

I. ARTYKUŁY

LESZEK BALCEROWICZ

WIĘCEJ PRAW – MNIEJ WOLNOŚCI – MNIEJ DOBROBYTU*

Niewiele jest pojęć tak popularnych i tak nadużywanych, jak pojęcie praw (uprawnień, ang. *rights*). Są po temu trzy główne powody. Po pierwsze, ze swej istoty pojęcie praw odnosi się do czegoś pożądanego; prawo, by być karanym, to sprzeczność sama w sobie. Po drugie, ludzie często zapominają, że prawa pociągają za sobą zwykle obowiązki, w przeciwnym razie są po prostu pustą dekoracją. Po trzecie, we współczesnym użyciu tego słowa, „prawa” odnoszą się do dwóch całkiem różnych stanów rzeczy, często mylonych z powodu nazywania ich tym samym słowem. Na tej właśnie kwestii skupię się w dalszych rozważaniach.

Do XIX w. „prawa” oznaczały zwykle „wolności”, czyli „prawa wolnościowe”. Rozwijający się ruch socjalistyczny wprowadził rozróżnienie na prawa „negatywne” i „pozytywne”. Te pierwsze to wolności jednostki. Określane są jako negatywne, ponieważ by zaistnieć, nie wymagają żadnych działań rządu (ani związanych z tym wydatków publicznych). Wymagają jedynie, by państwo pozostawiło ludzi w spokoju. Oczywiście taki stan jest w praktyce niezwykle trudno uzyskać i utrzymać. Nie należy mylić pojęciowej prostoty wolności jednostki z łatwością ich realizacji w rzeczywistym świecie.

Z kolei prawa pozytywne z definicji wymagają dostarczania przez państwo określonych dóbr posiadaczom tych praw. Zdecydowanie najważniejsze z praw pozytywnych pod względem praktycznych konsekwencji są prawa socjalne. Służyły one do uzasadnienia, albo wręcz do promocji samej idei (empirycznie trudno rozróżnić te role). Wspomniane konsekwencje przybrały postać transferów socjalnych finansowanych przez podatki. Świadczenia te to wypłaty w gotówce (np. emerytury w systemie repartycyjnym, zasiłki dla bezrobotnych), czy „bezpłatne” usługi zdrowotne i edukacyjne. Razem składają się one na państwo socjalne.

Stosunek do praw wolnościowych i praw socjalnych pomaga wyróżnić trzy główne orientacje polityczne we współczesnym świecie:

* Przekład tekstu *More rights – less freedom – less property* opublikowanego w *Europe, Switzerland and the Future of Freedom* (eds. K. Hummler, A. Mingardi, IBL Libri, Torino 2015), tłum. Zbigniew Badura.

1. Klasyczny liberalizm – popiera wolności, zapatruje się negatywnie lub sceptycznie na prawa socjalne, głównie z powodu ich konfliktu z prawami wolnościowymi (patrz dalej).

2. Marksizm (socjalizm) – odrzuca wolności jako burżuazyjne oszustwo i akceptuje prawa socjalne (do momentu osiągnięcia komunizmu, czyli stanu uniwersalnej obfitości). Socjalizm w praktyce eliminował wszelkie podstawowe wolności, rozszerzał zaś prawa socjalne.

3. Socjaldemokracja (zwana „liberalizmem” w USA) – dziś akceptuje prawa wolnościowe, choć z zastrzeżeniami co do własności prywatnej i wolnego rynku. Natomiast bez zastrzeżeń popiera prawa socjalne.

Oczywiście te wyjaśnienia odnoszą się do zasadniczych orientacji politycznych, a nie do nazw partii politycznych. W tej drugiej kwestii mamy pełne zamieszanie: niektóre partie „liberalne” są bardziej socjaldemokratyczne niż partie socjaldemokratyczne, np. Partia Socjaldemokratyczna w Portugalii jest bardziej liberalna niż wiele partii liberalnych.

Kategoria praw socjalnych została ugruntowana w oficjalnych dokumentach. Na przykład Deklaracja praw człowieka ONZ, podpisana przez zdecydowaną większość krajów, zawiera imponującą listę praw socjalnych, podczas gdy własność prywatna jest tam ledwie wspomniana¹. Prawa socjalne nie stwarzają problemu socjalistycznym dyktatorom, natomiast nie tolerują oni podkreślenia wagi wolności gospodarczej. Kategoria praw socjalnych głęboko wniknęła w systemy prawne i sądownictwo. Na przykład Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu niedawno uznał prawo do świadczeń socjalnych za element prawa własności. Marc Bossuyt, sędzia Trybunału Konstytucyjnego w Belgii, zauważył, że w swej interpretacji prawa jego koledzy w Strasburgu przewyższyli nawet Marksa².

Kategoria praw socjalnych budzi wiele zastrzeżeń, choć jest rozpowszechniona zarówno w tekstach politycznych, jak i oficjalnych dokumentach. Jednocześnie wielu intelektualistów stara się tę kategorię uzasadnić intelektualnie, a tym samym bronić na gruncie logiki i tez empirycznych państwa socjalnego, dla którego stanowią one intelektualną podstawę.

Intelektualiści, którzy lubią nazywać się w Stanach Zjednoczonych „liberałami”, utrzymują, że jeśli ktoś – tak jak oni – akceptuje prawa wolnościowe, to na mocy samej logiki winien zaakceptować także prawa socjalne. W przeciwnym razie powstają sprzeczności. Rozumowanie to jest szczególnie popularne wśród amerykańskich socjaldemokratów, którzy – na jego podstawie – nazywają się „liberałami”. Stephen Holmes i Cass Sunstein³ przedstawiają jedną z wersji tej argumentacji. Akceptują oni wolności popierane przez klasyczny liberalizm. Wskazują jednak, że jednostki są zagrożone agresywnymi działaniami innych ludzi, co wymaga ze strony państwa działań na rzecz porządku publicznego i obrony narodowej. Zatem by negatywne prawa mogły istnieć w świecie rzeczywistym, niezbędne są prawa pozytywne.

¹ J. Chautour, *The Power of Freedom, Uniting Development and Human Rights*, CATO Institute, Washington, DC, 2009, s. 95.

² J. Mchangama, R. Aaron, *The problem with European human rights*, „The Wall Street Journal”, April 25, 2012, s. 18.

³ S. Holmes, C. R. Sunstein, *The Costs of Rights: Why Liberty Depends on Taxes*, W. W. Norton, New York 1999.

To wszystko prawda. Ale nie widać, jak z tego, że klasyczne państwo liberalne wydaje pieniądze na organy niezbędne do obrony wolności jednych ludzi przed agresją ze strony innych ludzi, miałyby wynikać intelektualne usprawiedliwienie całej kategorii praw pozytywnych, a zwłaszcza praw socjalnych. Tych ostatnich trudno bronić jako niezbędnego uzupełnienia praw negatywnych, tj. takiego, bez którego te prawa nie mogłyby istnieć. Sam fakt, że realizacja różnych celów wymaga nakładów finansowych, nie oznacza, że wszystkie te cele mają podobną wartość: wydatki na lody nie uzasadniają wydatków na kokainę.

Inna wersja podobnej argumentacji odwołuje się do „podstawowych potrzeb człowieka” jako wspólnego mianownika uzasadniającego zarówno prawa wolnościowe, jak i prawa socjalne (przenikliwą krytykę tego rozumowania przedstawia Loren Lomasky⁴. Zwolennicy tej linii rozumowania przyznają, że klasyczne wolności są niezbędne do zaspokojenia niektórych podstawowych potrzeb ludzkich, ale twierdzą, że prawa socjalne są uzasadnione przez inne podstawowe potrzeby jednostki. A zatem: jeśli akceptujesz prawa wolnościowe, to logika nakazuje, byś uznał też prawa socjalne. Jest to jednak bardzo niedoskonała logika.

Wszyscy się zgadzają, że ze względów moralnych jednostki nie powinny być pozostawione głodne czy bez dachu nad głową. Jednakże ten moralny argument nie uzasadnia wprowadzania praw socjalnych i państwa opiekuńczego. Normy moralne nie zawsze wymagają działań państwowych, a zwalczania ubóstwa nie należy mylić z wprowadzeniem państwa socjalnego. By to dostrzec, musimy wyjść poza rozważania pojęciowe i przyjrzeć się rzeczywistości świata. Dojrzymy wówczas następujące trzy fakty:

– Jest wiele niepaństwowych mechanizmów odpowiadających na podstawowe potrzeby człowieka. Zdecydowanie najważniejszym i niezbędnym jest rosnąca i tworząca nowe miejsca pracy gospodarka, która wymaga klasycznych rozwiązań: znacznego zakresu wolności gospodarczej, praworządności, ograniczonej roli państwa. Ponadto jest wiele instytucji samopomocy i pomocy wzajemnej: rodzina, Kościoły, stowarzyszenia obywatelskie. System opieki społecznej nie powinien być mylony z państwem socjalnym.

– Wiele ubogich krajów, kierując się ideologią praw socjalnych, wprowadziło i rozwijało system państwa opiekuńczego, zazwyczaj źle skonstruowanego, a często regresywnego. Spowodowało to ich wzrost gospodarczy, który jest niezbędnym warunkiem zaspokajania podstawowych potrzeb człowieka⁵.

– Ekspansja państwa socjalnego w uboższych krajach wykazuje zwykle tendencję do wypierania bardziej skutecznych niepaństwowych mechanizmów pomocy ludziom w potrzebie. Ta destrukcyjna tendencja została dostrzeżona w badaniach Banku Światowego. „Współzawodnictwo rządu w dostarczaniu transferów socjalnych może prowadzić do wypierania inicjatyw prywatnych [...], które mogą być ukierunkowane celniej na rzecz ubogich niż przyznawana

⁴ L. E. Lomasky, *Persons, Rights and the Moral Community*, Oxford Univ. Press, Oxford 1987, s. 85-90.

⁵ Zob. np. R. Sharma o Brazylii (idem, *Breakout Nations: In Pursuit of the Next Economic Miracles*, W. W. Norton, New York-London 2012).

z większego dystansu pomoc socjalna (państwa)⁶. Podobna sytuacja zaistniała wcześniej na Zachodzie⁷.

Jak widać, twierdzenie, że podstawowe potrzeby uzasadniają zarówno prawa wolnościowe, jak i prawa socjalne, jest nad wyraz wątpliwe. W złożonym społeczeństwie wolności wymagają państwa, które działa jako skuteczny czynnik ochrony przed agresją innych ludzi. Jak uzyskać i utrzymać takie państwo, to niezwykle ważny problem praktyczny. Z kolei podstawowe potrzeby, przytaczane na uzasadnienie praw socjalnych i ich wyrazu instytucjonalnego: państwa opiekuńczego, mogą być tak samo, albo nawet lepiej, zaspokojone przez różne mechanizmy niepaństwowe.

Jednakże, nawet jeśli przyjąć argument z potrzeb podstawowych, przemawiający za pewną wersją państwa socjalnego, to trudno uznać, że uzasadnia on rozrośnięte państwo socjalne w wersji istniejącej obecnie w większości krajów. To czynniki inne niż podstawowe potrzeby musiały napędzać taki rozwój⁸. A ideologia praw socjalnych grała w tym procesie rolę instrumentalną.

Nie tylko filozofowie polityczni i socjologowie, ale także wielu ekonomistów broni niezbędności państwa socjalnego. Podstawowym narzędziem pojęciowym tej ostatniej grupy, zamiast „praw socjalnych”, są „niedoskonałości rynku” (ang. *market failures*). To główna koncepcja wykorzystywana przez ekonomistów głównego nurtu do uzasadnienia „naprawczych” interwencji publicznych. W przypadku państwa socjalnego twierdzą oni, że rynki nie są zdolne do zaoferowania pełnego ubezpieczenia od rozmaitych czynników ryzyka – stąd konieczność interwencji państwa⁹.

Istnieją dwa główne problemy z tym argumentem. Po pierwsze, nawet jeśli nie jest możliwe uzyskanie rynkowego ubezpieczenia od niektórych rodzajów ryzyka, z pewnością nie wyjaśnia to rozbudowy państw socjalnych do ich obecnych rozmiarów. Ogromne repartycyjne systemy emerytalne, rozwinięte przez wiele państw opiekuńczych, mogłyby być zastąpione przez kapitałowe systemy emerytalne. Państwowa służba zdrowia z pewnością nie jest jedynym sposobem zapewnienia usług zdrowotnych. To raczej wzrost wydatków publicznych, uzasadniany ideologią niedoskonałości rynku i prawami socjalnymi, wyeliminował rzeczywiste lub potencjalne niepaństwowe mechanizmy obrony ludzi przed ryzykiem.

Po drugie, co bardzo charakterystyczne, rozumowanie: niewydolność rynku implikuje konieczność interwencji państwowej – całkowicie pomija trzeciego uczestnika: społeczeństwo obywatelskie (rodzina, Kościoły, inne stowarzyszenia) jako dostawcy pomocy wzajemnej i samopomocy osób w potrzebie. A odgrywało ono i może odgrywać nadal niezwykle ważną rolę w tej dziedzinie. Niestety, podobnie jak rynkowe mechanizmy ochrony przed ryzykiem, zostało ono w dużej mierze wyeliminowane przez ekspansję wydatków socjalnych.

⁶ World Bank, *Building Institutions for Markets. World Development Report 2002*, Washington, DC, 2002, s. 24.

⁷ Zob. np. D. Kelly, *A Life of One's Own: Individual Rights and the Welfare State*, Washington, DC, 1998.

⁸ Zob. L. Balcerowicz, *Toward a limited state*, „Cato Journal” 24(3), 2004, s. 185-204.

⁹ Zob. np. N. Barr, *The Economics of the Welfare State*, 5th ed., Oxford Univ. Press, Oxford 2012.

Co bardziej naiwni zwolennicy praw socjalnych i państwa socjalnego zdają się wierzyć, że samo ich rozszerzenie zwiększa dobrobyt jednostki. Ich motto brzmi: „Im więcej praw, tym lepiej”¹⁰. Istnieje jednak nieunikniony konflikt pomiędzy rozszerzaniem praw socjalnych (czy raczej rosnącymi wydatkami socjalnymi, uzasadnianymi w oparciu o te prawa) a zakresem praw i wolności, a zwłaszcza wolności gospodarczej. Mówiąc prościej: im większe wydatki, tym wyższe podatki, co pomniejsza nasz rozporządzalny dochód.

Gdyby podatki były opłatami dobrowolnymi, to nie ograniczałyby wolności jednostki. Byłyby wtedy podobne do płatności w transakcjach gospodarczych. Jednakże o większości podatków tego powiedzieć nie można. Knut Wicksell¹¹, wybitny szwedzki ekonomista, jako jeden z pierwszych przeciwstawił dobrowolny charakter płatności rynkowych obligatoryjnemu płaceniu podatków i zauważył, że „przejawem jaskrawej niesprawiedliwości byłoby przymuszanie kogoś dołożenia na działalność, która nie wspiera jego interesów lub której jest zdecydowanie przeciwny”. Możemy przypuszczać, że im wyższe podatki, tym wyższy – średnio – odsetek takich przymusowych płatności, które ograniczają wolność gospodarczą jednostek.

Ponadto obciążenia podatkowe powyżej pewnego poziomu, już dawno przekroczonego przez większość krajów we współczesnym świecie, mają tendencję do spowalniania – *ceteris paribus* – długoterminowego wzrostu gospodarczego¹². A do tego transfery socjalne, finansowane przez podniesienie podatków, są często źle skonstruowane i zmniejszają podaż siły roboczej i oszczędności krajowych, co także hamuje wzrost gospodarczy¹³.

Reasumując: kategoria praw socjalnych jest słabo uzasadniona intelektualnie i służy raczej jako retoryczne narzędzie do uzasadniania rozrostu państwa socjalnego. Rozbudowane państwo opiekuńcze, zwłaszcza w krajach ubogich, hamuje wzrost gospodarczy – jedyny mechanizm, który może wyprowadzić je z ubóstwa. Jednocześnie ekspansja państwa opiekuńczego wypiera bardziej efektywne niepaństwowe mechanizmy pomagania ludziom w potrzebie. Wreszcie, taka ekspansja wymaga wyższych podatków, co redukuje wolność jednostki i ma tendencję do osłabiania wzrostu gospodarczego. Zatem: więcej praw socjalnych – mniej wolności gospodarczej – mniejszy dobrobyt.

prof. dr hab. Leszek Balcerowicz
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie
lbalce@sgh.waw.pl

¹⁰ Dobrą krytykę tego bezrefleksyjnego stanowiska przeprowadził Leszek Kołakowski (odczyt prof. Leszka Kołakowskiego *Po co nam Prawa Człowieka*, wygłoszony 2 października 2003 r. w ramach prowadzonego przez Radę cyklu Wykłady Polskiej Rady Biznesu, opublikowany w „Gazecie Wyborczej” z 9 grudnia 2010 r., http://wyborcza.pl/1,76842,8794612,Po_co_nam_Prawa_Czlowieka.html [dostęp: 18.07.2016]).

¹¹ K. Wicksell, *A new principle of just taxation*, w: J. Gwartney, R. Wagner (eds.), *Public Choice and Constitutional Economics*, JAI Press Inc., Greenwich, Connecticut, 1988, s. 119.

¹² Zob. np. A. Bergh, M. Henrekson, *Government size and growth: a survey and interpretation of evidence*, „IFN Working Paper” 2011, no. 858; M. Feldstein, *How big should government be?*, „National Tax Journal” 50(2), 1997, s. 197-213.

¹³ A. Lindbeck, *The welfare state and the employment problem*, „American Economic Review” 84(2), 1994, s. 71-75.

MORE RIGHTS – LESS FREEDOM – LESS WELFARE

Summary

There are few concepts as popular and at the same time abused as that of ‘rights.’ Contemporarily the word ‘rights’ is used to refer to two totally different states of affairs: liberty rights (the right to freedom) and claim (social) rights. To say that basic needs justify both of these rights raises obvious doubts. And yet, even if we accept that the satisfaction of basic needs is justified in a particular welfare state, it cannot be regarded as justifiable in the version adopted by most welfare states today. Social rights are intellectually poorly justified and each serves as a rhetorical tool with which the development of a social state is justified. A growing social state impedes economic growth, particularly in poorer states, where it is the only mechanism which may end their poverty. The expansion of a social state pushes out more effective non-public mechanisms through which people in need receive assistance and help. It entails levying higher taxes, which in turn reduces the economic freedom of individuals and tends to have a negative impact on economic growth. Hence more social rights – less economic freedom – less welfare.