

## Budżet państwa i polityka podatkowa

Autor: **Roman Rybarski**

Opracowanie: **Aleksy Przybylski**

*Tekst ukazał się pierwotnie 08.11.1936 r. w „Myśli Narodowej”*

Państwo ma współdziałać w tym, by był jak największy przyrost kapitału. A pierwszym jego obowiązkiem jest nie przeszkadzać kapitalizacji, nie tamować jej — *primum non nocere*. A więc wchodzi tu w rachubę wpływ gospodarki państwowej, ciężarów, które ona nakłada na zużycie i powstawanie dochodu społecznego.

Jak wiadomo, człowiek może swój dochód obrócić albo na bieżącą konsumpcję, albo zaoszczędzić, przeznaczając go na zaspokojenie przyszłych potrzeb. Ale jest jeszcze ktoś, kto pretenduje do tego dochodu, kto czasem nawet i do majątku się dobiera — skarb państwa. Jaki wpływ wywiera ciężar podatkowy na kapitalizację?

Trzeba uwzględnić zarówno wielkość obciążeń, jak i przeznaczenie wydatków. Mógłby ktoś twierdzić, że w gruncie rzeczy państwo, zwiększając te obciążenia, nie zmniejsza dochodu społecznego, a tylko część jego obraca w innym kierunku, bodaj że nawet na cele wyższe, bardziej uzasadnione. Państwo za zebrane pieniądze zaspakaja potrzeby publiczne: utrzymuje ład i bezpieczeństwo, buduje drogi, szerzy oświatę. Pobrane podatki wracają do społeczeństwa w postaci wydatków państwowych.

Jednakże tego procesu nie można ująć w tak prostej formule. Jeżeli państwo ściąga podatki, to sam koszt ich wymiaru i poboru stanowi poważną pozycję. Nikt nie zechce twierdzić, że egzekutor podatkowy zaspokaja jakąś potrzebę społeczną, że bogaci społeczeństwo duchowo lub materialnie. Czasami nieszczęśliwie pomyślana i przeprowadzona opłata więcej kosztuje, więcej sprawia trudnień gospodarstwu, aniżeli daje czystego dochodu. Ale jeszcze ważniejszą okoliczność trzeba tu uwzględnić.

Nikt nie poddaje w wątpliwość potrzeb publicznych, konieczności ponoszenia na nie ciężarów; znaczyłoby to kwestionować samo istnienie państwa, jego misję

cywilizacyjną. Ale musi istnieć równowaga między tym, co państwo zabiera na swoje potrzeby, a tym, co zostawia gospodarstwu na konsumpcję i na kapitalizację. Gdyby państwo pieniądze, uzyskane przez nakładanie podatków, obracało na produktywną oszczędność, gdyby bezpośrednio budowało za to urządzenia produkcyjne, które się opłacają, można by widzieć w tym wyraz przymusowej kapitalizacji. Ale kto zna budżet państwa, i to każdego państwa, ten wie, że wydatki jego idą w małym stosunkowo stopniu na te cele. Przeważnie idą na pracę nieproduktywną.

Z punktu widzenia ekonomicznego praca nauczyciela, żołnierza, urzędnika chociaż tak istotna dla narodu i państwa, jest pracą nieproduktywną. Albowiem praca ta nie wytwarza dóbr materialnych, służących do konsumpcji lub dalszej produkcji, a oddaje wielkiego znaczenia usługi duchowe; stwarza dobra niematerialne. Setki tysięcy ludzi, zajętych i utrzymywanych przez państwo, są z punktu widzenia ekonomicznego konsumentami; pozapaństwowe gospodarstwo dostarcza dóbr na ich konsumpcję. Jeżeli etaty nauczycielskie czy policyjne w budżecie powiększy się o 100,000 osób, to przybędzie tylu funkcjonariuszy publicznych, których trzeba będzie utrzymać; na produkcję dóbr materialnych spadną większe ciężary, a zarazem będzie ona rozporządzała mniejszą siłą roboczą.

Istnieje więc zagadnienie równowagi między „produkcją”, jeżeli tak wolno się wyrazić, usług publicznych, oddawanych przez państwo, a produkcją dóbr materialnych, dokonywaną przez pozapaństwowe gospodarstwo płacące podatki. Ta równowaga została u nas zwichnięta. Ciężar utrzymania całego aparatu państwowego, różnego rodzaju samorządów, uzupełniających działalność państwa, jest ponad siły gospodarstwa. Trzeba zmniejszyć ilość tych, którzy tylko konsumują (oddając usługi duchowe), a zwiększyć ilość tych, którzy wytwarzają środki konsumpcji i kapitał. Trzeba powiększyć ilość i zdolność płatniczą tych, którzy płacą podatki, a zredukować wydatek na tych, których się utrzymuje z tych podatków.

Wskazuje się czasem na to, że ilość urzędników państwowych w Polsce nie jest większa, w stosunku do ogółu ludności, aniżeli w innych krajach. Twierdzenie to dość śmiało — mało państw zachodnioeuropejskich ma tak rozgałęziony zakres

działania, jak Polska. Ale przypuśćmy, że to twierdzenie jest prawdziwe. Czy jednak nasza ludność może utrzymać taką samą ilość urzędników, jak inne kraje? Według badań Wydziału Ekonomiki Rolnej Drobnych Gospodarstw Wiejskich [w roku 1934/35](#) rolnik, posiadacz gospodarstwa o przeciętnym obszarze 13 ha, otrzymuje za swój kapitał i pracę swoją i rodziny, razem z dochodem w naturze 990 zł. rocznie. A ile otrzymuje małorolny? A jakie jest położenie gospodarce bezrobotnych, podupadłych rzemieślników i kupców, chałupników, nawet inteligencji „pracującej” względnie pozbawionej pracy?

W Niemczech w r. 1933 dochód społeczny, przypadający na głowę ludności, wynosił (w sile nabywczej z r. 1928), 916 marek, czyli dwa razy tyle, ile dochód trzynastomorgowego gospodarza z rodziną w Polsce. Podobne dysproporcje otrzymamy, porównując polski dochód społeczny z innymi krajami. A drugim wyrazem nadmiernego rozrostu gospodarstwa państwowego jest wielki fiskalizm. Polska np. ma stawki podatku dochodowego, już w niższych jego skalach, daleko większe, niż prawie wszystkie kraje europejskie. Przewiduje w ilości i ciężarze gatunkowym monopolów fiskalnych. W podatkach konsumpcyjnych czynnik słabej konsumpcji ludności usiłuje wyrównać przez wysokość stawek. Obrót jest obciążony różnymi opłatami, nieznanymi gdzie indziej, niekiedy wprost absurdalnymi.

Budżet na rok 1936/37 przewiduje w grupie administracji pracowników państwowych (łącznie z oficerami i podoficerami) — 255,000; w przedsiębiorstwach, monopolach, zakładach i funduszach 191,000 pracowników. Z końcem r. 1935 było emerytów, płaconych ze skarbu państwa, koleje, pocztę, lasy państwowe i monopole 192,530. Budżet województwa śląskiego przewidywał w r., 1936/37 — 8,711 pracowników i 1,897 osób, pobierających zaopatrzenie emerytalne, W r. 1934/35 było 88,023 pracowników związków samorządu terytorialnego i 14,255 jego emerytów. W r. 1936/37 przewiduje się etaty na 214,738 wojskowych szeregowców. Renty inwalidzkie pobrało w r. 1935 (I VII) 190,732 osób. Razem 1,157,000 osób; nie uwzględnia ta suma pracowników, utrzymywanych przez różne subwencjonowane przez państwo i samorządy instytucje, pracowników samorządu gospodarczego i ubezpieczeń społecznych, Dodajmy jeszcze, że „zaludnienie” więzień wynosiło na 1 I 1936 r. — 55,336 więźniów, gdy w r. 1928 — 29,796.

Już same te liczby uwydatniają konieczność oszczędnej polityki

budżetowej, by istniała nie tylko czysto formalna równowaga budżetu, lecz także i równowaga między wielkością obciążeń publicznych a siłą płatniczą gospodarstwa narodowego. Sprawy oszczędnych naprawdę budżetów publicznych dotychczas jeszcze u nas nie rozwiązano. Gdy bieda, to znaczy gdy przyciśnie deficyt, wówczas odracza się na później różne wydatki, nie reguluje zobowiązań państwa, a przede wszystkim obniża uposażenie urzędnicze. Zniżka tych uposażeń była usprawiedliwiona wzrostem siły nabywczej pieniądza. Ale nie uzdrowi się położenia, jeżeli nie zredukuje się nadmiernie rozrosłego aparatu administracyjnego, jeżeli państwo nie wyrzeknie się wielu funkcji, słowem, jeżeli nie przeprowadzi reformy administracji. Zamiast masy lichy płatnych pracowników, trzeba ich zatrudniać mniej, a wynagradzać w ten sposób, by zbyt niskie wynagrodzenie nie wywoływało ciągłego fermentu i nie stanowiło podniecia do popełniania nadużyć.

Poza tą zasadniczą reformą, można jeszcze przeprowadzić oszczędności w następujących kierunkach.

Zredukować różne fundusze dyspozycyjne, zarówno figurujące w budżecie, jak i pozabudżetowe. Budżet państwa polskiego przeznaczają na fundusze dyspozycyjne sumy, stosunkowo największe w porównaniu z budżetami innych państw europejskich, które znajdują takie fundusze.

Ograniczyć zbytek reprezentacyjny, zerwać z fałszywym przekonaniem, że godność i „prestige” państwa wymaga okazałości w życiu jego przedstawicieli. „Reprezentacja” jest tytułem wydatków, pod którym wydaje się wiele niepotrzebnych pieniędzy. Skala życia administracji państwowej powinna być dostosowana do faktu, że jesteśmy bardzo ubogim społeczeństwem.

Zredukować subwencje, wypłacane z budżetów publicznych różnym instytucjom, które czasami są tylko pozornie instytucjami społecznymi. Subwencje bardzo często są źródłem demoralizacji, wykoślawiają zdrowe podstawy działalności społecznej; brak jest nad nimi kontroli; bardzo często służą ukrytym celom partyjno-politycznym.

Sporą oszczędność będzie można uzyskać przez to, że się nie będzie powiększało ilości emerytów, których utrzymanie, mimo redukcji ich uposażeń, nie zawsze zgodnej z poczuciem prawnym, pochłania kolosalne sumy. Nie może być w państwie tak zw. młodych emerytów, ludzi zdolnych do pracy, którzy tej

pracy zostali pozbawieni. Należy zatrudnić ich z powrotem w administracji państwowej.

Reforma administracji winna się wyrazić w szczególności w tym, by skoordynować zadania administracji państwowej i samorządów; nie mogą tego samego wykonywać dwa niezależne od siebie organy, ani też nie można utrzymywać dużym kosztem urzędów, które nic nie mają do roboty. Np. powstanie kosztownego samorządu gospodarczego (Izby Przemysłowo-Handlowe, rzemieślnicze) nie wywołało zmniejszenia zadań państwowej administracji gospodarczej, a też samorząd nie ma żadnego wpływu, administracja państwowa z nim się nie liczy, ale dużo kosztuje.

Największym zbytkiem, a zarazem największym obciążeniem jest brak fachowości w administracji i przedsiębiorstwach państwowych. Nie ma tu miejsca by przytaczać przykłady — ale śmiało można przyjąć, że ta niefachowa administracja i gospodarka kosztowała już setki milionów. Wystarczy przypomnieć fakty, ujawnione w różnych procesach karnych. Jeżeli stanowiska odpowiedzialne, wymagające wiedzy fachowej i doświadczenia, obsadza się pod kątem widzenia „zasług” lub doraźnych celów politycznych, nic dziwnego, że wiele pieniędzy idzie na marne i że nie można uporządkować naszego gospodarstwa.

W dzisiejszych czasach istnieje jeszcze jedna przyczyna nadmiernych wydatków. Oto przerzuca się na budżet państwowy koszt utrzymania grupy rządzącej i to pod najrozmaitszymi postaciami i tytułami. Budżet powinien zawierać wydatki, które mają ogólne znaczenie. Każda grupa polityczna, choćby była grupą rządzącą, powinna się utrzymywać własnymi środkami. Jeżeli nie ma wyższego poparcia narodu, to może kosztowną walką o utrzymanie się przy władzy, robieniem na ten cel bezpośrednich i pośrednich wydatków (milicje, obchody, uroczystości itd.) zrujnować skarb państwa, ale nie zdoła przy tej władzy się utrzymać. Masom chce dać *panem et circenses*; gdy jednak za dużo *circenses*, to czasem braknie *panis*.

Równoległe z oszczędnością musi iść i reforma podatkowa. Potrzebę jej wszyscy uznają. W nowym systemie podatkowym jest za wiele tymczasowych, „nadzwyczajnych” danin; istnieją w nim różne sprzeczności i rażące niesprawiedliwości obciążenia; a przede wszystkim fiskalizm doszedł w nim do tak wysokiego

natężenia, że musi się cofnąć, gdyż w przeciwnym razie będą się tylko pogłębiały niedomagania gospodarcze.

Nad naszą polityką podatkową zaciążyło fatalnie złudzenie, że przez wyższe stawki można bez końca powiększać wpływy podatkowe. A tymczasem rzeczywistość jest bliższa raczej następującego kontrastu: największe stawki, najmniejsze wpływy. Żaden system podatkowy nie zdoła wyprzedzić tempa rozwoju gospodarczego; każdy zależy od stanu konsumpcji i produkcji. Okazało się np. że dokonana przed kilku laty wyżka cen Monopolu Spirytusowego przyniosła obniżkę wpływów. Konsumpcja zapalek spadła z powodu wzrostu opodatkowania. W dziedzinie podatków bezpośrednich zachodzą analogiczne skutki, ale przez pewien czas można im przeciwdziałać przez wzmożony nacisk śruby podatkowej.

Gdy np. porównamy obciążenie osób prawnych podatkiem dochodowym z obciążeniem w innych krajach, dojdziemy do wniosku, że nasze obciążenie stanowi zachętę do ucieczki kapitału, kardynalnym warunkiem kapitalizacji jest zasada, że produkcja powinna się opłacać. Niektóre stawki podatkowe podkopują tę wypłacalność. Reforma musi iść w kierunku ujednostajnienia obciążeń podatkowych i złagodzenia ostrości systemu opodatkowania. Należy równocześnie ograniczyć dowolność władz wymiarowych, oprzeć wymiar podatków na ściślejszych podstawach prawnych. Należy, jeżeli się chce przeprowadzić ożywienie gospodarcze, wnieść w nasze podatki więcej stałości i pewności; bez pokoju podatkowego nie wyjdą z ukrycia drzemiące kapitały; inicjatywa prywatna nie ruszy z miejsca.

W planach reformy podatkowej należy odróżnić zarządzenia doraźne, które by pobudziły wytwórczość, od trwałych zasad, na których ma się oprzeć system podatkowy. Doraźnie można by zagwarantować niepodwyższanie obciążenia podatkowego przez parę lat, chociaż przedsiębiorstwa powiększą swoje obroty przez zatrudnienie nowych pracowników. W trwałym systemie należy jak najbardziej oszczędzać kapitał, przeznaczony na dalszą produkcję w szczególności na produktywnie inwestycje; ciężar opodatkowania trzeba raczej skierować na dochód konsumowany.

Warunkiem naprawy systemu podatkowego jest zniesienie masy

różnych opłat, pobieranych przy różnych sposobnościach, często bez wyraźnych podstaw prawnych. Gospodarka naszych monopolów fiskalnych wymaga gwałtownej reformy; niektóre monopole, jak np. spirytusowy, przy lepszej administracji powinny przynosić większe dochody. Upraszczając cały system wymiaru i poboru podatków, trzeba mieć na oku fakt, że dzięki jego skomplikowaniu ludność żydowska w bardzo wysokim stopniu wymyka się spod ciężaru podatków, jak to zresztą od wieków robiła w Polsce, a urzędy skarbowe nieraz obciążają nadmiernie tych, którzy nie umieją się bronić.

Nie możemy w tej chwili kreślić szczegółowego stanu reformy podatków. Ale warto raz jeszcze podkreślić, że system podatkowy należy dostosować do rzeczywistej możliwości płatniczej, że jego dobre funkcjonowanie zależy nie od wysokich stawek i bezwzględnego fiskalizmu, lecz od pomyślnego stanu gospodarczego kraju. Celem reformy podatkowej w dzisiejszych warunkach jest zabezpieczyć tę pomyślność od strony skarbu państwa.

Nie będzie w państwie oszczędności, nie będzie administracji podatkowej, przestrzegającej prawa, o ile kontrola nie zajmie odpowiedniego miejsca. Gospodarka publiczna, to gospodarka naszym groszem. I dlatego zagadnienie kontroli w państwie jest szczególnie ważne i trudne.

Najpierw wchodzi tu w grę jawność finansów państwowych. Oczywiście są rzeczy tajne, których nie można ujawniać; nikt nie powinien wiedzieć o tym, jakie nowe systemy obrony czy ataku lotniczego stosuje państwo. Ale to są przypadki wyjątkowe. Czasami powagą tajemnicy państwowej chce się osłaniać zwyczajne nadużycie. Jeżeli obywatel ponosi ciężar utrzymania państwa, jeżeli płaci na nie podatki, to może mieć ten lub inny wpływ na władzę w państwie lub go nie ma, ale przynajmniej powinien wiedzieć, na co idą pieniądze publiczne.

Jawność finansów, to znaczy jawność, zupełność i dokładność budżetu, możliwość krytyki gospodarki przez opinię publiczną, jest kardynalnym warunkiem uniknięcia nadużyć, dyletantyzmu i rozrzutności w gospodarce. Nie pomoże jak najlepiej zorganizowana kontrola wewnętrzna, na nic się nie zdadzą wezwania do jak najbardziej surowego życia, jeżeli gospodarka nie będzie prowadzona na oczach opinii publicznej. Bo wtedy w administracji wytworzy się fałszywy *esprit de corps*, wyrażający się w ukrywaniu nadużyć w imię powagi władzy, i wzajemna dla tych

nadużyć pobłażliwość. Nie wystarczą tu jakieś wewnętrzne sądy kapturowe. Nadużycia są wszędzie. Ale lepiej jest, gdy o nich wiadomo, niż gdy o nich nie wolno mówić ani pisać. Kredyt państwa, stałość waluty, to wszystko zależy od pewności w gospodarce państwowej.

Ale na tym nie koniec. Obok jawności w gospodarce, kontrola zasadza się na podziale funkcji — na tym, że organ powołany do kontroli jest niezależny od organu kontrolowanego. Odpowiadają temu postulatowi niezależne izby kontroli, ale mają one dość ciasny zakres działania. Ważniejszą jest rzeczą, by ten, kto dysponuje groszem publicznym, kto go wydaje, był przez prawo ograniczony w swobodzie tej dyspozycji.

Zasadę tę urzeczywistniło nowoczesne prawo budżetowe; władza zwierzchnia zatwierdza budżet i kontroluje jego wykonanie. Dzisiaj ten porządek ulega wstrząśnieniom, w związku z kryzysem ustrojów prawno-politycznych. Nie chcemy w tej chwili wchodzić w omawianie zagadnień ustrojowych. Ale niezależnie od tego, jaki będzie ostateczny ustrój państwa, jak dalece odbiegniemy od dawnego ustroju, jest rzeczą konieczną, by obok władzy wykonawczej był ktoś, kto tę władzę kontroluje, ktoś, kto zakreśla ramy prawne wydatkom państwa; by w tej lub innej postaci w tych czynnościach uczestniczyło przedstawicielstwo narodu.

Skupienie całej władzy w jednym ręku kryje w sobie duże niebezpieczeństwo dla finansów państwa, ekspansja finansowa grupy rządzącej nie zna wówczas żadnego hamulca; wydatki rosną, państwo zaciąga zobowiązania, których nie może spełnić. Pod adresem dawnych przedstawicielstw ludności pada zarzut, że one właśnie zwiększały wydatki. Zarzut słuszny, ale uprawnienie tego przedstawicielstwa można ograniczyć, zrobić z niego raczej narzędzie oszczędności, a nie powiększenia wydatków. Gdyby władza wykonawcza mogła sama wydawać pieniądze na co chce i ile chce, nie wyszlibyśmy z chaosu finansowego. Ten ustrój prawno-polityczny zdoła się utrwalić, który będzie miał zdrową gospodarkę budżetową i dobre prawo budżetowe.