



Stosowanie rynku na rzecz rozwoju społecznego

Tłumaczenie za zgodą Cato Journal. Copyright © Cato Institute. All rights reserved.

Milton Friedman¹
(tłum. Anna Kurowska)

W czasie jednej z moich wcześniejszych wizyt w Chinach przydarzył mi się epizod, który wywarł na mnie ogromne wrażenie, ukazując jak wielka przepaść istnieje pomiędzy sposobami myślenia ludzi przywykłych do odmiennych instytucji gospodarczych. Przepaść ta sprawia, że niezwykle ważne jest ciągle powtarzanie i podkreślanie podstawowych zasad i idei, które wszyscy traktujemy jako oczywiste i naturalne w odniesieniu do systemu, do którego jesteśmy przyzwyczajeni. Epizod, o którym wspomniałem, miał miejsce gdy jedliśmy z żoną obiad, zaproszeni przez zastępcę jednego z ministrów, który wybierał się do Stanów Zjednoczonych, aby przyrzeć się amerykańskiej gospodarce. Nasz gospodarz chciał zasięgnąć od nas rady na temat tego, z kim powinien się spotkać.

Pierwszym jego pytaniem było: „Kto w Stanach Zjednoczonych odpowiada za rozdzielanie surowców?”. Pytanie to zaskoczyło zarówno moją żonę jak i mnie. Nie sądzę, by ktokolwiek spośród mieszkańców Stanów Zjednoczonych, nawet niezbyt zorientowany w ekonomii, mógł pomyśleć o zadaniu takiego pytania. Jednak pytanie to było całkowicie naturalne dla obywatela pochodzącego z państwa o gospodarce centralnie planowanej. Taki człowiek jest przyzwyczajony do sytuacji, w której ktoś decyduje o tym co, kto i od kogo ma otrzymać, niezależnie od tego czy będą to surowce, czy też wynagrodzenie za pracę.

Moją pierwszą odpowiedzią była sugestia, by nasz rozmówca odwiedził salę operacji giełdowych na Giełdzie Towarowej w Chicago, gdzie towary takie jak mąka, bawełna, srebro czy złoto podlegają transakcjom handlowym. Ta odpowiedź, co zrozumiałe, wprowadziła naszego rozmówcę w zdumienie, więc kontynuowałem swoją wypowiedź podkreślając fakt, że nie ma w Stanach Zjednoczonych jednej osoby – ani nawet komitetu – „który byłby odpowiedzialny za dystrybucję surowców”. Istnieje Departament Handlu i Departament Spraw Wewnętrznych, które zajmują się sprawami produkcji surowców i ich dystrybucji, ale całkiem w innym sensie. Nie decydują one o tym, kto, ile, czego i od kogo dostaje. Zbierają one informacje, analizują sytuację w różnych dziedzinach przemysłu, oceniają prawodawstwo i tak dalej. Przepisy prawne (np. te dotyczące podatków czy regulacji handlu zagranicznego) oczywiście wpływają na kształtowanie się cen surowców i ich

¹ Friedman M., *Using the market for social development*, „Cato Journal”, vol. 8, nr 3 (Winter 1989).

dystrybucję, ale nie ma jednej osoby, ani żadnego ciała politycznego, które „byłoby odpowiedzialne za rozdzielanie surowców” w takim sensie, w jakim istnieją one w Chinach czy Związku Radzieckim. W konsekwencji byłem zmuszony udzielić odpowiedzi wykorzystując pojęcia, które były trudne do zrozumienia dla naszego gospodarza. Nie trzeba wspominać, że nie jest to krytyka pod jego adresem. Biorąc pod uwagę jego wiedzę i doświadczenie, trudno sobie wyobrazić, by mógł on zrozumieć, jak rynek może dokonywać dystrybucji różnorodnych surowców pomiędzy miliony różnych ludzi i tysiące różnych zastosowań bez „dotknięcia politycznej ręki”.

Cud funkcjonowania rynku polega dokładnie na tym, że z chaosu ludzi krzyczących do siebie nawzajem, pokazujących rękami sekretne znaki i walczących na parkiecie Giełdy Towarowej w Chicago, w jakiś sposób sklep za rogiem wydaje się mieć zawsze dostatecznie dużo chleba, piekarnia dostatecznie dużo mąki, a młynarz dostatecznie dużo ziarna. To właśnie jest ten cudowny sposób, w jaki rynek koordynuje działania milionów ludzi, i robi to w całkowicie bezosobowej formie poprzez ceny, które, swobodnie się kształtując, nie wymagają jakiegokolwiek formy korupcji, łapówek, szczególnych wpływów ani oddziaływania mechanizmów politycznych.

Skoncentrujmy się teraz bardziej bezpośrednio na temacie tego artykułu. W pewnym sensie odwoływanie się do „rynku” osadza dyskusję na błędnych podstawach. Rynek to nie krowa, którą się doi ani cudowny środek na wszelkie bolączki. W dosłownym rozumieniu, rynek to po prostu spotkanie ludzi w określonym miejscu i czasie w celu dokonania transakcji. Nie trzeba dodawać, że określenia „spotkanie” i „miejsce” to często metafory i nie oznaczają one fizycznego kontaktu. Obecnie istnieje rynek wymiany międzynarodowej, który obejmuje cały świat. Ludzie „spotykają się” za pomocą satelity, telefonów i innych środków komunikacji. Co więcej, transakcje dokonywane na rynku lub za jego pomocą nie są ograniczone jedynie do takich, które związane są pieniędzmi, sprzedażą czy zakupem. Naukowcy, którzy współpracują ze sobą w rozwijaniu swoich dziedzin, niezależnie od tego czy jest to fizyka, chemia, ekonomia czy astronomia, skutecznie realizują interesy między sobą. Ich rynek to zbiór powiązanych ze sobą czasopism, konferencji itp.

Rynek, to mechanizm, który może być uruchomiony dla niezliczonych celów. W zależności od tego, w jaki sposób jest wykorzystywany, może sprzyjać rozwojowi społeczno-ekonomicznemu lub go hamować. Stosowanie lub nie stosowanie rynku nie jest jednak kluczowym rozróżnieniem. Każde społeczeństwo: komunistyczne, socjalistyczne socjaldemokratyczne lub kapitalistyczne, używa rynku. Głównym czynnikiem różnicującym w tym przypadku jest istnienie własności prywatnej lub jej brak. Kim są uczestnicy rynku i w czyim imieniu działają? Czy są oni przedstawicielami administracji rządowej i działają w imieniu czegoś, co nazywa się państwem? Czy może są to osoby fizyczne działające bezpośrednio lub pośrednio we własnym imieniu?

To dlatego we wcześniejszym artykule opublikowanym w Chinach, popieram możliwie najszersze stosowanie pojęcia „wolne, prywatne rynki”, a nie pojęcia „rynek” (Friedman [1980] 1982). Słowa „wolny” oraz „prywatny” są nawet ważniejsze niż samo słowo „rynek”. Coraz szersze stosowanie rynku, które ogarnia świat, lepiej opisuje termin „prywatyzacja” – przekazywanie przedsiębiorstw państwowych w ręce prywatne, przez co nadaje się szerszy zasięg niewidzialnej ręce rynku, o której pisał Adam Smith. Tylko w samym 1987 roku, rządy na całym świecie sprywatyzowały aktywa i przedsiębiorstwa warte ponad 90 miliardów dolarów.

W tym artykule proponuję przeanalizowanie kilku problemów, które pojawiają się gdy społeczeństwo próbuje zastąpić gospodarkę planową niewidzialną ręką rynku. Te problemy nie dotyczą jedynie społeczeństw, które próbowały używać nakazu, jako podstawowego mechanizmu ekonomicznego, jak Chiny czy Związek Radziecki. Takie same problemy pojawiają się w zachodnich gospodarkach, jak np. Stany Zjednoczone, Wielka Brytania i Niemcy, gdzie z biegiem czasu elementy gospodarki nakazowej uległy poszerzeniu i gdzie mają miejsce próby odwrócenia tego procesu. Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych na Zachodzie, jak np. usług pocztowych w Stanach Zjednoczonych i kolei czy zakładów użyteczności publicznej w innych krajach, napotyka na takie same problemy, które pojawiają się w przypadkach zastępowania gospodarki nakazowej i własności państwowej swobodą współpracy i własnością prywatną w Chinach i Związku Radzieckim. W konsekwencji, Chiny mogą wiele się nauczyć studiując doświadczenia prywatyzacji w

krajach Zachodnich. Obecnie, najszerze doświadczenia w tym zakresie ma Wielka Brytania. O doświadczeniach brytyjskich sporo również napisano i prace te dostarczają wielu pouczających przykładów na temat prawidłowych i nieprawidłowych sposobów prywatyzacji².

Uporządkuję teraz dyskusję dzieląc ją na trzy podrozdziały: częściowe *versus* pełne zniesienie kontroli (inaczej deregulacja lub prywatyzacja), stopniowe *versus* natychmiastowe zniesienie kontroli oraz przewyższanie barier politycznych, lub stosując bardziej techniczną terminologię ekonomii, pogoni za rentą. Mimo że te same problemy pojawiają się niezależnie od dziedziny, w której nakaz zastępowany jest dobrowolną współpracą - czy jest to sfera ekonomiczna, polityczna czy społeczna – ja ograniczę swoje uwagi do sfery ekonomicznej. Ostatni podrozdział poświęcony jest ogólnemu problemowi tyranii *status quo*.

CZĘŚCIOWE *VERSUS* CAŁKOWITE ZNIESIENIE KONTROLI

Poszerzanie roli mechanizmów rynku prywatnego w danym sektorze gospodarki może być częściowo lub całkowicie udaremnione poprzez ograniczony zakres wprowadzanej zmiany. Rozważmy to, co jest uważane za znaczny krok w kierunku szerszego zastosowania rynku, mianowicie utworzenie wspólnego rynku europejskiego i próby wprowadzenia wolnego handlu między państwami tego rynku. Obecnie mija niemal 40 lat od czasu, gdy został przyjęty plan Schumana wprowadzający wspólny rynek węgla i stali, a żaden obserwator nie zaprzeczy, że wspólny rynek jest nadal raczej postulatem, niż rzeczywistością. Najświeższym tego dowodem jest niedawno podpisane porozumienie, aby *rzeczywiście* znieść wszystkie bariery do 1992 roku. Gdyby pierwotne porozumienie w sprawie wspólnego rynku było udane, to zniesienie tych barier byłoby już osiągnięte wiele lat temu. Co było problemem? Dlaczego nie istnieją prawdziwe Stany Zjednoczone Europy? W moim przekonaniu wyjaśnia to fakt, że zniesienie kontroli było nawet w założeniach ograniczone jedynie do towarów i usług, i nie dotyczyło pieniądza. Państwa utrzymały pełną władzę nad swoimi walutami narodowymi. Co ważniejsze, odmówiły

² Doskonałym źródłem (literatury na temat prywatyzacji – przyp. tłum.) w Wielkiej Brytanii i innych krajach jest praca Hanke (1987).

one przyjęcia systemu płynnych kursów walutowych – czyli swobody w zakresie wymiany jednej waluty na drugą po kursach, które swobodnie ustalane są na wolnym, prywatnym rynku. Brak zgody na to, by rynek prywatny determinował wysokość kursu walutowego było zgubną słabością (wyżej wspomnianego porozumienia – przyp. tłum).

Wniosek ten sformułowałem po raz pierwszy na jesieni 1950 roku gdy pracowałem przez kilka miesięcy w Paryżu jako konsultant przy istniejącej wówczas agencji odpowiedzialnej na Plan Marshalla. Moim zadaniem było dokonanie oceny prawdopodobnych konsekwencji utworzenia proponowanej wspólnoty węgla i stali. Doszedłem do wniosku, że wolny handel w ramach wspólnego rynku będzie możliwy dopiero po uwolnieniu spod kontroli państw walut, podobnie jak towarów i usług. Ta analiza stała się podstawą mojego artykułu pt. *The Case for Flexible Exchange Rates* (W sprawie płynnych kursów walutowych – tłum. własne) opublikowanego w 1953 roku. Jak stwierdzam w artykule (s. 157):

System kursu płynnego – w którym kurs walutowy jest swobodnie determinowany na otwartym rynku, przede wszystkim poprzez prywatne transakcje i podobnie jak inne ceny rynkowe, zmienia się z dnia na dzień - jest absolutnie konieczny do osiągnięcia naszego podstawowego celu ekonomicznego, jakim jest stworzenie i utrzymanie wolnej i dobrze prosperującej społeczności światowej angażującej się w nieograniczony wielostronny handel....Liberalizacja handlu, unikanie stosowania przydziałów i innych bezpośrednich sposobów kontroli, zarówno wewnętrznych jak i zewnętrznych, harmonizacja wewnętrznych polityk monetarnych i fiskalnych – wszystkie te problemy nabierają innego charakteru i stają się zdecydowanie łatwiejsze do rozwiązania w świecie płynnych kursów walutowych i jego pochodnej, czyli wolności wymiany walut.

Doświadczenie 35 lat, które upłynęły od czasu opublikowania tego artykułu dostarczyło, jak sądzę, wielu dodatkowych dowodów zasadności tych twierdzeń.

Obecnie Chiny stoją przed dokładnie takim samym problemem. Jednak moim celem w niniejszym artykule nie jest ponowna dyskusja na temat systemu płynnego kursu walutowego, ale raczej ukazanie uderzającego przykładu tego jak, ograniczanie procesu znoszenia kontroli oraz prywatyzacji do jednego tylko obszaru bez rozszerzenia go na inne dziedziny może w znacznym stopniu udaremnić osiągnięcie podstawowego celu.

Drugi przykład pochodzi ze Stanów Zjednoczonych. Mimo, że formalnie amerykańskie linie lotnicze są liniami prywatnymi, w praktyce podlegają rozległej kontroli państwowej w zakresie kształtowania cen i wybór rynków, na których mogą oferować swoje usługi. Deregulacja w odniesieniu do linii lotniczych, która miała miejsce w 1978 roku przyczyniła się do zwiększenia zakresu konkurencji i w efekcie do powszechnej i znaczącej obniżki cen oraz poszerzenia oferty usług lotniczych. W konsekwencji ruch lotniczy doznał poważnej intensyfikacji. Jednak, podczas gdy amerykańskie linie lotnicze zostały poddane deregulacji, albo jak wolę to nazywać: prywatyzacji, lotniska nie. Pozostają one własnością państwową i są obsługiwane przez państwo³. Prywatne przedsiębiorstwo nie napotyka na trudności w produkcji tylu samolotów, ile linie lotnicze uznają za zyskowne używać, również prywatne linie lotnicze nie mają problemów ze znalezieniem odpowiedniej liczby pilotów i personelu. Jednak samoloty często spóźniają się z powodu niewydolności obsługi lądowań, na zarządzanych przez państwo lotniskach, co skutkuje znacznymi niedogodnościami dla pasażerów. Oczywiście, rząd reaguje próbując obwiniać o to prywatne linie lotnicze: zaczął niedawno nakładać na nie obowiązek informowania o opóźnieniach w stosunku do rozkładu i publikować raporty dotyczące opóźnień niektórych linii lotniczych. Pojawiły się wielokrotne powtarzane propozycje, by – nawet przy założeniu, że rząd utrzymałby własność oraz obsługę lotnisk – wprowadzić aukcje praw do bramek na lotniskach, zarówno w odniesieniu do ich liczby, jak i czasu, kiedy mają być stosowane. Niestety sprzeciw linii lotniczych, które mają ukryte interesy w zagwarantowanych im przez agencje rządowe brankach i czasie ich użytkowania, uniemożliwił wprowadzenie nawet tak cząstkowych reform. Oczywiście, prywatyzacja lotnisk byłaby zdecydowanie lepszym rozwiązaniem.

Trzecim przykładem jest prywatyzacja niektórych obszarów wytwarzania, podczas gdy produkcja lub kształtowanie cen surowców pozostaje pod kontrolą państwa. Niedostosowanie cen surowców do ich wartości rynkowej oznacza, że działalność prywatna, choć prywatnie efektywna, może być społecznym marnotrawstwem. Pozwólcie, że zilustruję to skrajnym przykładem, który napotkałem w Indiach wiele lat temu. Miałem tam do czynienia z produkcją rowerów w małej

³ W Wielkiej Brytanii jakkolwiek, British Airports Authority (Brytyjskie Władze Portów Lotniczych), które kontrolują niektóre lotniska, zostały sprywatyzowane.

wspólnocie w prowincji Pendżab. Rząd indyjski kontrolował produkcję stali i racjonował ją użytkownikom, zamiast licytować ją na wolnym rynku. W konsekwencji, producenci rowerów nie mogli kupić takiej ilości stali na jaką było zapotrzebowanie za cenę ustaloną przez państwo. Jednak istniał prywatny rynek półfabrykatów i gotowych wyrobów ze stali. Producenci rowerów uzupełniali swoje zapotrzebowanie na stal, które wykraczało poza rządowy przydział, kupując półfabrykaty ze stali i przetapiając je – trudno to jednak uznać za efektywną metodę zamiany rud żelaza i węgla w rowery.

Pozwólcie, że podam kilka oczywistych przykładów z Chin. Wprowadzenie istotnych elementów prywatyzacji w rolnictwie spowodowało nadzwyczajny wzrost produkcji i produktywności w tym sektorze - jest to najbardziej radykalna oznaka chińskiego sukcesu w popularyzowaniu wykorzystania wolnego rynku. Jednak oczywiste jest, że właśnie ten wielki sukces przyczynił się do powstania prawdziwego problemu. Przytłaczająca większość ludności Chin pracuje w rolnictwie. Nawet stosunkowo niewielkie polepszenie produktywności oznacza zwolnienie części pracowników tego sektora, którzy mogliby być teraz bardziej efektywnie zatrudnieni w przemyśle. Jednak, większość przemysłu nadal pozostaje w ramach gospodarki centralnie planowanej, która nie została sprywatyzowana i poddana deregulacji ani procesom konkurencyjnego rynku.

Rzeczywiście istnieją próby zmiany sposobu działania przedsiębiorstw państwowych w Chinach. Osoby na odpowiedzialnych stanowiskach zostały poinformowane, że mają wykorzystywać mechanizmy rynkowe. Podjęto również próby wprowadzenia bodźców, które skłaniałyby te osoby do wykorzystywania tych mechanizmów. Jakkolwiek, dopóki przedsiębiorstwa w sektorze przemysłowym pozostają własnością państwa, istnieją poważne bariery zdolności „politycznie wrażliwych” menadżerów do skutecznej odpowiedzi na naciski rynku. Najpoważniejsze ograniczenie dotyczy elastyczności, czyli skłonności lub zdolności menadżerów przedsiębiorstw państwowych do podejmowania ryzykownych projektów, w przypadku których prawdopodobieństwo niepowodzenia jest wysokie, ale które również posiadają realną, nawet jeśli małą, szansę odniesienia spektakularnego sukcesu. I znowu, problem ten jest powszechny. Każde badanie Stanów Zjednoczonych czy Wielkiej Brytanii pokazuje, że małe przedsiębiorstwa –

nie zaś mega-korporacje, będące narodową marką - są odpowiedzialne za tworzenie większości nowych miejsc pracy. W Chinach możliwość istnienia takich przedsiębiorstw jest bardzo ograniczona.

Prywatyzacja gospodarki o zdecydowanie szerszym zasięgu przyczyniłaby się do znacznego zredukowania trudności z wchłonięciem pracowników zwolnionych w rolnictwie. Dokładnie to zdarzyło się w Stanach Zjednoczonych i w pozostałych państwach świata między wiekiem dziewiętnastym i dwudziestym. Na początku dziewiętnastego wieku odsetek ludności zatrudnionej w rolnictwie przekraczał 90% - niewiele różniąc się od odsetka ludności obecnie zatrudnionej w Chinach – ale teraz wynosi on 2-3%. Prawdą jest, że transformacja trwała na Zachodzie zdecydowanie dłużej i odbywała się stopniowo, co nie powinno mieć miejsca i na co nie można liczyć w przypadku Chin. Pomimo to, gdyby sektor zdominowany przez gospodarke nakazową był wówczas w Stanach Zjednoczonych tak rozległy jak jest obecnie, nie mówiąc już o jego rozmiarze w Chinach, opisana transformacja nigdy by się nie dokonała w tak znacznym zakresie. Ponad siedemdziesięcioletnie doświadczenie Rosji jest tego przekonującym dowodem. Aby przyspieszyć transformację w Chinach należy kontynuować prywatyzację najszybciej, i w tak szerokim zakresie, jak to możliwe. Prywatne przedsiębiorstwa pojawią się wówczas wszędzie jak grzyby po deszczu wchłaniając siłę roboczą.

Drugi przykład z Chin jest podobny do problemu, który opisałem w odniesieniu do wspólnego rynku: dotyczy różnicy pomiędzy zakresem wolności w dziedzinie produkcji i dystrybucji towarów i usług a zakresem tej wolności w dziedzinie produkcji i dystrybucji pieniądza. Znaczącemu uwolnieniu cen, w szczególności tych związanych z rolnictwem i pochodnych, nie towarzyszyła prywatyzacja systemu bankowego. Jak rozumiem, rząd chiński pośrednio decyduje o tym, co dzieje się z podażą pieniądza poprzez udzielane przedsiębiorstwom państwowym kredyty. Jednym z tego efektów jest szybki wzrost ilości pieniądza w obiegu, i co nie jest zaskakujące, duża presja na wzrost cen, a więc inflacja - problemy, którym rząd musi stawić czoła.

O wiele prościej jest wypunktować problemy, które pojawiają się w wyniku częściowego stosowania rynku, niż formułować jakiegokolwiek wyraźne wnioski dla

polityki. Najprościej jest powiedzieć, że najlepiej „iść na całość”. Jednak, w wielu rzeczywiście interesujących i ważnych przypadkach, nie jest to po prostu politycznie wykonalne. W takich sytuacjach przydałyby się jakieś złote myśli, sugerujące sposób wyznaczania granic. Nie są one jednak proste do wyznaczenia w sposób abstrakcyjny. Przypuszczam, że jedynym możliwym podejściem, jest analizowanie każdego przypadku z osobna w świetle ogólnych zasad ekonomii zawartych w teorii cen i pieniądza.

STOPNIOWE LECZENIE *VERSUS* TERAPIA SZOKOWA

Kiedy reformy powinny być stopniowe a kiedy zasadne jest by były radykalne i natychmiastowe? Jedno rozwiązanie może być zilustrowane bajką o żółwiu i zającu, gdy to „wolny lecz równomierny” krok żółwia pozwala mu osiągnąć linię mety szybciej niż znacznie szybsze ale niekonsekwentne ruchy zająca. Drugie rozwiązanie, ilustruje przysłowie, które głosi, że „praca odkładana jest niewiele warta”. Jest to jeden z najtrudniejszych problemów napotykanym w przypadku poszerzania zakresu funkcjonowania rynku. Pozwólcie, że zilustruję to przykładem handlu zagranicznego. Wyobraźmy sobie państwo, które ma wysokie cła i decyduje się na wprowadzenie zasad wolnego handlu. Podejście polegające na stopniowej zmianie jest jasne. Kapitał został zainwestowany w taki sposób, że nie odzwierciedla już efektywnego ulokowania prywatnych środków w nowych warunkach. Większa część kapitału istnieje w formie maszyn, budynków, ludzkich umiejętności i tym podobnych. Czy nie jest oczywiste, że stopniowe likwidowanie barier będzie zarówno bardziej sprawiedliwe jak i bardziej efektywne? Stopniowe wprowadzanie zmian da posiadaczom wyspecjalizowanych środków możliwość wycofania swojego kapitału stopniowo i obniży koszty, które narzuca na nich wprowadzana zmiana.

Trudniej uchwycić argumenty za podejściem polegającym na wyeliminowaniu wszystkich barier za jednym zamachem, czyli, terapią szokową, lecz z punktu widzenia ekonomicznej efektywności, jest ona kusząca. O ile wykorzystywanie wyspecjalizowanych środków w sytuacji braku taryf celnych będzie ekonomicznie opłacalne, będą one wykorzystywane. Jeśli kontynuując wykorzystanie wyspecjalizowanych zasobów ludzkich lub innych środków można uzyskać

jakikolwiek przychód, ponad koszt krańcowy, to lepiej go uzyskać, niż nie mieć nic. Ciężar zostanie nałożony na właścicieli wyspecjalizowanych środków natychmiast, ale likwidacja wcześniej zainwestowanego kapitału będzie się odbywała tak szybko, jak szybko wyspecjalizowana siła robocza i inne środki będą mogły być zatrudnione bardziej produktywnie gdzie indziej. Z drugiej strony, stopniowe redukowanie barier celnych powoduje, że opłacalna jest kontynuacja wykorzystywania wyspecjalizowanych środków na wyższym poziomie, niż jest to społecznie efektywne, a więc obciąża niepotrzebnymi kosztami społeczeństwo.

Potencjalnie przekonujące argumenty za stopniowym znoszeniem ograniczeń celnych nie mają charakteru technicznego czy ekonomicznego, ale odnoszący się do sprawiedliwościowy i polityczny, ale żadne z nich nie są jednoznaczne. Jednostki, które zainwestowały w chronione działy przemysłu dokonały tego z pełną świadomością, że władze które wprowadziły bariery celne, mogą je w przyszłości znieść. Istnienie takiej możliwości utrzymywało na niskim poziomie ilość kapitału zainwestowanego w przemyśle i umożliwiało właścicielom tego kapitału osiąganie nadzwyczajnych zysków. Dlaczego więc sprawiedliwe miałyby być z punktu widzenia konsumentów ponoszenie części kosztów dostosowawczych właścicieli kapitału? Z politycznego punktu widzenia, stopniowe zmiany zachęcają chronione działy przemysłu do wyprzedazy środków w celu cofnięcia podjętych decyzji.

Sprawa komplikuje się jeszcze bardziej jeśli rozpatrzemy działalność, która będzie miała tendencję do rozszerzania się w nowych warunkach, a więc te działy przemysłu, które będą zastępowały poprzednie, tak zwane działy chronione. W tym przypadku również na uwagę zasługują takie sprawy jak: efektywność, sprawiedliwość czy polityka.

Podobne problemy stwarza walka z rozkręcającą się inflacją. Zlikwidowanie jej „za jednym zamachem” jeśli nie było przewidywane znacznie wcześniej, może doprowadzić do szeroko rozpowszechnionych strat kapitału. Kontrakty długoterminowe, które zostały podpisane w oparciu o pewne oczekiwania wobec przyszłej inflacji mogą nagle okazać się niewłaściwe. Postulat stopniowego ograniczania inflacji jest w kontekście sprawiedliwości zdecydowanie bardziej

uzasadniony w przypadku umiarkowanych poziomów inflacji niż w przypadku barier celnych. Skutki pierwotnej inflacji oraz jej nie przewidywanego końca są bardziej wszechobecne i dotyczą ludzi, którzy nie tylko raczej stracili, niż zyskali na wysokiej inflacji, ale byliby poprzez jej nagłą redukcję poszkodowani po raz kolejny. Stopniowe likwidowanie inflacji ułatwia transformację i obniża koszty dochodzenia do nieinflacyjnego wzrostu gospodarczego.

Jednak, wiele zależy od wysokości inflacji. Jeśli inflacja jest wyjątkowo wysoka – trzycyfrowa w ujęciu rocznym – sytuacja jest zupełnie inna. Niemal wszyscy uczestnicy rynku będą korygowali swoje długoterminowe umowy, w taki sposób, że jakiegokolwiek długotrwałe zobowiązanie będzie w pełni indeksowane. Nagłe obniżenie inflacji spowoduje powstanie niewielkich kosztów, bo instytucje finansowe i nie tylko, dostosowały się już do gwałtownie zmieniającego się poziomu inflacji. Rzeczywiście, takie dostosowania stanowią odzwierciedlenie znacznej części kosztów, które ponoszone są z powodu wysokiej i gwałtownie zmieniającej się inflacji. Stopniowe likwidowanie inflacji jest czasami nawet nie możliwe do przeprowadzenia, ponieważ nie ma na to dostatecznie dużo czasu.

Bezpośrednią kontrolę cen – niezależnie od tego czy jest to kontrola ogólna czy dotyczy wybranych obszarów, na przykład czynszów lub poziomu kursu walutowego – prawie zawsze najlepiej jest znieść raz, a dobrze. Margaret Thatcher w odpowiedni sposób zniosła kontrolę kursu walutowego w Wielkiej Brytanii, całkowicie i w ciągu jednej nocy. Stopniowe dostosowania jedynie przedłużają szkodliwe oddziaływanie kontroli cenowych i dostarczają nieuzasadnionych korzyści „osobom dobrze poinformowanym”. Braki w dostawach oraz kolejki jak również inne zakłócenia spowodowane próbami utrzymywania cen na poziomie niższym niż rynkowy, będą nadal istniały, co więcej mogą ulec pogorszeniu, pojawić się mogą również nowe problemy, ponieważ stopniowe znoszenie kontroli zachęca do spekulacji na temat możliwości cofnięcia podjętych decyzji i dążenia przez przeciwników do tego by tak się rzeczywiście stało. Podobną tezę postawić można również w przypadku prób utrzymywania cen ponad poziomem rynkowym – co wystarczająco ilustrują przykłady polityk rolnych w Stanach Zjednoczonych, Japonii i Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej.

PRZEZWYCIĘŻANIE OGRANICZEŃ O CHARAKTERZE POLITYCZNYM

Ten temat nieuchronnie pojawił się już w poprzednim podrozdziale. Podstawowym problemem jest to, w jaki sposób przezwyciężyć te ograniczenia w poszerzeniu zakresu rynku, które mają charakter polityczny. Zagrozeniem nie jest jedynie to, że ograniczenia te są przeszkodą we wprowadzaniu wolnego rynku, ale również to, że próby przezwyciężania tych ograniczeń doprowadzą do zniszczenia korzyści płynących z wolnego rynku. Wyzwaniem jest odnalezienie takich sposobów przezwyciężania politycznych ograniczeń, które nie będą miały wspomnianych, negatywnych skutków. Doświadczenia krajów zachodnich w związku z prywatyzacją są w tym kontekście szczególnie przydatne. Prawdopodobnie najszersze oraz najbardziej przeanalizowane doświadczenia w tym zakresie, to doświadczenia prywatyzacji w Wielkiej Brytanii. Zdecydowanie zalecam naszym chińskim przyjaciołom, którzy starają się poszerzyć stosowanie rynku we własnym kraju, by przeanalizowali doświadczenia brytyjskie.

Prosty przykład ze Stanów Zjednoczonych ilustruje problem prywatyzacji urzędów pocztowych. Urząd Pocztowy Stanów Zjednoczonych ma monopol w zakresie przesyłek poleconych, ze względu na to, że prawo zabraniało osobom fizycznym świadczenia powszechnych usług pocztowych w tym zakresie. Liczne przypadki podjęcia takich prób zakończyły się postępowaniem sądowym, co skutecznie doprowadziło do ich zaprzestania. Prywatyzacja wkraśniała się powoli, początkowo w formie alternatywnych usług w zakresie dostarczania przesyłek. Firma UPS, przedsiębiorstwo w pełni prywatne, oraz inne firmy zajmujące się dostarczaniem przesyłek przejęły większość działalności, należącej wcześniej do Urzędu Pocztowego Stanów Zjednoczonych. Ponadto, pojawiły się prywatne firmy kurierskie, z których najbardziej znana to Federal Express. Odniosła ona tak duży sukces, że w obszarze usług kurierskich, zaczęli pojawiać się liczni konkurenci. Opisana wyżej sytuacja z pewnością przyspieszyła rozwój rozwiązań, które i tak pojawiłyby się w wyniku postępu technologicznego, niezależnie od organizacji usług pocztowych. Przykładami są: poczta elektroniczna przesyłana za pomocą komputerów i telefonów, faks, a także telefon. Te przykłady pokazują pomysłowość z

jaką rynki prywatne wykorzystują możliwości, jakich dostarcza im nieefektywność przedsiębiorstw państwowych.

Podjęmowano wielokrotne próby zniesienia ograniczeń prawnych, tak, by firmy prywatne mogły konkurować z Urzędem Pocztowym Stanów Zjednoczonych. Jednak, takie próby zawsze wywołują ostry sprzeciw ze strony związków zawodowych broniących praw pracowników Urzędu Pocztowego, kadry kierowniczej tego urzędu oraz społeczności wiejskich, które obawiają się pozbawienia ich dostępu do usług pocztowych. Z drugiej strony niewielu ludzi, ma silny i jasny interes w tym, by opowiadać się za zniesieniem istniejących ograniczeń. Przedsiębiorcy, którzy mogliby faktycznie wejść na rynek uwolnionych usług, nie wiedzą z góry, że mogliby na nim się znaleźć. Setki tysięcy ludzi, którzy mogliby bez wątplenia uzyskać zatrudnienie w systemie prywatnych usług pocztowych, nie ma zielonego pojęcia, że tak by się stało.

Pozwolę sobie w tym miejscu przywołać osobiste doświadczenie. Ponaglałem pewnego kongresmena, który tak jak ja był przekonany, że należy znieść prawo ograniczające możliwość przesyłania listów poleconych przez prywatne firmy, aby doprowadził do uchwalenia odpowiedniej ustawy. Powiedział mi wówczas: „Ty i ja dobrze znamy silne grupy, które będą świadczyć i lobbować przeciwko takiej ustawie. Możesz mi podać listę nazwisk ludzi, którzy będą tak samo żarliwie świadczyć i pracować na rzecz tej ustawy? Ludzi, którzy będą mieli wpływ w kongresie? Ludzi, mających w tej sprawie silny osobisty interes, innych niż ekonomiści wykładający na uczelniach?” Przyznałem, że niestety nie jestem w stanie spełnić jego prośby, a on nigdy nie doprowadził do uchwalenia takiej ustawy. W monopolu pocztowym nagromadzonych jest wiele ukrytych interesów. Niewiele z nich dotyczy przeciwników monopolu pocztowego. Sytuacja może się zmienić, gdy Federal Express oraz UPS zaczną dostrzegać możliwości, które stoją przed nimi otworem.

Oto jedna z dróg prowadzących do przewyciężenia sprzeciwu wobec prywatyzacji, szeroko rozpowszechniona w Wielkiej Brytanii i opisana przez Roberta Poole'a (1988, s. 25):

„zidentyfikowanie potencjalnych przeciwników i sprawienie, by mieli w tym swój interes, generalnie poprzez udziały własnościowe. Są dwie szczególne możliwości w tym zakresie: prywatyzacja pracownicza lub powszechna prywatyzacja. Możliwość zostania udziałowcem (akcjonariuszem) może dramatycznie zmienić motywacje zrzeszonych w związkach zawodowych urzędników państwowych, jak pokazał przypadek British Telecom (brytyjskiej firmy telekomunikacyjnej). Przedstawiciele związków zawodowych potępiłi planowaną prywatyzację Telecomu, namawiając członków związku by nie kupowali udziałów, które były im sprzedawane po niższej cenie. Jednak, ostatecznie, czując, że można w ten sposób zarobić pieniądze, około 96 procent pracowników brytyjskiej telekomunikacji kupiło udziały”.

Poole wykorzystuje przypadek British Telecom również, by zilustrować drugą technikę, powszechnej prywatyzacji: „Aby zachęcić klientów telekomunikacji do zakupu udziałów, zaoferowano im talony gwarantujące uzyskanie rabatu na ich rachunkach telefonicznych, jeśli utrzymaliby udziały przez minimum sześć miesięcy. Aby zaś zapobiec wykupieniu lwiej części akcji przez instytucje i duże firmy, początkowe zakupy udziałów były ograniczone do 800 na jednego kupującego.”

Pułapka, jakiej należy unikać w przypadku stosowania wyżej opisanych środków, to przeistoczenie państwowego monopolu w monopol prywatny – co może być polepszeniem sytuacji, ale daleko odbiega od pożądanego stanu. Urząd Pocztowy Stanów Zjednoczonych jest ilustracją takiej pułapki, jak również mitu, że imitując prywatne przedsiębiorstwo można osiągnąć istotę rzeczy. Urząd Pocztowy został podobno utworzony jako niezależna od rządu spółka, która nie będzie podlegała bezpośrednim politycznym wpływom i która będzie działała na zasadach rynkowych. Założony wynik, co zrozumiałe, został osiągnięty w niewielkim stopniu. Urząd pozostał monopolistą i nigdy nie wykształcił silnej, prywatnej motywacji do podnoszenia efektywności.

Moją ulubioną formą prywatyzacji wcale nie jest sprzedawanie udziałów, ale przekazanie przedsiębiorstw państwowych obywatelom. Gdy pytam przeciwników, kto jest właścicielem przedsiębiorstw państwowych? Odpowiadają niezmiennie: „ludzie”. Skoro tak, to dlaczego nie sprawić, by stwierdzenie to stało się faktem, a nie tylko piękną teorią. Załóżcie prywatne przedsiębiorstwo i dajcie każdemu obywatelowi jedną lub sto akcji (udziałów). Pozwólcie im swobodnie

kupować i sprzedawać te udziały. W niedługim czasie udziały czy akcje znajdą się w rękach przedsiębiorców, którzy albo zachowają przedsiębiorstwo, np. system pocztowy, jako jedną jednostkę, jeśli takie rozwiązanie okaże się bardziej zyskowne, lub podzielią je na mniejsze części, jeśli to okaże się lepszym rozwiązaniem. Znam tylko jeden ważniejszy przypadek, w którym zastosowano opisaną wyżej procedurę, mianowicie prywatyzację dokonaną w British Columbia (patrz: Ohashi i Roth 1980, część I). Niestety, gwałtowny spadek cen energii spowodował, że przedsięwzięcie to nie odniosło spektakularnego sukcesu. Jakkolwiek, warte jest przestudiowania.

Ostatni przykład ilustruje to, co chcę przekazać, w inny sposób. Rosjanie zgodzili się na istnienie małych prywatnych gospodarstw rolnych. Szacuje się, że te prywatne działki zajmują ok. 3 procent gruntów ornych w Związku Radzieckim, i mniej więcej jedna trzecia krajowych produktów spożywczych jest sprzedawana, jako pochodząca z tych prywatnych działek rolnych. Uważnie dobrałem słowa i nie powiedziałem, że „jedna trzecia jest produkowana na tych prywatnych działkach”, dlatego, że w moim przekonaniu nie byłoby to prawdą. Znaczna część produktów spożywczych sprzedawanych jako pochodzące z prywatnych działek rolnych rzeczywiście jest na nich produkowana, ale podejrzewam, że duża część pochodzi również z kołchozów.

Przez dziesięciolecia dla władz Związku Radzieckiego było jasne, że mogliby znacznie zwiększyć krajową produkcję rolną zwiększając wielkość i rolę prywatnych gospodarstw rolnych. Dlaczego więc tego nie zrobili? Z pewnością nie z powodu niewiedzy. Odpowiedź kryje się gdzie indziej. Prywatyzacja sprzyjałaby tworzeniu niezależnych ośrodków władzy, które zmniejszyłyby zakres politycznej władzy administracji. Dla rządzących polityczna cena, jaką musieliby zapłacić, była wyższa niż ekonomiczny zysk przedsięwzięcia. Obecnie, przypuszczam że pod wpływem nadzwyczajnego sukcesu jaki odnosi tego rodzaju polityka w Chinach, Prezydent Gorbaczow rozważa znaczną ekspansję w zakresie prywatnych gospodarstw rolnych. Nie jest jednak jasne, czy mu się to uda.

TYRANIA STATUS QUO

Problemy z przewyciężaniem ukrytych interesów czy frustrującej pogoni za rentą dotyczą niemal każdej próby dokonania zmiany w polityce rządu, niezależnie czy zmiana ta dotyczy prywatyzacji, likwidowania baz wojskowych, ograniczania subsydiów czy czegokolwiek innego. Wynikająca z niego „Tyrania status quo”, jak nazwaliśmy z żoną naszą ostatnią książkę (Friedman i Friedman 1984), w której analizujemy wachlarz tego typu przykładów, jest podstawową przyczyną tego, że mechanizmy polityczne, są zdecydowanie mniej efektywne, w porównaniu do mechanizmów rynkowych, w zakresie sprzyjania wprowadzaniu dynamicznych zmian, inicjowaniu wzrostu oraz gospodarczej koniunktury.

Istnieje kilka prostych złotych myśli w odniesieniu do przewyciężania tyranii status quo. Ale jest jedna, która ściśle wiąże się z tematem wcześniejszej dyskusji dotyczącej wyboru pomiędzy gwałtowną a stopniową zmianą. Jeśli dana działalność państwowa ma być sprywatyzowana lub zlikwidowana, koniecznie zrób to w całości. Nie gódź się na kompromis w postaci częściowej prywatyzacji lub częściowej likwidacji. W takiej sytuacji pozostanie bowiem trzon zaciekłych przeciwników, którzy będą usilnie i często nie bez sukcesu starali się cofnąć przeprowadzane zmiany. Administracja za czasów Regana wielokrotnie próbowała, dla przykładu, sprywatyzować Amtrak’a (przedsiębiorstwo kolejowe obsługujące przewozy osobowe) i zlikwidować Biuro Usług Prawnych (państwowa organizacja zajmująca się pomocą prawną). W każdym przypadku, godziła się na redukcję środków budżetowych, osiągając dość krótkotrwałe zwycięstwo. Z drugiej strony, całkowite zniesienie Rady Lotnictwa Cywilnego daje zdecydowanie większą nadzieję na to, że deregulacja w zakresie linii lotniczych utrzyma się.

Podsumowując, istnieją gorsze i lepsze sposoby prywatyzacji gospodarki nakazowej, ale nie istnieje jedna magiczna formuła, pozwalająca na bezbolesną zamianę podejścia nakazowego na gospodarkę swobodnej wymiany. Pomimo tego, potencjalne korzyści z takiego przedsięwzięcia, są tak wielkie, że jeśli ta zamiana się uda, jej koszty przestają się liczyć. Wyrazy uznania należą się obecnym władzom Chin, za to, że dostrzegają iż potencjalne korzyści zmiany, przeważają nad jej kosztami i za to, że poważnie angażują się w jej przeprowadzenie. Ludność Chin będzie głównym, aczkolwiek nie jedynym beneficjentem sukcesu tych przedsięwzięć. Wszyscy ludzie na całym świecie z niej skorzystają. Pokój i szeroko

rozpowszechniony dobrobyt są największymi nagrodami za rozpowszechnione na całym świecie stosowanie wolnej współpracy, jako głównego sposobu organizacji działalności gospodarczej.

BIBLIOGRAFIA:

Friedman M. (1953), *The Case for Flexible Exchange Rates*, w: M. Friedman, *Essays in Positive Economics*, Chicago, University of Chicago Press, s. 157—203. Reprint w: K.R. Leube (red.) (1987), *The Essence of Friedman*, Hoover Institution Press, Stanford, s. 461—98.

Friedman M. (1980), *How to Use Market Mechanisms in Connection with Central Planning*, Wykład nr 4, wygłoszony w Pekinie 30 września 1980 r. i w Szanghaju 4 października 1980 pod auspicjami Chińskiej Akademii Nauk Społecznych. Tłumaczenie na chiński w: *On Inflation: Four Lectures in China* (1982), Chinese Social Sciences Publishing House, Beijing, s. 50—67.

Friedman M., Friedman R.D. (1984), *Tyranny of the Status Quo*, Harcourt Brace Jovanovich, New York.

Hanke S.H. (red.) (1987), *Privatization and Development*. San Francisco, Institute for Contemporary Studies Press.

Ohashi T. M., Roth T. P. (1980), *Privatization: Theory & Practice*, The Fraser Institute, Vancouver, B.C.

Poole R.W. Jr. (1988), *Stocks Populi, A Privatization Strategy*, "Policy Review", nr 46, s. 24—29.