

ANDRZEJ KOMAR

O NOWY KSZTAŁT FINANSÓW PUBLICZNYCH W POLSCE. ZARYS KONCEPCJI

W Polsce następują daleko idące zmiany polityczne, gospodarcze i społeczne. Ich zasięg i konsekwencje nie są jeszcze w pełni uświadamiane. Jedno jest niewątpliwe — zmiany te nie pozostaną bez wpływu na kształt finansów publicznych, gdyż stanowią one jeden z istotnych instrumentów powodzenia (przemian). Dyskusje na temat reformowania finansów są prowadzone od kilku lat i ze zmiennym bardzo powodzeniem. Dzieje się tak zapewne dlatego, że brak jest całościowej wizji niezbędności reform finansów. Fragmentaryczne zaś zmiany cechuje doraźność, by nie powiedzieć koniunkturalizm. Jest rzeczą zrozumiałą, że nie zawsze da się wcielić najlepsze nawet założenia teoretyczne, ale gdy ich brak lub są one fragmentaryczne, wówczas nie ma czego wcielać. Najwyższa pora zatem, by pokusić się o zarysowanie koncepcji finansów publicznych z uwzględnieniem dokonujących się przemian.

Najistotniejszą kwestią jest zdefiniowanie pojęcia i zakresu finansów publicznych. Nie jest to przedsięwzięcie nowatorskie, ale w literaturze finansów zdania na ten temat są podzielone. Ponadto nie (można sformułować uniwersalnej i ponadczasowej definicji finansów publicznych, gdyż są one zbyt blisko powiązane z działalnością państwa, która podlega stałej ewolucji.

W Polsce ewolucja zmierza w kierunku gospodarki rynkowej, pluralizmu politycznego i sprawiedliwości społecznej. Ten splot ewolucyjny powinien znaleźć odbicie przy formułowaniu koncepcji finansów publicznych. Chodzi w tym przypadku o uwzględnienie najistotniejszych cech ewolucji.

Postulat wprowadzenia gospodarki rynkowej w Polsce nie jest w zasadzie kwestionowany, ale jej rozumienie i konsekwencje nie są w pełni uświadamiane. Do podstawowych cech gospodarki rynkowej należy zaliczyć swobodę podejmowania działalności gospodarczej i zawierania umów, stosunkowość interwencji państwa w sferę ekonomii, swoboda wykonywania zawodu i osiedlania się, gwarancja nienaruszalności własności i dziedziczenia, swoboda zrzeszania się itp. Zrazu trzeba dodać, że gospodarka rynkowa jest przeciwieństwem kolektywizmu, co ma swoje

konsekwencje nie tylko w swobodzie podejmowania decyzji gospodarczych przez jednostki i drobne grupy, lecz i w ponoszeniu za nie odpowiedzialności. Istnieje uzasadniona obawa, że w Polsce powszechnie jest podzielana potrzeba swobodnego działania, ale nie odpowiedzialności, co w rezultacie może utrudnić wprowadzanie gospodarki rynkowej. Istnieją bowiem bariery psychologiczne, których źródłem jest teza o opiekuńczej roli państwa. Do świadomości dotrzeć muszą konsekwencje rynkowego działania popytu i podaży, kształtowania cen na zasadzie wykluczania i indywidualizmu zarówno w tworzeniu dobrobytu, jak i w jego podziale.

Pluralizm polityczny wymaga swobód politycznych, współuczestnictwa różnych grup społecznych w podejmowaniu decyzji i swobodę tworzenia koalicji. Są to cechy skłaniające do odejścia od konstytucyjnie zapisanego monizmu politycznego, gdyż powoduje on zarówno atrofie państwa, jak i społeczeństwa. Dopuszczenie do gry interesów na płaszczyźnie gospodarczej wymaga kontynuacji na płaszczyźnie politycznej. Odwoływanie się do przykładów zaprzeczających tej tezie (np. Korei Południowej) w warunkach polskich jest chybione, gdyż poziom świadomości i aspiracje społeczne są nieporównywalne.

Sprawiedliwość społeczna jakże często jest utożsamiana z podziałem dochodu narodowego. Tymczasem nie dotyczy ona tylko podziału, lecz również tworzenia. Wymaga to stworzenia warunków dla wykorzystania inicjatywy i kreatywności jednostek oraz grup. Oczywiście względy etyczne wymagają uwzględnienia w założeniach polityki społecznej zaopatrzenia warstw mniej zamożnych, które z różnych względów nie mogą pracować zarobkowo (wiek, pobieranie nauki, schorzenia, inwalidztwo itp.). Przy formułowaniu tych założeń powinno być brane pod uwagę *optimum pareto*.

Kierunki tych przemian zostały tylko naszkicowane dla uzasadnienia potrzeby reformy finansów publicznych w Polsce. Są to tylko impresje.

Finanse publiczne dotyczą działalności państwa związanej z gromadzeniem dochodów i wydatków¹. Jest to sformułowanie dosyć ogólne, chociaż oddające treść zjawiska. Czy wobec tego definicja ta ma swoje odniesienie do stosunków polskich. Odpowiedź jest pozytywna, ale stosunki te wymagają przemian w kierunku znacznego ograniczenia udziału państwa w sferze gospodarki i finansów. Chodzi o reprivatyzację lub współdzielcznienie tych dziedzin działalności. Państwa wysoko rozwinięte zmierzają w kierunku ograniczania zakresu swego udziału w gos-

¹ D. Brümmerhoff,, *Finanzwissenschaft*, wyd. 2, München-Wien 1987, s. 1 i n.; N. Andel, *Finanz Wissenschaft*, Tübingen 1983, s. 4; K. Littmann, *Problemstellung und Methoden der heutigen Finanzwissenschaft. Handbuch der Finanzwissenschaft*, Tübingen 1975, Lieferung 2, s. 99 i n.; R. A. Musgrave, P. B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, New York 1987, s. 3 in.; H. E. Newman, *An Introduction to Public Finance*, New York-London-Sydney 1968, s. 1 in.

podarce i finansach. Ten trend rozwoju wynika z pragmatyzmu i korzyści, jakie ze sobą niesie. Do tych korzyści należą zwiększenie inicjatywy jednostek do podejmowania ryzyka i innowacji, co jest decydującym impulsem rozwoju współczesnej cywilizacji. Nie należy się opowiadać za eliminacją udziału państwa w gospodarce i finansach, gdyż istnieją okoliczności, w których reguły rynkowe zawodzą². Jest to zagadnienie zasługujące na odrębne studium i to na tle realiów polskich, gdyż wówczas ukazałby się sensowniejszy obraz gospodarki rynkowej, pozbawiony warstwy emocjonalnej.

1. Rdzeniem finansów publicznych jest budżet. Stanowi on tłumaczo-ny na język finansowy program działania organów państwowych. Polski budżet wymaga zmian zarówno organizacyjnych, jak i funkcjonalnych. Zmiany organizacyjne podyktowane są odejściem od koncepcji zbiorczego budżetu państwa, którego częścią składową są budżety lokalne.

Ostatnio w różnych kręgach dyskutowana jest kwestia powrotu do samorządu terytorialnego, który wykonywałby funkcje z zakresu władztwa państwowego. Postulaty wprowadzenia samorządu terytorialnego są uzasadnione wieloma argumentami, pośród których można by wymienić współudział ludności w kształtowaniu swojego położenia, wykorzystanie inicjatywy społecznej dla realizacji funkcji państwa i niewielką rozległość jednostek terytorialnego podziału kraju. Województwa i gminy w Polsce są jednostkami niewielkimi o znacznej między nimi asymetrii w pionowym i poziomym rozmieszczeniu działalności gospodarczej, kulturalno-oświatowej, zdrowotnej, ludnościowej itp. Skłania to do centralizacji działalności i ubezwłasnowolnienia regionalnego. Wszystkie negatywne skutki dokonanego przed laty podziału na województwa i gminy są znane i nie ma powodu, by je powtarzać.

W zakresie struktury budżetu zmiany powinny pójść w kierunku rozdzielenia budżetu państwowego od budżetów samorządowych. Nie jest to organizacyjnie rzecz biorąc przedsięwzięcie trudne i można by częściowo wrócić do wzorów sprzed 1950 roku. Wymagałoby to odpowiednich zmian konstytucyjnych i prawa budżetowego.

O wiele trudniejsze byłoby nowe ukształtowanie więzi funkcjonalnych między budżetem państwowym i budżetami samorządowymi oraz między tymi ostatnimi. Chodzi tu o ukształtowanie źródeł dochodów tych budżetów, o transfer środków pieniężnych między nimi i o subwencjonowanie. Te zagadnienia nastroczają najwięcej trudności. Należy jednak naszkicować koncepcję rozwiązań.

Kwestia podziału źródeł dochodów między poszczególne budżety powinna znaleźć wyraźny zapis konstytucyjny, gdyż jest to problem ustro-

² W. Pfähler, *Markt und Staat-Ökonomische Begründung der Staatstätigkeit. Handbuch der Marktwirtschaft*, Weinsberg 1986, s. 52 i n.

jowy związany z realizacją władztwa. W konstytucji powinien znaleźć się również zapis zawierający gwarancję uzyskiwania określonych dochodów według zdefiniowanych kryteriów. Rozwiązanie pierwotnego wymaga rozdział zadań między organy państwowe i samorządowe. Należałoby określić zadania wykonywane wyłącznie przez organy państwowe i te, które należą do właściwości wyłącznej organów samorządu terytorialnego. Wreszcie niezbędne byłaby określenie zadań zleconych przez państwo organom samorządu terytorialnego. Ukształtowanie zadań i ich podziału między różne organy stanowi bowiem punkt wyjścia dla określenia wyposażenia finansowego budżetów organów państwowych i samorządu terytorialnego. Uregulowanie tej sprawy należy do ustawodawstwa administracyjnego i konstytucyjnego.

Podział źródeł dochodów między różne budżety można ukształtować w dwojaki sposób: przez zastosowanie systemu rozdzielnych źródeł dochodów lub systemu połączonych źródeł dochodów. Właściwsze byłoby zastosowanie systemu połączonych źródeł dochodów z pewnym uwzględnieniem ich rozdziału.

Rozwiązanie tej kwestii musi uwzględniać postulaty pionowego i poziomego podziału źródeł dochodów. Przyjęcie jakiegokolwiek rozwiązania w tzw. czystej postaci byłoby praktycznie mało przydatne. Zatem należy najpierw określić te źródła dochodów, które wyłącznie przypadają poszczególnym budżetom oraz te, które są połączone, gdzie istnieje partycypacja kilku budżetów. Wielkość tej partycypacji i jej założenia wymagają ustawowego określenia. Proponowane rozwiązanie podyktowane jest zróżnicowanym rozmieszczeniem źródeł dochodów w poszczególnych jednostkach terytorialnego podziału kraju. Istnieją bowiem w tym zakresie różnice między województwami i między gminami. Wydaje się, że budżet państwowy powinien mieć przede wszystkim dochody z podatków od wartości dodanej i z podatku dochodowego, w których należałoby określić udziały budżetów organów samorządu terytorialnego stopnia wojewódzkiego. Budżety lokalne powinny być wyposażone w dochody pobierane ze źródeł lokalnych, na przykład podatek rolny od nieruchomości, podatek od spadków i darowizn itp. Lista tych podatków jest do wykonania.

Jednakże między poszczególnymi regionami kraju istnieją znaczne różnice w poziomie gospodarki i infrastruktury, które należy łagodzić. Dlatego nie wystarczą udziały w podatkach przypadających budżetowi państwowemu. Niezbędne będą transfery w formie subwencji przekazywane z budżetu państwowego bezpośrednio zainteresowanemu budżetowi województwa lub gmin. Najtrudniejsze będzie ustalenie kryteriów określających wysokość dotacji. Można pomocniczo posłużyć się takimi kryteriami, jak powierzchnia danej jednostki podziału terytorialnego, liczba mieszkańców, wartość tworzonego produktu społecznego, walory danego regionu itp. Należy mieć świadomość, że nawet najprecyzyjniej

określone kryteria nie wykluczą sporów na tle podziału subwencji. Do ich rozstrzygnięcia powinien być kompetentny Trybunał Konstytucyjny. Budżety poszczególnych stopni powinny być uprawnione do zaciągania kredytów bankowych dla sfinansowania wydatków. Kredyt jako źródło finansowania wydatków budżetowych budzi mniejszy opór niż podwyższanie podatków lub wprowadzanie nowych danin. Oczywiście należałoby prawnie określić kryteria granic zadłużenia budżetów, gdyż swobodne zaciąganie ich mogłoby prowadzić do wzrostu deficytu budżetowego z wszystkimi tego konsekwencjami. Przypisy o granicach zadłużenia powinny się znaleźć w prawie budżetowym i bankowym oraz w ewentualnym ustawodawstwie o stabilizacji gospodarczej.

Ważne znaczenie ma prawidłowe ukształtowanie struktury wydatków budżetowych, która powinna być następstwem ukształtowania podziału zadań. Tu zaś rysują się różne możliwości rozwiązań. Można by przyjąć istnienie dwojakiego rodzaju zadań — wyłącznych i wspólnych. Do grupy zadań wyłącznych powinny należeć takie, które są powierzone wyłącznie organom państwowym i samorządowym poszczególnych stopni. Drugą grupą byłyby zadania wspólne, których realizacja wymagałaby współdziałania różnych organów i finansowania ich z kilku budżetów. Współdziałanie takie powinno być dopuszczalne zarówno w układzie pionowym (budżet państwowy — budżety lokalne, budżety wojewódzkie — budżety gminne) i w układzie poziomym (budżety wojewódzkie między sobą i podobnie budżety gminne). Tego rodzaju współdziałanie powinno być określone w ustawodawstwie jedynie w ogólnych zarysach, gros współdziałania powinno być regulowane umowami zawieranymi pomiędzy zainteresowanymi organami. One najlepiej oceniają potrzeby i sposoby ich zaspokojenia, czego nie potrafi uczynić ustawodawstwo.

Można by jeszcze dodać inną kategorię zadań, które należałoby określić jako zlecane. Jest to ta grupa zadań, która należy do zakresu kompetencji organu wyższego lub innego stopnia, ale których realizacja byłaby zlecana organom mającym szansę ich właściwszego wykonania. Formą finansowania tego rodzaju zadań powinny być subwencje przekazywane z budżetu organu zlecającego lub kredyty gwarantowane przez ten organ. Pozwoliłoby to na uniknięcie zlecenia zadań, których sfinansowanie stałoby pod znakiem zapytania. W ramach zadań zleczanych można by dokonywać dystrybucji środków i łagodzić różnice w rozwoju społeczno-gospodarczym poszczególnych regionów. Dotyczyłoby to przede wszystkim inwestycji o rozmiarach przekraczających możliwości finansowe organu danego regionu (samorządu wojewódzkiego lub gminnego). Kwestie podziału zadań powinny być rozstrzygnięte w przygotowywanej konstytucji i w nowym ustawodawstwie o samorządzie terytorialnym.

Nowe usytuowanie budżetów państwowego i samorządowych pozwoliłoby na właściwsze wypełnianie ich funkcji alokacyjnej, stabilizacyjnej i dystrybucyjnej. Oczywiście nie można uniknąć tzw. konfliktu

funkcji budżetu, lecz ich łągodzeniu powinny sprzyjać porozumienia między zainteresowanymi organami i akcenty w polityce gospodarczej oraz finansowej.

2. Głębokich reform wymaga system podatkowy, gdyż w obecnej edycji jest on archaiczny i pozostaje poza nawiasem trendów rozwojowych w dziedzinie podatków, które wyraźnie można zaobserwować na przykładzie reform podatkowych w Stanach Zjednoczonych, Austrii, RFN, Wielkiej Brytanii itd.

Archaizm polskiego systemu podatkowego przejawia się w jego genezie. Pochodzi on jeszcze z początków lat pięćdziesiątych i stanowi antytezę gospodarki rynkowej, przedsiębiorczości i indywidualizmu. Jest obarczony błędami kolektywizmu i walki klasowej. Obie te cechy legły u podstaw struktury podatków, oddzielnych dla gospodarki państwowej, spółdzielczej, prywatnej i ludności. Jest to anachronizm, który należy jak najwcześniej usunąć³. Reforma podatkowa powinna być jednak poprzedzona sformułowaniem założeń polityki gospodarczej, społecznej i finansowej oraz określeniem kształtu stosunków politycznych w kraju. Bez tego kontekstu nie można przygotować sensownego projektu reformy podatkowej. Ponadto niezwykle istotny jest kontekst międzynarodowy takiej reformy, co wymaga określonej konwergencji systemów podatkowych, pewnego stopnia ich harmonizacji. Inaczej pojawią się kolizje, które mogą utrudniać stosunki gospodarcze z innymi krajami. Współcześnie istnieją wyraźne trendy w kształtowaniu systemów podatkowych, które nade wszystko akcentują stymulację aktywności gospodarczej i protekcję socjalną mniej zamożnych grup ludności.

Osią systemu podatkowego powinny być podatek dochodowy i podatek od wartości dodanej⁴. Podatek dochodowy powinien być jeden dla wszystkich podmiotów i powinien być powszechny. Można by się zastanowić jedynie nad wprowadzeniem dla przedsiębiorstw podatku od spółek, który jest pochodny od podatku dochodowego. Nie ma też przeszkód, by konstrukcje przyjmowane w podatku od spółek włączyć do podatku dochodowego⁵.

Można próbować naszkicować konstrukcję podatku dochodowego. Najpierw wyłania się problem przedmiotu opodatkowania. Można twierdzić, że jest nim dochód, ale jego pojęcie jest różnie formułowane. Przed-

³ A. Komar, *Problematyka opodatkowania ludności*, *Finanse* 1981, nr 10-11; tenże, *Problematyka reformy systemu podatkowego*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1987, s. 1; tenże, *Zarys zmian opodatkowania dochodów osobistych w Polsce*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1988, z. 2,

⁴ A. Komar, *Problematyka podatku od wartości dodanej*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1988, z. 1.

⁵ P. Mieszkowski, *Integration of the Corporate and Personal Income Taxes: The Bogus Issue of Shifting*, *Finanzarchiv* 1972, z. 31; K. Schmidt, *Zur Reform der Unternehmensbesteuerung*, *Finanzarchiv* 1962, z. 22.

miotem podatku powinno być osiągnięcie dochodu a w pewnym zakresie i jego przeznaczenie. To ostatnie nie należy utożsamiać z tzw. expenditure tax. Obciążony powinien być całkowity dochód podatnika, a nie jego części. Jednakże źródła przychodów są zróżnicowane, gdyż dochód może pochodzić zarówno ze źródeł niefundowanych, jak i fundowanych. Można się zastanawiać nad celowością zróżnicowania opodatkowania w zależności od rodzaju źródeł przychodów. Systemy podatkowe państw rozwiniętych tego rodzaju zróżnicowania nie stosują i dlatego należałoby się opowiedzieć za jego pominięciem w przyszłej reformie polskiego podatku dochodowego. Zróżnicowanie takie powoduje jedynie skomplikowanie opodatkowania z negatywnymi skutkami przede wszystkim w zakresie stymulacji aktywności podatnika.

Podatek dochodowy powinien obciążać zarówno dochody stałe, na przykład z pracy, z kapitału, z zysku przedsiębiorstw itp., jak i dochody doraźne pochodzące z wygranych na loteriach, z zysków z tytułu kształtowania się koniunktury, rent ubezpieczeniowych, darowizn, spadków itp. Podstawa opodatkowania powinna być możliwie szeroko zakreślona by mogła obejmować wszelkie składniki dochodu (na przykład deputaty, zyski z tytułu sprzedaży i spekulacji). Należałoby drastycznie ograniczyć stosowanie wyjątków, gdyż one tworzą przywileje, które zawsze budzą wątpliwości i opory.

Ustalenie dochodu dla celów podatkowych jest wypadkową określenia tzw. kosztów potrącanych, które wymagałyby kazuistycznego określenia i wyraźnego zdefiniowania. Wymagałoby to pewnego kompromisu między interesami podatnika i budżetu. Istnieje bowiem wiele rodzajów kosztów, których poniesienie łączy się z bieżącą działalnością podatnika i bez których poniesienia niemożliwe byłoby osiąganie przychodów. Ponadto istnieją wydatki nadzwyczajne a niezbędne, które należałoby uwzględnić w katalogu wydatków potrącanych. Wreszcie nie można pominąć strat ponoszonych przez podatników a łączących się z ich działalnością, chociaż wymagałyby one wyraźnego sprecyzowania. Do kategorii wydatków nadzwyczajnych, które byłyby potrącalne od przychodu można by zaliczyć:

— świadczenia na rzecz małżonków w przypadku separacji lub rozwodu,

- składki z tytułu ubezpieczenia społecznego,
- niektóre podatki,
- koszty porad podatkowych,
- koszty kształcenia i doskonalenia zawodowego,
- wydatki na rzecz instytucji dobroczynnych,
- darowizny na rzecz partii politycznych.

Ponoszone przez podatnika straty powinny być nie tylko określone przedmiotowo, lecz również czasowo (w ramach jednego lub kilku lat).

Nie można pominąć przy ustalaniu podstawy opodatkowania sytuacji

osobistej podatnika, gdyż jej uwzględnienie jest cechą podatku dochodowego.

W literaturze finansowej rozważa się problem opodatkowania gospodarstwa domowego jako jednostki ekonomicznej. Gdyby przyjąć taką ideę, to należałoby kumulować dochody osób pozostających w gospodarstwie domowym. Zdefiniowania wymagałoby samo pojęcie gospodarstwa domowego i kręgu należących do niego osób, których dochód podlegałby kumulacji. Można przyjąć, że do kręgu tych osób należałoby małżonkowie i dzieci. Problem w tym jak określić wysokość osiąganego dochodu, jest to trudne, przez co siłą ekonomiczną gospodarstwa domowego trzeba byłoby określać na podstawie przeznaczania dochodu. Nie są to kwestie łatwe do technicznego rozwiązania, chociaż z punktu widzenia sprawiedliwości podatkowej są one postulowane.

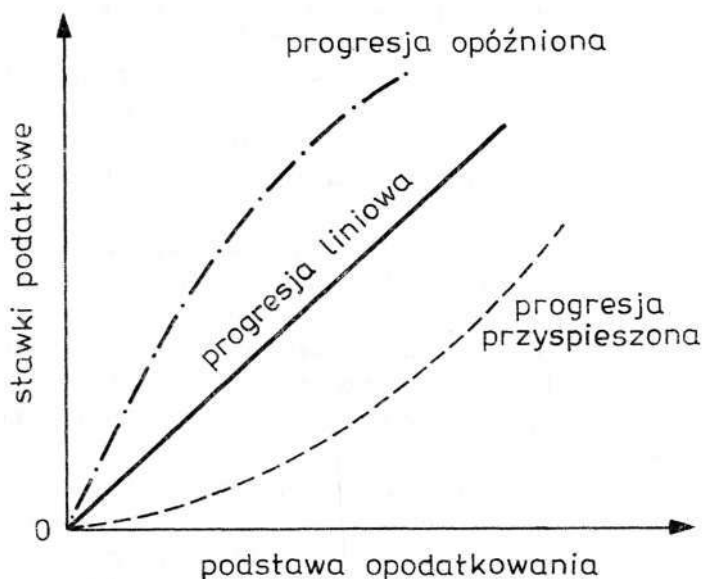
Rozwiązania wymaga kwestia opodatkowania małżonków i dzieci. Tutaj można przyjąć dwojakiego rodzaju rozwiązanie: kumulacji podatkowej i opodatkowania indywidualnego. W zakresie opodatkowania małżonków można przyjąć tzw. splitting, który polega na tym, że osiągnany dochód dzieli się między obojga małżonków i następnie opodatkowuje. Jednakże może to budzić wątpliwości, gdy każde z małżonków osiąga dochody o różnej wysokości lub gdy zawarli między sobą umowy o dysponowaniu dochodem i majątkiem. Wówczas stosuje się indywidualne opodatkowanie każdego z małżonków. Przepisy o podatku dochodowym powinny umożliwiać małżonkom wybór jednej z form opodatkowania. Jest to zgodne z równouprawnieniem małżonków.

Uwzględnienie dzieci może być dokonywane przez tzw. pełny splitting, przez określenie kwot wolnych od podatku lub przez pozapodatkowe zasiłki. Pełny splitting polega na tym, że pozostające w gospodarstwie domowym dzieci łącznie z rodzicami uwzględniane są przy podziale i opodatkowaniu dochodu. Natomiast kwoty wolne od podatku są określane kwotowo i to niekiedy z uwzględnieniem dodatkowych warunków, jak pobieranie nauki w miejscu zamieszkania i poza nim, stan sprawności fizycznej i umysłowej oraz inne.

Przez uwzględnianie sytuacji osobistej podatnika zatracą się główny wątek podatku dochodowego, jakim jest zdolność płatnicza. Ta zaś odnosi się do osiągania dochodu, a nie do liczby osób na utrzymaniu. Tym niemniej względy socjalne skłaniają do uwzględnienia sytuacji rodzinnej podatnika. Jednakże właściwszym rozwiązaniem byłoby pozapodatkowe finansowanie poprzez zasiłki. Oczyściłoby to konstrukcję podatku z pierwiastków ubocznych.

Niezwykle ważne znaczenie ma konstrukcja skali podatkowej. Nie ma wątpliwości, że powinna być zastosowana progresja, ale jej przebieg może być trojaki: liniowy, opóźniony i przyspieszony. Ponadto niezbędne jest określenie minimum wolnego od podatku i górnej stawki podatkowej.

Graficznie przebieg trzech wspomnianych rodzajów progresji przedstawia się następująco:



Przedstawiano wyłącznie przebieg progresji bez nawiązywania do konkretnych podstaw opodatkowania i stawek. W przyszłym podatku dochodowym należy zaproponować przyjęcie progresji liniowej i opóźnionej. Progresja liniowa odnosiłaby się do niektórych kategorii dochodów, których wysokość i pochodzenie wymagałyby określenia. Natomiast w zasadzie należałoby się opowiedzieć za progresją opóźnioną, która uprzywilejowuje wysokie dochody. Jest to o tyle ważne, że te dochody stanowią podstawę inwestycji i lokat. Dlatego z punktu widzenia ożywienia gospodarczego, które w warunkach polskich jest istotne, mają wysokie dochody decydujące znaczenie. Skala przyspieszona byłaby wprawdzie uprzywilejowała niskie dochody, ale zarazem nie tworzyłaby klimatu dla inwestowania i lokowania wysokich dochodów.

Skala podatkowa nie powinna być zbyt rozbudowana. Wystarczyłoby około 5 podstaw opodatkowania z pięcioma stawkami podatkowymi. Taka jest tendencja we wszystkich dokonywanych zmianach podatku dochodowego w krajach wysoko rozwiniętych. Progresję należałoby zatrzymać na poziomie od 40% do 50%. W przeciwnym razie byłaby ona zbyt restrykcyjna.

Niełatwą sprawą jest określenie minimum wolnego od podatku, gdyż brak jest w Polsce prawidłowych kryteriów kształtowania dochodów i cen. Są to wielkości zmienne i trudno jest określić podstawy dokonywanych zmian. Niewiele pomoże indeksacja dochodów, jeżeli one same od początku są niewłaściwie ustalone. Dlatego tak ważne znaczenie ma ustalenie kryteriów kształtowania dochodów. Określić należałoby koszyk

dóbr i usług, który przyjęto za podstawę ustalenia minimum wolnego od podatku, co w warunkach polskich nie będzie łatwe ze względu na zmieniającą się i ograniczoną podaż. Następować może częsta dezaktualizacja przyjętego koszyka. Podstawa opodatkowania i stawki powinny uwzględniać także zmiany stopy inflacji, gdyż chodzi nie tyle o opodatkowanie dochodów nominalnych, co realnych. Technicznie jest to możliwe do przeprowadzenia, wymagać jednak będzie wyboru określonej metody, jak np. dyskretnego obniżenia podatku lub automatycznej kompensaty.

Wspomniano, że podatek od wartości dodanej stanowiłby istotny element systemu podatkowego. Wymagać to będzie odejścia od dotychczasowego systemu podatków obrotowych (jednofazowego i wielofazowego). Należałoby przyjąć system zastosowany przez kraje członkowskie Wspólnot Europejskich, o czym szerzej na innym miejscu wspomniano⁶. Byłby to podatek wszechfazowy Obciążający obrót netto z możliwością jego przerzucania.

Reformy wymagałyby również niektóre inne podatki — majątkowe i lokalne. Jeżeli bowiem samorządy terytorialne mają przejąć lokalną gospodarkę budżetową, to zastanowienia wymaga ich wyposażenie w odpowiednio wydajne źródła dochodów, które miałyby właściwości lokalne. Są to jednak podatki marginalne i ich reforma nie nastęrczałaby większego problemu.

Proponowana reforma polskiego systemu podatkowego powinna silnie akcentować stymulację aktywności zawodowej i gospodarczej. Wymaga to z jednej strony daleko idącego ograniczenia stosowanych wyłączeń podatkowych, a z drugiej złagodzenia progresji. System podatkowy powinien skłaniać szerokie warstwy społeczne do dążenia do zamożności przy jednoczesnej ochronie warstw słabszych ekonomicznie. Premiowana powinna być innowacyjność i kreatywność, gdyż one stanowią podstawę rozsądnej polityki gospodarczej. Polska powinna stać się krajem atrakcyjnym dla kapitału zagranicznego, co wymaga uprzywilejowania inwestycji i lokat oraz stworzenia (podatkowych gwarancji stabilizacji rozwiązań.

3. Znacznej przebudowy wymaga system bankowy. Przede wszystkim niezbędna jest autonomia emisyjnego banku centralnego i reprivatyzacja banków komercyjnych. Autonomia banku centralnego ułatwiałaby oddziaływanie na założenia polityki gospodarczej rządu i kształtowanie działalności gospodarczej, koniunktury i stabilizacji za pomocą wielkości pieniądza. Zbyt daleko idąca zależność banku centralnego od rządu skłania ten ostatni do sięgania po emisję pieniądza jako źródła finansowania

⁶ A. Komar, *Problematyka podatku od wartości dodanej*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1988, z. 1.

zadań. Należałoby się zastanowić nad tworzeniem banków powiązanych z organami samorządu terytorialnego, by ułatwić jego obsługę finansową. Niezbędny jest rozwój banków prywatnych i to zarówno z kapitałem krajowym, jak i zagranicznym. Chodzi o stworzenie rynku kapitałowego i usług bankowych. Warunki działalności banku powinny być ustalone w porozumieniach zawieranych między nimi, ale zarazem powinny one być zróżnicowane.

Zakres usług bankowych wymaga wzbogacenia. Można by wymienić konieczność rozwoju takich usług, jak:

- zakup weksli i czeków,
- zakup i sprzedaż papierów wartościowych,
- przyjmowanie papierów wartościowych w depozyt,
- inwestowanie wkładów pieniężnych (investment corporation),
- udzielanie gwarancji i poręczeń,
- wprowadzenie do obiegu tzw. pieniądza plastikowego (kart kredytowych, rozliczeniowych itp.),
- rozwinięcie obrotu bezgotówkowego,
- finansowanie leasingu.

Są to tylko niektóre usługi bankowe, które zasługują na ich wprowadzenie i rozwinięcie. Szczególnie zaś rozwinięcia wymagają usługi świadczone na międzynarodowym rynku kapitałowym, gdyż ułatwiają one poruszanie się rodzimym i obcym przedsiębiorstwom.

Nadzór nad bankami powinien należeć do autonomicznego banku centralnego. Obejmować powinien następujące zadania:

- nadzór nad tworzeniem nowych banków,
- nadzór nad rozwinięciem działalności istniejących banków,
- kontrolę kapitału własnego banków i ich płynności finansowej,
- kontrolę warunków i zakresu kredytowania,
- kontrola upadłości banków.

Innego usytuowania wymagają kasy oszczędności. Ich usługi powinny być bogatsze o emisję i sprzedaż papierów wartościowych, przyjmowanie depozytów, prowadzenie rozliczeń zagranicznych, prowadzenie rozliczeń przy pomocy kart kredytowych itp. Obecne zmiany mają zbyt ograniczony zakres i znajdują się jakby w gorszej sytuacji niż przez bank centralny. Nasze banki są w zasadzie nieobecne na eurorynku, nie prowadzą leasingu, nie zajmują się nieruchomością itp. rodzajami działalności, na których prowadzeniu można zarobić⁷.

4. Problematiczne jest dalsze zaliczanie finansów przedsiębiorstw do zakresu finansów publicznych państwa. W krajach wysoko rozwiniętych obserwuje się proces reprivatyzacji przedsiębiorstw publicznych gdyż rządy tych państw doszły do wniosku, że jest to ekonomicznie i społecz-

⁷ E. Priewasser, *Die Banken im Jahr 2000*, Frankfurt am Main 1985.

nie korzystne. Przedsiębiorczość jest ściśle związana z ryzykiem i kalkulacją a kryterium jej oceny jest wynik finansowy (zysk lub niedobór). Tymczasem przedsiębiorstwa państwowe są zarządzane według kryteriów administracyjnych, które neutralizują lub eliminują ryzyko działalności, gdyż tworzony jest dla tych przedsiębiorstw system protekcyjny. W rezultacie ich konkurencyjność na rynku jest zafałszowana. Ponadto ich prowadzenie powoduje znaczne obciążenie budżetu subwencjami. W Polsce niezbędne jest przeprowadzenie radykalnej reprzywatyzacji przedsiębiorczości państwowej. Wówczas przedsiębiorstwa mogą działać na podstawie kryteriów rynkowych (kupieckich) i możliwa będzie ich ocena. Ograniczy to wydatnie subwencjonowanie gospodarki. Przedsiębiorczość publiczna powinna być ograniczona do niektórych zakładów wyższej użyteczności publicznej prowadzonych przez państwo lub samorząd terytorialny. Chodziłoby o te rodzaje działalności, których motywem nie byłby zysk, lecz zaspokojenie potrzeb niezależnie od możliwości korzystających. Dlatego ceny usług byłyby ustalone na poziomie kosztów lub poniżej nich. Wówczas przedsiębiorstwa te byłyby finansowane uzupełniająco z budżetu, co nie wymagałoby ich specjalnego wyodrębnienia w ramach finansów publicznych, lecz traktowania ich jako przedsiębiorstw budżetowych.

Reprzywatyzacja przedsiębiorstw jest ściśle związana z wprowadzeniem gospodarki rynkowej, w której warunki konkurencji wszystkich podmiotów powinny być jednakie. W warunkach polskich zmierza się do tego m.in. przez deklarację o równości podmiotów gospodarujących, ale można obawiać się też dążenia do uprzywilejowania przedsiębiorstw państwowych (w różnych formach subwencjonowania, udzielania zleceń, stosowania ulg i zwolnień podatkowych itp.). Jeżeli przyjąć, że podstawowa część przedsiębiorstw będzie prywatnych lub spółdzielczych, to nie ma powodu, by w ramach finansów publicznych wyodrębniać finanse przedsiębiorstw.

5. Podobnie z zakresu finansów publicznych należałoby wyłączyć finanse instytucji ubezpieczeniowych. Instytucje te działają na zasadzie ryzyka pojawienia się zdarzeń wymagających nadzwyczajnego finansowania szkód. Motywem ich działalności jest dążenie do osiągnięcia zysku. Zapewnienie ochrony ubezpieczeniowej wymaga konkurencji między instytucjami ubezpieczeniowymi, które oferowałyby zróżnicowane warunki ubezpieczenia. Dlatego niezbędne jest odejście od monopolu Państwowego Zakładu Ubezpieczeń i dopuszczenia prywatnych i spółdzielczych instytucji ubezpieczeniowych. Monopolistyczna pozycja PZU może skłaniać do nadużywania formy obowiązkowych ubezpieczeń dla przymusowego przejęcia świadczeń. Wówczas taka działalność jest zbliżona do budżetowej w zakresie pobierania podatków. Ta skłonność PZU do tego

typu działalności jest tym większa, im bardziej dochody różnych podmiotów są kształtowane przy pomocy emisji pieniądza, która prowadzi do zwiększenia stopy inflacji i tzw. nawisu inflacyjnego.

Można zatem przyjąć, że do zakresu finansów publicznych należałyby: budżet państwowy i budżety organów samorządu terytorialnego, podatki i autonomiczny bank centralny. Pozostałe instytucje finansowe, które obecnie stanowią tzw. ogniwa systemu finansowego można wyłączyć z kręgu finansów publicznych. Oczywiście podejmowana reforma finansów publicznych w Polsce wymagałaby określenia tych dziedzin działalności finansowej, które mogą być regulowane przy pomocy relacji rynkowych i takich, gdzie rynek zawodzi i dlatego powinny się znaleźć w gestii państwa lub organów samorządu terytorialnego. Są bowiem dziedziny, w których rynek zawodzi jako narzędzie alokacji, stabilizacji i dystrybucji. Jest bowiem cała sfera dóbr zbiorowych, które mogą być oferowane przez państwo lub samorząd terytorialny, to samo odnosi się do usług. Sformułowane zostały teorie zarówno zawodu rynku, jak i państwa w dziedzinie gospodarki i finansów⁸. Jest to zagadnienie interesujące, a w naszej literaturze nieobecne. Stąd istnieją luki w znajomości tego zagadnienia, co prowadzi czasem do wyolbrzymienia zalet rynku i wad udziału państwa. Oczywiście istnieje wiele wad udziału państwa w gospodarce i finansach, chociażby przez tworzenie iluzji fiskalnych, gdy twierdzi się, że państwo świadczy usługi i dobra nieodpłatnie i przemilcza się w tym kontekście opodatkowanie. Nie da się zaprzeczyć, że w dziedzinie publicznej gospodarki zaobserwować można wiele przejawów marnotrawstwa i rozrzutności, gdyż nie ma rynkowych kryteriów oceny wyników. Bez wątpienia można przyjąć, że gospodarka rynkowa z udziałem przede wszystkim podmiotów prywatnych i spółdzielczych ma o wiele więcej zalet niżli publiczna.

W świadomości polskiej niezbędne jest zrozumienie roli gospodarki prywatnej w ramach mechanizmów rynkowych. Zbyt głęboko świadomość ta jest związana z państwem i jego obecnością w gospodarce i finansach. Nie rokuje to większej nadziei na powodzenie reform, gdyż uwaga jest zbyt skupiona na poprawianiu mechanizmu, przy pomocy którego nie można radykalnie zmienić m.in. kształtu finansów. Dają tu o sobie znać wieloletnie zaniedbania w kształceniu uniwersyteckim i koniunkturalizm głoszonych poglądów.

Opracowanie to ma stanowić impuls do zapoczątkowania dyskusji nad kształtem finansów publicznych w Polsce. Dlatego stanowi ono impresje na ten temat, ale można oczekiwać, że dyskusja wyłoni kontu-

⁸ D. Heald, *Public Expenditure*, Oxford 1983; H. C. Recktenwald, *Markt und Staat*, Göttingen 1980.

ry przyszłego kształtu finansów publicznych, gdyż czeka na to przede wszystkim praktyka, która często zbyt doraźnie eksperymentuje i myli reformę z ulotnym zabiegiem kosmetycznym, który trzeba często poprawiać.

FOR A NEW SHAPE OF PUBLIC FINANCES IN POLAND

Summary

The economic, political and social changes which nowadays take part in Poland are not without effect on a future shape of public finances. The article attempts to sketch a conception of future public finances. The author starts with the assumption that it is indispensable to remodel them in the way which would reflect a limited role of the State in economic and financial processes. According to the author the care of public finances should be the budget, yet its organizational structure should be subject to reforms. The budgets of territorial self-governments should operate along the State budget, with functional ties between those budgets in the form of transfers of payments.

Also the tax system needs a reform. In future, its basic elements will be income tax and value added tax. The author devotes much space to the conception of income tax.

As to corporate finances, in consequence of reprivatization they should be eliminated from public finances. State enterprises would then operate in the spheres of municipal activity and higher public utility. Reformed in this way, they could be included into State or territorial budgets.

The author is of the opinion that only the autonomous central bank, equipped with the monopoly of emission, should be included into public finances. Other banks should be in private or cooperative hands.

Insurance companies should also be excluded from public finances.

The author suggests that the scope of financial activity of the State and the range of public finances should be reduced to the budget, the taxes and the autonomous central bank.