

ROZDZIAŁ 4

PAŃSTWO JAKO PODMIOT KSZTAŁTUJĄCY ŁAD SPOŁECZNO - EKONOMICZNY

Wprowadzenie

Celem opracowania jest zaprezentowanie nowego spojrzenia na rolę państwa w gospodarce, zgodnego z przyjętą w Konstytucji RP koncepcją społecznej gospodarki rynkowej. Opowiedzenie się za takim opierającym się na dorobku myśli ordoliberalnej, ukształtowaniem relacji „państwo – gospodarka” implikuje potrzebę szeregu zmian w zakresie kompetencji aparatu państwowego. Wskazanie owych zmian oraz najważniejszych uwarunkowań ich dokonywania wyczerpuje cele artykułu.

Punktem wyjścia dla podjętych rozważań jest ordoliberalne stanowisko dotyczące roli państwa w procesach gospodarowania. Wedle niego, państwo nie powinno bezpośrednio uczestniczyć w działalności gospodarczej, a pozostawać skutecznym strażnikiem ustanowionego przez siebie ładu społeczno-ekonomicznego. Podejście to różni się zasadniczo od stanowiska etatystycznego, akceptującego aktywną działalność państwa zarówno w postaci polityki przemysłowej, jak i utrzymywania sektora przedsiębiorstw państwowych. Odrzuca też mit państwa „nocnego stróża”, strzegącego jedynie praw własności i bezpieczeństwa gospodarujących podmiotów, jako nieprzystający do realiów współczesnej gospodarki.

Centralną kategorią omawianej koncepcji jest ład społeczno-ekonomiczny. Składniki tego ładu, określone przez doktrynę ordoliberalną, dają się dobrze odnosić do specyficznego przypadku, jaki stanowią gospodarki postkomunistyczne przechodzące współcześnie przemiany transformacyjne. Ład społeczno-ekonomiczny zawiera rozstrzygnięcia dotyczące pożądanej struktury własnościowej gospodarki, rynku pracy, roli samorządów terytorialnych w procesach gospodarowania, wreszcie – rozwiązań instytucjonalnych zapewniających społeczeństwu poczucie faktycznej równości szans.

Państwo i jego rola – podejście ordoliberalne

Rola państwa w gospodarce, zakres i kształt jego kompetencji należą od dawna do najbardziej kontrowersyjnych problemów teorii ekonomii. Główną tego przyczyną jest wciąż aktualny i dokonywany na nowo w stosunku do każdego obszaru aktywności gospodarczej społeczeństwa wybór pomiędzy dwoma rodzajami mechanizmów regulacji: regulacją rynkową, utożsamianą z naturalnymi, oddolnymi procesami generowanymi przez gospodarkę i regulacją administracyjną utożsamianą z i przydawanymi mu uprawnieniami. Ostrość kontrowersji sytuowanych przede wszystkim w płaszczyźnie: „państwo – gospodarka” pogłębianą jest jeszcze przez aspekt ideologiczny. Strony sporu chętnie przyjmują a priori wizję państwa jako struktury nadrzędnej ze swojej natury wobec obywateli, a różnią się jedynie w ocenie jej charakteru. W ujęciach etatystycznych państwo stanowi podstawę systemu opiekuńczego, życzliwego społeczeństwu i ograniczającego swobodę jednostek jedynie dla ich dobra. W ujęciach ortodoksyjnie liberalnych ta sama struktura jest postrzegana jako źródło zniewolenia. Podkreśla się tu również, że państwo jako struktura biurokratyczna wykazuje immanentną tendencję do marnotrawienia środków publicznych. Konsekwencją takich stwierdzeń jest postulat państwa minimum (współczesnej wersji XIX-wiecznej, leseferystycznej koncep-

cji „państwa – nocnego stróża”). W polskim piśmiennictwie krytyczne podejście do roli państwa bywa jeszcze wzmacniane przez złe doświadczenia 45 lat autorytarnego i wysoce niesprawnego państwa tzw. realnego socjalizmu.

Zauważmy jednak, że przedmiotem sporu jest tu w istocie głównie rozległość państwa, tzn. liczba różnorodnych kompetencji wiążących się z procesami gospodarowania oraz pochodny wobec niej zakres regulacji administracyjnej. Nie podnosi się natomiast charakteru kompetencji przyznawanych bądź odmawianych państwu. Kwestię tę uznaje się za drugoplanową. Oznacza to ilościowe, a nie – jakościowe podejście do relacji „państwo – gospodarka” (P. Pysz, 2007, s.56). Podejście ordoliberalne różni się pod tym względem istotnie zarówno od ujęć etatystycznych, neokeynesowskich, jak i od klasycznego, ortodoksyjnego liberalizmu. Ordoliberałowie upatrują istoty problemu właśnie w charakterze kompetencji państwa. Kryterium podziału owych kompetencji na szkodliwe i akceptowalne wywodzi się z wcześniejszego rozróżnienia pomiędzy procesami gospodarowania a ładem gospodarczym. W najogólniejszym ujęciu państwo odpowiadać powinno za kształt ładu gospodarczego, za jego ochronę i skuteczność egzekwowania jego zasad, natomiast całość procesów gospodarowania powinna zostać pozostawiona mikroekonomicznym decyzjom i działaniom oraz interakcjom rynkowym.

Przedstawiony podział jest łatwy do przeprowadzenia w typowych działach gospodarki jak rolnictwo, przemysł, handel i większość innych. Problemy z jego zastosowaniem pojawiają się w stosunku do sektora usług publicznych. Tu, w wielu przypadkach państwo z natury swojej uwikłane jest w procesy wytwarzania, a niemal zawsze – dystrybucji owych usług. Rozwiązanie problemu staje się łatwiejsze, jeśli odrzucimy mit państwa jako struktury nadrzędnej wobec społeczeństwa. Trzeba uprzytomnić sobie, że państwo jest tylko instrumentem, wykreowanym przez społeczeństwo dla zaspokajania takich potrzeb, których jednostka za pośrednictwem rynku nie jest w stanie zaspokoić. Kompetencje związane z tą grupą potrzeb muszą być w poszczególnych przypadkach rozpatrywane pod kątem efektywności przyjętego rozwiązania. Generalnie, państwo jest potrzebne wszędzie tam, gdzie koszty oddolnego organizowania struktur instytucjonalnych mających zapewniać zaspokojenie danych potrzeb są zbyt wysokie. Państwo musi zachować kompetencje gwarantujące powstanie w związku z konsumpcją określonych usług publicznych pozytywnych efektów zewnętrznych – np. zarządzanie służbami epidemiologicznymi. Z pewnością powinno też zachować kompetencje dotyczące opieki społecznej, z tym jednak zastrzeżeniem, że zakres takiej opieki zostanie ograniczony do osób faktycznie niezdolnych do zaspokajania we własnym zakresie swoich podstawowych potrzeb bytowych, a instytucje dystrybuujące usługi opieki społecznej będą zdecydowanie zdecentralizowane. Natomiast wszelkie inne kompetencje, które można byłoby przypisywać aparatowi państwa, czy też aparatowi samorządów terytorialnych powinny zostać zweryfikowane wedle kryteriów efektywnościowych. Tam, gdzie państwo, gmina lub inna jednostka są w stanie wykazać, że zaspokoją określone potrzeby taniej i skuteczniej niż zorientowane na rynek firmy prywatne, mogłyby zachować swoje kompetencje. Wszystkie pozostałe obszary działania w ramach sektora usług publicznych powinny zostać objęte regulacją rynkową. Przeprowadzenie takiego podziału powinien ułatwić fakt, iż w większości przypadków można oddzielić wytwarzanie dóbr publicznych od ich dystrybuowania. Ta ostatnia sfera mogłaby pozostawać w jakimś stopniu poza działaniem rynku.

Kategoria ładu społeczno – ekonomicznego i jej miejsce w doktrynie ordoliberalizmu

Idea ładu społeczno – ekonomicznego (ordo) stanowiąca podstawę teorii ordoliberalnej zaczerpnięta została ze średniowiecznej filozofii, m.in. z pism św. Tomasza z Akwinu. Koncepcja ładu, w którym jednostki mogą osiągać swoje cele w ramach struktur tworzących społeczeństwo, a poprzez to realizować dobro wspólne została zaadaptowana do warunków

współczesności przez przedstawicieli szkoły fryburskiej. W. Röpke uważał, że koncepcja ta powinna być podstawą dla odnowy myśli liberalnej, połączenia wolności jako wartości naczelnej i porządku (ładu) społeczno – gospodarczego jako formy jej realizacji (W. Röpke, 1947, s.15). Zgodnie z pierwotnym znaczeniem terminu „ordo”, autor ten za istotę ładu uznawał wspólne dążenie do osiągania celów społeczności. W. Eucken poszerzył rozumienie ładu społeczno – gospodarczego, podkreślając, że musi on obejmować system współzawodnictwa (konkurencji) jako podstawę rozwoju społeczeństwa. (J. Lewandowski, 1991, s.108). Wzajemną relację społecznych i ekonomicznych aspektów ładu dobrze określił A. Rüstow: „Wszystkie wielkie obszary społeczeństwa są ważniejsze niż gospodarka. Ale one wszystkie nie mogą istnieć bez gospodarki i dla nich wszystkich gospodarka musi przygotować fundamenty, grunt. To jest właściwy cel gospodarki, służenie wartościom ponadekonomicznym”. (cyt. za: R. Skarżyński 1994, s. 108).

Zaprezentowane tu podejście dobrze koresponduje z podnoszoną przez ordoliberalów tezę, że państwo nie powinno stawiać sobie w zasadzie zadań o charakterze rzeczowym, takich jak określone tempo wzrostu gospodarczego, rozmiary czy struktura inwestycji, a nawet - rozmiary konsumpcji. Celem jest bowiem subiektywne poczucie dobrobytu jednostek, a materialne przesłanki jego współtworzenia – jedynie środkiem.

Opowiadanie się za ładem społeczno – gospodarczym nie przesądza jeszcze charakteru tego ładu. Trzeba tu odnieść się w pierwszym rzędzie do sposobu jego powstawania. Koncepcję ładu, rozumianego głównie jako ład prawny, akceptował przecież nie będący ordoliberalnym F. von Hayek. Oczekiwał on jednak, że będzie to ład spontaniczny, rezultat naturalnej selekcji trafnych i mniej trafnych rozwiązań i propozycji unormowań. (V.J.F.A. Vanberg, 2001). Ordoliberalowie nie mieli jednak złudzeń, że tak powolny proces tworzenia ładu nie będzie nadążał za piętrzącymi się coraz szybciej problemami wynikającymi z funkcjonowania gospodarki rynkowej. Uniemożliwiłoby to prowadzenie przez państwo jakiegokolwiek skutecznej polityki gospodarczej. W. Eucken wyraźnie zaznaczał, że ustanowienie ładu gospodarczego warunkuje możliwość pozytywnego oddziaływania państwa na procesy gospodarowania. „Jeśli więc w ogóle ma być uprawiana sensowna polityka gospodarcza, to globalne rozstrzygnięcie w tej dziedzinie powinno poprzedzać podejmowane w niej poszczególne działania”. (W. Eucken, 2005, s. 292).

Spośród autorów reprezentujących myśl ordoliberalną właśnie W. Eucken poświęcił w swoim dorobku najwięcej miejsca idei ładu gospodarczego. Swoją koncepcję ładu określał jako ład konkurencyjny, co jednak nie przesądzało o wąskoekonomicznym charakterze jego ujęcia. Eucken zgadzał się z twierdzeniami F. von Hayeka, iż istotnym uwarunkowaniem ładu gospodarczego jest porządek polityczno – prawny, dla którego podłoże stanowi ład kulturowy i cywilizacyjny. Ale dlatego właśnie upatrywał kluczowej roli państwa w tworzeniu i podtrzymywaniu owego ładu. Zasady ładu konkurencyjnego sformułowane przez W. Euckena odnoszą się w równym stopniu do procesów wewnętrznych względem ładu, jakimi są procesy gospodarowania, a w szczególności uczestnictwo w grze rynkowej i jego alokacyjne konsekwencje, jak i do zjawisk zewnętrznych pojawiających się i zachodzących w prawnym, politycznym, kulturowym i cywilizacyjnym otoczeniu tych procesów. Zasady te opierają się na kluczowej wartości, jaką w ordoliberalizmie jest wolność, suwerenność i będąca ich skutkiem samorealizacja jednostki, która interpretowana jest w trzech rolach: jako obywatel, konsument i podmiot gospodarujący. (W. Eucken, 2005, s. 221).

Dla realizacji tych wartości i wynikających z nich zasad ładu gospodarczego niezbędne jest, aby państwo stało się państwem prawa. W systemie kompetencji państwa nie może być miejsca na arbitralne decyzje urzędników wydawane w obszarach, których regulacja prawna jest niepełna. Państwo powinno gwarantować ramy prawne dla efektywnej konkurencji. Bezpośrednim celem ładu konkurencyjnego w jego euckenowskiej wersji jest stworzenie funkcjonalnego systemu cen. System ów, w którym ceny z założenia powinny odzwierciedlać

rzeczywistą rzadkość dóbr, wyklucza działania monopolistyczne oraz ingerencję państwa w kształtowanie cen. Eucken nie kładzie jednak wyłącznie nacisku na prawne zakazy chroniące system cen. Sugeruje on politykę skierowaną na rozwój rynków wolnokonkurencyjnych i stopniowe eliminowanie zakłóceń wynikających ze szkodliwych zachowań tak monopoli, jak i administracji.

Podstawowe zasady „konstytuujące” ład gospodarczy, który służyć ma wolności jednostki obejmują stabilizację siły nabywczej pieniądza, ustanowienie otwartych rynków, własność prywatną aparatu wytwórczego, swobodę zawierania umów, odpowiedzialność podmiotów gospodarczych za skutki swoich ekonomicznych decyzji oraz stabilność polityki gospodarczej.

Szerszego komentarza w tym zakresie wymaga zasada otwartych rynków. Wyklucza ona cła ochronne, tworzenie monopoli w handlu zagranicznym, ale także ograniczenia działalności gospodarczej związane z polityką przestrzenną (zakazy inwestycji, zakaz budowy), koncesjonowanie działalności gospodarczej czy zakaz jednoczesnego prowadzenia różnych rodzajów działalności gospodarczej. Współcześnie część proponowanych przez Euckena recept nie mogłaby być stosowana. Rozwój gospodarczy i demograficzny doprowadziły bowiem do sytuacji, w której zachowanie ładu przestrzennego stało się równie ważne, jak ochrona wolnej konkurencji. Jednakże formułę tę można reinterpretować, uwzględniając cel, któremu miałyby służyć. Zakazy, które chciał znieść Eucken, można byłoby stosować, jednak pod warunkiem, że ich skutkiem nie będzie utworzenie monopolu w danym sektorze gospodarki. Wynikałby stąd postulat uczynienia z urzędu antymonopolowego ostatniej instancji w sporach dotyczących takich zakazów. Wykluczone pozostałyby nadal koncesje z prawem wyłączności na określony typ działalności (również w skali lokalnej).

W drugiej kolejności omawiana zasada wyklucza nie tylko klasyczne odmiany zachowań monopolistycznych, ale także przejawy konkurencji opierającej się na wykorzystywaniu różnic w skali potencjału rynkowego (rabaty dla stałych klientów, umowy na wyłączność, ceny dumpingowe). Dyskusyjna pozostaje podniesiona przez ordoliberalów kwestia prawa patentowego. Można zgodzić się z Euckenem, że prawo patentowe wyzwała skłonności do tworzenia monopolu i nadmierną koncentrację kapitału. Z drugiej jednak strony – wysokie koszty funkcjonowania sektora B+R byłyby trudne do pokrycia, gdyby nie korzyści płynące z realizacji patentów i motywacji wynikającej z dążeń do ich uzyskiwania. Kompromisowe rozwiązanie mogłoby polegać na koordynacji działań urzędu patentowego i antymonopolowego co do okresu, na jaki zostaje przyznany określony patent. Okres ten powinien być różnicowany w zależności od tego, czy dotyczy rozwiązań pozwalających na wytwarzanie dóbr finalnych (gdzie i tak należałoby uwzględnić społeczne korzyści ze skrócenia okresu obowiązywania patentu - przykład przemysłu farmaceutycznego), czy też dotyczy technologii wytwarzania dóbr inwestycyjnych. W tym ostatnim przypadku siła powstającego monopolu jest nieporównanie większa, okres ochrony patentowej powinien więc być krótszy.

Kwestia swobody zawierania umów wiąże się z problemem asymetrii rynkowych. Swoboda ta nie może dotyczyć sytuacji, w której jednej ze stron umowy znajduje się wobec drugiej w sytuacji monopolisty lub monopsonisty, ani też kiedy jedna ze stron dysponuje zdecydowaną przewagą informacyjną (problem ograniczonej dostępności informacji). „Swoboda zawierania umów powinna być w procesie gospodarczym zapewniona tylko tam, gdzie istnieje wolna konkurencja”. (W. Eucken, 2005, s. 319). Oznacza to kolejne zadanie kontrolne dla państwa, a ściślej – dla urzędu antymonopolowego, który zasługiwać będzie już wtedy na miano urzędu ochrony konkurencji.

Objaśnienia wreszcie wymaga także zasada odpowiedzialności. Oddajmy znów głos klasykom ordo liberalizmu: „...jedyna droga do opłacalności wiedzie przez ekwiwalentną wydajność gospodarczą, przy czym jednocześnie trzeba zadbać o to, aby praca wadliwa była nieuchronnie karana stratami, a w ostateczności upadłością i wykluczeniem z grona odpowie-

działnych za produkcję. W równym stopniu trzeba zapobiegać zarówno wyłudzeniu dochodów (bez odpowiedniego świadczenia), jak też niekaralności pracy wadliwej (przez obarczenie stratami innych)”. (W. Roepke, cyt. Za W. Eucken, 2005, s. 321). „W odniesieniu do ustroju opartego na konkurencji musi zatem obowiązywać zasada odpowiedzialności : kto odpowiada za plany i działania zakładów i gospodarstw domowych, ten ponosi odpowiedzialność”. (W. Eucken, 2005, s. 321). Konsekwencją przyjęcia tej zasady musiałyby być zmiany w przepisach normujących działanie spółek kapitałowych, jak też wzmocnienie i włączenie do grona urzędów centralnych instytucji monitorujących transakcje handlowe (urząd ochrony konsumenta, inspekcja handlowa). Nieunikniony jest tu kompromis pomiędzy dążeniem do realizacji zasady odpowiedzialności, a potrzebą aktywizowania niezaangażowanych gospodarzo-kapitałów. Zakres odpowiedzialności musi być zróżnicowany na tyle, aby nie uderzać w drobnych akcjonariuszy. Z pewnością jednak nie można pozwolić na wykorzystywanie instytucji rynku kapitałowego do przerzucenia ryzyka działalności na osoby trzecie i zawłaszczanie zysków nienależnych. Eucken podkreśla też, że zarządy spółek nie mogą być wyłączone z cywilnej odpowiedzialności za skutki swoich decyzji. Proponuje w tym przypadku obowiązek cenzusu majątkowego, który może być zastępowany poręczeniem majątkowym ze strony osób trzecich. Bez takiego zabezpieczenia wykluczony byłby udział w podejmowaniu decyzji gospodarczych.

Zarysowany przegląd zasad ładu gospodarczego wykazuje dobitnie, że funkcje państwa, które ustanowiłoby taki ład i go strzegło, musiałyby ulec wzmocnieniu i poszerzeniu. Musi się to odbyć kosztem pełnej rezygnacji z pełnienia przez państwo funkcji właścicielskich, z wyjątkiem sektora usług publicznych, o którym już wcześniej była już mowa. Zasady ładu wolnokonkurencyjnego zgodnie z gradualistycznym charakterem koncepcji ordoliberalnej mogą być wdrażane stopniowo. To założenie ułatwia wskazanie odniesień zaprezentowanej wersji ładu do warunków współczesnej gospodarki w kraju przechodzącym transformację systemową. Dokonując takich odniesień trzeba pamiętać, że mimo bezwzględnego prymatu ładu społeczno-ekonomicznego w stosunku do procesu gospodarowania, sam ład należy traktować instrumentalnie. Jest on jedynie środkiem mającym zapewnić wzrost dobrobytu społeczeństwa, umocnienie wolności i odpowiedzialności jednostek ludzkich oraz zrównywanie szans uczestników gry ekonomicznej. Cele te mają charakter ponadczasowy. Możliwe więc będzie wskazanie rozwiązań, które odpowiadać będą realiom gospodarki XXI stulecia, a jednocześnie nakierowane pozostaną na realizację wskazanych przez ordoliberalną koncepcję wartości.

Współczesne odniesienia kategorii ładu społeczno-ekonomicznego – przypadek transformacji gospodarczej krajów postkomunistycznych

Rozmiary prezentowanego tu tekstu wykluczają całościowe ujęcia możliwych odniesień ordoliberalnej koncepcji ładu społeczno- gospodarczego do warunków współczesnej Polski. Siłą rzeczy niezbędne jest ograniczenie się do wskazania najbardziej istotnych spośród nich i względnie zwięzłego ich omówienia. Z punktu widzenia kraju przechodzącego transformację gospodarczą podstawowym zagadnieniem wydaje się problem własności. Procesy prywatyzacji w Polsce tracą swój impet już od końca lat dziewięćdziesiątych, a w latach 2005-2007 zostały niemal całkowicie wstrzymane. Ponadto od 2003 r. obowiązuje program określający granice tego procesu, wyznaczający obszerny sektor a priori wyłączony z możliwości prywatyzowania. (B. Błaszczyk, P. Kozarzewski (red.), 2007, s. 29). Jest to tzw. obszar interesów strategicznych państwa.

Przyjęcie koncepcji ordoliberalnego ładu społeczno-ekonomicznego musi w pierwszej kolejności oznaczać zniesienie formalnych barier blokujących prywatyzację. Argumenty, jakie można byłoby podnieść za takim posunięciem są wielorakie. Po pierwsze ustrój oparty na

konkurencji, a więc zakładający wykorzystanie rynkowego mechanizmu alokacji zasobów gospodarczych jako podstawowego źródła efektywności całej gospodarki nie może akceptować istnienia sektora własności państwowej w rozmiarach, które mogłyby wpływać na przebieg gry rynkowej.

Po drugie decyzje menedżmentu przedsiębiorstw państwowych pod względem szybkości, elastyczności i zdolności do podejmowania ryzyka odbiegać będą zawsze in minus od analogicznych decyzji właścicieli i wynajętych przez nich menedżerów. W sektorze państwowym menedżerowie przyjmują odmienną niż w sektorze prywatnym hierarchię wartości. Zamiast sprawności, dążenia do maksymalizacji korzyści ekonomicznych i niekiedy (w przypadku menedżerów bardziej niż właścicieli) dążenia do ekspansji firmy, w sektorze państwowym głównymi wartościami są przetrwanie na swoim stanowisku, maksymalizacja uposażeń (najchętniej - w oderwaniu od wyników ekonomicznych), zjednywanie sobie polityków, unikanie konfliktów z organizacjami związkowymi i last but not least, unikanie ryzyka we wszystkich możliwych obszarach aktywności. Kwestia racjonalizacji działań i dbałość o wyniki ekonomiczne pojawiają się dopiero na dalszym planie. Wynikający z takiego nastawienia kształt procesu decyzyjnego powoduje co najmniej dwojakie negatywne konsekwencje: marnotrawstwo zasobów w danym przedsiębiorstwie oraz straty makroekonomiczne wynikające z zakłócenia mechanizmu rynkowego przez nieracjonalne ekonomicznie zachowania. Podmiot kierowany przez urzędników, (którymi w istocie są dyrektorzy przedsiębiorstw państwowych) nie dostosowuje się do reguł rynku i utrudnia tym samym prawidłową alokację.

Po trzecie wreszcie, własność prywatna chroni przed tzw. kapitalizmem politycznym, podporządkowywaniem zachowań przedsiębiorstw doraźnym, partykularnym interesom rządzących elit. Nie jest to ochrona dająca pełną gwarancję. Możliwość wywierania presji na podmioty gospodarcze zależy przede wszystkim od jakości obowiązującego prawa. Presja jest bezowocna, jeśli prawo wyklucza indywidualne traktowanie poszczególnych przypadków wbrew regule zawartej w przepisie ogólnym. Jednak tam, gdzie powszechnie występują przedsiębiorstwa państwowe, jednoosobowe spółki Skarbu Państwa, których nie zamierza się prywatyzować, wreszcie – duże udziały Skarbu Państwa w spółkach o kapitale mieszanym, tam skutecznie można upolitycznić życie gospodarcze nawet, jeśli stan prawa gospodarczego nie budzi większych zastrzeżeń.

Mit „obszaru strategicznych interesów państwa” rozwiewa się, jeśli uprzytomnimy sobie, że państwo jest instrumentem realizacji celów społecznych i nie ma innych interesów niż wynikające z potrzeb społeczeństwa. Wszelkie inne interesy, które bywają podnoszone w tym kontekście, to interesy warstwy polityków i urzędników broniących swojej pozycji. Ponadto każdy zakres sfery interesów strategicznych z natury rzeczy jest określony arbitralnie. Jest to zawsze decyzja czysto polityczna. Z ekonomicznego punktu widzenia uzasadnić można zarówno znaczenie szersze ramy obszaru strategicznego, (jeśli uwzględni się wzajemne zależności pomiędzy poszczególnymi sektorami gospodarki), jak i zdecydowanie wyższe, (jeśli uwzględnić doświadczenia gospodarek wysokorozwiniętych – w tym amerykańskiej i brytyjskiej, a także możliwość oddzielenia wytwarzania szeregu dóbr i usług od ich dystrybuowania).

Drugim, istotnym punktem widzenia ordoliberalnej koncepcji ładu gospodarczego do polskich realiów jest ochrona wolnorynkowego charakteru gospodarki. Głównym argumentem na rzecz wzmocnienia ładu gospodarczego w tym zakresie jest troska o jakość mechanizmów alokacji. Potrzebne jest rozszerzenie kompetencji urzędu antymonopolowego i innych instytucji kontrolnych odpowiedzialnych za stan konkurencji w sektorach wyłączonych spod kompetencji urzędu. Chodzi tu o wyeliminowanie zakłócających mechanizm rynkowy zachowań monopolistycznych, a także różnych odmian bezpośredniej i pośredniej ingerencji państwa w kształtowanie cen. Optymalna alokacja wymaga zapewnienia pełnej równości podmiotów uczestniczących w życiu gospodarczym. Jeśli jakiegokolwiek podmioty wynagra-

dzane są z innego tytułu niż z racji swojej efektywności, jakość mechanizmu rynkowego pogarsza się. Wynika stąd postulat demonopolizacji (a przynajmniej skutecznego niwelowania skutków zachowań monopolistycznych), uniemożliwienia organom państwa psujących rynek ingerencji oraz ograniczania i likwidowania asymetrii rynkowych i informacyjnych (M. Bałtowski, M. Miszewski, 2006, s. 83-84).

Kolejny problem wiąże się z potrzebą stopniowej dekoncentracji struktury podmiotowej gospodarki, a ponadto z zapobieganiem procesom konsolidacyjnym, zniekształcającym tą strukturę. Argumenty w tym zakresie dotyczą zdolności małych i średnich przedsiębiorstw do szybkiego i elastycznego reagowania na sygnały rynkowe, co przesądza o sprawności alokacji zasobów. Idea ograniczenia ilości i roli wielkich podmiotów w gospodarce znajduje oparcie w poglądach szkoły fryburskiej. (W. Röpke, 1947, s. 70-71).

Ważnym aspektem porządku społeczno – gospodarczego jest rynek pracy. Nie powinien on być sztucznie wyłączony z systemu konkurencyjnego. Państwo ma tu aż trzy różne zadania do spełnienia. Po pierwsze, chronione powinny być interesy pracodawców. Niezbędnym krokiem w tym zakresie powinna być dalsza liberalizacja kodeksu pracy, trwałe zamrożenie płacy minimalnej, racjonalizacja polityki wobec bezrobotnych (zasiłki uzależnione od aktywizacji świadczeniobiorców), a przede wszystkim kontrola działań związków zawodowych na tym rynku pod kątem monopolistycznego charakteru ich poczynań. (W. Röpke, 1947, s.66). Po drugie jednak, niezbędna jest stanowcza i skuteczna ochrona przedsiębiorców. Państwowa Inspekcja Pracy winna zostać wyposażona w szersze kompetencje i możliwość nakładania skutecznych sankcji na pracodawców dopuszczających się lobbingu i niedochowujących ustawowych, a także umownych warunków zatrudnienia. Inspekcja powinna dokonywać kontroli umów stanowiących podstawę świadczenia pracy dbając o usuwanie zapisów wykorzystujących asymetrię stron. Wskazane byłoby też podjęcie przez tę instytucję działalności edukacyjnej uświadamiającej pracodawcom korzyści z właściwego gospodarowania kapitałem ludzkim.

Po trzecie zaś, państwo powinno podjąć starania umożliwiające szybsze dostosowanie się podaży pracy do zmieniających się warunków rynku. Wchodzą tu w grę kroki zmierzające do zwiększenia mobilności przestrzennej polskiej siły roboczej (np. wzrost ilości mieszkań, stanowiącej blokadę przy przemieszczaniu się pracowników), ogólnokrajowy monitoring rynku pracy uwzględniający złożoność jego struktury oraz udostępnianie wyników tego monitoringu przez urzędy pracy, racjonalizacja systemu szkoleń dla zmieniających pracę i bezrobotnych i last but not least, dostosowanie systemu edukacyjnego do celu, jakim jest zapewnienie absolwentom konkurencyjności nie tylko na rynku polskim, ale i na rynku globalnym (przede wszystkim na rynkach krajów UE). (M. Miszewski, 2001, s. 38).

Istotnym aspektem ładu społeczno – gospodarczego, który z konieczności zostanie tu tylko zamarkowany, jest relacja pomiędzy kompetencjami administracji centralnej a uprawnieniami samorządów terytorialnych. Deklaracje o pogłębieniu decentralizacji władzy od wielu lat są gołosłowne. Reforma systemu terytorialnego przyniosła raczej pozorne przejawy decentralizacji, a dodatkowo zakłóciła w miarę klarowną relację „państwo – gmina” poprzez wprowadzenie dodatkowych poziomów samorządności. Co najważniejsze, nie nastąpiła żadna istotna zmiana w systemie finansów publicznych. Gminy nadal są uzależnione w znacznym stopniu od zasileń budżetowych, a w niewielkiej tylko mierze – od aktywności własnych gospodarek lokalnych. Bardzo ograniczona jest też swoboda dysponowania posiadanymi środkami. Obligatoryjne zadania własne i zadania zlecone przez instytucje centralne wyczerpują często całą pulę środków, zwłaszcza że środki na wykonywanie zadań zleconych spływają niemal zawsze z opóźnieniem. Na swój sposób budżet kredytyje swoją działalność środkami własnymi gminy.

Niska efektywność funkcjonujących rozwiązań nie jest jedynym argumentem na rzecz ich zmiany. Równie ważne są tu tworzone dotychczas przez tak pomyślany system bariery dla

oddolnej aktywności obywateli, utrudniające utożsamianie się jednostek z samorządem lokalnym. Samorząd pozbawiony środków i swobody działania staje się jeszcze jednym urzędem, którego działania (nawet przy formalnej sprawności) mogą pogłębiać alienację jednostek. Trudno w tych warunkach mówić o formułowaniu interesu społeczności lokalnej, które w istocie – odbywa się ponad głowami tej społeczności. Podważa to też dążenia jednostek do pełniejszej wolności, wyrażającej się w samorealizacji, tworzeniu społeczeństwa obywatelskiego, a tym bardziej – proponowanego przez L. Erharda społeczeństwa zorganizowanego. (J. Lewandowski, 1991, s.135).

Obecny układ kompetencji nie sprzyja rozbudowaniu wśród członków społeczeństwa odpowiedzialności za własne działania. Przeciwnie, rozwiązanie takie pogłębia poczucie niemożności obywateli, będące zaprzeczeniem odpowiedzialności za siebie. Koliduje to jaskrawo z podnoszonym przez L. Erharda postulatem, wedle którego działania państwa (polityka gospodarcza) powinna sprzyjać „osiągnięciu stabilizacji wolności jednostek gospodarujących jako fundamentu konkurencyjnego ładu gospodarczego, a pośrednio – także demokratycznego społeczeństwa”. (L. Erhard, 1964, s.9).

Problem decentralizacji, kompetencji państwa i wspierania tworzącego się społeczeństwa obywatelskiego wiąże się z jeszcze jednym aspektem ładu społeczno – ekonomicznego. Dobrobyt społeczeństw, który ma być zapewniony dzięki temu ładowi nie ma wyłącznie materialnego wymiaru. Ważnym jego elementem, będącym zarazem jedynym z wymiarów wolności jednostki jest zapewnienie obywatelom poczucia sprawiedliwości ustroju, w którym żyją. Używane w tym kontekście najczęściej pojęcie sprawiedliwości społecznej obrosło w minionym ustroju upraszczającymi, propagandowymi interpretacjami. Zachowuje ono jednak autentyczną, dającą się doprecyzować, treść. Nie chodzi, rzecz jasna, o równość dochodów, niemożliwą w warunkach gospodarki rynkowej i zresztą szkodliwą dla systemu rynkowego, ale o równość szans. L. Erhard interpretował ją jako „zmiernie do zrównywania szans jednostek gospodarujących w procesie rynkowej konkurencji poprzez stwarzanie możliwie wszystkim szans uzyskiwania dochodów z działalności gospodarczej oraz akumulowania wiedzy i substancji majątkowej (L. Erhard, 1964, s. 9).

Formuła ta przeniesiona na grunt gospodarek transformacji musiałaby ulec pewnym modyfikacjom i uzupełnieniom. Idea, aby podstawą dobrobytu możliwie dużej części społeczeństwa było samozatrudnienie, a nie – praca najemna, w pewnym stopniu została zrealizowana dzięki sukcesowi tzw. prywatyzacji założycielskiej. Nie ma też zasadniczych barier w dostępie do wiedzy i możliwości gromadzenia majątku. Główną barierą w realizowaniu zasady równości szans są faktyczne nierówności w dostępie do usług świadczonych przez organa administracji wszystkich szczebli (włączając tu i ZUS) oraz przez system sądów powszechnych. Abstrahując od bolączek wynikających z biurokratyzacji i przeciążenia sądów, a niekiedy niskich kwalifikacji kadr prawniczych, systemowych przyczyn nierówności należy się doszukiwać w nieuwzględnianiu ani przez organa administracyjne ani przez sądy różnic w faktycznych kosztach ponoszonych przez gospodarstwa domowe i podmioty gospodarcze różnej skali w kontaktach z tymi instytucjami.

Najkrócej rzecz ujmując, koszty dostępu do wspomnianych usług powinny być mierzone nie w godzinach pracy i złotych, a w udziale czasu straconego w urzędach w ogólnym budżecie czasu gospodarstwa domowego lub przedsiębiorstwa, i analogicznie, w proporcji niezbędnych dla uzyskania usługi wydatków do możliwości finansowych danego gospodarstwa czy podmiotu gospodarczego. Taki ogląd ujawnia daleko posunięta dyskryminacja mikroprzedsiębiorstw i gospodarstw domowych w stosunku do podmiotów większej skali. Pamiętajmy, że dopełnianie formalności administracyjnych czy szukanie w sądach ochrony przed zagrożeniem własnych interesów to czynności istotne dla normalnego bytowania. Łatwość uzyskania pomocy ze strony tych instytucji jest podstawą dla poczucia, że żyje się w ustroju dostatecznie sprawiedliwym.

Realizacja zasady równości szans powinna więc oznaczać uproszczenie dla dyskryminowanych podmiotów procedur administracyjnych, jak też uzależnienie od stanu posiadania zwolnienia z opłat sądowych, oraz zapewnienie bezpłatnej pomocy prawnej dla potrzebujących tego drobnych przedsiębiorców i mniej niż średnio uposażonych obywateli. Potrzebne jest też wzmocnienie instytucji rzecznika praw obywatelskich i rozszerzenie jej kompetencji. Wzmocnienia wymagają też inne potrzebne instytucje reprezentujące jednostkę i jej interesy przeciw silniejszym finansowo i instytucjonalnie podmiotom (rzecznik interesu ubezpieczonych, sądy konsumenckie itp.). Efektem stać się może silniejsze poczucie więzi z instytucjami państwa, wzrost zaufania do nich, a w dalszej konsekwencji – rozwój kapitału społecznego.

Reakcje aparatu władzy na perspektywę zmian funkcji państwa

Z perspektywą zasadniczych zmian funkcji państwa warstwa urzędnicza zetknęła się już na początku lat dziewięćdziesiątych. Pierwszą, obronną reakcją było powstanie kompleksu biurokratyczno – politycznego, do którego udało się wciągnąć nie tylko dawne elity polityczne, ale i znaczną część nowych (M. Bałtowski, M. Miszewski, 2006, s. 76). Apogeum rozwoju kompleks ten osiągnął w 2006 r. Współcześnie mamy do czynienia ze stopniowym kurczeniem się jego wpływów, czemu dobrze służy klimat rywalizacji o reprezentowanie szeroko pojętych interesów obywatelskich przez obie główne partie prawicowe. Utrzymywanie się w dłuższym okresie przy władzy opcji liberalnej stwarza przesłanki do stopniowego dokonywania zmian ustanawiających nowy ład społeczno – ekonomiczny. Byłoby jednak źle, gdyby zasady tego ładu zamienione zostały w kolejny program wyborczy. Przyspieszona i w związku z tym powierzchowna realizacja ładu ordoliberalnego nie dałaby oczekiwanych rezultatów, a mogłaby pozbawić wiarygodności samą ideę tego ładu. Pożądane byłoby prowadzenie pod kątem przedstawionej wizji stopniowych, ale konsekwentnych zmian.

Przesłanki zmian funkcji państwa w warunkach transformacji gospodarczej

Sugerowane w tekście zmiany funkcji państwa zmierzające do pełniejszego ustanowienia i utrwalenia ładu społeczno – ekonomicznego o ordoliberalnym nastawieniu nie są z natury łatwe do wprowadzenia. Naruszają one bowiem nie tylko interesy warstwy urzędniczej, grup nacisku związanych z monopolami i etatystycznie nastawionych polityków, ale przede wszystkim wymagają zmian instytucji nieformalnych: nawyków, obyczajów, standardów zachowań. Można jednak wskazać okoliczności, w których powodzenie tych zmian byłoby bardziej prawdopodobne.

Najważniejszą z nich jest stabilizacja sceny politycznej. Bardzo nasiloną walką polityczną sprzyja raczej dyskredytowaniu nowych rozwiązań niż ich wprowadzaniu. W warunkach znacznej niestabilności retoryka wyborcza bywa zazwyczaj radykalnie uproszczona. Argumenty przemawiające za ordoliberalną koncepcją ładu społeczno – ekonomicznego okazałyby się w tej sytuacji zbyt wyrafinowane, aby trafić do szerszych mas wyborców, mimo prospołecznego nastawienia prezentowanej wizji ładu.

Ponadto, w interesie ekipy rządzącej leży zawsze utrzymanie dotychczasowej efektywności gospodarki. Zmiany, jakich należałoby dokonać mają w przeważającej mierze profektywnościowy charakter. Dodatkowo, zauważmy, że część ich jest zbieżna z generalnymi rozwiązaniami przyjmowanymi z UE i narzucanymi w formie dyrektyw polskim władzom gospodarczym.

Kolejna przesłanka wiąże się z intensyfikującymi się obecnie procesami migracyjnymi. W interesie każdej ekipy rządzącej leży utrzymanie rozwoju potencjału gospodarczego kraju, w tym – potencjału siły roboczej. Zmiany zmierzające do ustanowienia ordoliberalnego ładu gospodarczego mogłyby się przyczynić do zahamowania odpływu siły roboczej poprzez

poprawę pozapłacowych warunków zatrudnienia. Udane przeorientowanie administracji i sądownictwa w stronę ochrony obywateli i drobnych przedsiębiorców poprawiłoby poczucie bezpieczeństwa i zwiększyło skłonność do uruchamiania działalności gospodarczej na własną rękę. Ważne jest tu przede wszystkim uzyskanie tą drogą dostatecznie powszechnej aprobaty dla dokonywanych zmian.

Wreszcie, wolno liczyć na generalny trend cywilizacyjny wyrażający się w coraz powszechniejszych próbach oddolnej samoorganizacji społeczeństw. Wymiana pokoleń, wzrost przeciętnych kwalifikacji, upowszechnienie wykształcenia wyższego i umiejętności korzystanie z nowoczesnych technik informatycznych skłaniać będą jednostki do coraz większej aktywności. Nawet niewielkie impulsy wspierające powstawanie elementów społeczeństwa obywatelskiego mogą zaowocować bardzo istotnymi zmianami jakościowymi. Dla tworzącego się ładu ordoliberalnego społeczeństwo obywatelskie jest fundamentem, a z drugiej strony – nawet nieliczne elementy tego ładu ułatwiają już procesy samorealizacji.

BIBLIOGRAFIA:

Pozycje książkowe:

1. Bałtowski M., Miszewski M. (2006), Transformacja gospodarcza w Polsce, PWN, Warszawa.
2. Błaszczak B., Kozarzewski P. (red) (2007), Zmiany w polskich przedsiębiorstwach, Raporty CASE nr 70.
3. Erhard L. (1964), Wohlstand für alle, Dusseldorf – Wien.
4. Eucken W. (2005), Podstawy polityki gospodarczej, Wyd. Poznańskie, Poznań.
5. Lewandowski J. (1991), Neoliberalowie wobec współczesności, Atest, Gdynia.
6. Miszewski M. (2001), Transformacja gospodarcza Polski, WSEiA, Bytom.
7. Röpke W. (1947), Das Kulturideal des Liberalismus, Frankfurt Am Main.
8. Skarżyński R. (1994), Państwo I społeczna gospodarka rynkowa – główne idee polityczne ordoliberalizmu, ISP PAN, Warszawa.

Artykuły w czasopismach:

1. Pysz. P. (2007), Ordoliberalna koncepcja polityki gospodarczej, Optimum – Studia Ekonomiczne, vol. 36 nr 4.
2. Vanberg V.J.F.A, (2001), Hayek und die Freiburger Schule, Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik, nr 2.