

Koncepcja państwa w pismach F.A. Hayeka

Autor: **Jakub Sadurski**

Praca wyróżniona w konkursie na esej z okazji 40-lecia przyznania Nagrody Nobla Friedrichowi A. Hayekowi.

Friedrich von Hayek prowadził działalność naukową na bardzo wielu polach. W swoich pracach koncentrował się przede wszystkim na tematyce ekonomicznej, jednak równie istotne miejsce w jego twórczości zajmują kwestie związane z teorią prawa, socjologią, filozofią, historią doktryn politycznych i prawnych. Interdyscyplinarny charakter zainteresowań noblisty powoduje, że przedstawia on omawianą w swoich pracach tematykę w sposób wszechstronny¹. Właśnie dlatego teksty Hayeka dotyczące organizacji państwowej stanowią bogaty materiał badawczy, bowiem poruszają one wiele aspektów obejmujących tę tematykę.

W niniejszym opracowaniu zostaną kolejno omówione poglądy Hayeka dotyczące powstania i ewolucji formuły organizacji państwowej oraz ogólne zagadnienia zasad ustroju ze szczególnym uwzględnieniem koncepcji rządów prawa. Następnie przedstawione będą kwestie związane z polityczną organizacją państwa oraz wybrane aspekty działalności państwowej w świetle Hayekowskiej krytyki państwa opiekuńczego. W ostatniej części pracy znajdą się wnioski jakie z twórczości noblisty na tym polu można odnieść do obecnej sytuacji politycznej w Polsce i Europie.

Ewolucja idei państwa i jej zwińczenie – rządy prawa

Podstawowym założeniem, jakie przyjmuje Hayek w odniesieniu do rozwoju cywilizacji, jest to że, proces ten miał charakter samorzutny² i opierał się przede wszystkim na zachowywaniu wzorców, które uznano za pożądane, co dokonywało się metodą prób i błędów. Stanowisko to jest wynikiem bezpośredniego nawiązania do „antyracjonalistycznej” filozofii Adama Smitha,

¹ J. Godłów-Lęgiędź, *Doktryna społeczno-ekonomiczna Friedricha von Hayeka*, Warszawa 1992, s. 5-6.

² F. Hayek, *Konstytucja Wolności*, Warszawa 2012, s. 37.

Davida Hume'a oraz Adama Fergusona³. Teorie tych myślicieli odrzucają pogląd, jakoby to rozum ludzki stworzył instytucje i zjawiska będące fundamentami naszej cywilizacji takie jak państwo, moralność, prawo czy język. Hayek zwraca uwagę na to, iż konstytutywną cechą dla powstania cywilizacji było poddanie się przez jednostki regułom o charakterze bezosobowym, generalnym i abstrakcyjnym. Reguły te nie były efektem czyjegoś wyraźnego postanowienia, a raczej czymś co powstało w wyniku obrotu, jaki dokonywał się pomiędzy jednostkami. Ich celem było stworzenie takich warunków, aby ten obrót był bezpieczny i odbywał się w taki sposób, że każdy jego uczestnik mógł, wykorzystując dostępną mu wiedzę, przewidywać pewne zdarzenia i na tej podstawie tworzyć plany dotyczące swojego postępowania. Powstanie tych reguł wiąże się z faktem, że w drodze ewolucyjnego procesu jednostki uczą się powstrzymywać swoje żądania pod adresem określonych dóbr, na rzecz podporządkowania się jednakowym dla wszystkich zasadom, co ma zapewnić bezpieczeństwo obrotu, gdyż uznają to za rozwiązanie korzystniejsze⁴.

W tym momencie należy wspomnieć o koncepcji umowy społecznej, która wiąże się przede wszystkim z postaciami takimi jak Rousseau oraz Hobbes. Teoria ta wyjaśnia, w jaki sposób powstaje organizacja państwowa. Warto zauważyć, że wnioski do jakich prowadzą nas wcześniejsze rozważania, są bliskie założeniom idei umowy społecznej. Państwo jest instytucją, która gwarantuje obowiązywanie i egzekwowanie reguł obrotu między jednostkami i dlatego jest z ich punktu widzenia pożądane. W tym miejscu pojawia się jednak rozbieżność. Hobbes przyczyn tego procesu upatruje w świadomej decyzji ludzi do związania się wspomnianą umową społeczną, która uporządkuje stosunki między nimi. Jednostki pozbawiają się części swojej wolności, zaś w zamian istnienie Lewiatana ma zapewnić im bezpieczeństwo⁵. Rousseau wskazuje na istnienie pewnej „woli ogółu”, która prowadzi do zawarcia umowy społecznej, *w wyniku której jednostka staje się nierozzerwalną częścią ciała społecznego*⁶. To właśnie zaakcentowanie racjonalnego charakteru tego procesu jest przyczyną, dla której Hayek sceptycznie odnosi się do tych koncepcji. Według niego czynnikiem decydującym dla powstania porządku państwowego był swobodny rozwój

³ F. Hayek, *Konstytucja...* s. 67.

⁴ F. Hayek, *Law Legislation and Liberty* vol. 3 *The political order of a free people*, London 1988, s. 7.

⁵ T. Hobbes, *Lewiatan*, s. 113-126, przeł. Cz. Znamierowski, Warszawa 1954.

⁶ J.J. Rousseau, *The Collected writings of Rousseau*, Hanover 1990 t. IV s. 139.

instytucji oraz przyjmowanie tego, co uznano za sprawdzone⁷. Ciężko bowiem, nawet na poziomie abstrakcji, wskazać moment, w którym ustał „stan natury”, a zaczęło się obowiązywanie „umowy społecznej”. Hayek nie podejmuje tych zagadnień zbyt szczegółowo, jako antyracjonalista nie czuje się do tego zobowiązany. Ogranicza się do założenia, że instytucja państwa ukształtowała się w toku ewolucyjnych procesów. Interesują go natomiast formy, w jakich funkcjonuje państwo. Jedną z nich jest mu szczególnie bliska i kompleksowo ją omawia. Chodzi tu o koncepcję rządów prawa, w której Hayek upatruje gwarancję istnienia, a przede wszystkim przetrwania wolności jednostki w ramach organizacji państwowej⁸.

Wolność jest rozumiana przez Hayeka jako brak przymusu, jest to tzw. „wolność negatywna”. Z definicji tej wynika, że ponieważ nie da się zapewnić pełnej wolności, to nie można też całkowicie zlikwidować przymusu, należy jednak dążyć do stanu, w którym *przymus jednych wobec innych jest ograniczony tak dalece, jak jest to możliwe w społeczeństwie*⁹. W takiej sytuacji jednostka może z powodzeniem wykorzystywać całą swoją wiedzę i możliwości, dla realizacji swoich celów, co zdaniem Hayeka jest kluczowe dla postępu. Istotnym warunkiem istnienia owego ograniczonego przymusu jest fakt, że stanowi on sferę objętą monopolem państwa, przy założeniu, że jest to państwo w którym istnieją rządy prawa. To właśnie rządy prawa, które skutecznie zapobiegają rozszerzaniu się przymusu państwowego, są podstawową gwarancją wolności jednostki

Istnienie pewnego katalogu zasad, które tworzą ramy dla funkcjonowania jednostek w strukturze społecznej, jest nieodzowną częścią indywidualnej wolności. Decydujące znaczenie ma tu fakt, że prawa te mają charakter abstrakcyjny i generalny, a więc odnoszą się do nieograniczonej liczby adresatów i sytuacji, a podlegają im zarówno rządzeni jak i rządzący¹⁰. Mają one charakter prospektywny, formułowane są więc nie dla konkretnego zastosowania w pewnej sytuacji, a raczej dla ogólnego unormowania pewnych stanów rzeczy. Ten drobny fakt ma ogromne znaczenie dla istnienia prywatnej sfery jednostki. Prawo, które przyjmuje omówioną tutaj formę, pozwala skutecznie realizować jednostce swoje

⁷ F. Hayek, *Konstytucja...* s. 71.

⁸ F. Hayek, *Konstytucja...* s. 208.

⁹ F. Hayek, *Konstytucja...* s. 25.

¹⁰ F. Hayek, *Konstytucja...* s. 158.

cele. Mimo iż kojarzy nam się raczej z pewnymi ograniczeniami, to właśnie jego istnienie, jednakowo dla wszystkich, tworzy swego rodzaju płaszczyznę funkcjonowania wolnego społeczeństwa. Podporządkowując się prawom, możemy w ich ramach podążać za dowolnie określonymi przez nas celami i jednocześnie być pewni, że inni uczestnicy obrotu muszą w swoich poczynaniach brać pod uwagę te same okoliczności. Hayek porównuje istnienie takich praw z prawami rządzącymi światem natury. Zwraca uwagę na to, że jedne i drugie *nadają otoczeniu stałe cechy, z którymi [każdy] musi się liczyć*¹¹.

Połączenie istnienia rządów prawa z przyznaniem państwu monopolu stosowania przymusu powoduje, że prawo może być egzekwowalne w interesie jednostek a nie władzy państwowej. Bo choć to ustawodawcy przypisujemy stanowienie tych zasad, to właśnie dzięki przestrzeganiu idei rządów prawa, będą one służyły celom jednostek, a nie rządzących¹² z tej prostej przyczyny, że będą miały charakter abstrakcyjny i generalny. I właśnie dlatego możemy mówić o państwie prawa. Hayek wyraźnie zaznacza, że aby postrzegać jakąś normę za prawo, nie wystarczy fakt, że pochodzi ona od ustawodawcy a raczej to, iż spełnia warunki koncepcji rządów prawa¹³. Ubolewa on jednocześnie nad tym, że z czasem idea ta uległa erozji, właśnie ze względu na przyjęcie tego uproszczenia, polegającego na uznaniu, iż prawem jest po prostu wytwór prawodawcy¹⁴. Wiązało się ze wzrostem popularności prądu intelektualnego zwanego pozytywizmem prawniczym i właśnie ta zmiana podejścia zdaniem Hayeka miała bezpośredni wpływ na wystąpienie w XX wieku w demokratycznych ustrojach państw zachodnich licznych patologii, które zagrażają realizacji podstawowej wartości jaką jest wolność.

Uwagi dotyczące demokracji i propozycje poprawy ustroju

Określenie Hayeka mianem przeciwnika demokracji byłoby zdecydowanie na wyrost, gdyż przyznawał on wielokrotnie w swoich pracach, że to właśnie ustrój demokratyczny gwarantuje pokojowe przekazywanie władzy i dlatego warto do niego dążyć¹⁵. Noblista ma jednak bardzo wiele zastrzeżeń dotyczących funkcjonowania demokracji we współczesnym świecie. Jego krytyka wynika

¹¹F. Hayek, *Konstytucja...* s. 160.

¹²F. Hayek, *Konstytucja...* s. 159.

¹³F. Hayek, *Konstytucja...* s. 162.

¹⁴F. Hayek, *Law...* s. 4.

¹⁵F. Hayek, *Law...* s. 5.

przede wszystkim z faktu porzucenia ideału rządów prawa i stawiania demokracji za cel sam w sobie, podczas gdy powinna być ona jedynie środkiem prowadzącym do urzeczywistniania wolności jednostki¹⁶. Doszło do tego, iż uznano, że demokratyczna reprezentacja społeczeństwa w postaci wybieranej legislatury może skutecznie ograniczać władzę rządu, a słowo „arbitralny”, zaczęto rozumieć jako „nie pochodzący z demokratycznej procedury”¹⁷. Zdaniem Hayeka, porzuciliśmy podstawowe wartości, jakie niesie za sobą demokracja i ustrój, w którym żyjemy, należy raczej nazwać mianem „demolatrii”, czyli kultu demokratycznych procedur.

Istnienie takiego systemu prowadzi do powstawania licznych patologii. Ponieważ przestały istnieć jakiegokolwiek wymogi, jakie powinno spełniać prawo, większość może uchylać dowolne ustawy. Ciało ustawodawcze — jako przedstawiciel większości jest więc w praktyce nieograniczone w swoich działaniach. Istnieją oczywiście pewne standardy konstytucyjne, których trzeba przestrzegać, ale brak jest materialnych wymogów jakie powinno spełniać prawo. W wyniku tego parlament może uchylać prawa regulujące każdą sferę stosunków społecznych. Poszczególne grupy oczekują więc od swoich przedstawicieli działania na ich korzyść, ci zaś poszukują jak największego poparcia, obiecując działanie w interesie swoich wyborców, by zapewnić sobie reelekcję¹⁸. Zjawisko to określa Hayek mianem „bargaining democracy”¹⁹. Chodzi o to, że zamiast realizacji interesu wspólnego, demokracja w takiej formie realizuje interesy poszczególnych grup, które akurat w danej sytuacji stanowią o większości. To zaś zawsze odbywa się kosztem mniejszości i jednocześnie prowadzi do ingerencji w procesy rynkowe, sterowania alokacją zasobów. Do tego natomiast konieczne jest poszerzenie władzy rządu oraz rozbudowa biurokracji. Parlament przestaje być organem prawodawczym, który ustanawia oraz udoskonala zasady regulujące obrót między jednostkami, tak by mogły one jak najlepiej wykorzystywać swoją wiedzę i zdolności do realizacji swoich celów. Zamiast tego tworzy ustawy, będące swego rodzaju poleceniami dla egzekutywy. Nie bez powodu w dyskusji na temat współczesnego ustawodawstwa coraz

¹⁶ F. Hayek, *Konstytucja...* 113-114.

¹⁷ F. Hayek, *Law...* s. 8.

¹⁸ F. Hayek, *Law...* s. 99.

¹⁹ Demokracja negocjacyjna — swobodne tłumaczenie autora.

częściej pojawiają się zwroty takie jak „jurydyzacja życia społecznego” czy „publicyzacja prawa”.

W jednym z rozdziałów trzeciego tomu książki *Law, Legislation and Liberty* Hayek, w celach demonstracyjnych²⁰, konstruuje pewien wzór konstytucji, która w znaczący sposób ograniczyłaby możliwości powstawania patologii, o których była mowa powyżej. Kluczem do tego byłoby dokonanie wyraźnego podziału władz oraz oparcie systemu prawnego na normach o charakterze abstrakcyjnym i generalnym, których głównym zadaniem jest wyznaczenie indywidualnej sfery jednostki. W „hayekowskiej konstytucji” na parlament składałyby się dwa ciała kolegialne o różniących się kompetencjach. Zadaniem pierwszej izby, którą można nazwać „Zgromadzeniem Legislacyjnym” byłoby przede wszystkim tworzenie i rewizja istniejącego prawa, zwłaszcza prywatnego i karnego oraz tych dziedzin prawa administracyjnego, które można uznać za regulujące obrót w sposób ogólny: prawo podatkowe, budowlane, sanitarne itp. Chodzi o to, żeby organ ten nie zajmował się technicznymi kwestiami, ponieważ konieczność regulowania wszystkich aspektów życia społecznego w naturalny sposób prowadzi do zaniedbywania obowiązków związanych z ciągłą rewizją istniejących norm o charakterze podstawowym. Członkowie takiego zgromadzenia byliby wybierani spośród osób w wieku 45-60 lat na 15 letnią kadencję. Co roku odnawiano by 1/15 składu. Wszystko to, zdaniem Hayeka, w pewien sposób „odpartyjniłoby” legislaturę. W założeniu w ciele tym zasiadałyby osoby, które cieszą się w społeczeństwie uznaniem, ze względu na ich życiowy dorobek²¹.

Druga izba parlamentu, „Zgromadzenie Rządowe” przypomina znane nam z ustrojów państw Zachodu legislatury. Ciało to wybierano by w częstych wyborach, w których rywalizowałyby partie polityczne. Do głównych zadań tej izby miałyby należeć służenie celom rządu, a więc ustawodawstwo w sprawach szczegółowych. To jednak musiałyby mieścić się w granicach, które wyznaczają prawa uchwalane przez omawianą wcześniej izbę. Istnienie takiego zgromadzenia zapewnia realizację podstawowej zasady demokracji, ponieważ wybierani przez większość przedstawiciele, kształtowałiby politykę rządu, mniej

²⁰ F. Hayek, *Law...* s. 107.

²¹ F. Hayek, *Law...* s. 114-119.

lub bardziej zgodnie z programami, które prezentowali wyborcom, zawsze jednak w granicach praw o charakterze ogólnym pochodzących od izby wyższej²².

Władza wykonawcza powinna być wyraźnie oddzielona od ustawodawczej, granice jej działania powinna wytyczać sama konstytucja. Hayek przestrzega przed nadmiernym rozrostem kompetencji rządu, bo to naturalnie wiąże się z tworzeniem coraz większej ilości biurokratycznych struktur. W takiej sytuacji może wystąpić zjawisko nazywane w ekonomii „problemem pryncypała”. Rozbudowany aparat urzędniczy, którego nie da się skutecznie kontrolować może zacząć realizować cele własne a nie rządu²³. Hayek zdecydowanie popiera procesy decentralizacji władzy, które zakładają powierzanie jak największej ilości zadań samorządom terytorialnym. Dodatkowo, samorzady powinny mieć pewien zakres dowolności w prowadzeniu swojej polityki, tak aby mogły one, przez sprawne działanie i wprowadzanie sprawdzających się rozwiązań, konkurować o mieszkańców²⁴.

Zaprezentowane wyżej teorie mają walor jedynie demonstracyjny, nie należy ich utożsamiać z „programem politycznym” Hayeka. Chciał on jedynie wskazać pewne cechy systemu demokratycznego, które są szczególnie podatne na nadużycia. Zgodnie bowiem z przekonaniami noblisty, nie da się skutecznie narzucić społeczeństwu „z góry” modelu ładu społecznego.

Krytyka państwa opiekuńczego

Nazwanie Hayeka zwolennikiem państwa minimalnego, w odwołaniu do koncepcji A. Smitha, nie byłoby błędne. Należy jednak zastrzec, że noblista nie kładzie nacisku na wyraźne określenie funkcji państwa, jego zdaniem bowiem *istotny jest raczej charakter niż zasięg działalności państwa*²⁵. Zaznacza, że rządy prawa dotyczą wszystkich aspektów działalności państwa, w tym gospodarczej²⁶. Rozszerza on podział gospodarki na sektor prywatny i publiczny, dodając jeszcze sektor niezależny²⁷, który dotyczyłby tych aspektów działalności, gdzie podmioty prywatne mogłyby skutecznie — na tych samych zasadach — konkurować z państwem. Nie chodzi tu o to, by odebrać państwu inicjatywę organizatorską w

²² F. Hayek, *Law...* s. 119-120.

²³ F. Hayek, *Law...* s. 144.

²⁴ F. Hayek, *Law...* s. 64.

²⁵ F. Hayek, *Konstytucja...* s. 222.

²⁶ F. Hayek, *Konstytucja...* s. 223.

²⁷ F. Hayek, *Law...* s. 50.

różnych gałęziach gospodarki. W toku nieustannych przemian może dojść do sytuacji, w której dostarczanie pewnych dóbr i usług stanie się bardziej opłacalne i korzystniejsze dla obywateli na drodze rynkowej i dlatego właśnie nie należy jej zamykać.

Krytyka państwa opiekuńczego w dziełach Hayeka dotyczy przede wszystkim zagadnień związanych z arbitralnością, jaką niesie za sobą redystrybucja. Podstawowym czynnikiem dla powstawania arbitralnej redystrybucji dochodu narodowego, jest silna pozycja grup interesu. Taka sytuacja może łatwo wystąpić we wspomnianym systemie „bargaining democracy”, gdzie politycy starający się o reelekcje są gotowi zapewnić pewne przywileje grupom, które stanowią o większości. Prowadzi to często do tego, że większość może zdecydować o opodatkowaniu mniejszości na zasadach, które tej pierwszej nie dotyczą²⁸. Hayek nie zaprzecza, że konieczne jest zapewnienie pewnego minimum osobom, które same nie mogą sobie tego zapewnić. Nie jest to jednak pretekst do rozwoju arbitralnej redystrybucji. Ogrom zadań, jakie bierze na siebie państwo opiekuńcze, powoduje, że zaniedbuje ono wiele swoich niezwykle ważnych funkcji, takich jak tworzenie warunków pewnego, bezpiecznego i konkurencyjnego obrotu gospodarczego²⁹. Jednocześnie związany z szeroko zakrojoną działalnością redystrybutywną państwa wzrost wydatków publicznych, tworzy pokusę prowadzenia nieodpowiedzialnej polityki finansowej, której efektem jest wzrost inflacji, spadek płac realnych i rosnący dług publiczny, na co najprostszym rozwiązaniem jest dalsza inflacja³⁰.

Wnioski i podsumowanie

Przytaczane powyżej prace Hayeka liczą sobie po kilkadziesiąt lat, ale nawet dziś wiele problemów w nich poruszanych nie straciło na swojej aktualności, a niektóre wręcz się pogłębiły. Analizując wydarzenia ostatnich 25 lat w Polsce, bez wątpienia zaobserwujemy wiele pozytywnych zjawisk w sferze gospodarki, polityki wewnętrznej i zagranicznej. Mimo to nasz kraj nadal boryka się z wieloma problemami. Stosunkowo młoda polska demokracja jest dotknięta różnymi patologiami, na które uwagę zwracał Hayek. Kształt krajowego ustawodawstwa często dyktowany jest potrzebami rządu a nie obywateli. Wobec

²⁸ F. Hayek, *Law...* s. 52.

²⁹ F. Hayek, *Law...* s. 53.

³⁰ F. Hayek, *Konstytucja...* s. 326-328.

tego jego jakość pozostawia sobie sporo do życzenia. Wiele ustaw o znaczeniu podstawowym dla obrotu gospodarczego, pochodzi jeszcze z czasów PRL i do dziś nie zostało zastąpionych nowymi. Przedstawiciele narodu zdają się poświęcać więcej uwagi tworzeniu nowych praw aniżeli poprawie już istniejących. Efektem tego jest przeregulowanie wielu dziedzin życia społecznego, co czasami przybiera absurdalne rozmiary, czego przejawem jest chociażby sprawa tak zwanej „ustawy batonikowej”. Stawianie tego typu spraw za zadania dla krajowego ciała ustawodawczego jest kpina z zasady rządów prawa.

Działalność państwa polskiego w sferze gospodarki również należy ocenić negatywnie na wielu polach z punktu widzenia spostrzeżeń Hayeka. Świadczenia publiczne w licznych aspektach przejawiają swój arbitralny charakter. Uprzywilejowanie wielu grup w stosunku do innych na obszarze ubezpieczeń społecznych, nosi znamiona arbitralnej redystrybucji. Sytuacja wygląda podobnie w kwestii prawa podatkowego, którego normy zawierają wiele wyjątków i nie traktują wszystkich podatników w ten sam sposób. Ustawodawstwo gospodarcze jest podporządkowane celom fiskalnym rządu i nie sprzyja rozwojowi przedsiębiorczości w naszym kraju, co można zaobserwować na podstawie lektury różnego rodzaju zestawień: np. rankingu Doing Business, a także raportów OECD. Należy się zastanowić, czy ingerencja państwa w gospodarkę nie przybiera zbyt dużych rozmiarów i mając na celu wsparcie osób gorzej usytuowanych nie dyskryminuje innych grup.

Friedrich von Hayek konstruując w swoich dziełach koncepcję państwa, szczególny nacisk kładł na ochronę wolności jednostki, ponieważ ta właśnie stanowi podstawę dla rozwoju. Z tego względu ważne miejsce w jego rozważaniach zajmowała koncepcja rządów prawa, która zdaniem noblisty stanowiła niezbędne spoiwo, łączące istnienie organizacji państwowej i wolność jednostki. Gdy równowaga ta jest niezachowana w każdym ustroju, tworzy się pole dla powstawania patologii władzy. Hayek stawiając swoje diagnozy, wylewa „zimny kubeł wody” nawet na „głowę” demokracji, ostrzegając, że gdy przestaniemy stawiać prawom materialne wymogi i zadowolimy się przestrzeganiem demokratycznych procedur, możemy znaleźć się w tym samym miejscu, do którego doprowadziłyby nas dyktatura. Noblista trafnie wskazuje na rozmaite problemy współczesnego państwa. Rozwiązanie ich leży wyłącznie w

naszych rękach i to od naszych poczynań zależy, czy nieświadomie zaczniemy kroczyć po przysłowiowej drodze do zniewolenia.

Bibliografia

1. F. Hayek, *Konstytucja Wolności*, Warszawa 2012,
2. F. Hayek, *Law Legislation and Liberty*, vol. 3 *The political order of a free people*, London 1988,
3. J. Godłów-Lęgiędź, *Doktryna społeczno-ekonomiczna Friedricha von Hayeka*, Warszawa 1992.