

JAN OSTOJ, PETER UNGER\*

## EKONOMICZNE I PRAWNE ASPEKTY SPÓJNOŚCI INSTRUMENTÓW POLITYKI MAKROEKONOMICZNEJ Z RYNKIEM

### WPROWADZENIE

Jednym z parametrów współczesnego wzorca gospodarki rynkowej jest założenie osiągnięcia możliwie najniższego poziomu niepewności uczestników rynku. Działalność państwa może powodować wzrost tej niepewności<sup>1</sup>. Istniejący ogólny podział narzędzi polityki makroekonomicznej na instrumenty pośredniej lub bezpośredniej regulacji z reguły przyjmowany jest za kryterium adekwatności rozwiązań prawnych do wymagań stawianych przez rynek. Powoduje to, że wynikający ze sposobu zastosowania narzędzi wzrost lub spadek niepewności nie stanowi kryterium rzeczowej adekwatności, co staje się źródłem **dysharmonii** pomiędzy przyjętymi rozwiązaniami prawnymi realizującymi określone cele polityczne a postulatem zbliżenia rzeczywistych parametrów gospodarki do jej wzorca. Stąd wyróżniki pozwalające zakwalifikować dane narzędzie do grupy pośredniej lub bezpośredniej regulacji nie mogą pełnić funkcji kryterium jego prorynkowości, bowiem w przypadku ich przyjęcia za wystarczające, zostanie pominięty czynnik niepewności.

We współczesnej literaturze ekonomicznej często można napotkać próby oceny makroekonomicznych narzędzi polityki gospodarczej, wartościujące je pod względem wpływu na ograniczanie realizacji charakterystycznych dla rynku poziomych powiązań<sup>2</sup> uczestniczących w nim podmiotów, a innymi słowy - reprezentowanego przez nie poziomu prorynkowości. Towarzyszy temu zazwyczaj generalne stwierdzenie, że im wyższy stopień prorynkowości wykazuje dane narzędzie, tym jest ono doskonalsze. Większość autorów zajmujących się tym problemem akceptuje istniejące uporządkowanie makroekonomicznych narzędzi sterowania (polityki gospodarczej) według typów, które ich zdaniem, zgodnie z istniejącym podziałem, jednoznacznie wykazu-

\* dr Peter Unger jest docentem DAAD (Deutscher Akademischer Austauschdienst) w dziedzinie finansów publicznych, obecnie wykłada na Uniwersytecie Śląskim w Katowicach.

<sup>1</sup> Z drugiej strony państwo może prowadzić działania stabilizacyjne. Wymaga to podobnie jak w innych przypadkach, aktywności z jego strony polegającej na użyciu odpowiednich narzędzi sterowania, zmieniających warunki ramowe działań uczestników rynku. To z kolei rodzi zmiany wywołujące niepewności. Por. J. Ostoj, *Podatki jako narzędzie polityki fiskalnej państwa*, w: *Dylematy funkcjonowania i rozwoju polskiej gospodarki w latach dziewięćdziesiątych*, Katowice 1994, s. 60 - 61.

<sup>2</sup> M. Nasiłowski, *System rynkowy*, Warszawa 1993, s. 49; patrz też J. Kornai, *Niedobór w gospodarce*, Warszawa 1985, s. 101.

ją większą lub mniejszą spójność z mechanizmami funkcjonowania rynku<sup>3</sup>. Z tego punktu widzenia dzieli się je na:

- instrumenty bezpośredniego zakazu i nakazu (prawno-administracyjne),
- instrumenty opłat i podatków,
- instrumenty działające na zasadzie przetargu.

Zakazy i nakazy uważane są za narzędzia najmniej uwzględniające wymagania stawiane przez rynek. Opłaty i podatki uznawane są za bardziej adekwatne względem procesów zachodzących na rynku, gdyż stanowią wymierne obciążenia finansowe i dzięki temu mogą być bezpośrednio włączone w rachunek kalkulacyjny podmiotów gospodarczych. Zwiększa się także, w porównaniu z działaniem instrumentów administracyjno-prawnych, decyzyjny obszar wyboru możliwych do zrealizowania wariantów przyszłych zachowań gospodarczych<sup>4</sup>.

Za najbardziej spójne z rynkiem uznawane są narzędzia funkcjonujące na zasadzie przetargu. Do tego rodzaju narzędzi zalicza się zarówno fakt ustanowienia koncesji, licencji oraz innego rodzaju praw dopuszczonych do obrotu, jak i zmiany przepisów regulujących warunki obrotu tymi prawami<sup>5</sup>.

## L CEL I OBSZAR PRACY

Celem, jaki stawiają sobie autorzy, jest próba weryfikacji przytoczonej klasyfikacji makroekonomicznych narzędzi polityki gospodarczej oraz przedstawienie dodatkowych czynników decydujących o wartościowaniu danego narzędzia pod względem prorynkowości, które należałoby uwzględnić przy tego typu ocenie.

Obszar badań precyzuje przyjęta konwencja spojrzenia na przedmiot badań poprzez pryzmat rynku. W tym ujęciu gospodarka postrzegana jest wyłącznie za pośrednictwem modelu zależności rynkowych. Oznacza to, że wszelkie działania uczestników rynku są działaniami gospodarczymi, jeżeli zostaną na nim zrealizowane. Bez aktu transakcji nie następuje rynkowa realizacja działalności. Wszelkie działania nie znajdujące swojej realizacji na rynku, w świetle przyjętego założenia znajdują się poza obrębem zdefiniowanego obszaru badań<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Por. M. Faber i R. Manstetten, *Rechtsstaat und Umweltschutz aus ökonomischer Sicht*, Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, Jahrgang 2, Heft 4, Heidelberg, 1989, s. 362 - 363; N. Kloepfer, *Zur rechtsstaatlichen Problematik ökonomischer Instrumente im Umweltschutz*, Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, Jahrgang 2, Heft 4, Heidelberg, 1989, s. 356.

<sup>4</sup> Podmioty mogą, w przypadku zastosowania kalkulacji z włączeniem podatku, indywidualnie dokonać wyboru pośredniego wariantu postępowania spośród szerokiej ich gamy: poczynając od całkowitego zaniechania czynności powodujących powstanie obowiązku podatkowego, do pełnej kontynuacji dotychczas prowadzonej działalności we wszystkich wymiarach. Możliwe stają się zatem warianty zachowań pośrednich polegające na częściowym utrzymaniu i częściowym ograniczeniu niepożądanych przez podmiot sterujący działań. Natomiast w przypadku istnienia bezpośrednich zakazów i nakazów takiej możliwości nie ma: podmioty mogą jedynie wybrać skrajne warianty postępowania, tzn. podporządkować się im lub nie.

<sup>5</sup> Pomimo tego np. rozwiązania typu Emissions-Trading (zakładające obrót prawami emisji zanieczyszczeń do powietrza) nie są stosowane w RFN i to mimo krytyki ze strony nauki. Patrz: H. Bonus, *Marktwirtschaftliche Lösungsansätze: ein neuer Interventionismus Ante Portasi* ibidem, s. 29 -30.

<sup>6</sup> Tego rodzaju podejście nie jest powszechnie stosowane, jednak wybór takiej płaszczyzny rozumowania umożliwia jednoznacznie ukierunkowaną, zgodnie z podjętym tematem, analizę funkcjonowania makroekonomicznych narzędzi sterowania. Natomiast poza jej obręb wychodzi badanie wpływu tych narzędzi na działalność polegającą na przetwarzaniu produktów na użytek własny i tak wykraczającego poza ramy rozważań ekonomicznych.

Rozpatrywany z tego punktu widzenia rynek istnieje w każdej gospodarce, nie wykluczając gospodarki socjalistycznej<sup>7</sup>.

Mając na uwadze przyjęte założenia, podkreślmy, że argumentacja będzie się tym samym skupiała na stosowanych przez państwo narzędziach rozpatrywanych pod kątem ich wpływu na wydarzenia na rynku. Oznacza to, że zachowania podmiotów gospodarczych są postrzegane jako produkt realizacji zależności gospodarczych charakterystycznych dla **modelu** rynku. Zatem weryfikacja istniejących ocen stopnia prorynkowości funkcjonowania ekonomicznych narzędzi sterowania będzie skupiała się na prześledzeniu zmian powstałych wskutek ich zastosowania. Z punktu widzenia przyjętych założeń znajdują one odzwierciedlenie w **realizacji zależności rynkowych**.

## II. POJĘCIE MAKROEKONOMICZNYCH NARZĘDZI POLITYKI GOSPODARCZEJ

Kategoria makroekonomicznego narzędzia sterowania może być zdefiniowana w różny sposób. Przyjmujemy, że makroekonomiczne narzędzia polityki gospodarczej - to zespół środków i metod oddziaływania państwa na podmioty występujące na rynku, w wyniku zastosowania których część z nich zachowuje się inaczej, aniżeli postępowałyby w przypadku braku ingerencji państwa<sup>8</sup>. Celem zastosowania tych metod i środków jest realizacja zadań wyznaczonych na drodze politycznej.

W myśl zasady praworządności państwo może działać tylko w ramach określonych istniejącymi przepisami prawnymi. Takie spojrzenie pozwala skonkretyzować przytoczone wyżej określenie: z prawno-ekonomicznego punktu widzenia narzędzia polityki gospodarczej są przepisami prawnymi rozpatrywanymi w płaszczyźnie ich wpływu na wydarzenia na rynku<sup>9</sup>. Tak jak każde narzędzie, przepis prawny może być uaktywniony (użyty) lub nie. Brak aktywności przepisu prawnego nie może w zasadzie dyskwalifikować go jako narzędzia ekonomicznego sterowania.

Użycie makroekonomicznych narzędzi sterowania może być zamierzone lub nie zamierzone. Przepisy prawne wykorzystywane w celu osiągnięcia efektów o charakterze pozaekonomicznym, wywierające jednak istotny wpływ na wydarzenia na rynku, powinny być zatem, zgodnie z przyjętą wyżej definicją, uznane za makroekonomiczne narzędzia sterowania<sup>10</sup>. Okazuje się więc, że intencje władzy ustawodawczej i wykonawczej nie są

<sup>7</sup> Ograniczenia rynku nigdy nie doprowadzały do jego pełnej eliminacji; por. J. Kornai, *Niedobór w gospodarce*, s. 35, 573, 623 i n.

<sup>8</sup> Definicja oparta na określeniu S. Younga i A. V. Lowe'a; por. K. Markowski, *Rola państwa w gospodarce rynkowej*, Warszawa, 1992, s. 15.

<sup>9</sup> Państwa praworządne stosują jedynie narzędzia sterowania makroekonomicznego będące konstrukcją przepisów prawnych.

<sup>10</sup> Pod pojęciem celów ekonomicznych rozumiemy tutaj utrzymanie istniejącego stanu gospodarki, jeżeli jest on pożądany, lub jego zmianę w pożądanym kierunku i zakresie. Przykładowo celem nieekonomicznym może być liberalizacja prawa rodzinnego. Przepis ułatwiający rozwody może doprowadzić do zwiększenia popytu na mieszkania jednoosobowe. Przepis ten steruje więc popytem doprowadzając do zmiany jego struktury. Tego rodzaju przepis można by teoretycznie wydać w celu zmiany struktury popytu na rynku mieszkaniowym.

dostateczną determinantą decydującą o tym, czy dany przepis prawny pełni funkcje narzędzia ekonomicznego, czy też nie.

W państwie prawa (praworządnym) egzekutywa podejmująca decyzje, jest legitymowana i ograniczona przepisami prawnymi wydanymi przez organy legislacyjne. Wobec tego przepisy będące makroekonomicznymi narzędziami mogą lub muszą być wykorzystywane przez organa wykonawcze. W niektórych przypadkach konstrukcja przepisów powoduje obligatoryjność ich zastosowania, w innych istnieje tylko możliwość, nie nakładająca obowiązku wykorzystania. Poważną grupę przepisów prawnych cechuje konstrukcja kombinowana, ponieważ po części zawierają one warunek obligatoryjności wykonania, a po części wyznaczają ramy dopuszczalnych pól działalności państwa<sup>11</sup>.

### III. WSPÓŁCZESNE KRYTERIA OCENY A RZECZYWISTY STOPIEŃ PRO-RYNKOWEJ ORIENTACJI MAKROEKONOMICZNYCH NARZĘDZI POLITYKI GOSPODARCZEJ

#### 1. Kryteria oceny

Ograniczmy płaszczyznę naszych rozważań do grupy narzędzi używanych w celu wywołania określonego **spektrum skutków ekonomicznych**. Mimo, iż są one środkiem osiągnięcia z góry wytyczonych celów, także i te narzędzia wywołują skutki zamierzone i niezamierzone. Wywołują one skutki pierwotne i ciąg skutków wtórnych<sup>12</sup>.

Narzędzia polityki gospodarczej mogą między innymi służyć do bezpośredniego kształtowania procesów gospodarczych za pośrednictwem zakazów lub nakazów. Najbardziej charakterystycznym przykładem zastosowania tego rodzaju narzędzia są nakazy dotyczące cen. Ceny będąc w normalnych warunkach rezultatem gry sił rynkowych, w tym przypadku są dekreteowane z zewnątrz rynku<sup>13</sup>. Funkcjonujące w ten sposób narzędzia znacznie ograniczają działanie sprzężeń zwrotnych rynku<sup>14</sup>, praktycznie całkowicie eliminując ich realizację w zakresie bezpośredniego wpływu na kształtowanie poziomu narzuconych cen. Stąd narzędzia należące do grupy administracyj-

<sup>11</sup> Przykładowo przepisy ustawy budżetowej określają dopuszczalny wzrost zadłużenia państwa - nie zmuszają jednak organów wykonawczych do wykorzystania w pełni limitu lub do alokacji w czasie zezwolonego w ustawie budżetowej stanu zadłużenia.

<sup>12</sup> Jeżeli założymy, że rozpatrzemy skutki pierwotne i bezpośrednio pochodne - wtórne, to można tutaj wyróżnić następujące ich warianty:

- ekonomiczny i ekonomiczny (np. hamowanie inflacji i wzrost gospodarczy);
- nieekonomiczny i ekonomiczny (np. ograniczenie emisji SO<sub>2</sub> i ograniczenie możliwości eksportowych);
- ekonomiczny i nieekonomiczny (np. wzrost dochodów ludności i polepszenie wskaźnika przeciętnej długości życia ludności).

<sup>13</sup> Dla uproszczenia abstrahujemy tu od istniejących ograniczeń rynku.

<sup>14</sup> Są to interakcje pomiędzy podmiotami obrotu rynkowego powodujące zmiany ich zachowań pod wpływem impulsów płynących z rynku, takich jak zmiany cen, popytu i podaży. Każda zmiana zachowania uczestników rynku wywiera wpływ na poziom tych impulsów. Powoduje to z kolei dalsze zmiany zachowań, które są wyrazem autoregulacyjnych mechanizmów rynku. Por. M. Nasiłowski, *System rynkowy. Podstawy mikro- i makroekonomii*, Warszawa 1993, s. 54 - 64; P. Unger, *Finanse we współczesnej gospodarce*, Katowice 1993, s. 66 - 67.

no-prawnych (zakazu - nakazu) w literaturze określa się jako nierynkowe lub narzędzia antyrynkowe<sup>15</sup>.

W przeciwieństwie do opisanych wyżej, za pro-rynkowe uważane są narzędzia sterowania wykazujące większą spójność adaptacyjną z rynkiem. Polega ona na takim wykorzystaniu istniejącej realizacji sprzężeń zwrotnych rynku, które nie wywołuje istotnego ograniczenia jego działania. Jednak nawet w przypadku wykorzystania tego typu narzędzi, każda zmiana istniejących przepisów, będących jednocześnie narzędziami ekonomicznymi, doprowadza do zmian strukturalnych po stronie popytu lub (i) po stronie podaży. Powoduje to stany destabilizacji istniejącego stopnia zrównoważenia rynku, wywoływane czynnikami egzogenicznymi<sup>16</sup>. Narzędzia sterowania zmieniają zatem warunki ramowe funkcjonowania rynku. Oznacza to, że podmioty uczestniczące w obrocie rynkowym, w wyniku zastosowania narzędzi ekonomicznych, są bezpośrednio lub pośrednio motywowane do podporządkowania się działaniu nowych przepisów, lub do ich obejścia.

W przeciwieństwie do narzędzi nierynkowych, narzędzia pro-rynkowe stwarzają lepsze możliwości dostosowawcze dla podmiotów występujących na rynku do powstałych wskutek ich użycia, zmian warunków ramowych jego funkcjonowania. Możliwości te wyrażają się w uwzględnieniu zróżnicowanej struktury indywidualnych preferencji uczestników rynku, stanowiących jedno z kryteriów decyzji gospodarczych podejmowanych przez poszczególne podmioty. Tego rodzaju sterowanie w ramach polityki gospodarczej ułatwia podmiotom obrotu rynkowego procesy dostosowawcze, których wypadkowa stanowi o uzyskanym poziomie realizacji politycznie zamierzonego celu.

## 2. Inne wymiary prorynkowości makroekonomicznych narzędzi polityki gospodarczej

Przytoczona wyżej argumentacja stanowiąca podstawę oceny reprezentowanego poziomu rynekowości funkcjonowania makroekonomicznych narzędzi sterowania gospodarką nie stanowi jednak wystarczającego dowodu potwierdzającego zasadność zamieszczonej na wstępie ich hierarchicznej klasyfikacji. Przemawia za tym szereg argumentów.

a) Użycie, zgodnie z podaną na wstępie hierarchią, narzędzia "pro-rynkowego"<sup>17</sup> na przykład w postaci ustanowienia przepisów wprowadzających przetarg licencjami, może wywołać szok gospodarczy ze wszystkimi płynącymi z niego problemami strukturalnymi i skutkami koniunkturalnymi. Jeżeli bowiem podmioty gospodarcze nie będą przygotowane do wprowadzonych nowych warunków ramowych funkcjonowania rynku, to okaże się, że część poprzednio podjętych decyzji transakcyjnych (w tym przede wszystkim decyzji inwestycyjnych), po wprowadzeniu zmian, nie jest już dostatecznie efe-

<sup>15</sup> Patrz przypis 2.

<sup>16</sup> Dotyczy to także narzędzi nierynkowych.

<sup>17</sup> W dalszej części artykułu określenia rynekowości bądź antyrynekowości ekonomicznego narzędzia ujęte w cudzysłowie będą używane w znaczeniu przytoczonej na wstępie hierarchicznej klasyfikacji makroekonomicznych narzędzi sterowania.

ktywna. Powstaną zatem obciążające decydentów straty, które, z makroekonomicznego punktu widzenia, znajdą odzwierciedlenie w stratach poniesionych przez społeczeństwo. Wielkość strat społecznych wyrazi się spadkiem efektywności alokacji kapitału, przy czym będą one nie mniejsze, niż w przypadku użycia narzędzi "antyrynkowych". Przyczyną może być tutaj niewystarczające uwzględnienie specyfiki realizacji sprzężeń zwrotnych rynku polegające na wykluczeniu możliwości uzyskania informacji co do przyszłych zmian warunków ramowych jego funkcjonowania.

W tym samym przypadku, w stosunku do uczestników rynku **przygotowanych** do zmian warunków ramowych jego funkcjonowania, mogą być zastosowane narzędzia zakazu lub nakazu. Wtedy ilość nietrafionych transakcji (w tym inwestycji) powinna być mniejsza. Co więcej, należy przewidywać, iż szok rynkowy nie nastąpi, a procesy dostosowawcze mogą być szybsze i powinny przebiegać łagodniej. W rezultacie, stosując zgodnie z przyjętą w literaturze klasyfikacją **"narzędzie antyrynkowe"**, uwzględniono by tutaj istotne dla działania tego narzędzia sprzężenia zwrotne rynku. W sumie bilans pozytywnych i negatywnych skutków jego użycia byłby napewno lepszy, aniżeli w omówionym wyżej przypadku zastosowania instrumentu działającego na zasadzie przetargu, a więc posiadającego, **zgodnie istniejącą w literaturze gradacją, cechy "narzędzia najbardziej zbliżonego do rynku"**.

Wynika stąd, że przytoczona na wstępie hierarchiczna klasyfikacja makroekonomicznych narzędzi polityki gospodarczej jest sprzeczna z tezą zakładającą wprost proporcjonalny związek pomiędzy reprezentowanym przez daną grupę narzędzi poziomem "rynkowości" a doskonałością ich funkcjonowania wyrażoną osiągniętym bilansem pozytywnych i negatywnych skutków.

b) Innym argumentem wykazującym małą przydatność przytoczonej na wstępie artykułu klasyfikacji ekonomicznych narzędzi sterowania stopniującej je według kryterium "prorynkowości" jest to, że oddziaływanie każdego z tych instrumentów na uczestników rynku postrzegane jest przez pryzmat "kategorii rynkowych" lub "rynkowi obcych". Rozpatrywany z tego punktu widzenia nakaz lub zakaz należy do kategorii "obcej" rynkowi gdyż jego stosowanie pierwotnie nie wykorzystuje motywacyjnej funkcji generowanych przez rynek cen. Natomiast narzędzia wykorzystujące tą funkcję traktowane są jako "pro-rynkowe".

Niespójność takiego podejścia zawiera się w tym, że użycie narzędzi w postaci zakazów i nakazów nie jest pozbawione wymiaru rynkowego, a więc nie są one całkowicie mu obce. Zarówno nakazy, jak i zakazy znajdują swoje odzwierciedlenie w obciążeniach, które wywołują w sferze działalności produkcyjnej i inwestycyjnej podmiotów uczestniczących w obrocie rynkowym. Np. nakaz wprowadzenia nowego sposobu księgowania wywołuje w przedsiębiorstwach powstanie nowych kosztów<sup>18</sup>. Koszty te wpływają na całościową kalkulację prowadzoną w firmie i mogą być traktowane przez

<sup>18</sup> Suma kosztów poniesionych przez podmioty występujące na rynku w związku z wprowadzeniem narzędzia ekonomicznego jest sumą kosztów faktycznie poniesionych przez społeczeństwo. Odrębną kwestią stanowi podział obciążeń tymi kosztami, wychodzi to jednak poza zakres tematu.

podmioty gospodarcze podobnie jak wzrost kosztów energii lub surowców, będący wynikiem normalnych zmian cenowych wywołanych funkcjonowaniem rynku. Z tego punktu widzenia działanie nakazu lub zakazu łączy jednocześnie w sobie cechy narzędzia zarówno "pro-rynkowego" jak i "antyrynkowego"<sup>19</sup>.

Kategoryczne uznanie instrumentów przetargowych jako narzędzi najbardziej zbliżonych do rynku pozostaje w sprzeczności z tezą, że są one najbardziej efektywne<sup>20</sup>. Okazuje się bowiem, że nie wszystkie pożądane cele, można osiągnąć przy pomocy narzędzi przetargowych. W pewnych przypadkach istnieje konieczność zastosowania podatków i opłat, względnie nawet zakazów i nakazów<sup>21</sup>. Podmioty sterujące<sup>22</sup> nie mają więc zawsze do dyspozycji pełnego wachlarza narzędzi, niektóre z nich w pewnych okolicznościach nie nadają się do osiągania politycznie wytyczonych celów<sup>23</sup>. Nawet wtedy, gdy istnieje możliwość wyboru pomiędzy zastosowaniem podatku lub zakazu może się okazać, że wybór podatku nie doprowadza do precyzyjnego osiągnięcia celu<sup>24</sup>. W niektórych przypadkach użycie zakazu może, w porównaniu z innymi instrumentami, okazać się mniej kosztowne dla uczestników rynku i tym samym korzystniejsze z punktu widzenia minimalizacji obciążeń społeczeństwa.

### 3. Uzupełniające aspekty oceny prorynkowości makroekonomicznych narzędzi sterowania gospodarką

Jednym z kryteriów prorynkowości ekonomicznych narzędzi sterowania, implikowanym rzeczywistym stopniem uwzględnienia sprzężeń zwrotnych rynku, jest ich skuteczność rozumiana jako poziom osiągnięcia założonego celu. Zależy on od precyzji przetworzenia realizowanych przez państwo celów na język właściwych dla danego narzędzia impulsów odbieranych przez podmioty będące adresatami sterowania makroekonomicznego. Jeżeli na przykład, działalność powodująca zanieczyszczenie środowiska naturalnego człowieka pewną szkodliwą substancją, zostanie obłożona z tego tytułu zbyt niskim podatkiem, to założony cel ograniczenia szkodliwej emisji zostanie

<sup>19</sup> To stwierdzenie jest uproszczeniem; podmiot będzie w inny sposób stosował się do przepisów dotyczących nowego systemu księgowania, aniżeli gdyby miał wybór pomiędzy dotychczasowym sposobem księgowania a innym np. mniej kosztownym.

<sup>20</sup> Także w sensie uwzględniania i wykorzystywania w ich konstrukcji istniejących sprzężeń zwrotnych rynku.

<sup>21</sup> Przykładowo, ograniczenia kręgu osób pobierających konkretny lek nie da się osiągnąć za pomocą innych narzędzi, aniżeli za pomocą zakazu sprzedaży tego leku osobom nie posiadającym recepty.

<sup>22</sup> Podmioty sterujące to są instytucje państwowe różnego szczebla oraz instytucje ponadnarodowe wyposażone w kompetencje wydawania obowiązujących przepisów wpływających na wydarzenia na rynku.

<sup>23</sup> Np. gdy dodatkowo powodują rozwarstwienie dochodowe społeczeństwa. Por. P. Unger, *Kształtowanie gospodarki rynkowej a główne determinanty rozwarstwienia dochodów ludności (w ujęciu monetarystycznym)*, w: *Dylematy funkcjonowania i rozwoju polskiej gospodarki w latach dziewięćdziesiątych*, Katowice 1994, s. 96 - 110.

<sup>24</sup> Przykładowo dobór właściwej stopy i formy opodatkowania w celu zmniejszenia ilości opakowań plastikowych o 20% rodzi konieczność kolejnych iteracji oraz wiąże się z stosunkowo długim okresem czasu dochodzenia do uzyskania właściwej stopy i formy opodatkowania, realizujących politycznie wytyczony cel. Ten okres dopasowania wywołuje u decydentów działających na rynku niepewności ujęte w rachunku kalkulacyjnym po stronie kosztów, które w efekcie końcowym ulegają przełożeniu na społeczeństwo. Tego typu kosztów niepewności zakładanych w kalkulacji przez uczestników rynku można uniknąć wprowadzając odpowiednio sformułowany nakaz lub zakaz. Zmniejszeniu mogłaby zatem ulec ilość zaniechanych inwestycji.

zrealizowany w niezadowalającym stopniu. Jeżeli natomiast podatek będzie zbyt wysoki, to emisja wprawdzie zostanie znacznie ograniczona, ale może to spowodować ujemne skutki wyrażone dużym ograniczeniem działalności gospodarczej w skali makro. W praktyce gospodarczej, w wielu przypadkach, nie istnieje możliwość uzyskania dostatecznej precyzji przetworzenia celów preferowanych przez państwo na język danego narzędzia sterowania. Dlatego stosowana jest polityka kroczących korekt działania narzędzia makroekonomicznego sterowania, prowadzona metodą prób i błędów. Jest tutaj rzeczą oczywistą, że dłuższy okres korekty może i z reguły wywołuje większe obciążenia związane z adaptacją podmiotów gospodarczych do nowych warunków ramowych funkcjonowania rynku.

Warunek precyzji przetworzenia nie zależy od poziomu "rynkowości" danego narzędzia. Może się bowiem okazać, że w odróżnieniu od podatków, bardziej precyzyjnym pod tym względem narzędziem (co nie znaczy, że bardziej skutecznym) są nakazy lub zakazy. Nie wyklucza to jednak osiągnięcia dużego stopnia precyzji w warunkach zastosowania narzędzi przetargowych: - został on osiągnięty np. w USA: na rynku certyfikatów ekologicznych na drodze ich tzw. "odwartościowania"<sup>25</sup>.

Analizując skuteczność ekonomicznego narzędzia sterowania mamy wobec tego do czynienia z wielokryterialną oceną. Należy ją przeprowadzać posługując się co najmniej trzema kryteriami: **ilościowym, temporalnym oraz strukturalnym**.

Kryterium ilościowe pozwala nam ocenić, na ile stan uzyskany w wyniku zastosowania danego narzędzia odpowiada zakładanemu celowi - np. na ile zostało zmniejszone bezrobocie, na ile spadła emisja szkodliwych substancji, na ile została zahamowana inflacja.

Kryterium temporalne uwzględnia czynnik czasu zachodzących przemian i pozwala porównać zakładane tempo osiągnięcia stanu docelowego z rzeczywistością.

Kryterium struktury polega na tym, że nie wszystkie narzędzia muszą funkcjonować jednakowo w sensie równomierności ich oddziaływania. Nie dają to jednak podstaw do oceny ich przydatności. W niektórych bowiem przypadkach adresem ich zastosowania jest cała gospodarka, w innych - wybrane jej obszary. Toteż w specyficznych przypadkach cecha selektywnego oddziaływania staje się czynnikiem stanowiącym o większej skuteczności stosowanego instrumentu. Przykładem konieczności zastosowania narzędzi o wysokiej selektywności oddziaływania mogą być tzw. *hot spots* nie poddające się działaniu narzędzia rynku certyfikatów ekologicznych<sup>26</sup>.

Analiza doboru ekonomicznego narzędzia polityki gospodarczej powinna uwzględniać wszystkie wymienione kryteria, przy czym wybrana konstrukcja powinna się legitymować możliwie najlepszą wypadkową oceną.

<sup>25</sup> Por. H. Bonus, *Marktwirtschaftliche Lösungsansätze*, s. 28 - 29; G. Maier-Riguard, *Kohlendioxid-Politik mit handelbaren Emissionsrechten. Zwischenbericht des Forschungsvorhabens "Einsatzmöglichkeiten von Kompensations- und Lizenzlösungen in ausgewählten Bereichen der Umweltpolitik"* (Nr. 101 03 130 des UFO-PLAN). Umweltforschungsplan des Bundesministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit - Umweltpfplanung, Ökologie - Forschungsbericht UBA-FB- 91-047, 1992, s. 5.

<sup>26</sup> "Hot spots" występują między innymi w formie szczególnie skoncentrowanej emisji na niektórych lokalnych terenach. Por. H. Bonus, *Marktwirtschaftliche Lösungsansätze*, s. 20.

Należy jednak zwrócić uwagę, że nie zawsze możliwa jest do uzyskania przeliczalność szybkości oczekiwanych zmian w stosunku do wymaganej selektywności działania narzędzia, czy też do jego skuteczności w sensie precyzji realizacji zakładanego celu<sup>27</sup>.

Zauważmy także, że w praktyce stosowane narzędzia polityki gospodarczej są **przesłanką przyszłej skali działalności państwa**. Budżet państwa partycypuje przez sprzężenie podatkowe zarówno w obciążeniach jak i w korzyściach podmiotów - uczestników obrotu rynkowego. Mechanizm ten wyznacza granice działalności państwa, gdyż każde działanie państwa odzwierciedlone jest we wpływach i w wydatkach budżetu.

## WNIOSKI

Ekonomicznych narzędzi polityki gospodarczej nie można jednoznacznie hierarchicznie usystematyzować w oparciu o podział tych instrumentów na nakazowo-zakazowe, podatki i opłaty oraz przetargowe. Narzędzia należące do tych samych grup wykazują, w zależności od celu i sposobu wykorzystania, różny stopień spójności z rynkiem, co w sumie oznacza niejednoznaczność w uwzględnianiu przez nie sprzężeń rynku.

Spójność, polegająca na uwzględnieniu sprzężeń zwrotnych rynku nie może być traktowana, w przypadku makroekonomicznych narzędzi polityki gospodarczej, li tylko instrumentalnie: jako metoda wykorzystania pośrednictwa wzajemnych uwarunkowań rynkowych we wpływie podmiotu sterującego na zachowania uczestników rynku. Należy mieć na uwadze, że użycie makroekonomicznego narzędzia sterowania - to nie tylko **przetworzenie** intencji podmiotu sterującego na charakterystyczne dla danego instrumentu impulsy, które oddziałują na uczestników rynku, lecz także wyzwolenie szeregu realizowanych przez sprzężenia zwrotne rynku, interakcji pomiędzy jego uczestnikami, co w sumie nosi nazwę procesu dostosowawczego.

Makroekonomiczne narzędzie polityki gospodarczej staje się aktywne nie od momentu wprowadzenia przez państwo, przez odpowiednie regulacje prawne nowych warunków ramowych funkcjonowania podmiotów gospodar-

<sup>27</sup> Te problemy doprowadziły między innymi do powstania teorii o ograniczonej racjonalności postępowania decydentów. Logiczną strukturę tego rodzaju modelu znajdujemy u Herberta A. Simona. Simon uważa, że podmiot nie podejmuje w zasadzie decyzji posługując się matematycznie sformalizowanym algorytmem. W konsekwencji jego teoretyczny model posiada czysto opisowy charakter. Simon zakłada, że podmiot dysponuje jedynie małą częścią potrzebnej informacji, ponieważ jego pojemność informatyczna jest ograniczona i tylko część dostarczonych informacji można ze sobą logicznie powiązać. Ograniczone jest też zrozumienie zdobytych informacji i ich znaczenia. Decyzja może wobec tego zapaść jedynie na podstawie fragmentarycznej informacji. Celem decydenta wobec ograniczonych możliwości pozyskania i absorpcji informacji nie może być zatem maksymalizacja, względnie optymalizacja celu, lecz jedynie osiągnięcie zadawalającego rezultatu. Poziom wymagań decydenta jest jednak wielkością zmienną. Doświadczenia podmiotu przy osiąganiu jego celów zmieniają jego wymagania co do zadawalającego poziomu realizacji celu. Łatwe osiaganie zadawalającego rezultatu w przeszłości nakłania podmiot do zwiększenia wymagań, doświadczone trudności skłaniają natomiast do obniżenia poziomu realizacji celu, który decydent uzna za zadawalający. W tej teorii nastąpiło powiązanie prawideł gospodarczych z wiedzą nowoczesnej psychologii. Opisana teoria nie zaprzecza jednak racjonalnemu podejściu decydentów do problemów wymagających decyzji. Wskazuje ona jedynie na ograniczenia możliwości realizacji zasady racjonalnego postępowania płynące z niedoskonałości samych informacji, możliwości ich racjonalnego zestawienia i ich źródeł. Por. E. Bossmann, *Information*, w: *Handbuch der Wirtschaftswissenschaften*, t. 4, Stuttgart-New York-Tübingen-Göttingen-Zurich 1977, s. 187.

czych, lecz od momentu upowszechnienia informacji, że zostaną one wprowadzone. Już od tej chwili są one z reguły uwzględniane przez decydentów gospodarczych planujących perspektywicznie swoją działalność. Dzięki temu, w momencie uruchomienia przez państwo narzędzia w sensie realizacji przepisu prawnego (nowe warunki ramowe zostają *de facto* nałożone na gospodarkę), nie powstają tak *negatywne* skutki, jak w przypadku braku informacji podanej z odpowiednim wyprzedzeniem. Niespełnienie tego warunku przesunął początek okresu dostosowawczego, tak, że zbiega się on z momentem wprowadzenia nowych przepisów w życie. W przypadku braku wymaganego wyprzedzenia informacyjnego procesy dostosowawcze wywołują dodatkowe stany zachwiania równowagi rynku. Powstają straty społeczne wynikające z podjętych wcześniej, a obecnie "nie trafionych" decyzji gospodarczych, których koszt alternatywny nieprzewidywalnie relatywnie wzrósł w rezultacie zmian warunków zewnętrznych działalności podmiotów gospodarczych.

Prawidłowo zaprojektowanego okresu dostosowawczego nie należy jednak wyłącznie sprowadzać do interwału czasowego zawartego pomiędzy podaniem do publicznej wiadomości planowanych zmian w regulacjach prawnych a ich urzeczywistnieniem. Ważny element stanowi tutaj ocena zdolności decydentów gospodarczych do łagodnego i płynnego dojścia do stanu zakładanego przez podmiot sterujący. Dlatego w przypadku znacznych przewidywanych zmian w funkcjonowaniu podmiotów gospodarczych należy mieć na uwadze konieczność nieincydentalnego, ciągłego stosowania danego narzędzia oraz stopniowe zwiększanie siły jego oddziaływania. Przykładem takiego rozwiązania może być ustawa o ściekach w RFN<sup>28</sup>. *Novum* w zastosowaniu tego narzędzia wyraża się nie tylko w podaniu, przed jego wprowadzeniem, do publicznej wiadomości wysokości stawek opłat za zrzuty zanieczyszczonych wód, lecz przede wszystkim w udostępnieniu informacji o przewidywanym wzroście tych stawek w kolejnych następnych latach, aż do osiągnięcia zamierzonego celu.

Reasumując podkreślmy: poziom prorynkowości reprezentowany przez dane narzędzie zależy w dużej mierze z jednej strony od zdolności podmiotu sterującego do prawidłowego wyboru ogólnej jego konstrukcji (nakaz, poda-

<sup>28</sup> Gesetz über Abgaben für das Einleiten von Abwasser in Gewässer (Abwasserabgabengesetz - AbwAG, w: Deutsches Umweltrecht - Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften des Bundes (Textausgabe), Berlin 1990, s. 84 - 89. W myśl postanowień tej ustawy został ustalony następujący wzrost stawek opłat za zrzuty ścieków za jednostkę przeliczeniową w kolejnych latach:

od 1 stycznia 1981 stawka wynosi 12,- DM  
 od 1 stycznia 1982 stawka wynosi 18,- DM  
 od 1 stycznia 1983 stawka wynosi 24,- DM  
 od 1 stycznia 1984 stawka wynosi 30,- DM  
 od 1 stycznia 1985 stawka wynosi 36,- DM  
 od 1 stycznia 1986 stawka wynosi 40,- DM  
 od 1 stycznia 1991 stawka wynosi 50,- DM  
 od 1 stycznia 1993 stawka wynosi 60,- DM  
 od 1 stycznia 1995 stawka wynosi 70,- DM  
 od 1 stycznia 1997 stawka wynosi 80,- DM  
 od 1 stycznia 1999 stawka wynosi 90,- DM

Wyjaśnijmy, że przytoczony wzrost stawek opłat nie jest wyłącznie spowodowany zakładanym inflacyjnym wzrostem cen. Przeciętna przewidywana inflacja wynosiła w RFN 3,5%. W przeciągu 18 lat tzn. od 1981 r. do 1999 r. skumulowana inflacja powinna perspektywicznie wynieść łącznie 87% natomiast wzrost przytoczonych opłat - 750% (obliczenia własne).

tek, przetarg) wykazującej największą potencjalną adaptacyjność do sprzężeń zwrotnych rynku przy założeniu osiągnięcia konkretnego celu w danych warunkach. Z drugiej zaś - od umiejętności podmiotu sterującego wykorzystania tej cechy przy projektowaniu rozwiązań szczegółowych. Należy się spodziewać, że dzięki takiemu podejściu zostaną zminimalizowane straty powstałe w procesach dostosowawczych ponoszone przez poszczególnych uczestników rynku, przekładające się w ostatecznym rozrachunku na całe społeczeństwo.

#### ECONOMIC AND LEGAL ASPECTS OF COHESION BETWEEN INSTRUMENTS OF MACROECONOMIC POLICY AND THE MARKET

##### S u m m a r y

Macroeconomic policy uses a variety of instruments. In contemporary literature attempts to assess those instruments as well as to evaluate their pro-market levels can be found. It is claimed that the higher its pro-market level, the better the instrument. The authors focus on the description of the main instruments of macroeconomic policy and also present additional factors determining the value of the instrument with regards to its pro-market level. The conclusion is that instruments of economic policy cannot be categorised into ordered division of those instruments into such ones as taxation, charges and other tender instruments. Instruments which belong to the same group reveal a different level of compatibility depending on their purpose and manner in which they are used. This, in consequence, means a differentiated level of market feedback generated by those instruments.

**MIĘDZYNARODOWE STOSUNKI GOSPODARCZE I POLITYCZNE.  
SPECJALNOŚĆ: PRAWO, GOSPODARKA I KULTURA EUROPEJSKA  
- NA WYDZIALE PRAWA I ADMINISTRACJI UAM -**

Od 1991 r. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu funkcjonuje nowy kierunek studiów stacjonarnych, powszechnie a nieformalnie zwanych "Europeistyką".

**Program** studiów opiera się na założeniu, że w przyszłości będą potrzebni naszemu społeczeństwu i państwu - i to niekoniecznie na najwyższych szczeblach władzy, ale także w instytucjach samorządowych - ludzie dobrze obeznani z realiami zjednoczonej Europy, potrafiący się odnaleźć w jej strukturach, procedurach i prawie, a przede wszystkim władający biegle w mowie i piśmie dwoma zachodnimi językami.

**Pięcioletnie studia magisterskie** obejmują wiele przedmiotów ogólnokształcących, takich jak: historia Europy i myśli politycznej, europejska kultura prawna, nauka języków w wymiarze 12 godzin tygodniowo (6 godzin j. angielskiego i 6 godzin j. francuskiego lub niemieckiego), a także szereg przedmiotów dotyczących prawa europejskiego, prawa międzynarodowego oraz blok przedmiotów ekonomiczno-gospodarczych. Począwszy od czwartego roku studenci wybierają seminarium i ukierunkowują swe zainteresowania w porozumieniu z promotorem pracy, pojawiają się elementy indywidualizacji programu nauczania. Są też zajęcia praktyczne z techniki posługiwania się komputerami oraz z komunikacji interpersonalnej.

Z pewnością są to studia interesujące, wymagają jednak od słuchaczy dużej samodzielności i aktywności. W realizacji programu pomaga Wydziałowi **Program Tempus**. Umożliwia to wysyłanie najlepszych studentów na semestralne studia do Rennes, Aberystwyth i Louvain la Neuve. Mamy nadzieję na kontynuowanie współpracy zagranicznej, jak również na dalszy rozwój studiów europejskich.

**Egzaminy wstępne:**

- 1) pisemne: historia i test z j. angielskiego;
- 2) ustne: historia z wiadomościami o Polsce i świecie współczesnym oraz drugi język obcy (francuski lub niemiecki)

**Zgłoszenia** przyjmuje i informacji udziela:

Sekretariat  
"Europeistyki" na Wydziale Prawa i Administracji  
Uniwersytet im. A. Mickiewicza  
ul. Św. Marcin 90  
61-809 Poznań  
pok. 109, tel. 536-251, wewn. 279