

*Janusz Heller\**

## **LIBERALIZM I ETATYZM W PRAKTYCE GOSPODARCZEJ KRAJÓW UNII EUROPEJSKIEJ<sup>1</sup>**

Celem badań była identyfikacja i pomiar wolności gospodarczej w krajach Unii Europejskiej na przełomie XX i XXI w. Na tym tle szczególną uwagę zwrócono na zmiany (liberalizację) zachodzące w polskiej gospodarce. Podstawą analizy porównawczej między 25 krajami UE (poza Maltą i Cyprzem) był materiał liczbowy uzyskany z corocznych badań wolności ekonomicznej, prowadzonych przez Heritage Foundation i Wall Street Journal w latach 1996–2008. Na łączny wskaźnik (indeks) wolności gospodarczej składała się średnia ocena dziesięciu różnych cech – kryteriów bardziej szczegółowych. Średni wskaźnik uzyskany z wszystkich 10 cech pozwalał natomiast ocenić kraj pod względem stopnia liberalizmu (wolności) gospodarki lub poziomu etatyzmu. Zaproponowane podejście metodyczne, w którym dokonuje się podziału na dwa nurty: etatyzm i liberalizm, okazało się szczególnie przydatne przy ocenie procesów zachodzących również w polskiej gospodarce.

W wyniku badań stwierdzono, że wśród 15 krajów tzw. dawnej UE 10 zalicza się do grona bardziej liberalnych. W tej grupie jest też najbardziej liberalna w UE Irlandia, natomiast drugą grupę stanowi pięć państw wyraźnie mniej liberalnych: Hiszpania, Francja, Portugalia, Włochy i Grecja. Polska to kraj najbardziej etatystyczny spośród wszystkich członków UE, chociaż w pierwszych latach transformacji należała nawet – obok Czech i Estonii – do trzech liderów pod tym względem. Trudno więc utożsamiać gospodarkę polską z zaawansowanym bądź nadmiernym liberalizmem. Jest to – zgodnie ze współczesnymi standardami – raczej gospodarka etatystyczna, z pewnymi, i to nielicznymi, elementami liberalizmu.

Badania wskazują, że kryzysu gospodarczego, który ujawnił się w połowie 2007 r., nie można utożsamiać wyłącznie z gospodarką liberalną, chociaż za takim źródłem przemawiają przyjmowane metody wychodzenia z zapaści gospodarczej. Przeważają tu rozwiązania etatystyczne, ale w wyraźnej mniejszości pojawiają się również metody liberalne. Rozstrzygnięcia należy jednak oczekiwać dopiero po kilku latach.

### **Wprowadzenie**

Współczesna gospodarka, czyli ta kształtowana od początków ery przemysłowej, stworzyła wiele problemów dyskusyjnych, a nawet konfliktowych. Jedną z takich kluczowych kwestii, która stale wzbudzała i nadal wywołuje liczne kontrowersje, jest rola państwa w gospodarce. Wraz z powstawaniem nowych teorii w ekonomii wpływających na ewolucję poglądów, a także wraz z tworzeniem kolejnych rozwiązań instytucjonalnych oraz doskonaleniem już istniejących, ak-

---

\* Katedra Makroekonomii, Wydział Nauk Ekonomicznych UWM w Olsztynie.

<sup>1</sup> Artykuł stanowi fragment projektu badawczego realizowanego w Katedrze Makroekonomii na Wydziale Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie w ramach grantu uczelnianego „Wpływ integracji ekonomicznej i globalizacji na gospodarkę regionów w Polsce”.

tualny jest problem miejsca i roli państwa w systemie kierowania i zarządzania gospodarką. Najbardziej ogólnie ów główny dylemat sprowadza się do kwestii: ile autonomii i swobody gospodarczej, czyli ile wolnego rynku, a ile fiskalizmu, rozporządzeń, koncesji, limitów, uznaniowości i dyrektyw ograniczających zakres oddziaływania rynku. W obszarze między klasycznym XVIII- i XIX-wiecznym wolnorynkowym kapitalizmem a skrajnym przykładem współczesnej Korei Północnej i Kuby mieści się szeroki wachlarz możliwości i praktycznych wariantów, które z różnymi efektami były i są współcześnie realizowane.

Czynnikiem utrudniającym formułowanie bardziej uniwersalnych wniosków są uwarunkowania historyczne i wynikające z tego normy kulturowe. Świat na kilkadziesiąt lat podzielił się na dwa obozy, w których obowiązywały całkowicie różne modele oddziaływania państwa na gospodarkę. Wyrosło już kilka pokoleń żyjących w warunkach daleko odmiennych od systemu rynkowego. Ukształtowano w ten sposób nowe postawy i zachowania w społeczeństwach byłego obozu państw socjalistycznych. Obecnie kraje te upowszechniają system rynkowy w gospodarce i zbliżają się pod tym względem do najbardziej gospodarczo rozwiniętych państw na świecie. Procesy te wywołują jednak liczne kontrowersje, które m.in. ujawniają się w postulacie zwiększenia bezpośrednich ingerencji państwa w gospodarce.

Znaczącą jednak rolę – i to nie tylko w dyskusjach oraz sporach na ten temat – odegrały w historii rewolucje oraz kryzysy ekonomiczne (nie wyłączając ostatniego – z końca pierwszej dekady XXI w.). Jeśli jednak fundamentalne zmiany systemu gospodarczego, które nastąpiły w Rosji, po latach okazały się całkowicie niekonkurencyjne w stosunku do modelu rynkowego, to korekty wprowadzane w wyniku kryzysów w latach trzydziestych i siedemdziesiątych ubiegłego wieku były bardzo efektywne, chociaż nie ponadczasowe.

Trudno więc o wskazywanie rozwiązań uniwersalnych, jedynie słusznych, a także najbardziej racjonalnych w perspektywie najbliższych kilkunastu lat. Nie aspirując do tak ambitnych celów, warto pokusić się o próbę obiektywnego zidentyfikowania procesów zachodzących w różnych krajach Unii Europejskiej, które określamy jako liberalizm lub etatyzm w gospodarce. Badania porównawcze między tymi krajami umożliwiają też dokonanie prawidłowego opisanie i usytuowania na tym tle zmian zachodzących w Polsce.

### **Istota pojęć „liberalizm” i „etatyzm” na tle polskiej transformacji**

Pojęcia „liberalizm” i „etatyzm” w gospodarce wyrażają umowy stosunek do wolnokonkurencyjnego kapitalizmu. Wprawdzie liberalizm jest przede wszystkim elementem ogólnego postrzegania świata oraz społeczeństwa, ale w prezentowanym opracowaniu skupimy się jedynie na metodach wykorzystywanych w zakresie gospodarowania. Wizerunek ten charakteryzuje się bardzo wysokim poziomem i znaczną skutecznością rozwiązań prawnych w gospodarce. Do ważnych cech liberalizmu zalicza się dominację własności prywatnej, wyraźne ograniczanie bezpośredniego wpływu państwa na procesy ekonomiczne, a tak-

że wspieranie przedsiębiorczości i konkurencji między jednostkami a przedsiębiorstwami, czyli jednej z ważniejszych przyczyn postępu i rozwoju. Relatywnie większą rolę przypisuje się tu pośrednim metodom oddziaływania państwa na gospodarkę. Podstawą oceny ludzi nie jest natomiast rasa, narodowość czy płeć, lecz umiejętność włączenia się we współczesny konkurencyjny rynek. Z tego m.in. powodu tak liczna jest populacja obcokrajowców (imigrantów) w Wielkiej Brytanii. Liberalizm gospodarczy jest więc emanacją wolnokonkurencyjnego kapitalizmu.

Etatyzm jest natomiast umownym zbiorem pojęć i opinii przeciwstawiających się zasadom liberalizmu gospodarczego. Jego najkrótszą charakterystykę można sprowadzić do stwierdzenia: więcej państwa w gospodarce niż w liberalizmie, a zwłaszcza pod względem własności, produkcji i redystrybucji dochodów. Główną rolę przypisuje się tu bezpośrednim instrumentom oddziaływania państwa na gospodarkę. Szczególnie rozwinięta forma etatyzmu występowała w krajach socjalistycznych, czyli w systemie gospodarki nierynkowej i powszechnie uspołecznionej.

Można też dokonać bardziej precyzyjnej charakterystyki państw i w ten sposób dokładniej określić ustrój gospodarczy. Jarmołowicz porównuje kraje w trzech ważnych kwestiach i na tej podstawie wskazuje dominację jednej lub drugiej doktryny ekonomicznej (Jarmołowicz 2008, s. 20–21):

1. Według podziału na czynności dostępne dla ogółu obywateli (w państwie liberalnym) oraz zastrzeżone dla państwa (w etatyzmie).
2. Według podziału na czynności nieobjęte nakazem (w państwie liberalnym) oraz objęte nakazem (w etatyzmie).
3. Według podziału na obszar swobody gospodarczej, który jest znaczny w państwie liberalnym i ograniczony lub zminimalizowany w państwie etatystycznym.

Zaproponowane ujęcia pozwalają jedynie na względną ocenę stopnia (poziomu) liberalizmu lub etatyzmu w badanym kraju. W tej sytuacji obiektywne podsumowanie można uzyskać tylko wówczas, gdy analizie zostaną poddane zmiany zachodzące w czasie lub charakterystyczne dla pewnych okresów historycznych. Ważnym czynnikiem obiektywizującym proces badawczy jest też konieczność dokonania porównań międzynarodowych. Innymi słowy – kraj może być mniej albo bardziej liberalny czy etatystyczny, ale niezbędna jest również dodatkowa informacja: w jakim okresie lub na tle jakich krajów. Prawdłowa pod względem metodycznym ocena polityki gospodarczej kraju, z punktu widzenia dominacji jednej z dwóch doktryn ekonomicznych, powinna więc uwzględniać uwarunkowania międzynarodowe oraz dynamikę zmian w czasie. Poziom liberalizmu lub etatyzmu w gospodarce nigdy nie ma charakteru trwałego, a wręcz przeciwnie – podlega licznym i częstym zmianom, stąd dla możliwie pełnej oceny tych procesów należy wykorzystać analizę poziomą oraz pionową.

Konieczne wydaje się więc wyraźne odróżnienie pojęć: etatyzmu od etatyzacji, a także liberalizmu od liberalizacji. Etatyzm i liberalizm są opisem pewnego stanu gospodarki w danym momencie, natomiast etatyzacja oraz liberalizacja

opisują procesy zmian zachodzące w czasie. Obydwa procesy zmierzają jednak w przeciwnym kierunku. O ile etatyzacja jest procesem zwiększania bezpośredniej roli państwa w gospodarce, to liberalizacja zmierza ku poszerzaniu wolności gospodarczej i efektywniejszemu wykorzystaniu pośrednich instrumentów aktywności państwa.

Opis tych procesów oraz ich obiektywna ocena to bardzo trudne przedsięwzięcia naukowe. Wymóg obiektywizmu trafia bowiem na subiektywną ocenę praktyczną, a ta jest często obciążona błędem osobistego punktu widzenia. Zarówno procesy etatyzacji, jak i liberalizacji zwykle naruszają grupowe lub indywidualne interesy konkretnych ludzi, stąd pojawia się konflikt między ich opinią na ten temat a interesem ogólnym. Reakcje te zwykle mają charakter pozytywny wśród odnoszących bezpośrednie korzyści ze zmian, ale u części – tych, którzy są pokrzywdzeni lub tylko tak się im wydaje – wzbudzają sprzeciw i protesty. Dlatego m.in. mamy w Polsce tak zróżnicowany stosunek do prywatyzacji, napływu kapitału obcego czy też do uruchamiania kolejnych hiper- i supermarketów. To jest spór o postępujący liberalizm. Mieliśmy jednak w Polsce sytuacje, gdy postępujące procesy etatyzacji wywoływały sprzeciw wywłaszczonych ziemian, aptekarzy czy właścicieli firm, a zyskiwały niemal powszechną akceptację tych, którzy mieli na tym skorzystać, np. licznych beneficjentów reformy rolnej.

Istotą przemian ustrojowych zapoczątkowanych na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku, we wszystkich krajach Europy Środkowo-Wschodniej, było odchodzenie od państwa etatystycznego i wysoce scentralizowanego, w którym równocześnie obowiązywał nierynkowy system gospodarczy. Z uwagi na duży stopień unifikacji istniejących wówczas rozwiązań systemowych, kraje te były pod wieloma względami bardzo do siebie podobne. Z niewielkimi różnicami wszystkie też przyjęły podobny model wychodzenia z poprzedniego systemu. Po latach okazało się, że duży wpływ na kierunki przekształceń, zwłaszcza od przełomu XX i XXI w., wywarła możliwość członkostwa w Unii Europejskiej. Obecnie kraje te mają wprawdzie jednolity system polityczny wsparty gospodarką rynkową, ale są to jedynie ogólne ramy pozwalające na bardzo szeroką interpretację i różne wybory rozwiązań praktycznych.

Przed takim dylematem stanęła również Polska, gdy na przełomie dziewiętej i dziesiątej dekady ubiegłego wieku trzeba było wypełnić treścią praktyczną formułę państwa, w którym miał obowiązywać system gospodarki rynkowej. Wiadomo było tylko, że poprzedni system należało zastąpić właśnie formułą gospodarki rynkowej. Ale skąd czerpać wzorce, gdy świat – nawet ten najbliższy, czyli w europejskim wydaniu – był wówczas w szczegółach poważnie zróżnicowany. Z drugiej jednak strony jednocząca się Europa zmierzała ku licznym rozwiązaniom unifikującym relacje między państwem a gospodarką. Zaczęto tworzyć organy z czasem przekształcane w ponadpaństwowe instytucje unijne o stosunkowo licznych prerogatywach, zwłaszcza ustawodawczych. Polityka regionalna zaczęła natomiast kreować zupełnie nowe relacje między państwem a regionami. To były jednak ogólne kierunki, ku którym Europa miała dopiero zmierzać. Wiedza na ten temat była bardzo ograniczona, a ewentualne decyzje

o udziale Polski w procesach integracji europejskiej rozważano jedynie w wąskich gremiach i nie poddawano ich powszechnej dyskusji.

Procesy jednoczenia się Europy nie stanowiły więc wówczas głównego przedmiotu naszych zainteresowań. J. Kochanowicz wskazuje, że w tym okresie dyskusje toczyły się wokół czterech różnych modeli gospodarczych, w których konkretne przykłady z innych krajów Starego Kontynentu miały raczej pośredni związek z naszymi wyborami. Pierwszym był wariant gospodarki neoliberalnej, kolejne zaś to trzecia droga, czyli model socjaldemokratyczny, następnie społeczna nauka Kościoła i ostatni – państwo rozwojowe na wzór azjatycki. Z tych czterech propozycji najbardziej kompletną i zwartą koncepcją był model gospodarki neoliberalnej, a dodatkowo spełniał też dwie ważne funkcje. Obok funkcji technicznej, w której dostarcza się zbioru wskazówek, w jaki sposób przebudować ustrój gospodarczy, występowała również funkcja perswazyjna. W ramach tej drugiej następowała mobilizacja społeczna na rzecz tworzenia gospodarki rynkowej i osłabienia oraz neutralizowania postaw przeciwnych. Okazało się to szczególnie istotne ze względu na to, że w tamtym okresie żaden z trzech pozostałych projektów nie uzyskał podobnej mocy perswazyjnej (Kochanowicz 1999, s. 12).

Po upływie niemal dwóch dekad od początków transformacji również w relacjach publicystycznych dominuje podobny pogląd. J. Żakowski wskazuje, iż „Porozumienie Centrum, SLD, AWS, PiS ani w gruncie rzeczy żadna inna licząca się partia polityczna – nie sformułowały nigdy programu politycznego w istotnym stopniu alternatywnego wobec wizji wspieranego przez autorytety rządu Tadeusza Mazowieckiego” (Żakowski 2008, s. 37).

Nie tylko więc owa funkcja perswazyjna odegrała wówczas decydującą rolę. Należy też pamiętać, że wśród 21 postulatów gdańskich z sierpnia 1980 r., a także jeszcze podczas obrad Okrągłego Stołu nie było mowy o tak radykalnej zmianie systemu gospodarczego. Wydarzenia, które nastąpiły między 4 czerwca 1989 r. a trzecią dekadą grudnia 1989 r., kiedy to Sejm uchwalił najważniejsze ustawy zmieniające w Polsce ustrój polityczny i gospodarczy, potwierdzają tezy J. Kochanowicza. W tak krótkim okresie trudno było w sposób kompletny i przekonujący przeprowadzić powszechną debatę, w której ścierałyby się różne koncepcje ustrojowe czy bardziej szczegółowe opinie lub poglądy. Czas odgrywał tu decydującą rolę, a zespół kierowany przez Leszka Balcerowicza przedstawił jedyną koncepcję i przekonał do niej Sejm oraz prezydenta. Podstawą tej koncepcji była gospodarka neoliberalna i to ona uzyskała pełną aprobatę demokratycznie wybranych władz w Polsce.

Pełna ocena przyjętej koncepcji i modelu gospodarki w Polsce powinna uwzględniać cztery aspekty: 1. warunki początkowe; 2. wybór strategii; 3. uwarunkowania zewnętrzne; 4. efekty ekonomiczne. Oceny takiej dokonuje autor reform rynkowych w Polsce. Wskazuje w niej na bardzo wąski margines wyboru, określony właśnie stanem wyjściowym naszej gospodarki, a także uwarunkowaniami zewnętrznymi. Dodatkowym czynnikiem ograniczającym dyskusję oraz także rozpatrywanie innych wariantów okazał się czas, który wymuszał duże tem-

po początkowo zmian systemowych, a następnie instytucjonalnych (Balcerowicz 1997, s. 352–386).

Z jednej strony była to pionierska działalność. Nikt wcześniej nie dokonywał bowiem operacji przekształcania systemu nierynkowego w gospodarkę rynkową. Z drugiej zaś należało się oprzeć na sprawdzonych i gotowych wzorcach z krajów, gdzie system ten funkcjonował i przynosił pozytywne efekty. Tak się jednak złożyło, że ostatnie dwie dekady XX w. to renesans gospodarki neoliberalnej w Stanach Zjednoczonych, a także w Unii Europejskiej, szczególnie w takich krajach jak Wielka Brytania, Irlandia oraz Dania i Holandia. Być może więc i ten ogólny trend zadecydował o wyborze kierunku przekształceń w Polsce.

Wybór tej właśnie drogi spowodował w naszym kraju podział na zwolenników i przeciwników obranego kierunku przemian. Nastąpiło to jednak dopiero w kolejnych miesiącach, gdy zaczęły pojawiać się grupy bezrobotnych, a więc tych, którzy tracili swój dotychczasowy status społeczny i materialny. W ten nurt wpisuje się również silnie utrwalony stereotyp, sprowadzający proces przekształceń ustrojowych do tzw. terapii szokowej. Pejoratywny kontekst tej opinii jest wstępem do oceny skutków głębokich zmian w kraju, które doprowadziły do nadmiernego rozwarstwienia dochodowego ludności w Polsce, czyli do dwóch kolejnych stereotypów. Tego typu opinie milcząco zakładają, że to, co działo się w polskiej gospodarce przez kilkadziesiąt lat, było „normalne”. Jeśli skrajny etatyzm i wynikająca z tego wszechobecna interwencja państwa w gospodarce były zastępowane normalnymi mechanizmami rynkowymi, to jest to określane, jako skrajny liberalizm. Nie występowało wcześniej rozwarstwienie dochodowe, w związku z tym jakakolwiek zmiana pod tym względem automatycznie jest utożsamiana z pojawieniem się nadmiernych dysproporcji dochodowych. Podobnie pomija się efekty osiągnięte w poprzednim okresie przez naszą gospodarkę.

Tym schematycznym opiniom brakuje zachowania zasady proporcjonalności, czyli im głębsze zacofanie kraju, tym potrzeba głębszych reform. Nie biorą też pod uwagę najbardziej obiektywnego uzasadnienia upadku poprzedniego systemu. Dramatycznie niski – odbiegający od europejskich standardów – poziom życia był jedną z najważniejszych przyczyn rozpadu całego ustroju politycznego i systemu gospodarczego nie tylko w Polsce, ale we wszystkich krajach Europy Środkowo-Wschodniej, a także w Związku Radzieckim. Poziom życia społeczeństwa jest bowiem efektem wydolności i konkurencyjności gospodarki kraju, która nie rozwija się zgodnie z życzeniami, nawet najbardziej słusznymi, lecz według sprawdzonych reguł i praw rynkowych. Jeśli te prawa się ignoruje, to rezultaty są odmienne od owych, nawet słuszych, życzeń.

Odmienne i zróżnicowane opinie na temat procesów transformacji gospodarczej w Polsce znajdują obiektywne uzasadnienie w głębokich podziałach w tym zakresie, charakteryzujących nasze społeczeństwo. W. Wilczyński wskazuje, że obok rzeczników normalnej gospodarki rynkowej i pomocniczego charakteru państwa wobec tejsze gospodarki występują liczni zwolennicy instytucjonalnej i ciągłej ingerencji państwa w rynek. Czym innym jest – jego zdaniem – doraźna ingerencja państwa, wspomagająca rozwiązanie nabrzmiałego problemu, zgod-

nie z regułami gospodarki rynkowej, a czym innym trwale ograniczanie mechanizmów ekonomicznych. Sądzi też, że popularność głębokiej interwencji państwa w gospodarkę nie jest jedynie reliktem komunizmu, ale ma źródło także w dość częstym przekonaniu o przydatności keynesizmu jako teoretycznej podstawy polityki ekonomicznej okresu transformacji. Dzieje się tak: „Pomimo wyraźnej porażki polityki gospodarczej nawiązującej do wczesnego keynesizmu na przestrzeni ostatniego ćwierćwiecza XX wieku, transformacja w krajach postkomunistycznych, a zwłaszcza w Polsce, jest okresem ostrej walki przeciwstawnych sobie koncepcji ustrojowych i polityczno-gospodarczych. Walka ta nie ogranicza się bynajmniej do konfrontacji koncepcji neoliberalnych z socjaldemokratycznymi. Swój udział ma tu również nacjonalizm gospodarczy o faszystowskich niekiedy korzeniach... W buńczucznych i zwykle ignoranckich wystąpieniach przedstawicieli tego nurtu takie określenia, jak liberał czy *monetarysta*, używane są jako pejoratywne epitety, bez troski o rzeczywistą treść tych pojęć, o zasadność takiej krytyki” (Wilczyński 2005, s. 9–10).

Na nieco innej płaszczyźnie – bardziej psychologicznej – problem ten wyjaśnia A. Kukliński. Bardzo ogólnie określa nasz kraj jako dualny i twierdzi, że istnieją w nim dwa światy oddzielone od siebie luką rozwoju na polską awangardę i polski skansen. Polska awangarda to – zdaniem autora – zbiór osób, przedsiębiorstw i instytucji, które już obecnie doskonale poruszają się na scenie europejskiej i globalnej. W percepcji tej grupy Unia Europejska i Europa federalna są przede wszystkim polem nowych wyzwań, szans i możliwości twórczego działania na wielkiej, bogatej i zmiennej scenie potencjalnego sukcesu technologicznego, gospodarczego, naukowego i kulturowego. Osiągnięcia w tych dziedzinach stanowią najprostszą i najlepszą drogę do wzmocnienia tożsamości narodowej. Z kolei polski skansen to zbiór osób, przedsiębiorstw i instytucji, które bardzo negatywnie oceniają procesy transformacji systemowej oraz perspektywy funkcjonowania Polski jako członka Unii Europejskiej, unii walutowej oraz Europy federalnej. Nie potrafi jednak Kukliński odpowiedzieć na pytanie, czy polski skansen nie może, czy też nie chce podlegać zachodzącym przekształceniom i procesom. Twierdzi, że choć jest to układ mniejszościowy, to jednak bardzo hałaśliwy, usiłujący stworzyć wrażenie, iż można postawić znak równości między polskim skansenem a polską tożsamością. Jest też natarczywie roszczeniowy, próbujący przerzucić na polską awangardę nie tylko koszty obiektywne złego losu historycznego, lecz także własnej nieudolności i arogancji (Kukliński 2004, s. 168, 169).

Można również przyjąć, że u podstaw zróżnicowania zachowań, a co za tym idzie – odmiennych reakcji i decyzji, leży stale utrzymująca się instytucjonalna hybrydalność. Polska nie należy jeszcze do grona krajów o stabilnej gospodarce rynkowej, w której rola jednostki ma określone miejsce w systemie instytucjonalnym. Ten układ jest dopiero w fazie przyspieszonego tworzenia, stąd występują w nim elementy nowe, ale istotną rolę odgrywają także motywy charakterystyczne dla gospodarki nierynkowej i nakazowo-rozdziałczej. Ten dualny system instytucjonalny sprzyja tworzeniu podziału Polski na trzy kategorie: Polskę

kapitałową, etatową i zasiłkową. Są to grupy różniące się pod względem wykształcenia, dochodu i rodzaju wykonywanej pracy. Łączy je natomiast wspólny motyw dostosowania do istniejącej rzeczywistości, który prezentuje jednak różne drogi prowadzące do tego samego celu, a mianowicie: co się opłaca, a co nie. Polska kapitałowa posługuje się mechanizmami rynkowymi, głównym zaś celem jednostki w tej kategorii staje się sprzedanie swoich zasobów (materialnych, wykształcenia, ogólnych kwalifikacji i szczegółowych kompetencji). Polska zasiłkowa wywodzi się głównie z kręgu osób okresowo lub trwale pozbawionych pracy, a logika pozyskiwania dochodów w tej grupie sprowadza się do spełnienia formalnych kryteriów uprawniających do otrzymywania określonych świadczeń. Między tymi dwiema Polskami mieści się trzecia Polska – etatowa. System pozyskiwania dochodów w tej grupie nie jest regulowany przez rynek, lecz przez instytucje oraz kryteria społeczno-ideologiczne. Jak pokazuje praktyka, te właśnie kryteria stanowią przedmiot negocjacji, nacisków i żądań społecznych (Hausner, Marody 1999, s. 133–137).

Transformacja ustrojowa w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, w tym również w Polsce, polega na odchodzeniu od skrajnej formy etatyizmu i zmierzaniu w kierunku gospodarki bardziej liberalnej. Proces ten został zapoczątkowany dopiero w ostatniej dekadzie ubiegłego wieku. Kierunek zmian jest konsekwencją przyczyn, które spowodowały, że poprzedni system nie tylko okazał się niekonkurencyjny w stosunku do gospodarki rynkowej, ale spowodował także, iż poziom naszego życia wyraźnie odbiegał, i nadal odbiega, od przeciętnych warunków w Europie Zachodniej. Jest to jednak stopniowe uwalnianie gospodarki, określane raczej jako wstępne stadium dłuższego procesu, uznawanego w praktyce za transformację gospodarczą. Pierwszy jej etap zakończył się dla 10 krajów Europy Środkowo-Wschodniej poszerzeniem Unii Europejskiej 1 maja 2004 r. oraz 1 stycznia 2007 r. Trudno jest porównywać charakter tych przekształceń ze współczesnym poszerzaniem wolności gospodarczej wśród państw, w których system rynkowy funkcjonował od dziesięcioleci, a demokracja parlamentarna jeszcze dłużej. Tam owe procesy szczególnie się nasiliły w trzech ostatnich dekadach ubiegłego wieku. Zostały więc zapoczątkowane nie tylko o około 10 lat wcześniej niż u nas, ale trafiły też na bardziej rozwinięte formy liberalizmu w gospodarce i do krajów o większych tradycjach oraz doświadczeniach w tym zakresie. Należy o tym pamiętać, przystępując do badań porównawczych między krajami z tzw. dawnej UE a jej nowymi członkami, którzy wywodzą się z zupełnie innego systemu politycznego i gospodarczego.

### **Cel, przedmiot i zakres badań**

Celem badań była identyfikacja i pomiar postępującej wolności ekonomicznej w krajach Unii Europejskiej na przełomie XX i XXI w. Na tym tle szczególną uwagę zwrócono na kierunek, tempo oraz skalę zmian zachodzących w polskiej gospodarce. W ten sposób uzyskano możliwie najbardziej obiektywną ocenę poziomu liberalizmu w naszej gospodarce, a także właściwy dystans do postępują-



cych procesów liberalizacji. Założono też, że prawidłową ocenę polskiej gospodarki pod tym względem można uzyskać tylko wówczas, gdy analizy dokonamy na tle innych krajów europejskich. Przyjęte tezy spełniały kryteria badań wolności ekonomicznej, które są prowadzone od 1995 r. przez Heritage Foundation i Wall Street Journal (Index 2008). Z tego źródła pochodził też materiał badawczy wykorzystany w prezentowanej pracy.

Na łączny wskaźnik (indeks) wolności gospodarczej składa się średnia ocena dziesięciu różnych cech – kryteriów bardziej szczegółowych. Każda cecha może być oceniona w skali od 0 do 100 pkt. Teoretycznie pełna swoboda (wolność) gospodarcza oznacza możliwość przyznania 100 pkt. Średni wskaźnik uzyskany z wszystkich 10 cech pozwala natomiast ocenić kraj pod względem stopnia liberalizmu (wolności) gospodarki lub poziomu etatyzmu. Im większa liczba punktów w całym rankingu, tym gospodarka bardziej liberalna. W miarę jak poziom wolności gospodarczej maleje, równocześnie obniża się liczba przyznawanych punktów, a gospodarka ma charakter coraz bardziej etatystyczny<sup>2</sup>. Ocena taka ma jednak charakter względny, to znaczy wynik musi być przedstawiony na tle innych krajów. Dopiero wówczas jest on bardziej wiarygodny i obiektywny.

Kryteria szczegółowe, poddane ocenie, można podzielić na dwie różne grupy. Pierwszą stanowią dwie cechy – w znacznym stopniu zunifikowane w systemie prawnym Unii Europejskiej – polityka handlowa oraz polityka monetarna. Drugą grupę stanowi osiem właściwości, które kształtują się w zależności od kraju bardziej indywidualnie: swoboda prowadzenia biznesu, system podatkowy, udział państwa (budżetu) w wydatkach, swoboda inwestycji, swoboda systemu finansowego, ochrona praw własności, poziom korupcji oraz wolność rynku pracy.

Analizę postępujących zmian pod względem poziomu wolności gospodarczej przeprowadzono oddzielnie dla grupy 15 krajów tzw. dawnej UE. Do bardziej szczegółowej oceny przemian w Polsce wybrano – jako grupę porównawczą – siedem krajów, które wraz z Polską (Maltę i Cypr pominięto w badaniach) 1 maja 2004 r. wstąpiły do UE, a także Rumunię i Bułgarię, które członkami Wspólnot Europejskich zostały 1 stycznia 2007 r. Wstępną ocenę obecnego poziomu liberalizmu, a także wnioski wynikające z badań zaprezentowano wspólnie dla obydwu grup. Uznano ponadto, że prawidłową ocenę kierunku zmian można dokonać na podstawie wyników z trzech wybranych lat: 1996, 2000 oraz 2008<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Ranking uwzględnia podział na pięć typów gospodarek: 80–100 punktów – gospodarka wolna (liberalna), 70–79,9 – gospodarka wolna w przeważającej części (w dominującej części liberalna), 60–69,9 – gospodarka umiarkowanie wolna (typ pośredni), 50–59,9 – gospodarka ograniczona w przeważającej części (umiarkowanie etatystyczna), 0–49,9 – gospodarka uciskana, represjonowana, tłumiona (etatystyczna).

<sup>3</sup> W prezentowanym tekście analizą objęto wyniki rankingu z lat 1996–2008, ponieważ w 1995 r. nie podano wyników z pięciu krajów tzw. dawnej UE (Dania, Holandia, Luksemburg, Finlandia oraz Belgia), a także z trzech krajów – nowych członków UE (Litwy, Łotwy i Słowenii). Wyniki są publikowane na podstawie danych statystycznych uzyskanych sprzed dwóch lat, czyli ranking z 2008 r. dotyczy w istocie danych z 2006 r.

## Ogólny poziom liberalizmu oraz procesy liberalizacji w gospodarkach krajów UE

W okresie, gdy w Polsce wkraczaliśmy w schyłkową epokę Gierka, w Europie Zachodniej, Stanach Zjednoczonych, a także w wielu innych krajach odradzał się w praktyce gospodarczej nurt liberalny. Przyjmuje się, że początkiem tego etapu przemian w gospodarkach krajów europejskich były reformy wprowadzone przez Margaret Thatcher pod koniec lat siedemdziesiątych ubiegłego wieku. Cele tej polityki gospodarczej publikowane były w formie manifestów wyborczych Partii Konserwatywnej w latach 1979, 1983 i 1987. W kolejnych wyborach partia uzyskiwała duże poparcie społeczne i w efekcie zdobywała dominującą pozycję w parlamencie: 53,4%, 61,1% oraz 57,9% miejsc. Polityka liberalna okazała się dla Brytyjczyków bardzo popularna. Celem podstawowym było wyprowadzenie Wielkiej Brytanii z kryzysu i zapewnienie rozwoju poprzez zmianę systemu gospodarczego, a w szczególności przejście na stałe z gospodarki mieszanej (*mixed economy*) i państwa opiekuńczego (*welfare state*) do gospodarki liberalnej. Realizacja tych podstawowych zadań była rozłożona w czasie, co zaowocowało długookresowym wzrostem gospodarczym i poprawą konkurencyjności kraju (Horodecka 2008, s. 112).

Ocena procesów liberalizacji gospodarki wyłącznie na podstawie jednego kraju, w dodatku tak tradycyjnego pod tym względem jak Wielka Brytania, może jednak prowadzić do błędnych wniosków. Postępując więc zgodnie z założeniami metodycznymi, analizie poddano przemiany w krajach Unii Europejskiej na przestrzeni kilkunastu ostatnich lat i dopiero na tej podstawie określono charakter omawianych procesów.

W 2008 r. najbardziej liberalną gospodarką w Unii Europejskiej charakteryzowała się Irlandia ze średnią liczbą punktów 82,4 (tab. 1), natomiast Polska z liczbą punktów 59,49 (tab. 2) została oceniona jako jedyny kraj w UE o gospodarce umiarkowanie etatystycznej. Pozostałe państwa zostały uznane jako w dominującej części liberalne (11 krajów, w tym dwa, Estonia i Litwa, z Europy Środkowo-Wschodniej) oraz jako typ pośredni, czyli gospodarka zaledwie umiarkowanie wolna (12 krajów, w tym pięć z tzw. dawnej UE: Austria, Francja, Portugalia, Włochy i Grecja).

W ramach pierwszej grupy cech szczegółowych – tych najbardziej prawnie zunifikowanych w UE – wszystkie kraje zostały podsumowane bardzo podobnie. W 2008 r. polityka handlowa (biorąc za podstawę cła, bariery pozaclowe, dopłaty do rolnictwa, ograniczenia importu pewnych dóbr itd.) we wszystkich krajach UE, w tym i w Polsce, została wyceniona niemal identycznie – na 86 pkt. Jedynie Francja, Włochy oraz Grecja uzyskały nieco mniej – 81 pkt. Większe różnice występują pod względem oceny wolności monetarnej. Jest to efekt istniejących dysproporcji w poziomie inflacji, a także – niewielkiego wprawdzie, ale jednak – administracyjnego wpływania na ceny. Polskę notowano tu również bardzo wysoko, na 82,26 pkt, i w związku z tym bliżej nam w ocenie poziomu wolności monetarnej do kraju najbardziej liberalnego pod tym względem – Finlandii

z 88,45 pkt – aniżeli do Rumunii, którą oceniono jedynie na 72,48 pkt. Dystans wynikający z tej cechy między skrajnie różniącymi się krajami wynosił więc ok. 16 pkt (Index 2008).

W grupie ośmiu kolejnych cech, które w ramach Unii Europejskiej nie podlegają unifikacji prawnej w takim stopniu jak dwie pierwsze, dysproporcje między biegunowymi ocenami były już znacznie większe. Pierwsze kryterium stanowił tu stopień swobody (wolność) biznesu. Ocenie poddawano sposób zakładania, funkcjonowania i zamykania firm, a dokładniej – występujące ograniczenia i regulacje prawne. Podstawą otrzymania punktów była natomiast średnia liczba dni potrzebnych do założenia firmy, liczba procedur oraz dni niezbędnych dla uzyskania licencji biznesowej, a także liczba dni konieczna do zamknięcia przedsiębiorstwa. Najbardziej liberalnym krajem pod tym względem w 2008 r. była Dania z 99,9 pkt. Największe ograniczenia administracyjne w Unii Europejskiej – wycenione na 54,05 pkt – wystąpiły natomiast w Polsce. Należy też podkreślić bardzo wyraźny dystans między oceną naszego kraju a kolejnym – Czechami, które oszacowano na 63,9 pkt. Pod względem swobody prowadzenia biznesu jeszcze tylko trzy oceniono poniżej 70 pkt: Bułgarię – na 67,5, Słowację – na 69,3 oraz Grecję – na 69,5, natomiast 10 krajów mieści się w przedziale 70–80, a 12 powyżej 80 pkt. Polska wyraźnie więc odbiega od standardów stosowanych przy zakładaniu, funkcjonowaniu oraz zamykaniu firm – i to nawet wśród nowych członków Unii Europejskiej. Dysproporcje między Polską z Danią wyniosły prawie 46 pkt.

System podatkowy to kolejne kryterium oceny wolności gospodarczej. Pod tym względem grupę najbardziej liberalną tworzy sześć krajów z tzw. nowej UE. Wszystkie zostały ocenione powyżej 80 pkt: Słowacja – 89,4, Litwa – 86,3, Estonia – 86, Rumunia – 85,6, Łotwa – 83,4 oraz Bułgaria – 82,7 pkt. Polska z liczbą 68,6 pkt, pod względem wolności podatkowej okazała się państwem bardziej liberalnym prawie od wszystkich (14) tzw. dawnych członków UE. Jedynie Irlandia (71,5 pkt) była tu notowana jako kraj bardziej liberalny od Polski. Wśród nowych członków UE tylko Słowenia – 62,4 pkt – została oszacowana jako mniej liberalna od Polski. Skala rozpiętości między skrajnymi ocenami wyniosła w 2008 r. – prawie 55 pkt.

Kolejne sześć kryteriów oceny wolności gospodarczej to: udział wydatków budżetu państwa w odniesieniu do PKB; swoboda napływu i traktowania obcego kapitału; wolność finansowa, czyli konkurencyjność banków i towarzystw ubezpieczeniowych oraz dostęp do rynków pieniężnych; przestrzeganie prawa własności; poziom korupcji oraz wolność rynku pracy. Wszystkie te cechy są bardzo zróżnicowane, jeśli chodzi o skrajne oceny (od 65 do ok. 40 pkt), a Polska najczęściej jest zaliczana do grona krajów najmniej liberalnych.

Bez dyskusyjny wydaje się więc fakt, że gospodarka polska jest nie tylko najbardziej etatystycznym krajem w Unii Europejskiej, a jedyne wyraźne cechy charakterystyczne dla liberalizmu są efektem unijnej unifikacji prawnej. Wysoki poziom liberalizmu w polityce handlowej i polityce monetarnej są tego najbardziej widocznym dowodem.

## Procesy liberalizacji w 15 krajach tzw. dawnej Unii Europejskiej

Z analizy danych w tabeli 1 wynika, że w okresie objętym badaniami wśród krajów tzw. dawnej UE dominują postępujące procesy liberalizacji w gospodarce. Jeśli w 1996 r. jedynie w dwóch krajach (W. Brytania i Luksemburg) prowadzono gospodarkę w dominującej części liberalną, to w 2000 r. do tego grona dołączyły kolejne dwa (Irlandia oraz Holandia). Z kolei w 2008 r. jedno państwo (Irlandia) zostało nawet zaliczone do bardzo nielicznego grona państw na świecie, w których poziom wolności gospodarczej został oceniony powyżej 80 pkt (82,4), czyli uznano, że gospodarka jest tam wolna (liberalna). W tym samym roku dziewięć kolejnych krajów posiadało status gospodarki w dominującej części liberalnej, a Hiszpania bardzo zbliżyła się do tego poziomu. Jedynie więc pięciu „starych” członków UE charakteryzowało się gospodarką określaną jednoznacznie jako umiarkowanie wolną (tzw. typ pośredni).

Tab. 1. Poziom wolności gospodarczej w 15 krajach tzw. dawnej UE w latach 1996–2008 (według malejącego poziomu w 2008 r.)

Wyszczególnienie	2008		2000		1996	
	liczba pkt (%)	miejsce	liczba pkt (%)	miejsce	liczba pkt (%)	miejsce
1. Irlandia	82,4	1	76,1	3	68,5	6
2. W. Brytania	79,6	2	77,3	1	76,4	1
3. Dania	79,2	3	68,3	6	67,3	7
4. Holandia	76,8	4	70,4	4	69,4	3
5. Luksemburg	75,2	5	76,4	2	72,5	2
6. Finlandia	74,8	6	64,3	11	63,7	10
7. Belgia	71,5	7	63,5	12	66,0	8
8. Niemcy	71,2	8	65,7	8	69,2	4
9. Szwecja	70,4	9	65,1	10	61,9	12
10. Austria	70,0	10	68,4	5	68,9	5
11. Hiszpania	69,7	11	65,9	7	59,6	15
12. Francja	65,4	12	57,4	15	63,7	11
13. Portugalia	64,3	13	65,5	9	64,5	9
14. Włochy	62,5	14	61,9	13	60,8	13
15. Grecja	60,1	15	61,0	14	60,5	14

Źródło: zestawienie własne na podstawie: Index of Economic Freedom 2008, The Heritage Foundation oraz The Wall Street Journal; [www.heritage.org/research/features/index/](http://www.heritage.org/research/features/index/), 10 października 2008 r.

Bardziej szczegółowa analiza pokazuje, że większość krajów należy do grupy, w której wzrósł poziom wolności gospodarczej, chociaż niewątpliwie najbardziej wyraźnym przykładem jest tu Irlandia. Indeks powiększył się tam z 68,5 do 82,4 pkt i tym samym Irlandia pod względem poziomu liberalizmu przesunęła się z szóstego miejsca w 1996 r. na pierwsze w 2008 r.

Za główne źródło sukcesów Irlandii uznaje się jednak nie jednostronnie postępujący proces liberalizacji, ale umiejętne pogodzenie mechanizmów rynkowych z elementami interwencji państwa. Ten kraj nie jest liberalny w rozumieniu tra-

dycyjnej ekonomii klasycznej (Heller, Ewertowska 2008, s. 127–128). Z jednej strony mamy bowiem do czynienia z inicjatywami o charakterze neoliberalnym:

- wyraźną i jednoznaczną kontrolę budżetu państwa, której priorytetem jest racjonalizacja wydatków i oszczędność;
- prywatyzację i obniżenie podatków w celu zwiększenia inicjatywy ze strony jednostek gospodarczych;
- powolny wzrost płac wsparty również obniżaniem pozapłacowych kosztów pracy.

Z drugiej natomiast występują ważne elementy bezpośredniego interwencjonizmu państwa:

- priorytetowe traktowanie przyszłościowych dziedzin przemysłu, które jednak naruszało zasadę równego traktowania podmiotów gospodarczych;
- prawo do korzystania z niskiej stopy podatku od zysków zastosowano do wybranych usług i wyrobów, co jest wprawdzie niezgodne z kanonem doktryny neoliberalnej, ale przyspieszało proces restrukturyzacji gospodarki w oczekiwanym – nowoczesnym – kierunku;
- stosowanie ulg inwestycyjnych sterowanych też zgodnie z polityką strukturalną, co według nurtu neoliberalnego zakłócało wolną konkurencję.

Irlandia jest więc wprawdzie najbardziej liberalnym krajem w Europie, pomimo że nie zrezygnowała z wykorzystywania instrumentów niemających nic wspólnego z ideą wolności gospodarczej. Podobnie należy też oceniać współczesny liberalizm gospodarczy w państwach europejskich, które poziomem interwencji w gospodarce (etatyzmu) wyraźnie dominują nad Irlandią, a pomimo to są oceniane jako w dominującej części liberalne. Nie można też nie zauważyć, że cztery kraje (Francja, Portugalia, Włochy oraz Grecja) utrzymują się na dolnym poziomie gospodarki określanej jako typ pośredni, czyli gospodarka umiarkowanie wolna. Są to więc kraje najbardziej zbliżone do gospodarki etatystycznej. Należy podkreślić, że z przedstawionej punktacji wynika, iż Francja w 2000 r. (57,4 pkt) oraz Hiszpania w 1996 r. (59,6 pkt) zostały nawet zaliczone do grona krajów umiarkowanie etatystycznych, czyli gospodarka była tam wówczas w przeważającej części ograniczona.

### **Liberalizacja gospodarki polskiej na tle innych krajów Europy Środkowo-Wschodniej**

Biorąc pod uwagę obiektywnie istniejące opinie na temat nadmiernej liberalizacji naszej gospodarki, a także mając na względzie uwarunkowania instytucjonalne, leżące u podstaw kreowania zachowań różnych grup ludności w Polsce, konieczne jest podjęcie próby zweryfikowania tych ocen. W tym celu przeprowadzono badania, których efekty przedstawiono w tabeli 2. Wyniki wskazują, że w prezentowanym okresie łączny poziom wolności gospodarczej w Polsce poprawił się z 57,78% w 1996 r. do 59,49% w 2008 r. Jeśli jednak porównamy je z wynikami innych krajów, to okazuje się, iż postęp ten jest relatywnie wolniejszy, a nawet znikomy. W 1996 r. Polska pod względem wolności gospodarczej

znajdowała się – wśród dziesięciu porównywanych państw – na trzecim miejscu: za Czechami i Estonią. W całej grupie dominował wówczas typ gospodarki umiarkowanie etatystycznej (pięć krajów, w tym również była Polska) oraz etatystycznej (trzy kraje: Litwa, Bułgaria i Rumunia).

W 2000 r. w gronie krajów z gospodarką etatystyczną pozostawała jedynie Bułgaria, cztery zaś były określane jako umiarkowanie etatystyczne, w tym również Polska. Pod względem poziomu swobód gospodarczych wyprzedziły nas trzy kolejne, Węgry, Łotwa oraz Litwa, i znajdowaliśmy się wówczas na szóstym miejscu w rankingu. Po upływie następnych kilku lat – w 2008 r. – Polska uplasowała się na ostatnim miejscu wśród wszystkich dziesięciu krajów Europy Środkowo-Wschodniej. W tym roku gospodarka w Estonii i na Litwie jest oceniana jako w dominującej części liberalna, a w pozostałych (poza Polską, która nadal jest w grupie umiarkowanie etatystycznej) widać coraz więcej cech gospodarki liberalnej.

Tab. 2. Poziom wolności gospodarczej w krajach Europy Środkowo-Wschodniej w latach 1996–2008 (według malejącego poziomu w 2008 r.)<sup>4</sup>

Wyszczególnienie	2008		2000		1996	
	liczba pkt (%)	miejsce	liczba pkt (%)	miejsce	liczba pkt (%)	miejsce
1. Estonia	77,78	1	69,93	1	65,40	2
2. Litwa	70,80	2	61,90	5	49,66	8
3. Słowacja	68,74	3	53,77	8	57,61	4
4. Czechy	68,52	4	68,64	2	68,13	1
5. Łotwa	68,33	5	63,38	4	54,99	6
6. Węgry	67,25	6	64,38	3	56,82	5
7. Bułgaria	62,92	7	47,34	10	48,58	9
8. Rumunia	61,53	8	52,08	9	46,20	10
9. Słowenia	60,58	9	58,32	7	50,38	7
10. Polska	59,49	10	59,95	6	57,78	3

Źródło: zestawienie własne na podstawie: Index of Economic Freedom 2008, The Heritage Foundation and The Wall Street Journal [www.heritage.org](http://www.heritage.org), [www.heritage.org/research/features/index/](http://www.heritage.org/research/features/index/) 3 września 2008 r.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że w rankingu pod względem poziomu wolności gospodarczej z 2008 r. Polska znalazła się na ostatnim miejscu wśród wszystkich 27 krajów Unii Europejskiej. Z liczbą 59,49% pkt jest jedynym krajem w UE, którego gospodarka jest oceniana jako ograniczona w przeważającej części, czyli wprawdzie umiarkowanie, ale jednak etatystyczna. W ten sposób możemy porównywać się raczej z licznym gronem krajów pozaeuropejskich, a nie z tymi, które należą do Unii Europejskiej. Z badań prowadzonych przez Heritage Foundation i Wall Street Journal wynika, że w 2008 r. pod względem poziomu wolności gospodarczej najbliższymi nam do: Kenii, Tunezji, Egiptu, Dominikany, Mołdowy, Sri Lanki, Senegalu, Pakistanu, Mozambiku i kilku innych (Index 2008).

<sup>4</sup> Ranking uwzględnia podział na pięć typów gospodarek (patrz: przypis 2).

Należy więc zweryfikować pojawiające się – zwłaszcza w publicystyce – obiegowe opinie o skrajnym liberalizmie polskiej gospodarki. Naturalnie wychodząc z systemu gospodarki nierynkowej wybrano właśnie proces liberalizacji, ale na tle innych krajów, które były w podobnej sytuacji, trudno nie zauważyć, że w Polsce poziom etatyzmu jest jeszcze stosunkowo wysoki.

Pojawiają się też opinie, że to właśnie wysoki poziom etatyzmu w Polsce był przyczyną łagodnego przebiegu kryzysu, natomiast jego katastrofalne rozmiary na Litwie, Łotwie i w Estonii to efekt wysokiego poziomu liberalizmu w tych krajach. Zbyt proste i łatwe wydaje się jednak takie wyjaśnienie. Stosunkowo duże zróżnicowanie rozmiarów kryzysu między „bałtyckimi tygrysami” a na przykład Polską ma liczne przyczyny. Wydaje się, iż do ważniejszych można zaliczyć również konsekwencje wynikające z pewnych różnic w polityce monetarnej. Wszystkie trzy kraje bałtyckie przyjęły odmienną od Polski koncepcję wchodzenia do strefy euro i już na kilka lat przed obowiązującym dwuletnim okresem w ramach ERM II wprowadziły system kursu sztywnego (Łotwa od 1994 r.) lub system izby walutowej (Estonia od 1992 r., Litwa od 1994 r.). Polska natomiast od 2000 r. przyjęła system kursu płynnego i dzięki temu na przełomie lat 2008/2009 było możliwe osłabienie złotego nawet o ponad 30%. W konsekwencji w naszym kraju nastąpiła wyraźna poprawa w relacjach między eksportem a importem i w związku z tym w 2009 r. odnotowuje się wprawdzie niewielki, ale jednak wzrost gospodarczy. Takiej możliwości nie miały państwa bałtyckie. Tam ze względu na usztywnienie waluty nastąpiło załamanie eksportu, co przy malejącym popycie wewnętrznym zaowocowało dramatycznym obniżeniem PKB.

System kursu płynnego można zaliczyć raczej do koncepcji liberalnych, natomiast usztywnienie kursu waluty krajowej to rozwiązanie z repertuaru instrumentów etatystycznych. Już tylko na tym przykładzie widać, że przyczyną kryzysu nie musi być wyłącznie „nadmiar” liberalizmu. Nie należy jednak wykluczać, iż dokładniejsze diagnozy wskażą również na rozwiązania liberalne jako sprawców obecnego kryzysu w gospodarkach krajów europejskich.

Za takim wyjaśnieniem świadczą też przyjęte metody wychodzenia z kryzysu. W przeważającej części są to rozwiązania etatystyczne, określane też jako neokeynesizm. Ich główną przesłanką jest wzmocnienie popytu drogą bezpośredniego zasilania banków oraz niektórych branż produkcyjnych, np. przemysłu samochodowego w Niemczech. W połowie 2009 r. nie wiadomo jednak, jakimi konsekwencjami dla budżetów zakończą się te inicjatywy. Oczekiwany wzrost deficytu i związane z tym rosnące zadłużenie krajów nie muszą jednak natrafić na okres ponownego pojawienia się fazy wzrostu cyklu koniunkturalnego. W tej sytuacji konsekwencje dzisiejszych decyzji mogą nie tylko nie przynieść oczekiwanych pozytywnych efektów, ale jeśli równocześnie wywołają zbyt wysoką inflację, to ich skutki okażą się całkowicie odmienne od oczekiwanych. Są to jednak wyłącznie spekulacje, które nie muszą potwierdzić się w praktyce, należy je jednak uwzględniać równolegle i niezależnie od prognoz pozytywnych.

Z tego samego założenia wychodzą władze w Polsce, gdzie przyjmowane jest inne podejście. Przewiduje się w nim przede wszystkim ograniczanie wydatków publicznych i minimalizowanie rosnącego jednak deficytu budżetowego. Ponownie więc dominuje u nas koncepcja z repertuaru rozwiązań liberalnych, natomiast w krajach bardziej liberalnych od naszego przyjmuje się rozwiązania etatystyczne. O tym, które z nich okażą się bardziej skuteczne, rozstrzygnie jednak czas.

Oczekiwanie na szybką odpowiedź na to pytanie wynikają nie tylko z przesłanek praktycznych – im szybciej ona się pojawi, tym krócej będzie trwał kryzys – ale mają też ważne uzasadnienie teoretyczne. Jeśli najbardziej znaczący zwrot w ekonomii klasycznej wywołał Wielki Kryzys Światowy z przełomu lat dwudziestych i trzydziestych ubiegłego wieku, to odwrót od zapoczątkowanego wówczas keynesizmu i ponowny renesans gospodarki liberalnej wynikał z kryzysów energetycznych i gospodarczych (powszechna stagflacja) w latach siedemdziesiątych XX w. Były to więc fundamentalne zmiany, które na wiele lat wyznaczały kierunki badań i priorytety w ekonomii, a w praktyce gospodarczej zaowocowały niewątpliwie niespotykanym wcześniej tempem rozwoju.

Kryzys, który ujawnił się w połowie 2007 r., przynosi więc podobne oczekiwania. Nie ulega więc wątpliwości, że działania rządów poddawane już są, i nadal będą, licznym ocenom. Podstawowym problemem, ograniczającym, a nawet uniemożliwiającym pełną ocenę obranych metod wyjścia z kryzysu, jest czynnik czasu. Wiadomo, iż w gospodarce stosunkowo łatwo osiągnąć krótkotrwałe efekty, natomiast znacznie trudniej utrwalić pozytywne tendencje w okresie średnim lub długim, a o takie zmiany w obecnej sytuacji przecież chodzi. Nawet odwrócenie niekorzystnych procesów bezwzględного obniżania PKB czy zahamowanie tempa wzrostu bezrobocia o niczym jeszcze nie muszą świadczyć, chociaż z drugiej strony może to być pierwszym symptomem korzystnych zmian. Jednak dopiero utrwalenie tych tendencji staje się dowodem weryfikującym przyjęte wcześniej założenia teoretyczne. Jak dotychczas żadne nowe teorie się nie pojawiły. Dyskusja toczy się jedynie wokół uznanych wcześniej metod etatystycznych lub liberalnych.

## **Podsumowanie i wnioski**

Przeprowadzone badania wskazują, iż współcześnie nie ma w Europie kraju, w którym liberalizm lub etatyzm występowałby w czystej albo w pełnej postaci. Nawet najbardziej liberalna Irlandia wykorzystywała elementy etatyzmu – i to na długo przed pojawieniem się kryzysu gospodarczego w 2007 r. Można sformułować nawet dalej idący wniosek, że obok metod liberalnych to właśnie etatyzm przyczynił się do przyspieszenia rozwoju gospodarczego w tym kraju. Administracyjny wybór priorytetowych dziedzin w gospodarce oraz ich uprzywilejowanie ulgami inwestycyjnymi i podatkowymi jest tego najbardziej klasycznym przykładem. Z kolei Polska – której gospodarka jako jedynej kraju spośród wszystkich członków UE została oceniona wprawdzie jako umiarkowanie,



ale jednak etatystyczna – wybiera również drogi liberalne, np. w polityce monetarnej. Z punktu widzenia doboru instrumentów etatystycznych lub liberalnych, podejście poszczególnych państw jest więc dość elastyczne. Wynika z tego, że w praktyce gospodarczej krajów UE nie ma doktrynalnego wybierania rozwiązań wyłącznie liberalnych lub jedynie etatystycznych. Istnieje natomiast względna dominacja etatyzmu lub liberalizmu, a o rozwoju gospodarczym i jego trwałości decyduje dobór konkretnych, często bardzo szczegółowych rozwiązań, których efekty ujawniają się niekiedy po latach i w określonych okolicznościach.

Ten wniosek wydaje się pośrednio wykluczać proste utożsamianie przyczyn współczesnego kryzysu gospodarczego wyłącznie z nadmiarem metod liberalnych w gospodarce. Takie sugestie nasuwają się jednak dlatego, że kryzys jest szczególnie widoczny właśnie w liberalnych gospodarkach, ale chociaż Hiszpania i Francja nie należą do grona takich państw, to kryzys jest tam również poważny.

Badania wskazują, iż także rozwiązania o charakterze etatystycznym mogą mieć rezultat kryzysogenny. Przykład stanowi usztywnienie kursu walutowego w krajach nadbałtyckich i w konsekwencji załamanie eksportu. Z kolei upłynnienie kursu waluty w Polsce, a więc instrument liberalny, jest jednym z ważnych czynników łagodzących skutki kryzysu. Tak znaczące różnice w efektach tych odmiennych metod wykorzystywanych w polityce monetarnej ujawniły się jednak dopiero w warunkach kryzysowych, a więc po wielu latach od ich zastosowania.

Z doboru sposobów wychodzenia z kryzysu wynika też, że kraje bardziej liberalne (Irlandia) i mniej liberalne (Francja) przyjmują w dominującej części rozwiązania etatystyczne. Z kolei kraj najbardziej etatystyczny (Polska) przyjmuje rozwiązania liberalne. Jest to jednak tylko pozorna elastyczność. Przeważa bowiem pogląd, iż bardziej skuteczne powinny okazać się metody będące rezultatem bezpośredniej interwencji państwa, a więc bliższe etatyzmowi. Nie wiadomo jednak, do jakich skutków owa polityka antykryzysowa doprowadzi. Jedynie czas pozwoli na weryfikację obranych metod.

1. W 15 krajach „dawnej” UE w latach 1996–2008 zarysował się wyraźny podział na dwie grupy. Pierwszą jest ta liczniejsza, składająca się z 10 krajów, w których występuje nie tylko stosunkowo wysoki poziom liberalizmu, ale widoczny jest też postępujący proces liberalizacji. W gronie tym są też dwa kraje z Europy Środkowo-Wschodniej (Estonia i Litwa). W drugiej grupie znajdują się: Hiszpania, Francja, Portugalia, Włochy i Grecja, i są to reprezentanci gospodarki umiarkowanie wolnej, a więc bardzo zbliżonej do etatystycznej. Grono to uzupełniają też pozostałe państwa z Europy Środkowo-Wschodniej.

2. Poziom wolności gospodarczej oceniony za pomocą 10 różniących się kryteriów wskazuje, że w Polsce stosunkowo wysoki poziom liberalizmu (powyżej 80 pkt) został osiągnięty jedynie w polityce handlowej oraz w polityce monetarnej, czyli w dwóch dziedzinach objętych unifikacją prawną w obrębie Unii Europejskiej. Z pozostałych ośmiu kryteriów, które są w decydującym stopniu uzależnione od wewnętrznych decyzji krajowych, jedynie wolność podatkowa

Polski (68,6 pkt) mieści się na przeciętnym poziomie liberalizmu UE. W siedmiu kolejnych kryteriach nasz kraj w 2008 r. był oceniany na ogół jako najbardziej etatystyczny spośród wszystkich członków Unii Europejskiej. Wynika z tego, że źródłem oraz inicjatorem polskiego liberalizmu w gospodarce jest w dominującej części Unia Europejska, a nie nasz rodzimy projekt.

3. Na początku okresu transformacji Polska należała do grona państw, w których liberalizm w gospodarce był relatywnie zaawansowany dość wysoko. Po kilku latach okazało się jednak, że we wszystkich krajach Europy Środkowo-Wschodniej liberalizacja postępuje znacznie szybciej niż u nas. W tej sytuacji trudno jest utożsamiać gospodarkę polską z zaawansowanym bądź nadmiernym liberalizmem. Jest to – zgodnie ze współczesnymi standardami – raczej gospodarka etatystyczna, z pewnymi, i to jedynie nielicznymi, elementami liberalizmu. Wbrew oczekiwaniom oraz wielu współczesnym opiniom przemiany zapoczątkowane w 1990 r. nie zaowocowały w Polsce pełnym wprowadzeniem liberalnych i rynkowych mechanizmów gospodarczych. Wprawdzie są to zmiany istotne, ale mieszczą się one jedynie w bardzo szerokich ramach systemu rynkowego i demokracji liberalnej.

4. Gospodarka polska przed przełomem z 1990 r. charakteryzowała się bardzo wysokim stopniem etatyzmu. W połączeniu z obowiązującym wówczas systemem nierynkowym doprowadziło to do wyraźnego zachwiania relacji między nadmiernie etatystycznym modelem państwa a realnie istniejącymi, nawet już wówczas, możliwościami liberalizacji w gospodarce. Ze względu na uwarunkowania historyczne model państwa etatystycznego stał się swoistym paradygmatem – i to zarówno w nauce, jak i praktyce gospodarczej. Z jednej strony należymy do grona krajów o najbardziej etatystycznej gospodarce w Europie, z drugiej zaś słyhać znaczące opinie – zarówno w kręgach naukowych, jak i politycznych, a także w publicystyce – o nadmiernej liberalizacji gospodarki w Polsce. Jest to więc swoisty paradoks, który ma głębokie uzasadnienie psychologiczne i z pewnością mógłby być przedmiotem odrębnych badań.

## Literatura

- Balcerowicz L., 1997, *Socjalizm, kapitalizm, transformacja: szkice z przełomu epok*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Hausner J., Marody M. (red.), 1999, *Trzy Polski: Potencjał i bariery integracji z Unią Europejską, EU-monitoring III*, Warszawa: Fundacja Ericha Brosta przy Fundacji im. Friedricha Eberta.
- Heller J., Ewertowska E., 2008, „Makroekonomiczne uwarunkowania i efekty wzrostu gospodarczego w Irlandii”, *Gospodarka Narodowa*, nr 5–6, s. 111–130.
- Horodecka A., 2008, *Ewolucja celów polityki gospodarczej*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Index of Economic Freedom 2008, The Heritage Foundation and The Wall Street Journal [www.heritage.org](http://www.heritage.org) <http://www.heritage.org/research/features/index/3.09.2008>.

- Jarmołowicz W. (red.), 2008, *Podstawy makroekonomii*, Poznań: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu.
- Kochanowicz J., 1999, *Ekonomia polityczna konsolidacji reform*, Warszawa: Raport Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, nr 29.
- Kukliński A., 2004, „Polityka spójności wobec wyzwań procesów globalizacyjnych. Refleksje dyskusyjne”, w: T.G. Grosse (red.), *Polska wobec nowej polityki spójności Unii Europejskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, s. 161–170.
- Wilczyński W., 2005, *Polski przełom ustrojowy 1989–2005. Ekonomia epoki transformacji*, Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu.
- Żakowski J., „Autorytety 2008”, *Polityka*, nr 48 (2682), 29 listopada 2008 r.

## LIBERALISM AND STATISM IN THE ECONOMIC PRACTICE OF EUROPEAN UNION COUNTRIES

The aim of the research was to identify and measure the level of economic freedom across the EU at the turn of the 20<sup>th</sup> and 21<sup>st</sup> centuries. Special attention was paid to the changes in (i.e. liberalization of) the Polish economy. The basis of the comparative analysis between the 25 EU countries (excluding Malta and Cyprus) was provided by data acquired from the annual economic freedom study conducted by the Heritage Foundation and the Wall Street Journal in the years 1996–2008. The overall economic freedom index consisted of the average from marks for 10 different features – more detailed criteria. The average index acquired from all 10 features was the basis of a country's mark for the level of liberalism (economic freedom) or statism. The proposed methodological approach, in which the two main currents of statism and liberalism are exposed, was especially useful in evaluating the processes occurring in the Polish economy.

The results of the research show that, in the group of 15 countries of the “old” EU, 10 can be considered more liberal. This group includes, as the most liberal EU state of all, Ireland. The second group is formed of 5 countries apparently less liberal, i.e. Spain, France, Portugal, Italy and Greece. Poland is found to be the most statist country anywhere in the EU, notwithstanding its status (along with the Czech Republic and Estonia) as one of the three leaders of liberalism in the first years of transformation. In this situation it is hard to identify the Polish economy with advanced or even excessive liberalism. It is – according to the present standards – a rather state-controlled economy, albeit with certain but scarce elements of liberalism.

The research shows that the economic crisis which occurred from mid 2007 cannot be identified only with the liberal economy, even though the implemented methods of dealing with the crisis seem to point to such a source. Statist solutions prevail here, but some liberal methods appear as well. A solution to this dilemma can only be anticipated after several years have passed.