

Recenzja książki Stephena Holmesa i Cassa R. Sunsteina *Koszt praw. Dlaczego wolność zależy od podatków*

Piotr Sokół

Sektor publiczny stanowi zasadnicze ogniwo każdego demokratycznego państwa rynkowego. Jego rola sprowadza się przede wszystkim do alokacji społeczeństwu dóbr publicznych. Ich konsumpcja powinna odbywać się na zasadach egalitarnych. W rzeczywistości jednak dostęp do dóbr publicznych nie jest jednakowy. Okazuje się bowiem, że daniny publiczne, nakładane w zróżnicowany sposób na obywateli, nie zawsze gwarantują ekwiwalentną dostępność do dóbr publicznych. W tym właśnie nurcie mieści się interesująca praca S. Holmesa i C. R. Sunsteina, których punkt widzenia na zjawisko zapewnienia praw i swobód obywatelskich, traktowanych jako dobra publiczne, ma często charakter filozoficzny, stąd też poszczególne części książki zostały zatytułowane następująco:

- 1. Dlaczego biedne państwo nie może chronić praw,*
- 2. Dlaczego uprawnienia nie mogą mieć charakteru absolutnego,*
- 3. Dlaczego uprawnienia nakładają zobowiązania,*
- 4. Rozumienie praw jako interesów i transakcji.*

Książka dotyczy trudnej problematyki. Napisana jest w dodatku niełatwym językiem. To wszystko sprawia, że czytanie jej wymaga ciągłej koncentracji oraz właściwego przygotowania fachowego. Niemniej trud ten rekompensuje oryginalne ujęcie tematu oraz cały szereg przykładów z gospodarki amerykańskiej.

Autorzy swoją książkę poświęcają prawnemu charakterowi praw i wolności, a nie szczegółowym badaniom finansów publicznych. Pokazują wyraźny paradoks, polegający na tym, że przeznaczanie środków publicznych na realizację jednych praw sprawia, że innych realizować nie można. Zgadza się jednak, że realizacja praw wymaga określonych kosztów budżetowych. Książka pisana jest z perspektywy amerykańskiej, czyli kraju, w którym większość obywateli dobrowolnie podporządkowuje swoje postępowanie zawitym regulacjom prawnym, płaci należne podatki, stawia się na wezwania sądu i godzi się z niekiedy nierozsądnymi decyzjami różnych przedstawicieli władzy politycznej i sądowniczej. Podporządkowanie się prawu wywodzi się po części ze społecznego zrozumienia, że państwo strzeże fundamentalnych praw ludzkich, włącznie z podstawowymi wolnościami jednostki. Wprowadzenie praw w życie nie tylko implikuje władzę do nakładania podatków i dysponowania pochodzącymi z nich środkami, lecz także pomaga uzyskać powszechną akceptację tej władzy. Kandydaci na obieralne funkcje pozyskują poparcie polityczne, gdy finansowo wspierają prawa, których

pragną obywatele. Ochrona praw podstawowych zależy przede wszystkim od działań państwowego aparatu przymusu, lecz tego rodzaju działania zyskują aprobatę obywateli dzięki temu, że służą ochronie – i to w sposób sprawiedliwy – ich najważniejszych interesów. Autorzy wyraźnie zaznaczają, że jedną z przyczyn tego, że obywatele czują się moralnie zobowiązani do wypełniania swych podstawowych obowiązków, jest to, że system, który w ten sposób dostatecznie, lecz absolutnie niedoskonale, podtrzymują, chroni ich fundamentalne wolności.

Pojęciem, które przewija się w całej pracy, jest termin „koszt praw”. Autorzy zdają sobie sprawę, że jest to wysoce niejednoznaczne wyrażenie. Przyjmują jednak, że prawa oznaczają ważne interesy, które jednostki lub grupy mogą skutecznie chronić przy pomocy rządu. Są one zagwarantowane przez politycznie zorganizowane społeczeństwa. Autorzy w tym miejscu pomijają uprawnienia moralne, chociaż zdają sobie sprawę, że są one bardzo ważne w tradycji wolności. Z kolei pod pojęciem kosztu rozumieją oni wydatki budżetowe. Prawa wymagają zatem wydatków budżetowych, ale tylko wówczas, kiedy zostaną politycznie sprecyzowane i zinterpretowane, tzn. kiedy się stają częścią obowiązującego prawa. Wówczas na straży przestrzegania praw stają zazwyczaj odpowiednio opłacane sądy. Sens ochrony praw wiąże się z kwestią sprawiedliwego podziału, bowiem kolektywnie pozyskiwane środki są często – choć wcale tak być nie musi – wykorzystywane na ochronę praw jednych obywateli z pominięciem praw innych.

Autorzy słusznie zwracają uwagę na rozróżnienie pomiędzy „podatkiem” i „opłatą”. Podatki są nakładane na całą społeczność, niezależnie od tego, kto czerpie korzyści z usług publicznych świadczonych ze środków podatkowych. Natomiast opłaty są nakładane na określonych beneficjentów usług w proporcji do usług, z których oni osobiście korzystają. Można zatem wskazać, że indywidualne prawa obywateli, a wśród nich prawo do własności prywatnej, są oparte na podatkach, a nie opłatach. Dlatego też prawa jednostki można zaliczyć bardziej do dóbr publicznych niż prywatnych.

Należy zatem uznać, i tak czynią to autorzy, że jakość i zakres ochrony praw zależy zarówno od wydatków prywatnych, jak i od nakładów publicznych. Prawa nakładają koszty na grupy osób prywatnych i na budżet publiczny, dlatego dla jednych ludzi mają większą wartość niż dla innych. Prawo wybrania własnego adwokata jest oczywiście więcej warte dla kogoś zamożnego niż dla biedaka. Wolność prasy ma znacznie większą wartość dla tego, kto może kupić kilka wydawnictw prasowych, niż dla tego, kto właśnie śpi pod jakąś gazetą. Ci, których stać na procesowanie się, ze swoich praw czerpią więcej korzyści niż ci, których na to nie stać. Uzależnienie ochrony praw od środków prywatnych jest zrozumiałe i tradycyjnie przyciąga większą uwagę niż uzależnienie ochrony praw od środków publicznych. Autorzy zdają sobie sprawę z tego faktu. Uważają jednak, że skupienie się wyłącznie na budżecie jest najprostszym sposobem określenia podstawowej zależności zachodzącej między wolnościami jednostki a społecznymi nakładami, którymi zawiadują urzędnicy instytucji publicznych.

W książce zwrócono uwagę, że niektóre prawa, choć na pierwszy rzut oka wydają się kosztowne, przyczyniają się do wzrostu bogactwa podlegającego opodatkowaniu. I to w takim stopniu, że prawa te można w pełni uznać za samofinansujące się. Takim prawem może być prawo do prywatnej własności czy wykształcenia. Publiczne nakłady na ochronę takich praw pomagają powiększyć bazę podatkową, od której zależy aktywna ochrona także innych praw. Jednakże wartości jakiegoś prawa nie można oceniać wyłącznie na podstawie jego wpływu na wzrost produktu narodowego brutto. Nie można tu także pominąć długoterminowego wpływu wydatków budżetowych na ochronę praw.

Książka w interesujący sposób wskazuje na zróżnicowane stanowisko liberałów i konserwatystów wobec poruszanej tematyki. Pierwsi uważają, że świadomość ponoszonych kosztów ma zmniejszyć nasze zaangażowanie na rzecz ochrony podstawowych praw. Jednak autorzy jednoznacznie stwierdzają, że koszt praw nie ma nic wspólnego z ich wartością. Gdyby nawet można było ustalić co do grosza, ile będzie kosztować zagwarantowanie np. prawa równego dostępu do sądu w określonym roku budżetowym, to nadal społeczeństwo nie wie, ile musi na to wydać. Jest to kwestia ocen politycznych i moralnych, której nie można rozwiązać jedynie w sposób księgowy. Jednak takie rozważania nie rozwiążą zastrzeżeń liberałów w warunkach prowadzenia batalii, zmierzającej do ograniczenia wydatków publicznych. Liberałowie muszą natomiast brać pod uwagę, że analiza kosztów i korzyści może w sposób nieunikniony ujawnić marnotrawstwo, nieefektywność i przekraczanie limitów. A to w efekcie doprowadzić może do cięcia dotacji budżetowych, nawet na ochronę najcenniejszych praw. Z kolei konserwatyści intensywnie obstają przy niezważaniu na koszty ochrony tzw. negatywnych praw własności i zawierania umów. Dostrzeganie tych kosztów obaliłoby fikcję, że osoby korzystające ze swoich praw to ludzie dbający o swoje sprawy, absolutnie niezależni od rządu i płacącej podatki społeczności. Autorzy prezentują w tym zakresie pogląd, że publiczne koszty pozaopiekuńczych praw pokazują, że „prywatne bogactwo” istnieje tylko dzięki działaniom rządu.

Należy docenić S. Holmesa i C.S. Sunsteina za to, że dostrzeżenie przez nich, iż prawa oznaczają koszty, pozwala zrozumieć konieczność funkcjonowania państwa. Umożliwia zobaczenie różnych dobrych działań, które ono podejmuje, a które są tak dalece przyjmowane jako same przez się zrozumiałe, że przeciętny obserwator w ogóle w nich nie widzi udziału państwa. Zwrócenie uwagi na publiczny koszt praw jednostki rzuca nowe światło na stare pytania, dotyczące np. odpowiednich proporcji regulacyjnych i opiekuńczych funkcji państwa czy związku między współczesnym państwem a klasycznymi liberalnymi prawami. Decyzje z zakresu polityki społecznej nie powinny być podejmowane na gruncie sztucznej wrogości między wolnością a ściąganiem podatków. Wydaje się bowiem, że jeżeli te dwie sprawy byłyby od siebie odizolowane, to wszystkie nasze podstawowe wolności byłyby zagrożone zniesieniem.

Holmes, S. i C.R. Sunsteina. 2003. *Koszt praw. Dlaczego wolność zależy od podatków*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.