

LESZEK BALCEROWICZ *

Praworzędność, pieniądz i demokracja **

Bardzo dziękuję za ten wielki zaszczyt, dziękuję recenzentom i promotorowi. Zaszczycił ten jest dla mnie źródłem wielkiej osobistej satysfakcji, ale ma może jeszcze istotniejsze znaczenie jako wyraz wsparcia przemian ustrojowych, które zostały zapoczątkowane na przełomie 1989 i 90 roku i które wymagają obrony i dokończenia. Jest społecznie ważne, że ze strony wybitnego środowiska naukowego ludzie otrzymują taki sygnał.

Trzy tematy: praworzędność, pieniądz i demokracja skupiały na sobie uwagę wielu wybitnych filozofów i badaczy, każdemu poświęcono setki tysięcy godzin i stron. Postaram się w ciągu kilkunastu minut pokazać pewne związki między tymi trzema zagadnieniami.

Praworzędność najlepiej definiować jako pewną zmienną cechę, która przyjmuje różne natężenie w różnych ustrojach politycznych. W niektórych przyjmuje ona wartość zero, a nawet ujemną, np. w państwach totalitarnych czy w tzw. upadłych państwach (*failed states*). W odniesieniu do innych można mówić o większej lub mniejszej praworzędności. Mówimy o praworzędności, kiedy państwo rządzi przez prawo, ale nie byle jakie prawo, tylko takie, które spełnia określone wymagania, np.: musi być ogłoszone, nie działa wstecz, nie jest wewnętrznie sprzeczne, nie wymaga od ludzi rzeczy niemożliwych i nie pozostaje na papierze jako czysta fikcja. Prawo powinno być egzekwowane w sposób bezstronny. Na ten temat mówi wybitny ekonomista, myśliciel Fryderyk Hayek: „Praworzędność, czyli rządy prawa oznaczają, że państwo w swoich działaniach jest związane regułami, ustalonymi i ogłoszonymi wcześniej, które umożliwiają przewidzenie z dostateczną dozą tego, jak to państwo będzie używać przymusu państwowego w określonych okolicznościach, dzięki temu umożliwia każdemu planowanie swoich indywidualnych spraw”. Prawo powinno być więc przewidywalne, nie powinno być kapryśne albo tendencyjne. Dalej, mówiąc o praworzędności, pamiętamy, że w prawo-

* Prof. dr hab. Leszek Balcerowicz, prezes Narodowego Banku Polskiego.

** Wykład inauguracyjny wygłoszony przez profesora Leszka Balcerowicza w październiku 2006 roku po nadaniu mu tytułu doktora honoris causa Akademii Ekonomicznej w Poznaniu.

rządnym państwie nikt nie stoi ponad prawem, prawo się jednolicie egzekwuje. Francuski myśliciel Monteskiusz podkreślał, że podział władzy jest potrzebny, aby uniknąć despotyzmu. Kiedyś był to trójpodział, ale od tego czasu świat się zmienił, powstały nowe okoliczności. Praworządność oznacza również, że indywidualna wolność jest prawem, a nie przywilejem rozdawanym przez władze polityczne. Jest to możliwe tylko wtedy, gdy władza polityczna jest ograniczona. Nieograniczona władza jest nie do pogodzenia z wolnościowymi prawami, do których należy wolność gospodarcza. Jest ona niezmiernie istotna, gdyż bez wolności gospodarczej nie ma szybkiego i trwałego rozwoju. Ponadto, kapitalizm, czyli ustroj oparty na własności prywatnej, jest niezbędną podstawą demokracji. Natomiast socjalizm ją wyklucza. Dlatego ci, którzy są po stronie demokracji, a nie kochają kapitalizmu, powinni kochać kapitalizm miłością zastępczą, tzn. ze względu na jego znaczenie dla demokracji.

Wymienialność pieniądza ma znaczenie zarówno ekonomiczne, jak i nieekonomiczne. Ekonomiczne – bo jest częścią wolności gospodarowania, rozszerzając możliwości dokonywania korzystnych transakcji. Nieekonomiczne, bo brak wymienialności pieniądza oznacza polityczny rozdział dewiz, a więc uzależnienie obywateli od państwa. Wymienialność pieniądza ma więc ogromne znaczenie dla relacji pomiędzy obywatelem a władzą polityczną.

Istotę przemian Polski od 1989 roku można określić jako przechodzenie od ustroju bezprawa do państwa prawa. Polega ono na ograniczeniu wszechwładzy politycznej – mamy obecnie autentyczne wolnościowe prawa, których trzeba mocno bronić. Mamy konstytucję, która jest podstawą wszystkich innych praw, mamy Trybunał Konstytucyjny, który jest jej strażnikiem. Wielkie wartości potrzebują obrońców, gdyż nie bronią się same. Dotyczy to również Polski. Powstały u nas w kraju instytucje, które są niezależne po to, by mogły dobrze wykonywać swoją misję. Należą do nich sądy, bank centralny, Państwowa Komisja Wyborcza itp. Tej niezależności też trzeba mocno bronić.

Przechodzę teraz do **pieniądza**. Jest wiele definicji pieniądza, ale główna jest jedna – pieniądz jest środkiem regularnej wymiany. Jeżeli wprowadza się ustroj, który eliminuje rynek, czyli swobodną i legalną wymianę, to nie ma w tym ustroju miejsca dla prawdziwego pieniądza. W ustroju socjalistycznym, ustroju antyrynkowym był on więc nieuchronnie ułomny. Wymienialność pieniądza nie dała się pogodzić z istotą socjalizmu, czyli centralizmem. Pieniądz socjalistyczny był z trudem wymienialny na towary, bo były ciągle kolejki i nie był wymieniany na inne pieniądze. Socjalizm był przedstawiany jako ustroj postępowy, a w istocie rzeczy oznaczał wielkie historyczne cofnięcie się – przed kapitalizm. Socjalizm w warunkach współczesnych jest katastrofą gospodarczą.

Wracając do pieniądza i patrząc na historię, dostrzegamy, że ścierały się zawsze dwie tendencje. Z jednej strony powszechne, stałe pragnienie ludzi, aby mieć dobry pieniądź, to znaczy taki, któremu można ufać, że nie straci na wartości, pieniądź swobodnie wymierny na inne dobra. Z drugiej strony – historia jest usiana przypadkami psucia pieniądza przez rządzących. Stały i stoją za tym bodźce – opłaca się psuć pieniądź. Czynili to władcy, którym zawsze brakowało funduszy, zazwyczaj chcieli wydawać więcej niż posiadali. To jest siła napędowa, która funkcjonuje w każdym systemie politycznym i powoduje, że istnieje stała groźba psucia pieniądza przez rządzących. Na ten temat mówił nasz wybitny astronom Mikołaj Kopernik (był on doradcą króla Zygmunta Starego w XVI wieku): „długo niezliczone upadku królestw, księstw i Rzeczypospolitych można by naznaczyć przyczyny, to jednak cztery: niezgoda, śmiertelność, nieplodność ziemi i spodlenie monety są wedle mojego zdania najgłówniejsze. Ta ostatnia przyczyna powoli i często krętymi drogami przyprawia państwa o upadek. Szczególnie te kwitną państwa, w których jest dobra moneta, zaś upadają te, które używają spodlonej monety”. Te uwagi dotyczyły pieniądza kruszcowego, którego – ze względu na samą jego naturę – nie można było drukować w dowolnych ilościach. W momencie kiedy pieniądź został oderwany od kruszcu, jego stabilność stała się z całą mocą problemem ustrojowym, a ściślej problemem praworządności państwa. Zależności pomiędzy praworządnością a pieniądzem są dwojakie. Po pierwsze, państwo, w którym rządzący mogą łatwo nakładać na ludzi podatek inflacyjny, trudno uznać za praworządne. Jest to podatek porównywalny do rabunku. Wybitny ekonomista austriacki Ludwik von Mises twierdzi, że zdrowy pieniądź został obmyślony jako „narzędzie ochrony obywatelskich wolności”. Po drugie, aby pieniądź był zdrowy, wymaga instytucjonalnych zabezpieczeń.

Świat współczesny zna trzy ich typy: 1) niektóre kraje przyjmują zdrową walutę innego kraju np. dolar (Ekwador) lub euro (Czarnogóra, Kosowo). Należy odchodzić od XIX-wiecznego myślowego schematu, że jest tyle pieniędzy, ile państw. Tak zresztą w historii świata nie było, łącznie z Europą; 2) niektóre kraje wchodzą do unii monetarnej, czyli przyjmują wspólny, stabilny pieniądź. Głównym współczesnym przykładem jest tu strefa euro. Polska, będąc członkiem Unii Europejskiej, ma przed sobą tę możliwość. Według badań Narodowego Banku Polskiego Polsce opłaca się spełnić wymagane w tym celu kryteria i wstąpić do strefy euro, bo to przyspieszyłoby nasz rozwój gospodarczy; 3) przekazuje się odpowiedzialność za stabilność pieniądza w ręce krajowej odrębnej instytucji, mającej taką prawną i faktyczną niezależność, że może się opierać naciskom politycznym. Taką instytucją jest niezależny bank centralny.

Demokrację najlepiej zdefiniować przez regularne i autentyczne wybory. Niedobrze, gdy definiuje się demokrację przez odwołanie się do woli ludu, bo trudno to sprawdzić.

A ponadto historia zna takich osobników, którzy uważali, że oni wyrażają wolę ludu i wybory są niepotrzebne. Gdy pojawiają się regularne wybory, to po stronie tych, co mają władzę, automatycznie pojawia się naturalna pokusa, żeby zwiększyć swoje wyborcze szanse. Szanse te można próbować zwiększać, powodując, że gospodarka ożywi się przed wyborami. Takie ożywienie może wystąpić wtedy, gdy polityka pieniężna jest nadmiernie łagodzona. Wtedy gospodarka może się ożywić przed wyborami, ale po wyborach płaci się społeczną cenę, bo inflacja przyspieszy i wzrost w średnim horyzoncie będzie niższy, niż gdyby nie było wcześniej sztucznego ożywienia. We współczesnym systemie politycznym istnieją więc bodźce zachęcające polityków do krótkowzroczności. Aby się przed tym zabezpieczyć, należy odpolitycznić pieniądź poprzez przekazanie kompetencji w zakresie polityki pieniężnej w ręce odrębnej instytucji, która – jak wcześniej wspomniałem – może się obronić przed naciskami politycznymi. Wracamy tutaj do Monteskiusza tylko we współczesnym wydaniu. Można powiedzieć, że za jego czasów pieniądź bronił się w dużym stopniu sam, teraz sam się nie broni. Potrzebna jest wobec tego nowa wersja tej starej zasady podziału władz i taka wersja jest przyjęta wszędzie w krajach cywilizowanych. Kraje OECD, do których się zaliczamy, powszechnie mają niezależne banki centralne i stosunek do banku centralnego jest traktowany jako miara kultury politycznej.

Definiując demokrację poprzez regularne i autentyczne wybory dostrzegamy, że może ona występować w różnych odmianach. I tak rzeczywiście jest we współczesnym świecie. Pierwsza, to demokracja o mocnych podstawach praworządności. Nasza konstytucja definiuje państwo jako demokratyczne państwo prawa. Moim zdaniem to jest właśnie istota dorobku Zachodu. Najpierw powstał tam konstytucjonalizm w sensie ograniczenia wszechwładzy politycznej, czyli zagwarantowanie wolności jednostek w stosunku do tej władzy, a potem upowszechniało się prawo wyborcze. Z drugim typem demokracji mamy do czynienia w niektórych krajach Ameryki Łacińskiej albo byłego ZSRR. Widzimy tam władze wybierane, ale państwa mało praworządne. Historia i badania pokazują, że pierwszy model jest lepszy: demokratyczne państwo prawa, czyli państwo, gdzie władza demokratyczna też jest ograniczona. Tylko w tym modelu istnieją realne gwarancje indywidualnych wolności. Tymczasem wielu ludzi w Polsce myśli, że jak już zostali wybrani, to stoją ponad wszystkim, w tym ponad konstytucją. Drugi model demokracji się nie sprawdza: władza demokratyczna, ale nieograniczona, prędzej czy później prowadzi do rozmaitych zaburzeń gospodarczych i niegospodarczych. Prowadzi do takich sytuacji, w których ludzie mogą się obawiać własnego państwa. Właśnie strach przed własnym państwem był cechą PRL-u. Nigdy nie powinno się to powtórzyć. Na tym tle dwóch modeli demokracji – praworządnej i tej niepraworządnej – trzeba ustalić, co to jest „silne państwo”. Uważam, że właściwa definicja mówi o państwie, które jest ograniczone, aby nie mogło szkodzić. Jest to państwo, które skupia się na kilku zadaniach,

w których je trudno zastąpić. Ma wymiar sprawiedliwości, który oparty jest na elementarnych zasadach sprawiedliwości, bezstronności, niezawisłości, prawdziwej niezależności instytucji. Trzeba bronić modelu państwa praworządnego, które jest silne siłą wolności obywateli, siłą ochrony ich wolnościowych praw przez samo państwo.

Rule of law, money and democracy

The essence of the economic transformation carried out in Poland since 1989 has been the shift from a state of lawlessness to a state ruled by law in which political power is limited. Rule of law means that the state exercises authority by the means of the law, and not any law, but a law that meets certain requirements and is executed in an impartial and uniform way. Rule of law also means that individual freedom, including economic freedom is a right and not a privilege distributed by the political authorities. A strong state is a state that is limited in order not to harm people. The relationship between rule of law and money is dual. First, it can hardly be said that a state is ruled by law when its authorities may easily impose an inflation tax as such a tax can be compared to robbery. Second, healthy money requires institutional protection – an independent central bank. During the times of Montesquieu money defended itself to a great extent because bullion currency was in use. Nowadays it cannot defend itself. A new version of the old division of power rule is needed and such a version has been adopted by all civilised countries. Some rulers think that once they have been democratically elected they are above the law, including the constitution. Such a model of democracy does not perform well: democratic but unlimited power sooner or later leads to different disruptions.

Key words: rule of law, money, democracy, central bank independence, division of power, strong state