

Jak naprawić amerykańską konstytucję?

1 sierpnia 2022

Główne przesłanie teorii wyboru publicznego mówi nam, że jeśli polityka generuje niepożądane rezultaty, lepiej jest zbadać reguły, niż spierać się o programy polityczne lub wybierać innych przedstawicieli. Bardzo słusznie. Ale ci z nas, którzy szerzyli to przesłanie, zbyt niechętnie odnosili się do propozycji zmian konstytucyjnych. Dlatego też zostałem zachęcony do zaproponowania trzech konkretnych poprawek.

Co jest nie tak z obecną sytuacją? I co można by naprawić poprzez zmianę zasad?

Nieodpowiedzialność fiskalna stoi przed nami i woła o korektę. Niemal całkowity brak poszanowania dla jakichkolwiek pozorów powszechności w dystrybucji pozornych darów od rządu, wraz z rosnącą manipulacją strukturą podatkową, może zostać odwrócony jedynie poprzez konstytucyjny zakaz dyskryminacji. Istniejące przepisy, zgodnie z ich interpretacją, nie były w stanie zagwarantować naturalnej wolności obywateli do podejmowania dobrowolnej wymiany, zarówno między sobą w ramach jurysdykcji politycznej, jak i z innymi poza granicami kraju.

Odpowiedzialność fiskalna

Przywódcy polityczni, zarówno z legislatywy, jak i z egzekutywy, cieszący się poparciem opinii publicznej, zachowują się tak, jakby możliwe było wydatkowanie bez nakładania podatków – tak jakby fiskus oferował polityczny odpowiednik perpetuum mobile. Ta rozrzutność fiskalna ma różne źródła: historię instytucjonalną, szaleństwa keynesistowskie, błędy ekonomii podażowej i wreszcie samą logikę działań kolektywnych, która sprzyja indywidualnej iluzji otrzymywania czegoś za nic, zwłaszcza w warunkach naturalnej presji

wyborczej demokracji przedstawicielskiej.

W XX wieku nastąpił wielokrotny wzrost wielkości rządu, na wszystkich szczeblach, ale w Stanach Zjednoczonych skoncentrowany zwłaszcza na szczeblu federalnym. Polityczna struktura decyzyjna przyspieszyła ten wzrost. Kongres znalazł się w sytuacji, w której może realizować popularne programy wydatków w oderwaniu od nakładania podatków potrzebnych do ich sfinansowania. Co więcej, sam proces wydawania pieniędzy został skutecznie zdecentralizowany dzięki przekazaniu władzy komitetom, których członkowie z natury rzeczy odpowiadali na potrzeby grup interesu. Sporadyczne próby zreformowania struktury decyzji budżetowych okazały się nieskuteczne.

Idee mają konsekwencje. Dziedzictwo deficytów budżetowych można częściowo przypisać zdyskredytowanej już ekonomii keynesowskiej, która zdominowała środowiska akademickie w połowie ubiegłego wieku i wpływała na argumenty polityczne od lat sześćdziesiątych. Keynesowska reakcja na wielki kryzys pomijała znaczenie pieniądza, zarówno przyczynowe, jak i naprawcze, i kładła nacisk na ekspansję budżetową poprzez finansowanie długiem, bagatelizowane przez dziwaczne zaprzeczenie, jakoby zjawisko wydatków w ogóle istniało. Politycy byli zachwyceni tą logiką i rzucili się do zwiększania wydatków rządowych.

Gdy pod koniec lat 1970. i na początku 1980. pojawiły się obawy związane z rosnącymi deficytami, nie wykorzystano szansy na wprowadzenie poprawki konstytucyjnej dotyczącej równowagi budżetowej. Po części niepowodzenie to wynikało z tego, że administracja Reagana została odciągnięta od tego pomysłu przez argumenty ekonomii popytowej, które odsunęły obawy o deficyt na drugi plan. Reaganowskie obniżki krańcowych stawek podatkowych rzeczywiście stworzyły warunki dla wzrostu gospodarczego, który w latach 90. przesłonił rozrzutność fiskalną, będącą nieodłącznym elementem istniejących instytucji i nastawienia.

Odpowiedzialność fiskalna ponownie znalazła się w centrum publicznej dyskusji na początku XXI wieku, kiedy to reakcje na terroryzm i klęski żywiołowe dopełniły zwykłe skłonności do zwiększania wydatków rządowych. Pilną potrzebę reformy zwiększa fakt, że rachunki wierzycielskie są w coraz większym stopniu gromadzone przez azjatyckie banki centralne.

Poprawka konstytucyjna mogłaby przybrać następującą formę. W swojej ostatecznej uchwale budżetowej Kongres powinien ograniczyć szacowane wydatki do limitów wynikających z szacowanych dochodów podatkowych. Odstępstwo od tego wymogu powinno być możliwe tylko po uzyskaniu odrębnej zgody trzech czwartych głosów Izby Reprezentantów i Senatu. Wyjątek ten pozwalałby na finansowanie długiem wydatków federalnych w sytuacjach rzeczywiście nadzwyczajnych (wielkie wojny, klęski żywiołowe), co jest wyjątkiem uznawanym przez klasyczne finanse publiczne.

Taka zmiana konstytucji wywarłaby duży wpływ na nastroje na świecie. Działanie to samo w sobie zwiększyłoby szanse na to, że dolar nie straci roli międzynarodowej waluty rezerwowej. Osiągnięcie przez Stany Zjednoczone odpowiedzialności fiskalnej, zarówno w rzeczywistości, jak i w jej pozorach, jest koniecznością. Konkretna poprawka do Konstytucji oferuje środki, dzięki którym można powiedzieć światu, że w domu panuje fiskalny porządek.

W stronę polityki niedyskryminacyjnej

W nagrany na wideo wywiadzie z 1978 roku Friedrich A. von Hayek powiedział mi, że powinna istnieć następująca poprawka do konstytucji: „Kongres nie będzie stanowił prawa upoważniającego rząd do podejmowania jakichkolwiek dyskryminacyjnych środków przymusu”. Dalej dodał, że przy takiej poprawce wszystkie inne uprawnienia byłyby zbędne. Chodzi tu o zasadę ogółności, która od dawna jest uznawana za

centralny element praworządności. Propozycja Hayeka sprowadza się do rozszerzenia tradycji prawnej zachodniego porządku społecznego na funkcjonowanie zwykłej polityki.

Zasada ta, jako taka, może być szeroko rozumiana i akceptowana jako właściwa normatywna wytyczna. Może się jednak okazać, że trudno jest zawrzeć zasadę niedyskryminacji w przepisie konstytucyjnym, który oddaliłby perspektywy rozbieżnych interpretacji sądowych. Jakikolwiek konkretny przepis w tym zakresie byłby podobny do Klauzuli Równej Ochrony (Equal Protection Clause), która była interpretowana w sposób znacznie wykraczający poza jej pierwotne znaczenie. Niemniej jednak niewielu twierdzi, że Konstytucja zostałaby ulepszona poprzez całkowitą eliminację tej klauzuli.

Dlaczego polityka demokratyczna, czy to w formie wyidealizowanej, czy w praktyce, miałaby się różnić od prawa, czy to w formie wyidealizowanej, czy w treści? Dlaczego dyskryminacja w działaniach politycznych jest konstytucyjnie dopuszczalna, podczas gdy dyskryminacja w prawie jest wykluczona?

Odpowiedź, po części, leży w polityczno-konstytucyjnej historii Stanów Zjednoczonych, w czasie której działalność rządu federalnego rozszerzyła się poza wyobrażenia jego twórców. Ci, którzy przygotowywali pierwotne dokumenty, dostrzegali niebezpieczeństwa związane z dyskryminacyjnym traktowaniem po podatkowej stronie rachunku fiskalnego. Klauzula Jednolitości (Uniformity Clause) była różnie interpretowana na przestrzeni lat, ale okazała się na tyle silna, że wymagała poprawki, która wyraźnie uczyniła progresywne opodatkowanie dochodów konstytucyjnie dopuszczalnym.

Strona wydatkowa rachunku została, o dziwo, zignorowana, a historia fiskalna charakteryzuje się brakiem rozróżnienia pomiędzy programami, które, przynajmniej w założeniu, mają przynieść korzyść ogółowi obywateli, a tymi, które, często

wyraźnie, mają przynieść korzyść członkom określonych grup.

Argumenty dotyczące zastosowań tej klauzuli mogą pojawić się nawet wśród tych, którzy popierają zasadę ogólności z założenia. Nie można jednak pozwolić, by takie argumenty podważyły perswazyjną siłę niedyskryminacyjnej zasady w obywatelskim i publicznym rozumieniu ostatecznego uzasadnienia działań kolektywnych. Amerykańska struktura polityczna nie przetrwa, jeśli „demokratyczna polityka” zacznie być interpretowana jako jawny konflikt między partiami i grupami, z których każda dąży do realizacji partykularnych interesów.

Niezależnie od konkretnego brzmienia poprawki o niedyskryminacji, pozostanie pole do sporów co do jej implikacji. Taka poprawka nie wymagałaby zmian w Szesnastej Poprawce, ponieważ przepis ten zezwala jedynie na nakładanie podatków od dochodu i nie określa stawek podatkowych. Poprawka o niedyskryminacji mogłaby jednak stanowić podstawę do zastąpienia skomplikowanej struktury podatkowej jednolitą stawką podatkową, która byłaby nakładana na wszystkie dochody, bez zwolnień, odliczeń, ulg czy innych specjalnych przywilejów. Po stronie wydatków lub nakładów budżetowych norma ogólności wymagałaby, aby korzyści z programów były rozciągnięte na wszystkich obywateli. Jeśli programy obejmują transfery pieniężne, norma ogólności nakazywałaby wypłacanie wszystkim obywatelom równych kwot na głowę, zwanych czasem demograntami (inaczej nazywanymi też „dywidendą obywatelską”, formą bezwarunkowego dochodu podstawowego – przyp. tłum.).

A co z programami, które wyraźnie dyskryminują grupy według pewnych kryteriów, ale które są legitymizowane przez odwołanie się do „interesu publicznego”? Tutaj częściowa odpowiedź może odnosić się do ogólności kryteriów kwalifikacji jako takich. Na przykład finansowane z podatków nakłady na emerytury lub opiekę medyczną dla osób starszych mogą być uznane za niedyskryminujące, ponieważ wszyscy obywatele stają się jednakowo uprawnieni, jeśli spełnione są standardy wiekowe. Każda osoba się starzeje, a wiek nie jest przedmiotem

manipulacji behawioralnej. Trudniejsze problemy powstają, gdy świadczenia programowe są w różny sposób ukierunkowane na członków grup; świadczenia, które mogą wydawać się uzasadnione z punktu widzenia interesu publicznego, ale które z natury rzeczy nie mogą być interpretowane jako ogólne, np. pomoc dla niewidomych, głuchoniemych, niepełnosprawnych. Wszystkie takie programy podlegają pewnej manipulacji behawioralnej. Nie można tu wyznaczyć żadnej twardej i sztywnej granicy, a pozorne naruszenie jakiegokolwiek standardu ogólności musi być rozważone w kontekście sensownej interpretacji tego, na ile mamy do czynienia z interesem ogólnym.

Wyraźnie wykluczone są, przynajmniej w zasadzie, wszystkie programy skierowane do osób, które kwalifikują się zgodnie z identyfikacją na podstawie pochodzenia etnicznego, lokalizacji, zawodu, branży lub działalności.

Niezależnie od tego, jak ostatecznie sformułowana zostanie poprawka o niedyskryminacji, pozostaną istotne kwestie interpretacyjne. Jednak, podobnie jak w przypadku klauzuli równej ochrony, z pewnością lepiej byłoby mieć taki zapis o niedyskryminacji w samym dokumencie konstytucyjnym, niż ignorować ciągłe rażące naruszanie normy ogólności w działaniach zwykłej polityki większościowej. W końcu konstytucje służą jako ograniczenia, nawet jeśli są omijane i błędnie interpretowane.

Naturalna wolność

Żadna z dwóch omówionych wcześniej zmian konstytucyjnych – mających na celu skorygowanie nieodpowiedzialności fiskalnej i jawnej dyskryminacji politycznej – nie uchroni nas przed ciągłą presją na rozrost rządu. Państwo opiekuńcze może pozostać z nami, być może przejmując znaczną część wytwarzanej wartości. Trzecia propozycja, omawiana tutaj, może działać bardziej bezpośrednio przeciwko rozszerzeniu działalności rządu, chociaż takie rozszerzenie samo w sobie straciłoby duże

poparcie społeczne, gdyby mieściło się w granicach dwóch pierwszych zasad.

Madisonowska koncepcja jest wadliwa, ponieważ upoważnia rząd do regulacji poprzez wielokrotnie nadużywaną Klauzulę Handlową (Commerce Clause). Upoważnienie to powinno być ograniczone do zapobiegania zakłóceniom w dobrowolnej wymianie i nie powinno rozciągać się na zakazywanie lub przymusowe dyktowanie warunków takiej wymiany. Nie powinno się też czynić rozróżnienia między wymianą w ramach gospodarki krajowej a wymianą z innymi podmiotami spoza jurysdykcji politycznej. Konstytucja okazała się skuteczna w zapewnieniu otwartości wielkiego amerykańskiego rynku wewnątrz granic państwowych, nie zapewniła jednak wolności handlu poza tymi granicami.

Rozumienie publiczne, w tym, co ważne, rozumienie przez praktykujących sędziów, musi obejmować uznanie, że ograniczenie ingerencji rządu w funkcjonowanie rynków, przy jednoczesnym nałożeniu na rząd obowiązku zapobiegania zakłóceniom w dobrowolnej wymianie, w żaden sposób nie jest równoznaczne z konstytucjonalizacją konkretnej teorii ekonomicznej, jak się czasem twierdzi. Taki wymóg jest niczym więcej niż wyraźnym uznaniem, że ludzie posiadają naturalną wolność do zawierania i rozwiązywania umów, bez obaw o kolektywnie narzucone ograniczenia.

Pierwsze dwie propozycje mogą być powszechnie atrakcyjne, ponieważ można je interpretować jako korekty zaobserwowanych odstępstw od akceptowalnych normatywnych standardów. Trzecia propozycja, o której tu mowa, jest dramatycznie odmienna, ponieważ jej przyjęcie, nawet jako zasady, wymaga ponownego przemyślenia dwustuletniego domniemania, że działania rządowe są lepsze od tych wytworzonych przez rynki. Sposób myślenia, który wynosi działanie kolektywne do jego wyidealizowanego obrazu, ignorując jednocześnie realia jego funkcjonowania, musi zostać wyegzorcyzmowany, zwłaszcza że ten sposób myślenia zdominował interpretację prawną po uzurpacji ograniczeń konstytucyjnych w epoce Roosevelta.

Propozycje te, mierzone miarą potencjalnej realizacji, są uporządkowane w porządku rosnącym pod względem trudności. Ograniczenie w postaci zrównoważonego budżetu jest w zasięgu rozsądnej perspektywy. Konstytucyjny zakaz dyskryminacji politycznej jest w zasadzie do przyjęcia. Ale nawet zagorzali klasyczni liberałowie mogą się wzdrygnąć na myśl o konstytucyjnym zakazie rządowej władzy regulacyjnej.

To właśnie tutaj lekcje teorii wyboru publicznego nie zdążyły jeszcze przeniknąć do świadomości społecznej. Zmiana perspektywy wymaga zestawienia zawodności rządu w działaniach regulacyjnych z argumentami o zawodności rynku, wysuwanymi przez tych, którzy idealizują działania kolektywne. Proponowana poprawka pozwoliłaby rządowi zapobiegać zakłóceniom naturalnej wolności dobrowolnej wymiany, nie pozwalając jednocześnie na ingerencję w prywatne zachowania rynkowe. Pomysł ten jest w istocie rewolucyjny, nawet w postsocjalistycznym klimacie dyskursu, ale do debaty można przystąpić tylko wtedy, gdy alternatywy są postrzegane takimi, jakimi są. „Państwo regulacyjne” nie sprawdziło się. Porzucenie jego konstytucyjnej legitymacji stanowi punkt wyjścia do konstruktywnego dialogu.

Wnioski

Pod pewnymi względami te trzy propozycje zmian konstytucyjnych są wewnętrznie zbędne. Skuteczne wprowadzenie w życie którejkolwiek z nich w znacznym stopniu przyczyniłoby się do zaspokojenia potrzeby wprowadzenia w życie pozostałych. W tym sensie być może najbardziej inkluzywny wydaje się Hayekowski wymóg niedyskryminacji politycznej. Reguła ta mogłaby być interpretowana w taki sposób, że uniemożliwiałaby finansowanie długiem zwykłych wydatków, a ponadto uciążliwa regulacja rynków pojawia się tylko dlatego, że dyskryminacja jest dopuszczalna. Jeśli wszystkie działania rządu muszą być zgodne z normą ogólności, jak wiele regulacji mogłoby się ostać?

Jak już wspomniano, trzy podstawowe zmiany same w sobie nie uchroniłyby nas przed sektorem rządowym o rozmiarach zbliżonych do Lewiatana. Propozycje te mają charakter raczej proceduralny niż substancjalny. Nie uniemożliwiłyby one wyborcom, w ramach zwykłych procesów demokratycznych, podjęcia decyzji o nałożeniu ogólnych stawek podatkowych wystarczających do sfinansowania ogromnego budżetu, który obejmuje powszechne świadczenia. Być może kultura zależności od państwa jest tak zakorzeniona w świadomości społecznej, że w dalszej perspektywie pozostanie nieuniknione duże i uciążliwe, nieproduktywne państwo opiekuńcze. Niemniej jednak sprawdzian powinien zostać przeprowadzony, zanim zostaną wysunięte wnioski odzwierciedlające porzucenie podstawowej wiary demokratycznej.

Autorstwo: James M. Buchanan

Tłumaczenie: Tomasz Kłosiński

Źródło zagraniczne: Cato-unbound.org

Źródło polskie: Mises.pl