

Henryk Ćwikliński
prof. UG, dr hab., Wyższa Szkoła Bankowa w Gdańsku
Katedra Finansów Publicznych

OCENA NOWEJ ROLI WŁADZ PUBLICZNYCH W GOSPODARCE

- OSIĄGNIĘCIA I NIEDOSTATKI

***Streszczenie.** Autor podejmuje próbę oceny efektów polskiej transformacji w oparciu o kryteria konwergencji L. Balcerowicza. Szuka odpowiedzi na pytanie jak wykorzystano okres 20 lat w celu całkowitej zmiany roli sektora publicznego w gospodarce. Czy mamy dobrze zorganizowane państwo, które ogranicza się do wspierania prawidłowego funkcjonowania rynków poprzez zapewnienie ich efektywności i przejrzystości?*

Wstęp

Transformacja gospodarcza w Polsce i w innych krajach zależnych od byłego Związku Radzieckiego to procesy przywracania normalnych, czyli rynkowych reguł gospodarowania w warunkach odbudowy cywilizowanych praw własności. Procesy te trzeba traktować jako pozbawiony precedensu eksperyment dziejowy. Choć przebieg procesów transformacyjnych do pewnego stopnia różnił się w poszczególnych krajach, to ich istota sprowadzała się do porzucania roli państwa, opartej na wzorcach gospodarki wojennej. Powrót do reguł demokracji, poszanowania praw człowieka, w tym praw własności, polega na zasadniczym ograniczeniu władz państwowych, co paradoksalnie musi być owocem wysiłków władz. Stąd też procesy transformacyjne okazują się trudne, przynosząc nie tylko sukcesy.

1. Istota gospodarki państwowo-monopolistycznej

Tak syntetyczne ujęcie istoty transformacji jest uzasadnione tym, że narzucony Polsce po wojnie system określam mianem gospodarki państwowo-monopolistycznej. Ostatecznym celem polityki gospodarczej i społecznej było utrwalenie centralistycznego systemu sprawowania władzy przez samomianującą się grupę społeczną, która miała oparcie polityczne w siłach zbrojnych obcego mocarstwa. Gospodarka miała być przede wszystkim narzędziem realizacji tego celu. Rynkowe procesy regulacyjne zostały zastąpione decyzjami rozbudowanej administracji gospodarczej, która pod pozorem planowania wydawała doraźne, woluntarystyczne decyzje w formie wewnętrznie niespójnych poleceń, dotyczących głównie fizycznych, a nie finansowych aspektów gospodarowania. Skutkowało to istnieniem

sztynnej, nieadaptacyjnej, zhierarchizowanej i wieloszczeblowej struktury organizacyjnej gospodarki, co sprzyjało pogłębianiu się dysproporcji strukturalnych.

Wynikało to stąd, że niewymienialny pieniąż (niewymienialny na waluty obce, na dowolnie wybrane dobra i usługi ani na kapitał inwestycyjny) nie mógł być istotnym regulatorem gospodarki, pozostając kategorią obrachunkowo-ewidencyjną. Monopol państwa, zwłaszcza w handlu zagranicznym i w zakresie decyzji inwestycyjnych, był praktycznym i doktrynalnie uzasadnianym filarem systemu.

Głównym regulatorem gospodarki był niedobór zasobów naturalnych, którego pokonywanie było celem aktywności gospodarczej prawie wszystkich podmiotów funkcjonujących w ramach systemu.¹ Istnienie powszechnych niedoborów było najbardziej skutecznym narzędziem sprawowania możliwie pełnej kontroli ekonomicznej nad każdym z obywateli,² co obok rozbudowanych form kontroli politycznej i edukacyjnej zachowań obywateli stanowiło o istocie systemu.

2. Gospodarcza rola władz publicznych w teorii

Powyższy, niezwykle skondensowany opis wydaje się w pełni uzasadniać miejsce gospodarki państwowo (kolektywno) – monopolistycznej na rys. 1, jako najbardziej obiektywnie uzasadniony przejaw źle zorganizowanego państwa. Na odwrót – z rysunku tego wynika, że dobrze zorganizowane państwo powinno gwarantować ochronę praw własności, stabilny system prawa i porządku publicznego oraz odpowiada za dostarczanie dóbr i usług publicznych. W warunkach ucieczki od reguł realnego socjalizmu oznacza to w istocie odbudowę praw własności (w tym prywatyzację), konieczność gruntownej przebudowy systemu prawa i rzeczywistą troskę o należyty poziom nie tylko dóbr i usług publicznych ale także, ujmując zagadnienie szerzej, całą sferę użyteczności publicznej w odniesieniu do infrastruktury gospodarczej.³

W nowym porządku konstytucyjnym i od czasu pierwszych (w 1989 r. częściowo) wolnych wyborów, na ocenę zasługuje już nie sam sektor państwowy (nie ma już monopartii, monobanku itd.), a stosownie do tytułu niniejszego opracowania sektor publiczny, do którego zaliczamy:

- sejm, senat oraz rząd i urząd Prezydenta R.P.,
- samorządy terytorialne,
- bank centralny czyli Narodowy Bank Polski.

¹ J. Kornai, *Niedobór w gospodarce*, PWE, Warszawa 1985

² A. Besancon, *Anatomia widma. Ekonomia polityczna realnego socjalizmu*, Wyd. „Krağ”, Warszawa 1984 lub późniejsze legalne wydania

³ zob. *Użyteczność publiczna w sektorach infrastruktury gospodarczej*, red. K. Bobińska, Wyd. „Bellona”, Warszawa 2003

Rysunek 1.

PRZYCZYNY NIEPOWODZEŃ GOSPODARCZYCH

WOJNY

ŹLE ZORGANIZOWANE PAŃSTWO

**GOSPODARKA
KOLEKTYWNO –
MONOPOLISTYCZNA LUB
POPULIZM**

BRAKI W ZAKRESIE:

- ✓ OCHRONY PRAW WŁASNOŚCI
- ✓ STABILNEGO SYSTEMU PRAWA I PORZĄDKU PUBLICZNEGO
- ✓ DOSTARCZANIA DÓBR I USŁUG PUBLICZNYCH

**ZŁA POLITYKA
FISKALNA**

**NIESTABILNA
WALUTA**

**GOSPODARKA
ZAMKNIĘTA I
PROTEKCJONIZM**

MONOPOLE

**ZBYT DUŻO
WŁASNOŚCI
PAŃSTWA
W GOSPODARCE**

**ZBYT WIELE
REGULACJI**

Wysoki stopień
redystrybucji budżetowej
i wysokie podatki

Pułapka socjalna
zniechęcająca do
podejmowania pracy

- OGRANICZAJĄ INICJATYWY GOSPODARCZE
- SPRZYJAJĄ KORUPCJI I POWSTAWANIU SZAREJ STREFY

Źródło: wykład prof. L. Balcerowicza na konferencji „American Economic Way”, 23.10.2004.

Przy podejmowanych tutaj ocenach nie podobna pominąć wpływu organów i instytucji Unii Europejskiej, której Polska jest coraz ważniejszym członkiem od 1. maja 2004, choćby dlatego, że praktycznie każdy z podatników partycypuje w „składkach członkowskich”, wnoszonych przez Polskę do wspólnej kasy unijnej a każdy obywatel – na ogół w sposób pośredni – jest beneficjentem środków z różnych funduszy unijnych. Zwłaszcza w latach 2007-2013 bilans „wydatków i wpływów” będzie wyraźnie dodatni, co z pewnością będzie stanowiło silny impuls rozwojowy dla całej gospodarki.

Zaprezentowane tu ujęcie, choć bliskie stosowanemu w polskiej statystyce, abstrahuje od ustaleń zarówno ustawowych, jak i przedstawianych w literaturze⁴ i służyć ma tylko celom związanym z tym artykułem. Doprecyzowanie to wydało się jednak potrzebne, gdyż w większości wartościowych opracowań, w których poszukuje się celów i granic wydatków publicznych, występuje jeszcze większe uproszczenie – pisze się zwykle o roli państwa w gospodarce, choć jest to na ogół państwo *sensu largo*.

Zagadnienie ile państwa w gospodarce i jakie są jego powinności jest tematem często podejmowanym w literaturze. Bardzo pozytywnie trzeba ocenić to, że w ostatnich latach, przynajmniej w Polsce, piszący na ten temat coraz częściej powołują się na V. Tanzi.⁵ Autor ten przeprowadził rzetelne badania wydatków instytucji rządowych szczebla centralnego oraz samorządowego w 17 wysoko rozwiniętych krajach świata od drugiej połowy XIX wieku (ok. 1870 r.) do 2002 r. W wyniku tych badań dowiódł, że o ile na początku badanego okresu wydatki te wynosiły w poszczególnych krajach średnio nieco ponad 10% PKB, to przy końcu XX wieku średnia ta wzrosła do ok. 45% PKB, przekraczając połowę wartości PKB w niektórych krajach europejskich (w Austrii, Francji, Włoszech, Norwegii i Belgii) a w Szwecji sięgała aż prawie 65% PKB. Naciski na wzrost wydatków publicznych rozpoczęły się w związku z teorią Keynesa i tzw. regulacją popytową. Miały uzasadnienie w państwach faszystowskich i komunistycznych a także wiązały się z roosveltowskim New Dealem. II wojna światowa i okres odbudowy powojennej sprzyjały rzecz jasna ogromnemu wzrostowi wydatków publicznych. Potem, między 1960 a 1980 „wielkim pożeraczem” publicznych pieniędzy była praktyka „welfare state”.

Nie miejsce tu na referowanie argumentów V. Tanzi, trzeba natomiast przedstawić podstawowe konkluzje. Na początku XXI wieku, w warunkach globalizacji i powszechności transakcji internetowych „... państwo nie powinno angażować się w produkcję dóbr i usług, które mogą być wytworzone przez sektor prywatny lub sprowadzone z zagranicy. Państwo powinno promować konkurencję, przejrzystość i bezpieczeństwo konsumentów”, a w innym miejscu „Fundamentalną rolą państwa byłoby wspieranie prawidłowego funkcjonowania rynków poprzez zapewnienie ich efektywności i przejrzystości”.⁶ Przywoływany autor

⁴ por. R. Przygocka, *Efektywność sektora publicznego*, w „Optimum, Studia Ekonomiczne” nr 4, Wyd. Uniwersytetu w Białymstoku, s. 153-169 oraz J. Wilkin, *Sfera publiczna i sfera prywatna: co je dzieli i łączy?*, tamże s. 5 – 17.

⁵ V. Tanzi, *Gospodarcza rola państwa w XXI wieku*, materiały i studia NBP, zeszyt nr 204, Warszawa 2006

⁶ Tamże, s. 18 i 20.

podtrzymuje wniosek wyrażony w jego książce (wspólnie z Schuknechtem) w 2000 r., że „żaden kraj nie musi wydawać więcej niż 30% PKB na działalność sektora publicznego”.⁷

Powyższe stwierdzenia całkowicie odpowiadają wynikom zupełnie innych studiów, które w literaturze polskiej przedstawił J. Tomkiewicz, słusznie twierdząc, że obiektywną oceną efektywności wydatków publicznych jest poziom inwestycji prywatnych.⁸

Na zakończenie tej części rozważań warto dodać, że o ile zaangażowanie władz publicznych w gospodarkę zwykle uzasadniono m. in. niesprawnościami rynku, to w literaturze dowodzi się także niesprawności (zawodności) państwa w gospodarce.⁹

3. Polityka pieniężna

Spośród sześciu haseł ilustrujących przejawy niepowodzeń gospodarczych powodowanych przez źle zorganizowane władze publiczne i umieszczonych w tej samej linii na rys. 1, próby syntetycznych ocen rozpocząć warto od tych, które wiążą się z niewątpliwymi sukcesami polskiej gospodarki po 1989 r. Oczywistą podstawą sukcesów były decyzje w obszarze walutowym. Od początku 1990 r. na swobodnym już rynku można było kupować i sprzedawać waluty wymienne po administracyjnie lecz trafnie ustalonym kursie PLZ 9500 za 1 dolara USA. Jednocześnie, w wyniku nowelizacji ustawy o Narodowym Banku Polskim, definiującej istotę systemu decyzyjnego w zakresie polityki pieniężnej,¹⁰ postanowiono, że to właśnie „NBP sporządza projekty założeń polityki pieniężnej państwa”, określające w szczególności kształtowanie podaży pieniądza, stopy oprocentowania kredytów i wkładów, kursu walutowego oraz polityki walutowej i polityki stosunków kredytowych z zagranicą”. Decyzje te dawały gwarancje, że to polska złotówka będzie odtąd regulatorem naszej gospodarki (a nie niedobór i decyzje funkcjonariuszy partyjnych) oraz otwierały drogę do niezależności banku centralnego od innych instytucji publicznych, w tym zwłaszcza zmieniających się rządów i uwikłanych w doraźne spory partii politycznych.

Zacytowane powyżej cele operacyjne NBP zmieniały się w ciągu pierwszej dekady transformacyjnej¹¹ a kamieniem milowym dla prawdziwie rynkowego kształtowania polityki pieniężnej są zapisy w Konstytucji RP z 1997 r., które uniemożliwiają finansowanie deficytu budżetowego przez Narodowy Bank Polski. W okresie 1990 – 1997 NBP koncentrował się głównie na celu inflacyjnym i prowadzeniu równoległe polityki stopy procentowej i kursu walutowego. W razie konfliktu między tymi celami najłatwiej rezygnowano z celu

⁷ Tamże.

⁸ J. Tomkiewicz, *Jak mierzyć efektywność wydatków publicznych*, „Master of Business Administration”, Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania im. L. Koźmińskiego 2003, nr 1 (60)

⁹ J. E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa, s. 10-12.

¹⁰ Ustawa o Narodowym Banku Polskim z 31 stycznia 1989, Dz. U. 1989, nr 74, poz. 439 i zmiana Dz. U. 1992, nr 20, poz. 78.

¹¹ zob. P. Szpunar, *Polityka pieniężna*, PWE, Warszawa 2000, s. 209 i nast., a także R. Kokoszcyński, *Współczesna polityka pieniężna w Polsce*, PWE, Warszawa 2004.

inflacyjnego, a gdy było to absolutnie konieczne ze stabilizowania kursu walutowego.¹² Do października 1991 r. NBP utrzymywał sztywny kurs złotego w stosunku do dolara USA. W 1995 r. zmodyfikowano znacznie system, przekształcając go w system tzw. pełzającego pasma wahań (*crawling band*) w ramach którego kurs złotego mógł fluktuować w przedziale +/- 7% wokół parytetu centralnego w stosunku do tzw. koszyka walut (w 1998 r. +/- 10%). Wreszcie, w kwietniu 2000 r. złoty uzyskał status waluty wymiennej, tzn. jego kurs wobec innych walut jest w pełni płynny.

W lutym 1998 r. ukonstytuowała się Rada Polityki Pieniężnej. Likwidacji mógł ulec *fixing* transakcyjny. Podstawowymi instrumentami polityki pieniężnej stały się: operacje otwartego rynku, regulacje stóp procentowych NBP i poziom rezerw obowiązkowych. Okazało się to bardzo korzystne dla całego systemu gospodarki narodowej (nawet w latach spowolnienia wzrostu w latach 2001 i 2002 i późniejszego wzrostu bezrobocia do prawie 20%). Stąd też satysfakcjonujący spadek inflacji w latach 2002 i 2003 do odpowiednio 1,9% i 0,8% oraz w kolejnych latach także odpowiednio do 3,5%, 2,1%, 1%, i 2,5%. Odpowiadało to założeniom strategii NBP – nie wyznaczano już rocznych celów NBP a cel strategiczny: utrzymanie inflacji na poziomie 2,5%, z dopuszczalnym przedziałem wahań + - 1%. Warto zauważyć, że spośród wymienionych powyżej były lata, kiedy polska inflacja była jedną z trzech najniższych w Unii Europejskiej, wyznaczając wartość referencyjną dla innych krajów U.E.

Trzeba także zauważyć, że spośród „nowych” członków U.E. ze środkowo- wschodniej części kontynentu, Polska jest jedynym krajem, w którym po 2000 r. kurs walut był w pełni płynny, co niekiedy bywało problemem np. dla eksporterów lecz co było swoistą „szczepionką”, pozwalającą na najłagodniejsze przejście tzw. kryzysu finansowego lat 2008-9 w Europie. Można stwierdzić zatem, że NBP i jego polityka pieniężna są doskonałym dowodem sukcesów publicznych władz monetarnych w naszym kraju. Przy ocenie tej trzeba uwzględnić także efektywny nadzór bankowy. Zgodnie z ustawą regulującą prawo bankowe, Komisja Nadzoru Finansowego (w latach 1998-2007 Komisja Nadzoru Bankowego) stoi na straży działalności podmiotów finansowych, a także ubezpieczeniowych i emerytalnych. Najlepszym dowodem sprawnego działania Komisji jest stabilna sytuacja sektora, duże zaufanie społeczeństwa do banków oraz ustrzeżenie się przejawów i skutków kryzysu finansowego, związanego z nadmierną emisją kredytów hipotecznych – jak zwłaszcza w USA w latach 2008-2009.

4. Gospodarka otwarta ale czy zupełnie bez protekcjonizmu i monopolii?

Następne dwa hasła z rys. 1 to niebezpieczeństwa będące skutkiem systemu gospodarki zamkniętej i protekcjonizmu oraz tolerowania monopolii. Były to zjawiska immanentnie związane z systemem kolektywno-monopolistycznym. Przejawy tych zjawisk eliminowano od samego początku transformacji (uwolnienie cen zdecydowanej większości

¹² P. Szpunar, dz. cyt; *Polityka gospodarcza*, red. nauk. H. Ćwikliński, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2004, s. 104 i 252-267.

dóbr i usług, wymienialność złotówki, swoboda zakładania działalności gospodarczej, wolność międzynarodowej wymiany handlowej itd.). Potem przyszedł okres dostosowywania się do prawa unijnego, wreszcie członkostwo Polski w U.E. od 2004 r., co przyniosło Polsce pełne otwarcie jej gospodarki na cały system ekonomiczny Europy. Oznacza to, że pewne bariery w wymianie handlowej dotyczą Polski tylko w takim samym stopniu jak wszystkich innych krajów europejskiego obszaru gospodarczego, na którym trzeba dostosowywać się do reguł wolnej konkurencji.

O ile ogólna ocena roli władz publicznych w oparciu o kryteria otwartej i konkurencyjnej gospodarki wypada pozytywnie, o tyle wskazać trzeba przynajmniej dwa przykłady sprzeczności z tymi kryteriami. Pierwszy z tych przykładów dotyczy regulacji w całej Unii Europejskiej i jest nim wspólna polityka rolno U.E., będąca przejawem bardzo kosztownego protekcjonizmu. Drugi przykład dotyczy realiów polskich i odnosi się do finansowania ochrony zdrowia. O ile wśród placówek świadczących usługi medyczne obserwujemy przejawy powoli rozwijającej się konkurencji, to praktycznie nie istnieją ubezpieczenia zdrowotne – jest natomiast monopol państwowy po stronie podaży w postaci Narodowego Funduszu Zdrowia. Ten coraz bardziej kosztowny i coraz bardziej niewydolny monopol, zorganizowany jakby na potrzeby gospodarki państwowo-monopolistycznej, wprowadzono po likwidacji regionalnych kas chorych, które – wg pierwotnej koncepcji – miały być prywatyzowane po dwóch latach funkcjonowania. Nakłady na NFZ muszą ponosić nawet ci obywatele i podmioty gospodarcze, które wykupują „prywatne” ubezpieczenia w towarzystwach ubezpieczeniowych – tradycyjnych lub bezpośrednio związanych z prywatnymi centrami medycznymi.

5. Sektor państwowy w gospodarce

Analiza trzech dalszych kryteriów z rys. 1 nie wypada już tak pozytywnie jak pierwszej ich połowy. Niestety ciągle aktualne są opinie W. Wilczyńskiego.¹³ Pozostawiono w Polsce segmenty gospodarki wyłączone spod działania praw rynku. Ciągle mamy do czynienia z – jak określał to W. Wilczyński¹⁴ z dualizmem systemowym. Ciągle na nierynkowych zasadach funkcjonują przedsiębiorstwa państwowe, a dla spółek skarbu państwa (skomercjalizowanych ale wcale nie prywatnych) dużo większy wpływ na decyzje gospodarcze mają żądania (niekiedy nawet kilkunastu) związków zawodowych w spółce niż wysokość stopy referencyjnej NBP. Ciągle zbyt dużo jest udziału własności państwa w gospodarce (kryterium z rys.1).

Najprostszym sposobem pokazania udziału sektora publicznego w gospodarce są proporcje między zatrudnionymi w tamtym sektorze a zatrudnionymi w sektorze prywatnym. Według ostatniego Rocznika Statystycznego¹⁵ w sektorze prywatnym

¹³ W. Wilczyński, *Polski przełom ustrojowy 1989-2005, Ekonomia epoki transformacji*, Wyd. WSB Poznań 2005, s. 187 i nast.

¹⁴ Tamże.

¹⁵ *Rocznik Statystyczny GUS*, 2008, s. 229.

zatrudnionych było tylko 73% pracujących w 2007r. Jeśli od ogólnej liczby zatrudnionych w sektorze publicznym odjąć pracujących w administracji publicznej, obronie narodowej, obowiązkowych ubezpieczeniach społecznych i zdrowotnych, to okaże się, że w sektorze publicznym (głównie działalność gospodarcza plus edukacja i ochrona zdrowia) miejsce pracy miało 21% zatrudnionych, co bezwątpienia dowodzi niedokończonej prywatyzacji.

Przepaść między efektywnością przedsiębiorstw państwowych a prywatnych można pokazać na przykładzie polskiego przemysłu stoczniowego. Sprywatyzowana w 2001 roku Gdańska Stocznia Remontowa, inwestując w rozwój bardzo zróżnicowanej oferty rynkowej (nie tylko remonty, ale także wiele specjalistycznych konstrukcji) i dając zatrudnienie ponad 2000 stałych pracowników, odnotowuje stale zyski netto – w okresie 2004–2008 odpowiednio: 12,9 mln zł, 23,7 mln zł, 32,7 mln zł, 42,7 mln zł i 27,8 mln zł. Stocznia ta stoi na czele grupy kapitałowej „Remontowa” (ponad 20 podmiotów gospodarczych), także mającej nieprzerwanie zyski netto, np. w latach 2006-2008, odpowiednio 43,6 mln zł, 51,6 mln zł i 40,5 mln zł.¹⁶

Państwowa do końca 2007 r. Stocznia Gdańska tylko w 2005 r. wykazała zysk netto 0,2 mln zł, zaś wcześniej i później tylko straty: od 15,6 mln zł w 2002r. do 71,5 mln zł w 2006 r.¹⁷

Dwa najgłośniejsze w tym roku przypadki dotyczyły Stoczni Gdynia i Stoczni Szczecińskiej Nowa. Pierwsza z nich w latach 2002-2006 miała straty w wysokości odpowiednio: 450 mln zł, 190 mln zł, 77 mln zł, 54 mln zł i 275 mln zł.¹⁸ Wysokości strat za lata 2007 i 2008 Stocznia Gdynia nie ujawniała nawet w publikacjach specjalistycznych. Podobna sytuacja była w Stoczni Szczecińskiej Nowa, o której wiadomo tylko, że w 2007 r. odnotowała stratę w wysokości 98,5 mln zł.¹⁹ Proteżą właściciela tych źle zarządzanych, przestarzałych technologicznie i tolerujących kornaïowskie „bezrobocie w miejscu pracy” była Agencja Rozwoju (*sic!*) Przemysłu w Warszawie. Podaje się różne kwoty pomocy publicznej, z których korzystały te stocznie. Bezpośrednio przed ogłoszeniem decyzji o tzw. postępowaniu kompensacyjnym w obu stoczniach podano, że od maja 2004 r. (przystąpienie Polski do UE) pomoc publiczna w wartościach nominalnych wyniosła 5,59 miliarda zł dla stoczni Gdynia i Gdańsk łącznie oraz 2,99 miliarda zł dla Stoczni Szczecińskiej Nowa.²⁰

Nie wchodząc tutaj w złożone szczegóły związane z funkcjonowaniem tych i innych stoczni państwowych, pozostaje tylko stwierdzić, że przed bardzo wielu laty powinny one być sprywatyzowane, a bolesne dla pracowników decyzje Komisji Europejskiej są w istocie obroną każdego polskiego podatnika.

6. Finanse publiczne, ich wykorzystanie i wnioski w zakresie regulacji

¹⁶ *Listy 2000*, „Rzeczpospolita” i „*Top 100*”, „Polska Dziennik Bałtycki” z 22. 06. 2009

¹⁷ materiały wewnętrzne Stoczni Gdańsk i *Lista 2000* z 2007 r.

¹⁸ *Poland 2008, Report Economy, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa*

¹⁹ „Rzeczpospolita” z 23. 07. 2008

²⁰ Tamże, 6. 11. 2008

Przytoczone przykłady prowadzą do poczynienia przynajmniej kilku uwag odnośnie do hasła „zła polityka fiskalna” na rys.1. Od dawna wiadomo, że mamy w Polsce do czynienia z wysokim stopniem redystrybucji budżetowej i wysokimi podatkami oraz pułapką socjalną (najmłodszy w Europie emeryci), która zniechęca do wydajnej (legalnej) pracy. Co gorsza, kolejne rządy nie podejmują wysiłków w celu zmniejszenia wydatków publicznych, których coraz większa część musi być przeznaczana na obsługę długu publicznego. Niestety, wprowadzenie CIT-u w liniowej wysokości 19%, obniżenie najwyższej stawki PIT z 40% do 32% dochodów oraz obniżenie wysokości składek rentowych i drobna, ale ważna zmiana prawa podatkowego, to jedyne pozytywne przykłady poszanowania dochodów Polaków.

W przedstawionym w ubiegłym roku raporcie o stanie gospodarki Ministerstwo Gospodarki samo przyznało, że 73% - 74,5% wydatków budżetu państwa to wydatki sztywne, które ponoszone są na podstawie innych ustaw niż budżetowa. Z tamtych ustaw wynika zatem ile publicznych pieniędzy wydać musi Minister Finansów,²¹ nie mając na te wydatki żadnego wpływu. Na podstawie innych ustaw, tenże Minister Finansów nie ma prawa np. objąć rolników obowiązkiem płacenia podatku dochodowego i nie może odmówić finansowania ok. 95% wartości emerytur i rent KRUS. Przykładów wydatków, powstałych na skutek szantażu politycznego, można by przytoczyć więcej. Stąd też wspomniany raport Ministerstwa Gospodarki przyznaje, że konkurencyjność polskiej gospodarki jest niewielka na skutek nieefektywnych wydatków publicznych, niskiej elastyczności rynków pracy (choć ostatnie ustawy mogą to nieco poprawić), niskiej sprawności instytucji publicznych, nieefektywnego wymiaru sprawiedliwości (wg rankingów „Heritage Foundation” rozpatrzenie sprawy gospodarczej w polskich sądach trwa przeciętnie ok. 1000 dni), utrudnień w rozpoczęciu biznesu oraz nierozwiniętej infrastruktury. Istnieje uzasadnione niebezpieczeństwo, że jeśli deficyt budżetu państwa miałby przekroczyć 52 mld zł w 2010 r., udział wydatków sztywnych – głównie socjalnych, a także związanych z koniecznością spłaty rat długu publicznego, nie pozwalałby na rozwój gospodarczy. Nasilenie się efektu wypychania jest w najwyższym stopniu prawdopodobne.

Niepodobna w tym miejscu znów nie wspomnieć nieodżałowanego W. Wilczyńskiego, który w okresie bardzo dobrej koniunktury gospodarczej przestrzegał przed fatalną, antywzrostową strukturą wydatków budżetowych i już na przełomie lat 2004-2005 stwierdzał, że spłata rat i odsetek od długu publicznego pochłaniała ok. 75% deficytu budżetowego. Jako prorocze trzeba przyjąć stwierdzenie tego Autora, że „ścieżka, na której znalazła się gospodarka Polski po roku 1992 jest niebezpieczna. Stworzyła (...) iluzję bezkonfliktowego wzrostu gospodarczego (...). Nacisk na wzrost wydatków socjalnych i rosnące koszty utrzymania sektora nierynkowego nieuchronnie jednak prowadzą do kryzysu finansów publicznych, którego eksplozję opóźnia jedynie dobra polityka pieniężna”.²² W pełni podzielając te opinie, nie ma sensu rozpatrywać ostatniego z haseł z rys. 1 („zbyt wiele regulacji”). Trzeba zerknąć wyżej na wspomniany rysunek i stwierdzić zasadnicze niedostatki

²¹ Poland 2008, Report Economy, dz. cyt.

²² W. Wilczyński, dz. cyt. s. 185-203.

w zakresie stabilnego (sprzyjającego rozwojowi) systemu prawa i porządku publicznego, a także kompletny niedostatek dóbr i usług publicznych (np. komunistyczny model finansowania medycyny i zacofanie w zakresie infrastruktury transportu).

Potwierdzają to autorzy opracowań podsumowujących 20 lat polskiej transformacji. W. Orłowski pisze, że „największą słabością polskiej gospodarki jest (...) niesprawny, niezreformowany dostatecznie głęboko sektor instytucji publicznych. A więc partie polityczne, zamiast pracować nad długofalowymi strategiami rozwoju kraju, potrafią się zajmować tylko kłótniami i wyborczymi przepychankami. Urzędy (...) mnożą przed firmami biurokratyczne przeszkody (...) szpitale pogłębiają długi tylko nie leczą (...), pozostawione samym sobie instytucje publiczne stały się kosztownym anachronizmem”. W innym miejscu stwierdza zaś słusznie, że „nadal haniebnie funkcjonują polskie instytucje publiczne – od urzędów przez sądy po szpitale”.²³ W tej samej publikacji L. Balcerowicz napisał „Zbyt duża część społeczeństwa popiera w polityce fałszywych świętych mikołajów (...). W firmach jest za dużo polityki, bo ciągle wiele z nich jest jeszcze państwowych, trzeba zdecydowanie przyspieszyć prywatyzację (...). Sprawniej muszą funkcjonować sądy i prokuratura (...). Trzeba (...) zdynamizować rozwój, ograniczając rozdęte i niesprawne państwo oraz wzmacniając jego kluczowe ogniwa”.²⁴

Polska transformacja gospodarcza została zatrzymana w połowie drogi. W interesie władz publicznych – zgodnie z teoriami wyboru publicznego – pozostaje utrzymywanie zbyt wielu przyzwyczajen wyborców sprzed dwudziestu lat. Mamy, używając sformułowania W. Wilczyńskiego, „wrogie państwo opiekuńcze”. Nie stać nas na to jednak, zwłaszcza w dobie gorszej koniunktury gospodarczej.

Dla zachowania obiektywizmu należy na zakończenie wyrazić pozytywną opinię o efektach funkcjonowania samorządów terytorialnych, zwłaszcza gmin. Choć trzeba podzielić wiele krytycznych uwag przywoływanego już W. Wilczyńskiego²⁵ w kwestii wysokich kosztów funkcjonowania zapewne zbyt wielu województw i powiatów, co do których można mieć wątpliwości czy należało je w ogóle powoływać, to jednak samorządy terytorialne w sposób istotny przyczyniają się do postępu cywilizacyjnego. To one właśnie, także dzięki sukcesom w wykorzystaniu środków unijnych, z powodzeniem tworzą środowisko sprzyjające inicjatywom gospodarczym i w sposób efektywny dostarczają dobra i usługi publiczne, w wielu przypadkach same nie angażując się w działalność gospodarczą.

Literatura

Balcerowicz L., *3 pytania do ...*, „20 lat polskiej transformacji”, dodatek do „Forbes” nr 09/2009.

²³ W. Orłowski, *Sukces z zastrzeżeniami*, w „20 lat polskiej transformacji”, dodatek do „Forbes” 9/2009.

²⁴ L. Balcerowicz, *3 pytania do ...*, w „20 lat polskiej transformacji”, dodatek do „Forbes” 9/2009.

²⁵ W. Wilczyński, dz. cyt.

Besancon A., *Anatomia widma, Ekonomia polityczna realnego socjalizmu*, Wyd. „Krağ”, Warszawa 1984 lub późniejsze legalne wydania.

Kokoszcyński R., *Współczesna polityka pieniężna w Polsce*, PWE, Warszawa 2004.

Kornai J., *Niedobór w gospodarce*, PWE Warszawa 1985.

Orłowski W., *Sukces z zastrzeżeniami*, „20 lat polskiej transformacji”, dodatek do „Forbes” nr 09/2009.

Polityka gospodarcza, red. H. Ćwikliński, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2004.

Przygocka R., *Efektywność sektora publicznego*, w: „Optimum. Studia Ekonomiczne” nr 4, Wyd. Uniwersytetu w Białymstoku, 2008.

Stiglitz J. E., *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2004.

Szpunar P., *Polityka pieniężna*, PWE Warszawa 2000.

Tanzi V., *Gospodarcza rola państwa w XXI wieku*, materiały i studia NBP, zeszyt nr 204, 2006.

Tomkiewicz J., *Jak mierzyć efektywność wydatków publicznych*, w: „Master of Business Administration”, Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania im. L. Koźmińskiego, nr 1 (60), 2003.

Użyteczność publiczna w sektorach infrastruktury gospodarczej red. K. Bobińska, „Bellona” Warszawa 2003.

Wilczyński W., *Polski przełom ustrojowy 1989-2005, Ekonomia epoki transformacji*, Wyd. WSB Poznań 2005.

Wilkin J., *Sfera publiczna i sfera prywatna: co je dzieli i łączy – ujęcie instytucjonalne*, w: „Optimum. Studia Ekonomiczne nr 4, Wyd. Uniwersytetu w Białymstoku, 2008

Materiały źródłowe

GUS 2008, *Rocznik Statystyczny RP*

Listy 2000, „Rzeczpospolita”

Poland 2008, Report Economy. Ministerstwo Gospodarki, Warszawa

„Rzeczpospolita” z 23. 07. 2008 i z 6. 11. 2008

Top 100, „Polska Dziennik Bałtycki”, 22. 06. 2009

Ustawa „Prawo bankowe i o Narodowym Banku Polskim” z 31. 01. 1989, Dz. U. 1989, nr 74, poz. 439 i Dz. U., nr 74, poz. 439, Dz. U. 1992, nr 20, poz. 78