

ZBIGNIEW CZERWIŃSKI

PROBLEMATYKA GOSPODARCZA W PROJEKTACH KONSTITUCJI RP

I. UWAGI WSTĘPNE

Problematyce gospodarczej projekty konstytucji¹ nie poświęcają w ogóle wiele uwagi, różniąc się przy tym znacznie ilością miejsca, jakie ta problematyka w nich zajmuje. Tylko w dwóch projektach zostały wyodrębnione części (rozdziały), w których streszczono ekonomiczne *credo* autorów projektu². Na ogół problematyka gospodarcza pojawia się w różnych rozdziałach i czasem tylko uważna lektura pozwala dostrzec ekonomiczny aspekt takiego lub innego postanowienia.

Jak można się było spodziewać, więcej miejsca poświęcono problematyce gospodarczej w projektach ugrupowań politycznych bardziej "socjalizujących", mniej natomiast w projektach ugrupowań bardziej "liberalizujących"³ choć prostej zależności tu nie ma.

Wszystkie projekty są z punktu widzenia ich ekonomicznej treści do siebie **zbliżone, jeżeli chodzi o generalne hasła**. Rozbiegają się, gdy poza te hasła wychodzą, co zresztą zdarza się rzadko, gdyż konstytucje nie są powołane do szczegółowego regulowania działalności gospodarczej społeczeństwa, która może być, jeżeli zajdzie potrzeba, normowana przepisami niższego rzędu, podczas gdy problemy związane z powoływaniem organów władzy państwowej, ich kompetencjami i wzajemnymi stosunkami muszą być szczegółowo uregulowane już w samej konstytucji.

Regulowane w projektach problemy gospodarcze podzielę na dwie grupy: problemy **o g ó l n e**, które w szerszym lub węższym zakresie pojawiają się we wszystkich projektach i problemy **s z c z e g ó ł o w e**, które znalazły się tylko w niektórych projektach, a w innych zostały pominięte. Czy stało się to wskutek tego, że autorzy projektu uznali, iż ranga problemu jest za mała, by zajmowała się nim konstytucja, czy po prostu przez brak zainteresowania lub przeoczenie - tego nie umiem rozstrzygnąć.

¹ Mowa o następujących projektach: Senatu (S), Unii Wolności (UW), PSL (wspólny z Unią Pracy), SLD, KPN, Solidarności (SOL) i Prezydencki (PR).

² Rozdziały: "Prawa gospodarcze" oraz "Stosunki gospodarcze i finanse publiczne" w projekcie PSL, i rozdział "Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne" w projekcie SLD.

³ Używam słów "socjalizujący" i "liberalizujący" zamiast "lewicowy" i "prawicowy", które to słowa oderwały się od swych historycznych znaczeń, i stały się nieznosnie wieloznaczne. Nie chcę zaś używać słów "socjalistyczny" lub "liberalny", żaden z projektów nie reprezentuje idei socjalistycznej lub liberalnej w czystej formie.

II. PROBLEMY OGÓLNE

1. Własność. Wszystkie projekty - obszerniej lub bardziej zwięźle - deklarują ochronę prawną własności, uznając własność za jedną z podstaw ustroju i dopuszczając jej zniesienie lub ograniczenie wyłącznie w przypadkach przewidzianych ustawą i za odszkodowaniem (PSL, 67; S, 25; KPN, 14; SLD, 10; UW, 37; SOL, 13)⁴. Niektóre projekty deklarują też *explicite* ochronę dziedziczenia (PSL, 68; S, 25; UW, 37; SOL, 7), o której inne nie wspominają, traktując ją widocznie jako konsekwencję ochrony własności. Większość projektów nie czyni dalszych rozróżnień między rodzajami własności, niektóre jednak podkreślają równość wobec prawa własności prywatnej, państwowej, spółdzielczej, samorządowej i in. (SLD, 10; PSL, 67). Wynika to, być może, z troski o to, by ewentualne wahania polityczne nie mogły doprowadzić do dyskryminacji któregośkolwiek z tych rodzajów własności. W jednym z projektów pojawia się dodatkowo - delikatna co prawda, ale wyraźna - zapowiedź możliwości wprowadzenia ograniczeń na własność zagraniczną (PSL, 67), co podyktowane jest prawdopodobnie wyczuwalną w niektórych kręgach politycznych obawą przed dominacją kapitału zagranicznego.

Osobnym problemem jest własność rolna, wobec której kilka projektów zawiera dodatkowe postanowienia. Niektóre ograniczają się do stwierdzenia, iż "obrót ziemią nie może być nieograniczony" (SLD, 10; PSL, 66; KPN, 15). Są też jednak deklaracje szczególnej ochrony własności rodzinnych gospodarstw rolnych, jeśli nie formułowane wyraźnie, to wynikające z deklaracji popierania tych gospodarstw (PSL, 71; KPN, 15), o czym będzie jeszcze mowa później.

Trzy projekty (SLD, 10; KPN, 14; PR, 92) dopuszczają ustalenie wyłączności własności publicznej (państwowej lub komunalnej) w pewnych dziedzinach, ale tylko na mocy ustawy. W jednym z projektów pojawił się bezwzględny postulat zachowania państwowej własności wód i minerałów (PR, 92).

2. Wolność gospodarcza. I tu w zasadzie wszystkie projekty zgodne są w ogólnych deklaracjach swobody działalności gospodarczej (UW, 38; SLD, 11; S, 38). Ponieważ jednak żaden z projektodawców nie chciałby wziąć odpowiedzialności za swobodę zupełnie nieograniczoną, zaraz po tej deklaracji pojawiają się zastrzeżenia o konieczności ograniczenia swobody ze względu na "dobro ogólne" (S, 38) "sprzeczność z interesem publicznym" (UW, 38; SLD, 11) lub podobne im okoliczności, przy czym powszechnie zastrzega się, że ograniczenie swobody działalności gospodarczej może nastąpić jedynie na mocy ustawy. Wobec różnorodności sytuacji, jakie można podciągnąć pod pojęcie "dobra publicznego" i do niego zbliżone, nie są to postanowienia konkretne. Trudno jednak oczekiwać, by coś więcej dało się powiedzieć na szczeblu ustawy konstytucyjnej.

Jest rzeczą ciekawą, że projekty stronią od nadawania nazwy naszemu przyszłemu systemowi gospodarczemu, i mimo że w publicystyce i pracach

⁴ Liczby przy symbolach oznaczających projekty wskazują numer artykułu w danym projekcie. Odwołania mają charakter przykładowy. Nie muszą wskazywać wszystkich zapisów odnoszących się do danego problemu.

ekonomistów bez ustanku powtarza się termin "gospodarka rynkowa", do której "dążymy", i "przechodzimy", termin ten (lub termin "stosunki rynkowe") znalazł się tylko w trzech projektach, i to w projektach ugrupowań raczej "socjalizujących" (SOL, 7; PSL, 69; SLD, 10). W projekcie SLD czytamy dodatkowo, że ma to być s p o ł e c z n a gospodarka rynkowa. Nigdzie natomiast postulowanego ustroju gospodarczego Polski nie *nazywa* się kapitalistycznym".

3. Zakres interwencji państwa. Odsyłając do regulacji ustawowej sprawę ewentualnego ograniczania swobód działalności gospodarczej w ogóle, większość projektów nie zajmuje się bezpośrednio kwestią dopuszczenia lub ograniczenia działalności gospodarczej państwa. Wynika to prawdopodobnie z przekonania, że na szczeblu konstytucji nie trzeba państwa jako podmiotu gospodarczego szczególnie wyróżniać, gdyż konstytucyjne przyzwolenia i ograniczenia działalności gospodarczej odnoszą się w jednakowej mierze do wszystkich potencjalnych podmiotów gospodarczych. Są jednak projekty, które ze względu na szczególną rolę państwa w życiu społeczeństwa wyraźnie dopuszczają jego interwencję dla pewnych celów, np. dokonania zmian strukturalnych (PSL, 69), lub wyznaczają państwu specjalne zadania, np. ochronę środowiska (SLD, 13). Projekt PR *explicite* dopuszcza możliwość zapewnienia państwu w y ł ą c z n o ś c i prowadzenia działalności gospodarczej, jeżeli tego wymaga "obronność, interes Skarbu Państwa lub ochrona środowiska" (PR, 92).

4. Opiekuńcza rola państwa. Projekty konstytucji nie mogą uciec od przedstawienia wizji ochrony zdrowia, opieki nad chorymi i niepełnosprawnymi, oraz najszerzej pojętej opieki nad pracującymi, a także tymi, którzy pracy znaleźć nie mogą (bezrobotnymi) lub już pracować przestali (emerytami). Niemniej ważne jest zarysowanie pewnej wizji pomocy państwa w zdobywaniu przez obywateli wykształcenia. Tu właśnie, w sferze poglądów na to, co nazywa się ogólnie opiekuńczą rolą państwa, występują dość duże rozbieżności między projektami, jakkolwiek rozbieżności te czasem tylko się wyczuwa, gdyż przeważają hasła ogólne. Nie jest oczywiście zadaniem konstytucji przedstawienie konkretnego systemu zasiłków chorobowych lub ubezpieczeń na starość, ale ogólnikowość haseł dotyczących opiekuńczej roli państwa należy chyba przypisać raczej trudności w znalezieniu kompromisu między dwiema obawami: by nie okazać się "niehumanitarnym", a z drugiej strony - nie obiecać społeczeństwu czegoś, co będzie znacznie przekraczać możliwości finansowe państwa. Właśnie ze względu na to ograniczenie problematyka opieki zdrowotnej, zapewnienia wykształcenia, ochrony pracownika i zabezpieczenia na starość ma obok wymiaru moralnego również wymiar ekonomiczny.

5. Ochrona zdrowia. W zakresie ochrony zdrowia znajdujemy w projektach różne postanowienia. Dwa projekty nakładają na państwo obowiązek bezpłatnej opieki zdrowotnej w z a k r e s i e p o d s t a w o w y m (SLD, 54; UW, 34). Rzecz jasna, że dopiero przyszła ustawa może sprecyzować, co oznacza "opieka podstawowa" i że wokół tego pojęcia może pojawiać się niejeden spór. Inny projekt (PSL, 28) nie przesądza, jakiego typu opieka ma być bezpłatna, deklaruje natomiast bezpłatność opieki w p a ń s t w o -

w y c h z a k ł a d a c h s ł u ż b y z d r o w i a . Można przypuścić, że mimo odmienności sformułowań intencje są tu podobne, gdyż konstytucja może domagać się bezpłatności tylko od zakładów publicznych (państwowych lub samorządowych), którym zapewni środki utrzymania, a szczupłość środków prawdopodobnie nie pozwoli na bezpłatność wszystkich usług medycznych w tych zakładach. Projekt SOL ogranicza się do zadeklarowania prawa do ochrony zdrowia, do którego państwo ma "stworzyć warunki realizacji" (SOL, 44). Projekt KPN mówi tylko ogólnie o prawie do opieki społecznej (KPN, 21), a pozostałe projekty sprawą ochrony zdrowia bezpośrednio się nie zajmują.

6. **Oświata.** W kwestii zapewnienia bezpłatnej oświaty projekty różnią się zakresem postulowanej bezpłatności. Najbardziej "opiekuńcze" projekty deklarują bezpłatne kształcenie w szkołach publicznych w s z y s t k i c h s z c z e b l i (SLD, 52; UW, 35). Najbardziej skąpy w tym zakresie projekt (KPN, 21) zapowiada jedynie bezpłatność nauczania na szczeblu podstawowym. Inne projekty zawierają zapewnienie o bezpłatności kształcenia w s z k o ł a c h p u b l i c z n y c h , bez precyzowania szczebli kształcenia (PSL, 24; SOL, 45).

Na tle różnych deklaracji o popieraniu oświaty projekt PSL zapowiada pomoc stypendialną dla zdolnej młodzieży (PSL, 24), a projekt SLD - pomoc przy niezbędnych przeszkoleniach pracowników (SLD, 53). Są to oczywiście postulaty same przez się władz oświatowych do niczego bezpośrednio nie zobowiązujące, do czasu ukazania się odpowiednich ustaw.

7. **Zapewnienie pracy.** W zakresie uregulowania stosunków pracy spotykamy w projektach konstytucji duże różnice. Widać tu wyraźnie rozbieżności w przypisywanej państwu roli opiekuńczej. Trudno natomiast rozstrzygnąć, w jakiej mierze te rozbieżności odbijają różnice ideologii różnych ugrupowań politycznych, a w jakiej wynikają z przekonania, że na daleko posuniętą opiekuńczość naszego państwa w najbliższej przyszłości nie będzie stać i nie należy wobec tego zbyt wiele w tym zakresie obiecywać. Dotyczy to m.in. zapewnienia obywatelom pracy. P r a w a d o p r a c y , wpisywanego beztrąsko do konstytucji socjalistycznych, nie wprowadza żaden projekt - prawdopodobnie w przekonaniu, że przy ograniczonej roli gospodarczej państwo nie jest w stanie zagwarantować pełnego a zarazem celowego ("produktywnego") zatrudnienia, którego też nie gwarantuje żadna rzeczywista gospodarka rynkowa. Tylko przedkeynesowskie teorie próbowały dowodzić, że rynek automatycznie (ewentualnie z pewnym opóźnieniem) potrafi przywrócić równowagę podaży i popytu na wszystkie dobra i usługi z pracą włącznie, ale te "czyste teorie" nie wytrzymały konfrontacji z rzeczywistością. Dziś w podręcznikach ekonomii spotykamy tylko charakterystyki różnych typów bezrobocia ("keynesowskie", "klasyczne" i inne), i cichą zgodę na to, że dodatnia stopa bezrobocia, którą nazwano stopą "naturalną", musi się utrzymywać.

Mimo to we wszystkich prawie projektach znajdujemy w różny sposób formułowane postulaty prowadzenia przez państwo polityki sprzyjającej "pełnemu zatrudnieniu" lub "realizacji prawa do pracy" (SOL, 36; SLD, 45; PSL, 29). Zapowiada się jednak tylko d a ż e n i e do takiego stanu, a nie

jego osiągnięcie. Oczywiście z tak sformułowanych postulatów nie wynikają żadne konkretne zobowiązania dla rządu ani roszczenia pracowników, o ile nie pójdą za nimi konkretne przepisy ustawowe. Doniosłość problemu zatrudnienia nie pozwoliła jednak wielu ugrupowaniom politycznym na pominięcie tej kwestii w konstytucji i wskazania choćby w luźnej formie, jakich dążeń w tym zakresie może obywatel od państwa oczekiwać.

8. Pomoc dla bezrobotnych. Nie gwarantując pracy, autorzy projektów konstytucji musieli w konsekwencji podjąć problematykę pomocy dla bezrobotnych, w takim oczywiście zakresie, w jakim jest to możliwe na szczeblu konstytucji. Wiele projektów przewiduje pomoc dla ludzi pozbawionych pracy bez własnej winy (SOL, 36; PSL, 32; SLD, 55; UW, 33; S, 40), nie wychodząc jednak poza sformułowanie samej zasady. Czy pominięcie tej kwestii w pozostałych projektach jest świadome, czy wynika z przeoczenia - trudno powiedzieć. Projekt SLD przewiduje ponadto pomoc państwa dla obywateli, którzy zmuszeni są do zmiany kwalifikacji przy szukaniu pracy (SLD, 53).

9. Wynagrodzenie, warunki pracy i wypoczynku. Dla krańcowych liberałów prawne regulowanie tych kwestii jest w zasadzie zbyt ciężkie, ponieważ regulację ich należy pozostawić rynkowi. Skrajnych liberałów jest jednak niewielu, a rynek nie działa tak doskonale, jakby to się mogło wydawać po przejrzeniu kilku podręczników zachodniej ekonomii, w których zresztą poświęca się też sporo miejsca ułomnościom rynku (*market failures*). Ponadto, bez obiecania choćby minimalnego poziomu ochrony prawnej pracujących, trudno liczyć na ich głosy, a stanowią oni przecież większość wyborców. Dlatego w projektach znajdujemy zapowiedzi gwarancji państwa w zakresie płac minimalnych, prawa do wypoczynku (czyli płatnego urlopu) oraz maksymalnej długości tygodnia pracy. Znową występują tu różnice w szczegółach. Gwarantowaną przez państwo minimalną wysokość wynagrodzenia przewidują projekty SLD, 45 i SOL, 43. W tym ostatnim przypadku tę minimalną wysokość ma ustalać komisja trójstronna rządu, pracodawców i pracobiorców. Prawo do corocznego płatnego urlopu oraz ograniczenie długości tygodnia pracy (do 40 lub 42 godzin) przewidują projekty UW, 33; SLD, 46; PSL, 31; SOL, 39. Żaden projekt całkowicie nie pomija problematyki prawnej ochrony pracownika.

10. Ubezpieczenia społeczne. Należy się wreszcie kilka słów przewidywanym w projektach rozwiązaniom problemu ubezpieczeń na wypadek długotrwałej niezdolności do pracy, włączając w to również starość (renty i emerytury). Wiemy, że zasadnicza reforma systemu ubezpieczeń społecznych (obok równie radykalnej reformy systemu ochrony zdrowia) jest w tej chwili uznana za priorytetowe zadanie w przekształcaniu naszego systemu społeczno-gospodarczego. Jest oczywiste, że nie konstytucja jest właściwym miejscem do wprowadzenia określonego systemu ubezpieczeń. Z uwagi jednak na wagę problemu znajdujemy w projektach ogólne postulaty pod adresem takiego systemu. W projektach, w których ten problem podjęto, przewiduje się zachowanie ubezpieczeń przymusowych opłaconych przez pracodawcę. Można przypuszczać, że (wzorem krajów zachodnich) system ten będzie jakoś łączony z systemem ubezpieczeń dobrowolnych, na który

złożą się różnego rodzaju fundusze emerytalne i rentowe, są to już jednak domysły wykraczające poza literę projektów. Wszystkie sformułowania w tym zakresie są ostrożne i bardzo ogólne. Mówi się na przykład, że "obywatele mają prawo zabezpieczenia ze środków publicznych w razie niezdolności do pracy lub wieku" (UW, 33), że "władze publiczne zapewnią odpowiedni system rent i emerytur" (SLD, 56), że "obywatelom na wypadek starości przysługują świadczenia z ubezpieczenia społecznego" (PSL, 32), że "gwarantuje się zabezpieczenie społeczne na wypadek osiągnięcia wieku emerytalnego" (SOL, 44). Więcej po konstytucji nie należy się spodziewać, i można mieć tylko nadzieję, że po jej uchwaleniu zapowiedzi dotyczące ubezpieczeń społecznych i ochrony zdrowia znajdą jak najszybciej wyraz w ustawach reformatorskich, wykorzystujących doświadczenia krajów gospodarczo zaawansowanych.

11. **Budżet państwa.** Zawarte w projektach postanowienia dotyczące uchwalania budżetu, dokonywania wydatków budżetowych, nakładania podatków (centralnych i lokalnych), oraz wzajemnych stosunków między budżetem państwa i budżetami samorządowymi nie odbiegają zasadniczo od obowiązujących dotąd w Polsce przepisów i panujących obyczajów, nie będą więc tutaj szczegółowo omawiane, jakkolwiek należą niewątpliwie do gospodarczej problematyki konstytucji⁵.

III. PROBLEMY SZCZEGÓŁOWE

Jakkolwiek instytucjonalna struktura gospodarki nie jest bezpośrednio przedmiotem zainteresowania projektów konstytucji, to jednak trzy instytucje odgrywające ważną rolę w organizacji i kontroli gospodarki są wyraźnie wymieniane w projektach (choć nie we wszystkich) i obarczane określonymi zadaniami: Skarb Państwa, Narodowy Bank Polski oraz Najwyższa Izba Kontroli.

1. Przywrócenie do życia instytucji **Skarbu Państwa** postuluje się - zgodnie z poglądami wypowiedzianymi od dłuższego czasu przez wielu ekonomistów - w kilku projektach (PR, 86; SOL, 108; KPN, 64). Chodzi tu głównie o wyraźne wyodrębnienie majątku państwa od majątku państwowych osób prawnych (PR, 86) - przede wszystkim przedsiębiorstw państwowych, oraz o utworzenie jednego źródła wszystkich wydatków państwowych, w którym równocześnie gromadzone są wszystkie przychody państwa (KPN, 64). Propozycje dotyczące zarządzania Skarbem Państwa są różne (Rada Ministrów, Minister Skarbu, Podskarbi), a wszystkie projekty przewidują szczegółowe uregulowania roli Skarbu Państwa w ustawach.

2. **Narodowemu Bankowi Polskiemu** poświęciło uwagę kilka projektów (SOL, 111; UW, 127; SLD, 148; PSL, 76). Wszystkie oczywiście przyznają mu wyłączność emisji pieniądza, oczekują od niego kontroli systemu bankowego i obiegu pieniężnego, oraz kierowania polityką walutową i kre-

⁵ Być może, są tu pewne kwestie godne uwagi, które uszły uwadze autora referatu, a które mógłby wychwycić specjalista od finansów publicznych.

dytowa, występują tu natomiast rozbieżności co do nominacji prezesa NPB. Według projektu SOL ma on być powoływany przez Prezydenta za zgodą Senatu, według projektów SLD i UW - przez Sejm na wniosek Prezydenta, zaś projekt PSL mówi tylko o podleganiu NBP Sejmowi. Nie sposób przewidzieć, czy sposób powoływania prezesa wywierałby wpływ na merytoryczną działalność Banku, czy też miałby tylko znaczenie polityczno-personalne. Ważniejszą sprawą jest stopień niezależności banku emisyjnego od państwa. W tej sprawie projekt SLD (148) postuluje wykonywanie polityki monetarnej pod nadzorem Sejmu, a projekt PSL (77) - pod nadzorem Sejmu i Rządu. Oba te projekty akcentują więc zależność NBP od władz państwowych. Pozostałe odsyłają do przyszłych ustaw.

3. Podobnie rzecz się ma z **Najwyższą Izbą Kontroli**. Projekty, które o Izbie mówią wyznaczają jej zgodnie zadanie sprawowania kontroli nad gospodarką finansową państwa i samorządów oraz tych organizacji, które są w części przynajmniej finansowane przez państwo lub samorządy albo korzystają z ich majątku (SOL, 138; PR, 93; UW, 78; SLD, 93). Podobnie, jak w odniesieniu do NBP, w projektach występują różnice co do sposobu powoływania prezesa NIK (SOL - Prezydent za zgodą Senatu, PR - Sejm na wniosek Prezydenta, UW - Sejm za zgodą Senatu, SLD - Sejm). I w tym przypadku trudno powiedzieć, czy przyjęcie takiego lub innego sposobu wyboru (mianowania) prezesa miałoby wpływ na meritum pracy NIK.

4. W państwie o gospodarce rynkowej sprawa zrzeszania się pracobiorców z jednej, a pracodawców z drugiej strony ma bardzo duże znaczenie. Sprawie tej jedne projekty poświęcają więcej inne mniej miejsca wychodząc - być może - z założenia, że ogólna zasada swobody zrzeszania się obywateli pozwala na swobodne tworzenie zarówno organizacji pracobiorców (związków zawodowych), jak i organizacji pracodawców, wobec czego nie trzeba tego specjalnie zaznaczać w konstytucji, a szczegóły i tak określą ustawy. W tych projektach, które problematykę organizacji pracobiorców i pracodawców podejmują (SOL, 40 - 43; SLD, 47 - 50; UW, 28; S, 37) dostrzec można tendencję do stworzenia obu rodzajom organizacji równej pozycji w negocjacjach i ewentualnych sporach, bez wnikania jednak w szczegóły. Najbardziej rozbudowany w tym zakresie projekt SOL przewiduje utworzenie wspomnianej już trójstronnej komisji (pracobiorcy, pracodawcy, Rząd), która ustalałaby normy pracy i płacy (SOL, 43), ale i ten projekt odwołuje się do przyszłych ustaw. Prawo do strajku jako kroku ostatecznego w razie sporu jest w większości projektów wyraźnie gwarantowane (SOL, 42; UW, 33; PSL, 33), ale tu też pojawiają się odesłania do ustaw, które dopiero mają rozstrzygnąć kwestie szczegółowe (m.in. ograniczenia prawa do strajku). Rzecz znamienna, że w Polsce - w kraju, w którym rewolucja społeczno-ekonomiczna związała się najściślej z ruchem związkowym - znaczna część projektów konstytucji sprawę związków zawodowych pomija.

5. Na osobne omówienie zasługuje projekt utworzenia **Krajowej Izby Gospodarki i Pracy** (SLD, 144 - 147). Ciało to, będące reprezentacją pracobiorców i samorządu zawodowego, ma "współdziałać z władzami państwowymi w kierowaniu życiem społecznym i gospodarczym kraju",

w szczególności opiniować ustawy o charakterze gospodarczym, w tym budżet. W zamierzeniu projektodawców ma ono odgrywać ważną rolę jako spadkobierca Senatu (którego istnienia projekt SLD nie przewiduje). Podobna w najogólniejszym zamyśle rola przypadałaby według projektu PSL Izbie Samorządowej (PSL, 50 - 51), która też miałaby zastąpić Senat. Skutków powołania do życia jednej lub drugiej instytucji nie da się przewidzieć, zwłaszcza że ewentualnie powołanie do życia jednej z nich wiązałoby się z zasadniczą zmianą struktury parlamentu. Intencją jest w każdym razie wzmocnienie politycznej roli środowisk gospodarczych w państwie. Rozumiem, że do tego celu zmierza też powołanie do życia Naczelnej Izby gospodarczej, przewidzianej w projekcie KPN (79), która to Izba jednak nie ma zastąpić Senatu, lecz - przeciwnie - ma być przez Senat powoływana.

6. Jeśli chodzi o u p r a w n i e n i a o b y w a t e l i w s f e r z e g o s p o d a r c z e j , to niektóre propozycje zawarte w projektach budzą wątpliwości. Jedną z nich jest postanowienie o prawie pracowników do współzarządzania przedsiębiorstwem (SLD, 48). Ponieważ sformułowano to postanowienie bez żadnych ograniczeń, powstaje pytanie, czy da się je urzeczywistnić we wszystkich typach przedsiębiorstw (np. w spółkach akcyjnych) nie wpadając w kolizję z kodeksem handlowym. Podobne wątpliwości budzi obowiązek zapewnienia udziału przedstawicieli załogi w radach nadzorczych (PSL, 70), jakkolwiek można go rozumieć jako dotyczący tylko przedsiębiorstw państwowych.

Z punktu widzenia wykonalności wątpliwość budzi postanowienie, że "wszyscy obywatele mają prawo do mieszkania" zawarte w projekcie SLD (57). Intencja tego postanowienia jest zrozumiała i godna aprobaty, zachodzi jednak obawa, że jest to postanowienie analogiczne do przyznania każdemu obywatelowi prawa do pracy, z którego to prawa projektodawcy się wycofali lub znacznie je osłabili (zob. wyżej, pkt 7), zdając sobie sprawę, że gwarancji w tym zakresie państwo dać nie może. Podobnie, sędzę, państwo nie może gwarantować każdemu mieszkania, bo możliwość realizacji takiej obietnicy zależy od rozwoju gospodarki, na który państwo może starać się korzystnie wpływać, ale żadnego określonego poziomu rozwoju - w tym poziomie budownictwa mieszkaniowego - zagwarantować nie jest w stanie. Analogiczne refleksje budzi wielce opiekuńcze postanowienie przyznające kobietom prawo do pełnej emerytury po trzydziestu latach pracy, niezależnie od wieku (SLD, 59).

7. Trzy projekty (PSL, 71; KPN, 15; S, 25) zawierają postanowienia o popieraniu przez państwo r o d z i n n y c h g o s p o d a r s t w r o l n y c h . Postanowienia te zostały sformułowane w sposób umiarkowany, nie narażający autorów projektów na zarzut dążenia do zachowania przestarzałej struktury rolnictwa polskiego, wysuwany przez zwolenników szybkiej "farmeryzacji" rolnictwa. (W projekcie PSL mówi się o "upowszechnianiu racjonalnych wzorców rodzinnych gospodarstw rolnych", a w projekcie KPN o "gospodarstwach indywidualnych i rodzinnych zdolnych do samodzielnej gospodarki"). Fakt ten jednak warto odnotować, należy on bowiem do nielicznych przykładów zapowiadania w projekcie konstytucji określonej

polityki gospodarczej w pewnej dziedzinie, a zarazem popierania pewnej warstwy społecznej. W zasadzie projekty nie opowiadają się za określonymi kierunkami polityki gospodarczej, bo nie mogą za próby ustalenia takich kierunków uchodzić pojawiające się w różnych projektach ogólne zapisy o potrzebie zapewnienia przez państwo poprawy jakości życia, wzrostu zamożności, poprawy warunków bytowych, o przeciwdziałaniu bezrobociu, o ochronie środowiska itp. (SLD, 13; PSL, 65 - 66; SOL, 36). Za inny przykład odbiegnięcia od tej zasady można uznać zapisane w projekcie SLD postanowienia, że "nie można nakładać wygórowanych podatków od spadków, które niweczą istotę dziedziczenia i własności" (SLD, 58), które to postanowienie postuluje wyraźnie pewien kierunek polityki fiskalnej.

Powszechnie przyjętą w ustawodawstwach europejskich zasadę, że podatkami można obciążać ludność tylko na mocy ustawy wypowiedają *explicite* niektóre projekty (UW, 9), sądzić jednak należy, że uznają ją wszystkie ugrupowania polityczne, które projekty konstytucji przedłożyły. Obok pobierania podatków innym sposobem pozyskiwania przez rząd przychodów jest zaciąganie pożyczek zagranicznych. Niektóre projekty wymagają, wyrażenia w tym przypadku zgody przez Sejm (KPN, 84; PSL, 73).

8. Warto wreszcie wspomnieć o kilku ważnych sprawach, które w projektach konstytucji znalazły bardzo mało miejsca, mimo że w dyskusjach publicznych poświęca się im wiele uwagi. Zagadnienia p o w s z e c h n e j p r y w a t y z a c j i gospodarki i r e p r y w a t y z a c j i własności odebranej w okresie istnienia PRL poruszono wyraźnie tylko w projekcie SOL, gdzie ograniczono się jednak do ustalenia terminów, w jakich po wejściu w życie konstytucji powinny zostać ustanowione przepisy regulujące te kwestie (SOL, 161). Pomijanie pierwszej sprawy można tłumaczyć tym, że ogólne postanowienia dotyczące własności dopuszczają wszelkie zabiegi prywatyzacyjne, a zakres formy i tempo prywatyzacji jest pochodną bieżącej polityki Rządu i na ten temat niewiele można powiedzieć na szczeblu konstytucji. Pomijanie drugiej kwestii budzi większe wątpliwości. Reprywatyzacja jest problemem o dużym - obok ekonomicznego - znaczeniu moralnym, związanym z rozliczeniem całej spuścizny PRL. Jest to ponadto problem, na temat rozwiązania którego panują zróżnicowane opinie. Bez proponowania określonego programu reprywatyzacji konstytucja mogłaby jednak wskazać ogólne zasady rozwiązania tego problemu. Referendum, któremu projekt konstytucji zostanie poddany byłoby dobrą okazją do wysłuchania opinii społeczeństwa w tej sprawie.

Brak też w projektach konstytucji problematyki ekonomicznej o wymiarze międzynarodowym, czyli problemu włączenia się gospodarki polskiej w międzynarodowe wspólnoty gospodarcze. Z pewnością i tu niewiele można powiedzieć na szczeblu najwyższej ustawy, ale wobec rozgłosu, jaki problem wchodzenia Polski do międzynarodowych wspólnot nabrał w dyskusjach politycznych i w publicystyce, można by oczekiwać, że pewne, choćby bardzo ogólne, zasady określające cele, warunki i tempo wiązania się z tymi wspólnotami zostaną w konstytucji zapisane.

IV. ZAKOŃCZENIE

W sumie między projektami konstytucji zgłoszonymi przez różne ugrupowania polityczne w zakresie postanowień odnoszących się do gospodarki nie dopatruję się dramatycznych różnic, różnic - których nie dałoby się usunąć na drodze kompromisu. Wszystkie projekty rozpatrywane z ekonomicznego punktu widzenia zarysowują ideę **państwa liberalnego, ze sporą dozą interwencji, głównie w zakresie jego działalności opiekuńczej**. Pogląd o braku zasadniczych rozbieżności jest, być może, zbyt optymistyczny z dwóch powodów. Po pierwsze - jest w konstytucji wiele sformułowań bardzo ogólnych zapowiadających szczegółową regulację danego problemu na drodze ustawowej. Być może, mimo zgodności ogólnych postanowień, istotne rozbieżności ujawnią się, gdy przyjdzie czas na szczegółową i ścisłą ustawową regulację w danej sferze ("diabeł tkwi w szczegółach"). Po drugie - jest sporo problemów, które w pewnych projektach zostały pominięte (na co poprzednio zwracałem uwagę), mimo że w innych przywiązuje się do nich dość dużą wagę. Nie wiadomo, czy w dalszych fazach dyskusji nad konstytucją nie ujawnią się jeszcze nowe propozycje rozwiązań pominiętych w niektórych projektach problemów, istotnie odmienne od tych, które już zostały przedstawione.

Autor opracowania nie jest w stanie odpowiedzieć na pytanie, jak przedstawione projekty prezentują się na tle konstytucji innych krajów europejskich, lub szerzej - krajów o zbliżonej do naszej kulturze, tradycjach politycznych i stopniu rozwoju gospodarczego. W szczególności, czy problemy gospodarczej konstytucje takich krajów poświęcają więcej czy mniej miejsca, czy regulują one bieg życia gospodarczego w sposób od przyjętego w projektach ogólniejszy czy bardziej drobiazgowy. Analiza projektów z tego punktu widzenia *wymaga*, znajomości prawa konstytucyjnego znacznie szerzej od tej, jaką dysponuje autor, który może tylko oczekiwać, że taką analizę przeprowadzą znawcy przedmiotu.

Ekonomia jest nauką, która powinna umieć przewidzieć konsekwencje, jakie wywołają w gospodarce zjawiska zachodzące w niej samej (np. podniesienie stopy redyskontowej przez bank centralny) albo w jej "otoczeniu", rozumianym bądź przestrzennie bądź instytucjonalnie (np. zmiany cen surowców energetycznych za granicą, albo prywatyzacja przemysłu). Nie tu miejsce na szeroką dyskusję nad tym, w jakiej mierze współczesna ekonomia potrafi się wywiązać z tej powinności. Jest ona w każdym razie najwyżej zdolna przewidzieć **skutki zjawisk dokładnie i jednoznacznie opisanych, i to w ustabilizowanych warunkach wewnętrznych i zewnętrznych**. Postanowienia konstytucyjne dotyczące gospodarki są natomiast z reguły (na co wielokrotnie zwracano uwagę) formułowane w sposób bardzo ogólny, w oczekiwaniu, że dopiero ustawy nadadzą im konkretną treść, czyniąc je dokładnymi i jednoznacznymi. W tej sytuacji snucie rozważań na temat tego, jakie konsekwencje gospodarcze przyniosą takie lub inne proponowane rozwiązania konstytucyjne, musiałyby się kończyć mało wiarygodnymi hipotezami. Skutki postanowień konstytucyjnych, jak i aktów prawnych niższego rzędu dadzą się poznać dopiero jakiś

czas po ich wprowadzeniu w życie. Do stawiania niewątpliwych prognoz nauka ekonomii jeszcze nie dojrzała, zwłaszcza gdy chodzi o gospodarkę tak mało ustabilizowaną, jak obecna gospodarka polska.

ECONOMIC PROBLEMS IN THE DRAFTS OF THE POLISH CONSTITUTION

S u m m a r y

Seven drafts of the constitution submitted to the Polish Sejm by political parties have been analyzed and compared within the scope of regulations concerning the economic organization of the society: property rights, freedom of economic activity and its limitations, social security, state budget and debt, etc. Though advanced by groups of different or even (seemingly) opposite political orientations, the drafts do not differ much, all of them presenting a vision of a rather liberal state with the possibility of state intervention, in case it is necessary to protect "the public good". Most important differences may be noticed in the area of social insurance, education and health service. It is, however, often difficult to state decisively what the differences between the drafts consist in. All the drafts have been written in a very general language. It is only the future legislation which will determine the shape of the economic system of the state, and will interpret the still vague regulations of the constitution, the final version of which will certainly be a compromise between the submitted drafts.