjalna Unii Europejskiej, która na pewno nie jest jej najlepszym rozwiązaniem, nie zakazuje ludziom pracowania więcej, jeśli tego zechcą.

Istota reformy leży jednak w podnoszeniu jakości pracy, przez którą rozumiem relację pomiędzy umownie mierzonym naturalnym wysiłkiem a efektem. Pamiętamy przecież, że główny problem socjalizmu polegał na niezmiernie niskiej jakości pracy.

Czy jest Pan przekonany, że w Polsce – po latach zapóźnienia socjalistycznego – można zachęcać ludzi do pracy samym tylko hasłem “bogaćcie się”? Czy racjonalnie myślący Polak, który ma możliwość wyjechać do Stanów Zjednoczonych, nie powinien tego zrobić – zamiast czekać kilkanaście lat, aż Polska stanie się drugą Grecją? Czy motywacja ekonomiczna w Polsce, Pana zdaniem, jest wystarczająca?

Trzeba się wystrzegać fałszywych przeciwstawień: że jeżeli ktoś mówi o jednym, to wyklucza drugie. Nie ma takiego logicznego wynikania. Nikt nie zaprzeczy, że ekonomiczny wymiar ludzkiego życia jest bardzo ważny,

ale też nikt nie twierdzi, że jest to wymiar jedyny. To chyba zrozumiałe, że dziedziną, która mnie szczególnie interesuje i w której, jak sądzę, mogę wiele zdziałać, jest dziedzina ludzkiej aktywności ekonomicznej. Ludzkie dążenie do lepszego życia – lepszego w sensie ekonomicznym – do tego, żeby mieć lepsze mieszkania, opiekę zdrowotną, wykształcenie, samochody, jest masowe i nieodparte. Obowiązkiem państwa jest stworzenie ludziom możliwości zaspokojenia ich aspiracji. Powinno ono zatem tworzyć system instytucjonalny odpowiadający pragnieniu lepszego życia – i to jest system wolnorynkowy. Zadanie tworzenia tego systemu nie ma nic wspólnego z lekceważeniem innych wyznawanych przez ludzi wartości.

Spojrzenie w przyszłość

Jak wyobraża Pan sobie przyszłość zjednoczonej Europy? Czy wtedy, gdy Polska stanie się jej pełnoprawnym członkiem, na jej zasadach, czy Unia będzie jeszcze istniała? Czy pieniądź rzeczywiście będzie jednolity? Speculanci międzynarodowi, którzy widzieli, ile George Soros zarobił na wypchnięciu funta z węża, teraz będą sobie wyobrażać, ile można zarobić na przywróceniu na przykład lira – tzn. gdyby został on najpierw zastąpiony przez euro, a potem przywrócony przez jakiś włoski rząd.

W poglądach na temat Unii Europejskiej jest dużo nieporozumień. Za fałszywą uważam dość pospolitą opinię, że Unia jest tożsama z rosnącą biurokracją w Brukseli. Tak nie jest. Dyrektywy Unii Europejskiej często odnoszą się do liberalizacji, usuwania przeszkód w stosunkach handlowych między krajami członkowskimi; rzadko zmierzają do szczegółowej regulacji. Istotą Unii Europejskiej jest dla mnie rozszerzenie sfery wolnego rynku, usuwanie wszystkich przeszkód instytucjonalnych utrudniających przepływ towarów, usług, ludzi i kapitału. Oznacza to, że aspirujemy i wchodzimy do strefy wolnego rynku. Wyjątek stanowi tutaj wspólna polityka rolno Unii. To jest rzeczywiście sfera biurokracji – wręcz centralnego planowania – która jednak z samych przyczyn wewnętrznych, ze względu na rosnącą nieskuteczność, musi zostać zreformowana.

W sprawie przyszłości euro trwa wielka dyskusja, w której wypowiedane są różne opinie: przeważa pogląd, że program ten zostanie jednak wprowadzony i że nie zakończy się jakimś fatalnym niepowodzeniem. Słusznie natomiast mówi się o pewnym ryzyku – nie tyle katastrofy, ile tego, że część krajów może wprowadzić euro bez dostatecznego przygotowania. Przejście na euro oznacza, że dany kraj wyzbywa się jednego z instrumentów polityki gospodarczej: możliwości zmiany kursu swojej waluty. Instrumentu tego należy wprawdzie używać bardzo rzadko, ale jednak w przypadku jakiegoś silnego wstrząsu zewnętrznego warto go mieć do dyspozycji. Są jednak również mechanizmy alternatywne – na przykład elastyczny rynek pracy. Tymczasem duża część krajów zachodnioeuropejskich ma usztywniony rynek pracy, stanowiący przyczynę wysokiego bezrobocia. Inni natomiast liczą właśnie na to, że wprowadzenie euro będzie dla krajów wchodzących do tego systemu impulsem, by dokonać reform, które wciąż były odraczane – np. by odblokować rynek pracy. Trzeba pamiętać, że największe absurdy gospodarcze w krajach Europy Zachodniej powstały pod wpływem doktryn socjaldemokratycznych. W imię ochrony człowieka pozbawia się go zatrudnienia i możliwości zarobkowania poprzez usztywnienia rynku pracy. My na pewno nie powinniśmy się na tym wzorować. Dwadzieścia lat temu Stany Zjednoczone i Europa Zachodnia miały podobny, niski poziom bezrobocia – ok. 5 proc. – a teraz widzimy szokujące różnice, które wynikają z różnej polityki gospodarczej w obu częściach świata.

Z naszego, polskiego widzenia trzeba zakładać, że euro zostanie wprowadzone, a skoro tak, to warto się do tego przygotowywać. A to znaczy: uelastycznić rynek pracy, obniżyć inflację, zmniejszać deficyt i prywatyzować. Tak więc zasadnicze reformy, które i tak musimy przeprowadzać, są konieczne i korzystne dla dobrego przygotowania się do wejścia do strefy wspólnej waluty.

Innym czynnikiem potencjalnie rozsadzającym Unię może być bardzo poważne ograniczenie możliwości subwencjonowania własnych przemysłów.

Dyrektywy Unii słusznie wymagają, by państwa nie zaburzały konkurencji międzynarodowej przez subsydiowanie własnych przedsiębiorstw. Rozszerzanie wolności jednostki czy niezależnego przedsiębiorstwa nie oznacza rozszerzania wolności państwa: pewne działania państwa powinny być wykluczone, bo są

nadużywane i szkodliwe. Wymóg twardych ograniczeń budżetowych dla rządów jest uzasadniony, bo państwo to urzędnicy i politycy, którzy pozbawieni ograniczeń mogą pójść na łatwiznę. Z tego punktu widzenia te narzucane przez Unię ograniczenia na wewnętrzną politykę gospodarczą, choć dla niektórych polityków i z punktu widzenia krótkiego okresu mogą się wydawać niekorzystne, w dalszej perspektywie okazują się dobroczynne, bo narzucają rządowi dyscyplinę.

Nigdy do tej pory nie zdarzyło się, by jakiś kraj członkowski Unii, mając do wyboru poddanie się pewnym jej wymaganiom albo wycofanie się z niej, zdecydował się na wyjście. Przeciwnie – widzimy, jak wielkie wysiłki podejmuje się po to, by wejść do Unii. Ale oczywiście przyszłość może pokazać ciekawe przypadki napięć pomiędzy krótkookresowymi interesami polityków zabiegających o sukces wyborczy a wymaganiami traktatowymi. To będzie test demokracji.

A Rosja? W jakich perspektywach czasowych, Pana zdaniem, powstanie w niej gospodarka rynkowa z prawdziwego zdarzenia, a standard życia osiągnie poziom odpowiadający elementarnym normom krajów rozwiniętych? Czy będzie to miało jakieś konsekwencje dla polityki międzynarodowej – czy np. Rosja znowu zechce stać się hegemonem Europy, lecz na innych zasadach, być może hegemonem gospodarczym?

Jeśli w Rosji powstanie sprawny kapitalizm i utrzyma się demokracja, to w myśl ogólnie przyjętych teorii państwo to nie powinno być ekspansywne. Doświadczenie historyczne pokazuje, że kraje demokratycznego kapitalizmu nie były agresywne. Klucz leży w gospodarce, a wydaje mi się, że Rosja ma szansę, by wyjść z dołka gospodarczego. Są oczywiście możliwe czasowe zaburzenia. Sytuację Rosji szczególnie utrudnia fakt, że kraj ten jest rumowiskiem imperium, a jego społeczeństwo właściwie jest pozbawione historii – a to sprzyja nihilizmowi. Ogromne fortuny zatruwające życie publiczne, wewnętrzne antagonizmy kładą się wprawdzie cieniem na przyszłości Rosji, ale przy tym wszystkim uważam, że są poważne szanse, iż rozwój gospodarczy się w niej ugruntuje. Jeśli zaś dojdzie do stopniowej poprawy sytuacji gospodarczej, to rosyjska demokracja będzie mogła się utrzymać i umacniać.

Pod wieloma względami postępy Rosji są już teraz oszałamiające. ZSRR rozpadł się w 1991 roku, a oto dziś Rosja broni wolności słowa na Białorusi. Wydaje się też, że tendencje imperialne nie mają szerszego społecznego poparcia, o czym świadczy stosunek społeczeństwa do sprawy ceczeńskiej.

Czy widzi Pan w przyszłości możliwość konfrontacji pomiędzy Zachodem a światem islamskim, analogicznej do należącej do przeszłości konfrontacji między Zachodem a blokiem sowieckim?

Nie ma czegoś takiego jak blok islamu – nie ma takiej całości. Inny jest problem Iranu, a inny np. Arabii Saudyjskiej. Ten ostatni kraj dostarcza, nawiasem mówiąc, kolejnego przykładu fundamentalizmu zbankrutowanego: okazuje się, że sytuacja finansowa Arabii Saudyjskiej jest kiepska, pomimo olbrzymiego bogactwa naturalnego. Silne tendencje fundamentalistyczne są widoczne w Egipcie oraz Turcji. Pakistan ma problemy nie tyle z islamem, ile z różnorodnością etniczną. Ale wśród krajów islamu mamy też przypadki sukcesu gospodarczego połączonego z względnie stabilnym i nieopresywnym systemem władzy: w Tunezji, Maroku czy Indonezji.

Napięcia w poszczególnych krajach islamu mogą oczywiście wzrastać, stawiając je przed beznadziejnym dylematem: dyktatura wojskowa lub fundamentaliści. Nie sądzę jednak, by mogły one w jakiś sposób zagrażać światu – ogromna wewnętrzna tragedia Algierii z punktu widzenia stosunków międzynarodowych oznacza jedynie problem emigracji. Ze względu na potencjał ekonomiczny żaden z tych krajów nie stwarza zagrożenia. Mogą się oczywiście zdarzyć szaleńcy czy desperaci, gotowi posłużyć się bronią jądrową małego gabarytu a dużej siły rażenia, ale to jest zupełnie inny problem, związany nie tyle z islamem, ile z rozpadem ZSRR.

Przez kraje fundamentalistycznego islamu rozumie się zwykle te, które otwarcie głoszą wrogość wobec Zachodu, a tym samym odzegnują się od udziału w międzynarodowym świecie wolnego rynku. Są jednak i takie, które – jak się wydaje – po prostu nie są w stanie w nim uczestniczyć. I tak na przykład o wielu krajach Afryki sądzi się, że rozwój w nich nie jest możliwy. Czy podziela Pan tę opinię, a jeśli tak – jakie mogą być przyczyny tego stanu rzeczy?

Sytuacja w Afryce się zmienia: widać, że jest wciąż rosnąca grupa krajów – takich jak Botswana, Ghana czy

Etiopia – w których wolny rynek dowodzi swych walorów. Tam natomiast, gdzie go nie ma, gdzie się utrzymuje szczególny rodzaj etnicznie podszytego socjalizmu, rezultaty rzeczywiście są fatalne. Gospodarcze dziedzictwo chwalonych kiedyś na Zachodzie takich przywódców, jak Nkrumah czy Nyerere, jest oplakane.

Uważam jednak, że nie ma jakiegoś szczególnego problemu Afryki, a już z całą pewnością nie można go przypisywać kolonializmowi – bo jak długo to można robić? Jest natomiast problem reform gospodarczych w Afryce, przebiegających w warunkach rzeczywiście bardziej skomplikowanych niż gdzie indziej, zarówno z powodów gospodarczych, jak i społeczno-etnicznych. Trudno o kwitnący wolny rynek w sytuacji rozwiniętej korupcji, a trudno mieć reżim bez korupcji, jeżeli surowo przestrzegane normy społeczne nakazują faworyzowanie kuzyna również w kontaktach handlowych i urzędowych.

Ostatnie pytanie dotyczy przyszłości krajów rozwiniętych. Pesymiści twierdzą, że grozi im pogłębianie się społecznego pęknięcia, utrwalenie się klasy bezrobotnych, którzy mają zbyt niskie wykształcenie, by znaleźć zatrudnienie. Czy uważa Pan, że podaż pracy wymagającej niskich kwalifikacji musi się z ekonomicznych powodów kurczyć?

Zdecydowanie nie. Już od 300 lat niewykształceni ekonomicznie intelektualiści głoszą katastroficzne zapowiedzi oparte na założeniu, że dana jest pewna suma pracy. Jak do tej pory nie znalazły one potwierdzenia w rzeczywistości. I nic dziwnego: u podłoża rosnącego bezrobocia nie leżą globalne wyzwania technologiczne i tendencja do globalizacji, tylko zła polityka gospodarcza niektórych krajów. Mamy na to, jak już mówiłem, niezbity dowód empiryczny: porównanie poziomu bezrobocia w Stanach Zjednoczonych i krajach Europy Zachodniej dwadzieścia lat temu i dziś. W ciągu tego czasu bezrobocie w Europie Zachodniej wzrosło ponad dwukrotnie, a w Stanach Zjednoczonych utrzymało się na tym samym poziomie czy wręcz nieco spadło. Oczywiście przyczyną są różnice polityki gospodarczej.

Uderza mnie natomiast socjaldemokratyczny mit, obłuda czy hipokryzja intelektualnych elit lewicowych, które co rusz wymyślają nowe teorie, żeby usprawiedliwić swoją złą politykę. Zamiast uderzyć się w piersi, gromią Stany Zjednoczone za rzekomo niskie płace; formułują fałszywe empirycznie twierdzenia, że w Stanach Zjednoczonych miejsca pracy powstawały w samych McDonaldach itd. Tymczasem wysokie bezrobocie nie ma źródeł w istocie wolnego rynku, lecz w błędnej polityce gospodarczej, dławiącej wolny rynek. To samo doświadczenie, które sfalsyfikowało koncepcje lewicowe, pokazuje również – i to byłaby właściwa puenta naszej rozmowy – że jest też możliwa dobra, sprzyjająca rozwojowi polityka gospodarcza.

Dziękujemy za rozmowę.

Rozmawiali: Grzegorz Łuczkiewicz i Janusz A. Majcherek