

W KIERUNKU OGRANICZONEGO PAŃSTWA

LESZEK BALCEROWICZ

SPIS TREŚCI

Wprowadzenie	
System instytucjonalny i państwo	
Czy dla różnych społeczeństw istnieją różne optymalne modele państwa?	
Ekonomiczne kryteria optymalnego zakresu aktywności państwa	
Powrót do podstaw	
Państwo ograniczone i rozbudowane – konsekwencje.....	
Czy ekspansja państwa wypełnia lukę, czy wypiera działalność pozapaństwową?	
Wnioski.....	

Wprowadzenie

W niniejszym opracowaniu zamierzam skoncentrować się na kryteriach wyznaczania optymalnego zakresu aktywności państwa oraz na kwestiach związanych z relacjami pomiędzy jednostką a państwem.

Rozpocznę od kilku wyjaśnień, dotyczących pojęcia *państwo*. Nie jest to zadanie łatwe, gdyż wiele struktur, powszechnie uznawanych za państwa, nie spełnia nawet podstawowych jego cech, wyznaczanych w debatach normatywnych nad tym, czym *państwo* powinno się zajmować. Następnie rozważę kwestię, czy wizja państwa optymalnego jest różna w różnych społeczeństwach. Czy to, co jest najlepszym rozwiązaniem dla jednego społeczeństwa, może okazać się rozwiązaniem dalekim od optymalnego dla innego?

Kolejna część opracowania poświęcona została kryteriom stosowanym w ekonomii w celu wyznaczenia optymalnego zakresu aktywności państwa. Kryteria te są niewystarczające, głównie ze względu na trudności w praktycznym zastosowaniu teoretycznych koncepcji dóbr publicznych i efektów zewnętrznych. Dlatego postanowiłem przedstawić bardziej filozoficzne podejścia do problemu wolności jednostki i zakresu państwa (rozdział „Powrót do podstaw”).

Wolność gospodarcza, zarówno z punktu widzenia formalnoprawnego, jak i intelektualnego, została w XX wieku poważnie osłabiona w świecie zachodnim, nie wspominając o krajach komunistycznych czy wielu krajach rozwijających się, gdzie niemal przestała istnieć. Zjawisko to leży u podstaw procesu przechodzenia od państwa ograniczonego do różnych form państwa rozbudowanego.

W rozdziale „Państwo ograniczone i rozbudowane – konsekwencje” omówione zostały skutki ekspansji państwa. Okazuje się, że w wielu przypadkach interwencje państwa nie znajdują uzasadnienia w wywoływanych przez nie skutkach. Duże

Podczas przygotowywania zarysu niniejszej publikacji cennymi uwagami podzielili się ze mną: Simean Djankov, Jakub Karnowski, Richard Messick, Jacek Rostowski, Andrzej Rzońca, Andrei Shleifer. Obowiązują standardowe zastrzeżenia.

ograniczenie wolności gospodarczej powoduje duży spadek dobrobytu. Wiele negatywnych zjawisk społecznych, takich jak bezrobocie, korupcja i uchylanie się od płacenia podatków, a także niewystarczająca państwowa ochrona pozostałych wolności, ma związek z różnymi cechami rozbudowanego państwa.

Rozdział „Czy ekspansja państwa wypełnia lukę, czy wypiera działalność pozapaństwową?” poddaje w wątpliwość stwierdzenie, że ekspansja państwa jest odpowiedzią na „potrzeby” czy „popyt”. Postawiono w nim tezę, że niektóre formy aktywności państwa, w tradycyjnej ekonomii powszechnie uznawane za nieuniknione lub pożądane, mogą w rzeczywistości prowadzić do eliminowania potencjalnej lub faktycznej dobrowolnej współpracy oraz działań zaradczych jednostek.

W ostatnim rozdziale opowiadam się za klasyczną wizją państwa, ograniczonego ramami podstawowych wolności jednostek, zakorzenionych w obowiązującej konstytucji. Instytucjonalne ograniczenia fiskalne, niezależność banku centralnego, członkostwo w Światowej Organizacji Handlu (WTO) oraz inne ograniczenia nałożone na dyskrecyjną władzę państwa powinny być postrzegane jako druga linia obrony indywidualnych swobód.

Ze względu na ograniczoną objętość publikacji pominąłem wiele problemów, np. kwestię nierówności dochodowych¹ czy zależności pomiędzy ich zakresem a długookresowym wzrostem gospodarczym².

¹ Kwestie moralne związane z tym zjawiskiem zostały szczegółowo omówione przez Nozicka (1974, str. 149 – 274).

² Niektórzy autorzy uważają, że stopień nierówności dochodów jest odwrotnie proporcjonalny do tempa wzrostu gospodarczego (patrz; np. A. Alesina i R. Perotti, 1996; H. Li, L. Squire and H. Zou, 1996). Twierdzi się, że nierówności prowadzą do walki o podział dóbr oraz do zachwiania równowagi społeczno-politycznej, co z kolei prowadzi do spadku poziomu inwestycji, a tym samym osłabienia wzrostu gospodarczego. Jednak odwrotna zależność pomiędzy nierównościami a wzrostem może wynikać z prostej zasady, że większa wolność gospodarcza prowadzi zarówno do silniejszego wzrostu, jak i zmniejszenia nierówności w porównaniu z sytuacją, gdy wolność ta jest w jakimś stopniu ograniczona (patrz: Scully, 1992; Hanke i Walters, 1997; a dla gospodarek krajów postkomunistycznych – Balcerowicz, 2002). Rekomendacja może polegać na tym, aby liberalizować gospodarkę, a więc ograniczać zakres aktywności państwa, a nie zwiększać zakresu redystrybucji środków.

System instytucjonalny i państwo

Historia pokazuje, że każda większa trwała i zajmująca określony obszar grupa ludzi posiada system instytucjonalny: zbiór ponadosobowych reguł (a w społeczeństwach bardziej nowoczesnych – system instytucji), regulujących współpracę, rozstrzyganie konfliktów i obronę. Niektóre z takich systemów instytucjonalnych nazywane są państwami. Od definicji państwa zależy, czy w danym przypadku mamy do czynienia z państwem, czy też z bezpaństwowym systemem instytucjonalnym.

Najpowszechniej stosowana jest definicja Maxa Webera (1922, str. 29 – 30): państwo istnieje wówczas, gdy jest ustanowiony aparat administracyjny posiadający monopol na posługiwanie się fizycznym przymusem na danym terytorium.³ Monopol ten jest wykorzystywany do ochrony przynajmniej niektórych członków danej grupy przed podstawowymi przestępstwami (takimi jak: morderstwo, uszkodzenie ciała, napad, kradzież). Struktury, które nie spełniają tego warunku, nie są uznawane za państwo. Innymi słowy, organizacja charytatywna nie jest strukturą państwową, ale państwo opiekuńcze tak. Zgodnie z definicją Webera, struktury, w których grupa rządząca dopuszcza się podstawowych przestępstw w stosunku do pozostałych członków grupy zamieszkującej dane terytorium, nadal są uznawane za państwa, choć są to państwa „łupieżcze”. Przykładem takiego państwa była Republika Zairu pod rządami Mobutu Sese Seko.

Za punkt wyjścia w dyskusji nad optymalnym zakresem aktywności państwa może posłużyć koncepcja państwa minimalnego Roberta Nozicka (1974, str. 26), gdzie do zadań państwa zalicza się „ochronę wszystkich jego obywateli przed przemocą, kradzieżą, oszustwem oraz egzekwowanie umów”. Wielu współczesnych zwolenników tego nielibertariańskiego poglądu postuluje konieczność zwiększenia roli państwa.⁴ Jednak, o ile mi wiadomo, niewielu zwolenników takiego państwa

³ Van Creveld (1999, str.1) zawęża tę Weberowską definicję poprzez dodanie wymogu odrębnej prawnej tożsamości państwa.

⁴ Współczesną wizję libertariańskich poglądów na ten temat znaleźć można u Rothbarda (1970). Podejście libertariańskie sprowadza się do stanowiska, że całkowicie niepaństwowy wymiar sprawiedliwości jest nie tylko możliwy, ale i pożądany. Patrz: np. D. Friedman (1984).

przyjmuje do wiadomości fakt, że ekspansja państwa może mieć wpływ na obniżenie jakości jego funkcjonowania.

Czy dla różnych społeczeństw istnieją różne optymalne modele państwa?

Czy wizja państwa optymalnego zależy od cech obecnych państw, czy też od właściwości społeczeństw, w których one działają? Czy, na przykład, w ubogich krajach rola państwa powinna być większa (lub mniejsza) niż w bogatych? Czy też może optymalny zakres aktywności państwa uwarunkowany jest poziomem zróżnicowania etnicznego danej populacji i związanych z nim napięć społecznych? Problemy te zasługują na szersze omówienie.⁵

Odpowiedź na pytanie, czy optymalny zakres aktywności państwa jest różny dla różnych społeczeństw, w dużej mierze zależy od tego, czy społeczeństwa różnią się między sobą zasadniczo pod względem psychospołecznych cech swoich członków. Moim zdaniem, istnieje dostatecznie dużo „niezmienników” (stałych) poznawczych i motywacyjnych konstytuujących naturę ludzką, aby przyjąć, że dla każdej dowolnej społeczności optymalny zakres aktywności państwa jest w zasadzie podobny.

Działania wynikające z przeciwnego poglądu na tę kwestię doprowadziły do utrwalenia ubóstwa w krajach Trzeciego Świata (Schultz, 1980) – mam tu na myśli choćby tezę, że uboższe społeczeństwa potrzebują bardziej interwencjonistycznego państwa, gdyż biedni rolnicy nie potrafią odpowiednio reagować na podstawowe bodźce rynkowe. Jeszcze poważniejszy błąd tkwi w marksizmie, który zakłada, że motywacja jednostek jest pochodną systemów instytucjonalnych; innymi słowy, że

⁵ Jedną z tych kwestii jest, czy optymalny zakres działań państwa jest wynikiem demokratycznego procesu, czyli rządów większości. Można by twierdzić, że dla jednych społeczeństw optymalny zakres aktywności państwa cechuje zwiększona redystrybucja prowadzona kosztem obniżenia tempa wzrostu gospodarczego, podczas gdy inne społeczeństwa mogą „preferować” niższy poziom redystrybucji i większy wzrost. Uznanie rządów większości za kryterium decydujące przy wyznaczaniu zakresu aktywności państwa jest jednak ryzykowne, gdyż podejście takie zakłada konieczność akceptowania wszystkich decyzji większości, nawet tych, które prowadzą do prześladowania mniejszości, wyłączenia czy nadmiernego opodatkowania. Rządy większości wymagają więc pewnych ograniczeń, dlatego przy wyznaczaniu zakresu aktywności państwa konieczne jest ustalenie innego kryterium.

zniesienie własności prywatnej doprowadzi do stworzenia nowego, lepszego człowieka.

Bardziej współczesna wersja etatystycznego błędu odwołuje się do niedoskonałości informacyjnej rynków (tzn. jednostek) w biedniejszych społeczeństwach jako uzasadnienie dla większego zakresu regulacji w tych krajach. Jest to zaskakujące twierdzenie, zważywszy na fakt, że rzeczywisty zakres regulacji w krajach rozwijających się daleko wykracza poza to, co można uznać za efektywne (Djankov i in., 2002).

Należy także pamiętać, że niektóre z działań prowadzonych w ramach optymalnego zakresu aktywności państwa mogą zostać przekazane organizacjom zewnętrznym, np. organizacjom międzynarodowym. Stałybyśmy wówczas przed problemem właściwego podziału zadań w ramach tego optymalnego zakresu oraz związanej z tym kwestii zmienionej roli państwa narodowego. Kwestie te stanowią m.in. centralny element debaty nad kształtem konstytucji Unii Europejskiej.⁶

Ekonomiczne kryteria optymalnego zakresu aktywności państwa

Jakimi kryteriami należy posłużyć się, aby określić optymalny zakres funkcji państwa? Pozwolę sobie skupić się na słabych punktach tradycyjnego podejścia w ekonomii.⁷

Zapewnienie systemu prawnego, „w ramach którego przeprowadzane są wszelkie transakcje gospodarcze”, stanowi „podstawowe zadanie rządu” (Stiglitz, 1988; str. 24). Nie została tu jednak określona treść pożądanых regulacji oraz jak ta treść wpływa na skuteczną wartość egzekwowania przepisów prawa. Ponadto pominięto problem pozapaństwowych mechanizmów egzekwowania prawa oraz ich związków z mechanizmami państwowymi. Powstaje więc wrażenie, że rozstrzygnięcie wszelkich

⁶ Więcej informacji na ten temat: M. van Creveld (1999, str. 402-421); J. T. Mathews (1997, str. 50-65).

⁷ Powołuję się tu na opracowanie Stiglitz (1988), gdyż jest to najlepsza pozycja opisująca to podejście. Inne prace wzbudzają znacznie więcej wątpliwości.

konfliktów w życiu gospodarczym stanowi wyłącznie domenę państwa. Wrażenie to jest sprzeczne z dowodami empirycznymi (patrz: np. Greif, 1997; Gow i Swinnen, 2001; Waldmeir, 2001).

Ta niezgodność wiąże się z zastosowaniem teoretycznej koncepcji dóbr publicznych.⁸ Jeżeli w ogóle dobra te mają być zapewniane, konieczne są podatki i związany z nimi przymus ze strony państwa. Które jednak dobra są dobrami publicznymi? Czy wymiar sprawiedliwości stanowi jeden z obszarów działalności państwa, ponieważ usługi świadczone przez ten system należą do dóbr publicznych? Jest oczywiste, że nie można tak powiedzieć o wszystkich funkcjach spełnianych przez wymiar sprawiedliwości. W takim razie, które z tych funkcji stanowią „dobra publiczne”? Czy latarnia morska, sztandarowy, książkowy przykład dobra publicznego, jest rzeczywiście dobrem publicznym? Coase (1974) wykazał, że w XIX wieku latarnie w Wielkiej Brytanii były nie tylko obsługiwane, ale i finansowane przez osoby prywatne. To jednak nie przeszkodziło autorom podręczników w ciągłym posługiwaniu się przykładem latarni morskiej dla ilustracji pojęcia dobra publicznego (patrz: np. Stiglitz, 1988; str. 75).

W rzeczywistości dóbr publicznych może być znacznie mniej niż zwykle się zakładać w ekonomii. Stąd konieczny (lub pożądaný) zakres działalności państwa może być także znacznie mniejszy. Niektóre z dóbr uznanych za „publiczne” mogą w rzeczywistości stanowić dobra prywatne, które zostały zepchnięte do obszaru aktywności państwa wskutek podejmowanych przez nie działań interwencyjnych, co zlikwidowało lub znacznie ograniczyło możliwości dobrowolnego prywatnego ich finansowania. Innymi słowy, teoretyczne pojęcie dóbr publicznych w sposób niezamierzony może być wykorzystywane jako uzasadnienie *ex post* skutków uprzedniej ekspansji państwa.

Słabe punkty ma także pojęcie „efektów zewnętrznych”. Łatwo jest powiedzieć, że korzyści społeczne są większe niż korzyści prywatne (pozytywne efekty zewnętrzne) lub też, że koszty społeczne przewyższają koszty prywatne (negatywne efekty zewnętrzne), i domagać się interwencji ze strony państwa. Wiadomo, jednak że

⁸ Czysto teoretyczną definicję dóbr publicznych (zbiorowych dóbr konsumpcyjnych) znaleźć można w: Samuelson (1954, str. 387 – 389).

przynajmniej niektóre efekty zewnętrzne są skutkiem niedoskonałości instytucjonalnych, tzn. niewłaściwie określonych praw własności (patrz: np. von Mises, 1949, str. 654 – 663). Wówczas najlepszym rozwiązaniem byłaby nie tyle dodatkowa interwencja ze strony państwa, a usunięcie przeszkód uniemożliwiających rozwój prawa własności prywatnej, co może się wiązać z koniecznością rezygnacji z wprowadzonych uprzednio interwencyjnych działań państwa. Twierdzenie Coase'a (1960, str. 45 – 56) wskazuje na możliwość zlikwidowania niektórych efektów zewnętrznych za pomocą bezpośrednich negocjacji pomiędzy zainteresowanymi stronami.

Trudno się dziwić, że Wolf (1988) kończy swoją obszerną analizę podejść do zjawiska niedoskonałości rynku w literaturze ekonomicznej stwierdzeniem, iż „nie ma żadnego wzoru, który pomógłby wyznaczyć minimalny poziom działań rządu i ich skutków” (str. 153). Powyższa agnostyczna konkluzja stanowi dobre podsumowanie powszechnego w literaturze ekonomicznej stanowiska na temat optymalnego poziomu działalności państwa.

Powrót do podstaw

Sen (1999, str. 27) określił podstawowe przyczyny, dla których ekonomia prezentuje tak niejednoznaczne stanowisko w kwestii optymalnego zakresu działalności państwa: „Ekonomia jako nauka w coraz mniejszym stopniu koncentruje się na wartości różnych rodzajów wolności, a coraz bardziej na dobrach użytkowych, dochodach i bogactwie. Takie zawężenie pola zainteresowania prowadzi do niedoceniań roli mechanizmu rynkowego”.⁹ Jego zdaniem, ekonomia w zbyt dużym stopniu skupiła się na ocenie działań państwa jedynie przez pryzmat ich oczekiwanych konsekwencji. Działo się to kosztem osłabienia argumentu wskazującego na podstawowe wolności jednostki jako na kryteria określania dopuszczalnego i pożądanego zakresu działalności państwa. Pogląd taki bardzo mocno przedstawiał wcześniej Hayek (1960).

⁹ Muszę tu nadmienić, że w zacytowanym powyżej fragmencie Sen używa słowa „wolność” w jego klasycznym znaczeniu, czyli w odniesieniu do podstawowych wolności jednostki. W innych częściach

Wolność gospodarczą definiuje się jako „brak jakiegokolwiek przymusu lub ograniczeń ze strony rządu w sektorze produkcji, dystrybucji oraz konsumpcji towarów i usług w zakresie większym niż jest to konieczne dla ochrony i zachowania wolności obywateli” (Beach i O'Driscall, 2002).¹⁰ Ograniczenia wolności gospodarczej mogą być określane przez odniesienie się do tego wzorca. Istnieją dwa podstawowe rodzaje ograniczeń wolności gospodarczej: ograniczenia prawne oraz obciążenia podatkowe, których wielkość wykracza poza poziom niezbędny do finansowania podejmowanych przez państwo działań, koniecznych dla ochrony tradycyjnych swobód gospodarczych (i innych).¹¹

Zmiany, jakie nastąpiły w XX wieku, poważnie osłabiły intelektualną i konstytucyjną pozycję wolności gospodarczej w państwach zachodnich. Przedstawię dwa przykłady, ilustrujące ogólną tendencję. Po pierwsze, w swej często przywoływanej i słusznie podziwianej książce, John Rawls (1971) zdecydowanie opowiada się za przyjęciem „zasady wolności” jako podstawowego kryterium dla kształtowania życia społecznego i roli państwa. Jednak wyłącza on z listy tych wolności, które powinny być uznawane za priorytetowe, pewne podstawowe elementy wolności gospodarczej takie jak prawo do swobodnego podejmowania działalności gospodarczej. Nic dziwnego, że Rawls w podsumowaniu swej książki stwierdza, iż idealnym systemem instytucjonalnym byłaby pewna forma kapitalizmu lub socjalizmu rynkowego!

Socjalizm rynkowy jest możliwy tylko wówczas, gdy ludzie zostaną pozbawieni prawa do swobodnego tworzenia prywatnych przedsiębiorstw. Kapitalizm nie potrzebuje prawnego zakazu tworzenia przedsiębiorstw nieprywatnych (lub organizacji typu non-profit), takich jak np. spółdzielnie. Jeśli bowiem ludzie mają wybór pomiędzy inwestowaniem swoich pieniędzy, czasu i energii w firmę prywatną albo w

swojej książki Sen modyfikuje znaczenie tego słowa w taki sposób, by odnosiło się ono także do innych dóbr. To drugie, poszerzone użycie zaciemnia znaczenie pojęcia „wolność”.

¹⁰ Podstawowym elementem wolności gospodarczej jest zapewnienie prawa własności (nabytego zgodnie z prawem); prawa do swobodnego angażowania się w działania gospodarcze na terenie własnego kraju i poza jego granicami; brak ingerencji ze strony państwa w warunki, na jakich przeprowadzane są transakcje; brak możliwości ze strony państwa wyłączenia majątkowego (np. poprzez nadmierne obciążenia podatkowe lub nieprzewidywalną inflację), (Rabushka 1991, cytowany przez Hanke i Waltersa, 1997).

¹¹ Są to definicje ograniczeń wolności gospodarczej, a nie konkretne stwierdzenia dotyczące tego, jakie ograniczenia (jeżeli jakiegokolwiek) są uzasadnione. Więcej informacji na temat rodzaju ograniczeń i form interwencji patrz: Hayek (1960, str. 220 – 223).

spółdzielnię, większość z nich wybierze to pierwsze. Kapitalizm opiera się więc na prawie do wyboru, podczas gdy każda forma socjalizmu rynkowego wiąże się z koniecznością wprowadzenia zakazu tworzenia prywatnych przedsiębiorstw (więcej na ten temat, patrz: Balcerowicz, 1995a, str. 104 – 110). Jak więc oba te systemy można traktować jako systemy w równym stopniu realizujące zasadę „priorytetu wolności”?

Inny przykład osłabienia wolności gospodarczej w państwach zachodnich odnosi się do zmian konstytucyjnych w Stanach Zjednoczonych, gdzie tradycja ograniczonego państwa jest najsilniejsza. Tymczasem właśnie tam, wskutek podjętych w latach trzydziestych przez Sąd Najwyższy decyzji, będących w sprzeczności z pierwotną interpretacją Konstytucji Stanów Zjednoczonych (Dorn, 1988; str. 77 – 83), wolność gospodarcza została zepchnięta do roli drugorzędnej w stosunku do innych wolności i swobód. Doprowadzając do osłabienia konstytucyjnych mechanizmów ochronnych zapewniających wolność gospodarczą, decyzje te utorowały drogę dla kolejnych restrykcyjnych przepisów (i podatków). Po latach skutki tych przepisów zostały poddane krytycznej analizie w literaturze ekonomicznej, jednak niewielu badaczy dostrzegło związku pomiędzy rozbudową przepisów a uprzednim osłabieniem konstytucyjnych mechanizmów chroniących wolność gospodarczą.¹² Nawet Geroge J. Stigler (1971) w swoim pionierskim artykule na temat prawodawstwa w gospodarce nie wspomina o istnieniu takiego związku.

Przedstawione przykłady wskazują, iż filozoficzna koncepcja „priorytetu wolności” jest bardzo słabym argumentem w sporze ze zwolennikami ekspansji państwa, gdy wolność gospodarcza zostaje usunięta z listy podstawowych wolności lub gdy

¹² Glaeser i Schleifer (2003) twierdzą, że rozbudowa przepisów dotyczących działalności gospodarczej w Stanach Zjednoczonych na początku XX wieku mogła stanowić „skuteczną odpowiedź” na nadużycia, jakich w sądach dopuszczały się wówczas nowo powstałe wielkie korporacje. To, czy sądy są bardziej podatne na wpływy i nadużycia niż legislatorzy i ustawodawcy, jest kwestią kontrowersyjną. Nawet jeśli wydaje się, że w danym momencie sądy uległy wpływom wielkiego biznesu, wcale nie jest oczywiste, że najlepszym rozwiązaniem jest wprowadzenie szczegółowych przepisów i tworzenie nowych, specjalnych jednostek administracyjnych zamiast wzmocnienia pozycji sądów w ramach istniejącego, mniej rozbudowanego systemu prawnego. Sądzę, że wobec regulacji, a następnie deregulacji, nawet zwolennicy rozbudowy systemu prawnego zgodziliby się, że właściwsze byłoby wzmocnienie konstytucyjnych mechanizmów chroniących wolność gospodarczą. Chciałbym także podkreślić, że spór pomiędzy zwolennikami wzmocnienia pozycji sądów lub legislatorów, choć niewątpliwie istotny, jest jednak kwestią drugorzędną w porównaniu z problemem, gdzie powinny istnieć granice wolności gospodarczej lub jakie czynniki

zostaje zepchnięta na drugi plan. Wówczas otwiera się droga do rozbudowy ograniczeń prawnych.

Sytuacja staje się jeszcze gorsza, gdy pojęcie „praw jednostki” zostaje radykalnie zmienione tak, by zawierały się w nim prawa „społeczne” lub „socjalne”. Klasyczna koncepcja wolności jako sfery chronionej przed ingerencją ze strony innych, zostaje wówczas połączona z koncepcją roszczenia sobie prawa do pieniędzy innych osób, narzucaną przez państwo poprzez zwiększanie obciążeń podatkowych.¹³ Prowadzi to do konfliktów pomiędzy tymi dwoma, jakże różnymi, rodzajami „praw” i grozi dalszym osłabianiem wolności gospodarczej wskutek rosnących obciążeń podatkowych, wywołanych nadmiernie rozbudowanym systemem transferów socjalnych.

Państwo jest najlepiej trzymane w ryzach, gdy podstawowe wolności gwarantowane są przez sprawnie funkcjonującą konstytucję.¹⁴ Jest to jeden z głównych argumentów ekonomii konstytucyjnej (Buchanan, 1988). Odrzucenie lub osłabienie tych ram prawnych będzie negatywnie postrzegane przez wszystkich, którzy uważają, że wolność, w tym wolność gospodarcza, jest wartością samoistną i dlatego aktywność państwa powinna być ograniczana, bez względu na skutki takich ograniczeń. Dla innych natomiast to właśnie konsekwencje mogą być podstawowym, a może nawet decydującym kryterium oceny poszczególnych systemów instytucjonalnych, w tym także systemów państwowych.¹⁵ Niektórzy nie dostrzegają w wolności gospodarczej żadnej wartości – ani praktycznej, ani ideologicznej. Ich zdaniem władza państwa

powinny być uznane za ważniejsze od praw własności (patrz: np. von Mises, 1994, str. 554 – 561; Nozick, 1974, str. 178 – 182).

¹³ Holmes i Sunstein (1999) zauważyli, że oba te rodzaje prawa wiążą się z kosztami i dlatego rozróżnienie pomiędzy prawem do wolności i prawami socjalnymi nie ma fundamentalnego znaczenia. Jednakże nikt nie zaprzecza, że ochrona praw jednostki – np. poprzez działalność policji i sądów – wymaga pewnych nakładów finansowych, nie jest to więc żadne przełomowe stwierdzenie. Podstawowej różnicy pomiędzy prawami do wolności a prawami socjalnymi należy szukać gdzie indziej. W pierwszym przypadku pieniądze podatników przeznaczane są na ochronę jednostek przed agresją i ingerencją ze strony innych ludzi; w drugim – na redystrybucję. Oba rodzaje praw mają też zwykle bardzo różny wpływ na zachowanie jednostek, a w konsekwencji na rozwój gospodarczy. Inne różnice pomiędzy prawami do wolności i swobód a prawami socjalnymi omówił Lomasky, (1987 str. 84 – 110).

¹⁴ Hayek (1980, str. 216) podkreśla, że „biorąc pod uwagę postęp techniczny, żadna lista praw chronionych nie może zostać uznana za zamkniętą”. Stąd „rządy wolności” to takie, gdzie „sfera wolności jednostki dotyczy wszystkich przejawów działania, które nie zostały w sposób wyraźny ograniczone przez prawo”.

(narodu) stanowi wartość samoistną (lub wolnemu rynkowi przypisuje się wartość negatywną), bez względu na jej skutki.¹⁶

Państwo ograniczone i rozbudowane – konsekwencje

Czy istnieje odwrotna zależność (trade-off) między wolnością gospodarczą a takimi zmiennymi, jak wzrost gospodarczy, związane z nim zwalczanie ubóstwa oraz zasięg takich zestawów czynów traktowanych jako przestępstwa oraz korupcja? Czy potrzebujemy narzucanych przez państwo ograniczeń wolności gospodarczej, by osiągnąć więcej pozytywnych efektów lub zmniejszyć ilość negatywnych?

Przyjmijmy za punkt odniesienia model ograniczonego państwa, które skupia się głównie na ochronie podstawowych wolności, w tym wolności gospodarczej. Jeśli mamy do czynienia z państwem demokratycznym, rządy w większości są ograniczane przez te wolności, co zakłada, że są one zagwarantowane w obowiązującej konstytucji. Zgodnie z tą definicją, państwo chroni podstawowe wolności, a więc nie może ono rozszerzać zakresu swojej aktywności w sposób, który prowadziłby do ich ograniczania, zatem aktywność państwa musi być ograniczona.¹⁷ Jednakże owo ograniczone państwo jest aktywne w jego konstytucyjnej roli, jaką jest ochrona podstawowych wolności jednostki przed ingerencją ze strony osób trzecich.

Istnieje wiele różnych modeli państwa, które stanowią mniej lub bardziej radykalne odejście od modelu ograniczonego państwa. Poniżej ograniczę się do trzech głównych kategorii:

¹⁵ Chyba najbardziej znany współczesny przykład takiego instrumentalnego („pragmatycznego”) podejścia do wyboru systemu instytucjonalnego stanowi twierdzenie Deng Xiaopinga, iż nie ma znaczenia, czy kot jest biały czy czarny; ważne jest tylko, by robił, co do niego należy.

¹⁶ Do tej grupy zaliczyć można nadzwyczaj wielu zachodnich intelektualistów. Wyjaśnienie tego interesującego zjawiska znaleźć można w pracach Schumpatera (1950), von Misesa (1956) i Nizicka (1997).

¹⁷ Spełnienie wymagań definicji, tzn. stworzenie i zachowanie ograniczonego państwa wymaga wprowadzenia określonych ram instytucjonalnych, tzn. skutecznych mechanizmów zachowania równowagi politycznej, nadzoru nad państwowym aparatem ścigania (policja, prokuratura, administracja podatkowa), niezależnej i skutecznej władzy sądowniczej, wolnych mediów, trybunału konstytucyjnego itp. Stworzenie i zapewnienie funkcjonowania takich instytucji nie jest łatwe. Znacznie

- **Rozbudowane państwo quasi-liberalne.** Ekspansja państwa polega tu na wprowadzaniu różnych kombinacji regulacji prawnych i form redystrybucji, co wiąże się z pewnym ograniczeniem wolności gospodarczej, jednak jej nie podważa. Dlatego określiłem ten model jako quasi-liberalny. Ograniczona wolność gospodarcza jest w nim dobrze chroniona przez państwowy system wymiaru sprawiedliwości.
- **Rozbudowane państwo nieliberalne.** Wolność gospodarcza jest ograniczona poprzez przepisy prawne w stopniu większym niż w państwie quasi-liberalnym, jednak przedsiębiorczość prywatna nie jest zakazana. Transfery socjalne są za to niższe, a ograniczona wolność gospodarcza jest w znacznie mniejszym stopniu chroniona przez państwo, niż w państwie quasi-liberalnym.
- **Rozbudowane państwo antyliberalne (komunistyczne).** Prywatna przedsiębiorczość jest zakazana, a skuteczność tego zakazu jest zapewniona przez surowy aparat państwowy. Wskutek zakazu prowadzenia prywatnej działalności powstaje luka, którą musi wypełnić gospodarka nakazowo-rozdzielcza. Dlatego antyliberalne państwo komunistyczne musi być bardzo rozbudowane. Jest to konieczność funkcjonalna (szersze omówienie tego zjawiska, patrz: Balcerowicz, 1995, str. 51 – 54). Jednocześnie w państwie takim nie musi istnieć rozwinięty system transferów socjalnych. Przykładowo, w maoistycznym modelu państwa w Chinach były one znacznie ograniczone.

Posłużmy się teraz powyższą typologią, aby przeanalizować wpływ różnych ograniczeń wolności gospodarczej na długookresowy wzrost gospodarczy i związany z tym problem walki z ubóstwem:

- Obecnie istnieje tylko kilka przykładów państw ograniczonych (w praktyce Hongkong najbardziej zbliżył się do tego modelu). Historia pokazuje, że państwa takie osiągnęły bardzo wysokie tempo wzrostu gospodarczego. Nie spotkałem się

łatwiej jest zwiększyć interwencję państwa niż utrzymywać ją na ograniczonym poziomie. Gdy już dojdzie do ekspansji państwa, trudno jest ją odwrócić.

z danymi, które by temu zaprzeczały (szersze omówienie, patrz: Rabushka, 1985).

- Wszystkie obecne gospodarki rozwinięte należą do kategorii rozbudowanych państw quasi-liberalnych, reprezentują one jednak różne kombinacje regulacji prawnych i redystrybucji. Różnią się także pod względem intensywności występowania rozmaitych negatywnych zjawisk społecznych. Skupmy się na długotrwałym bezrobociu. Nasuwa się w tym miejscu pytanie: czy bezrobocie wynika z immanentnej słabości rynku, czy może raczej z interwencji państwa, typowej dla rozbudowanych państw quasi-liberalnych? Pierwszy pogląd reprezentuje, moim zdaniem, teoria płac motywujących (*efficiency wages*), według której bezrobocie wynika z tendencji pracodawców do ustalania płac na poziomie wyższym od poziomu równowagi rynkowej (patrz np.: Akerlof, 1982). Jednakże powyższa teoria nie wyjaśnia, dlaczego kraje OECD tak bardzo różnią się między sobą pod względem poziomu długotrwałego bezrobocia. Drugi pogląd, zakładający, że bezrobocie jest skutkiem różnych działań interwencyjnych państwa (tzn. ułomności państwa – ang. *public failure*), jest znacznie bardziej przekonujący. Istnieje wiele badań empirycznych, które potwierdzają związek między długotrwałym bezrobociem (oraz poziomem bezrobocia), a rozbudowanym państwem przejawiającym się w: wysokich zasiłkach dla bezrobotnych, wysokich podatkach (skutek wysokiego poziomu transferów socjalnych), sztywności płac, będącej wynikiem systemu zbiorowych negocjacji płacowych, powstałego przy wsparciu państwa, ograniczeniach prawnych hamujących powstawanie przedsiębiorstw oraz funkcjonowanie rynków pracy, mieszkaniowego i rynku produktów.¹⁸

Osoby bezrobotne przez długi okres należą do kategorii osób najbardziej pokrzywdzonych, których interesy powinny, według Rawlsa (1971), podlegać ochronie na zasadzie priorytetu. Paradoksalnie to właśnie interwencje, typowe dla quasi-liberalnego, rozbudowanego państwa opiekuńczego, powodują wzrost liczebności tej kategorii.

¹⁸ W OECD powstało wiele opracowań na temat przyczyn bezrobocia strukturalnego. Patrz: Keese i Marlin (2002) oraz Nickell (1997) i Lindbeck (1994).

Nie twierdę, że każda forma tego typu państwa prowadzi do długotrwałego bezrobocia. Tak z pewnością nie musi być, czego dowodem są ostatnie wyniki gospodarcze Wielkiej Brytanii, Danii, Irlandii czy innych państw. Można jednak śmiało powiedzieć, iż wyjście poza ramy państwa ograniczonego (tzn. osłabienie lub zniesienie mechanizmów, które ograniczają ekspansję państwa) wiąże się z ryzykiem podejmowania interwencji wywołujących niepożądane skutki¹⁹ i nie prowadzi do osiągnięcia zakładanych celów.²⁰

Kraje rozwijające się są w większości państwami quasi-liberalnymi lub nieliberalnymi. Różnią się znacznie pod względem poziomu wolności gospodarczej oraz zakresu jej ochrony przez państwo. Choć dyskusja nad przyczynami różnic w tempie ich wzrostu wciąż trwa, myślę jednak, że nie budzi większych wątpliwości teza, iż szeroka i dobrze chroniona wolność gospodarcza przyczynia się do wzrostu gospodarczego, podczas gdy ograniczenia tej wolności przez państwo i słaba jej ochrona przynoszą katastrofalne konsekwencje (patrz np.: Scully, 1992; Hanke i Walters, 1997; Keefer i Knack, 1997; Dollar i Kraay, 2002). W krajach rozwijających się nie ma wymiennosci pomiędzy wolnością gospodarczą a dobrobytem. Ograniczanie wolności gospodarczej oznacza ograniczenie dobrobytu. Ten sam wniosek płynie również z doświadczeń gospodarek posocjalistycznych (Balcerowicz, 2002).

Niewielka grupa krajów wschodnioazjatyckich zdołała osiągnąć nadzwyczaj szybkie tempo wzrostu i stała się doskonałym poligonem do testowania różnych hipotez, dotyczących roli państwa i rynku. Czy ten cud gospodarczy można wytłumaczyć jakąś szczególną interwencją nieliberalnego państwa, np. odgórne ustalenie rozdziałów, państwowa industrializacja? Taki pogląd łatwo obalić, gdyż państwa, w których dokonał się ów cud gospodarczy, różniły się pod względem zakresu

¹⁹ Zagrożenia te zostały szczegółowo omówione przez von Misesa (1949, str. 716 – 858) i Hayeka (1980, str. 253 – 376). Jednak opracowania te nie spotkały się ze zbyt wielkim zainteresowaniem ze strony przedstawicieli głównego nurtu ekonomii, przynajmniej do tej pory.

²⁰ Tanzi i Schuknecht (1997) wykazali w sposób empiryczny, że państwa o dużych wydatkach osiągają z reguły niższy poziom różnych wskaźników dobrobytu niż państwa o małych wydatkach. Faldstein (1996) przedstawia dowody wskazujące, że nadmierne obciążenia podatkowe przynoszą o wiele większą stratę dobrobytu niż to wynikało z dotychczasowych wyliczeń. Gwartney, Holcombe i Lawson (1998) wskazują na związek pomiędzy spadkiem tempa wzrostu gospodarczego a wzrostem wydatków publicznych w relacji do PKB. Istnieją także silne dowody na to, że z realizowanych przez państwo form redystrybucji środków najwięcej korzyści czerpią obywatele lepiej sytuowani, więc działania te wcale nie przyczyniają się do poprawy sytuacji najuboższych (patrz np.: Tanzi, 1995). Potwierdzony jest również fakt, że regulacje na rynku produktów i rynku pracy hamują wzrost wydajności i wzrost gospodarczy (Scrapetta i in., 2002).

interwencji państwa. Miały jednak jedną cechę wspólną: wszystkie spełniały wiele cech charakterystycznych dla państw ograniczonych, takich jak względnie otwarta gospodarka, niskie podatki, prywatna przedsiębiorczość itp. (więcej na ten temat, patrz: Balcerowicz, 1995b, str. 26 – 27; dowody empiryczne, patrz: Quibria, 2002).

Marksistowski pogląd stwierdzający, że wolność gospodarcza, a tym samym wolny rynek, jest główną barierą w rozwoju gospodarczym, został brutalnie sfalsyfikowany przez rzeczywistość. Nie odnotowano choćby jednego przypadku gospodarki nierynkowej, zdominowanej przez państwo, która okazałaby się sukcesem. Największe ograniczenia wolności doprowadziły do olbrzymiego obniżenia dobrobytu. Trudno doprawdy zrozumieć, dlaczego tak wielu ekonomistów uwierzyło, że taki rodzaj gospodarki może się sprawdzić, czy nawet uznało wyższość socjalizmu, ignorując ostrzeżenia tak uznanych obrońców wolności gospodarczej, jak von Mises i Hayek.²¹

Do tej pory skupiłem się przede wszystkim na związku pomiędzy ograniczaniem wolności gospodarczej a wynikami gospodarczymi. Istnieją jednak także inne zmienne, takie jak: zakres czynności uznawanych za przestępstwa, korupcja, unikanie płacenia podatków i zakres szarej strefy. Jak te zmienne mają się do typu państwa?

Zacznijmy od pojęcia elementarnych przestępstw, rozumianych jako działania uznawane za przestępstwa w każdym nowoczesnym społeczeństwie (morderstwo, napaść, rabunek, gwałt etc.). Ekspansja państwa wiąże się zwykle z wydłużeniem tej listy (Friedman, 1984, str.136), tzn. ze stworzeniem listy przestępstw wtórnych. Restrykcje prowadzące do zakazu podaży dóbr, na które istnieje duży popyt, prowadzą do powstawania podziemia przestępczego, gdzie popełniane są nie tylko przestępstwa wtórne, ale także przestępstwa elementarne (np. przestępcy zabijają się nawzajem lub zabijają policjantów). Prohibicja, wprowadzona w Stanach Zjednoczonych w latach dwudziestych XX wieku, jest jaskrawym przykładem takiego zjawiska.

²¹ Muszę przyznać, że znając z doświadczenia „realny” socjalizm byłem zszokowany brakiem realizmu, tak wyraźnym w poglądach wielu najbardziej wpływowych ekonomistów ujawnionych w czasie dyskusji nad gospodarczą sprawnością socjalizmu. Analizę tej dyskusji zawarłem w jednej z moich publikacji (Balcerowicz, 1995a, str. 35 – 50).

Zwiększone transfery socjalne – podstawowy powód drastycznego wzrostu wydatków publicznych w Europie po II wojnie światowej – doprowadziły do podwyższenia podatków i wzrostu przestępczości gospodarczej, związanej z unikaniem płacenia podatków (a tym samym do rozwinęcia tzw. szarej strefy).

Komunizm był skrajnym przykładem kryminalizacji ludzkiej aktywności – wszelka prywatna działalność gospodarcza uznawana była za poważne przestępstwo, podobnie jak przejawy niezależnej działalności politycznej.²² Przykład komunizmu w drastyczny sposób pokazuje, że egzekwowanie prawa nie jest wartością samoistną. Zawsze bowiem trzeba pytać, czemu prawo służy? Egzekwowaniu (ochronie) podstawowych wolności, czy też egzekwowaniu ich ograniczeń?

Poza kwestiami etycznymi, dotyczącymi treści prawa oraz wartości jego egzekwowania, należy rozważyć jeszcze problem natury empirycznej: jeśli wymiar sprawiedliwości w państwie zajmuje się egzekwowaniem narzuconych przez państwo restrykcji i ograniczeń wolności gospodarczej, to czy wystarczy mu czasu i motywacji, by skutecznie chronić pozostałe elementy wolności przed ingerencją ze strony osób trzecich? Trudno sobie wyobrazić, by państwo o silnie rozbudowanym systemie restrykcji prawnych było w stanie, w dłuższej perspektywie, utrzymać wymiar sprawiedliwości, zapewniający skuteczną ochronę resztkom wolności gospodarczej. Innymi słowy: ograniczone państwo nie tylko zapewnia obywatelom większą wolność gospodarczą, ale jest także w stanie chronić tę wolność lepiej niż państwo, w którym jest ona ograniczona, a przepisy prawne przesadnie rozbudowane.

Przyjrzyjmy się teraz zjawisku korupcji. Istnieją także systemy polityczne, oficjalnie uznawane za „państwa”, gdzie podział na działania korupcyjne i niekorupcyjne w zasadzie nie odnosi się do rządzącej klikki (patrz: Charap i Harm, 1999). Za przykład mogą tu posłużyć Korea Północna i Zimbabwe, które nie spełniają wielu

²² Zniesienie wolności gospodarczej w naturalny sposób wymagało na mocy funkcjonalnych konieczności zniesienia wolności politycznej (wolności poglądów i przekonań). W warunkach nieograniczonej konkurencji politycznej powstałaby bowiem partia nawołująca, do zniesienia zakazu prywatnej przedsiębiorczości i, biorąc pod uwagę niewydolność państwowej gospodarki nakazowo-rozdzielczej, partia taka odniosłaby zapewne sukces, tzn. zostałyby wprowadzone przynajmniej pewne elementy wolności gospodarczej, tzn. socjalizm zostałby podważony. (Balcerowicz, 1995a, str. 131-133).

podstawowych kryteriów państwa minimalnego zdefiniowanego przez Nozicka. Nie będą one jednak przedmiotem naszych rozważań.

Wiele badań empirycznych wykazało związek pomiędzy rozmiarami korupcji a różnymi kombinacjami czynników charakterystycznych przynajmniej dla niektórych rodzajów państw rozbudowanych: przeregulowany system prawny i związana z tym dyskrejonalna władza polityków i urzędników państwowych, wysokie nominalne obciążenia podatkowe, szeroki zakres wydatków publicznych itp. (patrz: Rose-Ackerman, 1999; Tanzi 1998a; Djankov i in., 2002). Najważniejszym czynnikiem jest zapewne natężenie prawno-administracyjnych regulacji decyzji administracyjnych, które mogą być skutkiem działań populistycznych (lub skorumpowanych) polityków i/lub wynikać z szerokiego zakresu uprawnień decyzyjnych, przyznawanych administracji publicznej. To, co szczególnie ogranicza wolność gospodarczą i tym samym hamuje rozwój, sprzyja jednocześnie rozwojowi korupcji.²³

Związek między podatkami i korupcją jest o wiele bardziej złożony. Możliwy jest stosunkowo niski poziom korupcji, pomimo wysokich nominalnych i rzeczywistych obciążeń podatkowych, pod warunkiem, że zakres prawno-administracyjnych przepisów jest nieduży, a urzędnicy nie korzystają z arbitralnej władzy. Najlepszym przykładem są tu kraje skandynawskie. Jednak podnoszenie i tak już wysokich podatków może w dłuższej perspektywie grozić powstaniem układów o charakterze korupcyjnym pomiędzy niektórymi urzędnikami skarbowymi i podatnikami. Poza tym wysokie podatki prowadzą do wzrostu liczby przestępstw podatkowych, które - do pewnego stopnia - wynikają z funkcjonowania tzw. szarej strefy (Schneider i Enste, 2000, str. 77 – 114). Wreszcie ogromne transfery socjalne, które wymagają dużych podatków, same lub w połączeniu z tymi obciążeniami, wywołują wiele niepożądanych zjawisk społecznych, takich jak ograniczenie podaży pracy, spadek oszczędności prywatnych, nadużycia w wykorzystywaniu środków publicznych przez

²³ Prawa o charakterze antyliberalnym to między innymi przepisy, które zakazują lub ograniczają rynki usług edukacyjnych i zdrowotnych poprzez tworzenie monopolu lub quasi-monopolu sektora publicznego, oferującego „darmowe” usługi, czyli takie, za które formalnie nie wolno przyjmować żadnych opłat. Jednak w niektórych środowiskach dochodzi do przyjmowania nieformalnych opłat za takie „darmowe” usługi przez osoby zatrudnione w sektorze publicznym, co określa się jako „korupcja”. Do takich sytuacji dochodzi najczęściej, gdy popyt jest duży, a podaż ograniczona ze względu na brak wystarczających środków z budżetu lub złe zarządzanie, np. w szpitalach.

beneficjentów czy powstanie kultury zależności (patrz np.: Niskanen, 1996; Hanson, 1997; Arcia, 2000).

Wysoki nominalny i efektywny ciężar podatkowy może więc współistnieć ze stosunkowo niskim poziomem korupcji. Jeżeli natomiast efektywny ciężar podatkowy jest znacznie niższy niż nominalny, mamy najczęściej do czynienia z korupcją na ogromną skalę. Przyczyna tego jest prosta: efektywne podatki są niskie, gdyż łapówki wypłacane urzędnikom skarbowym (jak również ich zwierzchnikom) w pewnym stopniu zastępują same podatki. Ponadto urzędnicy „odpowiedzialni” za tworzenie rozmaitych regulacji prawnych domagają się dodatkowych łapówek. Dlatego państwo o rozbudowanym systemie prawno-administracyjnych ograniczeń i szerokich uprawnieniach dyskrejonalnych charakteryzuje się zwykle niskim efektywnym obciążeniem podatkowym i wysokim poziomem korupcji.²⁴ Wynika z tego, że niski efektywny poziom obciążeń podatkowych wcale nie musi być silnie związany z szybkim wzrostem gospodarczym. Na wzrost gospodarczy wpływa nie tyle efektywny poziom obciążeń podatkowych, co suma kwot faktycznie płaconych zarówno w formie podatków, jak i łapówek. Struktura tych płatności jest różna w różnych systemach państwowych i może stanowić jeden ze wskaźników określających naturę danego systemu.

Spróbujmy podsumować dotychczasowe rozważania:

- Trudno jest uzasadnić wprowadzanie ograniczeń wolności gospodarczej lepszymi wynikami gospodarczymi. Mamy raczej do czynienia z sytuacją przeciwną: im bardziej jest rozbudowana działalność państwa, tym poważniejsze są jej negatywne skutki gospodarcze. Duże ograniczenia wolności gospodarczej prowadzą do dużych strat dobrobytu. Ponad wszelką wątpliwość zjawisko to znajduje potwierdzenie w antyliberalnych państwach komunistycznych, a także w nieliberalnych reżimach wielu krajów rozwijających się. Jedną z cech charakterystycznych tych systemów jest przeregulowany, łupieżczy system

²⁴ Można sobie wyobrazić państwo o wysokich efektywnych obciążeniach podatkowych i o wysokim poziomie korupcji. Miałoby to miejsce, gdyby nominalne obciążenia były wysokie, aparat skarbowy działał sprawnie i nie był skorumpowany, podczas gdy inne sektory administracji publicznej wykorzystywałyby istniejące przepisy do wymuszania łapówek. Taki układ nie byłby jednak stabilny.

prawny (Djankov i in., 2002). Zasadniczym pytaniem jest więc, w jaki sposób przebudować te państwa, by przestały one szerzyć biedę, nierówność i korupcję? Nawet w przypadku quasi-liberalnych systemów charakterystycznych dla państw zachodnich, długotrwałe bezrobocie, stanowiące poważną patologię społeczną, jest związane z różnymi formami interwencji państwa.

- Rozrost państwa rozszerza także katalog czynności uznawanych za przestępstwa kryminalne, zwiększa korupcję, uchylanie się od płacenia podatków oraz działalność w ramach szarej strefy.
- Rozbudowany i restrykcyjny system przepisów prawnych może być bardziej szkodliwy niż pewne zakresy i formy redystrybucji dochodów. Zagęszczenie restrykcji prawnych paraliżuje działania gospodarcze i powoduje rozpowszechnienie korupcji. Może to także prowadzić do osłabienia mechanizmów ochrony resztek wolności gospodarczej przez państwo. Pomijając kwestie etyczne, można powiedzieć, że racjonalne granice redystrybucji wyznaczane są między innymi przez wymagania stabilności finansów publicznych oraz postulat, że przepisy prawne nie powinny ograniczać podaży na rynku pracy. Z powyższego postulatu wynika, że lepiej jest wydać określoną kwotę na podstawową edukację niż na zasiłki dla bezrobotnych.
- Wiele odchyłeń od modelu ograniczonego państwa zwiększa liczbę osób pokrzywdzonych, gdyż prowadzi do zwiększenia poziomu ubóstwa i długotrwałego bezrobocia. Wyznawcy teorii Rawlsa, zgodnie z którą ochrona interesów takich osób powinna być priorytetem, powinni więc nieufnie odnosić się do modelu rozbudowanego państwa.

Czy ekspansja państwa wypełnia lukę, czy wypiera działalność niepaństwową?

Powyższa krytyka rozbudowanego państwa może spotkać się z dwoma powiązаныmi ze sobą zarzutami:

1. Ekspansja państwa była odpowiedzią na „popyt” lub „zapotrzebowanie”, dlatego jest w pewnym sensie uzasadniona. Na przykład Musgrave (2000, str. 231) twierdzi, że „upadek więzi rodzinnych, rozchwianie koniunktury gospodarczej i zmieniający się rynek” doprowadziły do „wzrostu zapotrzebowania na nowe instytucje udzielające wsparcia”, tak więc „rozwój sektora publicznego był raczej odpowiedzią na potrzeby, a nie pierwotnym bodźcem”.
2. Gdyby nie interwencja ze strony państwa, powstałaby próżnia – pewne „potrzeby” nie zostałyby zaspokojone, a sytuacja ludzi byłaby gorsza.

Punkt pierwszy dotyczy przyczyny ekspansji państwa, punkt drugi natomiast odnosi się do jego skutków. Problem z pierwszym twierdzeniem polega na tym, że nawet jeżeli posługujemy się tak elastycznymi pojęciami, jak „popyt” czy „zapotrzebowanie”, absurdalne wydaje się wyjaśnianie za ich pomocą tak drastycznych form ekspansji państwa, jak choćby komunizm czy dyktatura Mobutu. Jednak wykorzystanie teorii „popytu” („potrzeb”) dla uzasadnienia ekspansji państwa jest także problematyczne w przypadku państw przechodzących od modelu państwa ograniczonego do quasi-liberalnego. Czyje potrzeby mają być siłą napędową i jak można je zmierzyć? Jak można powiązać nierównomierny wzrost liczby przepisów prawnych i transferów socjalnych z „potrzebami”? Znamienne jest, że transfery socjalne w krajach rozwiniętych nie zwiększały się stopniowo, ale wzrastały gwałtownie w pewnych krótkich okresach (Tanzi i Schuknecht, 1997). Podobna „szokowa” dynamika jest charakterystyczna dla pewnego rodzaju przepisów prawno-administracyjnych, zwłaszcza tych regulujących system finansowy (Allen i Gale, 2000).

Jest kwestią wątpliwą, by jakakolwiek sensowna koncepcja „potrzeb” mogła pomóc w wyjaśnieniu takiej dynamiki pomiędzy wzrostem transferów socjalnych i przepisów prawnych. Teoria potrzeb (popytu) w odniesieniu do ekspansji państwa jest całkowicie nieprzekonującą próbą wyjaśnienia tego zjawiska poprzez odwołanie się do pseudopsychologicznych i pseudorynkowych pojęć. W najbardziej skrajnym wydaniu graniczy ona z apologią rozbudowanego państwa.

Drugi argument, mówiący, że bez interwencji ze strony państwa powstałaby „próżnia”, która doprowadziłaby do pogorszenia poziomu życia ludzi, to przykład tradycyjnego podejścia ekonomii dobrobytu do problemu optymalnego zakresu działania państwa.

Omówiłem już wcześniej problemy z praktycznym zastosowaniem teoretycznego pojęcia dóbr publicznych i efektów zewnętrznych. Chciałbym jednak dodać jeszcze dwie uwagi.

Po pierwsze, działalność niepaństwowa nie ogranicza się do transakcji rynkowych, ukierunkowanych na zysk. Obejmuje ona także różne formy samopomocy i nierynkowej współpracy. Zarówno działalność rynkowa, zorientowana na zysk, jak i wzajemna pomoc wymagają dobrowolnej współpracy. Stąd, nawet jeśli ktoś zdoła udowodnić, że pewne użyteczne funkcje nie mogą być spełniane przez rynek, nie oznacza to, że jedynym wyjściem jest odwołanie się do interwencji państwa.

Po drugie, ekspansja państwa ogranicza zakres testowania nowych form instytucjonalnych (Hayek, 1960). Ekonomiści są zgodni co do tego, że ekspansja państwa prowadzi, w mniej drastycznych przypadkach, do szkodliwego efektu wypierania, a w skrajnych przypadkach do powstania antyliberalnych lub nieliberalnych reżimów. Weźmy kontrolę cen, która prowadzi do niedoborów i konieczności reglamentowania dóbr. Jest to przykład pierwotnej formy interwencjonizmu państwa. Jeśli stopa zwrotu spadnie poniżej minimalnego poziomu oczekiwanego przez prywatnych inwestorów, inwestycje państwowe wypełnią tę próżnię. To z kolei jest przykład interwencji wtórnej. Próżnia nie powstała przed podjęciem przez państwo działań interwencyjnych, ale właśnie w konsekwencji takich

działań. Typowym przykładem jest rynek mieszkań, gdzie kontrola czynszów prowadzi do powstawania mieszkań „socjalnych”.

Uogólniając, można łatwo nakreślić prosty model samonapędzającej się interwencji państwa, zaczynając od działań interwencyjnych o charakterze pierwotnym, będących skutkiem różnego rodzaju nacisków politycznych wynikających z etatystycznych ideologii, działań różnych grup nacisku itp. Gdy już dojdzie do podjęcia takich działań interwencyjnych, konieczne stają się kolejne interwencje, wynikające z funkcjonalnych konieczności, tj. presji, niezależnych od wcześniejszych intencji decydentów. Na przykład: jeżeli interwencje pierwotne wyeliminowały opłacalność prywatnych inwestycji na rynku mieszkaniowym, a zapotrzebowanie na mieszkania pozostaje duże, powstaje potrzeba publicznych inwestycji mieszkaniowych.

Ten prosty schemat może przynajmniej częściowo wyjaśnić proces wypierania prywatnej działalności z obszarów, gdzie ze względu na rzekomą „ułomności rynku” tradycyjna ekonomia uznaje państwową interwencję za konieczną. Za przykład niech posłuży nam edukacja. Przed wprowadzeniem „bezpłatnej” i obowiązkowej edukacji w szkołach publicznych, Anglia, Walia i Stany Zjednoczone miały rozwiniętą sieć płatnych szkół podstawowych, finansowanych przez rodziców uczniów oraz kościołów. W 1833 roku na edukację dzieci w wieku szkolnym przeznaczano około 1% dochodu narodowego netto. W roku 1920, po wprowadzeniu „bezpłatnego” i obowiązkowego nauczania, było to już zaledwie 0,7% (West, 1991). „Bezpłatne”, czyli finansowane z podatków szkoły publiczne przejęły rynek edukacyjny i doprowadziły do upadku płatne szkoły niepaństwowe. To „przejęcie” rynku zablokowało też rozwój niepaństwowych placówek edukacyjnych. West (1991) podkreśla, że „aż do połowy XIX wieku ekonomiści polityczni z wyjątkiem Marksa i Engelsa byli zwolennikami dostarczania oświaty poprzez rynek”, gdyż uznawali, że chesne stanowi „jedyny czynnik podtrzymujący tak pożądaną przecież konkurencję wśród nauczycieli i między szkołami”. J. Stewart Mill opowiadał się za obowiązkowymi egzaminami, ale nie za obowiązkiem szkolnym.

Zatrzymajmy się jeszcze przy zagrożeniach dla ludzi, np. przy problemie bezrobocia. Przypadki występowania tego problemu służą jako argument dla zwolenników

finansowanego przez państwo systemu ubezpieczeń społecznych. Dodatkowym uzasadnieniem takiego poglądu jest zwykle odwołanie do niedoskonałości rynku kapitałowego. Tymczasem podstawowym krokiem powinno być ograniczanie tych powszechnych indywidualnych zagrożeń, które nie są wynikiem czynników naturalnych, a są działaniami rozrośniętych państw, prowadzących do kryzysów fiskalnych i/lub finansowych, wysokiej inflacji, wysokiego poziomu bezrobocia itp. Zapobieganie takim zagrożeniom poprzez przechodzenie od modelu państwa rozbudowanego do ograniczonego jest najlepszą i niezbędną formą „ubezpieczenia” społecznego.²⁵ Co więcej, taka zmiana przyczyniłaby się do zwiększenia tempa wzrostu dochodów i oszczędności obywateli, a tym samym zwiększyłaby ich zdolność do radzenia sobie z różnymi zagrożeniami. Ponadto badania empiryczne wykazały, że w państwach ubogich istnieje wiele nieformalnych strategii „zaradczych” (np. wzajemne dary i pożyczki, dofinansowanie rodzin przez przebywających na emigracji krewnych) oraz zadziwiająco wielki potencjał rozwoju bardziej nowoczesnych, niepaństwowych rozwiązań instytucjonalnych, które wspierają oszczędzanie oraz zapewniają rozmaite formy ubezpieczeń i mikropożyczki (znakomite ujęcie tematu znajduje się w pracy Morducha, 1999).

Towarzystwa ubezpieczeń dobrowolnych rozwijały się w państwach zachodnich do chwili wprowadzenia obowiązkowych ubezpieczeń społecznych. Na przykład w Wielkiej Brytanii zarejestrowanych członków towarzystw ubezpieczeń wzajemnych w 1877 roku było 2,8 mln; w 1897 roku – 4,8 mln, a w 1910 – 6,6 mln (Green, 1988). Trzeba pamiętać, że „programy, prowadzone bezpośrednio przez państwo, mają zwykle zasadnicze trudności ze zdyscyplinowaniem swoich członków”, a to „okazało się katastrofalne dla długookresowej stabilności programów kredytów państwowych” (Morduch 1999, str. 201).

Ekspansja państwowych programów ubezpieczeń „społecznych” grozi wyeliminowaniem tradycyjnych rozwiązań funkcjonujących na tym rynku i zahamowaniem powstawania nowych. Na zagrożenie to otwarcie wskazuje ostatni

²⁵ Stiglitz (1989) podkreśla: „charakterystyczne atuty władzy - powszechne uczestnictwo w niej i jej prawo do narzucania swoich decyzji - stanowią również jej największe obciążenie”, ponieważ „błędy popełnione przez władzę scentralizowaną mogą mieć znacznie poważniejsze skutki niż w społeczeństwach, gdzie struktury decyzyjne są zdecentralizowane”. Jest to oczywisty argument

raport Banku Światowego (Bank Światowy, 2001, str. 24): „Konkurencja ze strony rządu w dziedzinie transferów socjalnych może wypierać prywatne rozwiązania instytucjonalne, (...) które trafiają do biednych częściej niż publiczna pomoc socjalna”. Stało się tak w państwach zachodnich ze względu na rozwój modelu państwa opiekuńczego.

Wymuszane przez państwo transfery socjalne są częściowo przejmowane przez zamożniejszą część społeczeństwa i mogą wypierać dobrowolne działania podejmowane na rzecz najbiedniejszych. Może to doprowadzić do sytuacji, w której państwowe systemy transferów socjalnych w krajach najuboższych spowodują jedynie pogorszenie sytuacji biednych. W takim wypadku mamy do czynienia z państwem dobrobytu, które wypiera społeczeństwo dobrobytu. Należy także pamiętać, że zwiększanie obciążeń podatkowych na pokrycie wydatków socjalnych prowadzi do osłabienia wzrostu gospodarczego, a więc także do wolniejszego tworzenia nowych miejsc pracy.²⁶

I wreszcie: rosnąca liczba przepisów dotyczących finansów jest doskonałą ilustracją tego, jak pierwotne działania interwencyjne prowadzą do interwencji wtórnych, przyczyniając się w ten sposób do rozbudowy systemu prawnego, którego optymalność staje się wątpliwa. Za pierwotne działanie interwencyjne można uznać zbyt wysokie ubezpieczenia depozytów bankowych, co w znacznym stopniu przyczyniło się do osłabienia dyscypliny rynkowej, tzn. kontroli banków przez deponentów, kontroli pobudzającej konkurencję między bankami w zakresie wielkości kapitału, ujawniania informacji etc. Powstała w ten sposób luka doprowadziła do konieczności wprowadzenia wielu interwencji wtórnych, takich jak uzależniony od ryzyka współczynnik adekwatności kapitałowej, ograniczenia dotyczące portfela banków, wykorzystywanie długu podporządkowanego jako instrumentu kontrolnego itp. (Bhattacharya i in., 1998; Dowd, 1996; Benston i Kaufman, 1996). Wprowadzenie takich środków ochronnych jest racjonalną

przeciwko modelowi rozrośniętego państwa (tzn. o większych uprawnieniach) i za modelem państwa ograniczonego.

²⁶ Można tu przywołać ostrzeżenie Hayeka (1960, str. 305) dotyczące państwa opiekuńczego: „Choć w przeszłości negatywne zjawiska społeczne stopniowo zanikały wraz ze wzrostem zamożności obywateli, środki zaradcze, jakie przedsięwzięliśmy, zaczynają obecnie stanowić zagrożenie dla trwałości wzrostu zamożności, od którego przecież zależy nasza lepsza przyszłość”.

odpowiedzią na sytuację powstałą wskutek pierwotnych działań interwencyjnych państwa.

Wnioski

Ekonomia nie daje nam jasnej odpowiedzi na pytanie, czym powinno zajmować się państwo. Bezpośrednim powodem jest trudność w praktycznym zastosowaniu teoretycznych pojęć dóbr publicznych i efektów zewnętrznych. Głębsza przyczyna tkwi w odejściu od podstawowych swobód gospodarczych, które stanowiłyby ramy wyznaczające granice zakresu działania państwa. Nawet w państwach zachodnich XX wieku intelektualna i konstytucyjna pozycja wolności gospodarczej została znacznie osłabiona, a to uitorowało drogę do ekspansji państwa.

Ekspansję państwa, czyli zwiększenie narzucanych przez państwo ograniczeń wolności gospodarczej, trudno jest uzasadnić jakimkolwiek pozytywnym wpływem takich działań na sytuację gospodarczą. Mamy raczej do czynienia z sytuacją odwrotną – im bardziej radykalne poszerzanie zakresu działania państwa, tym więcej negatywnych skutków dla gospodarki. Różne formy ekspansji państwa mogą także prowadzić do wzmożonej korupcji, przestępstw podatkowych, rozwoju szarej strefy i osłabienia państwowej ochrony pozostałej wolności gospodarczej. Różne formy odejścia od modelu państwa ograniczonego prowadzą do zwiększenia liczby osób pokrzywdzonych, np. dotkniętych długotrwałym bezrobociem.

Nie należy przyjmować za pewnik, że jeśli aktywność państwa pozostanie ograniczona (czyli jego rola polegać będzie przede wszystkim na ochronie podstawowych wolności obywateli), to wówczas pewne rodzaje usług nie będą oferowane, przez co ludzie znajdą się w gorszej sytuacji. Nie należy lekceważyć potencjału dobrowolnej współpracy, zarówno w formie działań rynkowych nakierowanych na zysk, jak i w formie wzajemnej pomocy. Poszczególni ludzie dysponują też różnymi strategiami zaradczymi. W rzeczywistości ekspansja wypiera wiele działalności niepaństwowej oraz zahamowuje rozwój nowych, potencjalnie korzystnych prywatnych inicjatyw. Istnieją więc silne argumenty na poparcie twierdzenia, że państwo ograniczone jest modelem optymalnym.

Przez ostatnie 20 lat zaznaczyła się tendencja przechodzenia od państwa rozbudowanego ku państwu ograniczonemu. Pokazuje to, że ograniczenie zakresu działania państwa i uwolnienie potencjału tkwiącego w dobrowolnej współpracy i inicjatywach prywatnych nie jest niemożliwe, nawet jeśli proces ten daleki jest jeszcze od zakończenia i napotyka na wiele zagrożeń. Zawsze będą ludzie, którzy zechcą czerpać korzyści (władzę, korzyści ekonomiczne) z ograniczania wolności innych ludzi. Zawsze też będą ideolodzy, którzy cenią władzę państwową i są sceptyczni wobec działań dobrowolnych.

Należy wykorzystać każdą sposobność, by wizja państwa ograniczonego ramami wolności jednostki była wpisana w skuteczną konstytucję. Istnieją także inne ograniczenia arbitralnej władzy państwa, które dają zastępczą obronę wolności jednostek. Zinstytucjonalizowane zasady fiskalne mogą ograniczyć wzrost wydatków publicznych, a tym samym wzrost podatków. Niezależność banku centralnego uniemożliwia inflacyjne finansowanie deficytu budżetowego i tym samym zabezpiecza obywateli przed nakładaniem podatków inflacyjnych. Członkostwo w Światowej Organizacji Handlu (WTO) ogranicza możliwość stosowania przez państwa działań protekcyjnych i pomaga chronić krajowych podatników i konsumentów. Te i inne zabezpieczenia drugiej linii powinny być wprowadzane i wzmacniane.