RUCH PRAWNICZY, EKONOMICZNY I SOCJOLOGICZNY
Rok XLVII — zeszyt 2 — 1985

ANDRZEJ GOMUŁOWICZ

POLITYKA FINANSOWA PAŃSTWA WOBEC RODZINY
(wybrane zagadnienia)

Współczesne państwo socjalistyczne nie może nie zajmować się zjawiskami finansowymi, które zawsze wpływają na warunki życia i rozwój społeczeństwa, a tym samym na warunki życia i rozwój rodziny[1]. Także w Polsce, tak doniosłych zagadnień nie pozostawia się własnemu, nie kontrolowanemu biegowi. Wprost przeciwnie, państwo świadomie kształtuje określony układ spraw finansowych, nadając mu przez to formę polityki zmierzającej do realizacji określonych zadań społeczno-gospodarczych w stosunku do rodziny.

Ten ogólny, społeczno-gospodarczy cel, określa się perspektywicznie, jako stałą dążność do coraz lepszego i maksymalnego zaspokajania potrzeb rodziny[2]. Zatem, państwo zobowiązuje się do takiego zespołu działań, które pozwalają cel ten osiągnąć. W miarę elastyczne określenie stopnia zaspokojenia potrzeb rodziny zapewnia dużą swobodę manewru, a jednocześnie może uzasadniać realizację tych potrzeb w coraz to bardziej odległej perspektywie.

Relatywizacji potrzeb rodziny dokonuje się w stosunku do aktualnego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. Oznacza to, że potrzeby te są zaspokajane do wysokości aktualnych możliwości pań-

[1] Zob. na ten temat szerzej W. Łączkowski, *Polityka finansowa w PRL,* Poznań 1974, s. 31 - 32 oraz tego autora, *Budżetowe i kredytowe metody kształtowania decyzji,* Warszawa 1978, s. 143 i n. Por. także M. Weralski, *Socjalistyczne instytucje finansowe,* Warszawa 1973, s. 22 - 65.

[2] Zob. J. Piasny, *Konsumpcja w teorii i praktyce gospodarki socjalistycznej,* Warszawa 1971, s. 9 oraz 337; M. Pohorille, *Refleksje nad modelem spożycia,* Ekonomista 1969, nr 2, s. 303. Na ten temat także R. Zabrzewski, *Społeczno-ekonomiczne aspekty konsumpcji indywidualnej w Polsce,* Warszawa 1974, s. 5, pisząc „w marksistowskiej literaturze ekonomicznej cel społecznej gospodarki socjalistycznej został sformułowany jako maksymalne zaspokojenie materialnych i kulturalnych potrzeb całego społeczeństwa, poszczególnych jego grup i jednostek" oraz dalej „w socjalizmie jest możliwe pełniejsze aniżeli w kapitalizmie zaspokojenie tych potrzeb. Zależy to zasadniczo od wielkości wytworzonego dochodu narodowego".

stwa, możliwości ograniczonych barierą produkcji szeroko rozumianych dóbr konsumpcyjnych[3].

Państwo ustala proporcje podziału dochodu narodowego na części: akumulowaną i konsumowaną. W części dochodu narodowego przeznaczonego do konsumpcji, dokonuje się dalszych podziałów wedle różnych kryteriów; według sposobu konsumpcji — zbiorowo lub indywidualnie, według określonych kręgów ludności — zatrudnieni w sferze produkcji materialnej, zatrudnieni w dziedzinie usług niematerialnych, ludność nie zdolna do pracy lub nie mogąca pracować z innych przyczyn[4].

Jasne staje się więc, że to nie w dziedzinie finansów kształtują się ogólne cele polityki państwa wobec rodziny, finanse dostarczają jedynie państwu swoiście rozumianych narzędzi finansowych służących osiąganiu tych celów. Nie są to oczywiście jedyne narzędzia, muszą być zatem tak dobrane, aby pozostawały w zgodzie z oddziaływaniem innych środków.

Zróżnicowanie socjalne rodzin w Polsce spowodowane jest m. in. spadkiem dochodów realnych, wzrostem cen, wyczerpywaniem się oszczędności. Brak możliwości utrzymania standardu życiowego na danym poziomie, a więc spadek stopy życiowej czyni problem polityki finansowej wobec rodziny szczególnie aktualnym.

Najbardziej wyraziście rysuje się obraz polityki finansowej w tym zakresie, gdy kreśli się go w kontekście kształtowania wysokości funduszu nabywczego rodziny[5]. Fundusz ten kształtowany jest przez cały zespół — znajdujących wzajemne uwarunkowanie — czynników finansowych, takich jak: wynagrodzenia, świadczenia społeczne (renty, emerytury, stypendia, zasiłki), podatki (pośrednie i bezpośrednie), opłaty, cła, ceny, kredyty, wkłady oszczędnościowe.

Wszystkie wspomniane czynniki finansowe, znajdują swoje odzwierciedlenie w bilansie pieniężnych dochodów i wydatków ludności; oznacza to, że są przez państwo planowane. Podstawowym celem dla którego sporządza się ten plan finansowy jest zapewnienie równowagi rynkowej. Zapewnienie tej równowagi jest nieodzowne dla prawidłowego funkcjo-

[3] Patrz np. A. Gomułowicz, *Model konsumpcji socjalistycznej,* Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1974, z. 4, s. 86 i n.

[4] S. Bolland, *Wstęp do nauki finansów,* Warszawa 1979, s. 90 i n. Wyjaśnić należy, że ten zasadniczo uproszczony schemat podziału dochodu narodowego nie budzi wątpliwości. Dyskusje zaczynają się, gdy chodzi o skonkretyzowanie wielkości omawianych proporcji. Jest to jednak zagadnienie odrębne, które nie może być tu szerzej rozwinięte. Na tendencje rozwojowe jakie rysują się w tym zakresie w Polsce wskazywał m. in. M. Weralski, *Polityka budżetowa,* Warszawa 1971, s. 43.

[5] W. Łączkowski *(Polityka,* s. 31) pisał: „Punktem wyjścia dla polityki finansowej wobec ludności są ogólne przewidywania, prognozy, pozwalające w przybliżeniu określić, jak kształtować się będzie struktura wydatków w stosunku do dochodów. Przewidywania takie ujmowane są w planie analitycznym zwanym bilansem pieniężnych dochodów i wydatków ludności".

nowania rynku jako mechanizmu planowego podziału środków spożycia pomiędzy indywidualnych konsumentów (rodziny).

Globalną wartość towarów przeznaczonych na spożycie indywidualne, a więc ich rynkową podaż, określa bilans tworzenia i podziału dochodu narodowego. Do podaży tej należy dostosować globalny popyt ze strony konsumentów indywidualnych, czyli ich globalny fundusz nabywczy[6]. A kształtowanie poziomu tego funduszu nabywczego należy do zadań polityki finansowej.

Państwo kształtuje fundusze nabywcze rodzin, przez odpowiedni układ swych dochodów, albo też przez dokonywanie wydatków na stosowne cele. Najczęściej stosuje obie formy łącznie[7].

Planując przewidywane wydatki pieniężne rodziny, ustala się najpierw wydatki nie związane z nabyciem towarów. Należą tu przede wszystkim podatki, opłaty, cła, inne świadczenia pieniężne na rzecz budżetu, a także wydatki na zakup usług niematerialnych skomercjalizowanych oraz przewidywany przyrost wkładów oszczędnościowych i lokat na rachunkach bankowych. Zakup usług absorbuje część dochodów pieniężnych rodziny, czyli zmniejsza jej popyt na dobra materialne. W tym samym kierunku działa przyrost zasobów pieniężnych ludności[8].

W wyniku tych działań, dochody pieniężne rodziny w określonej części zostają uszczuplone, pozostała część stanowi fundusz nabywczy i przejawia się na rynku jako efektywny popyt. Popyt ten powinien znajdować pokrycie w podaży towarów przeznaczonych do sprzedaży rynkowej, często jest on korygowany przez odpowiedni układ cen[9].

Szczególną formą polityki finansowej wobec rodziny są wydatki ponoszone przez państwo na rzecz konsumpcji zbiorowej[10]. Motywy wprowadzenia tej formy konsumpcji są wielorakie. Niepoślednie znaczenie ma tu fakt, że w ten sposób można łagodzić dysproporcje w spożyciu w skali całego społeczeństwa. Z uwagi na niedostateczny poziom indy-

[6] Zob. S. Bolland, *Wstąp do nauki,* s. 160.

[7] M. Weralski, *Podatkowe i pozapodatkowe formy regulowania dochodów ludności pracującej,* Finanse 1974, nr 6, s. 9 i n.

[8] Zwłaszcza w formach zorganizowanych, odznaczających się większą stabilnością.

[9] Zob. szerzej na ten temat H. Maj, B. Włoszczowski, *Założenia reformy cen a praktyka ustalania cen umownych i regulowanych,* Finanse 1983, nr 2, s. 43. Por. także Z. Fedorowicz, *Polityka i system cen,* Finanse 1983, nr 3, s. 2 i n.

[10] M. Weralski *(Podatkowe i pozapodatkowe,* s. 4) stwierdza: „udział ludności w konsumowanej części dochodu narodowego występuje zarówno jako konsumpcja indywidualna jak i konsumpcja zbiorowa" i dalej konkluduje, że rodzina znalazła się pod szczególną opieką socjalistycznego państwa i dlatego, zaspokajanie określonych potrzeb zostaje uznane przez organy państwowe (znajdujące oparcie w odczuciu społecznym) za tak istotne ze względów społecznych, że nie zostaje ono pozostawione decyzji jednostki, lecz staje się troską państwa.

widualnych funduszy nabywczych rodzin, konsumpcja zbiorowa może być koniecznością. Ponadto gdy dochody realne nie są zbyt wysokie, rodzina stara się zaspokoić tzw. potrzeby podstawowe. Może więc ograniczać wydatki np. na ochronę zdrowia, oświatę, naukę, kulturę, wypoczynek. Gdyby w takim przypadku państwo nie zapewniło zaspokojenia tych potrzeb własnymi środkami, ujawniłyby się bardzo negatywne skutki społeczne. Dlatego z uwagi na realizację ogólnospołecznych preferencji w spożyciu działanie takie jest pożądane. Ma ono zaspokoić — generalnie rzecz ujmując — potrzeby o szczególnej doniosłości dla całego społeczeństwa, co w perspektywie będzie miało decydujące znaczenie dla dalszego rozwoju kraju. Z pewnych form konsumpcji zbiorowej, korzysta się w sposób bezpośredni (ochrona zdrowia, oświata, nauka, kultura, wypoczynek), z innych zaś tylko pośrednio (administracja, obronność kraju, ład i porządek wewnętrzny).

O znaczeniu konsumpcji zbiorowej dla rodziny, świadczy przede wszystkim poziom kosztów przeznaczonych na finansowanie tych potrzeb, w których rodzina ma wymierny i bezpośredni udział.

A teraz gdy chodzi o wyjaśnienie źródeł finansowania konsumpcji zbiorowej.

Stosowany jest tu — ujmując zagadnienie schematycznie — swoisty dobór źródeł dochodów: z własnej gospodarki państwa oraz z udziałów w dochodach innych podmiotów, poprzez ich obciążenie na rzecz państwa. Państwo socjalistyczne jest w posiadaniu środków produkcji i dlatego też niejako samo, bezpośrednio przejmuje dochód powstający w toku produkcji opartej na tych środkach. Można więc powiedzieć — stosując skrót myślowy — że ma własne dochody. Wytwory tej produkcji przekazywane są odpłatnie (ceny) ludności. W tej odpłatności mieści się nie tylko zwrot kosztów produkcji, lecz także pewna nadwyżka, która jest jednym ze źródeł funduszów państwa, zużywanego na cele ogólnospołeczne (konsumpcja zbiorowa). Ta nadwyżka, niezależnie od tego jak się ją nazwie, faktycznie pokrywana jest z indywidualnych dochodów ludności, można więc powiedzieć, że jest ona takim samym obciążeniem jak podatek.

Podatki jako forma regulowania przez państwo wysokości funduszu nabywczego rodziny, mają znaczenie szczególne[11] Zapłata każdego podatku z punktu widzenia możliwości zaspokajania indywidualnych potrzeb rodziny uszczupla je, z punktu widzenia zaś państwa podatki wpływając do budżetu umożliwiają zaspokajanie potrzeb ogólnych, społecznych.

[11] Por. M. Weralski, *Kierunki reformy polskiego systemu podatkowego,* Warszawa 1960 s. 57 i n. oraz tegoż autora: *Opodatkowanie ludności w socjalizmie* (szkic porównawczy) Finanse 1977, nr 7 - 8, s. 1 i n. i *System opodatkowania ludności w poszczególnych państwach socjalistycznych,* Finanse 1977, nr 7-8, s. 51 i n.

Polityka podatkowa nie może więc prowadzić do usuwania podatków, lecz do takiego ich stanowienia i ułożenia wzajemnych między nimi stosunków, aby lepiej spełniły swoje znaczenie, tj. nie tylko nie obniżały stopy życiowej podatnika, lecz przeciwnie, w miarę możności przyczyniały się do jej stałego podnoszenia.

Podatki ponoszone przez rodzinę zmniejszają jej zdolności nabywcze. Zadaniem polityki podatkowej jest więc tak pokierować biegiem spraw, aby zmniejszenie owej zdolności nie było jednakowo odczuwane przez każdą rodzinę. „Odczucie" to należy różnicować, tzn. rozłożyć obciążenie podatkowe w zależności od motywów i preferencji uznanych przez państwo w tej dziedzinie za ważkie [12].

System podatkowy, a szczególnie jego układ, rodzaje i zespoły danin publicznych, wyznacza oczywiście ustrój społeczno-gospodarczy i polityczny.

Byłoby błędem, doszukiwać się wpływu na kształtowanie funduszy nabywczych rodzin, tylko wśród tych podatków, które mają charakter bezpośredni[13] i dotyczą wyłącznie ludności. Opodatkowanie gospodarki nieuspołecznionej oraz niektóre podatki od jednostek gospodarki uspołecznionej ujawniają swoje społeczne następstwa w sferze funduszy nabywczych rodzin. Mechanizm systemu finansowego bowiem umożliwia przerzucenie podatku w cenie na konsumenta i to zarówno przez gospodarkę uspołecznioną jak i sektor drobnej wytwórczości.

Polityka podatkowa prowadzona wobec tych podmiotów, pozornie omija ludność, faktycznie jednak wywiera o wiele większy wpływ na wysokość funduszy nabywczych, aniżeli cały zespół podatków bezpośrednich. Zwrócić więc należy uwagę na związek jaki istnieje pomiędzy zjawiskami opodatkowania tych podmiotów a poziomem życia ludności.

W świetle socjalistycznych założeń sprawiedliwości społecznej, uznaje się, że słuszna i w pełni uzasadniona jest dyskryminacyjna polityka podatkowa państwa w odniesieniu do dochodów pochodzących z kapitału i działalności gospodarczej prowadzonej na własny rachunek [14]. Wobec podatników stosuje się wysokie opodatkowanie poprzez odpowiednie kształtowanie podstawy podatku i stawek podatkowych. Przyjmuje się, że wysokie obciążenie podatkowe dotyczy wyłącznie podatników. Jednak

[12] M. Weralski, *Podatkowe i pozapodatkowe,* s. 4.

[13] Dlatego też, za słuszny uznać trzeba pogląd W. Łączkowskiego, który stwierdza: „Najskuteczniejszymi środkami kształtującymi działalność finansową ludności są reglamentowane przez państwo płace oraz ceny. Te dwa czynniki przesądzają o wielkości dochodów i o sposobach gospodarowania. Państwo socjalistyczne dysponując **tymi dwoma regulatorami podziału dochodu narodowego mogłoby nawet** zrezygnować z innych instrumentów takich jak na przykład podatki, opłaty, cła itp. Reglamentacja płac i cen powoduje, że inne metody, a zwłaszcza metody podatkowe są mało skuteczne" *Polityka,* s. 31. Por. M. Weralski, *Popodatkowe,* s. 1 i n.

[14] Zobacz szerzej na ten temat M. Weralski, *Pozapodatkowe,* s. 4.

zagadnienie to jest o wiele bardziej złożone i należy je rozpatrywać w kontekście działania mechanizmów rynkowych, a przede wszystkim tzw. wolnego rynku, gdzie ceny kształtują się pod wpływem popytu i podaży.

Restrykcyjna polityka podatkowa powoduje podrożenie towarów i usług na tym rynku, albowiem producent przerzuca wysokie koszty podatku w cenie na konsumenta[15]. Jest to tym łatwiejsze jeśli z uwagi na pewien układ gospodarczy istnieje wyłącznie rynek producenta, a nie ma rynku konsumenta, tzn. jeśli producent zajmuje pozycję monopolistyczną, tak pod względem produkcji, jak i konkurencji.

Te zjawiska można obserwować ilekroć np. zwiększa się progresja w podatku wyrównawczym[16], bądź też gdy wzrastają stawki podatku obrotowego i dochodowego.

Przy wzroście cen, relatywnie obniża się oczywiście fundusz nabywczy wielu rodzin. To powoduje, że powiększają się różnice socjalne, a towarzyszy temu przekonanie społeczne, że państwo stwarza warunki do nadmiernego, bezzasadnego bogacenia się. Niezadowolenie społeczne uzewnętrznia się m. in. w żądaniu silniejszego obciążenia podatkowego sektora gospodarki nieuspołecznionej. Powstaje błędne koło. Ludność bowiem nie może zrezygnować z towarów i usług pochodzących z tego sektora, a towary te i usługi będą tym droższe im wyższe będą m. in. podatki płacone przez ich wytwórców[17].

Jest to prawda oczywista, albowiem mechanizmu funkcjonowania praw ekonomicznych nie da się z rynku wyrugować.

Dążenie do nadmiernego egalitaryzmu powoduje narastanie — niesłusznego zapewne przekonania — że podstawowym zadaniem polityki podatkowej w stosunku do gospodarki nieuspołecznionej, jest zabieranie dochodu tym, którzy go posiadają.

Jak zatem regulować dochody drobnej wytwórczości, aby nie rodziło to negatywnych następstw w sferze wpływu na kształtowanie funduszy nabywczych rodzin?

Można zaproponować, ażeby zamiast nie zawsze skutecznych metod podatkowych, częściej posługiwać się konkurencją. Konkurencja może stanowić formę regulatora dochodów drobnej wytwórczości wespół z systemem podatkowym. Jeśli towary i usługi świadczone przez jednostki gospodarki uspołecznionej będą konkurencyjne wobec tychże towarów i usług jednostek gospodarki nieuspołecznionej to tym ostatnim niezwykle trudno będzie przerzucić koszty związane z podniesieniem stopy po-

[15] Patrz np. Z. Jaśkiewicz, *Teoria akcyzy w Polsce Ludowej,* Sopot 1963, s. 34 i n.

[16] Na prawidłowości te zwraca uwagę A. Komar, *Założenia podatku wyrównawczego,* Poznań 1973.

[17] Por. R. Skarżyński, *Polityka podatkowa wobec indywidualnego rzemiosła,* Finanse 1981, nr 12.

datkowej na konsumenta. Technicznie w dalszym ciągu będzie to możliwe, tylko zbyt tych towarów, właśnie z uwagi na konkurencyjność towarów i usług — w kontekście porównywalności cen — może być utrudniony.

Praktyka życia gospodarczego dowodzi, że zmiany w tym zakresie dokonują się niezwykle powoli. Częściej, zamiast regulować dochody drobnej wytwórczości konkurencją na rynku, sięga się do metod wyłącznie podatkowych, oczekując od właścicieli zakładów rzemieślniczych samorzutnego ograniczenia wysokości swych dochodów. Na taką reakcję nie można liczyć, wszak maksymalizacja dochodów jest głównym motywem podjęcia działalności gospodarczej na własny rachunek. Swoistym paradoksem — gdy chodzi o następstwa restrykcyjnej polityki wobec sektora gospodarki nieuspołecznionej — jest to, że faktyczny ciężar tej polityki odczuwa tylko ta część społeczeństwa, która dokonuje zakupu towarów i usług obłożonych wyższą stopą podatkową.

Istotny wpływ na standard życiowy rodziny wywiera także podatek pośredni, tzn. podatek obciążający dochód w chwili jego wydawania, inaczej mówiąc obciążający konsumpcję. W Polsce jest nim podatek obrotowy od jednostek gospodarki uspołecznionej[18]. Jego stawki mają charakter cenotwórczy i uwzględniane są jako element kalkulacyjny przy ustalaniu cen produktów.

Podatek pośredni jest w rzeczywistości najbardziej powszechnym podatkiem pobieranym od ludności, przede wszystkim dlatego, że systematycznie rozbudowuje się przedmiot opodatkowania. Zakres opodatkowania konsumpcji rodzin jest więc nieporównywalny z jakimkolwiek innym pobieranym od nich podatkiem.

Problem podatku obrotowego to jednocześnie zagadnienie o wielkiej doniosłości dla polityki społecznej. Zwiększenie bowiem wydajności

[18] W literaturze prawno-finansowej zwraca się uwagę, że jest to bardzo złożone zjawisko ekonomiczne i prawne. Nie ulega wątpliwości, że podatek obrotowy, w warunkach regulowania cen przez organy państwowe, nie może być w socjalizmie traktowany równorzędnie z pośrednim opodatkowaniem konsumpcji w ustroju kapitalistycznym. Nie można jednak równocześnie negować ścisłego związku podatku obrotowego, opłacanego przez przedsiębiorstwa socjalistyczne, **z cenami** produktów. Szerzej na ten temat wypowiada się M. Weralski, *Kierunki reformy polskiego systemu podatkowego,* Warszawa 1960, s. 92 - 102. Zob. także na *ten* temat: L. Kurowski, O *potrzebie reform w prawie podatkowym,* Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 1956, nr 10, s. 385; L. Adam, O *niektórych problematycznych elementach naszego systemu finansowego,* Finanse 1957, nr 3, s. 42; L. Jankowiak, ***Rozwój podatku obrotowego od gospodarki uspołecznionej w Polsce,*** **Zeszyty Naukowe** WSE w Poznaniu 1958, nr 4, s. 175; T. Kierczyński, O *charakterze podatku* ***obrotowego,*** **Finanse 1959,** nr **6,** s, 40; **J.** Chechliński, Z *zagadnień teorii podatku,* **Warszawa 1963; J. Zajda,** ***Zysk, oprocentowanie, podatek obrotowy,*** **Poznań 1966;** J. Kaleta, W. Romanowska, *Finanse organizacji gospodarczych,* Warszawa 1979; **A. Komar,** ***Problematyka opodatkowania ludności,*** **Finanse 1981, nr 10 -11.**

podatku oznacza zwiększenie stopnia opodatkowania konsumpcji rodzin, zwłaszcza gdy chodzi o wyroby przemysłów: spożywczego, lekkiego, chemicznego, maszynowego, drzewnego, elektrotechnicznego.

Polityka finansowa w tym zakresie nie może przybierać form fiskalnych, gdyż utrudniałoby to podnoszenie standardu życia wielu rodzin. Odpowiednie kształtowanie wysokości stawek podatkowych na określone towary, różnicuje wysokość opodatkowania, tak by więcej ciążyło na mniej podstawowych dobrach (oczywiście przy założeniu, że jest to działanie oparte na rzetelnej znajomości rynku).

Generalnie jednak słuszny jest wniosek, że podatek pośredni nie sprzyja realizacji sprawiedliwego rozkładania ciężaru podatkowego, w szczególności zaś utrudnia podnoszenie standardu życiowego. Podatek ten wywiera niekorzystny wpływ na materialne warunki bytu rodziny.

Dochody rodziny, a w szczególności ukształtowane z nich fundusze nabywcze nie są jednakowe nie tylko obiektywnie, lecz również subiektywnie. Znaczy to, że nie tylko różnią się one wysokością kwoty pieniężnej, ale także i tym, że nawet gdy owe kwoty pieniężne są równe arytmetycznie, to w różnym stopniu mogą być przez nie zaspokajane potrzeby gospodarstwa domowego. Ta sama kwota pozwoli na zaspokojenie innej ilości i innych potrzeb w zależności od liczebności rodziny. Wszystko to są rzeczy znane i oczywiste, ale tym bardziej musi je brać pod uwagę polityka podatkowa. Podstawą działania musi być tu przeświadczenie, iż na to, żeby w rodzinie mógł zwiększać się standard życiowy, trzeba jej pozostawić do jej własnego użycia większą kwotę dochodu, tzn. mniej obciążać ją świadczeniami pieniężnymi na rzecz skarbu państwa. Z tego zaś, wypływają oczywiste wnioski dla polityki podatkowej co do wysokości i zakresu podatku pośredniego.

Wszystkie świadczenia pieniężne ponoszone przez rodzinę na rzecz skarbu państwa mają charakter wydatków redystrybucyjnych tj. nie ekwiwalentnych, a więc takich, którym nie towarzyszy ruch towarów i usług materialnych[19]. Wydatki te, oprócz realizacji funkcji fiskalnych systemu finansowego, mogą być (i są) używane do realizacji określonych celów niefiskalnych m. in. do kształtowania funduszy nabywczych rodzin. Nie wszystkie jednak daniny publiczne jednakowo dobrze nadają się do tego celu. Trzeba między nimi wybierać, a wybór nie zawsze jest właściwy. Rzecz znamienna, że coraz większy zakres w polityce finansowej państwa wobec rodziny zyskują nie instrumenty ingerencji bezpośredniej, lecz pośredniej, formalnie tyczące się innych niż rodzina podmiotów. Podobnie rysuje się zagadnienie kształtowania wysokości stawek taryfy celnej w obrocie nie handlowym z zagranicą[20]. Pozornie brak tu

[19] Zob. A. Komar, W. Łączkowski, *Finanse i prawo finansowe,* Warszawa 1976, s. 11.

[20] Patrz szerzej na ten temat Z. Kornacki, *Geneza i podstawowe zadania pol-*

wyraźnego związku, pomiędzy zagadnieniem polityki celnej a polityką finansową wobec rodziny. Rzecz dotyczy bowiem tzw. prywatnego importu towarów i za naturalne uznać trzeba — wszak cła stanowią jedną z danin publicznych — pobieranie ceł.

Innego wymiaru nabiera to zagadnienie, jeśli rozpatrywać przychodzi wysokość stawek taryfy celnej w kontekście podaży i zaopatrzenia rynku krajowego w towary podlegające ocleniu. Prywatny import towarów stanowi i, niewątpliwie aż do czasu zrównoważenia rynku, stanowić będzie konieczne — w sensie ekonomicznym — uzupełnienie podaży pewnych artykułów, nie tylko spożywczych.

Racje ekonomiczne państwa — konieczność pobierania ceł — i racje polityki społecznej gdy chodzi o następstwa tego w sferze socjalnej nie zawsze są zbieżne.

Wysokie stawki taryfy celnej — jako koszty uzyskania towaru — znajdują swój wyraz w cenie sprzedaży. Cło, nawet wysokie, nie zahamuje przypływu towarów, dopóki na rynku wewnętrznym znajdą się konsumenci (rodziny) gotowi nabyć te dobra [21].

W takich warunkach istnieje konieczność różnicowania wysokości stawek taryfy celnej tak, aby mniej ciążyła ona na tych dobrach, które dla rodziny mają znaczenie podstawowe, gdy chodzi o uzupełnienie podaży rynku artykułów konsumpcyjnych.

Podatki o charakterze bezpośrednim, w zakresie kształtowania funduszu nabywczego rodziny, nie mają już takiego znaczenia jak owe formy pośrednie. Przede wszystkim dlatego, że inna jest ich skuteczność, a to z uwagi na zakres zastosowania i podmiot którego dotyczą.

Formy pośrednie oddziaływania polityki finansowej na kształtowanie funduszu nabywczego mają — gdy chodzi o następstwa — charakter powszechny, dotyczą wszystkich rodzin, bez względu na to, jaki jest ich stopień zamożności. W tym kontekście wyraźnie widać, jak trudna do realizacji jest zasada sprawiedliwości podatkowej, jeśli rozumieć ją jako postulat, którym powinna się kierować polityka podatkowa, gdy chodzi o ograniczenie udziału ludności w dochodzie narodowym.

Podatki bezpośrednie dotyczą najczęściej tylko tych rodzin w których dochód jest bardzo wysoki[22], względnie wysoka jest wartość majątku

skiego systemu ceł w niehandlowym obrocie towarowym z zagranicą. Prace Instytutu Administracji i Zarządzania. Gdańsk 1981, s. 43 i n.

[21] Tak więc ci, którzy zajmują się prywatnym importem i osiągają z tego zyski, nie odczuwają skutków wysokich stawek taryfy celnej, inne są zapewne odczucia wielu osób w tej mierze.

[22] Szczególnym wyrazem wysokiego dochodu jest opodatkowanie np. podatkiem wyrównawczym dochodów przekraczających w stosunku rocznym 408 000 zł. Zobacz np. ustawa z dn. 28 VII 1983 r. o podatku wyrównawczym (Dz. U. 1983, nr 42 z późniejszymi zmianami).

w chwili jego nabycia [23]. Zastosowanie ulg w wymiarze podatku tego typu — z uwagi na stan rodzinny — ma raczej charakter symbolicznej pomocy i nie waży w jakiś szczególny sposób, podobnie jak zapłata samego podatku, na stopniu zamożności rodziny.

Nie można natomiast tego samego powiedzieć o następstwach wpływu form pośrednich na poziom standardu życiowego pozostałych rodzin.

O ile więc postulat sprawiedliwości sam w sobie nie może budzić zastrzeżeń, to jednak wszystko zależy od tego, jaka treść nadana zostanie pojęciu „sprawiedliwość". Pojęcie to bowiem nie ma charakteru absolutnego. Co prawda uznano, że w zasadzie sprawiedliwe jest opodatkowanie powszechne i równe, ale nadal otwarte jest zagadnienie czym jest powszechność i równość [24].

Tak więc polityka finansowa wobec rodziny tylko w pewnym stopniu może się kształtować pod wpływem racjonalnych założeń, zbyt często podąża bezkrytycznie za bieżącym układem społeczno-gospodarczym, nie zawsze starając się go przekształcać i zmieniać. To zaś raz jeszcze uzmysławia, że inną rzeczą jest wysuwanie w tej mierze postulatów, inną zaś możliwość ich realizacji. Nie zmienia to jednak słuszności ogólnego wniosku, że właśnie postulaty polityki społeczno-gospodarczej powinny kształtować oblicze praktyki w tym zakresie, a nie odwrotnie.

STATE FINANCIAL POLICIES TOWARDS FAMILY
(Selected problems)

Summary

A social differentiation of families in Poland is effected i.a. by the decrease of real incomes, increase of prices, exhaustion of savings. **Impossibility to maintain**

[23] Zob. np. ustawa z dn. 28 VII 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (Dz. U. 1983, nr 45).

[24] Polski system podatkowy skłania w tej mierze do następującego wniosku. Dochody pochodzące wyłącznie z pracy są opodatkowane stosunkowo nisko, a nawet pojawia się tendencja do zniesienia tego opodatkowania. Wyższemu opodatkowaniu podlegają dochody pochodzące częściowo z pracy, a częściowo uzyskiwane dzięki posiadaniu majątku, przy czym obciążenie to jest w zasadzie tym wyższe, im niższy jest udział pracy w dochodzie. Wreszcie najwyżej są obciążone podatkiem dochody pochodzące wyłącznie z majątku. Dalszą cechą charakterystyczną jest szerokie zastosowanie progresji, w wyniku czego coraz silniejsze jest obciążenie coraz to wyższych dochodów, rzadko stosowane są stawki proporcjonalne. Zobacz szerzej na temat sprawiedliwości podatkowej w socjalizmie M. Weralski, *Podatkowe,* s. 3; tegoż autora: *Opodatkowanie ludności,* s. 2 i n.

Zwrócić też trzeba uwagę na następującą prawidłowość. Nie istnieje bogate społeczeństwo bez bogatych obywateli, a polityki socjalnej nie można prowadzić, jeżeli nie ma tych, którym można by zabrać, żeby dać ubogim. Tych, którzy dzięki swym umiejętnościom zarabiają ponadprzeciętnie należy popierać (a nie przeszkadzać im w pracy), a następnie sprawiedliwie opodatkować.

the previous levels of living standard, that is a drop in living standard, actualizes a problem of the State financial policies towards family.

A State cannot fail in being engaged in any financial phenomena which can influence living conditions and a development of a society and by virtue of that, of a family. Instituting consciously a specific system of financial matters and shaping it into a form of policy, a State tends to realize certain socioeconomic tasks towards family.

General goals of State policies in that aspect cannot be formed in the domain of finances, these can only create special tools to implement the said goals. As they cannot be the sole tools used by the State, they must be selected in order to be compatible with the effect of other means used.

The effect of financial policies of State towards family has to be estimated in the context of ruling the level of its purchasing fund. It is ruled by the whole set of factors being interrelated e.g. earnings, social benefits, indirect taxes, direct taxes, payments, tarriffs, prices, credits and savings.

It is significant that instruments of indirect intervention, instead of the direct one, formally concerning other subjects than a family are gaining a higher rank in the State financial policies towards family.