

*Krystyna Piotrowska-Marczak**

Finansowe skutki „dobrego” i „złego” prawa

1. Wprowadzenie

Rolą prawa jest regulowanie zachowań ludzi. Z ekonomicznego i finansowego, a w szczególności finansowego punktu widzenia, skutki stosowania prawa, głównie finansowego, są bardzo wszechstronne i przynoszą zarówno pozytywne, jak i negatywne efekty.

Celem niniejszego wywodu nie jest ocena norm prawnych pod kątem ich poprawności formalnej, co czynią komentatorzy prawni, ale wskazanie, jakie konsekwencje finansowe przynoszą obowiązujące przepisy prawne dla rozwoju gospodarczego i społecznego. Wychodząc z tego punktu, poniższe rozważania będą prowadziły do stwierdzenia, jakie normy prawne są „dobre”, a jakie „złe”, aby stymulować postęp ekonomiczny i społeczny Polski.

Wymaga to rozważenia charakteru związków finansów i prawa finansowego.

2. Finanse i prawo finansowe – separacja czy powiązanie?

Finanse są to stosunki ekonomiczne mające charakter pieniężny. Zjawiska finansowe cechuje ruch środków pieniężnych w postaci strumieni pieniężnych i koncentruje się na ich gromadzeniu oraz wydatkowaniu przez różnego rodzaju podmioty – zarówno indywidualne osoby, jak i instytucje. Aby tego dokonać, podmioty te podejmują określoną działalność. Zjawiska finansowe są kategorią ekonomiczną mającą dynamiczną formę. Ściśle z tym związana jest gospodarka finansowa, pojmowana jako „całokształt czynności prawnych i organizacyjnych mających na celu zgromadzenie dochodów i ich wydatkowanie”¹. W tym kontekście trzeba zwrócić uwagę, że działalność w sferze finansów ma wyznaczone

* Prof. zw. dr hab. Krystyna Piotrowska-Marczak – Wyższa Szkoła Bankowa w Toruniu.

¹ A. Drwiłło (red.), *Podstawy finansów prawa finansowego*, Warszawa 2011, s. 24.

zadania, których efektywność zapewnią oszczędne dysponowanie środkami pieniężnymi, charakteryzujące się racjonalnymi wyborami².

Finanse są dyscypliną naukową rozległą przedmiotowo. Ważne miejsce w tym układzie zajmują finanse publiczne ze względu na to, że posługują się środkami publicznymi, przeznaczonymi na zaspokojenie potrzeb społecznych. Usytuowanie finansów publicznych w nauce nie jest jednoznaczne. Wskazuje się nie tylko na ich związek z ekonomią, ale także traktuje się je jako „[...] gałąź prawa publicznego, której przedmiotem jest badanie norm odnoszących się do publicznych zasobów pieniężnych oraz operacji tymi zasobami”³. Zatem „[...] badania będące na styku obu dziedzin wiedzy mają szczególne znaczenie. [...] Tak samo jak rozwój nauki o finansach dowodzi ścisłych związków istniejących między finansami a ekonomią, tak również legislacja finansowa świadczy o znaczeniu aspektów prawnych w rozwiązywaniu problemów finansowych”⁴.

Finanse publiczne w ujęciu prawnym i ekonomicznym są ściśle powiązane, ale zachowują swoją odrębność, jak twierdzą P. M. Gaudemet i J. Molinier, ze względu na cel. Ekonomiczny punkt widzenia jest nastawiony na analizę przepływów finansowych, podejście prawne koncentruje się na poszukiwaniu reguł, według których winno się operować instrumentami finansowymi, takimi jak np. podatki, cła, stopy procentowe.

Mimo tych odmienności, które można ustalić, trzeba wziąć pod uwagę, że „Bez względu na to jak szerokie są powiązania między ekonomią i finansami publicznymi [w sensie prawnym – przyp. K. P.-M.], niemożliwe jest ich całkowite rozdzielenie. Trzeba, bowiem tu również stwierdzić, że przesłanki ekonomiczne wpływają na zjawiska finansowe, a z drugiej strony zjawiska finansowe mają wpływ na ekonomię”⁵.

Dosyć często przyjmuje się, że finanse publiczne to stosunki społeczne związane z gromadzeniem i wydatkowaniem środków publicznych. Natomiast prawo finansowe wprowadza regulacje dotyczące przebiegu stosunków finansowych. Uważa się, że prawo finansowe to prawo, przy pomocy którego państwo „[...] wkracza w życie społeczne w sposób władczy i bezpośredni”⁶. Prawo finansowe jest dziełem prawa publicznego. Powstaje jednak pytanie: czy możliwe jest to ograniczenie bez rozszerzenia na prawo prywatne?

„Trzeba zatem zauważyć pewne zjawisko występujące na gruncie prawa finansowego, mianowicie przenikanie w coraz większym stopniu ekonomii do prawa finansowego. Jednym z przejawów tego przenikania jest wprowadzenie pewnych pojęć ekonomicznych na grunt obowiązującego prawa finansowego.

² Ibidem, s. 25.

³ P. M. Gaudemet, J. Molinier, *Finanse publiczne*, Warszawa 2000, s. 17.

⁴ Ibidem.

⁵ Ibidem s. 18.

⁶ C. Kosikowski, *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2001 s. 26–27.

Jest to zjawisko nieuniknione. W przepisach obowiązującego prawa finansowego można spotkać nie tylko pojęcia zaczerpnięte z ekonomii, przy czym pojęciom tym nadaje się częstokroć inne znaczenie [...]”⁷.

Dlaczego tak się dzieje? Działalność ludzi mająca miejsce w społeczeństwie nie może być spontaniczna, chaotyczna, ale wymaga uregulowania, gdyż w państwie i społeczeństwie musi być zapewniony porządek, stąd „Istotnym instrumentem kształtowania form stosunków finansowych jest stanowienie norm prawnych”⁸. Dotyczą one podatków, ceł, opłat, dotacji, subwencji itp. Zjawiska finansowe tworzą system, na który składają się podsystemy, np. system podatkowy, który od strony prawnej regulują normy prawne mające cechy wspólne dla tego zbioru. „W ujęciu ogólnym system to zespół metod działania ludzkiego. Ponadto używa się go w celu określenia pewnego zbioru reguł i zasad występujących w danej dziedzinie [...]”⁹. Można, zatem przyjąć, że „Ogół norm prawnych obowiązujących na terytorium danego państwa tworzy system prawa”¹⁰.

Przedmiotem prawa finansowego są normy regulujące stosunki finansowe. Normy regulujące zasady gromadzenia i wydatkowania środków na cele publiczne określa się mianem prawa finansowego, które jest powiązane z innymi dziedzinami prawa, np. prawem administracyjnym, gospodarczym. Jest to stwierdzenie zbyt generalne, bowiem prawo reguluje nie tylko gospodarkę publiczną.

„Elementem składowym norm prawa finansowego jest też dyspozycja. Określa ona sposób zachowania się adresata normy prawnej, owe zachowanie można nazwać uprawnieniami i obowiązkami prawnofinansowymi”¹¹.

Prawo finansowe dzieli się na:

- prawo ustrojowe – co oznacza, że normy finansowe zawierają upoważnienia dla określonych organów do działań w zakresie gromadzenia i wydatkowania środków pieniężnych;
- prawo materialne – czyli ustanowienie praw i obowiązków związanych z gromadzeniem i wydatkowaniem środków pieniężnych;
- prawo proceduralne – regulujące zasady postępowania uczestników stosunków finansowych¹².

Aktualnie uznaje się, że osiągnięcie celów gospodarczych wymaga ustalenia strategii finansowej i określenia techniki interwencji gospodarczej, które powinna cechować: elastyczność, kompleksowość i efektywność¹³.

Szczególnie ważne są dwie z wymienionych technik: kompleksowość i efektywność. Wynika to z tego, że zmiany prawa, które mają wybiórczy charakter,

⁷ A. Drwiłło (red.), *op. cit.*, s. 25.

⁸ *Ibidem*, s. 31.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ *Ibidem*, s. 32, 35.

¹¹ *Ibidem*, s. 37.

¹² *Ibidem*, s. 39.

¹³ P. M. Gaudemet, J. Molinier, *op. cit.*, s. 90–91.

niepowiązany ze wszystkimi elementami systemu finansowego, prowadzą do negatywnych skutków, które mogą dotyczyć gospodarki i społeczeństwa. Natomiast interwencje, które mają zapewnić efektywność gospodarowania, głównie środkami publicznymi, muszą liczyć się ze specyfiką regulowanej materii, np. zarówno jej branży gospodarczej, jak i podmiotów, które mają zapewnić realizację postanowień prawa.

Na przykład podniesienie zdolności nabywczej społeczeństwa skutkuje wzrostem popytu konsumpcyjnego, ale jest to zróżnicowane w różnych grupach społecznych, wyodrębnionych ze względu na uzyskiwane dochody. Inny przykład: progresja w podatku dochodowym od ludności ma w założeniu sprzyjać zmniejszeniu nierówności społecznych. Ale trzeba wziąć pod uwagę, jak liczne są poszczególne grupy podatników w ramach przyjętej skali podatkowej¹⁴. Natomiast zwyczajka stóp procentowych ma działanie antyinflacyjne. Wszelkie działania przykładowo wymienione są ściśle powiązane z prowadzoną przez państwo polityką finansową.

„Cele polityki finansowej osiąga się przez ich uwzględnienie w przepisach prawa finansowego (tworzenie prawa) oraz przez konsekwentne stosowanie tych przepisów (realizacja prawa) [...]. Działanie prawodawcy zawsze powinno być racjonalne. To zaś oznacza, że ingerencja prawna państwa w stosunki społeczne, polegająca na wyznaczeniu wzorca zachowania, musi mieć swe uzasadnienie, dzięki któremu adresat normy rozumie istotę i cel powinnościowego zachowania”¹⁵.

Władza publiczna winna zapewnić powiązanie celów i zadań państwa z normami prawa finansowego. W tym miejscu pojawia się problem, czy prawo jest niezależne od nacisków politycznych. Kiedy powstaje inicjatywa prawna, z założenia prawo nie może być sprzeczne z prowadzoną polityką. W praktyce jednak można na skutek obowiązku przestrzegania danych norm prawnych osiągnąć inne niż założono skutki. Na tym tle występuje problem, czy cele formułuje się i oczekuje się dostosowania do nich norm prawnych. Jeśli tak jest, to oznaczałoby „dostosowawczą” rolę prawa finansowego, zależnego od systemu politycznego. Kłóci się to z ideą obiektywizacji norm prawnych. Jest to jednak kwestia bardzo dyskusyjna i kontrowersyjna, ale z tego tytułu wymagająca szerszych rozważań, znacznie wykraczających poza ramy niniejszego wywodu. Formalnie wiadomo, że współcześnie inicjatywa prawna należy do parlamentu, ale akceptacja projektu normy prawnej zależy od decyzji większości parlamentarnej, a ta w znacznej części przypadków zależy od rządzącej koalicji czy ma wymiar identyfikowalny politycznie. Konsekwencje tego stanu są określone. „Nie ulega bowiem wątpliwości to, że akty finansowe są aktami administracyjnymi o treści dotyczącej uprawnień lub obowiązków prawnofinansowych”¹⁶. Do tego trzeba

¹⁴ Ibidem, s. 93, 95, 97.

¹⁵ C. Kosikowski, E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 2003, s. 34.

¹⁶ Ibidem, s. 37.

dodać, że w prawie finansowym przeważają dyspozycje norm, które mają charakter przedmiotowy i podmiotowy¹⁷. Oznacza to, że skierowane są na regulowanie zjawisk i ustanowienie ich przestrzegania przez konkretne osoby bądź instytucje.

„Jest zrozumiałe, że powstawanie i rozdysponowanie funduszy publicznych nie może się odbywać w próżni prawnej i tak jak wiele innych dziedzin życia gospodarczego oraz społecznego, jest regulowane normami prawnymi. Nie można jednak zapominać, że prawo ma charakter służebny i instrumentalny wobec funduszy publicznych, nie odwrotnie”¹⁸. To kategoryczne stwierdzenie jest co najmniej dyskusyjne, biorąc pod uwagę inspiracje do powstania norm prawnych, które są inicjowane także przez prawników. Zresztą chyba przytoczony autor łągodzi swoje stanowisko w dalszych wywodach, stwierdzając, że funkcjonowanie finansów publicznych jest możliwe dzięki istnieniu norm prawnych. W ich kształtowaniu zasadniczą rolę odgrywa parlament.

Osobnym zagadnieniem, mającym związek z rolą prawa i jego wpływem na przebieg procesów gospodarczych, są przepisy międzynarodowe, w tym obowiązujące głównie w ramach takich wspólnot, jak Unia Europejska. W 1999 r. Komisja Europejska ogłosiła „Financial Services Action Plan (FSAP) – dokument prezentujący cele polityki unijnej w zakresie jednolitego rynku finansowego, oraz szczegółowe środki służące poprawie sytuacji na nim. FSAP zakładał: ustanowienie jednolitego rynku «hurtowego» usług finansowych, uczynienie rynku detalicznego bardziej otwartym oraz wzmocnienie reguł nadzoru ostrożnościowego”¹⁹. Przytoczony dokument stanowi przykład regulacji, których forma nie ma *stricte* obligującej postaci, ale trzeba się z nią liczyć.

Jednak w momencie ratyfikacji umowy międzynarodowe mają „[...] podwójny status, co powoduje, że trzeba dokonać ich wykładni na poziomie prawa międzynarodowego oraz wewnętrznego [...]”²⁰.

Wydaje się, że powyższe wywody wskazują wyraźnie, że istnieje ścisły związek między finansami a prawem finansowym. Jego siła bierze się stąd, że obie dziedziny nie mogą być separowane. Problem jednak polega na tym, że zarówno finanse, jak i prawo finansowe posługują się własnym, specyficznym aparatem pojęciowym, co może stanowić barierę komunikacyjną między nimi. Inną, również ważną, kwestią jest nie zawsze podejmowana w dostatecznie szerokim zakresie analiza skutków finansowych wprowadzanych reguł i norm prawnych. Duży wpływ na ten stan rzeczy ma oddziaływanie grup interesu i struktur politycznych na podejmowane inicjatywy prawne.

W literaturze obserwuje się ciekawe zjawisko, które przejawia się w tym, że problematykę ekonomiczną podejmują głównie prawnicy, a w znacznie mniej-

¹⁷ C. Kosikowski, *op. cit.*, s. 29.

¹⁸ S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 1999, s. 32.

¹⁹ F. Grzegorzczak, M. Szaraniec (red.), *Instytucje i usługi finansowe*, Warszawa 2010, s. 28.

²⁰ H. Dzwonkowski (red.), *Prawo podatkowe*, Warszawa 2012, s. 107.

szym stopniu kwestiami prawnymi zajmują się ekonomiści. Wskazywałyoby to na większą hermetyczność języka prawnego niż ekonomicznego. Mimo tego stanu i braku dostatecznie rozbudowanych wzorców wydaje się potrzebne i wskazane, ze względów zarówno teoretycznych, jak i praktycznych, poświęcenie uwagi wpływowi prawa na przebieg procesów ekonomicznych, a w szczególności finansowych.

3. Konsekwencje ekonomiczne i finansowe stosowania obowiązującego prawa

Wychodząc z założenia, że dążeniem każdego społeczeństwa jest rozwój i wzrost gospodarczy, trzeba się zastanowić, jakie procesy ekonomiczne do tego prowadzą. Aby to określić, należy wyjść od stwierdzenia, co rozumie się przez rozwój i wzrost gospodarczy. W literaturze przyjmuje się, że „Rozwój oznacza zmiany zdolności wytwórczych, stosunków ekonomicznych, produkcji, struktury i mechanizmu funkcjonowania gospodarki”²¹.

Jest to ujęcie minimalistyczne, bowiem wskazanie na fakt występowania zmian nie oznacza, że zmierzają one w kierunku polepszającym warunki funkcjonowania gospodarki i osiągnięcie lepszych warunków życia społeczeństwa. Trzeba zatem wskazać charakter zmian, które powinny przynieść zwiększenie zdolności produkcyjnych, korekty struktury gospodarki zgodnej z aktualnymi warunkami wewnętrznymi i międzynarodowymi. W tym kierunku zmierza określenie wzrostu gospodarczego. Rozumie się przez to „[...] zmianę strumieni dóbr i usług oraz zasobów gospodarczych, poprawę relacji ilościowych produkcji i podziału dóbr oraz świadczonych usług, co prowadzi do poprawy ich jakości i zwiększenia ich ilości przypadających przeciętnie na każdego członka społeczeństwa”²². Ważne w przytoczonym stwierdzeniu jest to, iż zmiany mają wyznaczony cel zmierzający do poprawy stanu gospodarki i dobrobytu społeczeństwa. Teoretycznie zatem można uznać, że są to cele polityki gospodarczej, które w innym ujęciu sprowadza się do „[...] pomnażania bogactwa kraju i powiększania materialnych podstaw dobrobytu społecznego”²³.

Osiągnięcie tych celów nie może przebiegać na drodze spontanicznych działań, ale musi być podporządkowane określonym regułom i zasadom. Ten porządek musi sprzyjać funkcjonowaniu różnych podmiotów i odnosić się do specyfiki przedmiotowej procesów gospodarczych. Najsilniej przebieg tych zjawisk można prześledzić, odnosząc się do systemu podatkowego, bowiem, jak podkreśla się

²¹ S. Marciniak (red.), *Makro i mikroekonomia*, Warszawa 2005, s. 359.

²² Ibidem.

²³ B. Winiarski (red.), *Polityka gospodarcza*, Warszawa 2006, s. 53.

w literaturze²⁴, dochody podatkowe są ściśle powiązane z poziomem rozwoju ekonomicznego, a wybór systemu podatkowego powinien uwzględniać strukturę gospodarki, która ma silny związek z wydatkami publicznymi, głównie inwestycyjnymi. Ponadto, system podatkowy może wpływać na regulowanie wahań koniunktury, a także oddziałuje na strukturę społeczną, w pierwszym rzędzie dotyczy to nierówności społecznych.

Dodatkowo trzeba podkreślić, że dochody podatkowe cechuje brak ustalonego przeznaczenia. Teoretycznie racjonalne systemy podatkowe winy opierać się „[...] na pewnych generalnych założeniach i przesłankach opodatkowania (zasadach) uwzględniających aspekty polityczne, ekonomiczne, socjalne oraz prawne podatków. Dążą one do uwzględnienia optymalnej realizacji fiskalnych i pozafiskalnych celów podatków, przy zachowaniu powszechnie uznanych zasad podatkowych”²⁵. Najbardziej wrażliwym elementem tego układu jest podatek dochodowy od osób fizycznych i prawnych.

Najważniejszymi elementami, które wyznaczają w Polsce prawo podatkowe w stosunku do podatków dochodowych od osób fizycznych, są: podstawa opodatkowania, forma opodatkowania, poziom opodatkowania i przywileje podatkowe. Nie wchodząc w szczegóły, można dla ilustracji wskazać, że istotną rolę zarówno dla państwa, jak i obywateli – podatników odgrywa fakt, jakie dochody podlegają opodatkowaniu, z jakiego tytułu, jaki jest próg wolny od opodatkowania, jaka jest zastosowana skala podatkowa, jak kształtuje się najniższe i najwyższe opodatkowanie (ujęcie procentowe czy kwotowe) oraz jakie zwolnienia i ulgi podatkowe wchodzą w grę²⁶.

Szczególną rolę w zestawie przedstawionych elementów odgrywa przyjęta skala podatkowa. Jeśli przyjmuje ona formę progresywną, to często uzasadnieniem takiego wyboru jest zasada sprawiedliwości, co ma oznaczać, że wyższe dochody mogą być obłożone wyższym podatkiem. Nie bierze się jednak pod uwagę, że takie rozwiązanie nie sprzyja aktywności gospodarczej. Z kolei przywileje dla najwyżej zarabiających w postaci „spłaszczenia” skali progresji wcale nie muszą spowodować pobudzenia i skłonić do inwestowania w tej grupie podatników.

Problem sprowadza się do znalezienia takiego rozwiązania, które będzie sprzyjało z jednej strony rozwojowi gospodarczemu, a z drugiej zabezpieczało dochody budżetu państwa, sprzyjające pełnionym przez nie funkcjom.

W literaturze przyjmuje się dosyć powszechnie, że „[...] podatek może wywierać wpływ na gospodarke i nie tylko, ale chodzi o unikanie sytuacji, w której prowadziłoby to do zaburzenia wewnątrz aparatu gospodarczego, faworyzując jedne jego składniki, a szkodząc innym”²⁷. Ponadto, wskazuje się, że podatki mają silne związki z orientacją polityczną aktualnych koalicji rządzących.

²⁴ P. M. Gaudemet, J. Molinier, *op. cit.*, s. 144, 147, 403.

²⁵ H. Dzwonkowski (red.), *op. cit.*, s. 62.

²⁶ Por. *ibidem*, s. 11.

²⁷ J. Szolno-Koguc, *Kontrowersje wokół opodatkowania dochodów indywidualnych*, [w:] J. Głuchowski (red.), *Współczesne finanse*, Toruń 2008, s. 398.

W tym układzie trzeba jednak rozgraniczyć podatki nakładane na osoby fizyczne i przedsiębiorców. Wyżej wskazano wybrane elementy związane z tą pierwszą kategorią podatników. Natomiast w stosunku do drugiej z wymienionych grup wyniki przeprowadzonych badań wskazują na określone zależności.

Z raportu Banku Światowego wynika, że istnieje związek między poziomem opodatkowania a pozycją konkurencyjną. Charakter tego związku jest różny w krajach „starej” i „nowej” Unii. W pierwszym przypadku im wyższe opodatkowanie, tym wyższa pozycja w rankingu konkurencyjności. Natomiast badania przeprowadzone w Polsce w 2006 r. przez GUS wskazują, że obciążenia podatkowe są czynnikiem ograniczającym działalność gospodarczą, a dodatkową barierą są „niejasne i niespójne przepisy prawne”²⁸.

Trzeba jednak zwrócić uwagę, że nie ma prostej relacji między wynikiem finansowym przedsiębiorstwa a dochodem podlegającym opodatkowaniu. Jest to skutek tego, że wynik finansowy kształtują przychody, a opodatkowane są dochody. Dodatkowym elementem jest amortyzacja, która wpływa na obniżenie podstawy opodatkowania. Działają tu więc czynniki o różnym wpływie na obciążenia podatkowe. Dodatkowo oddziałują ustalenia zawarte w przepisach prawnych określające kształt i formę obciążeń. Ponadto w obciążeniach podatkowych przedsiębiorców w Polsce odgrywają rolę np. zmiany od 2006 r. wpływające na obniżenie podstawy opodatkowania, co wynika z możliwości odliczenia wydatków związanych z nabyciem nowych technologii²⁹. Nie wchodząc w dalsze szczegóły, trzeba zaznaczyć, że w Polsce w latach 1992–2007 w podatku dochodowym od osób prawnych było bardzo wiele zmian, co świadczy o ograniczonej stabilności systemu³⁰.

Osobną kwestię stanowi związek podatków dochodowych z sytuacją jednostek samorządu terytorialnego. W Polsce jednostki samorządu terytorialnego mają udziały w podatku dochodowym od osób prawnych i w podatku dochodowym od osób prawnych, które są zaliczane do dochodów własnych, w związku z tym zmiany w obu tych przypadkach wpływają na stan posiadanych przez nich dochodów i znajdują wyraz w wyniku finansowym. Stanowi to zatem element narzucony „z góry”, na który jednostki samorządu terytorialnego nie mają wpływu, bowiem o tym decydują korekty w obowiązujących przepisach prawnych.

Bardzo dyskusyjną sprawą, związaną z systemem podatkowym, są obciążenia zysków kapitałowych. Nie wchodząc w szczegóły tych kontrowersji, trzeba zwrócić uwagę, że takie obciążenia wprowadzono w Polsce od 2002 r., a dotyczą odsetek od lokat bankowych.

²⁸ R. Rosiński, *Konkurencyjność polskich przedsiębiorstw w aspekcie opodatkowania*, [w:] J. Głuchowski (red.), *op. cit.*, s. 422, 426.

²⁹ M. M. Hybka, *Ulgi podatkowe a efektywna stopa opodatkowania osób prawnych w Polsce*, [w:] J. Głuchowski (red.), *op. cit.*, s. 516.

³⁰ M. Ślebocka, *Wpływ zmian w podatku dochodowym od osób prawnych na dochody budżetu państwa w latach 2001–2007*, [w:] J. Głuchowski (red.), *op. cit.*, s. 509–512.

4. Finansowy punkt widzenia na „dobre” i „złe” prawo

Dążąc do stwierdzenia, jak obowiązujące normy prawne działają na przebieg procesów ekonomicznych, nie da się uciec od postawy wartościującej. W tym zakresie należy zgodzić się z następującym stwierdzeniem: „Chociaż główne nurty współczesnej ekonomii za wszelką cenę starają się unikać kategorii dobra i zła, podobnie jak wartościowania, subiektywnych opinii i kwestii wiary, nadal bez odpowiedzi pozostaje pytanie, czy to nam się udaje – i czy w ogóle jest to możliwe. [...] Ale od poznania dobrego i złego nie da się uciec”³¹. Etyka i ekonomia są ze sobą powiązane.

Podzielając przytoczony pogląd, jak wcześniej zasygnalizowano, rozważania zostaną ograniczone tylko do jednego obszaru – skutków działania prawa na gospodarkę i społeczeństwo. Ze względu jednak na obszerność tej problematyki, w podsumowaniu wskazane zostaną tylko wybrane przykłady.

Dokonana w 2004 r. zmiana ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, wprowadzająca likwidację najwyższej grupy w skali opodatkowania, spowodowała rozliczne skutki. Nastąpił spadek dochodów budżetu państw, a w konsekwencji i dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Natomiast spodziewana aktywność inwestycyjna grupy, której dano przywileje w postaci obniżenia obciążeń podatkowych, nie nastąpiła. Skutek, który był częściowo wywołany omawianym aktem prawnym, znalazł wyraz w narastającym deficycie budżetowym, który w okresie od roku 2000 do 2011 wzrósł trzykrotnie. Można zatem, zbierając przykładowo wskazane efekty, skonkludować, że w tym przypadku mamy do czynienia ze „złym” prawem.

Inny przykład, także związany z podatkiem dochodowym od osób fizycznych, dotyczy zmian i wprowadzenia ograniczeń dla określonych grup zawodowych, takich jak twórcy, pracownicy naukowcy. Powoduje to silny sprzeciw zainteresowanych podatników, których dochody albo są na niskim poziomie – biorąc odniesienie do średniej, albo nie uwzględniają cykliczności uzyskiwanych dochodów. A zatem znowu mamy przypadek, który mieści się w grupie „złe” prawo.

Dla przeciwwagi należy wskazać wprowadzenie ulgi w podatku dochodowym od osób fizycznych dla rodzin mających dzieci. Ta regulacja wynika z dążenia do poprawy wskaźnika przyrost naturalnego. Można zatem uznać, że jest to działanie, które zaliczyć można do „dobrego” prawa.

Natomiast wprowadzone od 2012 r. podwyższenie o 2% składki rentowo-emerytalnej dla pracodawców powoduje wzrost kosztów pracy i w konsekwencji może prowadzić do ograniczenia zatrudnienia, co skutkuje wzrostem bezrobocia, a zatem daje efekt w postaci ustanowienia „złego” prawa.

³¹ T. Sedláček, *Ekonomia dobra i zła. W poszukiwaniu istoty ekonomii od Galileusza do Wall Street*, Warszawa 2012, s. 264.

Najbardziej kontrowersyjny przykład to ustawa rentowo-emerytalna. Zasadnicze opory społeczne budzi brak zapewnienia takiego poziomu emerytury, który byłby wystarczający na utrzymanie i podstawowe opłaty oraz podwyższenie wieku emerytalnego, co kojarzy się ze zmniejszeniem okresu pobierania emerytur. W obecnej postaci projekt wskazanej ustawy także należy zaklasyfikować do „złego prawa”.

Na zakończenie tych kilku ilustracji warto podać przykład wprowadzania nakazów przez niezależne od parlamentu instytucje, mające wpływ na wzrost obciążeń finansowych obywateli. W dniu 9 maja 2012 r. Rada Polityki Pieniężnej podniosła stopy procentowe o 0,25 punktu procentowego. Może to spowodować wzrost rat kredytów hipotecznych od 2,5 do 3%, co dodatkowo obciąży tę grupę kredytobiorców.

Zdając sobie sprawę z dyskusyjności przedstawionych sądów, trzeba podkreślić, że ich celem jest wskazanie konieczności analizy skutków finansowych projektowanych regulacji prawnych przed ich wprowadzeniem. Na tym gruncie rysuje się szerokie pole współpracy dwóch dyscyplin – finansów i prawa finansowego.