

POLITYKA PRAWA

*Marek Zirk-Sadowski**

POLITYKA FISKALNA A POLITYKA PRAWA

Streszczenie. Niniejsze studium poddaje krytyce instrumentalną wizję polityki fiskalnej. Głęboką strukturą tej koncepcji jest idea *homo oeconomicus*, uczestnika gry rynkowej poddanego racjonalności instrumentalnej. Jednakże podstawowym problemem polityki budżetowej ujętej instrumentalnie jest zagadnienie efektywności, ze względu na niemożliwość skwantyfikowania celów publicznych, gdyż te są z reguły jakościowe. Stąd spór o istotę polityki fiskalnej staje się również problem teorii i filozofii prawa, a zamyka się m.in. w pytaniu o możliwość wpływania i sterowania rzeczywistością społeczną za pomocą normy prawnej. Powstają zatem na gruncie tej dziedziny prawnoznawstwa różne koncepcje polityki prawa. Niniejsze studium opowiada się za jej dyskursywno-komunikacyjnym ujęciem.

Słowa kluczowe: polityka fiskalna, budżet, wydatki publiczne, polityka prawa, system podatkowy.

Polityka fiskalna (budżetowa) zajmuje się sposobami wykorzystania dochodów i wydatków publicznych w celu realizacji zadań stojących przed państwem. Również w prawniczych koncepcjach polityki fiskalnej dominuje ujęcie instrumentalne. Najczęściej mechanizm budowania polityki fiskalnej przedstawia się tak, jak opisała ten problem stworzona w latach 60. XX w. teoria grup interesu (grup nacisku), której głównymi przedstawicielami byli A. Downs i R. A. Dahl.

Antropologia oparta na koncepcji *homo oeconomicus* sugeruje, że istotą rozwoju ekonomicznego jest walka pomiędzy zatomizowanymi grupami podmiotów kierującymi się wyłącznie racjonalnością instrumentalną oraz własnymi interesami, bez idei dobra wspólnego. Do powstania dobra ogółu dochodzi dzięki tajemniczemu mechanizmowi, samoczynnie działającej w gospodarce rynkowej niewidzialnej ręce. Grupy te spierają się i walczą ze sobą na rynku politycznym, a w rezultacie ścierania się sprzecznych interesów powstaje sytuacja optymalna, w której podejmowane są decyzje najlepsze dla wszystkich członków

* Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Teorii i Filozofii Prawa.

zbiorowości. Dobry formalnie mechanizm demokratyczny jest wystarczający do osiągnięcia optymalnej koncepcji polityki fiskalnej. Głębką strukturą tej koncepcji jest idea *homo oeconomicus*, uczestnika gry rynkowej poddanego racjonalności instrumentalnej.

W zasadzie większość współczesnych podręczników poświęconych polityce fiskalnej w taki sposób przedstawia swoje założenia filozoficzne. Polityka fiskalna jest najczęściej przedstawiana jako polityka instrumentalna.

Obecnie zaprezentujemy podstawowe kategorie analizy, które udało się wypracować w teoriach nawiązujących do modelu polityki fiskalnej i które odgrywają poważną rolę w prawniczych analizach tego problemu¹.

Podstawową kategorią polityki fiskalnej jest budżet. Może on być ujmowany jako zespół rachunków zestawiających na okres jednego roku kalendarzowego wszystkie wpływy i obciążenia państwa. Z punktu widzenia politycznego budżet jest swoistą prezentacją programu działania rządu, w którym ogólne cele polityczne i społeczno-gospodarcze zostały przedstawione jako finansowe zamierzenia.

Budżet – z punktu widzenia funkcjonalnego – może być rozumiany jako zespół narzędzi i środków służących do realizacji określonych zadań społeczno-gospodarczych państwa. Takie podejście skłania do rozważenia funkcji polityki budżetowej. W literaturze wskazuje się na następujące funkcje budżetu:

a) alokacyjną – kształtowanie podziału czynników wytwórczych między sektor prywatny (pośrednio przez korygowanie cen, dotacji i podatków) i publiczny (bezpośrednio przez przekazanie funduszy na konkretne zadania) oraz ich dalsza alokacja wewnątrz tych sektorów;

b) redystrybucyjną – oddziaływanie państwa na ostateczny podział dochodów indywidualnych poprzez: bezpośrednią redystrybucję dochodów pieniężnych (podatki i transfery socjalne); bezpłatne (lub płatne częściowo) zaspokajanie określonych potrzeb w ramach usług społecznych (oświata, służba zdrowia); oddziaływanie na warunki, w jakich kształtuje się pierwotna dystrybucja dochodów (np. szkolenia zawodowe);

c) stabilizacyjną – wykorzystanie budżetu do osiągnięcia makroekonomicznych celów gospodarczych (wysokiego zatrudnienia, niskiej inflacji, zrównoważonego tempa wzrostu gospodarczego, stabilności bilansu płatniczego) poprzez: deficyt lub nadwyżkę budżetową, podatki, dług publiczny.

Państwo oddziałuje zatem na gospodarkę za pomocą budżetu poprzez dochody publiczne i wydatki publiczne. W literaturze ekonomicznej przyjmuje się, że dochody publiczne uzyskiwane są poprzez: oddziaływanie na koniunkturę, podatki pośrednie i bezpośrednie, wpływy z eksploatacji zasobów państwowych, operacje pożyczkowe, politykę podatkową (specjalne strefy ekonomiczne, cła protekcyj-

¹ Są one prezentowane w każdym standardowym podręczniku polityki fiskalnej i dlatego nie odwołujemy się do określonych pozycji monograficznych. Tylko jako najlepszy przykład można polecić pozycję pt. *Finanse publiczne i prawo finansowe*, red. C. Kosikowski, E. Ruśkowski, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2006, rozdz. I, pkt 13.

ne), wpływy z majątku publicznego, wypuszczenie pożyczek. Natomiast podstawowymi wydatkami publicznymi są: oddziaływanie na koniunkturę, wydatki na wynagrodzenia w sektorze publicznym, świadczenia społeczne, wydatki na roboty publiczne, wydatki zbrojeniowe, oddziaływanie na struktury ekonomiczne, wydatki na inwestycje cywilne.

Podstawowym problemem polityki budżetowej ujętej instrumentalnie jest zagadnienie efektywności. O efektywności (zdefiniowanej jako relacja) możemy mówić tylko wtedy, gdy mamy możliwość precyzyjnego określenia i skwantyfikowania nakładów i efektów. W przypadku określania efektywności inwestycji prywatnej, ten problem nie występuje. Zawsze jej efektem są przychody, które będą realizowane dzięki sfinalizowaniu danego przedsięwzięcia.

W przypadku wydatków publicznych pojawia się zasadnicza przeszkoda. O ile wyznaczenie wielkości nakładów jest dla nich możliwe, o tyle pomiar efektów, jakie wywołują wydatki władz publicznych, jest bardzo trudny i wydaje się wręcz niemożliwy. Najogólniej można powiedzieć, że cele stawiane przed instytucjami publicznymi (na przykład wzrost dobrobytu społecznego) są jakościowe, a zatem nie można ich skwantyfikować. Ponadto występuje jeszcze szereg czynników związanych z wydatkami publicznymi, które dodatkowo komplikują opis i pomiar skutków towarzyszących dysponowaniu publicznymi środkami. Te czynniki to²:

1. Rozpoznanie skutków wydatków publicznych. Pewne obszary działalności administracji w ogóle nie mogą być rozpatrywane ze względu na relację nakładów do efektów. Ze szczególnymi problemami z pomiarem efektów wydatków publicznych mamy do czynienia z nakładami ponoszonymi na zadania realizowane w ramach wykonywania tzw. klasycznych funkcji państwa. Choć nikt nie kwestionuje konieczności aktywności państwa (wydatków publicznych) w tych obszarach, jednak nie ma jednocześnie możliwości obiektywnej oceny efektywnego spożytkowania tych środków;

2. Problemem przy rozpoznaniu efektów wydatków publicznych są efekty zewnętrzne tych wydatków. Szczególny problem rodzą tzw. pozytywne efekty zewnętrzne. Z efektem zewnętrznym mamy do czynienia, gdy działalność danej instytucji jest odczuwana przez podmiot, który nie bierze udziału w transakcji z taką instytucją³. Przykładowo analiza kwestii edukacji dostarczanej przez państwo ujawni natychmiast, że stronami są tutaj państwo jako dostarczyciel edukacji (wydający na to środki publiczne) oraz uczeń, który pobiera naukę w publicznej szkole. Nie można jednak zapominać, że fakt zdobycia wiedzy nie pozostaje jedynym skutkiem edukacji. Wykształcenie oddziałuje pozytywnie na życie społeczne. Wykształcony podmiot może zdobytą wiedzę przekazywać innym, wykorzystywać ją w swej działalności, która będzie mieć wpływ na innych ludzi itd.;

² Zob. J. Tomkiewicz, *Jak mierzyć efektywność wydatków publicznych*, MBA, 2003, nr 1, s. 36–38.

³ Ibidem, s. 37.

3. Rozkład w czasie. Przeprowadzenie rzetelnej analizy efektywności określonego przedsięwzięcia musi uwzględniać nie tylko wielkość nakładów i efektów, lecz także ich rozkład w czasie. Jedynie znając terminy poszczególnych przepływów, możemy przy pomocy rachunku dyskontowego porównywać je i poznać relację, jaka między nimi zachodzi. Tymczasem niektóre efekty mogą pojawić się po wielu latach, czasem odczują je dopiero przyszłe pokolenia. Taki stan rzeczy nie pozwala na zastosowanie rachunku dyskontowego;

4. Bezpłatność: Kolejna różnica, jaka zachodzi między dobrem publicznym a prywatnym to bezpłatność korzystania z tego pierwszego. Nawet jeśli korzystanie z pewnych dóbr publicznych jest odpłatne (np. transport publiczny), to opłata ta na pewno nie odzwierciedla kosztów wytworzenia tego dobra czy usługi. Z nakładami wiąże się przepływ środków pieniężnych, natomiast nie występuje on (a jeśli występuje to w bardzo niewielkim w stosunku do nakładów wymiarze) w przypadku efektów, jakie towarzyszą wydatkom publicznym⁴. Taki stan rzeczy uniemożliwia zastosowanie rachunku opłacalności inwestycji, czyli porównania pieniężnego wymiaru nakładów i efektów.

Wobec niemożności zastosowania kryteriów, które pozwoliłyby na ilościowe określenie skutków aktywności państwa, buduje się różne modele, będące próbą pomiaru efektywności wydatków publicznych⁵. Analiza efektywności wydatków publicznych musi odbywać się w dwóch aspektach.

Pierwszy to analiza makroekonomiczna wydatków publicznych, która stara się odnaleźć zależności, jakie występują między wysokością i strukturą wydatków a podstawowymi wielkościami makroekonomicznymi. Szuka się efektów wydatków publicznych wśród takich wskaźników, jak wzrost gospodarczy, inflacja czy stan bilansu handlowego.

Natomiast badanie efektywności mikroekonomicznej wydatków publicznych odwołuje się do następujących kwestii: jak są wydawane środki publiczne przez poszczególne instytucje, czy szczegółowe cele zostały przez danego dysponenta zrealizowane, po jakich kosztach się to odbyło, czy przy pomocy środków, jakie zostały przekazane instytucji, osiągnięto maksymalny poziom realizacji celu.

Analiza makroekonomiczna bada zatem, jaka jest wysokość wydatków publicznych i ich struktura (dzielenie środków publicznych). Analiza mikroekonomiczna sprawdza, czy przekazane środki zostały efektywnie wykorzystane przez konkretną instytucję.

Współcześnie do analizy efektywności wydatków publicznych stosuje się wskaźnik służący do analizy opłacalności inwestycji komercyjnej⁶. Jest nim stopa zwrotu z inwestycji, która stanowi stosunek przychodów, najczęściej rocznych, możliwych po zrealizowaniu inwestycji, do nakładów, jakie zostały poniesione na realizację tego przedsięwzięcia.

⁴ Ibidem.

⁵ Ibidem, s. 38 i n.

⁶ Ibidem, s. 40.

Wspomniany wyżej problem braku strumienia pieniężnego po stronie przychodów został rozwiązany przez uwzględnienie zmian, jakie wywołały w otoczeniu gospodarczym inwestycje publiczne. Zmiany to przede wszystkim wzrost produkcji firm prywatnych, który jest możliwy dzięki korzystaniu z publicznej infrastruktury, oszczędność czasu i środków, towarzyszące poprawie infrastruktury transportowej i komunikacyjnej, poprawa wydajności pracy związana z korzystaniem z infrastruktury. Powodują one wzrost produktu krajowego brutto, który można odnieść do poniesionych nakładów publicznych związanych z realizacją różnych inwestycji.

Trzeba pamiętać, że nie można mówić o uniwersalnej strukturze finansów publicznych, gdyż jest ona odpowiednia dla każdego kraju. Państwa mają swoją specyfikę związaną z wieloma czynnikami egzogenicznymi, które powinny być brane pod uwagę, przy analizie wydatków publicznych⁷.

Prawdopodobnie nie można dzisiaj obiektywnie ustalić takiej struktury wydatków publicznych, której odpowiadałby najszybszy wzrost gospodarczy. Mamy do czynienia z pluralizmem metodologicznym, różnice w wynikach badań różnych autorów są spowodowane zastosowaniem różnych modeli ekonometrycznych do analizy wydatków publicznych. J. Tomkiewicz uważa, że kluczowymi problemami metodologicznymi są tutaj⁸:

- sposób uwzględniania wpływu szoków zewnętrznych na tempo wzrostu gospodarczego;
- uwzględnianie miejsca w cyklu koniunkturalnym;
- różnice w klasyfikacji wydatków publicznych dla poszczególnych dziedzin;
- efektywność mikroekonomiczna wydawania środków publicznych;
- specyfika regionalna.

Trafna jest uwaga, że głównym problemem w analizie wpływu wydatków publicznych na wzrost gospodarczy jest metodologia tych badań. Można zatem oczekiwać, że w przyszłości powstaną doskonalsze modele ekonometryczne, które pozwolą na obiektywizację struktury wydatków publicznych, co niewątpliwie bardzo pomoże w prowadzeniu polityki fiskalnej.

5. Dopóki jednak takie modele nie powstaną, najważniejszym instrumentem polityki budżetowej jest system podatkowy. Spełnia on następujące cele: zapewnia środki finansowe na pokrycie wydatków publicznych, umożliwia makroekonomiczne kształtowanie popytu, umożliwia realizację celów społecznych.

Aby podjąć próbę efektywnego realizowania deklarowanych na poziomie politycznym celów polityki fiskalnej, konieczne jest stworzenie sprawnej techniki podatkowej i organizacji administracji skarbowej. Technika podatkowa obejmuje konstrukcję systemu podatkowego jako całości urządzeń służących gromadzeniu dochodów publicznych o charakterze podatków oraz konstrukcje pojedynczych

⁷ Ibidem.

⁸ Ibidem, s. 41.

świadczeń podatkowych objętych systemem. Rozstrzyga ona dwa podstawowe dylematy:

1. Czy wprowadzać jeden czy kilka podatków sięgających do tego samego źródła;
2. Czy obciążać podatkiem każdy podmiot czy też wyłączyć z opodatkowania podmioty nieosiągające ustalonego minimum.

Co do pierwszego dylematu należy zauważyć, iż do każdego źródła podatku może sięgać tylko jeden podatek. System podatkowy powinien obejmować tylko dwa rodzaje podatków, a mianowicie: podatki dochodowe (czy podatek dochodowy), podatki majątkowe (czy podatek majątkowy).

Drugi dylemat z reguły rozwiązuje się przez ustalenie wysokości dochodu wolnego od opodatkowania.

Budowa konstrukcji systemu podatkowego wymaga w naszej tradycji rozstrzygnięcia takich podstawowych zagadnień, jak: kierowanie jednego czy też wielu podatków do tego samego źródła, jakim może być dochód lub majątek; poprzestanie na podatkach bezpośrednich czy też łączenie ich z pośrednimi, czy wreszcie rezygnacja z bezpośredniego opodatkowania; dokonanie wyboru między opodatkowaniem dochodów a opodatkowaniem wydatków (czy też łączenie w systemie podatkowym obu przedmiotów opodatkowania); rozważenie połączenia w systemie podatkowym podatków ogólnych i podatków celowych; uznanie autonomii społeczności lokalnych i stworzenie obok systemu podatków centralnych oddzielnego systemu podatków samorządowych.

Przyjmuje się również, że konstrukcja każdego podatku musi obejmować określenie takich elementów, jak: podmiot opodatkowania, przedmiot opodatkowania, moment powstania obowiązku podatkowego, podstawę opodatkowania, stawki i skale stawek podatkowych, zwolnienia i ulgi podatkowe, terminy i tryb regulowania płatności podatkowych.

Ponadto wskazuje się na zasady podatkowe, które muszą być przestrzegane przy budowie systemu podatkowego. Podstawową grupę stanowią następujące zasady fiskalne:

a) wydajność – podatek traktuje się jako wydajne źródło dochodów władz publicznych (państwo powinno sięgać do takiego przedmiotu opodatkowania, który dostarczy dochodów niezbędnych do realizacji funkcji i zadań państwa oraz władz samorządowych);

b) elastyczność – podatek powinien reagować na zmieniające się procesy i zdarzenia gospodarcze oraz społeczne; reagowanie skal podatkowych (w podatku dochodowym) na przebieg cyklu koniunkturalnego;

c) stałość – konieczność ograniczonych zmian w systemie podatkowym.

Druga grupa to zasady sprawiedliwości podatkowej:

a) powszechność – ciężary podatkowe powinny mieć charakter powszechny (każdy obywatel powinien być objęty podatkiem, jeżeli spełnione są warunki powstania stosunku podatkowego);

b) równość – równomierne rozłożenie ciężarów podatkowych na wszystkich podatników (proporcjonalnie do ich dochodów – niezgodne z zasadą zdolności dochodowej);

c) zdolność dochodowa (podatkowa) – system podatkowy powinien korygować proporcje pierwotnego podziału dochodu narodowego, jeśli uzna się go za niesprawiedliwy.

Wymienia się wreszcie takie zasady techniczne, jak:

a) pewność – podatki powinny być takie, aby były niezawodnym źródłem dochodów państwa i aby podatnik z góry wiedział, jaki podatek będzie płacił w związku z prowadzoną działalnością lub/i osiąganymi dochodami;

b) dogodność – pobór podatku powinien uwzględniać warunki finansowe podatnika, cykl i charakter jego działalności itp.;

c) taniać – koszty realizowania podatków nie powinny nadmiernie zmniejszać dochodów państwa.

Zasygnalizowane wyżej konstrukcje są przyjmowane na zasadzie tradycji i zostały wypracowane przez dyskurs publiczny. Natomiast, podobnie jak to było w przypadku wydatków publicznych, ekonomiczna teoria efektywności podatków jeszcze nie istnieje. Mamy szereg częściowych modeli, które rozwiązują problemy tylko cząstkowe, ale nie umożliwiają stworzenia naukowej, sformalizowanej koncepcji polityki podatkowej, która byłaby niezbędna z punktu widzenia instrumentalnej wersji polityki fiskalnej. Podstawowe zagadnienia, które stają się przedmiotem analizy, to zagadnienie wpływu polityki podatkowej na poziom oszczędności, sposoby oddziaływania systemu podatkowego na podaż pracy, znaczenie podatku dochodowego od osób prawnych dla działalności przedsiębiorstw, koordynacja podatków przez organizacje międzynarodowe, rola podatków w utrzymaniu równowagi globalnej⁹. Trzeba jednak podkreślić, że ekonomiczne teorie polityki podatkowej charakteryzuje pluralizm metodologiczny, często uniemożliwiający porównywanie uzyskanych wyników.

Nie istnieją też holistyczne koncepcje polityki fiskalnej. W zasadzie teorie polityki fiskalnej zawarte w literaturze ekonomicznej wskazują na dwa podstawowe rodzaje polityki budżetowej:

a) pasywną – opierającą się na założeniu, że określone elementy dochodów i wydatków budżetowych cechuje tendencja do automatycznego reagowania na zmiany sytuacji gospodarczej (tzw. automatyczne stabilizatory); po stronie dochodów dotyczy to podatków uzależnionych od poziomu aktywności gospodarczej (podatki progresywne od dochodu, podatki pośrednie od sprzedaży), a po stronie wydatków – transferów uzależnionych od sytuacji materialnej jednostek (zasiłki z tytułu bezrobocia, pomoc społeczna, subsydia dla rolnictwa); automatyczne stabilizatory powodują tendencje do powstawania nadwyżki budżetowej

⁹ Opis tych teorii w: M. P. Devereux (red.), *Efektywność polityki podatkowej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007.

w okresach ożywienia gospodarczego i deficytu w okresie recesji; automatyczne stabilizatory nie są jednak w stanie oddziaływać na strukturę gospodarki i dostarczać bodźców do zmiany sytuacji w gospodarce;

b) aktywną (dyskrecjonalną) – wymagającą od państwa dostosowywania wyznaczników polityki fiskalnej do zmian w cyklu gospodarczym poprzez: zmiany stawek i struktury podatków, zmiany wypłat przelewów (np. dla samorządów), zmiany wydatków na roboty i inwestycje publiczne.

Wybór pomiędzy tymi typami polityki fiskalnej dokonuje się jednak głównie w oparciu o dyskurs społeczny prowadzony w ramach demokratycznych instytucji, a teorie efektywności ekonomicznej pomagają jedynie w rozwiązywaniu niektórych problemów cząstkowych.

Spór o istotę polityki fiskalnej doprowadza nas bardzo szybko do kluczowego problemu filozofii i teorii prawa, a mianowicie pytania o możliwość wpływania i sterowania rzeczywistością społeczną, a w naszym przypadku oddziaływania na zjawiska fiskalne za pomocą normy prawnej. Tradycyjnie to zagadnienie nazywa się sporem o politykę prawa.

Tradycja posługiwania się w teorii prawa terminem „polityka prawa” została zapoczątkowana przez prace L. Petrażyckiego. We współczesnej jurysprudencji działa przez „filtr” prac K. Opałka i J. Wróblewskiego. Pojęcie „polityka prawa” rozumiane jest przez obu autorów szeroko jako używanie prawa do osiągnięcia założonych celów¹⁰. Ma ona w tym ujęciu trzy działy¹¹. Polityka tworzenia prawa to tworzenie norm w dostatecznym stopniu ogólnych i abstrakcyjnych, które mają służyć do realizacji założonych przez prawodawcę celów¹². Istotą polityki stosowania prawa jest podejmowanie takich decyzji stosowania prawa, by realizowały one założone cele, gdy normy prawne pozostawiają pewien luz decyzyjny¹³. Wreszcie polityka realizacji prawa to korzystanie z przyznaných uprawnień i kompetencji w celu uzyskania pewnych efektów społecznych¹⁴. Mimo pewnej nieścisłości używanych terminów niewątpliwie podstawowe intuicje badawcze są jasne. Celem rozważań nad polityką prawa ma być dostarczenie szeroko rozumianemu suwerenowi narzędzia do osiągnięcia założonych celów z wykorzystaniem norm prawnych i „obsługujących” je instytucji prawnych.

Dzięki pracom nad pojęciem kompetencji, prowadzonym głównie w szkole prof. Ziemińskiego, jest jasne, że terminy użyte do określenia polityki realizacji prawa pozwalają zredukować ją do szerzej rozumianej polityki stosowania prawa. Wydaje się, że z punktu widzenia obecnej teorii prawa istotne stały się dwa pierwsze wymiary polityki prawa. Potrzeba wyraźnego wyodrębnienia pro-

¹⁰ Por. J. Wróblewski, *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1985, s. 50.

¹¹ Ibidem.

¹² Ibidem.

¹³ Ibidem.

¹⁴ Ibidem, s. 51.

blemów związanych z karaniem i egzekucją występuje natomiast na poziomie niektórych dogmatyk prawnych, ale i tak zagadnienia te mieszczą się w zakresie problemów stosowania prawa lub są wyrażane jako postulaty *de lege ferenda* skierowane do prawodawcy.

Zasługą K. Opałka i J. Wróblewskiego było opisanie podstawowych założeń, na których ich zdaniem bazuje spór o możliwość zbudowania teorii polityki prawa. Składają się one na rodzaj doktryny prawnej, będącej ukrytym założeniem wszelkich koncepcji polityki prawa. Najważniejszym elementem tej doktryny jest tzw. umiarkowany woluntaryzm, czyli założenie, że prawodawca normatywną treścią swych aktów woli może skutecznie wpływać na rzeczywistość społeczną, choć jednocześnie akty woli prawodawcy, aby były skutecznie wpływające, muszą zostać poprzedzone analizą wiedzy na temat społeczeństwa i szanować wartości przez nie uznawane. Rola prawodawcy nie jest więc bierna – nie odkrywa on tylko reguł, które należy w prawie pozytywnym wyrazić, ale umiarkowanie aktywna: na podstawie wiedzy o faktach i wartościach może określić pole swobodnego decydowania o treści prawa.

Drugie założenie natury epistemologicznej, które kryje się w konstrukcji polityki prawa, to teza, że istnieją dziedziny, w których człowiek zachowujący się racjonalnie powinien działać, modyfikując przez to „naturalny” bieg wydarzeń, a zatem nie jesteśmy skazani tylko na oczekiwanie skutków mechanizmów samoregulujących życie społeczne. Koncepcja polityki prawa jest zatem poprzedzona stwierdzeniem, że istnieje pewien model rzeczywistości społecznej i wydawane akty normatywne mogą spowodować optymalizację rzeczywistości społecznej przez jej zbliżenie do tego teoretycznego projektu świata społecznego.

Oba założenia polityki prawa są wyrazem pewnego optymizmu prawniczego. Prawnicy, wykorzystując wiedzę naukową i szanując podstawowe oceny wystawiane przez społeczeństwo, mają nadzieję w pewnych granicach optymalizować życie społeczne, kierując je ku realizacji określonego modelu rzeczywistości społecznej. Działają więc wedle schematu racjonalności instrumentalnej: w oparciu o swoją wiedzę dobierają optymalne środki do realizacji wyznaczonych celów społecznych i są konsekwentni w działaniu tzn. ich preferencje są przechodnie i asymetryczne.

Zostaje sformułowany zarys modelu racjonalnego tworzenia prawa, który można określić jako instrumentalnie racjonalny. W pracach J. Wróblewskiego składa się on z pięciu etapów racjonalnego tworzenia prawa: wyznaczenia celów działań prawodawcy, doboru optymalnych środków, ustalenia, czy wśród tych środków są takie, które mogą być środkami prawnymi, wyboru formy prawnej, ustanowienia przepisu prawa.

Analogicznie ów schemat można zastosować do procesu stosowania prawa, choć źródłem wiedzy wykorzystywanej w nim przez organ stosujący prawo w znacznie większym stopniu jest prawoznawstwo.

Koncepcja tak rozumianej polityki prawa łączy w sobie postawę pozytywizmu prawniczego z racjonalnością instrumentalną¹⁵. Prawo jest zbiorem aktów woli suwerena, ale wyraża cele i wykorzystuje do ich osiągnięcia środki dobrane w oparciu o wiedzę naukową i wiedzę o wartościach żywnionych przez adresatów prawa. Należy zatem stworzyć optymalny model życia społecznego, do którego powinniśmy zmierzać i na podstawie wiedzy naukowej dobrać najlepsze środki do jego realizacji zarówno w sferze tworzenia, jak i stosowania prawa.

Koncepcja polityki prawa wspiera zatem pewną koncepcję władzy, która najlepiej została wyrażona przez M. Webera. Według jego teorii władza ma charakter substancjalny, polega na sytuacji urzeczywistniania wewnątrz stosunku społecznego własnej woli, także mimo oporu. Władza pojmowana jest jako zdolność realizowania przez daną osobę swojej woli, bronięcia własnych interesów. Wiąże się ona ze stosowaniem siły w celu wymuszenia zgodnych z własnymi zamiarami zmian w świecie zewnętrznym. Takie sformułowanie funkcjonuje również w literaturze politologicznej, która na podstawie koncepcji weberowskiej definiuje władzę jako możliwość podejmowania decyzji politycznych istotnych dla społeczeństwa, przy jednoczesnej możliwości użycia zorganizowanej przemocy w celu wymuszenia danego zachowania. Z tego punktu widzenia trwałość władzy zależy od trwałości stanu sytuacji kryzysowej, czyli zagrożenia.

Konkurencją w stosunku do takiego podejścia jest koncepcja władzy polegająca na komunikowaniu się wewnątrz społeczeństwa, na komunikacji istniejącej między różnymi podmiotami społecznymi. W ubiegłym wieku źródło tej koncepcji władzy dostrzegamy przede wszystkim w refleksji H. Arendt, dla której władza to nie jest narzucanie woli innym, lecz zdolność łączenia się ludzi w działaniu, bez użycia przymusu. Istotą władzy jest jej tylko potencjalny charakter. Władza w tym ujęciu nie jest czymś gotowym, wypełnionym koniecznymi własnościami, jakimś bytem. Jest raczej typem stosunków międzyludzkich, który może się aktualizować, ale w pełni nigdy nie może się zmaterializować, istnieje tylko jako proces aktualizowania¹⁶.

Arendt powołuje się na przypadki, kiedy stosunkowo niewielka, lecz dobrze zorganizowana grupa ludzi prawie nieograniczenie panowała nad olbrzymimi imperiami. Tak więc podczas gdy moc jest naturalną cechą jednostki rozpatrywanej osobno, to władza rodzi się między ludźmi, gdy działają razem¹⁷. Domaga się zgody, zgodności wielu woli i intencji, mogącej zaistnieć jedynie w przestrzeni publicznej¹⁸.

¹⁵ Szerzej o tym problemie: M. Zirk-Sadowski, *Dwie wersje polityki prawa*, [w:] J. Góral (red.), *Ratio est anima legis. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janusza Trzcńskiego*, Naczelny Sąd Administracyjny, Warszawa 2007, s. 127–142.

¹⁶ Tak wyjaśnia ten problem J. P. Hudzik, *Wykłady z filozofii polityki*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2002, s. 86 i n.

¹⁷ H. Arendt, *Kondycja ludzka*, Wydawnictwo Fundacja Aletheia, Warszawa 2000, s. 219.

¹⁸ Por. J. P. Hudzik, *op. cit.*, s. 87.

Istotne jest tu pojęcie przestrzeni publicznej, czyli miejsca, w którym dokonuje się uprawomocnienie władzy, ale w warunkach koniecznego pluralizmu poglądów. Zdaniem Arendt pluralność poglądów jest zjawiskiem nieusuwalnym z kondycji ludzkiej. Przemoc może jedynie doprowadzić do jej ukrycia. Co więcej i to jest najistotniejsze z punktu widzenia polityki prawa, w ludzkim doświadczeniu nie ma takich treści, które dałyby podstawę do sformułowania tezy, że ćwiczenie ludzkich umysłów poprzez dyskusję może zaprowadzić je do jednej prawdy. Możemy jedynie kreować dyskusję nad publicznymi sprawami i w ten sposób przekładać swoje poglądy na interesy i niejako ustępować w procesie wyważania tych interesów¹⁹. Nie prowadzi to jednak wszystkich do wspólnego poglądu, jednej prawdy. Sfera publiczna jest zatem rodzajem zobowiązania do osiągnięcia wystarczającego kompromisu, potrzebnego tylko z tego powodu, że ludzie mają różne poglądy. Dyskusja uniwersytecka nie zastąpi więc polityki, tak jak rozum teoretyczny nie zastąpi rozumu praktycznego i zdolności osądzania.

Optymalny model osiągnięcia takiego kompromisu Arendt znajdowała w greckim polis, czyli w tym ideale, z którego wywodzi się wspomniana formuła życia politycznego. Przeprowadzając jeszcze bardziej dogłębną analizę jej teorii, możemy dostrzec w niej wizję polityki, która przeciwstawia się makiawelicznej czy leninowskiej koncepcji władzy. Jest to władza, która postrzega samą siebie nie w przemocy, lecz w pewnym sposobie rozmawiania, w pewnym sposobie porozumiewania się, który rodzi intencje, rodzi wspólną wolę. Można powiedzieć, że w takim rozumieniu sfera publiczna staje się intersubiektywnym polem tworzenia sensów i wspólnych symboli. Równie wyraźnie pogląd ten można dostrzec w Szkole Frankfurckiej, a przede wszystkim w myśli J. Habermasa²⁰.

Władza w ujęciu komunikacyjnym naprowadza na przyjęcie dyskursywnej (komunikacyjnej) polityki prawa. W tym ujęciu polityka prawa nie jest już oparta na myśleniu ukierunkowanemu ze środka na cel, ale uzależnia ważność wszelkich norm, „od zgody tych, którzy jako osoby, których rzecz dotyczy, uczestniczą w racjonalnych dyskursach”²¹.

W tej koncepcji badania nad polityką prawa nie polegają na przykładaniu do prawa pewnego teoretycznego modelu świata i konstruowaniu wskazówek, jak ten model urzeczywistnić, lecz na poszukiwaniu uprawomocnienia dyskursywnego dla istniejących więzi i stosunków społecznych, uzależniając w ten sposób ontologię życia społecznego od wymiaru aksjologiczno-pragmatycznego²².

¹⁹ M. Canovan, *Arendt, Rousseau and Human Plurality in Politics*, „Journal of Politics” 1983, vol. 45, s. 296–297.

²⁰ Por. J. Habermas, *Faktyczność i obowiązki*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005, s. 166 i n.

²¹ *Ibidem*, s. 173.

²² A. Jabłoński, *Filozoficzna interpretacja życia społecznego w ujęciu Petera Wincha*, Redakcja Wydawnictw KUL, Lublin 1998, s. 118.

Konkurencja obu modeli polityki znajduje swoje odzwierciedlenie również w polityce prawa, a dokładniej należałoby powiedzieć, że w konkurencji dwóch modeli racjonalności, które są ich istotą, czyli instrumentalnego i komunikacyjnego. Doskonałym przykładem na to jest polityka fiskalna, która mimo pozorów swej obiektywności ukrywa wyraźne podstawy filozoficzne, dwie różne epistemologie prawa i władzy. Przedstawione wyżej osiągnięcia posługiwania się pojęciem polityki fiskalnej wyraźnie opierają się na koncepcji instrumentalnego, naturalistycznego widzenia prawa i rzeczywistości społecznej. Załamanie się tego modelu było widoczne w czasie ostatniego kryzysu finansowego w roku 2007. Ponieważ ekonomia tzw. głównego nurtu zawiodła, a pojawienie się w bliskiej perspektywie nowej ogólnej teorii jest mało prawdopodobne, uwaga wielu badaczy skierowała się w stronę nieortodoksyjnych nurtów ekonomii. Duża część badaczy uznała, że istnieje niemożność budowania polityki fiskalnej bez podstaw moralnych ekonomii. Nie jest to podejście nowe, lecz będące konsekwencją dyskursywno-komunikacyjnego ujęcia zjawisk społecznych, które obecnie stara się nadać nowy charakter polityce fiskalnej. Najważniejszą jego właściwością jest porzucenie ostrego rozgraniczenia poznania i etyki w badaniach nauk społecznych.

Stanowisko dyskursywne, przeciwne instrumentalnej wersji polityki fiskalnej, reprezentują teoretycy, wyposażający mechanizm budowania polityki fiskalnej w wartości moralne, których podmiotami mogą być tylko osoby ludzkie. Dotyczy to przede wszystkim kręgu amerykańskiej szkoły wyboru publicznego (*public choice*), nawiązującej do Hayeka. Jak zauważa J. Miklaszewska, już Hayek, rozróżniając prawo i stanowienie prawa, twierdził, że prawo wypływa z reguł, które ograniczają spontaniczny porządek zjawisk rynkowych, zaś stanowienie prawa jest efektem bezpośrednich działań rządu²³. Według Hayeka wprowadzenie konstytucyjnych ograniczeń na działania rządu jest konieczne, by przeszkodzić w rozciąganiu władzy legislacyjnej na dziedziny, w których wiedza rządzących jest niewystarczająca do osiągnięcia zamierzonych celów²⁴. James M. Buchanan w swoich badaniach starał się zastosować analizę mikroekonomiczną w rozstrzygnięciu kwestii dostarczania dóbr publicznych²⁵. Jego zdaniem w ten sposób można rozwiązać jeden z kluczowych problemów związany z rynkiem dóbr publicznych tj. ceną. Dobra publiczne są dostarczane bezpłatnie bądź po cenie, która nie odpowiada ani kosztowi ich wytworzenia, ani nie jest skutkiem gry popytu i podaży, co można zaobserwować na rynku dóbr prywatnych. Według Buchanana za cenę dobra publicznego można uznać ciężary, jakie są ponoszone przez konsumenta na rzecz państwa, a więc podatki. Zdaniem Buchanana można w takiej

²³ J. Miklaszewska, *Hayek o wolnej konkurencji*, www.calculemus.org/hayek/miklasz.doc (dostęp: 10.08.2007), s. 1.

²⁴ Ibidem.

²⁵ J. M. Buchanan, *Finanse publiczne w warunkach demokracji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.

sytuacji zastosować mikroekonomiczną analizę rynku dobra publicznego. Dobro publiczne będzie dostarczone efektywnie tylko w takiej sytuacji, gdy jego cena (wysokość obciążeń podatkowych) nie będzie przewyższać użyteczności, jaka wiąże się z konsumpcją tego dobra. Teoria wyboru publicznego zakłada, że system demokratyczny jest sposobem weryfikacji efektywności dostarczenia dobra publicznego. Na te dobra, które są dostarczane nieefektywnie (użyteczność z ich konsumpcji przewyższa ich cenę, którą jest podatek), nie będzie przyzwolenia w demokratycznym społeczeństwie.

Buchanan uważa, że wprowadzona przez Adama Smitha zasada niewidzialnej ręki nie obowiązuje w polityce, gdyż dobro ogólne nie wytwarza się samoczynnie. Konieczna jest do tego świadoma aktywność jednostki w dziedzinie polityczno-społecznej. Należy podkreślić, że niezbędne jest działanie jednostki, a nie działania jednostek w zorganizowanych grupach, na przykład związków zawodowych, które broniąc swego interesu, działają często wbrew interesowi całej społeczności²⁶.

Jak stwierdza Buchanan, „wszyscy jesteśmy konstytucjonalistami”. Oczywiście nie ma sporu w kwestii konieczności wprowadzenia podstawowych ograniczeń konstytucyjnych, takich jak poddanie się wyborom, wskazanie zasad głosowania, wymogów, jakie trzeba spełniać, aby ubiegać się o urzędy itd. Trudność pojawia się wówczas, gdy zadajemy sobie pytanie, jakie ograniczenia powinniśmy nakładać na wykonywanie władzy, która została ustanowiona demokratycznie, a jej działania są podejmowane zgodnie z obowiązującymi procedurami. Problemem jest zatem nakładanie ograniczeń na dokonywanie wolnego wyboru i wybór pomiędzy ograniczeniami²⁷.

Poszukiwanie budżetów o właściwych proporcjach może odbywać się na dwa sposoby²⁸. Po pierwsze, można starać się ująć działania kolektywne, które prowadzą do ustalenia skali i proporcji budżetu, jako wielkość zdeterminowaną okolicznościami obiektywnymi (preferencje konsumentkie, zasoby itd.). Tak widzą ten problem zwolennicy polityki fiskalnej rozumianej instrumentalnie. Po drugie, można badać zasady procesu prowadzącego do działań kolektywnych, w tym przede wszystkim kwestii wyboru przez głosowanie²⁹. Badanie „konstytucji” działań kolektywnych, precyzyjne ekonomiczne wyjaśnienie ich funkcji i skutków dla opartych na nich instytucjach jest charakterystyczne dla teorii wyboru publicznego. Analizując te zasady, nie można abstrahować od koncepcji podmiotu moralnego, którą ona zawiera.

²⁶ M. Olson, *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press, Cambridge–Massachusetts–London–England 1965.

²⁷ Por. J. M. Buchanan, [w:] J. M. Buchanan, R. A. Musgrave, *Finanse publiczne a wybór publiczny*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 92.

²⁸ Te dwa sposoby przedstawia R. A. Musgrave w: J. M. Buchanan, R. A. Musgrave, *op. cit.*, s. 107.

²⁹ Ibidem.

Oczywiście doprowadzenie tego typu badań do fazy, w której ich rezultaty mogą służyć konstrukcji nowych rozwiązań instytucjonalnych, jest bardzo trudne. Przeważa jak dotąd krytyka tych zasad i ujawnianie paradoksów w ich kompozycji. Tam jednak, gdzie takie sformalizowane badania ekonomiczne udało się przeprowadzić, ujawniono efektywność ekonomiczną rozwiązań uzyskanych w trakcie dyskursu podmiotów moralnych. Jeśli zatem dochodzi do dyskursu, to mimo niestosowania w nim kategorii ekonomicznych, osiąga się efektywne ekonomicznie rozwiązania³⁰.

W polityce ujętej instrumentalnie problem wyboru został ograniczony do maksymalizacji dobrobytu społecznego jako kryterium oceny instytucji publicznych. Teorie publicznego wyboru wyjaśniają zasady, którym poddane są te instytucje i wykazują, że wiele z nich prowadzi do paradoksów. Zakładając u swych podstaw koncepcję *homo oeconomicus*, wyposażone w zmatematyzowaną teorię racjonalnego wyboru przyjmują, że wybór społeczny musi bazować na preferencjach jednostek.

Już na tym etapie badania wyboru publicznego, nie można zaakceptować tezy, że każdy obywatel jest zobowiązany uczestniczyć w podejmowaniu decyzji tylko o podstawowym znaczeniu dla ustroju państwa, zaś bieżącą politykę należy pozostawić wybranym demokratycznie przedstawicielom władzy. Teoria wyboru publicznego wykazuje słabość instrumentalnej wersji polityki fiskalnej.

Skoro władza demokratyczna realizuje się poprzez instytucje oparte na paradoksach, to rządy w bardzo ograniczonym stopniu dysponują wiedzą umożliwiającą osiągnięcie efektywności i pozwalającą na podejmowanie racjonalnych w sensie instrumentalnym decyzji. Pośrednio Buchanan udowadnia, że w sytuacji niedoboru wiedzy pozostaje nam odwołanie się do podmiotów moralnych i ich dyskursu. Nie ma zatem podstaw, aby nawet decyzje bieżące pozostawiać samym politykom i ich ekspertom. Wybrane w demokratycznych wyborach władze muszą być kontrolowane przez opinię publiczną, czy nie przekraczają swych uprawnień i nie działają na szkodę zbiorowości.

Na zakończenie należy przywołać i podkreślić zdanie, często pojawiające się w literaturze, że jednostka jako podmiot moralny powinna wyrażać wartości, które, jej zdaniem, są dobre dla całej zbiorowości, a nie są w danym społeczeństwie wystarczająco spełnione lub wydają się zagrożone. Nie wystarczy zatem tylko formalny akt wyborczy jako podstawowa forma uczestnictwa w polityce. Skoro demokracja może być tylko wsparta przez naukę i to w niewielkim zakresie, to i w polityce fiskalnej jesteśmy zmuszeni do zaakceptowania pluralizmu poglądów. Zmusza nas to do podejmowania dyskusji i pełnego uczestnictwa w decyzjach poprzez udział w debatach publicznych. Jak zauważa J. Miklaszewska, pojawia się

³⁰ Por. T. Stawecki, *Sędziowie w procesie reformowania prawa*, [w:] J. Stelmach, M. Soniewicka (red.), *Analiza ekonomiczna w zastosowaniach prawniczych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007, s. 170–175.

pojmowanie demokracji jako typu kultury obejmującego wzory zachowań ludzkich oraz instytucje wytworzone w ramach społeczeństwa obywatelskiego, a stałe i dyskursywne uczestnictwo jednostek okazuje się główną wartością polityczną i warunkiem efektywności wyboru publicznego dokonywanego w ramach polityki fiskalnej³¹.

BIBLIOGRAFIA

- Arendt Hannah. 2000. *Kondycja ludzka*. Warszawa: Aletheia.
- Buchanan James. 1997. *Finanse publiczne w warunkach demokracji: systemy fiskalne a decyzje indywidualne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Buchanan James, Musgrave Richard. 2005. *Finanse publiczne a wybór publiczny: dwie odmienne wizje państwa*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Canovan Margaret. 1983. „Arendt, Rousseau and Human Plurality in Politics”, *Journal of Politics* 45: 286–302.
- Devereux Michael. 2007. *Efektywność polityki podatkowej*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Habermas Jürgen. 2005. *Faktyczność i obowiązywanie – teoria dyskursu wobec zagadnień prawa i demokratycznego państwa prawnego*. Tł. Romaniuk A., Marszałek R. Warszawa: Scholar.
- Hudzik Jan Paweł. 2002. *Wykłady z filozofii polityki*. Lublin: UMCS.
- Jabłoński Arkadiusz. 1998. *Filozoficzna interpretacja życia społecznego w ujęciu Petera Wincha*. Lublin: Redakcja Wydawnictw KUL.
- Miklaszewska J. *Hayek o wolnej konkurencji*, www.calculemus.org/hayek/miklasz.doc (dostęp: 10.08.2007).
- Olson Mancur. 1965. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge–Massachusetts–London–England: Harvard University Press.
- Stawecki Tomasz. 2007. Sędziowie w procesie reformowania prawa. W *Analiza ekonomiczna w zastosowaniach prawniczych*. Red. Stelmach Jerzy, Soniewicka Marta. 170–175. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Tomkiewicz Jacek. 2003. „Jak mierzyć efektywność wydatków publicznych”, *MBA* 1.
- Wróblewski Jerzy. 1985. *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*. Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź: Ossolineum.
- Zirk-Sadowski Marek. 2007. Dwie wersje polityki prawa. W *Ratio est anima legis. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janusza Trzczińskiego*. Red. Góral Jerzy. 127–142. Warszawa: Naczelny Sąd Administracyjny.

³¹ J. Miklaszewska, *op. cit.*

Marek Zirk-Sadowski

FISCAL POLICY AND LAW POLICY

Abstract. This paper castigates an instrumental vision of a fiscal policy. A deep structure of this concept is an idea of *homo oeconomicus*, a participant of a market game subject to instrumental rationality. However, the main problem of the budget policy presented instrumentally is an issue of effectiveness because of impossibility of quantifying public targets, as these rules usually are qualitative. Hence, a dispute on the nature of the fiscal policy is also becoming a problem of the theory and philosophy of law which is summed up in a question about a possibility of influencing and controlling social reality by means of a rule of law. This paper is in favour of its discursive and communicative presentation.

Keywords: fiscal policy, budget, public expenditure, policy of law, tax system.