

*Anna Krajewska **

**REDYSTRYBUCYJNE ASPEKTY
PODATKÓW I ŚWIADCZEŃ SPOŁECZNYCH
DOŚWIADCZENIA WĘGIERSKIE**

Reforma podatkowa, wprowadzona na Węgrzech 1 stycznia 1988 r., była istotnym krokiem w kierunku urynkowienia gospodarki. Dokonano wówczas następujących zmian w systemie ekonomiczno-finansowym gospodarki węgierskiej:

- wprowadzono powszechny podatek od dochodów osobistych ludności (obejmujący wszystkie dochody niezależnie od miejsca ich powstawania);
- w miejsce podatku obrotowego wprowadzono podatek od wartości dodanej (zbliżony w konstrukcji do Value Added Tax – VAT, stosowanego w krajach Europy Zachodniej);
- przeprowadzono reformę cen dla producentów i reformę cen artykułów konsumpcyjnych;
- zreformowano i uproszczono system opodatkowania przedsiębiorstw państwowych (w wyniku czego obciążenia przedsiębiorstw państwowych na rzecz budżetu państwa uległy poważnemu zmniejszeniu);
- wprowadzono jednolite dla różnych form własności zasady opodatkowania działalności gospodarczej (stwarzając tym samym podstawy równości i jednakowego traktowania różnych sektorów).

Generalnym założeniem reformy podatkowej było doprowadzenie do gruntownej zmiany obciążeń różnych podmiotów gospodarczych oraz zmiany struktury dochodów i wydatków budżetu państwa. Jednym z ważnych celów reformy podatkowej było stworzenie takiego systemu udziału społeczeństwa

* Prof. dr hab. w Katedrze Ekonomii UŁ.

w finansowaniu wydatków publicznych, który byłby proporcjonalny do dochodów ludności. Wskazywano, iż nowy system redystrybucji staje się coraz bardziej potrzebny, gdyż wraz z postępem we wprowadzaniu mechanizmu rynkowego do gospodarki i rozszerzaniem się prywatnej przedsiębiorczości będzie dokonywało się coraz większe zróżnicowanie dochodów między różnymi grupami społecznymi i zawodowymi. Nowy system podatkowy może przejmować główne funkcje redystrybucji dochodów, realizowane w gospodarce centralnie sterowanej przez politykę cen i płac. Zmiany podatkowe były także wprowadzane z myślą o tworzeniu warunków utrzymania równowagi rynkowej. Na poziom i strukturę spożycia wpływają zarówno ceny dóbr konsumpcyjnych (ich ogólny poziom i struktura), jak i wielkość dochodów ludności, na które oddziałują zasady ich opodatkowania. Reforma podatkowa doprowadziła do poprawy struktury cen. Na Węgrzech bowiem były relatywnie niskie ceny żywności i koszty pracy, a relatywnie wysokie koszty zakupu nowych technologii i nowoczesnych wyrobów przemysłowych.

Ekonomiści węgierscy wskazują, że wprowadzenie nowego systemu podatkowego dokonuje się także pod wpływem uwarunkowań międzynarodowych. Chodziło o to, ażeby polityka podatkowa była zrozumiała dla zagranicznych partnerów i mogła tworzyć dogodne warunki do napływu obcego kapitału. Otwarcie na rynki światowe sprawia, że węgierskie przedsiębiorstwa muszą szybciej reagować na nowe zachodnie technologie i zmiany organizacji pracy.

Podatek od dochodów osobistych ludności opiera się na następujących zasadach¹:

1. Podatek obejmuje wszystkie dochody osiągnięte w ciągu roku niezależnie od źródeł ich pochodzenia.

2. Zasady i skala opodatkowania dochodów osobistych ludności są dla wszystkich obywateli jednakowe. Przyjęto progresywną skalę opodatkowania.

3. Przewidziano różne preferencje podyktowane względami społecznymi, wyłączenia i ulgi podatkowe. Od podatku są zwolnione m. in. zasiłki rodzinne i socjalne, alimenty, wynagrodzenia w naturze, składki ubezpieczeniowe, opłaty związkowe itp. Kwota rocznych dochodów wolnych od opodatkowania (stawka „0”) jest określana po uwzględnieniu możliwości płatniczych osób o najniższych dochodach.

4. Stworzono preferencje dla pewnych rodzajów działalności. Na liście ulg podatkowych do najważniejszych pozycji należą: dochody uzyskiwane z działalności intelektualnej, działalności w małych (prywatnych) firmach,

¹ Czytelników zainteresowanych uzyskaniem szerszych informacji na temat węgierskiej reformy podatkowej odsyłamy do innych opracowań m. in.: A. Krajewskiej, *Opodatkowanie dochodów osobistych ludności na Węgrzech*, [w:] *Zasady opodatkowania dochodów osobistych ludności w różnych krajach*, „Studia i Materiały IPISS” 1989, z. 7/314; t. a. ż., *Reforma podatkowa na Węgrzech*, „Ekonomista” 1991, nr 4-5.

ze sprzedaży majątku, dóbr materialnych trwałego użytku i praw mających wartość finansową oraz z dzierżawy mieszkania.

5. Ulgi i zwolnienia podatkowe związane są także ze sposobem wydatkowania dochodów, np. zakup mieszkania, budowa domu, wyposażenie mieszkań, zakup akcji i obligacji.

Już w czasie dyskusji nad projektem podatku od dochodów osobistych ludności, a także w pierwszych latach jego funkcjonowania zwracano powszechnie uwagę, iż systemowi podatkowemu brakuje walorów społecznych. Wskazywano, że ulgi i zwolnienia o charakterze socjalnym w niedostatecznym stopniu uwzględniają sytuację rodzinną podatników, zwłaszcza rodzin wielodzietnych i najuboższych. Zamierzeniem twórców reformy podatkowej było jednak opracowanie systemu opodatkowania ludności, neutralnego ze społecznego punktu widzenia. Przyjęto, iż ważnymi narzędziami redystrybucji, uwzględniającymi aspekty społeczne, będą świadczenia socjalne oraz podatek od wartości dodanej, ze względu na poważne zróżnicowanie stawek podatkowych. Przyjęto trzy stawki VAT: 25%, 15% i 0%. Ze względu na to, że podatek od wartości dodanej ma charakter cenotwórczy i w ostatecznym rachunku obciąża końcowego odbiorcę produktu lub usługi, zasady zaliczania różnych produktów i usług do określonej tabeli podatkowej mają bardzo istotne znaczenie z punktu widzenia kształtowania poziomu i struktury cen, a także struktury konsumpcji. Preferencje podatkowe oznaczają przyznawanie społecznych priorytetów odbiorcom określonych dóbr i usług.

W dyskusjach nad stawkami opodatkowania różnych wyrobów i usług często krytykowano drenażową 25% stawkę opodatkowania, powołując się na niższe stawki podatkowe stosowane w krajach EWG. Ministerstwo Finansów Węgier argumentując konieczność utrzymania tej stawki wskazywało, iż znaczna część towarów i usług nabywanych przez ludność jest zwolniona od podatku. Od strony „fiskalnej” nie jest to więc system w większym stopniu obciążający ludność niż w krajach Europy Zachodniej. Ma on wiele elementów „egalitaryzujących” ceny, co jest ważne zwłaszcza w okresie wprowadzania opodatkowania dochodów osobistych ludności. Na przykład w 1989 r. udział dóbr konsumpcyjnych i usług o różnych stawkach VAT w ogólnych obrotach był następujący: wyłączenia z podatku (*tax free*) – 4%, stawka 0 – 38%, stawka 15 – 4% i stawka 25 – 54% obrotów. W rezultacie aż 95,7% dochodów budżetowych ze sprzedaży dóbr i usług przynosiły dobra objęte 25% stawką podatkową, natomiast pozostałe dochody przynosiły dobra objęte 15% stawką². Coraz częściej jednak, ze względu na powiększający się deficyt budżetowy i potrzebę zwiększenia dochodów budżetowych, Ministerstwo Finansów wskazuje na potrzebę zmiany stawek VAT. Przewiduje się, że znaczna część dóbr i usług zaliczanych

² O. Gado, *The Hungarian Fiscal System*, „Hungarian Business Herald” 1989, No. 3.

obecnie do stawki „0” zostanie przeniesiona do kategorii 6–8% lub 8–10% VAT. Przewiduje się równocześnie, że zakres dotychczasowej drenażowej stawki 25% zostanie ograniczony (w celu rozszerzenia popytu na te dobra i usługi).

Istotnym modyfikacjom podlega też podatek od dochodów osobistych ludności. Modyfikacje te są wyrazem pewnego kompromisu zmierzającego do pogodzenia różnych, często sprzecznych, funkcji tego podatku. Najwięcej kontrowersji wywołują następujące kwestie:

1. Jakie dochody powinien chronić system podatkowy – czy ustalając stawki opodatkowania oraz system ulg podatkowych należy brać pod uwagę dochody najniższe i chronić je (ze względów socjalnych), czy też dochody najwyższe (ażeby nie osłabiać bodźców do pracy i przedsiębiorczości)? Rozwiązania wprowadzane w ostatnich latach próbują łączyć oba te cele. Przejawem ochrony najniższych dochodów jest coroczne podnoszenie poziomu dochodów wolnych od opodatkowania (z 48 000 Ft w 1988 r. do 100 000 Ft w 1992 r.) oraz obniżenia dolnej stawki opodatkowania dochodów (z 20% do 12%). Natomiast posunięciem zmierzającym do zwiększenia bodźców do pracy oraz przedsiębiorczości jest systematyczne obniżanie górnej stawki opodatkowania. (W 1988 r. górna stawka wynosiła 60% i dotyczyła dochodów przekraczających 800 000 Ft, w 1992 r. zaś górna stawka obniżona do 40% dotyczyła dochodów przekraczających 500 000 Ft.)

2. Czy w tworzeniu preferencji w systemie podatkowym należy uwzględnić źródło pochodzenia dochodu (praca najemna, kapitał, działalność rolnicza i twórcza itp.), czy przeznaczenie dochodu (oszczędności, inwestycje kapitałowe, budownictwo mieszkaniowe)? W ostatnim okresie dylemat ten jest coraz wyraźniej rozstrzygany na rzecz preferowania sposobów przeznaczenia dochodów. Tworzy się większe bodźce do oszczędzania, inwestycji kapitałowych i budownictwa mieszkaniowego.

3. Czy utrzymać podatek od dochodów osobistych, czy przejść na system opodatkowania dochodów rodziny? Dotychczas dominowało podejście bodźcowo-fiskalne. Wielu specjalistów i przedstawicieli społeczeństwa domaga się szerszego uwzględnienia socjalnych aspektów opodatkowania. W niektórych przypadkach naciski na zmianę polityki podatkowej były wyraźne; np. w połowie 1990 r. rząd zobowiązano do przeanalizowania celowości zmiany podatku od dochodów ludności (*personal income tax*) na podatek od dochodów, jakimi dysponują członkowie rodziny (*family based income tax*) oraz przedłożenia parlamentowi konkretnych wniosków i propozycji. Zmiana ta wiąże się nie tylko z podstawą opodatkowania, ale także z koncepcją finansowania działalności socjalno-bytowej rodziny oraz modelu systemu zabezpieczenia socjalnego społeczeństwa. W stosunku do postulowanych kierunków modyfikacji polityki podatkowej nie podejmowało się konkretnych decyzji, być może ze względu na brak jasnej koncepcji polityki socjalnej.

Blisko pięcioletnie doświadczenia funkcjonowania systemu podatkowego wskazują na stopniowe odchodzenie od pierwotnej filozofii i założeń polityki podatkowej oraz funkcji przypisywanych różnym podatkom, a także brak konsekwencji w ich realizacji. Modyfikacje dokonywane w zasadach opodatkowania dochodów ludności zmierzają w kierunku coraz wyraźniejszego uwzględniania aspektów socjalnych i sytuacji ekonomicznej podatnika i jego rodziny. Głównym powodem tych zmian jest utrzymująca się od dłuższego czasu inflacja oraz coraz wyraźniejszy proces ubożenia społeczeństwa węgierskiego. Z drugiej jednak strony wzrastający deficyt budżetowy w coraz większym stopniu zmusza do poszukiwania dodatkowych źródeł dochodów budżetowych. Tym m. in. podyktowane planowane zmiany VAT, polegające na przerzucaniu części dóbr i usług objętych dotychczas stawką „0” do stawki 8–10%. Zmiany te uderzą w największym stopniu w grupy dochodowe o najniższych dochodach i zmniejszą zakres redystrybucji socjalnej (stanowiącej dotychczas istotny element polityki dochodowej).

Mimo iż Węgrzy opracowali zwartą koncepcję polityki gospodarczej i starają się ją konsekwentnie realizować, nie udało im się wypracować programu polityki społecznej. Brak takiego programu można tłumaczyć kilkoma przyczynami:

1. Reforma podatkowa została wprowadzona i działała przez pierwsze 2 lata w okresie „realnego” socjalizmu. Można więc przypuszczać, że ze względów doktrynalnych zakładano kontynuację dotychczasowego modelu polityki socjalnej (ewentualnie z niewielkimi modyfikacjami).

2. Nowy postkomunistyczny rząd, wybrany wiosną 1990 r., musiał zająć się w pierwszej kolejności rozwiązywaniem problemów gospodarczych (z powodu pogłębiającej się recesji i inflacji).

3. Nie było odpowiedniej społeczno-politycznej atmosfery i warunków sprzyjających tworzeniu nowej „postkomunistycznej” koncepcji polityki społecznej. Słabość i mankamenty polityki socjalnej „realnego” socjalizmu, złe doświadczenia z przeszłości, a także nieadekwatność poprzednich zasad do nowych warunków przemawiały za „odcięciem się” od przeszłości. Z kolei dominacja tendencji neoliberalnych, neoficka wiara w rynek i pomniejszanie roli państwa nie sprzyjało poszukiwaniu nowych koncepcji polityki socjalnej³.

Coraz wyraźniej narastała jednak potrzeba poszukiwania nowych, racjonalnych rozwiązań w wielu kwestiach socjalnych. Wpłynęły na to dwie okoliczności: po pierwsze – powiększający się z każdym rokiem deficyt budżetowy stanowił ewidentny dowód na to, że dotychczasowy program

³ Z. Ferge, *Marginalisation, Poverty and Social Institutions*, Paper prepared for „Round Table” organised by the International Institute for Labour Studies, Geneva and the Research Institute for Labour, Budapest, 29 September – 1 October 1991.

socjalny jest niemożliwy do zrealizowania przy istniejących środkach budżetowych; po drugie – wraz z transformacją systemową pojawiło się wiele nowych problemów społecznych (takich jak bezrobocie i narastanie ubóstwa), wymagających interwencji.

W ciągu ostatnich lat wydatki na cele socjalne rosły w szybkim tempie, stanowiąc coraz większą część wydatków budżetowych. Wpłaty na fundusz ubezpieczeń społecznych były niewystarczające na pokrycie wydatków związanych z rentami, emeryturami, zasiłkami i opieką społeczną. Świadczy o tym poniższe zestawienie⁴:

	1990	1991	1992 (plan)
dochody budżetowe z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne (mld Ft)	284,9	319,7	376,6
wydatki na zabezpieczenie społeczne (w mld Ft)	293,0	445,2	513,8

Różnica między dochodami ze składek na ubezpieczenia społeczne a wydatkami na te cele pogłębiała się mimo relatywnie niskich rent i emerytur oraz niskich zasiłków rodzinnych. Stało się to jedną z istotnych przyczyn deficytu budżetowego w 1991 i 1992 r.

Szybki wzrost wydatków budżetowych na cele związane z zabezpieczeniem społecznym wynika z następujących powodów:

1) starzenie się społeczeństwa węgierskiego i szybki wzrost liczby emerytów sprawia, że aktywna część społeczeństwa ponosi coraz większe obciążenia związane z utrzymaniem ludności zawodowo bierniej;

2) rosną wydatki na zdrowie i renty inwalidzkie, co częściowo wynika z „rozluźnionych” zasad przyznawania rent inwalidzkich i zasiłków chorobowych, ale również wskazuje na zły, wciąż pogarszający się stan zdrowia węgierskiego społeczeństwa;

3) coraz więcej kobiet korzysta z zasiłków wychowawczych, mimo iż są one relatywnie niskie (jest to prawdopodobnie traktowane jako alternatywa zasiłku dla bezrobotnych, a równocześnie, w niektórych przypadkach, podjęcia nielegalnej pracy chałupniczej);

4) wzrastają coraz bardziej kwoty przeznaczone na zasiłki dla bezrobotnych, co jest związane zarówno ze wzrostem liczby bezrobotnych, jak i z liberalnymi zasadami ich przyznawania.

Sprawą coraz pilniejszą staje się określenie związków między wydatkami społeczeństwa na ubezpieczenia a korzyściami uzyskiwanymi z tytułu pomocy socjalnej. Należy przypuszczać, że nawet jeśli system podatków i transferów

⁴ *State Budget 1992*, Ministry of Finance, Public Finance in Hungary, 1992, No. 97, s. 38–39.

będzie rozwiązany prawidłowo, nierówności społeczne będą w okresie transformacji systemowej rosły ze względu na to, iż:

- 1) będzie temu sprzyjał program prywatyzacji i reprivatyzacji (na Węgrzech nie przewiduje się bezpłatnego rozdawnictwa bonów prywatyzacyjnych);
- 2) program stabilizacji przewiduje obniżenie wydatków na niektóre świadczenia socjalne i obniżenie lub likwidację dotacji do żywności, gospodarki komunalnej i mieszkaniowej, komunikacji publicznej itp. (co doprowadzi do wzrostu cen niektórych towarów i usług).

Węgierski program stabilizacji zakłada, że największe obciążenie społeczeństwa realizacją tego programu przypadnie na lata 1991–1992. Równocześnie sytuacja budżetu państwa jest trudna. Podatki od dochodów ludności i przedsiębiorstw trudno podnieść (raczej ze względów motywacyjnych sugeruje się ich obniżenie). Deficyt budżetowy zaczyna przybierać rozmiary coraz trudniejsze do zaakceptowania, co skłania do podejmowania działań zmierzających do równoważenia budżetu.

Planowane (i chyba nieuniknione) podnoszenie stawek VAT z 0% do 6–8% (a nawet 8–10%) na wiele podstawowych dóbr i usług zmniejszy znacznie zakres cenowej redystrybucji socjalnej. W tej sytuacji eksperci sugerują, że należałoby iść w kierunku pomocy socjalnej:

- 1) bardziej selektywnej i adresowanej do gospodarstw domowych najbardziej potrzebujących pomocy;
- 2) w większym stopniu spoczywającej na lokalnej administracji⁵.

Prace nad programem socjalnym stają się ostatnio kluczowym elementem strategii węgierskiej reformy. Może on sprawić, że koszty adaptacji do gospodarki rynkowej mogą być bardziej przez społeczeństwo akceptowane.

Nowy polski system podatkowy jest tworzony z punktu widzenia potrzeb gospodarki rynkowej oraz z myślą o wejściu Polski do EWG. Doświadczenia węgierskie mogą być zatem przydatne w pracach nad naszym systemem podatkowym. Wnioski z tych doświadczeń można sformułować następująco:

1. W zbliżeniu krajowego systemu podatkowego do rozwiązań przyjętych w EWG jako najważniejsze należy traktować ujednoczenie opodatkowania przedsiębiorstw (zapewnienie równości wszystkich sektorów, przyjęcie stawek i zasad opodatkowania stosowanych w innych krajach Wspólnoty) oraz wprowadzenie podatku od wartości dodanej o konstrukcji zbliżonej do VAT. Tworzy to warunki dogodne do przepływu kapitału i towarów między różnymi krajami. Ujednoczenie podatku od dochodów ludności może być rozłożone na dłuższy okres oraz powinno uwzględniać społeczno-ekonomiczne cechy różnych krajów w stopniu większym niż przy określaniu zasad opodatkowania przedsiębiorstw i VAT.

⁵ L. Hethy, *Structural Adjustment and Changes in Income Distribution in the 1980s in Hungary*, „International Employment Policies” 1991, Working Paper, No. 32, s. 20.

2. W polityce podatkowej należy uwzględniać takie różnorodne uwarunkowania społeczno-ekonomiczne, jak: poziom stopy życiowej i zabezpieczenia socjalnego, tempo wzrostu cen, tradycje konsumpcyjne, rola i pozycja różnych sektorów w gospodarce. Czynniki te w poważnym stopniu przesadzają o kształcie i efektywności systemu podatkowego. Dokonuje się to m. in. przez wymuszanie zwolnień i preferencji, nierespektowanie przepisów prawnych, ucieczkę do działalności nielegalnej, uchylanie się od płacenia podatków.

3. Skoro przez kilkanaście lat w danym kraju nie płacono podatków od dochodów ludności, próby wprowadzenia restrykcyjnej polityki podatkowej kończą się niepowodzeniem. W pierwszej fazie reformy węgierski system podatkowy charakteryzował się wysoką progresją podatkową (należała do najwyższych na świecie), mimo to efektywność systemu fiskalnego była niska (wpływy budżetowe z tego tytułu były mniejsze od spodziewanych). Ażeby nie osłabiać motywacji do pracy, nie prowadzić do schodzenia działalności gospodarczej do „podziemia” i rozszerzania się zakresu nie kontrolowanych dochodów, podejmowane są kroki zmierzające do stopniowego ograniczenia progresji podatkowej.

4. W literaturze finansowej wyodrębnia się kraje o tzw. południowej i północnej mentalności podatkowej⁶. Pierwszą grupę charakteryzuje przewaga podatków pośrednich, w tym zwłaszcza podatków od spożycia, w drugiej – głównym źródłem dochodów budżetowych jest bezpośrednio opodatkowanie dochodów i majątku. Analiza systemu podatkowego oraz trybu egzekwowania podatków na Węgrzech wskazuje na występowanie wielu elementów południowej mentalności podatkowej. Tradycje, przyzwyczajenia konsumpcyjne, poziom stopy życiowej, dyscyplina i mentalność podatkowa, a także zwiększający się deficyt budżetowy prowadzą do silniejszego obciążenia spożycia niż dochodów. Podatki pośrednie nie spotykają się z tak wyraźnymi oporami podatników, jak podatki bezpośrednie. Nastęrczają mniej kłopotów nie tylko przy poborze, ale także przy wprowadzaniu lub rozszerzaniu ich zakresu. Umożliwiają redystrybucję dochodów, zwłaszcza z tzw. drugiego obiegu, dostarczając tym samym dochodów budżetowych wymykających się z opodatkowania bezpośredniego. Wiele faktów wskazuje, że również w Polsce podnoszenie podatków pośrednich jest traktowane jako potencjalna rezerwa dochodów budżetowych (mimo niewątpliwych mankamentów socjalnych takiego rozwiązania, gdyż wzrost cen – zwłaszcza artykułów powszechnego użytku – w największym stopniu uderza w najbiedniejsze grupy społeczne).

5. Zasady opodatkowania dochodów ludności powinny być rozpatrywane w kontekście pozostałych instrumentów polityki dochodowej, a zwłaszcza polityki kształtowania płac i dochodów pozapłacowych ludności, pośrednich

⁶ A. Komar, *Systemy podatkowe Wspólnot Europejskich*, Warszawa 1989, s. 148–149.

form opodatkowania ludności oraz polityki socjalnej państwa, terenowych organów administracji państwowej i przedsiębiorstw. Takie kompleksowe podejście umożliwia uwzględnienie społeczno-dochodowych i motywacyjnych aspektów polityki dochodowej państwa. Oba te aspekty stają się obecnie w Polsce niezmiernie istotne zarówno ze względu na proces pogłębiającego się zróżnicowania dochodów, stanowiący skutek urynkowienia gospodarki, jak i ze względu na pilną potrzebę tworzenia bodźców wzrostu wydajności pracy oraz do skłaniania społeczeństwa do powiększania oszczędności stanowiących podstawę prywatyzacji.

Określenie zakresu wydatków publicznych i sposobów gromadzenia środków na te cele powinno stanowić punkt wyjścia konstrukcji systemu podatkowego (opodatkowanie dochodów ludności, opodatkowanie przedsiębiorstw, pośrednie podatki konsumpcyjne). Struktura dochodów i wydatków budżetu państwa jest pochodną roli i zakresu oddziaływania państwa na wykonanie zadań społecznych i gospodarczych. Brak koordynacji między aktualnymi potrzebami polityki społecznej a systemem podatkowym jest jedną z istotnych przyczyn kryzysu budżetowego w Polsce i na Węgrzech.