

Ochrona przed krótkowzrocznością

Leszek Balcerowicz

W poważnej myśli konstytucyjnej pojawia się pytanie, jaki kształt należy nadać państwu, aby nie było ono źródłem nieszczęść i zagrożeń dla ludzi, lecz stwarzało warunki zapewniające im fizyczne bezpieczeństwo, współpracę i rozwój. Całe doświadczenie ludzkości pokazuje, że rozwiązaniem nie jest państwo rozdęte, ale ograniczone. Aż dziw bierze, że po doświadczeniach XX wieku w niektórych kręgach intelektualnych trzeba tę prawdę ciągle przypominać. Jednym z wyjaśnień tego paradoksu jest chyba to, że w każdym społeczeństwie istnieją zapewne ideologiczni socjaliści (u nas niektórzy z nich określają się jako narodowcy) - osobnicy charakteryzujący się niewiarą w możliwości dobrowolnej współpracy między ludźmi. Frazesom o człowieku towarzyszy u nich skryte uwielbienie rozkazu i urzędu, no i podatkowego przymusu, który pozwala odgrywać rolę dobroczyńcy na cudzy rachunek.

Od Monteskiusza do Kopernika

Według Monteskiusza - i wielu innych myślicieli - władza państwowa powinna być podzielona, aby nie mogła się stać despotyczna. Taki jest ogólny sens słynnej konstytucyjnej zasady. Konkretna propozycja rozdzielenia władzy ustawodawczej, wykonawczej i sędziowskiej jest - od czasów francuskiego myśliciela - traktowana jako niezbędna realizacja tej zasady, co nie znaczy, że generalna zasada na tym wyczerpała swoją moc. Ogólne reguły mają logiczny prymat nad swoimi konkretnymi manifestacjami, a zmieniająca się rzeczywistość tworzy nowe pola zastosowań.

Przykładem nowego zastosowania doktryny podziału władz w praktyce i myśli konstytucyjnej współczesnych państw Zachodu jest wyodrębnienie władzy monetarnej, co przybrało postać niezależnych od innych władz państwowych banków centralnych. Dlaczego Monteskiusz tego nie przewidział? Może dlatego, że za jego czasów, podobnie jak w poprzednich wiekach, panował pieniądz kruszcowy, co bardzo ograniczało możliwości psucia go przez władców. Nie mogli oni doprowadzić do gwałtownego wzrostu jego ilości i w efekcie do galopującej inflacji. W pogoni za większymi dochodami rządzący psuli jednak pieniądz na wszelkie sposoby. Społeczne skutki tego procederu były jednoznacznie negatywne. Nasz astronom i monetarysta Mikołaj Kopernik nazywał go "spodleniem pieniądza" i traktował na równi z wojną, nieurodzajem i zarazą. A trzeba pamiętać, że inflacja w IV wieku, uważana za jedną z przyczyn upadku Cesarstwa Rzymskiego, wynosiła tylko 3 proc. rocznie.

Bank niezależny

Od lat 30. ubiegłego wieku pieniądz jest oderwany od kruszcu, a jego ilość można - przez druk banknotów i zapisy na bankowych kontach - zwiększać gwałtownie i praktycznie w nieskończoność. Powstało więc nowe pole dla interwencjonizmu państwa i nowe dramatyczne zagrożenia dla ludzi. Niektóre kraje - Niemcy, Rosja, Węgry, Polska (dwa razy: na początku lat 20. i w 1989 r.) - doświadczyły katastrofy pieniądza, czyli hiperinflacji. Rezultatem był zawsze chaos w gospodarce. Ale nawet tam, gdzie udało się uniknąć katastrofy, inflacja zaczęła sięgać dziesięciu i więcej procent rocznie. Nawiązująca do Keynesa doktryna państwowego zarządzania popytem, czyli pobudzania gospodarki, okazała się wielkim rozczarowaniem: jej efektem był wzrost niestabilności i naruszenie podstaw długofalowego wzrostu. Jednocześnie zaczęły się pojawiać ważne teoretyczne prace, które pokazały, że w systemie politycznym tkwią potężne bodźce pchające (słabszych pod względem charakteru lub intelektu polityków) do psucia pieniądza, czyli do działania zagrażającego podstawowym interesom ludzi. Doraźne korzyści polityczne, na przykład przed wyborami, osiąga się bowiem za cenę długotrwałych szkód. Owo psucie jest jednocześnie bardzo łatwe: ot, po prostu trzeba włączyć więcej maszyn drukarskich i dopisywać coraz większe sumy na

bankowych kontaktach. Ponadto teoria i badania empiryczne dowiodły, że polityka pieniężna - która najlepiej służy życiu ludzi i gospodarowaniu - służy stabilności pieniądza. Ma ona jednak charakter długofalowej inwestycji, co stoi w sprzeczności z doraźnymi celami dominującymi w polityce. Splot wspomnianych doświadczeń i teoretycznych argumentów doprowadził do tego, że we wszystkich państwach Zachodu - choć w różnym czasie - polityka pieniężna została wyłączona z bieżącej polityki i powierzona niezależnemu bankowi centralnemu. Pojawiła się ważna innowacja instytucjonalna, doktryna Monteskiusza zyskała nowe zastosowanie.

Kurs niepokoju

Upadek socjalizmu pozwolił Polsce dołączyć do grona państw, które wprowadziły nowoczesną wersję podziału władz; niezależność banku centralnego została jasno sformułowana w polskiej konstytucji z 1997 r. Nie każdy ma jednak szacunek do konstytucji własnego państwa. Można było się o tym przekonać, obserwując w Polsce w ciągu ostatnich trzech lat fale ataków na niezależność NBP. Nie trzeba było być Miltonem Friedmanem, aby zauważyć, że cel był jeden: krótkotrwałe zyski polityczne kosztem "spodlenia" pieniądza. Sztandarowe żądanie - rozwiązanie rezerwy rewaluacyjnej - sprawdzało się do tego, by NBP z dnia na dzień dopisał miliardy złotych na koncie rządu. Zauważyłem, że u podłoża tych żądań, oprócz oczywistej chęci uniknięcia nieprzyjemnych politycznie ograniczeń wydatków (przez zastosowanie lekarstwa gorszego od choroby), tkwiło również przekonanie, że władza musi być "w jednym ręku", bo w przeciwnym razie nie może odpowiadać przed społeczeństwem. Jak widać, Monteskiusz nie dotarł do pewnych głów. Nie mówię tylko o ludziach, którzy bez żenady obiecują, że poprowadzą nas śladem Łukaszenki. Ten, nawiasem mówiąc, też nie należy do zwolenników Monteskiusza.

W nieograniczonym państwie pieniądz nie jest jedyną dziedziną, gdzie polityka tworzy ogromne zagrożenie dla społeczeństwa. Inną taką dziedziną jest polityka fiskalna. W historii można znaleźć wiele krajów rujnowanych przez wydatki bez pokrycia i narastający dług publiczny - rezultaty krótkowzrocznej polityki. Argentyna jest tylko ostatnim dramatycznym przykładem z tej ponurej serii. Polska zajmuje w niej niechlubnie mocną pozycję: finanse państwa zostały w naszej najnowszej historii rozbite dwukrotnie - raz w latach 70. przez zaciąganie długów zagranicznych, drugi raz, gdy dogorywał u nas socjalizm. Teraz stoimy przed kolejnym zagrożeniem. Nieodpowiedzialna polityka fiskalna zagraża rozwojowi kraju na wiele sposobów, m.in. przez podważanie stabilności krajowego pieniądza. Widzimy, co się dzieje z kursem złotego pod wpływem niepokoju dotyczących perspektyw finansów polskiego państwa.

Testy krótkowzroczności

Nowoczesna myśl konstytucyjna zajmuje się więc również tym, jakie ramy narzucić polityce fiskalnej, aby zminimalizować i w tej dziedzinie krótkowzroczną i oportunistyczną politykę. Przykładem takich konstytucyjnych zabezpieczeń jest unijny pakt stabilizacji i rozwoju, który zabrania krajom członkowskim przyjmowania budżetów o deficycie większym niż 3 proc. PKB. Ci, którzy go podważają, wykazują wielką lekkomyślność. Od kilku lat w Szwecji obowiązuje zasada, że kolejne budżety muszą mieć strukturalną nadwyżkę równą co najmniej 2 proc. PKB. W Polsce mamy konstytucję, która ogranicza dług publiczny do 60 proc. PKB, oraz ustawę o finansach publicznych, która ustaliła progi ostrzegawcze: 50 i 55 proc. PKB. W ubiegłym roku przekroczyliśmy już prawdopodobnie ten pierwszy próg. Czy zwycięży krótkowzroczna polityka?