

WOJCIECH KARPIŃSKI

NIEKTÓRE PROBLEMY FINANSOWE INTEGRACJI GOSPODARCZEJ EUROPY ZACHODNIEJ

1. Utworzenie Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG), zwanej także Wspólnym Rynkiem, wytworzyło zupełnie nowe problemy natury ekonomicznej, które rzutują na gospodarkę i system finansowy państw członkowskich.

Postanowienia Traktatu Rzymskiego¹ obejmują także postulaty w dziedzinie finansowej. Dotyczą one tak polityki podatkowej, jak i systemów budżetowych państw będących członkami EWG.

W zakresie budżetu integracja gospodarcza nasuwa dwa rodzaje problemów, a mianowicie merytoryczne i formalne. Pierwsze naturalnie dotyczą wydatków budżetowych oraz ich pokrycia, czyli inaczej mówiąc wchodzi w zakres polityki budżetowej. Jej zadania są różnorodne, a wśród nich wydaje się, że najistotniejsze dotyczą prowadzenia takiej polityki finansowej, która nie dopuszczałaby do zaburzeń zwalniających tempo wzrostu gospodarczego. Tego naturalnie nie można zrealizować inaczej niż przez ujednolicenie celów i metod wspólnej polityki gospodarczej przy równoczesnym pozostawieniu poszczególnym systemom gospodarczym jak najwięcej o ile możliwości cech narodowych².

Zadanie stałego i bezkryzysowego wzrostu gospodarczego a przy tym i sprawiedliwego podziału dochodu narodowego oraz należytej opieki społecznej stanowi cel polityki gospodarczej, którego nie można zrealizować bez centralnej koordynacji polityki finansowej i kredytowej. To zaś oznacza konieczność prowadzenia międzynarodowej „monetary-fiscal policy”. Dalszym zagadnieniem jest kwestia wyrównywania poziomu gospodarczego i finansowego poszczególnych krajów członkowskich, co naturalnie nie jest zadaniem łatwym przede wszystkim z powodu dużych

¹ Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und dazugehörige Dokumente, Brüssel, nr 9538/1/57/4, s. 80 i nast.

² Por. F. Neumark, *Nationale Typen der Finanzwissenschaft*, w zbiorze *Wirtschafts- und Finanzprobleme des Interventionsstaates*, Tubingen 1961, s. 81 i nast.

rozbieżności w strukturze systemów finansowych. Stąd więc też zagadnienie dopasowania systemów finansowych, centralnego i wspólnego kierowania nimi, prowadzenie wspólnej polityki inwestycyjnej, wprowadzania jednolitych podatków, metod zaciągania pożyczek publicznych oraz ich wielkości i wreszcie utrzymywania równowagi budżetowej.

Do zagadnień natury formalnej należą kwestie struktury budżetu i jej ujednolicenia, wprowadzenia wspólnych zadań rachunkowości społecznej oraz realizacji zasad budżetowych, których działanie jest w ramach integracji gospodarczej w pewnym sensie zmienione lub ograniczone. Ponadnarodowe bowiem władze organizacji gospodarczej, jaką jest EWG, przejmują pewne funkcje zastrzeżone dla parlamentów poszczególnych krajów, co w efekcie oznacza ograniczenie ich roli w zakresie swobodnej inicjatywy finansowej, kontroli i procedury uchwalania budżetu.

Inną grupę problemów stanowią zagadnienia polityki podatkowej. Wymienić trzeba najważniejsze z nich, gdyż one właśnie stanowią węzłowe zagadnienie finansowe rozwiązywane współcześnie w krajach należących do EWG. Chodzi przede wszystkim o skutki finansowe i ekonomiczne, jakie powoduje zniesienie ceł. Dalej wysuwa się problem decyzji co do struktury systemu podatkowego w sensie rozstrzygnięcia, które podatki mają być ujednolicone, a które mogą swobodnie rozwijać się w danym kraju bez wywoływania zaburzeń w handlu międzynarodowym.

Tych kilka problemów finansowych, które winny być rozwiązywane w trakcie realizacji postanowień Traktatu, tj. w okresie przejściowym musi być uzupełnione wskazaniem innych problemów gospodarczych, które także czekają na rozwiązanie ściśle się z poprzednimi wiążąc. Należą do nich przede wszystkim zagadnienia monetarne. Najważniejszym z nich to kwestia kursów wymiennych w krajach członkowskich oraz ich stabilizacja³. One bowiem powodują zaburzenia w swobodnym ruchu kapitałów i kształtowaniu się bilansu płatniczego, co z kolei powoduje szereg konsekwencji dla handlu zagranicznego a także dla kształtowania się koniunktury. Z tym też wiąże się problem możliwości wpływania na jej przebieg w skali międzynarodowej oraz zastosowania instrumentów ułatwiających to zadanie. W związku z tym wysuwane są projekty wprowadzenia wspólnej waluty dla krajów członkowskich⁴ oraz wspólnych banków dla kierowania polityką walutową. Projekty te, niezmierznie ciekawe z punktu widzenia nauki, przedstawiają także szereg

³ L. A. Hahn, *Über monetäre Integration*, Tübingen 1961, ss. 23.

⁴ Coulbois P., *La réforme du système monétaire international*, „Revue de Science Financière” 1963, nr 2, s. 189 i nast.

problemów natury praktycznej, szczególnie w odniesieniu do realizacji przyjętych koncepcji.

Interesującym elementem procesu integracji jest to, że wywołuje ona konieczność centralizacji decyzji gospodarczych i stąd też obowiązek podporządkowania się poszczególnych państw wspólnemu kierownictwu. To znów stoi w wyraźnej sprzeczności z przyjętymi w różnych krajach zasadami systemu i struktury gospodarczej. Ciekawe w związku z tym problemy polityki wewnętrznej i polityki gospodarczej; występują w NRF, gdzie zasady „społecznej gospodarki rynkowej” stoją w sprzeczności z centralnym kierowaniem gospodarką i potęgowaniem się roli państwa w życiu gospodarczym. Zagadnienie to odnosi się oczywiście nie tylko do organizacji EWG, ale jest coraz bardziej aktualne także w stosunku do wielu organizacji międzynarodowych i ponadnarodowych tworzonych w różnych dziedzinach życia społeczeństw⁵.

Reasumując więc, zadania finansowe, przed którymi stanęły wszystkie państwa członkowskie w wyniku przyjęcia postanowień Traktatu Rzymskiego dadzą się ująć w zasadnicze trzy węzłowe problemy⁶. Pierwszy polega na wyrównaniu przepisów prawnych w dziedzinie finansowej. Jego realizacja umożliwiłaby dokonywanie porównań między systemami finansowymi poszczególnych państw. W dużej mierze jest to problem wstępny, od którego rozwiązania zależą dalsze a mianowicie harmonizacja systemów podatkowych i wreszcie międzynarodowa koordynacja polityki finansowej i gospodarczej.

2. Prowadzenie polityki budżetowej, przez którą często rozumie się w odróżnieniu od polityki fiskalnej (lub finansowej) ustalanie rozmiarów i struktury wydatków publicznych⁷ wywiera określone skutki dla gospodarki narodowej, a w szczególności dla przebiegu procesu koniunkturalnego. Państwo ustalając wielkość ogólną wydatków publicznych w stosunku do przewidywanych dochodów określa ogólny kierunek i przybliżoną intensywność oddziaływania na koniunkturę swego kraju. To naturalnie będzie też wywierało pewne skutki dla stosunków ekonomicznych z innymi krajami. Stąd też nasuwa się wniosek, aby w ramach integracji gospodarczej, jaką stanowi EWG, wprowadzić jej koordynację. Co do tego, poza względami suwerenności⁸ poszczególnych

⁵ F. L'Huillier, *Les institutions, internationales et transnationales*, Paris 1961. s. 175 i nast.

⁶ G. Gast, *Finanzpolitische Probleme des Gemeinsamen Marktes*, Finanzarchiv, N. F., t. 20, 1959, s. 169.

⁷ *La coordination des politiques conjoncturelles en Europe*, Cahiers de l'ISEA. Paris 1961, s. 119 i nasi. (wypowiedź prof. J. Marczewskiego).

⁸ Problem suwerenności politycznej, gospodarczej i finansowej w ramach integracji gospodarczej jest szczególnie trudny i drażliwy. Z szeregu opracowań

państw, nie ma oczywiście wątpliwości, chyba że chodzi o pewien wpływ takiego rozwiązania na czystość linii ideowej samego systemu gospodarki, co występuje dodatkowo właśnie w NRF⁹.

Realizacja postulatów koordynacji systemów podatkowych i polityki budżetowej i finansowej; nastąpić może przede wszystkim wówczas, gdy instrumenty finansowe krajów Wspólnego Rynku staną się w pełni porównywalne. Aby jednak ta koordynacja zapewniała minimum efektywności, trzeba po pierwsze, aby wszystkie rządy były gotowe do prowadzenia polityki budżetowej, jako instrumentu oddziaływania koniunkturalnego w zakresie narodowym i międzynarodowym. Wszystkie też rządy muszą po drugie być zainteresowane w poznaniu sensu i przybliżonej efektywności koniunkturalnego oddziaływania ich własnych budżetów i wreszcie po trzecie wszystkie rządy winny być zdolne do podjęcia w odpowiednim czasie różnego rodzaju przedsięwzięć koniecznych w celu zrealizowania postulatów koordynacji.

W związku z realizacją postulatów ujednolicenia polityki finansowej rozpatruje się przede wszystkim zagadnienie rozmiarów tzw. ciężaru podatkowego w państwach członkowskich Wspólnoty, aby przez jego porównywanie stworzyć obiektywne warunki do podjęcia właściwych decyzji dla przystosowania różnych systemów podatkowych do celów polityki gospodarczej. Trzeba więc przeanalizować ustawodawstwo podatkowe poszczególnych państw i porównać je z sobą. Z drugiej jednak strony dochodzi do tego jeszcze konieczność faktycznego porównania wykonania tych postanowień prawnych przez dokonanie analizy budżetów państw członkowskich. Aby jednak tego rodzaju porównanie mogło być czynione bieżąco, a nie tylko sporadycznie w postaci szczegółowych, ale jednorazowych (tj. dla pewnego momentu) analiz porównawczych, należy stworzyć warunki dla stałej porównywalności budżetów państwowych w ramach Wspólnego Rynku.

Różnice, które uniemożliwiają dokonanie prawidłowego porównania, dotyczą głównie formalnej strony prezentacji danych w budżetach. Przyczyny tego stanu rzeczy tkwią tak w zapoznawaniu tego problemu w badaniach teoretycznych, jak też i w niedocenianiu z kolei przez praktykę konieczności doprowadzenia do ujednolicenia polityki finansowej.

warto przytoczyć jedno z bardziej interesujących, gdyż dotyczy właśnie suwerenności finansowej: Sten F. W. Bille, *La souveraineté fiscale des états et intégration économique internationale*, Amsterdam 1958, ss. 68.

⁹ Chodzi tutaj przede wszystkim o zasady „społecznej gospodarki rynkowej”, które zakładają możliwie jak najmniejszy udział państwa w życiu gospodarczym i wynikającą stąd ich sprzeczność z koncepcją integracji gospodarczej w NRF, która właśnie działa w przeciwnym kierunku — centralizacji decyzji gospodarczych. Jest to zresztą problem w ogóle zasad prowadzenia polityki koniunkturalnej.

szczególnie w NRF. Tam bowiem odrzuca się możliwości zastosowania w praktyce wskazań teoretycznych pod pretekstem, że istniejące instytucje i uregulowania nie nadają się do zastosowania wniosków wysuniętych w badaniach teoretycznych.

Formułując wymogi szczegółowe w tym zakresie, a przede wszystkim w odniesieniu do budżetu państwa, trzeba przyjąć szereg zasad, którym winien on odpowiadać. Wymienić tutaj można przynajmniej cztery, które wydają się najważniejsze dla uzyskania jednolitego obrazu systemu budżetowego wszystkich państw członkowskich. Oto one:

1) budżet winien być całkowity (totalny), czyli inaczej mówiąc zupełny, tj. obejmować wszystkie rodzaje działalności finansowej i ekonomicznej;

2) budżet winien być skonsolidowany, przez co rozumiemy, że musi on być oczyszczony z wszelkich transakcji wewnętrznych, jakie zachodzą między różnymi poziomami lub członami władzy finansowej!;

3) budżet powinien być rzeczywiście uznany przez władze gospodarcze i polityczne za instrument oddziaływania na równowagę budżetową, a przez to na sytuację gospodarczą kraju;

4) budżet winien być we właściwym stopniu elastyczny, czyli inaczej mówiąc powinien dawać rządowi możliwość szybkiego zastosowania środków mających wpływ na koniunkturę kraju¹⁰.

Wśród zagadnień związanych z tym problemem wyróżnia się kilka zasadniczych tendencji określających równocześnie kierunki reform. Przede wszystkim wyrażają się one w postulacie, aby uczynić budżet bardziej wyraźnym, w znaczeniu uwypuklenia jego treści ekonomicznej w postaci ustalenia ostatecznego kosztu działalności. W tym celu należy przeanalizować dochody i wydatki, ale nie w układzie administracyjnym, lecz z punktu widzenia ich udziału w polityce finansowej i ekonomicznej. Oznacza to więc konieczność opracowania budżetowego rachunku eksploatacyjnego z punktu widzenia kosztów. Z tym wiąże się też końcowy postulat jedności i integracji wszystkich rodzajów działalności ekonomicznej i finansowej władzy publicznej, tj. sektora publicznego. Problem ten rozpatrzmy na przykładzie budżetu niemieckiego w porównaniu z budżetami innych państw. Ma to o tyle istotne znaczenie dla zagadnienia, że NRF jest najpoważniejszym właściwie i w dużej mierze kierowniczym czynnikiem w ramach Wspólnoty.

Budżet państwa realizuje przede wszystkim funkcję polityczną, odzwierciedlając cele i zadania polityki rządu. Ma on charakter programu dzięki swemu funkcjonalnemu układowi. Równocześnie jednak stanowi

¹⁰ P. Senf, *Observations sur quelques problèmes d'une politique budgétaire commune des pays européens*, Cahiers de l'ISEA 1961, nr 118, s. 19 i nast.

instrument koordynacji finansów publicznych oraz polityki ekonomicznej państwa. Tym samym realizuje się w tym jego funkcja ekonomiczna. Chodzi więc o przeanalizowanie celowości podziału kredytów budżetowych według kryteriów ekonomicznych i zbadania ekonomicznych skutków budżetu i jego elementów. W tym sensie budżet francuski realizuje daleko posuniętą możliwość ustalenia kosztów różnych funkcji państwa a także grup wydatków według ich charakteru ekonomicznego.

Niemiecki zaś budżet państwowy jest podzielony na zwyczajny i nadzwyczajny, co wynika tak z przepisów prawa budżetowego, jak i z postanowień aktualnie obowiązującej konstytucji¹¹. Niestety nie ma w nich żadnych bardziej! precyzyjnych przepisów, które regulowałyby klasyfikację wydatków w zależności od jednego lub drugiego budżetu. Ogólna zasada, że wydatki zwyczajne zamieszczone są w budżecie zwyczajnym jest zwykłą formali styka¹², a liczne i wnikliwe rozważania w teorii finansów publicznych dawno już wskazywały na nieżyciowość takiego sformułowania. Dzięki temu rząd może dokonywać wygodnych dla siebie i swej polityki przesunięć w strukturze wydatków, co tylko powoduje wypaczenia w stosunku do zasad jasności, prawdziwości i jawności budżetu.

Z porównania budżetu francuskiego i niemieckiego wynikają również dość poważne przejawy zacofania w niemieckim ustawodawstwie podatkowym i budżetowym. Francuskie ustawodawstwo mówi o „budżecie ogólnym państwa” i o „operacjach o charakterze prowizorycznym”. Reguluje ono także kwestię roli budżetu w polityce ekonomicznej państwa, zakłada bowiem konieczność powiązania równowagi budżetowej z ekonomiczną. W ustawodawstwie niemieckim zaś brak tego rodzaju uregulowania, które prawnie określałoby powiązania budżetowe z programem ekonomicznym państwa. O ile bowiem prawo francuskie wymaga równowagi ekonomicznej i finansowej, o tyle prawo niemieckie mimo swojej szczegółowości mówi tylko o konieczności wyrównania dochodów z wydatkami, czyli innymi słowy wprowadza obowiązek równowagi budżetowej (art. 110 Konstytucji). Tym samym więc w prawie niemieckim znajdujemy formalny zakaz pro-

¹¹ Tego rodzaju anachroniczna zasada ujęta była w prawie budżetowym Rzeszy z 1922 r. Także art. 115 Konstytucji NRF w podobny sposób ujmuje ten problem.

¹² W czasie pierwszej wojny światowej Helfferich, minister finansów Rzeszy zaliczał do budżetu nadzwyczajnego nawet normalnie ponoszone z budżetu zwyczajnego wydatki na utrzymanie armii w tym celu, aby dzięki temu uzyskać zgodę parlamentu na podwyższenie opodatkowania. H. Kolms, Finanzwissenschaft, t. 1, Berlin 1959, s. 82.

wadzenia polityki „deficit spending”. Równocześnie jednak zezwolenie na sporządzenie budżetu nadzwyczajnego stanowi faktyczne ominięcie tego zakazu. Sprzeczność więc między anachronizmem przepisów ustawowych i wymaganiami życia gospodarczego, a w szczególności w związku z prowadzoną faktycznie polityką koniunkturalną, wynika z przesłanek teoretycznych niemieckiej myśli ekonomicznej i finansowej; u schyłku XIX wieku, negujących w zasadzie możliwości stosowania polityki finansowej (fiscal policy). Stąd więc problemy te wymagają reformy i nowoczesnego, postępowego uregulowania w niemieckim ustawodawstwie finansowym.

Dalszym problemem jest również trudność porównywania budżetów ze względu na stopień rozbicia wykonawstwa budżetu między różne poziomy władzy (budżet centralny i budżety lokalne), co pociąga za sobą tak ilościowe, jak i jakościowe różnice. Warto przy tym wspomnieć także o konieczności ujmowania przy analizie porównawczej wszystkich i takich samych zadań ujmowanych w budżetach. Chodzi tutaj przede wszystkim o włączenie do budżetu wydatków instytucji i organizacji pozabudżetowych (tzw. parafiskalnych).

Trudności porównania budżetu państwa scentralizowanego z budżetem państwa federalnego wynikają też z różnic w kompetencjach poszczególnych władz. Tabela 1 pokazuje wyraźnie istniejące różnice w strukturze systemu budżetowego krajów Wspólnoty.

Tabela 1

Dochody podatkowe i cła w 1957 r.

Kraje EWG	Dochody ogółem w walucie krajów	Dochody w %			
		państwo	kraje	departa- menty	gminy
NRF (1957/8)	50,8 mld. DM.	58,6	27,5		13,9
Francja	4,7 mld. NF.	87,4		12,6	
Belgia	93,7 mld. Frb.	95,5		4,5	
Luksemburg	5,0 mld. Frl.	86,8			13,2
Holandia	8,2 mld. Hfl.	81,6	0,9		17,5
Włochy (1956/7)	3,2 mld. Lirów	82,8	3,8		13,4

Źródło: Finanzbericht Nr 12 (herausgegeben vom Bundesministerium Finanzen), Bonn 1959, s. 76.

Możliwe jest więc jedynie porównanie wydatków w całej swej masie, gdyż struktura wydatków poszczególnych poziomów władzy jest odmienna¹³.

Wśród innych kwestii wiążących się z problemem porównywalności

¹³ Na przykład wydatki na oświatę i kulturę są we Francji scentralizowane w budżecie centralnym, a w NRF ujmowane są w budżetach krajów. Podobnie wydatki na utrzymanie policji w Luksemburgu występują w budżecie państwa,

ci budżetów państwowych na pierwszy plan wysuwa się zagadnienie centralizacji budżetu i władzy finansowej. W Niemieckiej Republice Federalnej trzeba uwzględnić odmienne metody uchwalania i wykonywania budżetu. Kraje posiadają znaczną suwerenność i z tym wiąże się ich gestia finansowa (art. 109 Konstytucji). Gminy natomiast podlegają przepisom prawa pochodzącego jeszcze sprzed drugiej wojny światowej, które podporządkowuje je ściśle decyzjom krajów. Trudności wywodzące się z tych faktów nie polegają na stosowaniu różnej nomenklatury, ale głównie na treści poszczególnych wielkości wydatków. Nie można bowiem w sposób jasny odróżnić kompetencji poszczególnych poziomów administracji lokalnej w odniesieniu do zadań. Statystyka niemiecka usiłuje sporządzać zbiorcze budżety dla całości wydatków, ale jest to jedynie formalne zestawienie, gdyż treść poszczególnych pozycji różni się pod względem ekonomicznym¹⁴.

Dochodzą tutaj jeszcze kwestie zaliczania dochodów pobieranych przez jedną jednostkę dla drugiej, dalej; wszelkiego rodzaju virements z jednego poziomu do innego i z jednej jednostki do drugiej. W porównaniach międzynarodowych stanowi to znacznie bardziej ostry problem niż w stosunkach wewnętrznych.

Warto również jeszcze wspomnieć o zagadnieniu roku budżetowego, który w różnych krajach jest odmienny, albo kalendarzowy albo też tzw. budżetowy (od 1 kwietnia do 31 marca). Powstaje w tym przypadku trudność przy przeliczaniu danych na okresy wspólnie ujednolicone¹⁵.

Najwięcej jednak trudności powoduje wybór metody zaliczania dochodów i wydatków w budżecie. Można bowiem wyróżnić trzy tego sposoby, a mianowicie albo moment zaangażowania, tj. gdy powstaje prawne zobowiązanie między państwem a osobą trzecią, albo moment

podczas gdy w Belgii w budżecie komunalnym. Różnice te wynikają więc z różnej struktury administracyjnej właściwej dla danego kraju, wykształconej najczęściej przez tradycję.

¹⁴ Federalne Biuro Statystyczne w NRF podjęło się wraz z biurami statystycznymi krajów na zlecenie komisji parlamentarnej zadania ujednolicenia statystyki w zakresie grupy wydatków „wiedza, nauka i badania”. Okazało się, że te cyfry w dotychczasowych statystykach dalekie są od rzeczywistości. Der staatliche Aufwand für Wissenschaft und Forschung, Wirtschaft und Statistik (herausgegeben vom Statistischen Bundesamt) 1957, s. 183 i nast.

¹⁵ Z dniem 1 stycznia 1961 r. NRF przyjęła system roku budżetowego pokrywającego się z rokiem kalendarzowym, likwidując tym samym w ramach procesu ujednolicenia systemów budżetowych tradycyjny niemiecki system roku budżetowego. Por. W. Karpiński, *Rola budżetu w gospodarce Niemieckiej Republiki Federalnej*, „Przegląd Zachodni” r. XVIII (1962), nr 1, s. 31. Od 1 stycznia 1963 przeszły na nowy system Włochy.

dostawy towarów lub wykonania usług, albo wreszcie moment zapłaty¹⁶.

W związku z tym trzeba także wspomnieć o prowadzeniu dwóch rachunków dochodów i wydatków, a więc rachunku skarbowego (kasowego) i rachunku budżetowego. Wskutek tego powstają różnice, szczególnie istotne przy ustalaniu nadwyżek lub deficytów budżetowych. Ogólnie biorąc cyfry te są w dużej mierze fikcyjne¹⁷. Nie stanowią one wielkości ani ekonomicznych, ani finansowych, lecz tylko rachunkowe.

Większej wagi problemem teoretycznym są natomiast trudności w określeniu skutków ekonomicznych wywołanych przez budżet i jego Instytucje. Poznanie ich jest warunkiem prowadzenia polityki koniunkturalnej.

Szczególnie ważne z tego powodu jest więc zdanie sobie dokładnie sprawy z ekonomicznego znaczenia poszczególnych rodzajów wydatków budżetowych. Klasyfikacja budżetowa stosowana w budżecie niemieckim nie oddaje w pełni takiego podziału. Dlatego też wypracowano metodę bardziej właściwego dla tego celu podziału wydatków budżetowych, dzieląc je na pięć podstawowych grup:

1) wydatki osobowe i rzeczowe, ponoszone dla celów państwowych i podległych państwu jednostek;

2) wydatki na obsługę długów publicznych. Oddziałują one w pewnym stopniu na siłę popytu w państwie;

3) świadczenia socjalne na rzecz pracowników, renty i zasiłki dla osób stojących poza procesem gospodarczym;

4) subwencje rządowe, a więc wydatki na rzecz gospodarki, które są ponoszone tak na rzecz producentów, jak i konsumentów;

5) wydatki na rzecz tworzenia i utrzymania majątku produkcyjnego państwa i gospodarki prywatnej¹⁸.

Na szczególną uwagę zasługuje w tym projekcie możliwość ustalenia wielkości państwowej pomocy udzielanej życiu gospodarczemu. Jest to

¹⁶ W budżecie holenderskim stosuje się zasadę zaangażowania, ale z pewnymi wyjątkami, w belgijskim zaś także zasadę zaangażowania, ale z wyjątkiem budżetów nadzwyczajnych, w luksemburskim przyjmuje się wykonanie, we włoskim również, ale z pewnymi modyfikacjami i wreszcie w niemieckim płatności, a we francuskim zaangażowanie. Ta różnorodność uniemożliwia więc porównywalność rzeczywiście.

¹⁷ Powstaje tutaj szereg sytuacji pozornie sprzecznych z sobą. Budżet jest rachunkowo wyrównany, gdy nadwyżki kasowe zostały skompensowane przez wydatki przenoszone na rok przyszły (zaangażowane). Budżet nadwyżkowy powstaje wówczas, gdy nadwyżki skarbowe przekraczają wielkość wydatków przenoszonych. Budżet deficytowy powstaje zaś wtedy, gdy deficyt rachunkowy jest większy od deficytu skarbowego, ale także wtedy, gdy deficyt rachunkowy przewyższa wielkość nadwyżki skarbowej. Takich kombinacji może być więcej.

¹⁸ 2-ter Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaft (18. September 1958 — 20. März 1959). Ziffer 131 i nast.

tym ważniejsze, że właśnie subwencje są jednym z najtrudniej stwierdzalnych kierunków działania państwa w sensie oddziaływania na gospodarkę prywatnych przedsiębiorców. Do tego zakresu należy naturalnie też kwestia tak zwanych niewidocznych subwencji, pod którym to określeniem rozumie się wszelkiego rodzaju zwolnienia od wymiaru podatku a także wszelkie ulgi, jakich doznają podatnicy ze strony państwa. Przy pomocy bowiem tego instrumentu państwo często prowadzi swą politykę oddziaływania na zdolność produkcyjną i konkurencyjną poszczególnych gałęzi gospodarki.

Wielkości te mają wspólną cechę, polegającą na powodowaniu istotnych różnic w warunkach konkurencyjnych na rynku krajowym i szczególnie też na międzynarodowym. Skutki te są poważniejsze niż można by przypuszczać biorąc pod uwagę tylko samą ich wielkość. Wynikają one głównie z faktu, że te ulgi właśnie zwykle są niewidoczne ¹⁹.

W tym stanie rzeczy, gdy wskazano na przykładzie NRF szereg problemów szczegółowych, od których rozwiązania zależy porównywalność budżetów różnych krajów, można przytoczyć mniemanie praktyków, którzy widzą właściwie nieprzewidywane trudności w rozwiązaniu tego zagadnienia. Jako istotny czynnik hamujący ten proces przytacza się również względy polityczne. Aktualny stan przepisów prawnych w dziedzinie budżetowej nie pozwala na porównywanie wielkości budżetowych. Ma to w efekcie taki skutek, że nie można podejmować jakichś bardziej zasadniczych reform budżetowych w poszczególnych krajach EWG, zanim zagadnienie to nie znajdzie pomyślnego rozwiązania.

3. Wpływ opodatkowania na kształtowanie się warunków konkurencyjnych jest niewątpliwy, zwłaszcza wobec współczesnych przemian w polityce finansowej. Opodatkowanie bowiem nie służy dzisiaj już tylko jednemu celowi, którym było uzyskanie potrzebnych środków finansowych dla wypełnienia przez państwo jego zadań. Obecnie opodatkowanie spełnia również szeroko zakreślone cele gospodarczo-polityczne i społeczno-polityczne. Obserwuje się więc w efekcie hamujące działanie instrumentów polityki finansowej na kształtowanie się wielkości

¹⁹ Jak podaje prof. Senf wielkość tego rodzaju subwencji dla życia gospodarczego wynosi w NRF 12 916 mln. DM. W tej kwocie subwencje niewidoczne osiągają 3994 mln DM, parzy czym dzielą się one następująco: na rolnictwo — 499, na przemysł — 1763 na transport — 201, dla zawodów wolnych — 40, na mieszkania — 680 i inne cele 811. Poza tym występują jeszcze redukcje lub odpisy odsetek od kapitałów w sumie 600 mln DM. Nieznane są jeszcze wielkości obniżenia szacunku i wymiarów podatkowych (od podatków dochodowych) dokonywane przez kraje i gminy w sposób świadomy. Warto zwrócić uwagę, że wskazana już wielkość subwencji stanowi 8% dochodu narodowego i około 25% ogólnych dochodów budżetowych. F. Senf, op cit., s. 40.

i kierunków produkcji w różnych gałęziach przemysłu, a także w rozwoju określonych dziedzin zatrudnienia, jak również w zakresie inwestycji i ruchu kapitałów. W ogólności trzeba też brać pod uwagę, iż wpływy te prowadzą także do nowego podziału dochodów i majątku.

Oddziaływanie tych pozafiskalnych celów opodatkowania, jak się je jeszcze dziś dość powszechnie w teorii finansów publicznych nazywa, na kształtowanie się cen i ich struktury w określonej gospodarce narodowej wyraża się tym, że ceny dóbr i usług mogą zostać sztucznie podnoszone celem stłumienia popytu, podczas gdy inne odwrotnie utrzymywane są na niskim poziomie, często także z przyczyn społeczno-politycznych. Prowadzi to więc w końcowym efekcie do tego, że pewne działy gospodarki korzystają z przywilejów w stosunkach konkurencyjnych, dzięki czemu mają zapewnioną możliwość dokonywania większych obrotów. W stosunkach międzynarodowych nie miałoby to oczywiście większego znaczenia, gdyby we wszystkich krajach jednako prowadzona była polityka sztucznego wpływania na ceny. Ponieważ jednak taka sytuacja byłaby raczej wyjątkiem, powstaje stąd w handlu międzynarodowym w ogólności niezwykle trudna sytuacja, szczególnie w ramach integracji gospodarczej.

Spotyka się pogląd, iż różnice w obciążeniach podatkowych występujących w różnych krajach niwelowane są właśnie w handlu zagranicznym przez działanie mechanizmu kursu wymiennego walut, który prowadzi do samoczynnego wyrównania, przez co z kolei eliminuje się wpływ opodatkowania na warunki konkurencyjne. To twierdzenie byłoby słuszne jedynie w takim przypadku, gdyby można przyjąć przy przejściu towarów przez granicę system opodatkowania, polegający na zastosowaniu wobec wyrobów wysyłanych do jakiegokolwiek kraju wewnątrz Wspólnego Rynku tylko i wyłącznie opodatkowanie właściwe dla kraju pochodzenia produktu²⁰.

W twierdzeniu tym, w zasadzie prawidłowym, zawarte są jednak liczne elementy ograniczające jego działanie. Założenie bowiem, że kurs wymienny kształtuje się swobodnie w warunkach rynkowych jest praktycznie błędne. Z reguły bowiem państwo podejmuje szereg przedsięwzięć dla utrzymania równowagi bilansu płatniczego, które ograniczają swobodne kształtowanie się kursu wymiennego. Wśród tego rodzaju czynników wyróżnić można przykładowo ograniczenia dewizowe, kontyngentowanie, zróżnicowane wielorakie kursy wymienne, subwencje i opłaty, zróżnicowane stawki celne i wreszcie różnorodne traktowanie

²⁰ C. Ganser und H. Wilhelmi, *Harmonisierung der Steuersysteme in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*, (bez miejsca i daty), s. 11.

produktów W związku ze zwalnianiem ich od podatków, lub przez stosowanie podatków wyrównawczych.

Poza tym, nawet gdyby kurs wymienny mógł działać swobodnie, to i tak trzeba wziąć pod uwagę, że to działanie może przynieść skutki dopiero w dłuższym okresie czasu.

W handlu międzynarodowym od dawna już zwracano uwagę na problem podatków obciążających dobra, będące przedmiotem wymiany zagranicznej. Dla uniknięcia niepożądanych skutków opodatkowania przyjmowano zasadę opodatkowania towarów według kraju przeznaczenia. Wprowadzała ona regułę, iż towary lub usługi winny być obciążone jednakowo, o ile przeznaczone są dla tego samego kraju. Osiągnano to w ten sposób, że przy przechodzeniu towaru przez granicę anulowano jego obciążenie podatkowe według kraju wytworzenia, a w to miejsce wprowadzano obciążenie właściwe dla kraju przeznaczenia. Nie trzeba wskazywać bliżej, że tego rodzaju postępowanie dotyczyło jedynie podatków pośrednich, w szczególności podatku obrotowego.

Zasada ta jednak nie mogła być przyjęta w rozwiązaniach dla organizacji Wspólnego Rynku, Wymaga ona bowiem niezwykle skrupulatnej i precyzyjnej kontroli granicznej!. Oznaczałoby to więc zastąpienie silnej kontroli celnej, kontrolą podatkową, co sprzeciwiałoby się z kolei podstawowym założeniom integracji.

Odwrotne postępowanie nakreślone z kolei zasadą opodatkowania według kraju pochodzenia także nie może zadowalać, jeśli wszystkie kraje utrzymują swoje dotychczas obowiązujące w nich systemy podatkowe. Każdy towar zawiera ciężar podatkowy właściwy dla kraju wytworzenia. Nie jest wprawdzie potrzebny tutaj proces zwalniania od podatku i nakładania nowego na granicy państw, ale skutkiem wynikającym z realizacji tej zasady są poważne zaburzenia w warunkach konkurencyjnych wewnątrz organizacji gospodarczej; ponieważ spotykać się będzie towary obciążone podatkami w sposób różnorodny, przy czym towary z wyższym ciężarem podatkowym byłyby stale w gorszej sytuacji.

Badania przeprowadzone w łonie Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (CECA) właśnie nad tymi problemami wykazały, że w dłuższym okresie czasu następuje wyrównanie różnic w opodatkowaniu podatkami obrotowymi z jednej strony a innymi bezpośrednimi i pośrednimi, ale tylko pod względem przeciętnego ciężaru podatkowego. Tymczasem jednak zaburzenia w stosunkach konkurencyjnych powstają właśnie wskutek odchyień poszczególnych obciążeń podatkowych w stosunku do gałęzi przemysłowych lub też poszczególnych dóbr czy świadczeń od przeciętnego dla danej gospodarki narodowej poziomu. Przyczyną zaś ich powstania są przede wszystkim zwolnienia i obniżki stosowane wobec podmiotów bądź przedmiotów opodatkowania.

W NRF a także i w innych państwach z wyjątkiem Francji występują jeszcze dodatkowo inne czynniki w postaci zróżnicowanego obciążenia obrotu w wyniku zastosowania systemu opodatkowania kumulatywnym podatkiem obrotowym nawet jednakowych dóbr i usług i przy równych stawkach podatkowych. W stosunkach międzynarodowych dochodzi poza tym do odchyień w warunkach konkurencyjnych także i z tego powodu, że konkurujące z sobą produkty lub usługi obciążone są w poszczególnych krajach według odmiennego poziomu. Dotyczy to nie tylko podatku obrotowego, ale także podatków majątkowych i konsumpcyjnych (tabela 2).

Tabela 2

Ogólna presja fiskalna w 1959 r.
w stosunku do produktu społecznego brutto

NRF	34,0 %	Holandia	29,1 %
Francja	33,3 %	Luksemburg	30,0 %
Włochy	29,2 %	Stany Zjednoczone	28,9 %
Belgia	23,1 %	Wielka Brytania	28,9 %

Źródło: Comparaison des charges fiscales aux États-Unis, en Europe Occidentale et dans quelques autres pays, *Problèmes Économiques*, Nr 722 (1962), s. 5 (na podstawie statystyk z różnych źródeł).

Spotyka się jednak mniemanie, że z samego tylko istnienia różnic we względnym poziomie ciężaru opodatkowania w danym kraju nie można wyciągnąć żadnej, konkluzji co do odchyień w warunkach konkurencyjnych między państwami²¹. Z faktu bowiem, że dochody skarbowe i pozaskarbowe w jednym kraju są wyższe, a w drugim niższe wynika tylko to, że obciążenia podatkowe są różne i dzięki temu jedne kraje mają w tym względzie przewagę nad innymi. Teoretycznie jednak można stwierdzić, że niektóre kraje zużywają swoje dochody skarbowe bardziej produktywnie niż inne. Dla przykładu, jeśli się weźmie pod uwagę porównanie sytuacji podatkowej Włoch z Francją i NRF, to można stwierdzić, że ciężar fiskalny jest znacznie mniejszy we Włoszech niż w pozostałych dwóch krajach, chociaż dochód narodowy włoski pozostaje zawsze poniżej dochodu tamtych krajów.

Poza tym trzeba jednak pamiętać, stosując argumentację indywidualnych podatników, że w krajach biednych ogólna ofiara skarbowa jest znacznie wyższa niż w krajach bogatych, tj. o wysokim dochodzie narodowym. Stąd też wniosek, że nie ma żadnej potrzeby wyrównywania ciężarów fiskalnych w poszczególnych krajach w stosunku do ogółu dochodów. Nie dotyczy to jednak podatków indywidualnych ani struktury systemów finansowych, których harmonizacja jest wskazana.

²¹ F. Neumark, *Problèmes relatifs à l'harmonisation des impôts dans la Communauté Économique Européenne*, Cahiers de l'ISEA, 1961, nr 118, s. 46 i nast.

Ciężar fiskalny w poszczególnych krajach stale wzrasta. W porównaniu z okresem sprzed pierwszej wojny światowej obserwuje się 3- lub 3,5-krotny wzrost ciężaru podatkowego. Gdyby twierdzenie, że każdy podatek jest ciężarem dla gospodarki narodowej było prawdziwe, to tak olbrzymi wzrost wpływów podatkowych w ostatnich kilku dziesięciatkach lat winien przynieść zwolnienie wzrostu ekonomicznego. A tymczasem występują zjawiska odwrotne. Kraje, które mają niskie opodatkowanie powinny w myśl tego rozumowania stawać się najbogatszymi. Problem ten dotyka węzłowych zagadnień roli opodatkowania dla rozwoju gospodarczego, przy czym należy odróżnić rolę opodatkowania w znaczeniu makroekonomicznym i z punktu widzenia mikroekonomicznego.

Reasumując dotychczasowe rozważania dochodzimy do wniosku, iż wobec stwierdzonej słabości systemu automatycznego regulowania warunków konkurencyjnych przy pomocy mechanizmu działania kursów wymiennych, problemy niewątpliwego wpływu polityki podatkowej na te warunki muszą być rozwiązywane na płaszczyźnie polityki podatkowej. Realizacja integracji gospodarczej nie może być przeprowadzona bez uregulowań tego typu.

4. Struktura systemów finansowych zmienia się w czasie i w przestrzeni w dłuższym okresie czasu, gdyż kraje o podobnym ustroju ekonomicznym w podobny sposób rozwiązują określone problemy gospodarcze. To jest przyczyną, dla której w większości państw uprzemysłowionych struktura systemu skarbowego oparta jest na podatku od dochodu z jednej strony oraz na podatku od obrotu z drugiej, przy równoczesnym zmniejszaniu się znaczenia podatków od dóbr konsumpcyjnych pierwszej potrzeby, które w pewnym sensie stanowią o prymitywności systemu podatkowego. Pod tym względem rozpatrywana struktura systemu podatkowego przedstawiała się dla 1957 r. w krajach EWG następująco²².

Tabela 3

Struktura systemu podatkowego w krajach EWG w 1957 r. (w %)

Kraj	Podatki		
	dochodowe i od majątku	obrotowe	od konsumpcji
Belgia	50,7	26,5	22,8
Francja	38,4	41,5	20,1
NRF	52,4	26,9	20,7
Włochy	32,3	21,1	46,6
Luksemburg	66,4	15,4	18,2
Holandia	60,0	20,1	19,9

²² F. Neumark, op. cit., s. 49.

Takie ukształtowanie się systemów podatkowych wynika z drugiej strony z pewnych właściwości różnych narodowych systemów finansowych i konstrukcji technicznych²³. Pochodzą one z różnych przyczyn, między innymi z tradycji, odmienności systemów prawno-politycznych, przyzwyczajęń urzędników i podatników, struktury ludności itd. Nie jest też słuszne przewidywanie, że państwa wchodzące w skład EWG zechcą zrezygnować z tych odmienności w działaniu instytucji finansowych²⁴.

Warto się zastanowić nad skutkami pośrednich i bezpośrednich obciążeń podatkowych. Przyjmijmy więc, że wszystkie czynniki produkcji uczestniczą w ten sam sposób w podziale wartości dodatkowej i że ponoszą ten sam ciężar fiskalny. Jak więc ukształtują się warunki ekonomiczne następujących trzech rodzajów czynników produkcji w jakimś kraju należącym do EWG²⁵:

1. robotników, którzy ponoszą przede wszystkim pośredni ciężar fiskalny,

2. kadr kierowniczych, które nie są czułe na podwyższanie pośredniego ciężaru fiskalnego, odczuwają natomiast silnie powiększenie i progresywność bezpośrednich podatków osobowych,

3. kapitałów, które pozostają pod wpływem podatku od spółek, podatku od dochodu, od wartości ruchomych i podatków, które wpływają na inwestycje.

Przyjmijmy również dla uproszczenia problemu, że kraj, dysponuje od początku produkcyjnością ogólną równą istniejącej w krajach konkurencyjnych i że ciężar fiskalny ogólny na jednostkę produkcyjną jest taki sam we wszystkich krajach.

W tych warunkach kraj, w którym podatki pośrednie dominują, spotka się z emigracją niekwalifikowanej siły roboczej. Ten zaś, gdzie bezpośrednie podatki osobowe stanowią największą część dochodów fiskalnych, powinien być opuszczony przez kadry najwyższe; w tym natomiast, gdzie różnice w podatku od dochodu z kapitałów i od inwestycji są bardziej niż proporcjonalnie wysokie, nastąpi pewna ucieczka kapitałów. Wszystkie te ruchy będą zatrzymane w momencie, gdy na-

²³ Szczegółowe dane o rodzajach i wielkościach dochodów podatkowych według poszczególnych ich rodzajów w krajach EWG podaje opracowanie: *Les systèmes fiscaux des pays membres de la CEE*, Tableau synoptique, 1960, UNICE, ss. 107.

²⁴ F. Neumark, *Internationale Gemeinsamkeiten und nationale Eigenarten der Finanzpolitik*, Kyklos, t. II, 1948, s. 120.

²⁵ J. Marczewski, *Essai de synthèse*, Cahiers de l'ISEA 1961, nr 118, s. 130 i nast. Per. W. Karpiński, recenzja sprawozdania z kolokwium ISEA, w: „Ruch Prawniczy, Socjologiczny i Ekonomiczny” 1963, nr 2, s. 334.

stąpi powiększenie krańcowej produktywności i stopy wynagrodzenia pozostałych czynników produkcji. Tak utworzona nowa równowaga będzie brała pod uwagę strukturę ciężaru fiskalnego, ale nie będzie stosowała się do wymagań lepszej alokacji czynników w ramach EWG.

Struktura ciężaru fiskalnego wywołuje więc wpływ potencjalny na rozłożenie czynników. Ale, ponieważ ten wpływ realizuje się praktycznie, trzeba, aby czynniki były rzeczywiście ruchliwe i czułe na różnice realnych wynagrodzeń netto. Praktycznie biorąc tylko duże różnice w opodatkowaniu wywołają naprawdę masowe przemieszczenia tak robotników, jak i przedsiębiorstw.

Natomiast właściciele kapitałów płynnych o wiele bardziej uważają na różnice w stopie procentowej i zysku. Koordynacja podatków, które dotyczą użytkowania dochodów z kapitałów w miejscu, gdzie kapitał jest inwestowany (podatki od spółek, od zysków, od wartości ruchomych, podatki pośrednie kaskadowe, które mają wpływ na inwestycje), musi nastąpić szybciej niż większości innych podatków.

Prof. Marczewski nie widzi pilnej, konieczności doprowadzenia do wyrównania proporcji między podatkami bezpośrednimi i pośrednimi, szczególnie między krajami znajdującymi się jeszcze na dość zróżnicowanym poziomie rozwoju²⁶. Wydaje się bowiem logiczne, że kraj stosunkowo mniej rozwinięty, jak np. Włochy, używa podatków pośrednich w proporcji szerszej niż inni członkowie EWG, aby przyspieszyć swój rozwój do warunków, które są już osiągnięte przez inne kraje Wspólnoty. Przeciwnie zaś kraje zaawansowane dążą do przystosowania swej struktury fiskalnej do proporcji istniejących w NRF.

Program realizacji postulatu ujednolicenia systemów podatkowych w krajach wchodzących w skład Wspólnoty budzi wielkie i szerokie oraz wzmagające się zainteresowanie w rozważaniach teoretycznych i w praktyce finansowej. Spotyka się bardziej szczegółowe zasady natury ogólnej, które winny być przyjęte w tym procesie²⁷.

Pierwsza wywodzi się ze stwierdzenia, że podatki winny być w taki sposób ukształtowane, aby nie prowadziły do zaburzeń w warunkach konkurencji i to tak wewnątrz jakiegoś kraju, jak i w jego stosunkach handlowych z krajami Wspólnoty. Przyczyny odchyłeń tkwią w systemie odnośnych podatków, w wysokości i zróżnicowaniu stawek podatkowych, w podstawie wymiaru przyjętego podatku i wreszcie często w licznych uregulowaniach specjalnych dotyczących określonych wytworów, świadczeń, gałęzi gospodarki oraz obszarów.

²⁶ Odmienne stanowisko zajmują inni ekonomiści niemieccy. Por. F. Neumark, op. cit., s. 51 oraz G. Gast, op. cit., s. 175.

²⁷ C. Ganser i H. Wilhelmi, op. cit., s. 19 i 20.

Druga zasada warunkuje możliwość pozytywnego uregulowania systemu podatkowego od tego, że podatki będą tak ukształtowane, aby nie wykluczały możliwości tworzenia granicy podatkowej w miejsce celnej. Wymiana towarowa między sześcioma państwami winna odbywać się tak swobodnie, jak w ruchu wewnętrznym.

Trzecia zaś dotyczy problemu autonomiczności poszczególnych państw i w tym sensie postanawia, że w związku z faktyczną zwierzchnią władzą finansową poszczególnych krajów, powinny one mieć możliwość ustalania stawek podatkowych w takiej wysokości, jaka odpowiada ich potrzebom finansowym, ale pod warunkiem utrzymania postulatów obu poprzednich zasad.

W praktycznym rozwiązywaniu tego istotnie trudnego zadania ujednoliceń systemów podatkowych przyjęto metodę wyboru takiego z już stosowanych w państwach członkowskich rodzaju podatków, który najbardziej odpowiada wskazanym wymogom.

Są propozycje, aby Francja i Włochy zmniejszyły ciężar podatków konsumpcyjnych, a skierowały swe wysiłki na wprowadzenie podatku dochodowego, podatku od spółek i podatku od kapitałów, czyli podatków bezpośrednich. Tym zbliżą się one do modelu niemiecko-holenderskiego. Odwrotnie NRF i Benelux zmniejszą wagę podatków bezpośrednich na rzecz podatków pośrednich. Wreszcie możliwe są rozwiązania pośrednie²⁸. Stoi to jednak w pewnej sprzeczności z względami narodowymi. Istnieją jednak określone przesłanki skłaniające do takich rozwiązań. Podatki bowiem bezpośrednie są bardziej właściwe niż podatki konsumpcyjne do stworzenia zasadniczej bazy obciążeń fiskalnych szczególnie dlatego, że podstawa ich wymiaru związana jest ze zdolnością podatkową jednostek. One też bardziej nadają się do prowadzenia polityki finansowej i podatkowej w sensie oddziaływania na koniunkturę, gdyż zawierają większe możliwości elastycznego kierowania nimi (zasada „built-in-flexibility”). Równocześnie, co też nie jest bez znaczenia dla dokonania wyboru, podatki bezpośrednie w większej mierze nadają się do regulowania podziału dochodu narodowego i jego korektury. Proces przekształcania systemu podatkowego musi jednak postępować etapami.

Szczególnie interesujący problem stanowi kwestia wyboru jakiegoś podatku z danej kategorii opodatkowania i zalecenia, aby traktowano go jako wzorzec, do którego wszystkie państwa członkowskie EWG będą zdążać na drodze do przekształcania swych systemów fiskalnych. Taki właśnie przypadek występuje w zakresie podatku obrotowego. Szeroko

²⁸ F. Neumark, op. cit., s. 52.

rozważana koncepcja wyboru najlepszego wzorca dla tego rodzaju podatku doprowadziła do wskazania francuskiego podatku od wartości dodanej (taxe sur la valeur ajoutée — TVA). Wprawdzie i on posiada jeszcze pewne niedoskonałości, ale swą ekonomiczną treścią daleko przewyższa niemiecki podatek od obrotu mający charakter podatku kaskadowego²⁹.

Projekty te przybrały już w 1963 r. całkiem realne formy. Zapadły bowiem postanowienia w łonie EWG co do realizacji postulatu harmonizacji polityki podatkowej. Wszystkie kraje EWG powinny w ciągu najbliższych trzech lat zlikwidować swoje podatki obrotowe — ogólnolub wielofazowe i zastąpić je niekumulatywnym systemem podatku obrotowego. W 1970 roku winien być już we wszystkich krajach wprowadzony wspólny system podatku obrotowego obciążający hurt w formie podatku od wartości dodanej. Oczywiście stawki mogą być różne, jak i system zwolnień. Ze względów tradycyjnych mogą niektóre z krajów zachować też obciążenie detalu i to w postaci albo podatku od wartości dodanej, albo w postaci autonomicznego podatku, np. jednofazowego³⁰. Okres obowiązywania takiego ulgowego zastosowania może trwać przez okres przejściowy (tj. także po 1970 roku) do chwili zrealizowania zasad Traktatu Rzymskiego³¹.

Wprowadzenie jednolitości opodatkowania obrotu ma na celu między innymi wyeliminowanie z niego wpływu na koncentrację przemysłu i obiegu gospodarczego. Jest to szczególnie ważne dla NRF, ponieważ dotychczas stosowany tam podatek obrotowy wielofazowy i kumulatywny sprzyjał właśnie koncentracji pionowej. Jego krytyka jest bardzo powszechna i zdecydowana. Zarzuca się obecnej koncepcji podatku obrotowego w NRF prócz tendencji popierania koncentracji pionowej także i to, że nie daje on większych możliwości porównywania podatkowych obciążeń towarów przy imporcie i eksporcie³². Postuluje się też, aby nowy podatek obrotowy był możliwie neutralny z punktu widzenia koniunkturalnego i tym samym zapewniał stałe i pewne dochody na

²⁹ E. B. Nortcliff, *Common Market Fiscal System*, London 1960, s. 75.

³⁰ Zwolennikiem systemu jednofazowego podatku obrotowego jest prof. Cosciani, gdyż dzięki temu najlepiej można ujmować podatek od poszczególnych produktów. C. Cosciani, *Problemi fiscali del Mercato Comune* Milano 1959, s. 105.

³¹ H. v. d. Croeben, *Der erste Schritt zur Harmonisierung*, „Der Volkswirt” 1963, rar 3, s. 96 i nast.

³² Dość długotrwałą jego krytykę prowadził prof. Schmöliders. Także i prof. Haller przytacza szereg jego wad i omawia szereg projektów jego reformy. H. Haller, *Umsatzsteuer*, artykuł w *Handbuch der Sozialwissenschaften*, t. 10, Stuttgart 1959, s. 439.

pokrycie wydatków budżetowych³³. Ma to też być podatek wydajny³⁴. Za jego reformą występuje również prof. Masoin, proponując przyjęcie podatku od wartości dodanej według koncepcji francuskiej jako najdoskonalszego typu podatku obrotowego³⁵.

Obok podatków obrotowych szczególnego znaczenia nabierają również podatki od środków produkcji, inaczej też zwane podatkami spożywczymi, ponieważ praktycznie biorąc obciążają właściwie produkcję środków spożywczych. Należą do nich między innymi podatki od cukru, tytoniu, spirytusu, piwa itd. Wielkość ich w stosunku do dochodu podatkowego całego państwa wynosi około 25%³⁶. To dość wysokie opodatkowanie wywołuje również zdecydowane skutki w sensie wypaczenia warunków konkurencyjnych w stosunku do obrotów z zagranicą. Dlatego też i w tym zakresie nawołuje się do reformy tego typu opodatkowania, szczególnie w NRF.

Podsumowując rozważania nad harmonizacją opodatkowania trzeba jednak zwrócić uwagę, że jest to problem struktury systemu podatkowego, który jednakże nie może być rozpatrywany niezależnie od polityki koniunkturalnej. Ona bowiem często posługuje się polityką finansową jako instrumentem walki w skali narodowej przede wszystkim przeciwko tendencjom inflacjonistycznym a także i deflacionistycznym.¹ Powiększenie bowiem jak wiadomo ciężaru fiskalnego i parafiskalnego, bezpośredniego i pośredniego jest zwykle najbardziej odpowiednim środkiem dla wywołania zmniejszenia konsumpcji prywatnej. Powiększenie podatków pośrednich wywołuje taki sam efekt, ale na poziomie cen raczej wysokich. Zwyżka stawek w podatku od spółek może zwolnić tempo inwestycji, a odwrotnie uznanie przyspieszonych stawek amortyzacyjnych może je pobudzać. Zrozumiałe jest również zjawisko, że tego rodzaju przedsięwzięcia oddziałują także na stosunki w handlu międzynarodowym i na stosunki finansowe między państwami.

³³ D. Dahlgrün, *Zur Reform der Umsatzsteuer*, Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung. 1963, nr 32, s. 279.

³⁴ Wpływy z tytułu podatku obrotowego wraz z podatkiem wyrównawczym wyniosły za 1961 rok 17 866 mil DM, co stanowi 22,7% ogółu wpływów podatkowych NRF. Jest to pewna obniżka wobec lat poprzednich, gdyż w 1958 r. dawał on 24,8%. *La fiscalité des pays du Marché Commun*, Allemagne Occidentale, Statistiques et études financières, Supplément, 1962, nr 162, s. 627.

³⁵ M. Masoin, *L'impôt sur les transactions*, w zbiorze: *Impôts sur Transactions, Transmissions et Chiffres d'Affaires. Problèmes du Marché Commun et de l'Intégration Internationale*. Padova (itd) 1959, s. 3 i nast.

³⁶ W. Albers, H. Weise u. R. Binder, *Wettbewerbsverschiebungen durch die unterschiedliche Steuerbelastung von Produktionsmitteln in der europäischen Integration*, Kiel 1960, s. 35.

Z tego też względu występuje potrzeba, aby w stadium zaawansowanej integracji koordynacja polityki koniunkturalnej w krajach EWG objęła również politykę finansową. Nie oznacza to jednak wprowadzenia określonych identycznych systemów finansowych, ale szukanie efektów ekonomicznych, jakie są powodowane przez najróżniejsze akcje finansowe i to celem zmniejszenia niekorzystnych objawów, które mogą w efekcie występować w krajach członkowskich³⁷. One to bowiem zwykle powodują spadek efektywności w działaniu koniunkturalnym w skali międzynarodowej. Dlatego też koordynacja systemów finansowych ma tak istotne znaczenie.

³⁷ L. Rebouid, *Systèmes fiscaux et Marché Commun*, Paris 1961, s. 103 i nast.