

Wojciech Łączkowski

Prawo a gospodarka (artykuł dyskusyjny)

Palestra 29/11(335), 91-95

1985

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

dostępności leków, wynikiem równoległego stosowania leków produkowanych przez różne firmy.

Kończąc niniejsze rozważania nad zagrożeniami prawa do życia, wskazać trzeba na niebezpieczeństwa związane z wynalezieniem trankwilizatorów, a następnie z rozwojem produkcji leków psychotropowych (jak barbituranty Nembutal i Seconal), które zrodziły już powszechną chorobę cywilizacji: uzależnienie człowieka od leków. Płynna stała się też granica między lekami a narkotykami syntetycznymi — przy znacznym już uzależnieniu od jednych i drugich licznych młodych pokoleń.

WOJCIECH ŁĄCZKOWSKI

PRAWO A GOSPODARKA (artykuł dyskusyjny)*

Szeroki temat artykułu zawęzę do trzech tylko zagadnień: efektywności przedsiębiorstw państwowych, cen oraz podatków. Te trzy dziedziny stanowią splot problemów, którego rozwiązania poszukuje nasze państwo w coraz to nowych regulacjach prawnych.

1. Podstawowe znaczenie, decydujące o poziomie ekonomicznym kraju, ma efektywność gospodarowania. W państwach tzw. realnego socjalizmu, gdzie społeczeństwo utożsamiane jest w praktyce z upaństwowieniem środków produkcji, problem ten sprowadza się przede wszystkim do efektywności gospodarczej przedsiębiorstw państwowych. Miarą tej efektywności jest wynik finansowy. Wszystkie inne zagadnienia dotyczące gospodarki przedsiębiorstw stanowią jedynie obudowę tego problemu.

Mimo wielu najrozmaitszych wysiłków i prób efektywność przedsiębiorstw państwowych wszędzie na świecie znajduje się z reguły na żenująco niskim poziomie. Dopatrzeć się tu można dwóch przyczyn tego stanu rzeczy. W obydwu wypadkach leży u ich podłoża przekonanie, że prawo może być skutecznym środkiem do osiągnięcia zadowalającego poziomu efektywności gospodarczej.

a) Pierwsza przyczyna, o której mówi się najczęściej, związana jest z brakiem zadowalającego modelu prawnego, według którego można by skonstruować skuteczny system zarządzania przedsiębiorstwami państwowymi. Stąd wywodzą się nieustające próby stworzenia takiego systemu przez podejmowanie kolejnych reform prawnych lub doskonalenie istniejących już systemów. Jednakże wysiłki te, jak dotąd, nie dają spodziewanych rezultatów. Obecna reforma gospodarcza, jeśli uwzględnić tylko gospodarkę finansową przedsiębiorstw, jest już dziesiątą w powojennej historii Polski, a liczba publikowanych aktów prawnych z tego zakresu przekroczyła pierwszy tysiąc. Można się jedynie domyślać, że aktów nie publikowanych jest znacznie więcej.

Analizując różne stymulacyjne normy prawa finansowego w obecnej i w poprzednich reformach gospodarczych, trudno oprzeć się refleksji nad samą istotą tych

* Cechę dyskusyjności nadała artykulowi Redakcja „Palestry”. Artykuł uzyskał w pełni pozytywną opinię ze strony prof. dra hab. Teresy Rabskiej z Uniwersytetu Poznańskiego. (Red.).

norm. Nasuwa się zasadnicze pytanie, czy norma prawna w ogóle nadaje się do regulowania takich dziedzin, jak na przykład zachęcanie przedsiębiorstw do interesowania się wzrostem efektywności własnej działalności, przeciwdziałanie wyplątom za nie wykonaną lub źle wykonaną pracę, uniemożliwianie marnotrawstwa, zbędnych inwestycji, nieuzasadnionego wzrostu kosztów itd. Nie jest to materia nadająca się do sensownych i skutecznych regulacji prawnych. Przez analogię można by tu wskazać na sztuczną, nienaturalną rolę prawa, gdyby miało ono regulować podobne dziedziny w odniesieniu do jednostek gospodarki nie uspołecznionej. Tak samo również dziwnie wyglądałyby normy prawne upoważniające te jednostki do podejmowania samodzielnych działań gospodarczych. Najczęściej bowiem są to sprawy, które wynikają z wymagań procesów technologiczno-produkcyjnych oraz z naturalnych praw ekonomicznych, na które prawo stanowione — przez swoją sztywność i dyrektywność — zawsze wpływa ograniczająco. Wyrazem tego, pomimo ogólnie trudnej sytuacji gospodarczej Polski, jest rozwój różnych przedsięwzięć, w które prawo szczegółowo nie ingeruje lub gdzie nie liczące się z mechanizmami rynkowymi prawo stanowione jest po prostu lekceważone. Wystarczy tu wskazać na sytuację ekonomiczną rolnictwa indywidualnego, na rozwój przedsiębiorczości prywatnej, firm polonijnych czy rozkwit działalności spekulacyjnej, która naruszając prawo jest typowym przykładem bezsilności tego prawa wobec naturalnych praw ekonomicznych.

Na tym tle wyraźniej rysują się kłopoty przedsiębiorczości państwowej ograniczanej szczegółowymi regulacjami prawnymi. Z tego punktu widzenia podstawowe akty prawne składające się na ostatnią reformę gospodarczą zmierzają do uwolnienia przedsiębiorstw państwowych od reglamentacyjnego oddziaływania prawa. Zachowują one jednak nadal daleko idącą ingerencję w ich wewnętrzną działalność. Wystarczy tu choćby wymienić szczegółowe uregulowania gospodarki finansowej przedsiębiorstw, zachowanie narzuconego przez prawo systemu funduszy celowych, rozbudowanego, wielokanałowego systemu powiązań przedsiębiorstw państwowych z budżetem itd. Bardzo postępowe w porównaniu z dotychczasowymi rozwiązaniami prawnymi są te postanowienia reformy, które deklarują wreszcie uznanie mechanizmów rynkowych jako czynników wpływających na decyzje gospodarcze przedsiębiorstw państwowych. Postanowienia te nie mogą jednak wciąż znaleźć swojego pełniejszego potwierdzenia w praktyce. Są bowiem albo ograniczane przez przepisy wykonawcze lub inne szczegółowe akty prawne, albo też ich stosowanie nie przynosi oczekiwanych pozytywnych rezultatów. Wynika to stąd, że mechanizmy rynkowe nie mogą prawidłowo funkcjonować w sytuacji „bezrynkowej”, która występuje w ogólnej skali gospodarki narodowej. Brakuje bowiem towarów, nie mówiąc już o ich nadprodukcji, oraz nie ma konkurencji producentów, warunkującej prawidłowe kształtowanie się cen i zmuszającej do prawdziwej przedsiębiorczości. Jest to jednak dziedzina, w której przepisy prawa nie tylko nie są w stanie niczego rozwiązać, ale wręcz przeciwnie — mogą takie rozwiązania tylko opóźniać. Milton Friedman, laureat nagrody Nobla w zakresie ekonomii, do jednej z podstawowych przyczyn małej wydajności gospodarczej zalicza nadmierną ilość regulacji prawnych w sferze ekonomiki. Naturalnie, można argumentować, że Friedman, podobnie zresztą jak inni ostatni laureaci Nobla w dziedzinie ekonomii, mówią o gospodarce wolnorynkowej, a gospodarka polska jest tak zwaną gospodarką sterowaną, planową. Nie jest to jednak przekonujący argument merytoryczny. Zresztą ograniczenie regulacji prawnych do niezbędnego minimum nie kłóci się z planowaniem gospodarczym, które występuje we wszystkich rozwiniętych ekonomicznie państwach.

b) Druga przyczyna małej efektywności przedsiębiorstw państwowych, o której oficjalnie mówi się znacznie rzadziej, a która, jak sądzę, jest tu decydująca, leży w sferze pozaprawnej.

Chodzi o swoisty syndrom zagadnień politycznych i ekonomicznych. Nieustępliwe trzymanie się określonego przed wielu laty i bardzo sztywnego modelu politycznego, stawianie znaku równości pomiędzy upaństwowieniem a uspołecznieniem środków produkcji, podejrzliwość, niechęć czy lęk przed jakimikolwiek poważniejszymi zmianami i próbami uniezależnienia się od centralnej biurokracji (choćby w tak neutralnych politycznie dziedzinach, jak sprawy produkcji i wymiany towarowej) — prowadzą do absolutnego prymatu polityki nad ekonomiką (wbrew marksowskiej tezie, że byt określa świadomość). To z kolei powoduje wspomniany rozrost regulacji prawnych, które, gorsze czy lepsze, wpływają — chcąc nie chcąc — ograniczająco na obiektywne prawa ekonomiczne. Tłumienie prawideł ekonomicznych przez nadmierną rozbudowę prawa powoduje automatycznie obniżenie efektywności gospodarcej. Sytuacja ta, jeśli trwa dłużej, powoduje utratę wiary w sens pracy. Następuje dalsze wydłużanie się łańcucha przyczyn i skutków. Spadająca stopa życiowa, nie uzasadniona geograficzno-historycznymi i cywilizacyjnymi aspiracjami społeczeństwa, powoduje wzrost niezadowolenia aż do pojawienia się nastrojów buntu. To pociąga za sobą różne reakcje władz państwowych zmierzające do likwidacji tego buntu, a następnie do poprawy nastrojów społecznych, ale zasadnicze sprawy pozostają nie zmienione. Nasuwa się stąd wniosek, że najpierw musi nastąpić w tym zakresie zasadnicza reorientacja polityczna, potem ekonomiczna i dopiero na końcu należałoby zastanowić się nad ograniczonymi do niezbędnego minimum regulacjami prawnymi, nadającymi praktyczny kształt przemysłowym i spójnym koncepcjom politycznym i gospodarczym. Jeśli tę kolejność odwrócić tak, jak to miało miejsce w dotychczasowych reformach gospodarczych, to trudno oczekiwać znaczących rezultatów, a tym samym trudno się dziwić zniechęceniu i braku przekonania wielu prawników o sensowności ich pracy.

2. Ceny towarów i usług powinny być z nielicznymi wyjątkami pochodną relacji rynkowych. To oczywiste twierdzenie wynika także z ogólnych założeń obecnej reformy gospodarczej. W praktyce jednak takie kształtowanie się cen wydaje się bardzo odległe. Również w tym zakresie ekonomika państw socjalistycznych jakby nie mogła się oderwać od posługiwania się szczegółowymi rozwiązaniami prawnymi. Ustawa o cenach z dnia 26 lutego 1982 r. (Dz. U. Nr 7, poz. 52) wprowadza trzy rodzaje cen: ceny urzędowe, regulowane i umowne. Pierwsze dwa rodzaje cen przekreślają możliwość stosowania mechanizmów rynkowych. Ceny urzędowe ustalane są bowiem bezpośrednio przez organy administracji państwowej, a ceny regulowane wyznaczane są wprawdzie przez sprzedawców, ale na podstawie zasad określonych przez administrację państwową. Jedynie ceny umowne mogłyby stanowić element procesów rynkowych, gdyby istniał prawdziwy rynek z odpowiednio szeroką podażą i konkurencją.

Wykorzystywanie prawa przy kształtowaniu cen znajduje swoje uzasadnienie nie tylko w stereotypach myślowych i w ortodoksyjnym traktowaniu doktryny politycznej i ekonomicznej. Wynika ona także z realiów gospodarczych i społecznych. Obecny poziom produkcji oraz struktura podziału dochodu narodowego pomiędzy ludność a państwowy system finansowy uniemożliwiają ustalanie wszystkich cen na podstawie rynkowych relacji popytu i podaży. W tych warunkach bowiem ludność nie byłaby po prostu w stanie zaspokoić swoich podstawowych potrzeb na podstawie tak kształtowanych cen. Biorąc to pod uwagę, prawne metody kształtowania cen wykorzystuje się głównie w odniesieniu do towarów i usług, mających

zasadnicze znaczenie dla kosztów utrzymania i ochrony zdrowia ludności. Takie uzasadnienie utrzymywania cen urzędowych i regulowanych w sytuacji gospodarczej Polski wydaje się być zrozumiałe i przekonujące. Z drugiej jednak strony skutki, jakie to za sobą pociąga, zmuszają do zastanowienia się nad poszukiwaniem rozwiązania alternatywnego.

Administracyjne ustalenie cen na poziomie często nie odpowiadającym nawet kosztom wytwarzania jest jedną z przyczyn powodujących, że ogromna część działalności gospodarczej jest deficytowa. Dla utrzymania tej działalności potrzebne są olbrzymie dotacje z budżetu państwa. W Polsce wynoszą one około 50 procent wszystkich wydatków budżetowych. Powstaje swoisty paradoks: państwo gromadzi w budżecie tak dużą część dochodu narodowego, że jego reszta, pozostawiona m.in. do dyspozycji konsumentów, nie pozwala im na nabywanie towarów i usług według racjonalnych cen. Trzeba przeto z tego samego budżetu pokrywać deficyty przedsiębiorstw powstałe na skutek nieracjonalnie określanych cen. Państwo staje się w takiej sytuacji niepotrzebnym inkasentem pieniędzy, które niezwłocznie musi przekazać na finansowanie produkcji wielu towarów i usług, ale za te towary i usługi konsumenci nie są w stanie sami zapłacić, gdyż struktura podziału dochodu narodowego pozbawiła ich takiej możliwości. Ukazanie tego paradoksu rysuje dość wyraźnie możliwość jego rozwiązania. W tym celu trzeba by jednak zdecydować się na zasadniczą zmianę struktury podziału dochodu narodowego. Chodziłoby zwłaszcza o pozostawienie w dyspozycji konsumentów większości kwot, które obecnie stanowią dotacje budżetowe finansujące deficytową produkcję. Pozwoliłoby to wreszcie urealnić system cen, a dotacje budżetowe ograniczyć, idąc tu za wzorem innych wysoko rozwiniętych państw, do niezbędnego minimum.

3. Trzecią dziedziną składającą się na omawiany splot zagadnień prawno-ekonomicznych jest system podatkowy. Wprawdzie w tym zakresie nie można mówić o ograniczeniu roli prawa, gdyż podatek z natury rzeczy jest kategorią prawną, jednakże można, a nawet trzeba postulować zasadniczą zmianę metod opodatkowania. Dotyczy to w szczególności olbrzymiej dysproporcji pomiędzy podatkami bezpośrednimi a pośrednim opodatkowaniem ludności. Obecnie wszystkie podatki bezpośrednio od ludności stanowią około 1 procent ogółu dochodów budżetowych. Niewiele większe znaczenie mają podatki bezpośrednio obciążające tzw. gospodarke nie uspołecznioną. Natomiast opodatkowanie pośrednie dostarcza budżetowi państwa około 80 procent dochodów. Głównie chodzi tu o podatki obciążające formalnie przedsiębiorstwa państwowe, a w rzeczywistości — poprzez ceny — są one przelicane w ogromnej części na ludność. Sytuacja taka nie tylko wykrzywia prawdziwy obraz obciążenia finansowego ludności, stwarzając iluzję „wolności podatkowej”, lecz — co jest znacznie gorsze — jest jedną z ważniejszych przyczyn relatywnie wysokiego poziomu cen i braku ich stabilności. W niemalym stopniu przyczynia się to do utrzymujących się tendencji inflacyjnych.

Zmiana proporcji pomiędzy bezpośrednim a pośrednim obciążeniem ludności musiałaby wprawdzie doprowadzić do znacznego wzrostu podatków bezpośrednich, jednakże obciążenie powstałe z tego tytułu zostałoby co najmniej zrównoważone obniżeniem cen dzięki radykalnemu ograniczeniu opodatkowania pośredniego. Wpłynęłoby to także na znaczne „uspokojenie cen” przy możliwym nie zmienionym poziomie dochodów budżetowych. Oczywiście byłoby naiwnością postulowanie całkowitego zniesienia opodatkowania pośredniego. Jest to z wielu względów niewykonalne (m.in. ze względu na wymagania handlu zagranicznego). Chodzi jedynie o zmianę dotychczasowych proporcji w metodach opodatkowania ludności.

Niezależnie od ograniczenia opodatkowania pośredniego na rzecz podatków bezpo-

średnich, istnieje też możliwość likwidacji lub przynajmniej znacznego zmniejszenia dużej liczby drobnych podatków i opłat od ludności, których gospodarczy i społeczny sens jest najczęściej trudno dostrzegalny. Rozpatrywane oddzielnie poszczególne daniny publiczne stanowią zupełnie znikomy odsetek dochodów budżetowych, wywołując jedynie stan niepewności i niezadowolenia obywateli. Miejsce tych rozlicznych poszczególnych danin mogłyby zająć jeden znaczący podatek dochodowy. Jego podstawową cechą powinna się stać wreszcie zasada opodatkowania wszystkich dochodów, niezależnie od źródła ich pochodzenia. Różnice pomiędzy tymi źródłami można by co najwyżej uwzględniać przy ustalaniu podstawy wymiaru podatku. Proponowany podatek dochodowy stanowiłby główne źródło zasilenia budżetu państwa, zastępując w dużej części dotychczasowe opodatkowanie pośrednie i tym samym umożliwiając poważne obniżenie cen detalicznych.

Równoległe z rekonstrukcją systemu opodatkowania ludności konieczne stałoby się przebudowanie systemu pomocy społecznej, zasiłków rodzinnych itd. Wydaje się bowiem, że system pomocy społecznej o wiele skuteczniej, prościej i sprawiedliwiej może łagodzić różnice poziomu materialnego aniżeli podatki. Tak przynajmniej uczą doświadczenia innych, dobrze zorganizowanych państw.

Warunkiem wstępnym do rozpoczęcia ewentualnej dyskusji nad zarysowaną wyżej koncepcją jest urzeczywistnienie zamierzeń rozwoju mechanizmów rynkowych i wplecenie ich w system gospodarczy oparty na naturalnych prawach ekonomicznych.

ALFONS LEHMANN

ZBRODNICZA DZIAŁALNOŚĆ GENERAŁA SS I HITLEROWSKIEJ POLICJI HEINZA REINEFARTHA W POLSCE I JEJ OCENA PRZEZ ORGANY ŚCIGANIA I WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI W RFN

Publicystyka polska przytacza w okresie corocznego miesiąca pamięci narodowej szereg postaci zbrodniarzy hitlerowskich, którym — mimo istnienia ewidentnych, zdawałoby się, dowodów winy i mimo pozostawania w zasięgu ścigania — udało się uniknąć osądzenia i ukarania przez zachodniemiecki wymiar sprawiedliwości. Do takich zbrodniarzy należy Heinz Reinefarth,¹ którego działalność okupacyjna w Polsce związana jest z Poznaniem i Warszawą.

Heinz Reinefarth urodził się w dniu 26 grudnia 1903 r. w Gnieźnie. Od roku 1910 uczęszczał do szkoły podstawowej, a następnie do szkoły średniej — gimnazjum Fryderyka Wilhelma w Cottbus. Od roku 1922 rozpoczyna studia prawnicze w Jenie, po czym podejmuje działalność w praktycznym zawodzie prawnika, zdając egzaminy referendarski i asesorski, co otwiera mu drogę do zawodu adwokackiego.

¹ Kazimierz Kąkol: *Zbrodnia nie ukarana*, Książka i Wiedza 1970, str. 134; tenże: *Miś na wyspie Sylt*, Książka i Wiedza, Warszawa 1970; Ryszard Majewski: *Waffen SS — Mity i rzeczywistość*, Ossolineum 1977, str. 268; Edmund Męclewski: *Spadkobiercy Rzeszy*, Kraj. Agencja Wydawn. 1978, str. 245.