

RYSZARD SOWIŃSKI

REALIZACJA REDYSTRYBUCYJNEJ FUNKCJI FINANSÓW PUBLICZNYCH ZA POMOCĄ SYSTEMU PODATKOWEGO*

Współczesne państwo, kierując się przesłankami interwencjonizmu stara się zmieniać naturalnie ukształtowaną strukturę dochodów i majątku obywateli. Finanse publiczne, stały się narzędziem takiej polityki. Redystrybucja następuje poprzez odpowiednie ukształtowanie wydatków publicznych, ale także realizowana jest poprzez konstrukcję systemu podatkowego. Ta funkcja podatków jest przedmiotem poniżej przedstawionej krytyki, ponieważ:

- jej cel i zakres nie jest przez jej zwolenników dostatecznie określony,
- jej realizacja obniża skuteczność spełniania podstawowej funkcji podatków - funkcji fiskalnej,
- przecenia się możliwość wpływania na rzeczywistość ekonomiczną za pomocą podatków,
- skutki realizacji funkcji redystrybucyjnej są odwrotne do zamierzonych - nie wpływa ona na poprawę warunków życia ludzi ubogich, a wręcz odwrotnie - pogarsza je.

Brak precyzyjnego określenia funkcji dystrybucyjnej i jej zakresu

Aby mówić o skuteczności osiągania celu, trzeba postawić najpierw pytanie o sam cel. Trudno jest znaleźć jednoznaczną odpowiedź na to pytanie w przypadku realizacji funkcji redystrybucyjnej za pomocą podatków.

"Funkcja redystrybucyjna polega na gromadzeniu środków finansowych przez określony fundusz (najczęściej budżetowy) i rozdzielaniu ich (wypłacie) określonym podmiotom"¹.

Szeroko pojmowana funkcja redystrybucyjna finansów publicznych obejmuje zarówno redystrybucję poziomą (a więc zmiany rozkładu dochodu i majątku podatników pod wpływem konstrukcji podatkowych) jak i redystrybucję pionową (a więc przepływy dochodu i majątku pomiędzy podatnikami a budżetem).

Zawężając pojęcie funkcji redystrybucyjnej, można mówić o dystrybucji w układzie poziomym. Poza niniejszymi rozważaniami pozostanie dystrybu-

* Autor uzyskał pierwsze miejsce w konkursie im. Kazimierza Kolańczyka na najlepsze prace magisterskie na Wydziale Prawa UAM w 1994 r.

¹ Eugeniusz Ruśkowski, Janusz Stankiewicz, *Finanse i prawo finansowe*, Białystok 1992.

cja pionowa - prowadząca do zapewnienia funduszy budżetowi państwa i przez to do realizacji jego zadań.

Na pytanie o cel redystrybucji podatkowej usiłuje w sposób precyzyjny odpowiedzieć Richard A. Musgrave definiując dystrybucyjną funkcję podatków jako: "Dostosowanie rozkładu dochodu i bogactwa w celu osiągnięcia stanu, który społeczeństwo uważa za 'właściwy' czy też 'sprawiedliwy'"².

Podobnie dystrybucyjną rolę rządu (a więc i finansów publicznych) pojmują C. V. Brown i P. M. Jackson³, uzasadniając jej potrzebę w następujący sposób: "Dystrybucja dochodu, bogactwa i dobrobytu może nie być w zgodzie z tym, co społeczeństwo uważa za społecznie sprawiedliwe. Źródło tej niesprawiedliwości może leżeć w pierwotnym ('original') rozkładzie uzdolnień lub może być związana ze sposobem w jaki są ustalane ceny tych zdolności". Autorzy stwierdzają również, iż: jednym z głównych założeń przy konstrukcji systemu podatkowego we współczesnym państwie dobrobytu jest wpływ podatków na dystrybucję dochodów"⁴. Campbell R. Mc Connell twierdzi, iż "System cen jest mechanizmem bezosobowym. Następstwem różnic w dochodach, które ten system może zwiększać, może być nierówność większa, niż życzy sobie tego społeczeństwo"⁵.

Są to próby ściślejszego określenia celu, jaki stawia się przed prawodawcą dokonując podziału dochodu i majątku obywateli na poziomie gromadzenia dochodów budżetowych. Pomimo to ujawnia cały szereg wątpliwości co do możliwości ustalenia kryteriów za pomocą których można dokonywać oceny skuteczności takiej polityki.

Takie sformułowania jak "społeczeństwo" czy też "uważa się" nie określają bliżej podmiotu, który ma określić cel redystrybucji, a także jej granice. W przypadku redystrybucji dochodów i majątku obywateli trudno także mówić o powszechnie panujących przekonaniach. Te bowiem zmieniają się z dużą częstotliwością, o czym świadczą chociażby wyniki wyborów.

Sformułowanie w rodzaju "społeczeństwo uważa"⁶ należy potraktować z dużą rezerwą i uznać za niezbyt udaną próbę definiowania podmiotu ustalającego cel dystrybucji, czy też jej zasadność. Osoby usiłujące "w imieniu" społeczeństwa wyrażać "jego" poglądy popełniają błąd polegający na tym, iż starają się reprezentować podmiot, który nie może mieć ani zdania, ani woli.

Podobnie rzecz ma się z terminem "sprawiedliwość społeczna". Odsyłając do pogłębionych rozważań na ten temat⁷ należy stwierdzić, iż termin ten nie jest ani zdefiniowany ani jednoznacznie rozumiany. Oznaczać może zarówno stan całkowitej równości dochodów i majątku według formuły "każdemu równo"⁸ jak również zgodę na istnienie naturalnych nierówności ekonomicznych pomiędzy ludźmi.

² Richard A. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, Londyn 1984, s. 9.

³ C. V. Brown & P. M. Jackson, *Public Sector Economies*, Blackwell, Oxford 1993.

⁴ Tamże, s. 387.

⁵ Campbell R. Mc Donnei, *Ekonomia*, Londyn 1987, s. 91.

⁶ R. A. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, Londyn 1984, s. 9.

⁷ Z. Ziemiński, *O pojmowaniu sprawiedliwości*, Lublin 1992.

⁸ Tamże, s. 102.

Kolejnym problemem dotyczącym funkcji redystrybucyjnej podatków jest brak określenia granic, których prawodawca nie powinien przekraczać. Najłatwiejszym do wyobrażenia jest stan całkowitej równości dochodów i majątku obywateli. Pomimo iż trudno spotkać współcześnie autorów postulujących takie rozwiązanie, to jednak rosące ciągle stawki podatkowe świadczą o czymś przeciwnym. Po drugiej wojnie światowej nie należały w świecie cywilizowanym do rzadkości przypadki opodatkowywania dochodów ponad 90-cio procentowymi stawkami. 98 procentowy podatek od dochodów z inwestycji w Zjednoczonym Królestwie jest tego drastycznym przykładem. W latach 70-tych stawki podatku dochodowego dochodziły w Wielkiej Brytanii do 83%⁹ a w Stanach Zjednoczonych, przed reformą 1964 roku sięgały 91%¹⁰. Stawki takie były i są wprowadzane przez osoby deklarujące poparcie dla gospodarki rynkowej. Brak określenia granic podatkowego egalitaryzmu sprawia iż jedyną dostrzegalną granicą wydaje się być stan całkowitej równości dochodów po opodatkowaniu¹¹.

Niezgodność funkcji redystrybucyjnej z innymi funkcjami podatków

Trudno jest efektywnie osiągać cele stawiane przed prawem, jeśli są one ze sobą sprzeczne. W przypadku realizacji przez system podatkowy funkcji redystrybucyjnej sprzeczność tego celu z innymi nie budzi wątpliwości. Istota podatku - zasilanie budżetu (funkcja fiskalna) zostaje zagrożona, gdy usiłuje się za jego pomocą osiągać inne cele. Z punktu widzenia skutecznej realizacji funkcji fiskalnej konstrukcja podatku powinna jak najmniej skłaniać do jego unikania. Dlatego najbardziej skuteczne (wydajne) będą podatki o niskich stawkach, powszechne a, co się z tym wiąże, nie przewidujące ulg i zwolnień. Podstawa opodatkowania musi być możliwa do precyzyjnego i łatwego określenia. Podatkiem, który w najlepszy sposób osiągać może cele fiskalne, wydaje się być podatek pogłówny¹². Tymczasem rozpowszechniony podatek dochodowy, za pomocą którego dokonuje się dystrybucji dochodów nie spełnia wymagań efektywności. Po pierwsze sama podstawa opodatkowania nie daje się precyzyjnie określić, przez co stwarza się możliwości jej skutecznego obniżania. Dochód jest pojęciem bardzo trudnym do zdefiniowania a tym bardziej do skwantyfikowania. Po drugie, progresywne i wysokie stawki sprawiają, iż podatnik w sposób uzasadniony czuje się pokrzywdzony i wyzyskiwany przez państwo. Stosowanie 30 - 40 procentowych stawek podatku dochodowego w okresie pokoju może być, pod względem uciążliwości, porównywane do XVII - wiecznej pańszczyzny.

Podobnie sprzeczności występują pomiędzy funkcją redystrybucyjną a stabilizacyjną. Stabilny system gospodarczy to taki system, który się rozwija. Progresywne opodatkowanie niszczy motywację do twórczej działalno-

⁹ J. Gilder, *Bogactwo i ubóstwo*, Warszawa 1989, s. 183.

¹⁰ Dornbush, Fisher, *Macroeconomics*, Londyn 1984.

¹¹ Próbę określenia optymalnego rozkładu dochodów i majątku podjęta w Wielkiej Brytanii rozwiązana w 1980 roku Królewska Komisja d/s Dystrybucji Dochodu i Majątku (Brown, s. 387).

¹² Patrz: odmienny pogląd na ten temat, A. Komar, *Finanse Publiczne*, PWE, Warszawa 1994, s. 1.

sci, niszczy ducha przedsiębiorczości a przez to zagraża, stabilności systemu. Należy również pamiętać o tym, że państwo manipulujące dochodami obywateli stanowi zagrożenie ich wolności. Jest to również poważne zagrożenie dla stabilności systemu. Cichy bunt podatkowy polegający na nielegalnej, a przecież uzasadnionej i pożytecznej działalności gospodarczej w tzw "szarej strefie" jest tego wymownym przykładem.

Próby osiągnięcia celów pozafiskalnych (poprzez np. system zwolnień i ulg, progresywne i wysokie stawki) zachęcają, a czasami zmuszają podatników do koncentracji wysiłków nie na mnożeniu swojego bogactwa, lecz na próbach jego utrzymania.

Niska skuteczność redystrybucji podatkowej

Ocena skuteczności prawa w tym przypadku jest trudna, bowiem prawo styka się tu ze światem realnym, do którego oceny powołani są raczej ekonomiści. Nawet przy najbardziej zaawansowanych metodach ekonomicznych nie da się precyzyjnie ocenić rozmiarów i skutków redystrybucji, bowiem mamy tu do czynienia z pojęciami niekwantyfikowalnymi. Trudno zmierzyć rozmiar satysfakcji, ująć w liczby wyrzeczenia. Nie wydaje się także możliwym dokładne przewidzenie procesów alternatywnych (co by było gdyby...).

W związku z niemożliwością stworzenia odpowiednich modeli nie można porównywać świata rzeczywistego, w którym prowadzi się politykę redystrybucji, ze światem hipotetycznym, który nie istnieje, ale który istniałby gdyby takiej polityki nie prowadzono - nie można przewidzieć, jak taki świat by wyglądał.

Na pytanie o to, czy progresja podatkowa, będąca głównym narzędziem modyfikacji struktury dochodu i majątku podatnika rzeczywiście przyczynia się do takich zmian należy odpowiedzieć w zasadzie twierdząco.

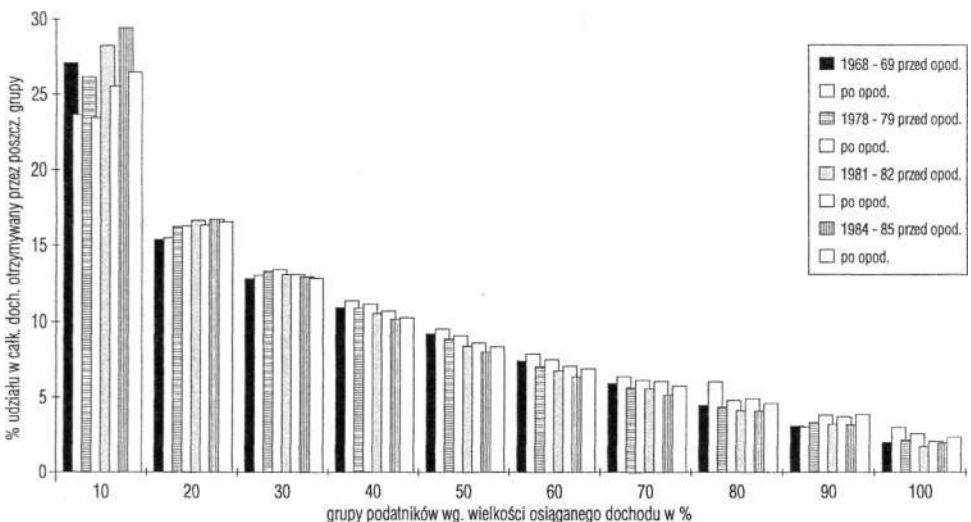
Nie ma jednak jasnej odpowiedzi na pytanie w jakim stopniu progresywne podatki zaburzają naturalną strukturę dochodu i majątku.

Podział na podatki pośrednie i bezpośrednie według kryterium przezrucalności ich ciężaru nie znajduje potwierdzenia w rzeczywistości. Przerzucanie ciężaru podatkowego na inne podmioty występuje zarówno w przypadku podatków obrotowych jak i dochodowych. Progresja stawek podatkowych w tym drugim przypadku powodować może progresję cen pracy opodatkowanych wyższymi stawkami podatników. Skutkiem tego może być nie tyle wyrównanie poziomu dochodów, co ich większa dywersyfikacja. Z punktu widzenia przedsiębiorcy podatek jest częścią kosztów prowadzonej działalności a interesującym go rodzajem zysku jest jedynie poziom wymiernych korzyści z przedsięwzięcia. Godzina pracy prawnika jest warta o wiele więcej niż godzina pracy robotnika między innymi dlatego, iż wkalkulowany jest w nią często 45 procentowy podatek dochodowy. Zwiększenie stawki podatkowej powodować musi przede wszystkim zwiększenie ceny pracy, zgodnie z podstawowym prawem ekonomii głoszącym iż człowiek dąży do zwiększenia osiąganej satysfakcji.

O ile w krótkim okresie i w pojedynczych przypadkach w wyniku zmian w systemie podatkowym następuje zmiana struktury dochodów i majątku, to w długim okresie mechanizm cen i płac dąży do przywrócenia natural-

nych proporcji. Proporcje te wyznacza pracowitość, wiedza i umiejętności a nie decyzje inżynierów społecznych. Gdyby zawody prawnicze obłożyc 90 procentowym podatkiem dochodowym, to można przewidzieć, że w krótkim okresie czasu prawnicy ograniczą swoje dochody netto. Ale w długim okresie czasu spodziewać się należy 9 - 10-ciokrotnego wzrostu cen ich usług, który przywróci osiągną wcześniej poziom satysfakcji.

Przykładem niskiej efektywności polityki redystrybucji podatkowej mogą być dane przytoczone poniżej. W czterech okresach porównawczych przedstawiono procentowy udział w całkowitych dochodach (oś Y) grup podatników osiągających różną wysokość dochodów (oś X pokazuje przedziały procentowe). Dane dotyczące Wielkiej Brytanii wskazują, iż pomimo osiągania w krótkim okresie nieznacznego efektu redystrybucyjnego, w długiej perspektywie czasu dywersyfikacja dochodów pozostaje bez większych zmian. W Wielkiej Brytanii od końca wojny obserwować można zwiększenie różnic w dochodach. Deklarowana polityka likwidowania różnic nie przynosi rezultatów. Grupami w mniejszym stopniu uczestniczącymi w podziale dochodu narodowego jest górne 1% na skali dochodów i dolne 50% podatników. Procesowi temu towarzyszy również rosnąca dysproporcja w majątku podatników. Pierwszy proces jest wywołany między innymi bezrobociem oraz rosnącym uzależnieniem biedniejszych podatników od świadczeń socjalnych (na co duży wpływ musi mieć karzący za aktywność system podatkowy). Drugi proces świadczy między innymi o ucieczce od inwestowania w produkcję w kierunku inwestycji w majątek¹³. Zastanawia również fakt, iż w klasyfikacji według procentu całkowitych dochodów osiąganego przez 10% najlepiej zarabiających podatników Szwecja czy Francja zajmują wyższą pozycję (28,1 i 26,4%) niż na przykład Stany Zjednoczone czy Japonia (23,3 i 22,4%). W biednych krajach dochody są z reguły bardziej nierówne niż w krajach bogatych¹⁴.



¹³ Jerzy Gilder opisując skutki 98 procentowego podatku od dochodów z inwestycji pisze między innymi o ostentacyjnych zakupach drogich samochodów i demonstrowaniu luksusu poza granicami Królestwa, Gilder, s. 183.

¹⁴ Schiller, *The Economy Today*, Nowy Jork 1989, s. 805.

Brak kontroli nad poziomem realnych dochodów musi skłonić państwo do podejmowania coraz bardziej drastycznych i daleko idących ingerencji w mechanizmy gospodarki kapitalistycznej. Istnieją dwa rozwiązania problemu braku kontroli nad realnymi dochodami: ciągłe zmiany systemu podatkowego dokonywane wówczas, gdy ceny i płace zaczynają wyrównywać utracone korzyści lub kontrola mechanizmu cen i płac. Powojenna historia dostarcza dowodów na to, iż państwo ucieka się do tego typu działań.

Negatywne skutki redystrybucji dla podatników o niższych dochodach

Pogłębiona analiza skutków polityki redystrybucji dochodów i majątku obywateli prowadzi do przekonania, iż jej ofiarami stają się głównie ci, którzy mieli być jej beneficjentami.

Zjawisko przeczulności ciężaru podatkowego sprawia, iż rzeczywiste obciążenie obywateli powinno kształtować się na wyrównanym poziomie. Obciążenia tego nie da się jednak dokładnie zmierzyć - pośrednie konsekwencje opodatkowania są najczęściej niedostrzegalne.

Trudno jednoznacznie orzec, jaką część ceny stanowią podatki obciążające producentów. Fakt zwiększenia ciężaru podatkowego jakiejś grupy podatników musi wyrzucić bezpośredni lub pośredni wpływ na poziom cen każdego produktu czy usługi wytworzonej w danym systemie.

Ujmując modelowo rzeczywistość ekonomiczną można postawić tezę, iż w stabilnym systemie podatkowym, obciążenie przeciętnego obywatela będzie podobne bez względu na to, czy obowiązującym podatkiem będzie podatek dochodowy czy też ryczałtowo określone pogłówne. Mechanizm cen i płac musi w długim okresie dążyć do zniweczenia skutków progresywnego opodatkowania dochodu. Skutki redystrybucji, jak już była o tym mowa mogą następować tylko wtedy, gdy system podatkowy zmienia się szybciej niż reaguje na te zmiany mechanizm cen i płac, chyba, że sam ten mechanizm jest kontrolowany przez państwo.

Jeżeli celem redystrybucji podatkowej ma być poprawa sytuacji ludzi ubogich, to należy stwierdzić, że cel ten nie może zostać w ten sposób osiągnięty. Poprawa sytuacji ubogich może nastąpić tylko poprzez rozwój gospodarczy a ten może być przez redystrybucję jedynie hamowany. Współczesny podatnik nie zawdzięcza większego (w porównaniu z poprzednimi pokoleniami) dobrobytu faktowi, iż wielkość obciążeń podatkowych spada - dzieje się dokładnie odwrotnie. Zawdzięcza to rozwojowi gospodarczemu ostatnich dziesiątek i setek lat. Rozwój ten był możliwy między innymi dzięki temu, iż przedsiębiorcy nie byli karani progresywnymi podatkami za swoje wysiłki. Osłabienie tempa rozwoju gospodarczego idzie w parze ze wzrostem ingerencji państwa w podział dochodów obywateli. Skutkiem takiej działalności dla przyszłych pokoleń może być jedynie pogorszenie warunków życia - a to jest skutek dokładnie odwrotny od zamierzonego.

Pod pozorem realizacji redystrybucyjnej funkcji podatków państwo ukrywa wzrost ogólnych obciążeń podatkowych. Wraz ze wzrostem stawek dla

wyższych dochodów nie następuje współmierne obniżanie stawek niższych. Uboższym podatnikom pozostaje jedynie obserwowanie wzrostu cen, poprzez które dokonuje się ponowna redystrybucja dochodów, tym razem na korzyść osób lepiej sytuowanych.

Potrzeba realizacji funkcji redystrybucyjnej poprzez system podatkowy jest mitem. Jego skutkiem jest zawiły, zniechęcający do tworzenia bogactwa system podatkowy oraz upadek autorytetu prawa. Jest też dowodem na brak wiary w działanie mechanizmów systemu kapitalistycznego, który umożliwił narodom Europy i Ameryki osiągnięcie najwyższego poziomu rozwoju gospodarczego. Jerzy Gilder stwierdza, iż "Jedną z mało zbadanych tajemnic historii społecznej jest wrogość społeczeństwa do swych największych dobroczyńców, producentów bogactwa".

Zwolennicy redystrybucji dochodów nie dostrzegają, że alternatywą dla dynamicznego rozwoju nie jest "umiarkowany rozwój z zachowaniem sprawiedliwości społecznej" lecz upadek gospodarczy i cywilizacyjny.

REALISATION OF THE RE-DISTRIBUTIVE FUNCTION OF PUBLIC FINANCES USING THE TAXATION SYSTEM

S u m m a r y

The state today is trying to change the structure of its people's income and property shaped spontaneously in the recent years. One of the ways to perform such re-distribution is the implementation of a budgetary revenues system. Such a function of taxes is subject to various criticisms because: 1). its purpose and scope has not been adequately determined by its followers; 2). its realisation weakens the efficiency of the basic, i.e. fiscal function of taxes; 3). the role of tax policy in the influencing and shaping the economic reality is often overestimated; 4). the effects of the re-distributive function are inverse to the intended ones, i.e. they do not improve the living conditions of the poor population, but on the contrary, the poverty of the poor deepens expands.

INFORMACJA O PODYPLOMOWYM STUDIUM PRAWA PRACY

Podyplomowe Studium Prawa Pracy przy Wydziale Prawa i Administracji UAM prowadzi w roku akad. 1994/95 Studium Inspekcji Pracy oraz Studium Ogólne. Oba studia mają odrębne programy i odmienne zasady finansowania. Zajęcia na obu studiach odbywają się w formie trzydniowych zjazdów (piątek, sobota, niedziela) organizowanych raz lub dwa razy w miesiącu.

Studium Inspekcji Pracy powstało na zasadach ustalonych przez Państwową Inspekcję Pracy, która kieruje kandydatów na Studium (w roku bieżącym 60 inspektorów pracy z wykształceniem prawniczym) oraz podaje wykaz zagadnień, pod kątem których opracowano harmonogram zajęć. Tematyka zasadnicza koncentruje się wokół układów zbiorowych pracy i ich rejestracji, innych porozumień (zwłaszcza płacowych) o zbliżonym charakterze, nowelizacji kodeksu pracy oraz innych problemów prawa pracy. Państwowa Inspekcja Pracy ponosi koszty uczestnictwa.

*

W ramach organizacyjnych Podyplomowego Studium Prawa Pracy działa w roku akad. 1994/95 25-osobowe Studium Ogólne prowadzone na tradycyjnych zasadach według ustalonego przez kierownictwo Studium programu obejmującego aktualne zagadnienia prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, a w szczególności: zagadnienia ogólne prawa pracy (z uwzględnieniem nowelizacji k.p.); prawo stosunku pracy, uprawnienia kierownicze pracodawcy a dyspozycyjność i podporządkowanie pracowników; zbiorowe prawo pracy, negocjacje, procedury negocjacyjne w strajkach i rokovaniach zbiorowych, indywidualne spory ze stosunku pracy i ich rozstrzyganie; ochrona pracy; organizacja i formy działania służb pracowniczych; spółdzielcze prawo pracy; prawo służby państwowej; prawo socjalne (w tym międzynarodowe) i polityka społeczna, aktualne zagadnienia prawa ubezpieczeń społecznych i pomoc społeczna.

Oprócz profesorów z Katedry Prawa Pracy zajęcia prowadzą również sędziowie Sądu Najwyższego, praktycy ZUS i Państwowej Inspekcji Pracy oraz wykładowcy zagraniczni.

Studium Ogólne przeznaczone jest dla osób z wykształceniem wyższym (nie tylko prawniczym) i ma zasięg ogólnokrajowy. Warunkiem przyjęcia na Studium jest złożenie wniosku, przedłożenie dyplomu ukończenia szkoły wyższej oraz pokrycie kosztów uczestnictwa. Roczna opłata wynosić będzie ok. 1000 zł z możliwością uiszczenia zapłaty w dwóch ratach.

Zgłoszenia na Studium Ogólne przyjmować będzie Sekretariat Studium od 1 lipca do 20 września 1995 r.

Informacji udziela:

Sekretariat Podyplomowego Studium Prawa Pracy
Uniwersytet im. A.Mickiewicza
ul. Św. Marcin 90; 61-809 Poznań
pok. 317, tel. 536-251 wewn. 213