

Radhika Balakrishnan i Diane Elson

Audyt polityki gospodarczej w świetle ekonomicznych i społecznych praw człowieka

Wprowadzenie

Jedną z rzeczy, których nauczyliśmy się do tej pory, jest to, że realizacja praw człowieka, szczególnie praw ekonomicznych i społecznych, wymaga zarówno zasobów, jak i regulacji prawnych. Rodzaj polityk gospodarczych wprowadzanych w poszczególnych krajach silnie wpływa na dostępność i wykorzystanie zasobów. Poniższy artykuł rozważa, jak zainteresowani obywatele mogą audytować polityki gospodarcze z perspektywy praw człowieka, ze szczególnym uwzględnieniem praw gospodarczych i społecznych. Nawiązuje on do projektu na temat polityki gospodarczej i praw ekonomicznych i społecznych realizowanego w Meksyku i Stanach Zjednoczonych, koordynowanego przez Radhikę Balakrishnan, z Diane Elson jako ekspertką, a finansowanego przez Fundację Forda. Projekt łączy ekspertów w dziedzinie praw człowieka i aktywistów koncentrujących się na prawach gospodarczych i społecznych oraz ekonomistów krytycznych wobec neoliberalnych polityk gospodarczych wdrażanych przez tak wiele rządów i międzynarodowe instytucje finansowe, takie jak MFW i Bank Światowy. (Amartya Sen nazywa takich krytycznych ekonomistów „ekonomistami niekonformistycznymi”, ponieważ nie poddają się oni aktualnie dominującym formom analizy ekonomicznej i instrukcjom politycznym). Ekonomiści ci podzielają obawy wspólnoty działającej na rzecz praw człowieka dotyczące ubóstwa, deprivacji i nierówności; korzystają z szeregu alternatywnych podejść do polityki gospodarczej, włączając w to podejścia keynesowskie, rozwoju społecznego i ekonomii feministycznej. Celem projektu jest audyt kluczowych polityk gospodarczych w dwóch krajach w świetle zobowiązań wynikających z praw człowieka, i w świetle analizy przeprowadzona przez „niekonformistycznych” ekonomistów.

1. Konflikt pomiędzy ekonomią neoklasyczną a prawami człowieka

Rozpoczynamy od wprowadzenia perspektywy ekonomii neoklasycznej (ekonomii, która stanowi podstawę neoliberalnych polityk gospodarczych). Ekonomia neoklasyczna i standardy praw człowieka oceniają działanie gospodarek w bardzo odmienny sposób, co prowadzi do pojawienia się między

nimi pewnych konfliktów¹. W ekonomii neoklasycznej, gospodarki oceniane są pod względem ram użytecznych, w których najlepsze polityki to takie, które maksymalizują korzyści lub minimalizują koszty. Zakłada się zazwyczaj, że działania rządów pociągają za sobą nadmierne koszty, w sensie utraty efektywności (liczonej pod względem wielkości produkcji dóbr i usług), w porównaniu do tego, co mogłoby być osiągnięte przez konkurencyjne rynki. W żargonie ekonomii neoklasycznej, działania rządów zazwyczaj 'zakłócają' działania gospodarek, w porównaniu do konkurencyjnej gospodarki rynkowej jako punktu odniesienia, przy założeniu że mogłyby one funkcjonować bez jakiegokolwiek interwencji ze strony rządu. Takie działania mogą być usprawiedliwione jedynie, gdy wynikające z nich korzyści przewyższają koszty z nimi związane.

Poniżej przedstawiony jest przykład zastosowania takiej logiki w edukacji:

W celu sfinansowania wysokiej jakości nauczania osób, których rodzice posiadają najniższe wykształcenie i którzy uczęszczają do gorszych szkół, może trzeba będzie podnieść opodatkowanie innych osób. Podstawowym wnioskiem ekonomicznym, który pozostaje zasadny jest to, że takie opodatkowanie zakłóca bodźce. Tego typu polityki powinny być wprowadzane jedynie w takim zakresie, w którym (aktualna) wartość długookresowych korzyści ze zwiększonej równości przewyższa efektywność kosztów ich finansowania².

Korzyści i koszty są zazwyczaj mierzone przy użyciu jednostek pieniężnych. Edukacja jest zazwyczaj wyceniana za pomocą dodatkowych przyszłych oczekiwanych zarobków osiąganych podczas całego życia danej osoby, przy czym nisko wyceniana jest edukacja ludzi, których przyszłe życiowe zarobki będą niskie, a w ogóle nie jest wyceniana edukacja ludzi, których zarobki będą zerowe.

Zupełnie inną logikę odnajduje się w podejściu do edukacji opartym na prawach człowieka:

1. Państwa-Strony Paktu uznają prawo każdego do nauki...

2. Państwa-Strony Paktu uznają, że w celu osiągnięcia pełnej realizacji tego prawa:

a) nauczanie podstawowe będzie obowiązkowe, bezpłatne i dostępne dla wszystkich;

b) nauczanie średnie....., będzie powszechnie dostępne dla wszystkich w wyniku zastosowania wszelkich środków, w szczególności stopniowego wprowadzania bezpłatnej nauki ...³.

Podobne konflikty można odnaleźć, jeśli spojrzymy na gospodarkę jako całość. Ekonomia neoklasyczna ocenia korzyści osiągnięte dzięki politykom gospodarczym pod względem maksymalizacji wielkości produkcji mierzonej poziomem i stopą wzrostu produktu krajowego brutto (PKB) danego kraju. Zakłada się, że szybki wzrost gospodarczy wyciągnie ludzi z ubóstwa, a własność prywatna i konkurencja rynkowa najprawdopodobniej okażą się najlepszym mechanizmem maksymalizacji wzrostu gospodarczego. (To przekonanie stanowi podstawę argumentów przemawiających za

¹ D. Elson. 2006. Budgeting for Women's Rights: Monitoring Government Budgets for Compliance with CEDAW. Nowy Jork: UNIFEM, sekcja 1.

² Bank Światowy. 2006. World Development Report 2006. Waszyngton DC: Bank Światowy, s. 22.

³ [Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych](http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/onz/1966a.html), Art. 13, para. 2. Tłumaczenie polskie za: <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/onz/1966a.html>

prywatyzacją przedsiębiorstw i usług publicznych oraz liberalizacją rynków). Jeżeli jacyś ludzie nie korzystają z wypracowywanego dobrobytu, lub nawet tracą w wyniku wprowadzonych polityk ukierunkowanych na maksymalizację produkcji krajowej, wówczas zakłada się, że „zwycięzcy” wyrównają straty „przeegranych”, przykładowo poprzez opodatkowanie i wydatki publiczne (choć instrumenty te muszą być wykorzystane w sposób, który minimalizuje tzw. „zakłócenia”). Takie podejście może być opisane jako strategia: „najpierw maksymalizuj wielkość ciasta, a następnie miej nadzieję, że zostanie ono podzielone w taki sposób, że nikt nie zostanie pokrzywdzony”. Należy przy tym zwrócić uwagę, że podejście takie nie rozróżnia, czy „przeegrani” to osoby już bardzo bogate, czy bardzo biedne. Każda z nich jednakowo zasługuje na rekompensatę. Nie zwraca również uwagi na prawdopodobieństwo rzeczywistego uzyskania rekompensaty. Jeśli oczekuje się, iż dzięki zastosowaniu tych polityk osiągnięta zostanie maksymalna dodatkowa produkcja, jest to wystarczające, aby uznać je za ‘optymalne’.

Nie wszyscy ekonomiści podzielają założenia i cele ekonomii neoklasycznej i polityk neoliberalnych, które wyprowadzane są z tej ekonomii. Progresywni (postępowi), „niekonformistyczni” ekonomiści spoza głównego nurtu nie zgadzają się z tymi poglądami⁴. Ekonomiści tacy przekonują, że polityki prywatyzacji i liberalizacji propagowane przez ekonomistów neoklasycznych niekoniecznie przyczynią się do maksymalizacji wzrostu gospodarczego, czy tym bardziej do redukcji nierówności. Zwracają oni uwagę na wbudowane w prywatne przedsięwzięcia i konkurencję rynkową ryzyko i niepewność. Przekonują, że najbardziej spektakularne przykłady gwałtownego wzrostu gospodarczego w rzeczywistości były osiągane dzięki przywództwu ze strony państwa, które zapewniało odpowiednie bodźce, infrastrukturę i bezpieczeństwo. Poddają oni również w wątpliwość możliwość odseparowania produkcji od podziału. Proces produkcji wytwarza „zwycięzców”, którzy mają tendencję do opierania się każdej redystrybucji swoich zysków na rzecz tych, którzy okazali się „przegranymi”. Sposób, w jaki wytwarzane jest ciasto ogranicza sposoby, na jakie może być potem dzielone. Ekonomiści progresywni kierują uwagę na ubóstwo i nierówności wynikające z projektowania i wdrażania polityk wzrostu produkcji, a nie dopiero na podział tej produkcji. Spośród postępowych ekonomistów feministki i ekolodzy zwracają uwagę na nierynkowe aspekty gospodarek i stawiają opór przeciwko stosowaniu miar monetarnych do wszelkich sposobów korzystania z zasobów. Kwestionują oni neoklasyczne koncepcje efektywności jako częściowe i wadliwe, gdyż nie biorą pod uwagę pracy nieodpłatnej i zasobów naturalnych. Istnieje wiele potencjalnych powiązań pomiędzy obawami postępowych ekonomistów i niepokojami ze strony ekspertów i aktywistów – obrońców praw człowieka. Niemniej, ci drudzy często nie wiedzą, że nie wszyscy ekonomiści to neoklasycy, a ci pierwsi nie zdają sobie sprawy z moralnych i prawnych standardów praw człowieka i z faktu, że państwa mają obowiązki wynikające z tych praw⁵.

W perspektywie praw człowieka standardem jest realizacja indywidualnych praw człowieka wytyczonych w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka [*Universal Declaration of Human Rights*–PDPC]. Traktaty, które wyrastają z PDPC wytyczają zobowiązania rządów w kwestii tych praw. Zobowiązania wymagane przez międzynarodowe instrumenty praw człowieka wyjaśnione są pełniej przez szereg mechanizmów, takich jak Komentarze Ogólne, czy Rekomendacje Ogólne wydawane od

⁴ Więcej informacji na temat ekonomistów „niekonformistycznych” zobacz www.open.ac.uk/socialsciences/hetecon i www.heterodoxeconomics.net, lub www.iaffe.org.

⁵ R. Balakrishnan. 2004. Why MES with human rights? Integrating Macro Economic Strategies with Human Rights. Nowy Jork: Marymount Manhattan College.

czasu do czasu przez organy monitorujące wykonanie traktatów Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ) i przez ekspertów prawa międzynarodowego, takich jak grupa ekspertów, która stworzyła zasady implementacji Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (1986) z Limburga i Wskazówki w sprawie Naruszania Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z Maastricht (1997).

Szczególnie użyteczne są ramy wytyczone przez Wskazówki w sprawie Naruszania Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z Maastricht, które rozróżniają trzy wymiary zobowiązań:

Zobowiązanie do poszanowania [ang. *respect*] wymaga od państw powstrzymania się od zakłócania korzystania z praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych. W tym przypadku, prawo do schronienia jest naruszone, jeśli Państwo zaangażuje się w arbitralne, przymusowe eksmisje.

Zobowiązanie do ochrony [ang. *protection*] wymaga od Państw zapobiegania naruszaniu takich praw przez podmioty trzecie. W tym przypadku brak zabezpieczenia, aby prywatni pracodawcy wypełniali podstawowe standardy pracy, może zostać potraktowane jako naruszenie prawa do pracy lub prawa do sprawiedliwych, sprzyjających warunków pracy.

Zobowiązanie do wypełniania zobowiązań [ang. *fulfil*] wymaga od Państw podjęcia odpowiednich kroków prawnych, administracyjnych, budżetowych, sądowych i innych w kierunku pełnej realizacji takich praw. W taki sposób nie zapewnienie przez Państwo dostępu do podstawowej opieki zdrowotnej dla osób w potrzebie może skutkować naruszeniem tych praw.

Każde z tych zobowiązań zawiera w sobie elementy zobowiązania do starannego działania [ang. *conduct*] i zobowiązania rezultatu [ang. *results*]⁶. Wskazówki z Maastricht wyjaśniają te zobowiązania jako:

Zobowiązanie do starannego działania [*conduct*] wymaga rozsądnie skalkulowanych działań w celu realizacji korzystania z poszczególnych praw. ... Zobowiązanie rezultatu [*result*] wymaga od Państw osiągnięcia wyznaczonych celów, aby zaspokoić szczegółowe, merytoryczne standardy.

Państwa zaakceptowały te zobowiązania, ale zazwyczaj podczas realizowania swoich polityk gospodarczych nie kierują się normami praw człowieka; prawa człowieka są zazwyczaj postrzegane jako odpowiedzialność takich ministerstw jak Ministerstwo Sprawiedliwości, a nie Ministerstwo Finansów. Niemniej na Światowej Konferencji ONZ na temat Praw Człowieka w Wiedniu w 1993 roku, rządy zgodziły się, co do tego, że prawa człowieka są „pierwszą odpowiedzialnością rządów”⁷. W takim przypadku, które zasady praw człowieka można wykorzystać do stworzenia ramy audytu polityk gospodarczych by ocenić, w jakim stopniu wypełniają one zobowiązania, ze szczególnym naciskiem na prawa gospodarcze i społeczne? Niektóre pomysły w tej materii zaprezentowane są w kolejnej części artykułu.

⁶ Zobacz CESCR Komentarz Ogólny 3, Natura Zobowiązań Państw stron Paktu, 1999.

⁷ Deklaracja Wiedeńska, Część I, para. 1.

Zobowiązania państw wykraczają poza ich własne granice, co jest jasno wyjaśnione w Karcie Narodów Zjednoczonych, artykuły 55 i 56. Zobowiązania w zakresie międzynarodowej współpracy rozwojowej pomiędzy rządami są wyraźnie uwzględnione w artykule 2 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych [*International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* – ICESCR], oraz podkreślone w szczególnych zabezpieczeniach w artykule 11 (prawo do odpowiedniego standardu życia). Artykuły 22 i 23 szczegółowo odnoszą się do potrzeby zastosowania międzynarodowych środków. W 1990 roku Komitet Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych [*Committee on Economic, Social and Cultural Rights* – CESCR]⁸ stwierdził wyraźnie w Komentarzu Ogólnym 3, że „międzynarodowa współpraca na rzecz rozwoju... jest zobowiązaniem wszystkich Państw”. Wysoki Komisarz ONZ ds. Praw Człowieka opracował następnie szereg raportów na temat handlu i inwestycji wyjaśniających, że umowy dotyczące międzynarodowego handlu i inwestycji muszą być zgodne ze zobowiązaniami Państw wynikającymi z praw człowieka⁹.

Międzyrządowe organizacje również podlegają normom i standardom praw człowieka. Organizacje ONZ, takie jak UNICEF, UNIFEM i WHO dużą część swojej pracy zorganizowały w relacji do odpowiednio ICRC, CEDAW¹⁰ i prawa do zdrowia. Międzynarodowe organizacje finansowe, Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Bank Światowy, aż do niedawna nie przywiązywały większej wagi do praw człowieka. Bank Światowy ostatnio zwrócił na to uwagę:

Artykuły umowy przyzwalają, a w niektórych przypadkach wręcz wymagają, aby Bank rozpoznał wymiar praw człowieka w swoich politykach i działaniach na rzecz rozwoju, gdyż nie budzi już wątpliwości, że prawa człowieka są nieodłączną częścią misji Banku¹¹.

Niemniej Bank wciąż preferuje prawną interpretację znaczenia tych słów. Aktualna Generalna Radca Prawna Ana Palacio tak to wyjaśnia:

Analityczna praca Banku może zyskać na systematycznym włączaniu rozważań na temat praw człowieka i na rozszerzonym zakresie analizy prawnej, która tego wymaga. W tym kontekście szczególnie dotyczy to takich obszarów jak rządzenie [governance], czy zwiększanie sprawczości ubogich¹².

Takie podejście nie bierze pod uwagę możliwości, że uzależnienie pożyczek Banku Światowego (jak i MFW) od spełniania stawianych warunków może samo w sobie stanowić naruszenie tych zobowiązań.

⁸ Komitet Praw Ekonomicznych, Socjalnych i Kulturalnych (ang. CESR) jest traktatowym ciałem ds. Praw Człowieka. Zob. http://www.unic.un.org.pl/dyskryminacja/ct_cescr.php (przyp. red.)

⁹ Zobacz przykładowo Raport E/CN.4/2002/54, który skupia się na handlu w rolnictwie i Raport E/CN.4/Sub.2/2003/9, który koncentruje się na inwestycjach.

¹⁰ Fundusz Narodów Zjednoczonych na Rzecz Dzieci (United Nations Children's Fund - UNICEF), Fundusz Narodów Zjednoczonych na Rzecz Kobiet (United Nations Development Fund for Women - UNIFEM); Światowa Organizacja Handlu (*World Trade Organization* – WHO), Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża [*International Committee of the Red Cross* - ICRC], Konwencja w sprawie Eliminacji Wszelkich Form Dyskryminacji [*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women* – CEDAW].

¹¹ D. Robert. 2006. Legal Opinion on Human Rights and the Work of the World Bank. *Development Outreach*, Październik 2006.

¹² A. Palacio. 2006. The Way Forward: Human Rights and the Work of the World Bank. *Development Outreach*. Październik 2006.

2. Standardy praw człowieka istotne dla audytu polityk gospodarczych

Państwa cieszą się niewielką (marginalną) swobodą w wyborze środków wypełniania swoich zobowiązań. Niemniej, przy wywiązywaniu się ze swoich zobowiązań wdrażania praw ekonomicznych i społecznych, państwa muszą zwracać szczególną uwagę na następujące punkty kluczowe: wymóg stopniowej realizacji; wykorzystanie maksimum dostępnych zasobów; unikanie regresji; osiągnięcie minimalnego, koniecznego poziomu praw gospodarczych i społecznych; niedyskryminacja i równość; oraz partycypacja, przejrzystość i odpowiedzialność [*accountability*]. Zasady te mogą być wykorzystane jako ramy audytu polityk gospodarczych.

2.1 Stopniowa realizacja

Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (ICESCR) określa, że kraje-strony zobowiązują się do „stopniowego osiągnięcia pełnej realizacji praw uznanych w niniejszym Pakcie” „wykorzystując maksymalnie dostępne im środki”. Zobowiązanie to rozpoznaje, iż zasoby będące w dyspozycji rządów nie są nieograniczone i że wypełnienie praw gospodarczych i społecznych wymaga czasu. Jednocześnie koncepcja „stopniowej realizacji” nie ma na celu zastąpienia całości istoty zobowiązań krajów do realizacji praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych¹³. Stopniowa realizacja nakłada „szczególny i ciągły”¹⁴ oraz „stały i ciągły”¹⁵ obowiązek przejścia tak „szybko i efektywnie jak to jest możliwe”¹⁶ do pełnej realizacji praw. Te kroki w kierunku pełnej realizacji praw muszą być „podjęte w rozsądnym krótkim czasie po wejściu w życie Paktu w rozważanych Państwach”, a kroki te powinny być „przemyślane, konkretne i jasno ukierunkowane, aby wypełnić zobowiązania państw”¹⁷.

2.2 Maksimum dostępnych środków

Definicja „maksimum dostępnych środków”, które powinien wykorzystać rząd na „stopniową realizację” praw człowieka, nie została jeszcze do końca dopracowana. W 2007 roku Komitet Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych (CESCR) przedłożył stanowisko zatytułowane „Ewaluacja Zobowiązania Podjęcia Kroków do ‘Maksymalizacji Dostępnych Środków’ w ramach Opcjonalnego Protokołu do Paktu”. Niemniej stanowisko to nie określało, co oznacza sformułowanie „dostępne zasoby”, poza tym, że odnosi się do „zarówno do zasobów występujących wewnątrz kraju, jak i tych udostępnionych przez wspólnotę międzynarodową poprzez międzynarodową współpracę i pomoc”¹⁸.

Wydaje się, że rozsądne jest stwierdzenie, iż „maksimum dostępnych środków” zależy nie tylko od poziomu produkcji w gospodarkach, ich stóp wzrostu, czy poziomu i wzrostu napływów zasobów z innych gospodarek. Zależy również od tego, jak państwa mobilizują zasoby od ludzi żyjących pod ich

¹³ CESCR, Komentarz Ogólny 3, para. 9

¹⁴ CESCR, Komentarz Ogólny 12, para. 44

¹⁵ CESCR, Komentarz Ogólny 15, para. 18

¹⁶ CESCR, Komentarz Ogólny 3, para. 9; CESCR, Komentarz Ogólny 12, para. 44; CESCR, Komentarz Ogólny 15, para. 18

¹⁷ CESCR, Komentarz Ogólny 3, para. 2; CESCR, Komentarz Ogólny 12, para. 43; CESCR, Komentarz Ogólny 14, para. 30; CESCR, Komentarz Ogólny 15, para. 17

¹⁸ E/C.12/2007/1

jurysdykcją w celu sfinansowania swoich zobowiązań z zakresu zaspokajania praw człowieka. Przykładowo, jeśli państwo uzyskuje bardzo niskie przychody, będzie mogło dostarczać jedynie ograniczoną ilość usług publicznych. Kluczową rolę opodatkowania została odnotowana przez niektórych Specjalnych Sprawozdawców ONZ do spraw praw człowieka. Na przykład, Specjalny Sprawozdawca do spraw prawa do edukacji podkreślił, że „trudno jest sobie wyobrazić jak jakiegokolwiek państwo mogłoby podnieść dochody na finansowanie zdrowia, oświaty, wody, kanalizacji, czy pomocy dla tych, którzy są zbyt młodzi, lub zbyt starzy, aby pracować, jeśli nie poprzez opodatkowanie”¹⁹. Inny Specjalny Sprawozdawca, który komentował kwestie opodatkowania to Philip Aston, Specjalny Sprawozdawca do spraw pozaprawnych, zbiorowych i arbitralnych egzekucji. W orzeczeniu Rady Praw Człowieka w marcu 2007, skomentował on, że w Gwatemali

Powodem, dla którego władza wykonawcza Gwatemali ma tak niewiele pieniędzy, które może przeznaczyć na kryminalny system sprawiedliwości, jest to, że Kongres jest przeciwny nakładaniu jakichkolwiek podatków, za wyjątkiem tych najbardziej powierzchownych. Pokazując to w perspektywie, jako procent PKB, całkowity dochód Gwatemali z podatków w 2005 roku wyniósł 9,6% PKB. W porównaniu regionalnym, procent ten jest niższy niż w Belize, Kostaryce, Salwatorze, Hondurasie, czy Nikaragui, i zdecydowanie niższy niż w krajach Ameryki Południowej.

Oczywiście system opodatkowania musi być zorganizowany tak, aby odpowiadał standardom praw człowieka. Tomasevski podkreśla, że Europejski Trybunał Praw Człowieka uprawomocnił prawo państw do nakładania podatków, pod warunkiem, że istnieją prawne środki przeciwdziałania opodatkowaniu uznanemu za arbitralną konfiskatę. Ponadto zauważa, że „prawodawstwo z zakresu praw człowieka odnoszące się do opodatkowania umocniło zasadę zdolności do płacenia”²⁰. Opodatkowanie musi również być niedyskryminujące wobec różnych grup społecznych, takich jak kobiety i mężczyźni.

2.3 Brak regresji

[W Pakcie] zawarta jest silna przesłanka, że podejmowanie przez państwo regresywnych działań nie jest dozwolone. Przykładem potencjalnie regresywnych działań są cięcia wydatków na usługi publiczne, które są kluczowe dla realizacji praw gospodarczych i społecznych; lub cięcia podatków, które są kluczowe dla finansowania tych usług. Jeśli takie regresywne działania są zaplanowane, to w takim przypadku Państwo musi wykazać, że były one „wprowadzone po rozważeniu wszystkich alternatyw i są w pełni uzasadnione w odniesieniu do ogółu praw wymienionych w Pakcie i kontekście pełnego wykorzystania maksimum dostępnych zasobów”²¹. Przykładowo, obcięcie wydatków rządowych na ochronę zdrowia, edukację, przy jednoczesnym podtrzymaniu wydatków na wojsko, może naruszać zasadę braku regresji.

¹⁹ K. Tomasevski. 2005. Has the Right to Education a Future Within the United Nations? A Behind-the-Scenes Account by the Special Rapporteur on the Right to Education 1998-2004. *Human Rights Law Review*. 2. 205-237.

²⁰ Ibid.

²¹ CESCR, Komentarz Ogólny 3, para. 9; CESCR, Komentarz Ogólny 12, para. 45; CESCR, Komentarz Ogólny 14, para. 32; CESCR, Komentarz Ogólny 15, para. 19.

2.4 Minimum podstawowych zobowiązań

Państwa, które są stronami ICESCR są również zobligowane do wypełnienia „minimum podstawowych” zobowiązań, a co najmniej, do wypełnienia „minimalnych, podstawowych poziomów każdego z praw” wymienionych w ICESCR. Oznacza to, że państwo-strona, w którym „znaczną liczbą” osób „jest pozbawiona podstawowej żywności, podstawowej ochrony zdrowia, itd. na pierwszy rzut oka, nie wypełnia swoich zobowiązań” wynikających z Paktu²². Komitet Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych wyjaśnił, iż jest to trwałe zobowiązanie, wymagające od Państw z niewystarczającymi zasobami walki o zapewnienie korzystania z tych praw²³. Niemniej, nawet w okresach poważnych ograniczeń zasobów, państwa muszą zabezpieczyć zaspakajanie praw szczególnie narażonym członkom społeczeństwa²⁴. Komitet Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych zaczął identyfikować zawartość minimum podstawowych zobowiązań w odniesieniu do prawa do wyżywienia, edukacji, zdrowia i wody, choć nie uszczegóławia tego ilościowo²⁵. Zapewnianie minimum podstawowych poziomów jest zobowiązaniem natychmiastowym. Oznacza to, że obowiązkiem państwa jest priorytetowe traktowanie prawa najuboższych i najbardziej narażonych osób. Jednak, nie oznacza to, że państwa muszą przyjmować wąsko ukierunkowane podejścia, wykorzystując specjalne programy przeznaczone jedynie dla bardzo biednych. Komitet Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych podkreślił, że „kraje-strony pozostają zobowiązane do dążenia do zapewnienia najszerszego możliwego zakresu korzystania z odpowiednich praw”²⁶. Niektórzy Specjalni Sprawozdawcy ONZ podkreślili znaczenie szeroko zakreślonych systemów jako najlepszego sposobu wypełniania minimum podstawowych zobowiązań.

2.5 Niedyskryminacja i równość

Niedyskryminacja i równość jest podstawowym aspektem zobowiązań państw z tytułu praw człowieka. Artykuł 2 PDPC stwierdza, że: „Každy jest uprawniony do korzystania z wszystkich praw i wolności wymienionych w tej Deklaracji bez jakiegokolwiek rozróżnienia, takiego jak ze względu na rasę, kolor skóry, płeć, język, religię, przekonania polityczne czy inne, pochodzenie narodowościowe czy społeczne, status wynikający z własności, urodzenia, czy inny”. Taki sam język wykorzystywany jest w Artykule 2 ICESCR.

Niektóre umowy dotyczące praw człowieka szczególnie traktują kwestie niedyskryminacji ze względu na poszczególne kategorie ludzi. Przykładowo, CEDAW zakazuje dyskryminacji kobiet w jakiegokolwiek formie i zobowiązuje państwa do potępienia takiej dyskryminacji i podjęcia kroków „z wykorzystaniem wszystkich odpowiednich środków, bez opóźnień” wprowadzających politykę eliminacji tego typu dyskryminacji (Artykuł 2). Artykuł 2 CEDAW przedstawia również kroki, jakie Państwo strona musi podjąć w celu eliminacji takiej dyskryminacji, włączając w to wprowadzenie odpowiednich przepisów prawnych i innych środków. Artykuł 4 (1) uznaje zasadność „tymczasowych specjalnych środków nakierowanych *de facto* na zwiększanie równości kobiet i mężczyzn”.

²² CESCR, Komentarz Ogólny 3, para. 10.

²³ CESCR, Komentarz Ogólny 3, para. 11.

²⁴ CESCR, Komentarz Ogólny 3, para.12; Komentarz Ogólny 12, para. 28; Komentarz Ogólny 14, para. 18.

²⁵ CESCR, Komentarz Ogólny Nos. odpowiednio 11, 13, 14 i 15.

²⁶ CESCR, Komentarz Ogólny 3, para. 11.

Oczywistym jest, że CEDAW nie oznacza jedynie braku dyskryminujących ram prawnych, ale oznacza również, że polityki muszą przynosić niedyskryminujące skutki. CEDAW wymaga, aby państwa osiągały zarówno równość rzeczywistą, jak również i prawną, oraz uznaje, że sama równość formalna jest niewystarczająca do sprostania przez Państwo temu afirmatywnemu zobowiązaniu osiągnięcia rzeczywistej równości mężczyzn i kobiet²⁷.

W podobnym tonie Artykuł 2 Międzynarodowej Konwencji w sprawie Likwidacji Wszelkich Form Dyskryminacji Rasowej (CERD) wymaga, aby państwa strony potępiły dyskryminacje rasową i podjęły wszelkie odpowiednie środki, oraz bez opóźnień wprowadziły politykę likwidacji dyskryminacji rasowej we wszelkich jej formach. Państwo jest również zobowiązane do podjęcia specjalnych, konkretnych kroków zapewniających odpowiedni rozwój i ochronę określonych grup rasowych oraz indywidualnych osób do takich grup należących, w celu zagwarantowania pełnej i równej możliwości korzystania z praw człowieka i podstawowych wolności. Środki te nie mogą utrzymywać nierównych i oddzielnych praw dla odmiennych grup rasowych²⁸. CERD następnie wyjaśnia, że zgodnie z podstawowymi zobowiązaniami przedstawionymi w Artykule 2 tej Konwencji, kraje strony podejmują wysiłki zmierzające do zakazu i likwidacji dyskryminacji rasowej we wszystkich jej formach i gwarantują każdemu, bez rozróżnienia ze względu na rasę, kolor skóry, pochodzenie narodowe, czy etniczne, równość wobec prawa, szczególnie w zakresie korzystania z praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych²⁹.

Mniej uwagi poświęcono temu, iż zarówno PDPC, jak i ICESCR wyróżniają „własność”, wśród cech, na podstawie których rozróżnienie w kwestii korzystania z praw nie jest dozwolone. MacNaughton wskazuje, iż zaakceptowano, że odnosi się to do statusu ludzi związanego z dobrobytem lub ubóstwem, oraz że takie rozróżnienie na podstawie bogactwa lub ubóstwa bardzo często nakłada się na rozróżnienie ze względu na inny status, taki jak rasa, czy pochodzenie etniczne³⁰. Znaczny udział wśród ludzi ubogich stanowią właśnie osoby o określonym statusie rasowym lub etnicznym.

Komitet Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych wyjaśnił, że stopniowa realizacja nie może stanowić dla państw uzasadnienia dla działań o dyskryminującym charakterze. Państwa są zobowiązane do „gwarantowania”, że nie będzie dyskryminacji w korzystaniu z praw³¹. Oznacza to, że niedyskryminacja zawsze musi być priorytetem w postępującej realizacji praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych, i że każdy krok podejmowany przez państwo zmierzający do realizacji tych praw nie może być dyskryminujący, zarówno w polityce, jak i w efektach tej polityki. Podobnie jak zapewnianie podstawowego poziomu, niedyskryminacja jest zobowiązaniem natychmiastowym.

2.6 Odpowiedzialność, Partycypacja i Przejrzystość

Istotność odpowiedzialności (*accountability*) i partycypacji podkreślana jest w zasadach wprowadzenia ICESCR z Limburga. Zasady te mówią, że:

²⁷ CEDAW, Rozporządzenie Ogólne 25, para. 8.

²⁸ CERD, Art. 2, para. 2.

²⁹ CERD, Art. 5, para. E.

³⁰ G. MacNaughton, 'Concepts of Equality in Law', mimeo, 2007.

³¹ ICESCR, Artykuł 2 (2); CESCR, Komentarz Ogólny 3, para. 2; CESCR, Komentarz Ogólny 12, para. 43; CESR, Komentarz Ogólny 14, para. 31; CESCR, Komentarz Ogólny 15, para. 17.

Państwa strony są odpowiedzialne zarówno przed wspólnotą międzynarodową, jak i przed własnymi obywatelami, za działania zgodne ze zobowiązaniami wynikającymi z Paktu.

Konieczne jest podjęcie wspólnego wysiłku narodowego, w celu pobudzenia pełnej partycypacji we wszystkich sektorach społeczeństwa, aby osiągnąć postęp w realizacji praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych. Powszechna partycypacja jest wymagana na wszystkich etapach, włączając w to formułowanie, aplikację i przegląd polityk narodowych.

Komitet Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych wskazał, że prawo poszczególnych członków społeczeństwa do partycypacji musi być „integralnym składnikiem” każdej polityki czy działania, które ma na celu wypełnienie zobowiązań Państw w zakresie zapewniania równych praw kobiet i mężczyzn w korzystaniu z wszystkich praw człowieka³².

W swoim stanowisku na temat ubóstwa i ICESCR Komitet stwierdził, że: „ramy międzynarodowej ochrony praw człowieka, zawierają prawo osób, na które wpłynęły kluczowe decyzje, do partycypacji w odpowiednich procesach decyzyjnych³³”. Podkreślił również, że: „prawa i obowiązki wymagają odpowiedzialności... bez względu na mechanizmy odpowiedzialności finansowej, muszą być one osiągalne, przejrzyste i skuteczne³⁴”.

Odpowiedzialność, partycypacja i przejrzystość wymagają [dostępu do] informacji. Artykuł 19 Uniwersalnej Deklaracji Praw Człowieka odwołuje się do prawa otrzymywania i dzielenia się informacją. Jest to rozszerzone w Artykule 19 Międzynarodowej Konwencji Praw Obywatelskich i Politycznych (ICCPR). Komitet Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych zwrócił uwagę na znaczenie prawa do informacji dla praw gospodarczych i społecznych.

3 Przeprowadzanie Audytu Polityki Gospodarczej pod kątem Praw Człowieka w kraju, w relacji do praw gospodarczych i społecznych

Podczas przeprowadzania audytu, sugerujemy następujące etapy:

- wybór polityk gospodarczych do analizy;
- wyznaczenie, które z reguł opisanych w powyższej części, można bezpośrednio zastosować do wybranych polityk;
- wyznaczenie odpowiednich wskaźników oceny, na ile wypełniane są zobowiązania do działania;
- wyznaczenie wskaźników wyników w realizacji praw gospodarczych i społecznych, i wykorzystanie ich w sprawdzianie krzyżowym wskaźników działania, w odpowiednich obszarach.

³² CESCR, Komentarz Ogólny 16, para. 37. Zobacz również Komentarz Ogólny 14, para. 54; Komentarz Ogólny 15, para. 16 (a) i 48.

³³ ONZ, Komitet Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, 2001, para. 12, UN Doc. E/C.12/2001/10.

³⁴ ONZ, Komitet Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, 2001, para. 14, UN Doc. E/C.12.2001/10

W projekcie, będącym podstawą tego artykułu, wybrano następujące polityki: wydatki publiczne, opodatkowanie, polityki fiskalną i monetarną (deficyt / nadwyżka budżetowa, stopy procentowe, kursy walutowe itd.), umowy obowiązujące w handlu międzynarodowym i uregulowania odnoszące się do podmiotów pozarządowych (wykorzystano przypadek reformy systemu emerytalnego). Wykorzystanie tych instrumentów polityk wpływa na całą gospodarkę i niesie konsekwencje dla praw gospodarczych i społecznych, chociaż niektóre z tych instrumentów mogą mieć bardziej bezpośredni związek z niektórymi z tych praw niż z innymi. Wybierając jako nasz punkt wyjścia instrumenty polityk, a nie skupiając się na korzystaniu z konkretnych praw, zgadzamy się z tymi, którzy przekonują, że w ocenie zastosowania się państw do obowiązków wynikających z praw gospodarczych i społecznych powinno zwracać się szczególną uwagę na zobowiązania do starannego działania [*obligation of conduct*]³⁵.

Rozróżniamy audyt od analizowania wpływu wywieranego na politykę [*policy impact*]. To drugie podejście ma na celu doprowadzenie do ustalenia związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy polityką gospodarczą a stopniem rzeczywistego korzystania z praw gospodarczych i społecznych ('wyniki'). Studia wpływu [*impact studies*] wymagają wykorzystania raczej skomplikowanych modeli matematycznych i technik ekonometrycznych, połączonych z założeniami o alternatywach (np. co by się stało, jeśli wykorzystano by odmienne polityki gospodarcze). Aparat techniczny wykorzystywany w studiach mających na celu ustalenie wpływu, często pomijają naturę zgadywanek [*guesstimates*] poczynionych przy konstruowaniu alternatyw. Ponadto, żadne studia wpływu nie mogą definitywnie ustalić przyczynowości; mogą jedynie ustalić korelację i zasugerować prawdopodobne powody, które mogą być interpretowane jako dowód przyczynowości. Audyt ma mniej ambitny cel: przebadać jak prowadzona jest polityka – czy składają się na nią działania „rozsądnie skalkulowane na realizację korzystania z poszczególnych praw”, wybierając prawa, które w uzasadniony sposób mogą być uważane za silnie powiązane z instrumentami polityk. Taki audyt może wykorzystywać zarówno wskaźniki ilościowe, jak i jakościowe badanie odpowiednich rozwiązań prawnych i procesów politycznych. Najlepiej, aby był przeprowadzony przez zespół składający się zarówno z ekspertów i aktywistów praw człowieka, jak i postępowych ekonomistów oraz aktywistów działających na rzecz sprawiedliwości ekonomicznej.

Tam, gdzie to możliwe analiza działania może być krzyżowo sprawdzana z ilościową i jakościową analizą odpowiednich 'wyników' niektórych odpowiednich praw. Dane odnoszące się do 'wyników' mogą wzmacniać lub stanowić wyzwanie dla wniosków wyciągniętych na temat przeprowadzania polityki. Przykładowo, przy okazji rozważania wydatków publicznych, możemy badać, czy wydatki publiczne na zdrowie mogą być uważane za działanie „rozsądnie wyliczone na realizację” prawa do zdrowia w sposób, który jest zgodny ze zobowiązaniem do niedyskryminacji i równości. Jeśli okaże się, że wydatki publiczne są nierówno dzielone pomiędzy różne grupy społeczne, sugeruje to, że jest to oczywisty przypadek nie sprostania zobowiązaniu do działania. Można porównać krzyżowo te dane z danymi na temat stanu zdrowia różnych grup społecznych (które mierzą niektóre wymiary tego, na ile mogą one korzystać z poszczególnych poziomów prawa do zdrowia). Jeśli okaże się, że poziom zdrowia grupy z najniższym udziałem w wydatkach jest gorszy niż tych grup z wyższymi udziałami w wydatkach, sugeruje to, że rząd rzeczywiście łamie zobowiązanie do działania. Ale jeśli grupa społeczna o najniższym udziale w wydatkach posiada najwyższy status zdrowia, sugeruje to, że

³⁵ Na przykład, K. Rowarth. 2001. Measuring Human Rights. *Ethics and International Affairs*. 15. 1. 111-132.

potrzeby z zakresu publicznej opieki zdrowotnej tej grupy są niższe, a więc rząd może być usprawiedliwiony za takie prowadzenie wydatków na zdrowie. Korzystanie z prawa do zdrowia jest wynikiem działania licznych czynników, a audyt nie stara się ustalić, jakie to czynniki. Ma skromniejszy cel zbadania czy polityka wydatków publicznych wydaje się współgrać ze zobowiązaniem wynikającym z prawa do zdrowia.

Podczas wyboru wskaźników i dokonywania ocen ważne jest, aby pamiętać o potrzebie wzięcia pod uwagę zróżnicowanych kontekstów. Jak zwróciła na to uwagę Rowarth, podczas sprawdzania zgodności ze zobowiązaniami postępującej realizacji praw gospodarczych i społecznych, nie jest właściwe porównywanie krajów o różnych poziomach dobrobytu względem takiego samego zestawu „wyników” wykorzystując pewne uniwersalne standardy (np. pełne uczestnictwo wszystkich dzieci w edukacji szkolnej)³⁶. Wskaźniki powinny być dobrane przy świadomości tego zróżnicowania, skupiając się na blokowaniu z porównywalnymi krajami; na porównywaniu sytuacji w tym samym kraju z uwzględnieniem zmian w czasie, i na porównaniach pomiędzy różnymi grupami społecznymi w tym samym kraju.

W sprawdzanie krzyżowym działań i rezultatów, można zwrócić uwagę, tam gdzie należy, na wskaźniki jakościowe systemu instytucjonalnego, który łączy politykę ekonomiczną z korzystaniem z praw gospodarczych i społecznych. Czy istnieje relatywnie bezpieczne powiązanie, takie jak zapewnione przez system uniwersalnych uprawnień obywateli prawo do zabezpieczenia publicznego, wyszczególniony w prawie, być może nawet w konstytucji? Czy mniej bezpieczne powiązanie, którego podstawą są uprawnienia celowe, dostępne tylko po spełnieniu warunków dochodowych uboższymi grupom? Czy poleganie na rodzinach, wspólnotach, organizacjach charytatywnych i kościołach w celu zapewnienia minimalnego podstawowego poziomu praw? Czy powiązania instytucjonalne są różne dla różnych praw?

Dowody empiryczne zaczerpnięte z szerokiego grona krajów sugerują, że najefektywniejszą drogą ograniczania ubóstwa jest „ukierunkowywanie w ramach uniwersalizmu” [*targeting within universalism*], gdzie istnieją silne uniwersalne uprawnienia plus dodatkowe korzyści ukierunkowane na grupy o niskich dochodach³⁷.

Podczas przeprowadzania audytu, ważne jest aby przebadać nie tylko działania w badanym kraju, ale również zakres w jakim jest on ułatwiany lub utrudniany przez umowy międzynarodowe w sprawie handlu i finansów z innymi rządami, z międzynarodowymi instytucjami finansowymi i z korporacjami ponadnarodowymi. Odpowiedzialność za każde niedociągnięcie może nie spoczywać całkowicie na badanym rządzie, lecz może być dzielona z innymi podmiotami. Jest to bardziej prawdopodobne w przypadku krajów biednych, małych, niż w przypadku bogatych i silnych, lecz nawet w tych drugich korporacje ponadnarodowe mogą ponosić część odpowiedzialności.

Została już zarysowana możliwa rama audytu (ze względu na ograniczenia długości tekstu pomijany jest problem regulacji podmiotów pozarządowych). Ważne jest, aby pamiętać, że zobowiązania wynikające z praw człowieka nie przypisują bezpośrednio konkretnego zestawu działań publicznych i

³⁶ Ibid.

³⁷ T. Mkandawire. 2007. Targeting and Universalism in Poverty Reduction. W: J.A. Ocampo, Jomo K.S. i S. Khan red., „Policy Matters: Economic and Social Policies to Sustain Equitable Development. Londyn: ZED Books.

prywatnych (jak zauważono w paragrafie 8 CESCR Komentarzu Ogólnym 3 na temat natury zobowiązań Państw Stron). Lecz oczywistym jest, że od krajów wymaga się takiego zestawu działań publicznych, bodźców i regulacji działań prywatnych, które w najlepszy sposób odnosić się będą do zarówno natychmiastowych zobowiązań, jak i stopniowej realizacji. Ekonomiści niekonformistyczni dostarczyli wystarczających dowodów, że na przedsiębiorstwach prywatnych i siłach rynkowych nie można polegać w kwestii osiągania wyników, które spełniają natychmiastowe zobowiązania niedyskryminacji i równości, czy minimalne standardy podstawowe. Aby je osiągnąć przedsiębiorstwa prywatne i siły rynkowe powinny być uważnie regulowane przez państwo, a ich działania uzupełniane przez znaczący, dobrze funkcjonujący sektor publiczny. Realizacja praw gospodarczych i społecznych wymaga czegoś więcej niż państwo minimum. W rzeczy samej, jak zauważył Specjalny Sprawozdawca ONZ na temat prawa do edukacji: „Racją bytu praw gospodarczych i społecznych jest ich działanie jako czynników korygujących wolny rynek”³⁸. W dostarczaniu tych czynników korygujących, państwo oczywiście musi także respektować, ochraniać i wypełniać prawa obywatelskie i polityczne.

3.1 Wydatki publiczne

Ekonomiści neoliberalni zdają się wierzyć, że wydatki publiczne wypychają wydatki prywatne, i w związku z tym niepokoją się, że wzrost wydatków publicznych będzie inflacjogeny i niekorzystny dla wzrostu gospodarczego. Wierzą oni, że koszty związane z takim działaniem przewyższają korzyści. Ekonomiści progresywni dyskutują z takim poglądem. Przekonują, że wydatki publiczne są komplementarne względem wydatków prywatnych, a nie substytucyjne; że niekoniecznie są inflacjogenne; i że raczej wspierają wzrost gospodarczy. Państwa mają obowiązek wykorzystywać wydatki publiczne w sposób, który szanuje, ochrania i wypełnia prawa człowieka. Biorąc pod uwagę ryzyko wpisane w rynki, wypełnianie praw człowieka prawdopodobnie wymagać będzie wydatków publicznych.

3.1.1 Stopniowa realizacja i brak regresji

Zobowiązanie do starannego działania

Audyt ma na celu ustalenie, czy rząd wydaje mniej czy więcej niż inne podobne rządy; oraz czy zwiększa czy zmniejsza część PKB przekazywaną na wydatki publiczne. Odpowiednie wskaźniki ilościowe to, między innymi: stosunek wydatków publicznych do PKB w porównaniu do krajów o porównywalnym PKB per capita; stosunek wydatków publicznych do PKB z uwzględnieniem zmian w czasie; udział ochrony zdrowia, oświaty, zabezpieczenia społecznego itp. w wydatkach publicznych, w stosunku do porównywalnych krajów i z uwzględnieniem zmian w czasie; realne wydatki na głowę mieszkańca (całkowite i na ochronę zdrowia, oświatę i zabezpieczenie społeczne itd.) w stosunku do porównywalnych gospodarek i z uwzględnieniem zmian w czasie. Dodatkowo, stosownym byłoby ustalenie, czy istnieją uprawnienia obywatelskie do korzystania z usług publicznych i transferu dochodu³⁹. Czy ich zakres poszerza się czy kurczy? Jak łatwo można z nich korzystać? Jaka część tych uprawnień ma charakter uniwersalny, a jaka część jest celowa, ukierunkowana na konkretne osoby

³⁸ K. Tomasevski. 1998. Background Paper przedstawiony przez Specjalnego Sprawozdawcę na temat Prawa do Edukacji, Komitet Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, Sesja 19, E/C.12/1998/18.

³⁹ R. Balakrishnan, n.5 powyżej, s. 21.

czy grupy? Jaką metodę wykorzystuje się do wyznaczania osób korzystających z tych uprawnień (kryterium posiadanych zasobów, płci, wieku, selekcja własna)?

Zobowiązanie do rezultatu

Wymagany jest tu szereg wskaźników dobrobytu, odnoszących się do specyficznych praw, takich jak oświata, ochrona zdrowia, bezpieczeństwo żywnościowe i mieszkaniowe, w porównaniu do innych krajów o podobnym wskaźniku PKB na głowę mieszkańca, z uwzględnieniem zmian w czasie.

Wnioski

Zgodność ze zobowiązaniami jest wątpliwa, jeżeli wydatki publiczne są niskie w porównaniu do innych podobnych krajów i spadają wraz z upływem czasu, przy jednocześnie niskich wskaźnikach dobrobytu, które się obniżają. Odpowiedzialność za brak zgodności może być dzielona z innymi rządami i międzynarodowymi instytucjami finansowymi, jeśli te drugie bezpodstawnie ograniczają wydatki publiczne. (Ekonomiści progresywni dowodzą, że MFW aktualnie narzuca niektórym rządów niektórych małych, biednych krajów nieodpowiednie ograniczenia wydatków publicznych, jako warunek pozyskania funduszy).

3.1.2 Niedyskryminacja i równość

Zobowiązanie do starannego działania

Audyt musi oceniać podział wydatków pomiędzy różne grupy społeczne. W niektórych przypadkach równy podział jest wzorcem odpowiednim, ale nie zawsze, gdyż muszą być brane pod uwagę różnice w potrzebach, deprywacji i preferencjach⁴⁰. Ważne jest również rozważenie podziału uprawnień: czy możliwość korzystania z uprawnień nie jest ograniczona do konkretnych grup (np. obywatele nie-obywatele, zatrudnieni i bezrobotni, zabezpieczenie społeczne jedynie dla tych, którzy opłacali składki w ramach systemu, okolicznościowa pomoc socjalna dla tych, którzy ich nie opłacali). Jak zabezpieczone są uprawnienia różnych grup i jakie rodzaje zadośćuczynienia posiadają inne grupy?

Zobowiązanie do rezultatu

Audyt powinien brać pod uwagę wskaźniki dobrobytu powiązane z prawami różnych grup populacji (zdezagregowane ze względu na rasę, płeć, grupę etniczną, obywatelstwo, miejsce zamieszkania, itp.) w celu ustalenia, czy różnice występujące między grupami zmniejszają się, czy powiększają wraz z upływem czasu.

Wniosek

Zgodność ze zobowiązaniami wydaje się wątpliwa, jeśli udziały grup najbardziej upośledzonych są mniejsze, a ich uprawnienia mniej zabezpieczone niż tych o wyższym statusie.

⁴⁰ D. Elson, n.1 powyżej, s. 53

3.1.3 Minimalne zobowiązania podstawowe

Zobowiązanie do starannego działania

W celu zapewnienia, że państwo wypełnia to zobowiązanie powinno ono posiadać odpowiedni system wyznaczania punktów odniesienia i monitorowania korzystania z minimum podstawowych poziomów praw gospodarczych i społecznych (takich jak odpowiednio zdefiniowana granica ubóstwa). Powinien również istnieć system zapewniający uprawnienia do minimalnego podstawowego poziomu dochodu, wyżywienia, schronienia itp.

Zobowiązanie do rezultatu

Nie powinna istnieć żadna grupa społeczna, która jest pozbawiona minimum podstawowych poziomów korzystania z praw gospodarczych i społecznych. Potrzebne są wskaźniki dobrobytu ludzi najbardziej zagrożonych, oraz informacja, czy liczby te się zmniejszają, czy zwiększają: przykładowo, część ludności poniżej linii ubóstwa, w czasie i w stosunku do porównywalnych krajów.

Wniosek

Zgodność ze zobowiązaniem jest wątpliwa, jeśli linia ubóstwa wyznaczona jest zbyt nisko i nie istnieje dobrze funkcjonujący system uprawnień, oraz jeśli procent ludności poniżej linii ubóstwa jest wysoki i rosnący.

3.1.4 Przejrzystość, odpowiedzialność i partycypacja

Zobowiązanie do starannego działania

Rządy powinny publikować informacje na temat wydatków publicznych w formie ułatwiającej ich zrozumienie. Powinien istnieć skuteczny audyt finansowy; dokładna analiza prawna wydatków; oraz możliwość demokratycznej publicznej partycypacji w podejmowaniu decyzji na temat wydatków publicznych. Odpowiednim wskaźnikiem jest wskaźnik przejrzystości budżetu skonstruowany przez Międzynarodowy Projekt Budżetowy (*International Budget Project*)⁴¹.

Zobowiązanie do rezultatu

Obywatele powinni mieć możliwość korzystania ze swojego prawa do informacji na temat wydatków publicznych, poprzez żądanie i otrzymanie konkretnych informacji.

Wniosek

Zgodność ze zobowiązaniem jest wątpliwa, jeśli informacja jest trudna do zdobycia lub myląca; jeśli audyt finansowy i mechanizmy analizy są niewystarczające; oraz jeśli zwykli obywatele mają niewielki udział w procesie podejmowania decyzji na temat wydatków publicznych.

⁴¹ Zob. <http://internationalbudget.org/> (przyp. red.)

3.2 Opodatkowanie

Ekonomiści neoklasyczni uważają, że większość sposobów podnoszenia przychodów podatkowych tworzy „wypaczenia” i wprowadza nieefektywność. Jedynym podatkiem, który takich zmian nie powoduje jest pogłówny [*poll tax*] (ustalona suma płacona od każdej osoby, bez względu od okoliczności i różnice w zdolnościach do zapłaty). Ekonomiści postępowi poddają taki pogląd na podatki w wątpliwość, przekonując, iż używa się w nim nieodpowiedniego punktu odniesienia – gospodarki rynkowej bez jakiegokolwiek usługi, czy infrastruktury publicznej – i zbyt ograniczonej definicji efektywności. Odpowiedni przychód podatkowy musi być uzyskany w celu opłacenia wydatków wymaganych przez realizację praw gospodarczych i społecznych, chociaż istnieje oczywiście zobowiązanie do uzyskiwania go w sposób respektujący prawa człowieka. Opodatkowanie należy audytować pod kątem zobowiązania do działania, gdyż rezultaty w ramach osiągnięcia poszczególnych poziomów możliwości korzystania z praw gospodarczych i społecznych są bardziej związane z wydatkami.

3.2.1. Maksimum dostępnych zasobów

Zobowiązanie do starannego działania

Zobowiązaniem jest wprowadzenie i implementacja prawa podatkowego i administracji podatkowej, które są zdolne do generowania odpowiednich przychodów dla celów realizacji praw gospodarczych i społecznych, w sposób zgodny ze zobowiązaniami wynikającymi z praw człowieka. Do odpowiednich wskaźników zaliczamy: stosunek przychodów podatkowych do PKB w czasie i w porównaniu do podobnych krajów; suma utraconych przychodów podatkowych w związku ze zwolnieniami z podatków, ulgami podatkowymi i lukami prawnymi, itd.

Wniosek

Zgodność ze zobowiązaniem jest wątpliwa, jeśli poziomy przychodów podatkowych są względnie niskie i spadają w czasie. Odpowiedzialność za taki stan rzeczy może być dzielona z korporacjami ponadnarodowymi, które podejmują kroki, aby uniknąć płacenia podatków, np. poprzez transferowanie swoich zysków do rajów podatkowych; oraz z międzynarodowymi instytucjami finansowymi, które uzależniają przyznanie pożyczek od ograniczenia opodatkowania importu w sytuacji, w której trudno zastąpić utracone w ten sposób dochody⁴².

3.2.2. Niedyskryminacja i równość

Zobowiązanie do starannego działania

Zobowiązanie dotyczy upewnienia się, że prawo podatkowe oraz sposoby poboru nie dyskryminują i wpływają sprawiedliwie na różne grupy społeczne. Pośród ważnych wskaźników ilościowych wymienić można udziały w przychodach podatkowych płacone przez różne grupy (ludzie w porównaniu do korporacji; bogaci w porównaniu do biednych); oraz zakres opodatkowania różnych grup społecznych (suma, jaka ludzie płacą w podatkach jako część ich dochodu). Odpowiednie dowody jakościowe odnoszą się do struktury prawa podatkowego i jego implementacji: przykładowo,

⁴² R. Balakrishnan, n. 5 powyżej, s. 15, 28.

czy prawo o podatku dochodowym dyskryminuje ze względu na płeć, orientację seksualną, typ gospodarstwa domowego, obywatelstwo, czy też stan cywilny?⁴³ Czy wszyscy podatnicy ze wszystkich grup społecznych traktowani są równo przy implementacji prawa podatkowego? Czy istnieją luki prawne, które przysparzają korzyści jedynie bogatym i umożliwiają im przeniesienie ich zasobów za granicę?⁴⁴

Wniosek

Zgodność ze zobowiązaniem jest wątpliwa, jeśli większa część przychodu podatkowego jest opłacana przez ludzi a nie korporacje; zakres opodatkowania jest większy w przypadku ludzi biednych niż bogatych; a patriarchalne gospodarstwa domowe płacą mniej niż egalitarne.

3.2.3. Przejrzystość, odpowiedzialność i partycypacja

Zobowiązanie do starannego działania

Zobowiązaniem jest zapewnienie, że prawo i administracja podatkowa są przejrzyste i odpowiedzialne finansowo oraz zapewnienie warunków szerokiej partycypacji w dyskusjach publicznych na temat odpowiedniej polityki podatkowej. Odpowiednie wskaźniki odnosiłyby się do złożoności prawa podatkowego (szczególnie zabezpieczenia zrównoważenia wydatków różnego rodzaju ze zobowiązaniami podatkowymi); zapewnienie odpowiedniej informacji na temat zakresu opodatkowania; obecność niezależnego nadzoru władz podatkowych; oraz zakres konsultacji na temat zmian w prawie podatkowym.

Wniosek

Zgodność ze zobowiązaniem jest wątpliwa, jeśli prawo podatkowe jest niezwykle skomplikowane, z wieloma lukami prawnymi; jeśli rząd nie publikuje odpowiedniej informacji na temat zakresu opodatkowania; jeśli nie istnieje niezależny nadzór władz podatkowych a bogaci i silne korporacje mają nadmierny wpływ na zmiany w prawie podatkowym.

3.3 Polityka fiskalna i polityka pieniężna

Polityka fiskalna (np. polityka deficytu lub nadwyżki budżetowej oraz wielkość pożyczek rządowych) i polityka pieniężna (np. polityka stóp procentowych, regulacja systemu bankowego, czy kursów walutowych) wpływają na gospodarkę jako całość poprzez oddziaływanie na poziomy zagregowanego popytu lub podaży pieniądza. Powiązanie pomiędzy zagregowanym popytem i podażą wpływa na poziom i jakość zatrudnienia w gospodarce, stopę inflacji, a poprzez wpływ na obydwa, na standardy życia. W ten sposób makroekonomiczne aspekty polityki fiskalnej i monetarnej mają istotne konsekwencje dla prawa do pracy i prawa do odpowiedniego standardu życia.

Niska oficjalna stopa bezrobocia nie jest odpowiednim wskaźnikiem tego, czy prawo do pracy zostało osiągnięte. Stopa bezrobocia może być niska, ale dostępne prace mogą nie generować płac

⁴³ D. Elson, n. 1 powyżej, s. 77.

⁴⁴ R. Balakrishnan, n. 5 powyżej, s. 31.

wystarczających do osiągnięcia odpowiedniego standardu życia i mogą nie wiązać się z zabezpieczeniem społecznym. Ważne jest, aby uzupełniać wskaźniki stopy bezrobocia wskaźnikami jakości zatrudnienia. „Pełne zatrudnienie” najlepiej rozumieć zarówno pod względem jakościowym, jak i ilościowym. Ważne, aby zdawać sobie sprawę, że istnieje wybór pomiędzy pełnym zatrudnieniem a stabilnymi cenami. Żadna gospodarka rynkowa nie była zdolna do wygenerowania pełnego zatrudnienia i wzrostu gospodarczego, bez pewnego stopnia inflacji. Zadanie polega na unikaniu wysokiej i rosnącej inflacji, ale próby sprowadzenia inflacji do bardzo niskich poziomów mogą zagrażać tworzeniu miejsc pracy i wzrostowi gospodarczemu. Możliwa jest ochrona standardów życia ludzi ubogich w kontekście umiarkowanej inflacji poprzez regularne podnoszenie płacy minimalnej, świadczeń z pomocy społecznej i emerytur, zgodnie ze wzrostem kosztów życia mierzonych przy pomocy wskaźnika cen detalicznych.

Ponieważ polityki fiskalna i monetarna odnoszą się do innych procesów (gdzie za pierwszą z nich odpowiedzialne jest ministerstwo finansów, a za drugą bank centralny) przeanalizujemy je oddzielnie w odniesieniu do zobowiązania do działania. Niemniej w krzyżowym sprawdzianie wyników, prawidłowe jest wykorzystanie tych samych wskaźników bezrobocia, godnej pracy i odpowiedniego standardu życia dla obydwu polityk.

3.3.1. Polityka fiskalna

Polityka fiskalna oddziałuje na zagregowane poziomy podaży i popytu, wyciągając pieniądze z gospodarki poprzez nakładanie podatków i innych opłat oraz oddawanie pieniędzy w ręce ludzi poprzez wydatki publiczne. Jeśli całkowite wydatki są wyższe niż całkowite przychody, pojawia się deficyt budżetowy, który musi być finansowany poprzez pożyczki zaciągane przez rząd lub kreowanie kredytu (polityka ekspansywna); jeśli całkowite wydatki są mniejsze niż całkowite przychody istnieje nadwyżka budżetowa, a dług rządu nie tylko może być obsługiwany, ale również zmniejszony (polityka restrykcyjna). Ekonomiści neoklasycyści sugerują, że rządy powinny starać się utrzymać równowagę budżetową (a jeśli naraziły się na wysoki poziom długu z powodu deficytów występujących w przeszłości, będą musiały utrzymywać nadwyżkę budżetową, aby wygenerować oszczędności na spłatę zadłużenia). Wynika to z przekonania ekonomistów neoklasycystycznych, że gospodarka rynkowa wykazuje tendencje do wytwarzania pełnego zatrudnienia i niskich stóp inflacji, jeśli tylko zostanie pozostawiona sama sobie. Keynesiści i inni progresywni ekonomiści nie zgadzają się z tym poglądem. Wierzą oni, że gospodarki rynkowe posiadają wbudowane tendencje do niedostatecznych prywatnych inwestycji w produkcję, które prowadzą do niedoboru miejsc pracy na godnych warunkach. Aby utrzymać pełne zatrudnienie, brak prywatnych inwestycji w produkcję musi zostać zrównoważony przez inwestycje rządowe, finansowane przez pożyczki zaciągane przez rząd. Tak więc deficyt na kontach kapitałowych budżetu jest usprawiedliwiony, jeśli odzwierciedla inwestycje rządowe zwiększające aktywa i stwarzające godne miejsca pracy (które następnie wytworzą przychód na spłatę stóp procentowych od zaciągniętego długu). Keynesiści również uważają, że deficyt na koncie bieżącym jest usprawiedliwiony podczas spowolnienia w cyklu koniunkturalnym, gdy przeciwdziała on groźbie recesji. Może on zostać następnie powiązany z nadwyżką na koncie bieżącym w czasie ożywienia, aby przeciwdziałać zagrożeniu inflacji. W ten sposób polityka fiskalna powiązana z kontem bieżącym budżetu powinna być aktywnie wykorzystywana przeciwyklicznie, w

sposób ekspansywny w kryzysie i restrykcyjny w czasie ożywienia. Wygenerowane pełnego zatrudnienia i niskiej stopy inflacji jest bardziej prawdopodobne⁴⁵.

3.3.1.1. Postępująca realizacja i brak regresji

Zobowiązanie do starannego działania

Audyt powinien rozważyć, w jakim stopniu pełne zatrudnienie i poprawa warunków życia stanowią cele polityki fiskalnej. Czy działanie ograniczane jest przez sztywne zasady, które utrudniają osiągnięcie tych celów, takie jak wymagania, aby budżet był rokrocznie zrównoważony, czy wymaganie utrzymywania nadwyżki salda pierwotnego w budżecie, aby możliwe było zredukowanie długu publicznego? Prawdopodobne jest, że takie reguły utrudnią postępującą realizację [praw człowieka] i doprowadzą do regresji podczas spowolnienia w gospodarce. Lub czy ramy polityki fiskalnej zostawiają rządzącym pewien margines swobody, co do dopasowania polityki fiskalnej do fazy cyklu koniunkturalnego, czy też poziomu inwestycji i tworzenia miejsc pracy, których potrzebuje gospodarka? Mniej prawdopodobne jest, że bardziej elastyczna polityka fiskalna utrudni postępującą realizację, czy też przyczyni się do regresji. Odpowiednie są tu porównania w czasie i z podobnymi krajami.

3.3.1.2. Przejrzystość, odpowiedzialność i partycypacja

Zobowiązanie do starannego działania

Audyt powinien rozważyć, jak dalece polityka fiskalna prezentowana jest jako wybór społeczny, otwarty na demokratyczne deliberacje, a na ile jest wynikiem technokratycznych kalkulacji, które mogą przeprowadzić jedynie posiadacze doktoratu z ekonomii. Każdy model makroekonomiczny wykorzystany w prowadzeniu polityki powinien być dostępny publicznie, a ich podstawowe założenia i cele powinny być jasno sformułowane. Każdy warunek polityki fiskalnej, zaakceptowany w celu uzyskania pożyczki z MFW lub Banku Światowego, powinien być opublikowany. Mechanizmy odpowiedzialności finansowej powinny być dostępne, poprzez rozprawy legislacyjne, czy debaty w mediach i na uniwersytetach. Polityka fiskalna powinna być otwarta na dyskusje publiczne, wraz z rozważaniem szeregu alternatyw.

3.3.2 Polityka pieniężna

Polityka pieniężna odnosi się do polityki stóp procentowych, kursów walutowych, podaży pieniądza w obiegu i regulacji sektora finansowego. W przeciągu ostatnich dekad kraje zaadoptowały politykę pieniężną koncentrującą się na obniżaniu inflacji do historycznie niskiego poziomu z niewielkim uwzględnieniem jej wpływu na ubóstwo, zatrudnienie, inwestycje, czy wzrost gospodarczy. Zliberalizowano również rynki finansowe, utrudniając wydatki na polityki fiskalną i monetarną, które nie otrzymują zgody instytucji finansowych sektora prywatnego. Ekonomści neoklasycyści wierzą, że dając prymat obniżaniu inflacji promowany jest długoterminowy wzrost gospodarczy poprzez zapewnienie bardziej stabilnego środowiska finansowego dla inwestycji prywatnych. Są oni

⁴⁵ D. Elson, n.1 powyżej, s. 103-4.

zwolennikami wyznaczania celów inflacyjnych przez Banki Centralne, ale nie celów zatrudnienia. Wierzą również, że liberalizacja sektora finansowego doprowadzi do bardziej efektywnej alokacji finansów. Ekonomisci keynesistowscy wierzą, iż koncentracja na bardzo niskich stopach inflacji bardziej przyczyni się do zniechęcenia inwestycji, gdyż będą one wymagały wysokich stóp procentowych; a to z kolei utrudni tworzenie miejsc pracy i ograniczy poprawę warunków życia. Wytykają oni, że w latach 50. i 60. XX wieku Banki Centralne zwracały uwagę na zatrudnienie i jakość życia, a nie wyłącznie na inflację⁴⁶. Ekonomisci keynesistowscy wierzą także, że bardziej prawdopodobnej jest, że liberalizacja rynków finansowych podniesie ryzyko kryzysu finansowego, z krzywdzącymi skutkami dla tworzenia miejsc pracy i standardów życia.

3.3.2.1. Stopniowa realizacja i brak regresji

Zobowiązanie do starannego działania

Tak jak poprzednio, audyt powinien rozważyć, w jakim stopniu polityka pieniężna jest prezentowana jako wybór społeczny, otwarty dla demokratycznych rozważań. Zobowiązanie do stopniowej realizacji prawa do pracy i odpowiednich standardów życia oznacza, że Banki Centralne powinny mieć wzgląd na te cele, a nie tylko na niskie stopy inflacji. Należyny wzgląd powinien odnosić się do ryzyka liberalizacji finansowej. Odpowiednie są tu porównania w czasie i z podobnymi krajami.

3.3.2.2. Przejrzystość, odpowiedzialność i partycypacja

Zobowiązanie do starannego działania

Procedury wyboru Prezesa Banku Centralnego i innych kluczowych decydentów w Banku (którzy nie pochodzą z wyboru) powinny być przejrzyste. Dostępna powinna być informacja publiczna na temat uzasadnienia i podstawowych założeń każdego modelu makroekonomicznego wykorzystywanego przez Bank Centralny. Powinny istnieć mechanizmy, w których Bank Centralny odpowiada przez rządem i władzą ustawodawczą. Polityka pieniężna powinna być otwarta na kontrolę poprzez debatę w mediach i na uniwersytetach. Polityka monetarna powinna być otwarta na dyskusje publiczne, wraz z rozważaniem szeregu alternatyw.

3.3.3. Polityka fiskalna i monetarna

Zobowiązanie do rezultatu

Prowadzenie polityki fiskalnej i monetarnej może być sprawdzone krzyżowo względem wyników odnoszących się do prawa do pracy i prawa do odpowiednich warunków życia.

Stopniowa realizacja i brak regresji

Wymagany jest szereg wskaźników odnoszących się do trendów w zatrudnieniu, bezrobociu, realnych płacach i dostępności godnej pracy, itd.

⁴⁶ G. Epstein, *Alternatives to Inflation Targeting. Monetary Policy for Stable Growth: A Brief Research Summary*, (Amherst: Political Economy Research Institute, 2003).

Brak dyskryminacji i równość

Odpowiednie wskaźniki muszą być zdezagregowane ze względu na rasę, grupę etniczną, płeć i wiek.

Wniosek

Zgodność ze zobowiązaniem jest wątpliwa, jeśli cele polityk fiskalnej i pieniężnej są czysto finansowe, z celami finansowymi, ale bez celów z zakresu tworzenia miejsc pracy, czy też poprawy w zakresie standardów życia; i jeśli następuje pogorszenie pracy w kwestii jej ilości i/lub jakości, ze wzrastającą liczbą stanowisk pracy uniemożliwiających utrzymanie odpowiednich standardów życia. Odpowiedzialność za tę niezgodność może być dzielona z innymi rządami i międzynarodowymi instytucjami, jeśli te drugie ograniczają polityki fiskalną i monetarną w taki sposób, który utrudnia stwarzanie miejsc pracy i poprawę warunków życia.

3.4 Umowy handlowe

Ekonomiści neoklasycyści przekonują, że liberalizacja handlu prowadzi do powstania korzyści, w postaci dodatkowej produkcji, dla wszystkich wymieniających się krajów poprzez stymulację ich gospodarek, aby były bardziej efektywne. Ekonomiści niekonformistyczni wątpią, aby liberalizacja handlu koniecznie prowadziła do całościowych korzyści: słabsze, mniej rozwinięte gospodarki mogą raczej ulec zniszczeniu a nie być stymulowane. Ekonomiści neoklasycyści rozpoznają, że nie wszystkie grupy w krajach osiągną korzyści; w rzeczy samej niektórzy mogą stracić (szczególnie te grupy, które produkują dobra, które mogą być importowane taniej przy wykorzystaniu umów handlowych). W takim przypadku, przekonują oni, że korzyści powinny być redystrybuowane od zwycięzców do przegranych, aby upewnić się, że nikt na tej zmianie nie ucierpiał. W praktyce, jeśli zwycięzcy są silni, mogą zablokować próbę redystrybucji korzyści w ramach kraju (np. jeśli korzyści z handlu odczuwają lepiej sytuowani konsumenci miejscy, którzy mogą kupić tańszą importowaną żywność, konsumenci miejscy mogą zablokować każdą próbę opodatkowania ich, celem zrekompensowania drobnych rolników, którzy utracili swoje źródło utrzymania). Najnowsze zmiany w umowach handlowych to „umowy uboczne” odnoszące się do kwestii niehandlowych, takich jak prawa pracownicze, prawa własności intelektualnej i subsydia rządowe. W niektórych przypadkach (Meksyk i Północnoamerykański Układ Wolnego Handlu - NAFTA) umowy uboczne doprowadziły nawet do poprawek konstytucyjnych, które osłabiły prawa grup uboższych. Te umowy uboczne mogą pozbawiać kraje, a szczególnie ludzi uboższych w tych krajach, wielu możliwości osiągnięcia korzyści z handlu⁴⁷.

3.4.1. Niedyskryminacja i równość

Perspektywa praw człowieka umiejscawia problem rekompensaty w kontekście niedyskryminacji i równości: jeśli liberalizacja handlu pogarsza pozycje tych, którzy już cierpią z powodu dyskryminacji i nierówności, wtedy należy podjąć kroki, aby temu zapobiec; ale jeśli poprawia nich pozycję, to rekompensata dla uprzywilejowanych przegranych nie jest wymagana.

⁴⁷ R. Balakrishnan, n. 5 powyżej, s. 14-19.

Zobowiązanie do starannego działania

Podczas audytowania tego zobowiązania ważne jest, aby zbadać, czy rząd przeprowadził ocenę wpływu [*impact assessment*], w celu ustalenia, kim będą prawdopodobni zwycięzcy, a kim przegrani, zanim umowa handlowa zostanie zawarta. Jeśli prawdopodobnymi przegranymi są grupy, które już są podmiotami dyskryminacji i nierówności, należy sprawdzić czy rząd dopilnował, aby umowa handlowa była zmodyfikowana celem ich ochrony (np. poprzez włączanie do umowy możliwości ponownego wprowadzenia ceł importowych, jeśli źródło utrzymania grup dyskryminowanych jest zagrożone przez napływ importu lub import subsydiowany, który sprzedawany jest poniżej kosztów wytworzenia)? Czy rząd wprowadza inne środki celem rekompensaty za ich straty w razie niepowodzenia modyfikacji umowy handlowej?

Zobowiązanie do rezultatu

Aby to ocenić, wymagane są wskaźniki opisujące sytuację grup społecznie upośledzonych przed i po liberalizacji handlu (zatrudnienie, dochody, wyżywienie, zdrowie, itd.).

Wniosek

Zgodność ze zobowiązaniem jest wątpliwa, jeśli rządowi nie powiedzie się przeprowadzenie oceny wpływu, oraz wprowadzenie środków ochronnych i rekompensat celem ochrony przed stratami grup dyskryminowanych i gdy sytuacja takich grup pogorszy się po zliberalizowaniu wymiany handlowej. Odpowiedzialność może być dzielona z silnymi partnerami handlowymi, jeśli ci drudzy odmówią zawarcia zabezpieczeń w umowach handlowych i ograniczą dostęp do swoich własnych rynków w sposób, który zminimalizuje każdą korzyść z handlu.

3.4.2. Minimum podstawowych poziomów w wypełnianiu zobowiązań

Liberalizacja handlu może wystawić na ryzyko zdolność państw do sprostania minimalnym zobowiązaniom podstawowym celem zagwarantowania minimum podstawowych poziomów praw gospodarczych i społecznych. Podczas badania, ważne jest skoncentrowanie się na ryzyku wprowadzanym przez liberalizację handlu. Tutaj zilustrujemy tę zasadę odnośnie bezpieczeństwa żywnościowego, gdyż żywność jest najważniejszym dobrem podstawowym, które jest importowane. W krótkim okresie czasu liberalizacja handlu płodami rolnymi może skutkować wzrostem importu żywności, prowadząc do większej dostępności i niższych kosztów żywności, jednocześnie niszcząc lokalną produkcję, gdyż drobni rolnicy nie są w stanie konkurować z importem. Lecz zależność od podstawowych produktów żywnościowych sprawia, że kraje są wrażliwe na zmienność cen na rynku światowym. Jeśli ceny importowanej żywności rosną, biedni ludzie mogą być wypchnięci z rynku, a rząd może posiadać niewystarczającą ilość waluty, aby kupić żywność w ich imieniu. Ekonomisci neoklasycznie oczekiwaliby, że problemy te będą przejściowe, gdyż podwyżka cen powinna ponownie stymulować lokalną produkcję. Ale lokalny system rolny mógł już ulec zniszczeniu, z rolnikami, którzy wyemigrowali do miast i lokalną infrastrukturę rolną, która popadła w ruinę. Zmiany wymuszone liberalizacją handlu mogą być nieodwracalne, a bezpieczeństwo żywnościowe może zostać wystawione na ryzyko w długim okresie.

Zobowiązanie do starannego działania

Zobowiązaniem jest upewnienie się, że umowy handlowe nie umniejszają zdolności rządu do zagwarantowania minimalnych poziomów podstawowych praw gospodarczych i społecznych, szczególnie prawa do wyżywienia. Czy przeprowadzono ocenę ryzyka porozumień w zakresie handlu płodami rolnymi? Czy wprowadzono zabezpieczenia ochraniające lokalną produkcję żywności przed zniszczeniem?

Zobowiązanie do rezultatu

Aby to ocenić, wymagane są dane dotyczące konsumpcji żywności przez ludzi ubogich i ich standardy żywieniowe.

Wniosek

Zgodność ze zobowiązaniem jest wątpliwa, jeśli nie ma zabezpieczeń oraz jeśli spożycie żywności i poziomy wyżywienia ludzi ubogich pogorszyły się po wprowadzeniu porozumienia handlowego. Odpowiedzialność może być dzielona z partnerami handlowymi i korporacjami transnarodowymi, jeśli utrudniały próby wprowadzenia zabezpieczeń w umowach handlowych i/lub podjęły działania, które podniosły ceny żywności płacone przez ludzi ubogich w tym kraju.

4 Granice i potencjał audytu polityk gospodarczych w kontekście praw człowieka

Ważne jest, aby zdawać sobie sprawę, iż zwrócenie uwagi na zobowiązania wynikające z praw człowieka nie daje odpowiedzi na wszystkie pytania związane z polityką gospodarczą⁴⁸. Zwrócenie uwagi może jednak pomóc w zdefiniowaniu zastawu polityk, które są zgodne ze zobowiązaniami wynikającymi z praw człowieka, i wyeliminowanie polityk, które nie są z nimi zgodne. W wyborze polityk, które są zgodne ze zobowiązaniami wynikającymi z praw człowieka, analiza praw człowieka może również dostarczyć pewnych wskazówek w kwestii uszeregowania polityk (zwrócenie uwagi na najbardziej pokrzywdzonych powinno być priorytetem) i procedur (które muszą być przejrzyste, partycypatywne i odpowiedzialne finansowo). Ale nie może dostarczyć ostatecznych odpowiedzi na pytania takie, jak: czy priorytetem w inwestycjach publicznych powinni być najubożsi mieszkańcy miast czy wsi, pamiętając o tym, że dane wydatki mogą swoim zasięgiem objąć większą liczbę mieszkańców miasta niż wsi, gdyż ci drudzy są bardziej rozproszeni przestrzennie?

Jednak, również ważne jest zdawanie sobie sprawy w tego, że analiza ekonomiczna również nie dostarczy ostatecznych odpowiedzi. Aby przeprowadzić analizę ekonomiczną, należy abstrahować i dokonać wielu uproszczeń, oraz należy wyważyć konkurencyjne cele polityki. Abstrakcja, uproszczenia i wagi wykorzystywane w ekonomii niekonformistycznej są inne od tych wykorzystywanych przez ekonomię neoklasyczną. Ta pierwsza priorytetowo traktuje równość i gwarancje odpowiednich warunków życia dla wszystkich. Zwraca większą uwagę na wrodzoną niestabilność i nierówności w procesach rynkowych, oraz na znaczenie nie rynkowych obszarów życia. Z tego powodu, bardziej prawdopodobne jest, że analiza wykonana w niekonformistycznej,

⁴⁸ V. Gauri. 2004. Social Rights and Economics: Claims to Health Care and Education in Developing Countries. *World Development*. 34. 3. 465-477.

progresywnej ekonomii będzie zgodna z normami i standardami praw człowieka. Niemniej, bez względu na to jak progresywna jest analiza ekonomiczna, informacja, jakiej dostarcza, nie eliminuje roli oceny społecznej i politycznej. Oceny konkurujących z sobą polityk zgodnych z prawami człowieka powinny być oparte nie tylko na progresywnej analizie ekonomicznej, ale powinny również sięgać do uczestniczących, przejrzystych i odpowiedzialnych procesów. Jednak, pierwszym krokiem jest przeprowadzenie analizy, czy bieżące polityki gospodarcze są zgodne ze zobowiązaniami wynikającymi z praw człowieka oraz praca w kierunku wyznaczenia zestawu polityk zgodnych z prawami człowieka. Rodzaj audytu, jaki proponujemy nie ma na celu identyfikacji najlepszego możliwego zestawu polityk do realizacji praw człowieka. Istnieje zdecydowanie zbyt wiele niepewności, aby móc to osiągnąć. Naszym celem jest raczej przesunięcie polityki gospodarczej w lepszym kierunku poprzez zdefiniowanie, które polityki mogą być najmniej zbieżne ze zobowiązaniami wynikającymi z praw człowieka.

Tłum. Anna Zachorowska Mazurkiewicz

Źródło: Radhika Balakrishnan i Diane Elson. 2008. Auditing Economic Policy in the Light of Obligations on Economic and Social Rights. *Essex Human Rights Review*. 5. 1. Dostęp online <http://projects.essex.ac.uk/ehrr/V5N1/ElsonBalakrishnan.pdf>

Dziękujemy Radhice Balakrishnan i Diane Elson oraz redakcji Essex Law Review za uprzejmą zgodę na polskie tłumaczenie i publikację na www.ekologiasztuka.pl

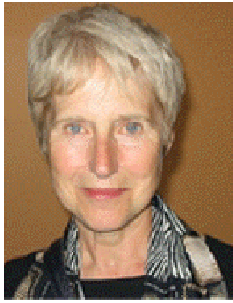
Cytowanie: Radhika Balakrishnan i Diane Elson. 2014 [2008]. Audyt polityki gospodarczej w świetle ekonomicznych i społecznych praw człowieka. Tłum. Anna Zachorowska Mazurkiewicz. Biblioteka Online Think Tanku Feministycznego 2014. Dostęp http://www.ekologiasztuka.pl/pdf/f0135_balakrishnan_elson.pdf

O Autorkach:



Radhika Balakrishnan otrzymała tytuł doktora ekonomii na Uniwersytecie Rutgers. Do 2009 była profesorką ekonomii i studiów międzynarodowych w Marymount Manhattan College w Nowym Jorku. Pracowała w Fundacja Forda jako koordynatorka programów w regionie Azji. Obecnie jest przewodniczącą Rady Amerykańskiej Sieci Praw Człowieka i jest członkinią Rady Ośrodka Praw Konstytucyjnych. Od 2009 jest dyrektorką wykonawczą

Ośrodka na Rzecz Globalnego Przywództwa Kobiet w Nowym Brunzwicku w stanie Nowy Jork i profesorką studiów gender i studiów nad kobietami na Uniwersytecie Rutgersa. Wśród jej publikacji są między innymi: *The Hidden Assembly Line: Gender Dynamics of Subcontracted Work in the Global Economy*, 2002; *Economic Policy and Human Rights: Holding Governments to Account*, z Diane Elson, 2011; *Rethinking Macro Economic Strategies from a Human Rights Perspective*, z Diane Elson i Raj Patel, 2011, dostęp <http://www.ideaswebsite.org/pdfs/mes2.pdf>;



Diane Elson studiowała filozofię, politykę i ekonomię na Uniwersytecie Oksfordzkim, oraz otrzymała tytuł doktora ekonomii na Uniwersytecie Manchesterskim, gdzie kierowała katedrą studiów nad rozwojem. Pracowała w UNIFEM. Doradzała także UN Women. Obecnie jest emerytowaną profesorką socjologii na Uniwersytecie Essex. Wśród jej licznych publikacji są między innymi: *Women's employment and multinationals in Europe*, z Ruth Pearson, 1989; *Male bias in the development process (contemporary issues in development studies)*, 1995; *Economic policy and human rights: holding governments to account*, z Radhiką Balakrishnan, 2011; *Human rights and the capabilities approach: an interdisciplinary dialogue*, z Sakiko Fukuda Paar i Polly Wizard, 2012.

Po polsku ukazały się jej artykuły: *Ekonomia i płeć: trzy poziomy analizy*, w Bibliotece Online Think Tanku Feministycznego 2007; *Społeczne treści polityki makroekonomicznej*, z Nilüfer Çağatay, Biblioteka Online Think Tanku Feministycznego 2007; *Wizje lepszego świata: od kryzysu ekonomicznego do równości*, z Devaki Jain i z Marzycielkami z Casablanki, Biblioteka Online Think Tanku Feministycznego 2011; *Podporządkowanie kobiet a internacjonalizacja produkcji przemysłowej* z Ruth Pearson, oraz *Międzynarodowa architektura finansowa: spojrzenie od kuchni*, rozdział w książce *Kobiety, Gender i Globalny Rozwój*, PAH, 2012; *Czy wzrost gospodarczy może wspierać równość płci i trwały rozwój*, Biblioteka Online Think Tanku Feministycznego 2013.