Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe
Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach
ISSN 2083-8611 Nr 260 · 2016

Katarzyna Chojnacka

Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach
Wydział Prawa, Administracji i Zarządzania
Instytut Prawa, Ekonomii i Administracji
katarzynachojnacka@poczta.fm

PAŃSTWO JAKO PODMIOT WŁASNOŚCI PUBLICZNEJ

Streszczenie: W artykule zaprezentowano kilka luźnych wątków. Po pierwsze, odwołano się do kwestii interpretacyjnych. Po drugie, przyjęto kryterium czasowe do nakreślenia wagi problemu. Po trzecie, nawiązano do ekonomii sektora publicznego, ekonomii instytucjonalnej oraz szkoły neoaustriackiej. Autorka, wybierając wskazany w tytule wątek spośród szerokiego wachlarza zagadnień, chciała skupić się na płaszczyźnie poznawczej. Trudności nastręczał fakt wielokrotnego odwoływania się już wcześniej innych autorów do tematyki państwa. Ominięcie zakresu dotąd mocno eksponowanego nie było zatem łatwe. Wobec powyższego, artykuł jest krótką syntezą kilku problemów badawczych. Ich głębsze rozpoznanie, rozwinięcie i dalsza analiza, w połączeniu z bogatą kwerendą biblioteczną, może stanowić zaczyn obszernej monografii naukowej.

Słowa kluczowe: państwo, własność publiczna, podmiot ekonomiczny.

Wprowadzenie

Jedna z wielu definicji własności traktuje ją jako instytucję społeczną i tym samym wzorzec zachowań odziedziczony z przeszłości, który odnosi się do relacji jednostki i zbiorowości wobec rzeczy i dóbr w sytuacjach zawierających zamiar ich wykorzystania[1] [Stankiewicz, 2012, s. 67]. W wersji słownikowej własność to „historycznie ukształtowany stosunek społeczny ludzi do dóbr materialnych i niematerialnych oraz za ich pośrednictwem do innych ludzi, prze-

[1] Własność to zatem, jak czytamy dalej, prawnie zagwarantowana możliwość pełnego rozporządzania jakąś rzeczą. Właściciel ma uprawnienia do posiadania owej rzeczy, używania jej, pobierania z niej pożytków i innych dochodów, zbywania jej na określonych warunkach, przetwarzania, zużycia lub zniszczenia.

jawiający się w zbiorze faktycznie wykorzystywanych uprawnień jednostek lub grup społecznych do dysponowania posiadanymi dobrami, korzystania z nich i dowolnego użytkowania, a także przekazywania w różnych formach innym jednostkom lub grupom społecznym" [Główczyk, 2000, s. 375-376]. Wobec tak przedstawionego problemu własności należałoby zadać sobie pytanie o to, jaką rolę musi pełnić państwo, traktowane jako jeden z podmiotów ekonomicznych, który tak jak inne podmioty podlega prawom tejże własności. Celem niniejszego artykułu będzie zatem ustalenie roli państwa, jako instytucji, w kontekście konkretnego rodzaju własności, tj. tytułowej własności publicznej. W tle głównej analizy pojawią się odpowiedzi na dodatkowe pytania: czy państwo może być podmiotem własności i dlaczego skutecznie angażuje się ono w niektóre dziedziny życia gospodarczego?

1. „Własność publiczna a gospodarka" – z problemami interpretacyjnymi w tle

Współczesna makrogospodarka stanowi część składową sektora własności prywatnej i sektora własności publicznej. Na ten ostatni składa się własność państwowa, komunalna i mieszana. Własność Skarbu Państwa[2] oraz własność państwowych osób prawnych[3] należy zaliczyć do obszaru własności państwowej. Własność komunalna to własność jednostek samorządu terytorialnego (czyli przedsiębiorstw komunalnych, funduszy komunalnych i spółek komunalnych). Mówiąc o własności publicznej mieszanej, mamy na myśli własność spółek z przewagą kapitału publicznego.

Istotnym wydaje się fakt, iż we współczesnych gospodarkach nie ma sytuacji, w której państwo byłoby stuprocentowym właścicielem. Jest ono jedynie współwłaścicielem przedsiębiorstw obok podmiotów prywatnych. Można wobec tego przyjąć, jak to zostało uczynione w wielu raportach czy źródłach, że państwowym będzie to przedsiębiorstwo, które będzie posiadało co najmniej 25% udziałów państwa. Takie właśnie przedsiębiorstwo będziemy stawiali naprzeciw przedsiębiorstwa prywatnego, celem szukania różnic, podobieństw i zależności w ich funkcjonowaniu na rynku.

Od strony funkcji pełnionej w gospodarce, własność publiczna jest tą, która służy zabezpieczeniu i realizacji szeroko rozumianego interesu publicznego. W języku potocznym termin ten jest tożsamy z określeniem „przedsiębiorstwa

[2] Tworzą ją własność organów władzy, Fundusze Skarbu Państwa oraz spółki Skarbu Państwa.
[3] Chodzi o własność przedsiębiorstw państwowych, fundusze państwowe oraz spółki państwowe.

państwowe". Komplikuje to zatem właściwe rozróżnienie, co będzie jeszcze „państwowe", a co już „prywatne". Dla uproszczenia można by zatem przyjąć, że będzie chodziło o taki podmiot, który będąc osobą prawną, będzie kierował się kryteriami rynkowymi przy samofinansowaniu. Kryteria rynkowe oznaczałyby jednak konieczność osiągania zysku, co z kolei wykluczałoby możliwość poddania analizie państwowych jednostek budżetowych, stowarzyszeń czy fundacji. W tej też konwencji nie można by było analizować quasi-właściciela, jakim jest państwo. W wielu bowiem obszarach państwo nie jest nastawione na realizowanie polityki efektywnościowej [Bałtowski i Kozarzewski, 2014, s. 307].

Ze względu na kwestię efektywności ekonomicznej przedmiot własności publicznej powinny stanowić dobra publiczne. Wyłania się tu jednak istotne dla analizy problemu zjawisko „jazdy na gapę" [Jakubowski, 2006, s. 72]. Dla jego zobrazowania wystarczy wyobrazić sobie sytuację, w której np. kwestia zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego w kraju byłaby w zakresie kompetencji sektora prywatnego. Nie trudno stwierdzić, że pojawiłyby się spekulacje i trudności. Po pierwsze, z precyzyjnym określeniem: kto i w jakim zakresie z tego bezpieczeństwa skorzystał. Po drugie, jak ustalić opłatę za korzystanie z niego, aby była adekwatna do świadczonej usługi. Po trzecie, na pewno pojawią się osoby, które będą próbowały uniknąć opłat, czyli „pojadą na gapę". Nie można jednak popadać w skrajności i zastrzec, że niedopuszczalne jest oferowanie dóbr publicznych przez podmioty prywatne w ogóle. Znajdą się bowiem z pewnością takie dobra, które mogą zostać zaoferowane przez sektor prywatny bez uszczerbku na ich jakości.

1.1. Własność publiczna dawniej i dziś. Ujęcie ekonomiczno-społeczne

Cechą charakterystyczną wielu gospodarek na świecie od dawna były i nadal są różnorodne zmiany. Od zmian dotyczących właścicieli majątków ziemskich w okresie średniowiecza (kiedy to znacznie uszczuplono dochody książęce na korzyść dochodów właścicieli ziemskich) do wprowadzenia praw dziedziczenia czy ograniczeń, którym miała podlegać własność. Należy jednak pamiętać, że zawsze obok majątków indywidualnych istniał jakiś majątek wspólny[4], czyli dzisiejsze dobra publiczne.

[4] Ciekawe opracowanie na ten temat: [Kalwat, b.r.].

W XVI w. nastąpił przełom w pojmowaniu gospodarczej rzeczywistości i określono jasno, co jest prywatne, a co państwowe. Widoczne było także dążenie do jedności wspólnoty, przestrzegania sprawiedliwości i ustanowionych praw (następował wówczas rozwój doktryny merkantylistycznej). Podstawą „nowoczesnego państwa" miała być wówczas równość stanów wobec prawa. Nie brakowało jednak głosów niezadowolenia. Zwolennicy reform dopięli swego i w 1563 r. przeznaczono część dochodów królewskich na skarbiec wojskowy w Rawie. W 1632 r. dokonano klarownego rozdzielenia majątku państwa od majątku królewskiego. Skarb państwa zasilano głównie, podobnie jak dziś, podatkami. W 1717 r. po raz pierwszy wprowadzono podatek na utrzymanie armii, a kontrolę nad skarbem państwa przejął sejm (przynajmniej teoretycznie). Reasumując owe poczynania: skutkiem zmian było, datowane na II poł. XVII w., znaczne ograniczenie kompetencji państwa.

W kolejnych epokach nacisk na potrzebę udziału państwa w życiu gospodarczym wielokrotnie ulegał zmianom. Szczególnie widoczny był zwrot w kierunku państwa w czasie Wielkiego Kryzysu. To wówczas uznano mechanizm rynkowy za zawodny, a nacisk położono na przeciwdziałanie „zawodnościom" rynku. Państwo podejmowało duże programy publiczne, co miało zmniejszyć m.in. rosnące bezrobocie. Ta polityka nie sprawdziła się jednak przy kolejnych problemach w latach 70. i 80. XX w. Zaczęto się wtedy zastanawiać nad przyczynami zawodności państwa. Można ich tu przytoczyć co najmniej kilka[5]. Co więcej, ciężko jest jednoznacznie ocenić czy przewidzieć, jakie mogą być skutki wszystkich działań państwa. Niezwykle trafnym wydaje się zatem stwierdzenie P. Drukera, iż państwo przestało być odpowiedzialne jedynie za „pogodę", a stało się wręcz twórcą „klimatu", w którym gospodarowanie staje się coraz trudniejsze [Okoń-Horodyńska, 1999, s. 50-54].

1.2. Czym dzisiaj jest państwo w rozumieniu ekonomii sektora publicznego?

W literaturze istnieje wiele określeń czy definicji dotyczących państwa. Każda kolejna koncentruje się tylko na wybranych elementach charakterystycznych dla tego społeczno-ekonomicznego podmiotu. Można zatem poprzeć tezę głoszącą, iż państwo jest „bardzo skomplikowanym zjawiskiem społecznym, na oznaczenie którego w ciągu dziejów używano różnych nazw, odpowiadających

[5] Od ograniczonej informacji, przez ograniczoną kontrolę nad działaniem rynków prywatnych i biurokracją, do ograniczeń o charakterze politycznym.

różnym jego formom organizacyjnym" [Krukowski, 2004, s. 13]. Co więcej, nie powinien dziwić fakt, iż „na scenie globalnej nadal rozgrywa się teatr, w którym aktorami są współistniejące i współzawodniczące ze sobą grupy państw, a nie pojedyncze państwa" [Bauman, 2002, s. 76].

Zgodnie z podejściem charakterystycznym dla teorii samuelsonowskiej i analiz J.E. Stiglitza, tak zwolennicy, jak i przeciwnicy działań podejmowanych przez państwo są zgodni co do jednego. Nie można opierać się jedynie na dobrych intencjach. Dobrymi chęciami jest piekło wybrukowane, jak mówią złośliwi. Wielokrotnie w dziejach następowały sytuacje, w których podejmowane programy (mające z założenia usprawniać funkcjonowanie gospodarki) przynosiły odmienne od zakładanych efekty. Ponadto uwagę badacza zwraca również płynna granica pomiędzy instytucjami prywatnymi i publicznymi. Jak zatem odróżnić te dwa rodzaje instytucji? W krajach o charakterze demokratycznym wyboru osób kierujących instytucjami państwowymi dokonuje się poprzez głosowanie. W przedsiębiorstwach prywatnych o takim wyborze nie ma mowy. Co więcej, państwo posiada środki przymusu, którymi nie dysponują przedsiębiorstwa prywatne. I tak na przykład: za niepłacenie podatków grożą kary. W interesie publicznym państwo może nawet przejąć obcą własność, wypłacając w zamian odszkodowanie. Takich uprawnień sektor prywatny nie posiada. Nie może on, tak jak państwowy, tworzyć ram prawnych dla funkcjonowania transakcji gospodarczych. Pozostaje mu zatem dostosować się do obowiązujących norm i praw.

Obserwacja rzeczywistości pozwala na stwierdzenie, iż istnieją pewne dziedziny życia gospodarczego, które znajdują się w zakresie tylko sektora prywatnego (jak chociażby wywóz śmieci czy dostarczanie wody do gospodarstw domowych). W gestii państwa leży natomiast sprawowanie kontroli nad systemem bankowym czy obronnością kraju (o czym już wspomniano przy analizie „jazdy na gapę").

Czy państwo zawsze musi występować w roli producenta lub konsumenta? Jak można wywnioskować z dotychczasowej analizy – nie zawsze. Jednak ze względu na całą gamę różnych determinantów oddziałuje skutecznie na sektor prywatny. Jego rola ujawnia się przykładowo w sytuacji, gdy sektor prywatny emituje zbyt dużo zanieczyszczeń lub kiedy firmy próbują stosować praktyki monopolistyczne. Ze względu na rozszerzającą się na świecie sferę ubóstwa, państwo organizuje programy pomocy społecznej. Nie bez znaczenia jest także jego działalność w zakresie redystrybucji dochodów. Przykłady jego zaangażowania w życie gospodarcze można by mnożyć.

Kolejna istotna kwestia to gromadzenie środków na realizację celów pozostających w gestii państwa. Nie jest problemem omawianie strony dochodowej przedsiębiorstw prywatnych nastawionych na zysk. W przypadku państwa spra-

wa jest dużo bardziej złożona. Należy zagłębić się wówczas w finansowanie deficytu budżetowego, a z tym będzie związane porównywanie obciążeń podatkowych w różnych krajach. Na tak szeroką analizę w niniejszym artykule nie można sobie jednak pozwolić z przyczyn redakcyjnych.

1.3. Państwo jako podmiot instytucjotwórczy

Wobec dotychczasowych rozważań, nie ulega wątpliwości, że państwo jest strażnikiem ładu instytucjonalnego. W rozumieniu teorii D. Northa instytucje to nic innego jak reguły gry, które funkcjonują w gospodarce [North, 2009, s. 3]. *The rules of the game*, o których mowa, mają kształtować zachowania i stosunki międzyludzkie. Mają też wpływać na zmniejszenie niepewności działań, redukcję kosztów transakcyjnych i przyczynić się do maksymalizacji dochodu społecznego. Co więcej, wszelkie proceduralne i regulacyjne rozwiązania określają strukturę gospodarczą i polityczną kraju [Szarzec, 2013, s. 12]. W interesie publicznym, o którym wspomniano na wstępie, jest zatem tworzenie instytucji, które nie będą źródłem masowego bezrobocia, poszerzania się obszarów biedy czy pojawiania się zjawisk destabilizująco wpływających na gospodarkę. Oprócz progresji podatkowej, regulacji podaży pieniądza czy inwestycji publicznych, po stronie państwa w tym zakresie leży ponadto: wprowadzanie przepisów dotyczących ochrony środowiska naturalnego, a także rozbudowa urządzeń infrastrukturalnych. Do tych działań dochodzą jeszcze te, które służą ograniczaniu kosztów społecznych.

Analiza roli państwa może zawierać nawiązania do wielu obszarów funkcjonowania społeczeństwa. Dokonując jej na własnym podwórku, można odwołać się przykładowo do Strategii Zrównoważonego Rozwoju Polski do 2025[6]. Jej realizacja jest uzależniona od wspólnej odpowiedzialności działów gospodarki. Współodpowiedzialnymi będą tu zatem: budżet, finanse publiczne, gospodarka morska i gospodarka wodna, instytucje finansowe, nauka, rolnictwo, Skarb Państwa, wymiar sprawiedliwości, szkolnictwo wyższe, dział transportu, środowiska, zabezpieczeń społecznych i zdrowia. Państwo staje się w tym układzie instytucją stymulującą. Konieczność stworzenia przywołanej strategii wynika z zapisów w Konstytucji Rzeczypospolitej, w której to w art. 5. czytamy, iż „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swego terytorium, zapewnia wolność i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo

[6] [www1].

obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju".

Postawienie problemu w opisany sposób nie powinno dziwić. Już w 1885 r. założyciele Amerykańskiego Towarzystwa Ekonomicznego stworzyli program, w którym pojawiły się wytyczne zbieżne z powyżej wskazanymi zasadami. Uznali oni, iż po pierwsze: państwo jest siłą niezbędną dla zapewnienia warunków postępu społecznego; po drugie: nauka ekonomiczna preferuje badania życia gospodarczego w ujęciu historycznym z wykorzystaniem metod statystycznych. Po trzecie: konflikt między światem pracy i kapitału rodzi liczne napięcia, których rozwiązanie wymaga współdziałania kościołów, państwa i nauki, oraz twierdzili, iż polityka gospodarcza nie może być analizowana z pozycji partyjnych, natomiast powinna być wspierana naukową analizą prawną [Stankiewicz, 2012, s. 10].

Odchodząc od głównego nurtu ekonomii, można przywołać, w nawiązaniu do wątku instytucjonalnego, chociażby opinię F. von Hayeka. Twierdził on, że zadaniem państwa jest „tworzenie warunków, w których konkurencja jest najbardziej efektywna, wspomaganie jej jeśli nie jest dość wydajna" [von Hayek, 1982, s. 35]. Aby tak postawione zadanie mogło zostać zrealizowane, von Hayek zaproponował rządy praw, będące w pewnym sensie zbiorem reguł opisujących działania jednostek w zakresie konkurencyjnego ładu i sprawiedliwego prawa. Co więcej, postulował za unormowaniem praw i obowiązków państwa według takich zasad, jakim podlegają obywatele. Rząd może być zatem „przewodniczącym" społecznej debaty nad innowacjami instytucjonalnymi, które nie będą zakłócały porządku konkurencyjnego [von Hayek, 1982, s. 118].

Podsumowanie

Przyglądając się funkcjonowaniu podmiotów gospodarczych, należy stwierdzić, iż każda próba znalezienia przez nie lepszych rozwiązań instytucjonalnych dla pojawiających się w trakcie funkcjonowania problemów jest, siłą rzeczy, powiązana z realizacją własnych interesów. Często niestety odbywa się to po prostu na drodze prób i błędów. Ostateczny wynik starań to wypadkowa oddziaływania wielu czynników. Zależy on również od charakteru praw własności czy kapitału społecznego. Te same czynniki można poddać analizie, kiedy podmiotem jest państwo.

Każda analiza z zakresu zawodności rynku czy kwestii konkurencyjności wymaga spojrzenia w kierunku dostawcy dóbr publicznych. Mechanizm rynkowy nie jest w stanie ujawnić preferencji konsumentów w stosunku do tych dóbr. Poszczególne podmioty prywatne nie mogą też przyczyniać się do zaopatrywa-

nia w dobra publiczne. Jest to podyktowane tym, iż ich całkowita podaż kształtuje się niezależnie od decyzji indywidualnych podmiotów. Zawodność rynku stanowi zatem przesłankę dostarczania dóbr publicznych przez państwo, o czym wspomniano w tekście.

Założono, że produkowaniem dóbr publicznych mogą zajmować się zarówno przedsiębiorstwa sektora publicznego, jak i prywatnego. Niektóre dobra (czyste dobra publiczne), jak np. obrona narodowa, są bezpośrednio dostarczane przez państwo, gdyż sektor prywatny nie jest w stanie ich dostarczać. Gdzie tkwi przyczyna? Według maksymy „jeśli nie wiadomo o co chodzi, to chodzi o pieniądze", tu kluczową rolę pełni kwestia pozyskiwania środków na finansowanie „owych dostaw". Finansowanie odbywa się poprzez podatki lub inne formy płatności. Finansowanie dóbr publicznych oznacza zatem odpowiedni system podatkowy, zdolny zgromadzić odpowiednie środki dla sfinansowania produkcji omawianych dóbr. Jak wykazał J.M. Buchanan: „Stopy opodatkowania nie można oszacować niezależnie od ilości dobra publicznego, na jakie jest zapotrzebowanie" [Buchanan, 1997, s. 46-68].

Odnosząc się do przyjętej na wstępie definicji, głoszącej, iż własność publiczna ma służyć zabezpieczeniu i realizacji interesu publicznego, nasuwa się pewien wniosek. Otóż państwo jest obecnie jedyną instytucją, od której można oczekiwać zmian oraz ze strony której można liczyć na sprawiedliwość i odpowiedzialność. Żadna inna instytucja nie jest w stanie przejąć wszystkich obowiązków państwa. Żaden podmiot prywatny nie będzie skłonny brać odpowiedzialności za to, co się dzieje w jego otoczeniu, pojmowanym tu bardzo szeroko. Wielokrotnie mamy również do czynienia z sytuacjami, w których niepowodzenia poszczególnych podmiotów gospodarczych kończą się wyciąganiem w stronę państwa ręki po pomoc i interwencję. Dowodzą tego ostatnie wydarzenia w sektorze bankowym.

Literatura

Bałtowski M., Kozarzewski P. (2014), *Zmiana własnościowa polskiej gospodarki 1989--2013*, PWE, Warszawa.

Bauman Z. (2002), *Globalizacja. I co z tego dla ludzi wynika*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa.

Buchanan J.M. (1997), *Finanse publiczne w warunkach demokracji: systemy fiskalne a decyzje indywidualne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Główczyk J. (2000), *Uniwersalny słownik ekonomiczny*, Fundacja Innowacja, Wyższa Szkoła Społeczno-Ekonomiczna, Warszawa.

Hayek F. von (1982), *Droga do niewoli*, Londyn.

Jakubowski R.M. (2006), *Efektywność gospodarcza w ujęciu ekonomicznej teorii praw własności – wybrane zagadnienia* [w:] B. Polszakiewicz, J. Boehlke (red.), *Ład instytucjonalny w gospodarce*, t. 2, Wydawnictwo UMK, Toruń.

Kalwat W. (b.r.), *Własność publiczna i prywatna w dawnej Polsce*, http://www.prywatyzacja.edu.pl/o-prywatyzacji/index.html (dostęp: 01.09.2015).

Krukowski J. (2004), *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Wyd. Towarzystwo Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, Lublin.

North D.C. (2009), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge.

Okoń-Horodyńska E. (1999), *Wyzwania procesu globalizacji wobec człowieka*, Wydawnictwo Naukowe AE, Katowice.

Stankiewicz W. (2012), *Ekonomika instytucjonalna. Zarys wykładu*, Wydawnictwo Prywatnej Wyższej Szkoły Businessu, Administracji i Technik Komputerowych, Warszawa.

Szarzec K. (2013), *Państwo w gospodarce. Studium teoretyczne – od Adama Smitha do współczesności*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

[www1] http://snep.edu.pl/pwp_blp/materialy/strategia%20zrownowazonego%20rozwoju%20polski%20do%20roku%202025.pdf (dostęp: 01.09.2015).

STATE AS A ENTITY OF PUBLIC PROPERTY

Summary: The article presents several threads. Firstly, reference was made to issues of interpretation. Then adopted the time criterion to outline the importance of the issue. Thirdly, reference is made to public economics, institutional economics and neo-austrian economics. The author choosing indicated in the title of the topic from a wide range of issues, she wanted to focus on a theoretical plane. Difficulties caused a great multiple appeals earlier by other authors to the subject of the state. Therefore, the scope has hit almost exposed was not easy. Therefore, the article is a short synthesis of several research problems. Their deeper diagnosis, develop and further analysis, combined with a rich query library, can be a leaven extensive scientific.

Keywords: state, public property, economic entity.