

ANDRZEJ GOMUŁOWICZ

## KSZTAŁTOWANIE UDZIAŁU LUDNOŚCI W DOCHODZIE NARODOWYM

W Polsce praktycznie cały proces wytwarzania, wymiany, podziału i .spożycia dochodu narodowego został całkowicie zdominowany przez państwo<sup>1</sup>. W następstwie tego, także zakres i struktura konsumpcji ludności, kształtowane są przy pomocy metod bezpośrednich, w sposób władczy. Nie jest to właściwe, gdyż udział ludności w dochodzie narodowym, nie powinien być ustalany w klimacie arbitralności. Dotychczasowa praktyka w tym zakresie wypływa min. z ukształtowanego sposobu sprawowania władzy<sup>2</sup>. Jest potwierdzeniem tezy o prymacie polityki nad ekonomią<sup>3</sup>.

Dominująca rola państwa w gospodarce sprawia, że rezultaty procesów gospodarowania znajdują się na żenująco niskim poziomie. Ten niekorzystny stan rzeczy próbuje się zmienić przy pomocy reformy gospodarczej. Gdyby bowiem procesy gospodarcze podlegały prawom ekonomicznym tj. kształtowały się pod wpływem gry sił rynkowych, mogłyby się dokonać m.in. zmiana metod podziału dochodu narodowego. Wymaga to oczywiście wprowadzenia w Polsce systemu rynkowego. Konieczność wprowadzenia tego systemu potwierdza państwo ponownie w tezach *Programu realizacji drugiego etapu reformy gospodarczej*. Praktyczne jednak rezultaty działań zmierzających do oparcia gospodarki na mechanizmach rynkowych, jak dotychczas są znikome. Niechęć do urzeczywistnienia tych zmian wynika min. z obawy o utratę władzy. Wydaje się, że niekorzystne konsekwencje dla sprawowania władzy wynikają już

<sup>1</sup> Zob. uwagi na ten temat A. Komar, *Założenia reformy gospodarczej*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1982, z. 1, s. 1 i n., oraz tego autora, *Prawo a gospodarka*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1982, z. 4, s. 25 i n., a także W. Łączkowski, *Prawo a gospodarka* (artykuł dyskusyjny), Pa-lestra 1985, nr 11, s. 93.

<sup>2</sup> Patrz np. J. Hauser, *Władza a interesy w systemie centralnego planowania*, Problemy Ekonomiczne, Zeszyty Naukowe AE w Krakowie 1982, nr 2, s. 27 i n.; J. Trojanek, *Istota władzy gospodarczej producentów w świetle ogólnej teorii władzy*, Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny 1986, z. 3, s. 51 - 63.

<sup>3</sup> Szerzej na ten temat J. Kaleta, *Perspektywy wyjścia z kryzysu*, Warszawa 1986, s. 15 -16 oraz 47 i n.

obecnie ze zdeformowanego rynku<sup>4</sup>. Dlatego też, państwo będzie musiało zdecydować, żeby gospodarkę kraju faktycznie a nie tylko deklaracyjnie, oprzeć na systemie rynkowym. Doprowadzi to bowiem do rozwoju konkurencji w Polsce i poprzez konkurencję co najmniej do zrównoważenia podaży z popytem. Wówczas może być też podjęta próba zmian sposobu kształtowania udziału ludności w dochodzie narodowym, ceny i płace nie będą bowiem reglamentowane.

W związku z tym nasuwa się pytanie o to, jakie są obecnie, konkretne przejawy dominacji państwa w sferze podziału dochodu narodowego?

Po pierwsze, państwo zmonopolizowało w swoim ręku własność środków produkcji, dzięki czemu stało się bez mała wyłącznym pracodawcą, określając przy tym w sposób jednostronny, globalną wielkość funduszu płac.

Po drugie, państwo zachowało bezpośredni wpływ na poziom i relacje cen towarów i usług, co zapewnia możliwość kształtowania realnego poziomu konsumpcji ludności.

Po trzecie, poziom płac i cen należy traktować jako faktyczne okrojenie udziału ludności w dochodzie narodowym. Niskie — w stosunku do wartości produkcji sprzedanej — płace i oderwane od wartości towarów i usług ceny, uznać trzeba za formę opodatkowania ludności.

Po czwarte, wszystkie wspomniane elementy, koryguje system ustalanych przez państwo podatków.

W rezultacie, może się okazać, że z uwagi na przyjętą metodę, liczne grupy ludności (przede wszystkim nisko- i średniozamożnej) są dyskryminowane przy podziale dochodu narodowego co objawia się spadkiem poziomu życia.

1. Płace można traktować jako formę indywidualnego dochodu konsumpcyjnego ludności<sup>5</sup>. Jest to zarazem najbardziej powszechna forma dochodów tej części ludności, która, nie posiadając środków produkcji, musi sprzedawać swoją pracę. Nierzadko, dochodzi przy tym do kolizji interesów głównego właściciela środków produkcji tj. państwa z zatrudnionymi pracownikami. Dzieje się tak m.in. dlatego, że pozostałe kategorie ekonomiczne kształtowane przez państwo, tj. ceny zbyt radykalnie zmieniają te proporcje podziału dochodu narodowego, które wynikają z założeń polityki płac. Tym samym, przyjęty system wynagradzania za

<sup>4</sup> Patrz np. W. Jakubik, *Sytuacje monopolistyczne na rynku*, Przedsiębiorstwo i Rynek 1984, nr 2, s. 26 i n.; D. Kopycińska, K. Piotrowski, *Władza gospodarcza producenta a sprawność systemu centralnego kierowania*, Ekonomista 1985, nr 1-2, s. 83 i n.; J. Trojanek, *Monopol producenta jako źródło nieformalnych procesów zarządzania*, Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny 1987, z. 3, s. 133 i n.

<sup>5</sup> Szerzej na temat budowy racjonalnego systemu płac patrz Z. Fedorowicz, *Racjonalny system finansowy. Główne kierunki reformy*, Warszawa 1984, s. 62 i n. por. J. Kaleta, *Perspektywy*, s. 149 i n.

pracę nie zapewnia właściwego udziału tego wynagrodzenia w ostatecznym podziale dochodu narodowego.

Wysokość płacy jest jednym z czynników, który określa poziom życia ludności<sup>6</sup>. W zależności od tego jak kształtuje się wielkość globalna funduszu płac zależy wysokość płacy indywidualnej. Przyjmując pewne uproszczenie, można stwierdzić, że obie te wielkości są pochodną rozmiarów dochodu narodowego i przyjętych przez państwo proporcji jego podziału. Czasami jednak, globalny fundusz płac pozbawiony jest realnej podstawy. Wówczas, płaca nie nawiązuje do rezultatów pracy, a zabezpieczyć ma jedynie pokój społeczny. Jest swoistą ceną za sprawowanie władzy.

Istotnym zagadnieniem jest różnicowanie wysokości płac<sup>7</sup>. Zachowanie bodźcowej funkcji płac wymagałoby wynagradzania według ilości i jakości pracy. Tym samym o udziale w konsumpcji decydowałaby praca. Nie zawsze jest to jednak możliwe, bowiem decyzje pracowników co do sposobu wykonywania pracy nie są w pełni samodzielne i swobodne. Kryje się za nimi przymus administracyjny, ograniczania poziomu i dynamiki wynagrodzeń<sup>8</sup>. Ograniczenia te, z powodów ekonomicznych wprowadza państwo. Przybierają one formę prawną. Rysuje się przy tym wyraźna niespójność tego systemu<sup>9</sup>. Powstaje niezwykle rozbudowana i rozrastająca się regulacja prawna ograniczająca wzrost wynagrodzeń, a równocześnie koresponduje z nią grupa przepisów określających wyjątki od przyjętych zasad. Zaznacza się przy tym tendencja do komplikowania i mnożenia przepisów prawnych w zakresie korzystania z określonych przywilejów płacowych<sup>10</sup>. Mechanizm ten podporządkowany jest względem polityczno-społecznym. A efekt, to wysoka dynamika płac, niewspółmierna do wzrostu produkcji.

Możliwość wzrostu płac bez związku z wynikami produkcyjnymi przedsiębiorstw wywołują efekty inflacyjne", ale nie tylko. Kształtuje się także tendencja do degradacji płacowej tych grup ludności, która otrzymuje płace z budżetu<sup>12</sup>. Dotyczy to takich działań jak np. nauka, szkolnictwo, kultura, ochrona zdrowia.

Można sądzić, że o różnicowaniu poziomu płac, decydują nie tylko względy ekonomiczne, ale częściowo również motywy społeczne i poli-

<sup>6</sup> Patrz np. opracowanie Konsultacyjnej Rady Gospodarczej, *O spożyciu, dochodach i równowadze rynkowej*, Warszawa 1986, s. 48 - 47.

<sup>7</sup> Z. Koryzma, *Sterowanie dynamiką wynagrodzeń w latach 1984 - 1985*, *Finanse* 1985, nr 3, s. 32 i n.

<sup>8</sup> *O spożyciu*, s. 23 oraz 58 - 62.

<sup>9</sup> Por. uwagi na ten temat J. Lipiński, U. Wojciechowska, *Reforma w świetle badań*, Nowe Drogi, 1985, nr 6, s. 88 i n.; J. Ickiewicz, *Skuteczność regulacyjnej funkcji PFAZ*, *Finanse* 1985, nr 1, s. 56.

<sup>10</sup> J. Kaleta, *Perspektywy wyjścia*, s. 150 i n.

<sup>11</sup> G. W. Kołodko, *Polska w świecie inflacji*, Warszawa 1987, s. 167 i n.

<sup>12</sup> J. Kaleta, *Perspektywy*, s. 5 oraz 198.

tyczne. Wskutek tego, pojawiają się wąskie, ale elitarne pod względem płacowym grupy pracownicze<sup>13</sup>. Uprzywilejowanie płacowe ma pewne pośrednie następstwa np. wywołuje zaburzenia w systemach motywacyjnych pracy, a także może wzmacniać presję inflacyjną.

Wadliwie działający system wynagrodzeń sprawia, że płace w pewnych sytuacjach stają się antybodźcem zwiększania wydajności pracy. Akceptację społeczną, znajdzie bowiem zróżnicowanie wysokości wynagrodzeń uzasadnione ekonomicznie. Natomiast dezaprobatę społeczną burdzi takie zróżnicowanie, które opiera się nie na rzeczywistych różnicach wydajności pracy lub kwalifikacji, lecz oparte jest na motywach pozaekonomicznych.

Zwrócić też trzeba uwagę, że kształtowanie płac, ma zabezpieczyć udział państwa w dochodzie narodowym/Dlatego min. nie ma możliwości wypłacenia każdemu pracownikowi pełnego ekwiwalentu wytworzonej przez niego wartości. Jak dotychczas, polityka finansowa państwa, nie potrafiła określić takich form i zasad podziału dochodu narodowego, które znajdując swój wyraz płacowy, można by uznać za racjonalne<sup>15</sup>.

Poziom płac ma wpływ na kształtowanie wielkości i struktury popytu ludności na towary i usługi konsumpcyjne<sup>15</sup>. Nie można zatem ustalać tego poziomu w oderwaniu od przyjętych proporcji podziału dochodu narodowego na akumulację i konsumpcję. Poziom dochodów ludności powinien być zgodny ze wzrostem podaży towarów i usług konsumpcyjnych. Jeśli tak nie jest to na rynku konsumpcyjnym wzmacnia się inflacja.

Jednocześnie państwo, w drodze reglamentacji stara się utrzymać dotychczasowy poziom cen<sup>16</sup>, bez względu na możliwości podaży. Nie zapewnia to jednak kupna towarów. Nie można bowiem dzielić więcej, niż zostało faktycznie wytworzone. Dlatego, po pewnym czasie dochodzi do generalnych podwyżek cen towarów i usług, podwyżek ustalonych również w trybie administracyjnym.

Skokowy, wysoki wzrost cen sprawia, że rosną koszty utrzymania. Narusza to dotychczasowy poziom życiowy ludności, co z kolei wywołuje roszczenia płacowe<sup>17</sup>. Dla władzy powstaje wówczas problem rozwiązania konfliktu, w którym ścierają się racje społeczno-polityczne i ekonomiczne.

Ludność, pragnie zachować, przy dokonanej zmianie cen, możliwość kupna tej samej ilości dóbr i usług co i przed podwyżką. Nie pozwala na to poziom podaży. Jednakże okoliczności natury politycznej wymu-

<sup>13</sup> O spożyciu, s. 46-47.

<sup>14</sup> Z. Fedorowicz, *Racjonalny system*, s. 62.

<sup>15</sup> J. Lipiński, U. Wojciechowska, *Proces wdrażania reformy gospodarczej*, Warszawa 1987, s. 127 i n.

<sup>16</sup> G. W. Kołodko, *Polska w świecie*, s. 125.

<sup>17</sup> Tamże, s. 127.

szają częstokroć, wzrost płac nieadekwatny do wzrostu podaży towarów rynkowych. Powstaje charakterystyczne sprzężenie zwrotne, polegające na nieustannym podnoszeniu ogólnego poziomu cen i płac<sup>18</sup>. Proces ten można ująć jako wyraz „walki” poszczególnych grup społecznych o zachowanie na dotychczasowym poziomie swego udziału w dochodzie narodowym.

Taki sposób regulowania dochodów ludności, prowadzi w konsekwencji do przyznawania nadmiernych możliwości konsumpcyjnych pewnym grupom społecznym, kosztem ograniczenia konsumpcji pozostałych grup społeczeństwa. Popularne, szczególnie wśród nisko- i średniozamożnych grup społeczeństwa stają się tendencje egalitarne. Opierają się one na założeniu, że konieczne jest niwelowanie poziomu płac a tym samym i poziomu życia społeczeństwa.

Jednakże „spłaszczenie” struktury płac, szczególnie w warunkach nierównowagi rynkowej, jest niebezpieczne z punktu widzenia rozwoju produkcji. Dlatego też, hasła egalitarne, nie powinny decydować o strukturze płac.

Natomiast polityka socjalna państwa, powinna zapewniać ludności realizację pewnych potrzeb, niezależnie od poziomu osiąganych dochodów. W szczególności chodzi o usługi świadczone nieodpłatnie np. w dziedzinie ochrony zdrowia, oświaty, nauki, kultury. Podobnie racje socjalne powinny decydować o poziomie minimalnej płacy, emerytury i renty.

Wydaje się, że o kształtowaniu systemu płac, mogłyby decydować dwie przesłanki. Po pierwsze — konieczność stymulowania przez płace wzrostu produkcji i to zarówno pod względem jej ilości jak i jakości. Po drugie — chodzi o to, żeby płaca, zapewniała pracownikom odpowiedni akceptowany przez nich poziom życia<sup>19</sup>. W jaki sposób cele te osiągnąć? Nie jest to możliwe, bez rezygnacji przez państwo z reglamentacji płac. W podejściu do rozwiązania tego problemu, można zaproponować zmiany, które znajdują uzasadnienie w podejmowanych próbach reformowania gospodarki. I tak np. państwo zachowałoby wpływ na kształtowanie dochodów z tytułu świadczeń społecznych (renty, emerytury, zasiłki, stypendia) oraz dochodów w sferze nieprodukcyjnej. Natomiast nie ingerowałoby w stosunki płacowe w przedsiębiorstwach produkcyjnych, pozostawiając ustalenie poziomu płac samorządowi przedsiębiorstwa. Nieingerencja państwa oznaczałaby także powstrzymanie się od stosowania podatkowych obciążeń wobec przedsiębiorstw np. z tytułu przyrostu funduszu płac.

<sup>18</sup> Koncepcję zmian w systemie regulowania płac, przedstawił J. Szczepański w artykule, *Założenia i praktyka funkcjonowania systemu finansowego w reformie gospodarczej*, *Finanse* 1984, nr 9; por. także Z. Fedorowicz. *Racjonalny* s. 62, oraz J. Kaleta, *Perspektywy*, s. 150 i n.

<sup>19</sup> W. Łączkowski, *Prawo*, s. 93.

Natomiast wysokość dochodu osiąganego z tytułu pracy, byłaby korygowana w drodze podatkowej (np. powszechny podatek dochodowy). Instrumenty podatkowe należałoby stosować przy tym z wycuciem, gdyż pracownik kalkuluje do jakiej wysokości płacy pracuje jeszcze „dla siebie”. Nie ma on skłonności do wydatkowania swych sił powyżej granicy, przy której praca przestaje być dla niego opłacalna w subiektywnym znaczeniu.

2. W systemie rynkowym ceny dóbr i usług z natury rzeczy są cenami równowagi popytu i podaży<sup>20</sup>. W gospodarce monoentrycznej układ cen nie spełnia tej podstawowej funkcji. Centralne planowanie nie stanowi bowiem alternatywy dla prawa wartości. Stoi natomiast w sprzeczności z prawami ekonomicznymi. Ceny, które są reglamentowane nie mogą być miarą napięcia między podażą a popytem. Trudno jest zatem określić, prawdziwy stosunek wymienny jaki zachodzi pomiędzy różnymi towarami. Tym samym wejście w stosunki w dziedzinie popytu na poszczególne wyroby jest faktycznie niemożliwe. Wskazówki w zakresie wahań popytu dają bowiem ruch cen, ale gdy ceny są reglamentowane to obraz ten jest zdeformowany a tym samym korekta podaży jest utrudniona. Z uwagi min. na to, system cen dyrektywnie ustalanych przez państwo nie jest zdolny do zapewnienia równowagi rynkowej. Nie stwarza też bodźców ekonomicznych do dostosowania struktury produkcji (podaży) do struktury i dynamiki popytu. Popyt jest bowiem wielkością faktycznie nierozpoznaną. Układ taki nieuchronnie prowadzi do różnych administracyjnych form rozdzielnictwa dóbr i do ich racjonowania. Usztynnia podaż i popyt.

Sposób kształtowania cen jest pochodną centralizacji planowania i zarządzania gospodarką. Centralne planowanie jest w dotychczasowym swym ujęciu sposobem bezpośredniego i operatywnego zarządzania<sup>21</sup>. Służy bieżącemu kierowaniu gospodarką przez organa centralne. Usztynnia to proces dostosowywania struktury i wielkości produkcji do stale zmieniających się potrzeb społeczeństwa. Gospodarowanie traci tym samym cechy elastyczności. Należałoby zmienić funkcjonalny charakter planowania. Jest to możliwe dopiero wówczas, gdy państwo uzna mechanizm rynkowy za podstawowy czynnik zapewniający efektywność procesów gospodarowania. Wówczas prawa ekonomiczne wyzwalałyby mechanizm dostosowujący produkcję do konsumpcji. Ceny, kształtowałyby zachowanie podmiotów gospodarujących, gdyż producent miałby inicjatywę gospodarczą, a o produkcji nie decydowałby przymus admi-

<sup>20</sup> Tamże, s. 93 - 95.

<sup>21</sup> Potwierdzają to także rozwiązania przyjęte w ustawie z dnia 26 lutego 1982 r. o planowaniu społeczno-gospodarczym (Dz. U. nr 7, poz. 51 wraz z późniejszymi zmianami). Por. pogląd na ten temat N. Gajl, *Modele zarządzania i finansowania przedsiębiorstw uspołecznionych*, Warszawa 1986, s. 304 i n.

nistracyjny. Samodzielność gospodarcza producenta pozwalałaby mu podjąć, rozszerzyć lub zaniechać produkcji danych towarów stosownie do zmian zachodzących po stronie cen. Zatem rynek regulowałby produkcję.

Dotychczasowe rozwiązania reformy gospodarczej nie przyniosły w tej dziedzinie pozytywnych zmian<sup>22</sup>. Wszystkie trzy kategorie cen (urzędowe, regulowane i umowne) opierają się w zasadzie na kosztowej formule cen, a różnice sprowadzają się jedynie do wysokości stawek cenotwórczego podatku obrotowego. Rozwiązanie takie, przy panującym w Polsce monopolu gospodarczym państwa, pobudza jedynie producenta do zwiększenia kosztów i cen. Geny, pozostając w kręgu formuły kosztowej, przy braku konkurencji oraz przy pozaekonomicznym wzroście płac — tworzą układ pogłębiający nierównowagę rynku<sup>23</sup>.

W celu kształtowania równowagi rynkowej, corocznie uchwała się wiele planów finansowych. Plany te wyrażają ciężenie polityki państwa do zrównoważenia przewidywanych dochodów pieniężnych ludności z przewidywaną podażą dóbr i usług konsumpcyjnych. Podaż jest określona wartościowo tj. w cenach. Praktyczne rezultaty planowania finansowego okazują się być niezwykle skromne. W Polsce nie udało się dotychczas osiągnąć ogólnej równowagi rynkowej. Różne są przyczyny tego stanu rzeczy. Podstawowej należy upatrywać w tym, że równowaga rynkowa to sprawa wzajemnych relacji cen, płac i kosztów. Wzajemne związki między tymi elementami, powinny charakteryzować się dużym stopniem elastyczności. W Polsce brak jest jednak takich form instytucjonalnych, które zapewniałyby wspomnianą elastyczność powiązań. Przede wszystkim ceny nie są elastyczne w stosunku do popytu, są natomiast silnie uwarunkowane kosztami. Wzrost cen dokonuje się w trybie reglamentacji. Nie mogą więc one, spełniać funkcji popytowo-podażowej.

Wzrost cen oznacza przy tym spadek poziomu płac realnych. Cenowe wymuszanie równowagi rynkowej, opiera się na założeniu, że zawsze istnieje dostatecznie wysoka cena, która pozwoli ograniczyć popyt i dostosować go do rozmiarów podaży. Działa to niekorzystnie na położenie niezamożnych grup społeczeństwa, gdyż obniża ich udział w dochodzie narodowym. Spadek poziomu życia wywołuje frustrację i niezadowolenie społeczne. Administracyjna przebudowa struktury cen, pozostaje faktycznie celem samym w sobie. Nie rozwiązuje problemu równowagi rynkowej. To nie nadmierny popyt jest „wrogiem” równowagi rynkowej lecz niedostateczna podaż dóbr. Należałoby przejść od hamowania popytu metodami cenowymi do popierania podaży metodami ekonomicznymi. A więc np. przez wzrost produkcji i wydajności pracy. Nie sprzyja temu tak jednostronnie ujmowany wzrost cen. Prowadzi jedynie do fikcji

<sup>22</sup> Patrz uwagi na ten temat, K. Miksa, B. Włoszczowski, *Kontrola cen — możliwości i ograniczenia*, *Finanse* 1985, nr 1, s. 48, oraz N. Gajl, *Modele zarządzania*, s. 315-335.

<sup>23</sup> H. Kutzner, *Cenowe zawitości*, Warszawa 1984, s. 31 i n.

ekonomicznych w sferze „rynku”. Systemu cen nie można uporządkować w drodze regulacji prawnej. Ceny należą bowiem do sfery stosunków ekonomicznych<sup>24</sup>. Są syntezą wielkości popytu i podaży. Oczywiście wówczas gdy funkcjonuje rynek. Jeśli natomiast stosunki wymiany określone są w formie reglamentacji, to obie te wielkości są sztuczne. Nie może dokonać się swobodna wymiana towarów i usług. Nie ma po temu warunków, gdyż nie funkcjonuje prawo wartości.

3. Przy pewnych założeniach terminologicznych okrojenie dochodów Ludności w sferze cen i płac ująć można jako charakterystyczną formę opodatkowania. Cena nie odpowiada bowiem wartości towarów i usług, płaca nie odzwierciedla natomiast wartości nowo wytworzonej. Przy tym obie te wielkości nie kształtują się pod wpływem systemu rynkowego, a reglamentowane są przez państwo.

Reglamentacja cen służy bezpośredniemu regulowaniu udziału ludności w dochodzie narodowym<sup>25</sup>. Uznane przez politykę państwa przesłanki gospodarcze i społeczne wytyczają poziom i strukturę cen. W ten sposób polityka państwa stara się wpływać na ukierunkowanie struktury wydatków ludności. Kształtuje bowiem ceny dóbr powyżej lub poniżej ich wartości. Nie jest to metoda słuszna. Po pierwsze — złudne jest przekonanie o niskim poziomie cen niektórych towarów. Do tak zwanych „niskich cen” dopłaca w rzeczywistości każdy, gdyż otrzymuje relatywnie mniejszą płacę. Dzięki temu państwo gromadzi akumulację będącą wypadkową relacji płacy za pracę do wartości produkcji sprzedanej. Umożliwia to przeznaczenie części tych dochodów na dopłatę do cen. Po drugie — na to zjawisko nakładają się skutki, które wywoływane są przez ustalanie cen na poziomie wyższym od wartości towarów i usług. Zatem ten sposób redystrybucji dochodu narodowego jest wadliwy. Zarówno bowiem „niskie”, jak i „wysokie” ceny spełniają w rzeczywistości tę samą funkcję — obniżają realną siłę nabywczą wydatkowanych dochodów ludności. Po trzecie — reglamentacja cen rozmija się z kształtowaniem cen na poziomie pożądanym tj. zgodnie z wartością dóbr i usług. Cenowe okrojenie dochodów, podobnie jak i „niedopłacenie” za pracę to szczególne formy daniny pieniężnej, ponoszonej przez ludność na rzecz budżetu państwa. Z fiskalnego punktu widzenia, należy to zjawisko rozpatrywać jako uczestnictwo państwa w podziale dochodu narodowego. Stopień tego udziału, uzależniony jest m.in. od funkcji, które państwo spełnia, a to z kolei znajduje swoje odbicie w strukturze i wielkości wydatków budżetowych.

Nasuwa się wątpliwość czy taka korekta podziału dochodu narodowego jest rzeczywiście potrzebna i pożyteczna. Wysokość obciążeń z ty-

<sup>24</sup> A. Komar, *Założenia reformy*, s. 5.

<sup>25</sup> Patrz np. Z. Fedorowicz, *Racjonalny system*, s. 19.

tułu tych danin, sprawić może, że ich oddziaływanie będzie sprzeczne z deklarowanymi przez państwo kierunkami polityki społecznej.

4. System obciążeń podatkowych ludności spełnia określoną rolę w procesie wtórnego podziału dochodu narodowego<sup>26</sup>. Podatki jako narzędzie tego podziału, mają szczególne i charakterystyczne cechy. Pozwalają one na dokonanie korekty udziału w tym dochodzie każdego z podatników (podatki bezpośrednie), a także każdego konsumenta (podatki pośrednie). Pojawia się zatem problem, możliwości indywidualizowania ciężaru podatkowego (podatki bezpośrednie) i nawiązywania do zdolności konsumpcyjnej ludności (podatki pośrednie).

U podstaw konstrukcji prawnej podatków bezpośrednich leży przekonanie prawodawcy o konieczności nawiązywania przy wymiarze podatku do zdolności płatniczej. Nie oznacza to bynajmniej, że zasada zdolności płatniczej podatników jest w pełni respektowana. Należy bowiem rozstrzygnąć, na podstawie jakich przesłanek określać poziom zdolności płatniczej. Dopiero wówczas można oceniać, czy zachodzi zgodność wysokości wymiaru ze zdolnością płatniczą. Zachowanie tej zgodności ma swój wymiar społeczny i ekonomiczny. Dlatego zastanowić się trzeba nad tym, czy podatki bezpośrednie tworzą harmonijny system<sup>27</sup> nawiązujący do różnych okoliczności, w których przejawiać się może zdolność płatnicza ludności. Zwłaszcza, że klasyfikacja podatków od ludności napotyka różne trudności. Wyjaśnienia wymaga przede wszystkim następująca relacja: „podatki od ludności”, „podatki od gospodarki prywatnej”. Opiera się ona na kryterium formalnym tj. stosunku do własności środków produkcji. W wielu jednak przypadkach zachodzi tu zbieżność podmiotowa. Ten sam podatnik może być obciążony podatkami zakwalifikowanymi do obu grup. Podział formalny nie reprezentuje faktycznie pełnego obciążenia podatkowego tych podmiotów, których nominalnie dotyczy. Podmioty gospodarki prywatnej należałoby w zasadzie zaliczyć do „ludności”. Prowadzi to do wniosku, że wyodrębniając grupę podatków od ludności, brać trzeba pod uwagę kryterium ekonomiczne tj. rodzaj źródła, z którego podmiot podatku otrzymuje dochody. Dochody te mogą zostać wygospodarowane w szeroko rozumianym indywidualnym procesie produkcyjnym (gospodarka prywatna), jak też w procesie produkcyjnym zorganizowanym przez państwo (płace). Niejednorodność podmiotowa podatków od ludności, jak można sądzić, uzasadniona jest racjami polityki podatkowej. Są one odanienne zarówno w stosunku do „gospodarki prywatnej”, jak i formalnie rozumianej „ludności”. Z uwagi na taki stan rzeczy, pojawia się wątpliwość, czy podatki mogą w rzeczywi-

<sup>26</sup> I. Bolkowiak, *Opodatkowanie dochodów ludności w warunkach reformy gospodarczej*, Warszawa 1985, s. 4 i n.

<sup>27</sup> W. Łączkowski, *Opodatkowanie ludności*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1984, z. 2, s. 51.

stości różnicować obciążenie ludności zgodnie z jej zdolnościami płatniczymi. Wątpliwości te wynikają z tego, że zdolność płatnicza nie stanowi jedyne go motywu różnicowania obciążenia podatkowego. Dla polityki podatkowej częstokroć ważniejszym zadaniem jest realizacja celów pozafiskalnych. Konieczność realizacji tych celów jest ważnym czynnikiem, który przesądza o budowie skali podatkowej, kształtowaniu podstawy opodatkowania, stosowaniu wyłączeń, ulg i zwyczaj. To wszystko ma wpływ na ostateczną wysokość wymiaru podatku.

W literaturze prawno-finansowej prezentowany jest pogląd, że liczba podatków bezpośrednich, złożoność ich konstrukcji, a także uwaga jaką poświęca tym sprawom prawodawca, nie pozostają w żadnej proporcji do ich rzeczywistego znaczenia gospodarczego i społecznego<sup>28</sup>.

Podstawowe znaczenie w obecnym systemie podatków od ludności, ma natomiast opodatkowanie pośrednie<sup>29</sup>. Wpływa ono na regulowanie poziomu indywidualnych dochodów ludności. Zaznacza się przy tym następująca prawidłowość. Ciężar podatku ponoszony przez rodzinę o wysokim dochodzie stanowi co prawda wyższą kwotę niż podatki płacone przez rodzinę nisko- lub średniozamożną, jednakże procentowy stosunek podatku do ogółu dochodów jest odwrotny (regresywność skutków opodatkowania)<sup>30</sup>. Świadczy to o naruszaniu przez opodatkowanie pośrednie zdolności konsumpcyjnej ludności. Jest to jeden z argumentów za taką zmianą form opodatkowania, przy której wysokość podatku zostanie dostosowana do warunków i okoliczności w jakich dochodzi do obciążenia poszczególnych podatników.

Polityka podatkowa, wpływając z ogólnoeconomicznych przesłanek (poziom inflacji, nierównowaga rynku) może prowadzić do podnoszenia wysokości opodatkowania pośredniego do takiego poziomu, że ciężar zapłaty ponoszony przez nisko- i średniozamożne grupy społeczeństwa, zmieni po pewnym czasie i to w sposób zasadniczy ich sytuację materialną. Nastąpić może, bynajmniej nie hipotetyczne obniżenie poziomu życiowego.

Dlatego też zmiana systemu podatkowego ludności, która miałyby się dokonać w Polsce jest z wielu względów wskazana i z wielu powodów trudna. Nie powinna przynieść starych treści w nowej szacie prawnej. Rozwiązać musi złożony problem pośredniego opodatkowania ludności i stworzyć spójny, klarowny system opodatkowania bezpośredniego. Myślą przewodnią powinno być przekonanie o potrzebie uformowania sprawiedliwego systemu podatkowego. Wysokość opodatkowania musi, po-

<sup>28</sup> I. Bolkowiak, *Opodatkowanie dochodów*, s. 8 i n.

<sup>29</sup> W. Łączkowski, *Opodatkowanie*, s. 47 - 48.

<sup>30</sup> E. Wojciechowski, *Systemy podatkowe*, w: *System instytucji prawno-finansowych PRL*, t. III, Wrocław 1985, s. 125.

przez powiązanie stawek z podstawą opodatkowania (co jest obce opodatkowaniu pośredniemu), pozostawać w takim stosunku do dochodów ludności, ażeby nie naruszać poprzez niewłaściwy zakres redystrybucji, zasad polityki społecznej państwa.

5. Zwrócić trzeba uwagę na to, że podział konsumowanej części dochodu narodowego ma także swój aspekt polityczny. Wpływa on ze znaczenia poszczególnych grup w procesach gospodarczych. Procesy te stają się w określonym stopniu procesami społeczno-gospodarczymi zabarwionymi elementami politycznymi. Ze względu na to, ważna jest forma i sposób dzielenia pomiędzy społeczeństwo wyniku działalności gospodarczej państwa tj. dochodu narodowego. Proporcje udziału grup społecznych w dochodzie narodowym decydują o poziomie życia ludności, a to z całą pewnością wywołuje określone konsekwencje w sferze politycznej.

Wydaje się, że skutki obecnie stosowanych metod podziału dochodu narodowego, są zasadniczo sprzeczne z deklarowanymi przez państwo kierunkami polityki społecznej i gospodarczej.

Wszelka jednak dyskusja nad zmianą tych metod za punkt wyjścia powinna przyjąć tezę o związku, jaki istnieje między systemem rynkowym a sposobami podziału dochodu narodowego. Dlatego też bez urzeczywistnienia w Polsce gospodarki rynkowej, mało realna jest możliwość zmiany, obecnie obowiązujących metod podziału konsumowanej części dochodu narodowego.

Reforma gospodarcza, realizowana w Polsce od kilku lat, zakłada oparcie systemu gospodarczego na prawach ekonomicznych. Jest to więc koncepcja, która zmierza do rozwoju mechanizmów rynkowych. Mimo podejmowania wielu wysiłków i prób, nie udało się dotychczas urzeczywistnić gospodarki rynkowej w Polsce. Dopatrzyć się tu można jednej podstawowej przyczyny takiego stanu rzeczy. Jest nią sytuacja polityczna, która faktycznie hamuje realizację deklarowanych przez państwo działań reformatorskich w gospodarce. Konieczne jest zatem nowe ukształtowanie metod sprawowania władzy. Należy wobec tego podjąć stosowne decyzje polityczne<sup>31</sup>, gdyż reforma gospodarcza nie jest możliwa bez implikacji politycznych. Rzeczywista przebudowa gospodarcza może dokonać się tylko jako następstwo przebudowy politycznej. Rynek i konkurencja pozwoliłyby przełamać zastój gospodarki polskiej. W racjonalnym systemie gospodarczym mogłoby dojść do zmiany metod podziału dochodu narodowego, co pozwoliłoby przewyżżyć proces ubożenia ludności.

<sup>31</sup> W. Łączkowski, *Opodatkowanie ludności*, w: *Raport o stanie prawa finansowego i pożądanym kierunkach jego rozwoju w okresie realizacji II etapu reformy gospodarczej*, Urząd Rady Ministrów, Warszawa 1988, s. 100 -107.

SHAPING THE PARTICIPATION OF THE POPULATION IN NATIONAL  
INCOME

## Summary

In Poland, the State authorities have secured for themselves a dominant role in economic processes. In consequence, also the participation of the population in national income is shaped in the arbitrary way, with the application of direct methods at the State disposal, such as prices, pay and taxes. It leads to making low- and medium-income social groups poorer. They are discriminated economically, for the State unilaterally reduces their participation in national income. The adopted, yet inappropriate, method of distribution of the consumed part of national income follows from a particular method of government.

It is necessary to change the methods of the national income distribution so that a deterioration of the living standard of the population could be stopped. In the first place, the obstacle which makes it impossible to base the Polish economy on market mechanisms should be eliminated, i.e. rigid political model, unwilling to permit any real reformatory actions because of the danger of losing power. Thus, it is indispensable that political decisions should be taken to allow new methods of government to appear. The reconstruction of a real market and economic mechanisms operating on that market is not possible without political implications. Only then will it be possible to base the country's economy on the market system. It will lead to the growth of competition, and — through competition — at least to a balance between demand and supply. Then, efficient attempts to change the participation of the population in national income may be undertaken, for prices and pay will no longer be regulated. It will also be necessary to change completely the tax policy with respect to the population. The said policy should consist in radical reduction of indirect taxes and should lead to a considerable growth of direct taxation. Instead of numerous and insignificant taxes and fees paid by the population, one significant income tax may be introduced. Such a solution will be possible not before the above-mentioned political changes have been implemented.