

ANDRZEJ KOMAR

## PRAWO A GOSPODARKA

Wzajemne relacje między prawem a gospodarką są częstym tematem różnego rodzaju rozpraw i praktycznej działalności organów państwowych oraz różnych gremiów dyskusyjnych. Zainteresowanie dla tej tematyki jest uzasadnione przede wszystkim rolą prawa w kształtowaniu stosunków ekonomicznych, zwłaszcza w ich reformowaniu. Nасuwa się bowiem podstawowe pytanie o możliwości kształtowania stosunków ekonomicznych przy pomocy regulacji prawnych.

Jesteśmy bowiem świadkami stałego dążenia do coraz szerszej regulacji prawnej różnych przejawów działalności jednostki i zbiorowości. Uzasadnia się to zarówno dobrem jednostki, jak i państwa. Jednak daleko idąca regulacja prawna działalności społecznej powoduje coraz więcej komplikacji i coraz mniej przejrzysta staje się wspomniana działalność. Nie można bowiem szczegółowo regulować poszczególnych przejawów działalności, gdyż powoduje to ograniczenie inicjatywy jednostki i zbiorowości. Ograniczenia te eliminują częściowo samą aktywność jednostek i ich wyobraźnię. Dzieje się to ze szkodą dla sprawy będącej przedmiotem regulacji prawnej. Wreszcie poszczególne zjawiska społeczne, gospodarcze i polityczne mają sobie dane właściwości, których w całości nie można uwzględnić w redakcji normy prawnej. Zawsze pozostaną takie cechy zjawiska, które nie znajdują odbicia w treści normy prawnej. Dlatego można mówić o granicach możliwości kształtowania przez prawo poszczególnych zjawisk. Granic tych nie da się skwantyfikować, gdyż są one wytyczane przez ludzką świadomość, aspiracje i nastroje. Można je ustalić wyłącznie w dyskusji z poszczególnymi grupami społecznymi lub ich przedstawicielstwami. Ignorowanie tego postulatu prowadzi do tego, że regulacje prawne trafiają w przysłowiową próżnię społeczną, gospodarczą i polityczną. Nie są one adresowane do nikogo i nie kształtują niczego. Są to wówczas pozory regulacji. Tymczasem istnieje coraz silniejsza skłonność organów państwowych do częstego uciekania się do prawa, jako skutecznego narzędzia tworzenia lub kształtowania zjawisk. Ta skłonność jest tym większa, im bardziej rozbudowane są różne organy zarządzania i kontroli, które żyją wówczas same dla siebie i przez siebie. Jest to zjawisko cechujące współ-

czesną cywilizację i groźne w skutkach. Skłonności do przesadnego sięgania do prawa jako instrumentu kształtowania zjawisk mogą być ograniczone przez funkcjonowanie różnych środowisk opiniotwórczych, które mogą w porę sygnalizować zbyt daleko idącą ingerencję prawną w sferę stosunków społecznych i proponować rozwiązania zgodne z realiami.

Dążenie do regulowania prawem poszczególnych przejawów życia społecznego jest szczególnie widoczne na przykładzie gospodarki. Wyraźnie dostrzegalne jest piętno tezy o wszechmocności prawa. Staje się ono coraz częściej namiastką mechanizmów ekonomicznych, których albo się nie potrafi, albo nie chce uregulować. Przybiera to niekiedy formy groteskowe, gdy prawem chce się zastąpić prawa ekonomiczne i gdy skutki tego zabiegu są dosyć powszechnie znane. Ignorowanie praw ekonomicznych w regulacjach prawnych prowadzi do degradacji prawa i gospodarki. Szczegółowa regulacja prawna zjawisk ekonomicznych powoduje centralizację gospodarki i eliminuje motywację oraz zainteresowanie jednostek i grup, bez czego nie może funkcjonować żaden mechanizm ekonomiczny. Często się o tym zapomina lub tylko deklaruje potrzebę uwzględnienia tych postulatów.

Szczególnie często sięga się do regulacji prawnych w okresie kryzysu ekonomicznego i wówczas upatruje się w tym szansę ograniczenia lub zapobieżenia mu. Stało się tak również ostatnio i w naszym kraju. Przykładem tego jest pakiet uchwalonych w lutym 1982 r. przez Sejm ustaw o planowaniu społeczno-gospodarczym, o cenach, o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych, o opodatkowaniu jednostek gospodarki uspołecznionej i o prawie bankowym<sup>1</sup>. Na tle treści tych ustaw można będzie podjąć próbę określenia treści i zakresu uwzględnienia przez nie zjawisk ekonomicznych, a zwłaszcza odpowiedzieć na pytanie, czy stanowią one rzeczywistą reformę naszej gospodarki. Analiza postanowień wspomnianych ustaw nie będzie pełna, gdyż wymagałoby to odrębnego studium, lecz zaakcentowane zostaną tylko niektóre problemy.

Można zauważyć, że wszystkie wspomniane ustawy charakteryzuje pewna wspólna cecha, jaką jest ich język. Jest on ogólnikowy i nieostry, co w przyszłości może prowadzić nie tylko do swobody, ale wręcz do dowolności interpretacyjnej. Inną cechą jest przewaga elementów proceduralnych nad merytorycznymi. Oznacza to, że wiele postanowień dotyczy sposobu postępowania różnych organów, a nie treści ich decyzji.

Jeżeli chodzi o ustawę o planowaniu społeczno-gospodarczym, to

<sup>1</sup> Ustawa z 26 II 1982 r. o planowaniu społeczno-gospodarczym (Dz. U. nr 7, poz. 51), ustawa z 26 II 1982 r. o cenach (Dz. U. nr 7, poz. 52), ustawa z 26 II 1982 r. o gospodarce finansowej przedsiębiorstw (Dz. U. nr 7, poz. 54), ustawa z 26 II 1982 r. o opodatkowaniu jednostek gospodarki uspołecznionej (Dz. U. nr 7, poz. 55), ustawa z 26 II 1982 r. o prawie bankowym (Dz. U. nr 7, poz. 56).

określa ona wprawdzie rodzaje planów, lecz nie wytycza wyraźnych granic kompetencyjnych i merytorycznych w formułowaniu ich przez poszczególne organy. Zauważalna jest daleko idąca asymetria kompetencyjna w dziedzinie formułowania treści planów. Zdecydowaną przewagę ma planowanie centralne, co ogranicza inicjatywę planistyczną terenowych organów władzy i administracji państwowej oraz przedsiębiorstw. Stawia to pod znakiem zapytania deklarowaną samodzielność i samorządność wspomnianych jednostek. Brak jest wyraźniejszego rozgraniczenia między planowaniem makro- a mikroekonomicznym. Można przeto twierdzić, że ustawa akcentuje przede wszystkim stronę administracyjno-proceduralną planowania, przy dosyć skromnym określeniu jego treści. Dlatego należy się obawiać, że właśnie te zagadnienia będą regulowane w sposób doraźny przepisami wykonawczymi, co może wypaczyć ideę przewodnią ustawy. Szczególnie zaś kłopotliwe byłoby regulowanie spraw planowania w trybie nakazowym, w formie okólników, a jest to niebezpieczeństwo realne wobec wielu delegacji dla Rady Ministrów. Dodatkowo obawy te potwierdza zachowanie reglamentacji w wielu dziedzinach działalności gospodarczej, która wyklucza prognozowanie ekonomiczne. Można tylko zauważyć, że planowania nie da się ująć w ścisłe ramy ustawowej regulacji, gdyż jest to sprzeczne z istotą prognozowania. Przyszłość zawiera bowiem zbyt wiele niewiadomych, które można uwzględnić jedynie w sposób wariantowy.

Ustawa o cenach jest klasycznym przykładem daleko idącej ingerencji prawnej w sferę stosunków ekonomicznych. Ceny są zjawiskiem ekonomicznym, kształtowanym pod wpływem relacji podaży i popytu. Powinny one uwzględniać koszty działalności gospodarczej i marżę zysku oraz podatki. Nie mogą to być jednak wielkości sztucznie określane, gdyż wówczas w cieniu pozostaje prawo wartości. Powoduje to zniekształcenie rachunku ekonomicznego i kalkulacji działalności oraz to, że relacje ekonomiczne nie stanowią wytycznej dla podejmowania decyzji gospodarczych.

Tymczasem ustawa o cenach przechodzi nad podstawowymi prawdami ekonomicznymi do porządku dziennego. Ignoruje w dużym stopniu to, że ceny są zjawiskiem ekonomicznym. Ustawa wprowadza trojaki rodzaj ceny: urzędowe, regulowane i umowne. Określa ona zarazem zakres stosowania poszczególnych rodzajów cen. Ceny urzędowe abstrahują w ogóle od wątków ekonomicznych. Mają one charakter administracyjny i w tym też trybie są zatwierdzane. Ustawodawcy chodziło zapewne o zamrożenie kosztów utrzymania najmniej zamożnych grup ludności, jednak warunkiem tego jest pełna podaż artykułów, które zostały objęte cenami urzędowymi. Umożliwiłoby to nabywcy wybór, tymczasem tak nie jest, gdyż są to towary objęte dodatkowo reglamentacją. Przedsiębiorstwa produkujące dobra po cenach urzędowych

nie mogą uwzględniać w kształtowaniu działalności elementów kalkulacji ekonomicznej. Równocześnie zawarta jest pewna sprzeczność, gdy przepis zaleca kierowanie się przy stosowaniu cen urzędowych postulatem równowagi rynkowej. W praktyce postulat ten oznacza obniżanie siły nabywczej za pomocą podwyżek cen, czyli akurat działa niekorzystnie na położenie warstw niezamożnych.

Podobne cechy mają ceny regulowane, z tym że zaleca się tu już uwzględnianie kalkulacji kosztów i marży zysku. Nie wiadomo jednak w jakim zakresie oba te czynniki mają być uwzględnione. Ceny regulowane są bowiem wyraźnie związane z tzw. listą towarową, którą ustala Rada Ministrów.

Oba rodzaje cen zawierają wyraźne cechy reglamentujące działalność i stanowią odstępstwa od ekonomicznych kryteriów kształtowania cen. W szczególności abstrahują one od takich zjawisk, jak kalkulacja ekonomiczna działalności, wybór działalności na podstawie kryteriów ekonomicznych i nie uwzględniają relacji podaży i popytu. Czy zatem ceny, które nie uwzględniają podstawowych kryteriów ekonomicznych mogą być instrumentami leczenia schorowanej gospodarki. Odpowiedź może być negatywna, gdyż leczy się objawy, a nie przyczyny schorzenia. Ustawodawca jakby chciał uciec od tej problematyki ekonomicznej, co robi wrażenie, że sobie z nią nie radzi.

Są wprawdzie ceny umowne, ale mają one ograniczony zakres i nie istnieją autonomicznie, lecz w kontekście z cenami urzędowymi i regulowanymi. Powoduje to określone reperkusje w dziedzinie kalkulacji działalności gospodarczej i samofinansowania. Istnienie bowiem trojkiego rodzaju cen, określanych w zróżnicowany sposób, utrudnia i zaciemnia tę kalkulację. Można przyjąć, że w niektórych wyrobach finalnych zawarte będą wszystkie trzy rodzaje cen, co znacznie skomplikuje możliwość oceny rzeczywistego poziomu kosztów i marży zysku. Wydaje się, że ustawa o cenach stworzyła dla nich sztuczne warunki, gdy tymczasem gospodarka nie akceptuje rozwiązań sztucznych. Prowadzą one bowiem do fikcji ekonomicznej. Przy reglamentacji cen i podaży w rzeczywistości funkcjonować będzie rynek w zdeformowanej postaci, gdyż kryteria ekonomiczne nie są inicjatorami działalności ani też nie stanowią podstawy jej oceny. Spowoduje to istnienie tzw. rynku nieoficjalnego z innymi cenami i kryteriami rozdziału dóbr i usług. Nie wiele pomoże tu sięganie do prawa karnego dla zwalczenia tego zjawiska, gdyż represje w ekonomice jeszcze bardziej ją deformują i nie mogą zastąpić praw ekonomicznych. Natomiast mnożą się działania pozorowane lub pozorujące, które powodują rozdzęcie administracji i kontroli oraz wzrost społecznych kosztów.

Dlatego można zauważyć, że ustawa o cenach nie porządkuje ich, lecz w ogóle zaciemnia ich funkcjonowanie. Tymczasem postulatem powtarzanym jest uporządkowanie systemu cen zgodnie z wymogami ekono-

micznymi. Nasuwa się pytanie, czy w ogóle ceny można uporządkować przez uchwalenie ustawy? Jeżeli tak się sądzi, to dowodzi to tylko niezajomości podstawowych kanonów wiedzy ekonomicznej. Dlatego też ceny czekają na pilne ich uporządkowanie, ale poprzez uwzględnienie relacji rynkowych.

Ustawa o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych reguluje wiele różnych zagadnień, jak podział zysku, gospodarkę funduszwą i finansowanie poszczególnych rodzajów działalności. Podstawowe znaczenie dla przedsiębiorstw ma podział zysku, zwłaszcza że ustawa deklaruje, iż przedsiębiorstwo prowadzi samodzielnie gospodarkę finansową na zasadach samofinansowania. Tymczasem podział zysku jest określony dosyć lakonicznie i przez to nie bardzo wiadomo jaka część przypada przedsiębiorstwu. Chodzi o ustalenie, czy część zysku pozostającego w przedsiębiorstwie zapewnia mu możliwość samofinansowania. Trudno też wywnioskować to z treści postanowień całej ustawy. Można zatem obawiać się, że samodzielność i samofinansowanie są deklaracjami. Potwierdza to też bierna rola pieniądza w kształtowaniu procesów gospodarczych. Wiele podstawowych elementów tego procesu, jak inwestycje, zakupy surowca i handel zagraniczny jest reglamentowanych w trybie nakazowym. W tej sytuacji fundusze przedsiębiorstwa odgrywają wtórną rolę, gdyż są odbiciem uprzednio podjętych decyzji administracyjnych o rozdziale surowca, maszyn i urządzeń, dewiz itp. Stąd też należałoby wyeliminować reglamentację jako instrument kształtowania działalności gospodarczej, gdyż jest ona skutkiem kryzysu i nie może być lekarstwem na jego usunięcie. Można wprawdzie twierdzić, że postanowienia ustawy są przyszłościowe, gdyż podkreślają sytuację, w której przedsiębiorstwa będą samodzielne i samofinansujące się. Jak dotąd lektura postanowień ustawy pozwala na twierdzenie, że zbytnio centralizuje ona zarządzanie gospodarką, przez co ogranicza motywację przedsiębiorstw. Dotyczy to nie tylko działalności na rynek wewnętrzny, ale również udziału przedsiębiorstw w handlu zagranicznym. Jak pogodzić niezbędną swobodę udziału przedsiębiorstwa w handlu zagranicznym z monopolem państwa? Ten ostatni i tak będzie mieć decydujące znaczenie. Aktywny udział przedsiębiorstw w handlu zagranicznym wymagać będzie znacznego ograniczenia monopolu organów administracji gospodarczej i określenia realnego kursu złotego do innych walut oraz prawidłowo ustalanych cen w handlu zagranicznym.

Postanowienia tej ustawy, jak i innych, są sformułowane w sposób dosyć ogólnikowy i jakby oderwany od realiów. Odnosi się to na przykład do postanowień o finansowaniu środków trwałych i postępu techniczno-ekonomicznego. W obu przypadkach rzeczywistość przeczy postanowieniem ustawy i stąd pytanie o ich sens w kształtowaniu tych rodzajów działalności. Ponadto przepisy przejściowe zawierają zbyt wiele regulacji wyjątkowych.

Opodatkowanie jednostek gospodarki uspołecznionej zostało uregulowane odrębnie. Dobrze się stało, że ustawa określa formy obciążeń przedsiębiorstw na rzecz budżetu. Jednak nie wnikając w ich treść, należy ją skonfrontować z założeniami samodzielnej i samofinansującej działalności przedsiębiorstw. Jeżeli się uwzględni poszczególne formy obciążeń, to zauważalne jest znaczne okrojenie akumulacji i zysku przedsiębiorstw. Prowadzi to do ograniczenia zakresu możliwości samofinansowania i przez to do konieczności szerszego kredytowania lub subwencjonowania. Odnosi się to zwłaszcza do podatku obrotowego, w którego poborze przedsiębiorstwo spełnia funkcję pośrednika. Następuje bowiem pełne przerzucenie podatku na nabywców dóbr i usług. Dobra i usługi stanowią jakby pretekst dla przejścia podatku obrotowego, który jest elementem ceny. Ma to szczególne znaczenie obecnie, gdy podatek obrotowy służy przejściu części tak zwanego nawisu inflacyjnego. Należałoby się zastanowić nad wydatniejszym ograniczeniem okrojenia akumulacji przedsiębiorstw na rzecz budżetu. Inaczej samofinansowanie i samodzielność nie będą mieć koniecznych podstaw finansowych, przez co pieniądz nie będzie mógł odgrywać funkcji inicjującej działalność gospodarczą. Przyznane przedsiębiorstwu kompetencje muszą mieć swój wyraz finansowy.

Lepiej zredagowana została ustawa o prawie bankowym. Zawiera ona zarówno wątki organizacyjne, jak i funkcjonalne. Nie brak jednak pewnych niedomówień, do których należą stosunki banków z przedsiębiorstwami uspołecznionymi. W szczególności chodzi o sprawę kredytowania tych przedsiębiorstw. Trudno dociec na podstawie lektury postanowień ustawy, jakie są relacje kredytu do gospodarki funduszowej. Zostało to w znacznym stopniu delegowane do przepisów wykonawczych, co może prowadzić do nasycenia gospodarki finansowej przedsiębiorstw elementami doraźności i przypadkowości. Uregulowanie tych spraw ustawą zapewniłoby większą stabilność w dziedzinie warunków uzyskiwania i spłaty kredytu. Wymagałoby to w przyszłości rozszerzenia tego fragmentu ustawy.

Na tle analizy treści ustaw trudno przyjąć, by stanowiły one reformę gospodarczą. Można mówić co najwyżej o pewnych elementach reformy. Nie są to przy tym elementy najistotniejsze. Przede wszystkim nie tworzą one systemu naczyń połączonych w gospodarce, lecz nadal akceptują branżowy system zarządzania. Nie zawierają też określenia pozycji przedsiębiorstwa w kształtowaniu stosunków ekonomicznych. Wynika to z daleko idącej eliminacji pieniądza jako narzędzia kształtowania produkcji i usług, zatrudnienia, inwestycji i handlu zagranicznego. Z bierną rolą pieniądza łączy się też neutralizacja funkcjonowania rynku. Nie można doszukać się jego roli w postanowieniach ustaw. Jest to niewłaściwe dla uzdrowienia gospodarki. Środki administracyj-

ne nie są w stanie stworzyć surogatu dla rynku. Będzie on i tak funkcjonował, tyle że w wypaczonej postaci i ze szkodą dla gospodarki. Zresztą roli rynku w kształtowaniu działalności gospodarczej nie można określić prawem, gdyż zawiera on zbyt wiele elementów trudnych do zdefiniowania. Zniweczyłoby to charakterystyczną dla rynku inicjatywę jednostek i grup.

Bardzo istotnym brakiem wspomnianych ustaw jest pominięcie czynnika społecznego w kształtowaniu gospodarki. Chodzi tu w szczególności o pozycję organów samorządu pracowniczego. Jest to w obecnym okresie kształtowania gospodarki rozstrzygający czynnik akceptacji społecznej reformy gospodarczej. Właśnie ta ostatnia umożliwia uwzględnianie koniecznej motywacji załóg, jej zainteresowanie i zwiększenie aktywności produkcyjnej. Reforma jest przecież adresowana nie do instytucji, lecz do jednostek i zbiorowości, więc by odzew był pozytywny, reforma musi akcentować szczególną rolę jednostek w procesie produkcyjnym i dbałość o jej interesy i to nie tylko ekonomiczne, ale również polityczne. Jednostka uczestniczy bowiem nie tylko w życiu gospodarczym, lecz również politycznym. Ze względu na integrację świadomości ludzkiej nie można rozszerzać udziału w jednej dziedzinie i ograniczać go w innej dziedzinie. Stosunków gospodarczych nie można bowiem izolować od politycznych, zwłaszcza w sytuacji wysokiej świadomości klasy robotniczej i innych warstw społecznych. Nie mogą one podlegać zobojętnieniu politycznemu, przy równoczesnej aktywizacji gospodarczej. Taki sąd byłby utopijny i to ze wszystkimi negatywnymi implikacjami.

Gdyby zatem podjąć odpowiedź na pytanie o możliwości prawnej regulacji zjawisk gospodarczych, to trzeba podkreślić ograniczony ich zakres. Prawo posługuje się bowiem akcentowaniem władczego charakteru poszczególnych stosunków, w tym również gospodarczych. Tymczasem te ostatnie wymagają współdziałania jednostek, ich świadomego wyboru i akceptacji oraz motywacji. Może to następować na podstawie partnerstwa pracodawców i pracowników, a nie podporządkowania tych drugich — pierwszym. Prawo może w znacznym stopniu próbować zastępować konieczne zaufanie i jednostronnie narzucać pewne rozwiązania, bez oglądania się na ich społeczną akceptację. Wreszcie prawo nie może ani zastąpić, ani uciec od rzeczywistości, a takie próby istnieją. Siła prawa polega przede wszystkim na uwzględnieniu społecznych aspiracji, stanu świadomości społecznej i akceptacji społecznej. Nie można pomijać etycznej strony prawa, gdyż w przeciwnym razie prawo staje się instrumentalne i to z negatywnymi przejawami. Sięganie częste do prawa, jako instrumentu regulacji gospodarki, wynika z dążenia do arbitralnego jej kształtowania i do pomijania nastrojów i aspiracji jednostek. Tymczasem gospodarka nie może się rozwijać w klimacie arbi-

tralności, lecz następuje jej stagnacja. Dlatego też pakiet uchwalonych w lutym 1982 r. ustaw nie tworzy wystarczających warunków dla reformy gospodarki i dlatego przesadne przywiązywanie do nich wagi prowadzi do mylących wniosków.

## LAW AND ECONOMY

### Summary

The article discusses the role of law in shaping of the economic relations. It presents relations between law and economy and the possibilities of law in the domain of economy. It has been underlined that there are explicit limits of these possibilities. Trespassing upon them causes the degradation of both law and economy. In the article, the author has analysed the Sejm bills of social — economic planning, of prices, of the financial economy of state-owned business, of taxation of state-owned bussines and of banking law. At the same time it has been indicated that these bills do not constitute the economic reform because they lack some kind of a general and common conception.

*Thumaczyła Izabela Komar*