

6

Podatki przestały być tworzone w interesie publicznym, tworzy się je pod dyktando lobbystów oraz międzynarodowego biznesu podatkowego. Najlepszym tego przykładem jest działalność prawotwórcza UE, gdzie projekty dyrektyw piszą firmy zajmujące się na co dzień „optymalizacją podatkową”.



BANANA REPUBLIC

NOWY OBYWATEL · NR 13 (64) · LATO 2014

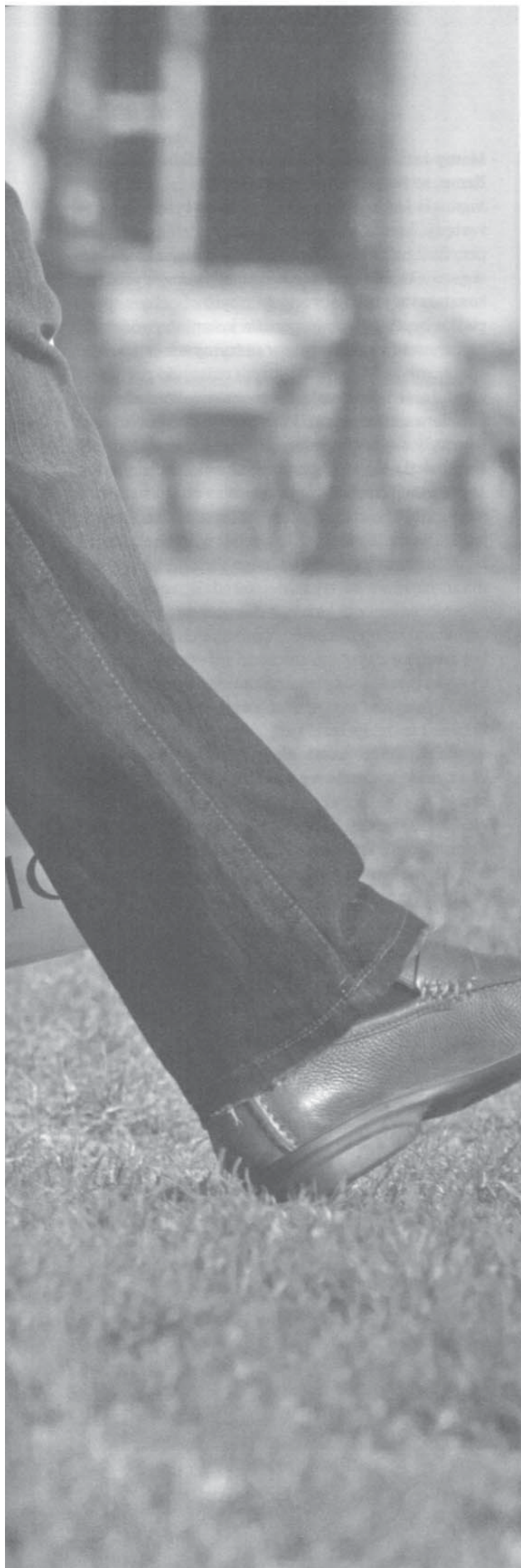
Podatkowa republika bananowa

z dr. hab. Witoldem
Modzelewskim
rozmawia Marceli Sommer

- Czym jest dla państwa system podatkowy?

- Witold Modzelewski: Jego istnienie stanowi - historycznie rzecz biorąc - rację bytu demokratycznej państwowości. Wciąż aktualna jest teza Monteskiusza, że demokracja idzie w parze z fiskalizmem, a despotia jest łagodna i przyjazna podatkowo. Legitymizacja państwa demokratycznego jest zbudowana na powszechnym obowiązku ponoszenia ciężarów - bez powszechnego opodatkowania nie ma powszechnego uczestnictwa w rządzeniu. Względnie wysokie - na tle państw despotycznych - podatki wynikają zaś z faktu, że demokracje nie były u swych początków zdolne do stosowania innych, praktykowanych wcześniej, metod finansowania wydatków publicznych, takich jak podbój czy wyzysk - imperialny lub kolonialny. Na przykład w Rzymie obywatel republiki - *cives romanum* - płacił jedynie podatki od spadków, bo cały system, włącznie z uprzywilejowanym statusem tych obywateli, utrzymywany był przez eksploatację prowincji. Dwudziestowieczna koncepcja systemu podatkowego wywodzi się więc z „pozytywnej niemocy” państwa demokratycznego, które mówi: nie mam legitymacji do ekspansji, nie mam złych zamiarów wobec sąsiadów, nie chcę podbijać, nakładać kontrybucji ani grabić - w związku z tym „ograbimy” się sami.

Niestety dziś jest to już przeszłość. Nauczono się bowiem czegoś, czego w historii nigdy przedtem nie było - możliwości nieograniczonego zadłużania się. Dług publiczny miał przecież zawsze swoje obiektywne granice, wyznaczone np. przez ograniczoną



© Gustavo Devito, flickr.com/photos/devitogustavo/8208199189

liczbę chętnych do pożyczania czy przez ilość zasobów, które można było pożyczyć. Pod koniec XX w. pojawił się jednak nowy pomysł - pomysł „wygodnego życia” państwa demokratycznego. To było swego rodzaju historyczne oszustwo: że można połączyć łagodzenie systemów fiskalnych z demokracją, natomiast lukę między kosztami a dostępnymi zasobami pokryć nieograniczonym kredytem. Nadal nie wiemy do końca, jakie będą konsekwencje tego oszustwa. Można jednak postawić hipotezę, że bezprecedensowy rozwój rynków finansowych ostatnich dekad w gruncie rzeczy podporządkowany był zadłużającym się państwom. Podstawową funkcją rynków finansowych stało się gromadzenie wolnych środków, które w sposób najbardziej bezpieczny i dochodowy pożyczają się państwom i którymi w pierwszym rzędzie zainteresowani są właśnie państwowi pożyczkobiorcy. Dzięki temu dług publiczny w państwach rozwiniętych może być sfinansowany w gigantycznej, niemalże nieograniczonej skali.

Wolne środki gromadzone na rynkach finansowych ogałają jednak inne rynki i ostatecznie płacą za to mieszkańcy światowych peryferii. Kapitał finansowy, zamiast być inwestowany na miejscu, dajmy na to w Gwatemali, transferowany jest tam, gdzie przynosi największy i najbezpieczniejszy dochód, czyli np. na rynek pożyczek dla Stanów Zjednoczonych. Mechanizm ten utrwała i pogłębia biedę tzw. Trzeciego Świata i innych peryferii, do których przecież należymy. Doszliśmy, w skali globalnej, do sytuacji „biblijnej”, w której to biedni finansują bogatych.

- Mamy zatem do czynienia z nową odsłoną kolonializmu, ze światem neokolonialnym?

- Analogia jest oczywista: nie tylko w tym sensie, że i wtedy, i teraz mamy do czynienia z eksploatacją peryferii na rzecz centrum. Co jednak ciekawe, dzisiejsza eksploatacja nie wiąże się już z wysokimi kosztami wynikającymi - jak było choćby w przypadku brytyjskiego imperium kolonialnego - z konieczności inwestowania w utrzymywanie spokoju społecznego. Dlatego to, z czym mamy do czynienia w ostatniej dekadzie, jest w moim przekonaniu przypadkiem unikatowym. Państwa biedne posłusznie włączyły się w ten nowy globalny porządek i nie zbuntowały się. W historycznych koloniach było tak, że prowincji trzeba było pilnować, a od czasu do czasu je spacyfikować - ogniem i mieczem albo głodem, jak Stalin na Ukrainie, a Churchill w Indiach. Zagrożenie buntem było też pewnego rodzaju hamulcem dla imperiów - na tej samej zasadzie, wedle której ograniczeniem dla każdego despoty są skrytobójcy. Obawiano się niepokojów w zamorskich prowincjach i w związku z tym ograniczano się w zapędach eksploatacyjnych. Dziś globalne centrum w zasadzie nie ponosi kosztów swojej dominacji, a świat peryferii w zasadzie się nie buntuje.

- W czym jeszcze nowy kolonializm przypomina stary?

- Wciąż funkcjonuje jedna z podstawowych strategii kolonialnych, wynaleziona przez Brytyjczyków już w XVII wieku: tworzenie tzw. otwartych rynków.



© Thomas Hawk, flickr.com/photos/thomashawk/5984556134

Imperium podbijało swoje kolonie poprzez wymuszanie uchylecia granic ekonomicznych. Wtedy też po raz pierwszy pojawiły się, jako uzasadnienie tego proceduru, liberalne frazesy, takie jak „wolny rynek”. Ten rzekomo wolny rynek oznaczał w praktyce przymus kupowania brytyjskich towarów. Miejscowi producenci byli niszczeni, aby nie byli w stanie konkurować z potęgą handlową wyspiarzy. Oczywiście, z czasem coś, co można umownie nazwać wolnym rynkiem, powstało, ale rodził się on w sytuacji bardzo głębokich nierówności, na warunkach i w interesie ekonomicznych potęg. Tak samo było z wieloma innymi fundamentami liberalnej globalizacji gospodarczej, np. z aksjomatem „wolności mórz”. Jeszcze w XVIII w. nikt o czymś podobnym nie słyszał - morze było „czyjeś” tak samo jak ląd. Dopiero Katarzyna II zainicjowała stworzenie umowy międzynarodowej, według której każdy „nieuczestniczący w wojnie” ma prawo korzystać z morza bez ograniczeń (chodziło wtedy o to, aby umożliwić sobie handel ze zbuntowanymi koloniami amerykańskimi).

- **Wspomniał Pan, że nowoczesny system podatkowy był u swych początków silnie związany z ła-dem demokratycznym. Można w tym kontekście przypomnieć słynne hasło amerykańskich rewolucjonistów: „No taxation without representation” - żadnych podatków bez reprezentacji. Mam jednak wrażenie, że w ostatnich dekadach mówi się o podatkach już niemal wyłącznie jako o „haraczu” i grabieży obywateli, państwo zaś jawi się w tym kontekście jako rodzaj pasożyta czy wręcz organizm quasi-mafijny.**

- Odkąd istnieją podatki - zarówno te „powszechne”, legitymizowane uczestnictwem w życiu publicznym, jak i dawniejsze: narzucane przez najeźdźcę czy podatki kurialne, ustanawiające przywileje podatkowe dla wyższych stanów - istnieje też wyrażany w różny sposób bunt przeciwko nim. Dawniej ten bunt był jednak tłumiony przez państwo. Do pewnego stopnia „dobrowolne” płacenie podatków zawsze wiązało się z przymusem i z obawą przed represjami. Czasem bunt był uzasadnionym, jedynym dostępnym sposobem wyrażenia sprzeciwu w sytuacji, kiedy podatki stawały się w ręku władzy instrumentem tzw. restrukturyzacji, czyli osłabienia czy wręcz likwidacji określonych branż lub przedsiębiorstw. Nie należy tego rodzaju buntu wrzucać do jednego worka z takim, który wynika z ducha anarchii i egoizmu. Dziś najważniejsze jest jednak coś innego: podatki przestały być tworzone w interesie publicznym, tworzy się je pod dyktando lobbystów oraz międzynarodowego biznesu podatkowego. Najlepszym tego przykładem jest działalność prawotwórcza UE, gdzie projekty dyrektyw piszą firmy zajmujące się na co



**MO
DZE
LEW
SKI**

Prof. dr hab. Witold Modzelewski (ur. 1956) - profesor Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, prezes Instytutu Studiów Podatkowych oraz wykładowca wielu innych uczelni. Jest uznanym specjalistą w zakresie podatków i prawa podatkowego, w tym zwłaszcza w zakresie podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego. W latach 1992-1996 był powołanym przez premiera Jana Olszewskiego wiceministrem finansów odpowiedzialnym za przebudowę systemu polskiego prawa podatkowego. Pod jego kierownictwem wprowadzono podatek od towarów i usług, podatek akcyzowy, banderolowanie wyrobów akcyzowych, ulgi inwestycyjne w podatkach dochodowych, przepisy o identyfikacji podatników, opracowano projekty ordynacji podatkowej i ustawy o doradztwie podatkowym oraz koncepcję powszechnego opodatkowania nieruchomości. W tych latach zanotowano największe tempo wzrostu dochodów budżetowych, a większość opracowanych wówczas rozwiązań, mimo późniejszych przekształceń, obowiązuje do dziś. Od ponad 30 lat prowadzi wykłady i seminaria na temat podatków i prawa podatkowego, będąc wychowawcą wielu pokoleń specjalistów podatkowych. Pełni funkcję Honorowego Przewodniczącego Krajowej Izby Doradców Podatkowych. Był członkiem Narodowej Rady Rozwoju przy Prezydencie RP. Pod jego kierownictwem powstało kilkadziesiąt projektów ustaw regulujących system podatkowy, które były przedmiotem inicjatyw poselskich. Jest autorem lub współautorem kilkudziesięciu książek oraz ponad tysiąca publikacji z dziedziny podatków i prawa podatkowego. Posiada również obszerny dorobek w zakresie publicystyki prawnej i podatkowej.

dzień „optymalizacją podatkową”. Zniszczono więc najważniejszą cechę podatków - podporządkowanie interesowi publicznemu. Takich podatków nikt „po dobroci” nie chce płacić.

- **W Polsce jednak to przede wszystkim główny nurt, a nie prześladowani przez państwo, mówi o konieczności dalszego redukowania obciążeń na rzecz państwa, obniżania kosztów pracy itp. Postulat podniesienia podatków stał się pewną receptą na wyborczą klęskę, większość sił politycznych głosi postulat „ograniczenia fiskalizmu” lub różne wersje „taniego państwa”. Można odnieść wrażenie,**

że establishment przestał już nawet udawać, że państwo jest dla niego wartością.

- Odbieram te zjawiska przede wszystkim jako objawy ogłupienia, które również w przeszłości często stało się udziałem wszelkiego rodzaju grup lub klas uprzywilejowanych. W dominującym współcześnie modelu państwa - nie tylko w Polsce - przywileje podatkowe, czyli prawo do legalnego niepłacenia podatków, są czymś bardzo łatwo dostępnym. Klasa polityczna o tym dobrze wie i wie również, że tolerowaniu tego stanu rzeczy zawdzięcza swoją pozycję i bezpieczeństwo. A niepłacący podatków establishment czuje się całkowicie bezkarny - przywileje zdobył z łatwością i nie wydają mu się one w jakikolwiek sposób zagrożone. To powoduje z kolei pychę, przekonanie, że zdobyta pozycja jest czymś nienaruszalnym, nieomal świętym. Jeżeli ta uprzywilejowana klasa gaworzy dziś o tym, że nasze wybitnie niefiskalne państwo jest bardzo fiskalne, że musimy „obniżyć podatki”, „koszty pracy” i co tam jeszcze, jeśli - co gorsza - znajdują się ludzie, którzy w to wierzą, to znaczy, że po prostu zgłupieliśmy jako zbiorowość.
- Skoro sens i genealogia nowoczesnego fiskalizmu związane są z demokracją, to może jego dzisiejsze problemy wynikają z kryzysu demokracji? Ze słabnącego wpływu obywatela na państwo, z ograniczonej przejrzystości działania jego instytucji? Z niespełniania przez współczesne państwa demokratyczne pokładanych w nich nadziei i aspiracji?
- To już zupełnie inna opowieść. Demokracja zawsze służyła ograniczeniu w interesie publicznym władzy tych, którzy mogli jej nadużyć, czyli współistniała wraz z silnymi deponentami państwowości jako takiej. Dziś mam wrażenie, że wszyscy, zarówno rządzący, jak i rządzeni, mają interes publiczny gdzieś, a wybory wygrywa się w imię zasady TKM. Ten rys obecnej demokracji dostrzegają wszyscy: stąd kryzys naszej państwowości i jedna z ważniejszych - obok braku pracy - przyczyn największego w historii exodusu Polaków z ziemi ojczyściej.
- Czy w pewnej mierze erozja legitymizacji systemu podatkowego nie wynika też po prostu ze społecznego niezadowolenia z tego, jak wydatkowane są publiczne środki?
- To taki „balcerowiczowski” język, czyli odwracanie kota ogonem. Czy sposób wydatkowania publicznego grosza we współczesnym świecie, również tym dawanym za przykład, zasługuje na pozytywną ocenę? Nie, bo czy komuś potrzebne są np. samoloty F-16? Budujemy najdroższe drogi, zbędne stadiony, ale dzięki tym wydatkom, gdy są dokonywane w kraju, inni zarobią, a bez rządowego popytu nie istnieje przemysł zbrojeniowy, który



Przywileje podatkowe, czyli prawo do legalnego niepłacenia podatków, są czymś bardzo łatwo dostępnym. A niepłacący podatków establishment czuje się całkowicie bezkarny.



daje pracę setkom tysięcy ludzi. Trzeba lepiej wydawać pieniądze, ale to inny rodzaj wiedzy.

- Jakie działania należałoby, Pana zdaniem, podjąć, aby podnieść poziom zaufania obywateli do państwa, a w szczególności ich akceptację dla ponoszenia obciążeń fiskalnych?

- A czy ktoś w ogóle dba o szacunek dla naszego państwa? Kiedyś zaproponowałem, aby już w szkole podstawowej uczyć dzieci o obowiązkach wobec państwa, w tym obowiązkach podatkowych. Domyśla się Pan, że nikt nawet nie zareagował na ten postulat, bo już od dawna deponenci naszego państwa mają do niego - oględnie mówiąc - lekceważący stosunek. Czy zasługi wobec ojczyzny, rzetelna praca, dobrze prowadzony biznes lub gospodarstwo rolne mogą być oficjalnie uhonorowane? Przecież orderzy przyznawane są według partyjnego klucza, choć czasami pamięta się również o artystach. Jeśli klasa polityczna w swojej większości traktuje władzę jako zdobycz („grupa trzymająca władzę”), to nie dziwnym się postawom tych, którzy mają na nich płacić.

- Z wielu wygłaszanych przez Pana analiz i komentarzy wyłania się ponury obraz polskiego państwa. Nie tylko jeśli chodzi o ściąganie podatków, ale także o niezawisłe stanowienie prawa. Jak, według Pana wiedzy i doświadczenia, przedstawia się dziś ogólna mapa interesów i patologicznych praktyk na styku ustawodawstwa, administracji i biznesu?

- Stawia Pan przede mną bardzo trudne zadanie, choć oczywiście warto byłoby to wszystko usystematyzować. Tu mogę jedynie wskazać na kilka najistotniejszych elementów układanki. Każdy system fiskalny opiera się na czterech filarach: na prawie - stanowionych przepisach, na aparacie stosującym to prawo, czyli szeroko pojętym fiskusie, na sądach, rozstrzygających spory i kontrowersje między organami państwa a podlegającymi im podmiotami prawa podatkowego, oraz na obywatelach, czyli „podatnikach”. Żeby te filary mogły prawidłowo spełniać swoją funkcję, konieczne jest, aby przynajmniej trzema z nich rządził jakiegoś rodzaju etos dobra wspólnego. Żeby tworzyć dobre prawo podatkowe, żeby administracja skarbowa i sądy działały uczciwie i racjonalnie, ktoś musi stać na straży interesu publicznego. Tworzący prawo oraz stosująca je administracja muszą wiedzieć, po co to robią. Zdefiniujmy ten interes w odniesieniu do prawa podatkowego i jego egzekucji choćby w sposób najbardziej minimalistyczny - w kategoriach czysto prakseologicznych, np. jako gromadzenie pieniędzy na cele publiczne w sposób możliwie najmniej szkodliwy dla obywateli, a nie po to, żeby zniszczyć firmy przeciwników politycznych albo w zamian za łapówki likwidować konkurencję.

© ebyetelie, flickr.com/photos/ebyetelie/4674992731

Jedno z najgroźniejszych dla naszego państwa zjawisk, które niestety bardzo nasiliło się w ostatnich latach (m.in. pod wpływem Unii Europejskiej), polega na tym, że ta pierwotna misja, sens tworzenia prawa, została zagubiona. Co zabawne i symptomatyczne zarazem, kiedy zacząłem w tych kategoriach publicznie oceniać działania byłego ministra finansów Jacka Rostowskiego, ten uznał, że chyba nie mogę być całkiem normalny - wspominał zarówno publicznie, jak i prywatnie, że nie rozumie, o co może mi „tak naprawdę” chodzić. Prorządowe media zaczęły wtedy węszyć wokół mnie, czy nie mam w swojej krytyce polskiego systemu podatkowego jakiejś „ukrytej agendy”. Myślę, że Rostowski mówił i dziwił się szczerze, bo dzisiaj w „grupie trzymającej władzę” już mało kto przyjmuje do wiadomości, że w branży podatkowej może komuś na serio zależeć na interesie publicznym. Dla nich to jest zupełnie bez sensu.

My po prostu już dawno sprywatyzowaliśmy polski system podatkowy. To jest biznes - bardzo dobry biznes, na którym zarabia się ogromne pieniądze. To jest pisanie ustaw na zlecenie podmiotów, które mają w efekcie nie płacić u nas podatków albo płacić tylko tyle, ile chcą. I polscy politycy nie są w tym biznesie nawet jakimkolwiek podmiotem. Nie ma dziś chętnych na wejście w konflikt z podatkowymi *lobbies*. Jedynym wyjątkiem jest - jak zaskakująco by to nie brzmiało - część aparatu urzędniczego średniego szczebla, który „swoje wie”, i czasem potrafi politykami posterować w imię rutyny i - jednak - pewnego rozumienia racji stanu. Tych ludzi jest jednak coraz mniej i coraz mniej mają do powiedzenia w kluczowych sprawach. Całe prawodawstwo - także, a może zwłaszcza na poziomie Unii Europejskiej - to dziś czysty biznes, w którym nikt nie chroni interesu publicznego.

- Jak zarabia się na podatkach?

- Jeden sposób polega na załatwianiu określonych rozwiązań ustawowych. Tak np. ostatnio „napisano” akcyzę węglową. Jeśli piszemy np. ustawę albo dyrektywę regulującą obrót piwem i ustalającą akcyzę piwną, to wszyscy, którzy się w tej branży liczą, gotowi są wyłożyć duże pieniądze, żeby napisano ją w sposób nienarażający ich na straty. Ten mechanizm sam w sobie nie jest jeszcze naganny, to raczej naturalna kolej rzeczy. Problem polega na tym, że od dłuższego czasu lobbyści nie mają już przeciwnika - wszyscy grają do jednej bramki. Mamy do czynienia co najwyżej z przepychankami między konkurentami w danej branży o to, żeby ten drugi nie zyskał nadmiernych przywilejów kosztem pierwszego. Cała nasza akcyza - paliwowa, wódczana, papierosiana, piwna i energetyczna - jest zbudowana w taki właśnie sposób. Pierwszy z brzegu przykład: ustawa

o podatku od wydobycia gazu łupkowego. Lata pracy ministerstw, komisji sejmowych i ekspertów. I co? Szacunkowe dochody, jakie przyniesie, to kilkadziesiąt milionów złotych, czyli - na tle spodziewanych zysków koncernów energetycznych - tyle co nic. Większe były zapewne pieniądze, które zaangażowano w napisanie tych przepisów. W procesie negocjacji nie ma żadnego obrońcy naszego wspólnego budżetu i jego zysków. Wszyscy chcą iść na rękę „klientowi”. A klienci to są zarówno bardzo grube ryby - np. światowy przemysł paliwowy - jak i pomniejsi gracze lokalni.

Proces tworzenia prawa wygląda zatem tak: są lobbyści, fachowcy od załatwiania spraw dla danej firmy czy branży, są tzw. eksperci, grupa bardzo wpływowa, która w istotnej części składa się z kryptolobbyistów czy też lobbyistów w przebraniu, występujących w glorii bezstronności, posiadających dostęp do mediów. I jest trzecia grupa, której zwykle się nie docenia, która działa w tle, poza zainteresowaniem mediów i poza zasięgiem wzroku opinii publicznej: biznes podatkowy jako taki. Sam bywam reprezentantem tego biznesu. I znówu: nie jest tak, że to branża z definicji zła. Zawsze potrzebni będą ludziom księgowi, rewidenci i prawnicy, również ci od podatków. Problem polega na tym, że biznes ten stał się niesamowicie potężny, umiędzynarodowił się - po prostu urósł o wiele za duży. Przy tworzeniu prawa biznes podatkowy gra naprawdę we wszystkich możliwych rolach, bo odgrywa istotną rolę zarówno po stronie interesariuszy, jak i mediów czy ekspertów, a ten ostatni segment, jak się wydaje, wręcz zdominował. Bardzo trudno jest na tzw. rynku eksperckim znaleźć człowieka niewykłanego, co wychodzi np. przy okazji różnego rodzaju spraw karnych związanych z podatkami. Prokuratura poszukuje wtedy ekspertów realnie niezależnych, nieskrępowanych konfliktem interesów - i okazuje się, że jest ich niewiele. Mamy więc do czynienia z tworzeniem prawa przede wszystkim pod kątem tego właśnie biznesu, szczególnie na poziomie unijnych dyrektyw. To jest spełniony sen Arthura Andersena (twórcy niesławnej pamięci firmy Arthur Andersen, która upadła pod ciężarem swoich oszustw): wszyscy wszystko rozliczają i ewidencjonują, ale nikt nic (państwu) nie płaci. Ta potęga biznesu podatkowego jest oczywiście w zasadniczej mierze wypadkową słabości instytucji politycznych. On rośnie dzięki przyzwoleniu i „świetnym relacjom z władzą”, którymi chwali się w różnego rodzaju materiałach promocyjnych. Warto przyjrzeć się w tym kontekście różnym gremiom doradczym przy premierach i ministrach. „Doradcą społecznym” ministra Rostowskiego, najdłużej urzędującego szefa resortu finansów w III RP, była np. wieloletnia członkini zarządu Arthura Andersena. Kiedy spyaliśmy

o tę sprawę, ministerstwo formalnie zaprzeczyło, że istnieją jacykolwiek społeczni doradcy. Tymczasem osoba, o której myślę, publicznie przedstawia się w ten właśnie sposób, np. na różnego rodzaju konferencjach. Nawiasem mówiąc, osoba ta była prywatnie powszechnie znienawidzona w resorcie. Myślę, że nie jest to tylko kwestia jej nieumiejętności zjednania sobie ludzi, ale także zwykłej złości i goryczy po stronie urzędników, iż jest to ktoś, kto reprezentuje potęgę od nich silniejszą i bardziej wpływową.

- O jakie rozwiązania walczy biznes podatkowy?

- Podstawą jego działania są tzw. nowelizacje optymalizacyjne, czyli tworzenie luk i ścieżek w prawie, które umożliwiają potem sprzedawanie usług czy „patentów” optymalizacyjnych - sposobów na legalne unikanie podatków.

Ważnym graczem w układzie, który odpowiada za kształt naszego prawa podatkowego, jest wspomniana wcześniej biurokracja. Zawsze miała ona w sprawach fiskalnych spore znaczenie. Najlepszym przykładem tego rodzaju postaci w naszej historii jest książę Ksawery Drucki-Lubecki, który przecież był w istocie urzędnikiem-państwowcem, a nie politykiem. Dziś biurokracja jest oczywiście dużo bardziej rozrośnięta i - formalnie rzecz biorąc - ma nawet większą władzę niż kiedyś. Ona tworzy i opiniuje projekty, ona nadaje sprawom bieg proceduralny albo je hamuje. Wykorzystując dostępne narzędzia, często pilnuje i ogranicza możliwości działania różnych politycznych szkodników, ale również umie z nimi żyć w świetnej komitywie.

- Biurokracja państwowa, podobnie jak podatki, nie ma u nas dobrej prasy. Uchodzi za skorumpowaną i nieprofesjonalną.

- Moje kilkuletnie doświadczenie wiceministra potwierdza, jak wielką potęgą byli ci ludzie i jak często wówczas odgrywali... pozytywną rolę. Zdaję sobie sprawę, że to szalenie niepoprawny pogląd, tym bardziej że większość urzędników z tamtych lat odziedziczyliśmy w prostej linii po aparacie PRL. Większość z nich wspominam jednak bardzo dobrze, jako ludzi „starej szkoły”, którzy wiedzieli, że ich „psim obowiązkiem” jest pilnowanie państwowej kasy. Można powiedzieć, że PRL dochował się tej naszej wymarzonej dziś służby cywilnej. W ogóle wydaje mi się, że po 1989 r. najgorszą robotę zrobiliśmy jeśli chodzi o szkolnictwo - a mówię to jako nauczyciel. Nie uczyliśmy ludzi służby publicznej, pozwoliliśmy, aby została ona wyszydzona, a jej adepci - powszechnie uznani za idiotów lub oszustów. Efektem tego jest faktyczna korupcja i arbitralność urzędników świadomych swojej siły. Korupcji w administracji zapewne nie można całkowicie wyeliminować, choć tym bardziej nie sposób



©2008 Alex Eylar, flickr.com/photos/bovinnimayvin/3451410949

się spodziewać, że zniknie samoczynnie. Pytanie, czy ta korupcja jest dziś groźna dla egzystencji państwa? Jeżeli polega ona np. na tym, że urzędnicy w ukryty sposób promują swoje miejscowości, swoje regiony, a nawet „swoje” firmy, ale nie jest to korupcja rodząca się w absolutnej próżni prawnej i instytucjonalnej, nie jest to otwarta licytacja, w której ten, kto da więcej, decyduje o regułach gry dla pozostałych, to jeszcze pół biedy. Gorzej, gdy ustawy podatkowe pisze się na zlecenie tych, którzy nie chcą płacić podatków. Ale oczywiście administracja podatkowa nie może się też obyć bez bardzo ścisłego i bezwzględного nadzoru antykorupcyjnego. Czy ktoś jest dziś zainteresowany wprowadzeniem takiego nadzoru? Nie sądzę. Na dziś cała ta ogromna rzesza potencjalnie szalenie wpływowych ludzi pozostawiona jest na pastwę *lobbies* - bez „kompasu” w postaci etosu dobra wspólnego i bez solidnego nadzoru.

- A wykryty przed paroma laty „układ w ministerstwie finansów”? Z doniesień mediów wynikało, że doszło do bardzo daleko idącej czystki personalnej.

- Wiele hałasu o nic. Do etapu postępowania prokuratorów doszło w kilku przypadkach. Możliwe zresztą, że w tamtym konkretnym momencie poziom skorumpowania nie był aż tak wielki, albo nie szukano tam, gdzie można było coś rzeczywiście

zrobić. Dzisiaj nic już nie zostało z takiej, obarczanej zresztą wieloma skazami, woli politycznej, a nawet z ułomnego parasola antykorupcyjnego. Na dodatek postępuje proces transferu władzy ze struktur państwowych do unijnych lub właśnie do biznesu podatkowego. Biurokracja na szczeblu wspólnotowym to dziś potęga, w kraju jej wpływy od lat podlegają erozji, a brak podmiotowości wypycha ją głębiej w ramiona biznesu podatkowego.

- Jest Pan sceptyczny wobec idei, że biurokracja europejska mogłaby stać się strażnikiem interesu publicznego w kwestiach finansowych.

- Nigdy nie powtarzałem takich nonsensów, nie byłem również euroentuzjastą. Unia Europejska to organizacja ponadnarodowa, która nie ma żadnego interesu fiskalnego z istoty, bo pozostawiła kompetencje związane z regulacją i poborem podatków państwom członkowskim. Jednocześnie jej aksjologia i priorytety polityczne zbudowane są wokół idei swobodnego przepływu towarów, kapitału i siły roboczej, które to idee pozostają w sprzeczności z interesami fiskalnymi poszczególnych państw. Liczyć w tym układzie na to, że aparat UE miałby stanąć w obronie finansów państw członkowskich, wypowiedzieć wojnę rajom podatkowym itp. - to mrzonki. Jak dotąd nie jesteśmy w stanie zorganizować szczelnych systemów fiskalnych we wspólnocie państw bez granic celnych, której prawo nadrzędne nie przewidyje ochrony tych systemów. Nawet gdyby presja międzynarodowego biznesu podatkowego nie była tak silna, podstawowa funkcja biurokracji unijnej byłaby strukturalnie sprzeczna z interesem fiskalnym państw członkowskich.

- Niektórzy twierdzą, że źródłem problemów jest zbyt płytka integracja, i postulują przyznanie Brukseli prawa do ściągania własnych podatków oraz możliwie najpilniejsze poszerzenie unii walutowej.

- Szkoda czasu na takie gadanie i proszę mnie zwolnić z polemiki. Wspólna waluta nic tu nie zmieni. Federalizacja Europy - czy inna droga przemiany Unii w państwo - owszem, zmieniłaby sytuację, bo stworzenie zbiorowego systemu fiskalnego oznaczałoby także powstanie wspólnego interesu fiskalnego. Tego rodzaju kurs na radykalną integrację został jednak zarzucony, a obecny stan rzeczy czyni z Brukseli naturalny obszar wpływów biznesu podatkowego. To tu można dziś załatwić obowiązujące w całej Unii dyrektywy optymalizacyjne. Tę sytuację mogłoby zmienić chyba tylko jakieś poważne tąpnięcie, np. rozkład i ostateczny rozpad tzw. wielkich państw narodowych, które stały się nieefektywnymi, zadłużonymi molochemi. Niektórzy twierdzą, że kontrprzykładem są Niemcy,

ale to kolos na glinianych nogach, z dwukrotnie wyższym od Polski długiem publicznym (mierzo-nym w proporcji do PKB), a przemysł niemiecki jest silny głównie słabością swoich sąsiadów, brakiem ich determinacji do obrony narodowych interesów. Cały nasz region został zreformowany zgodnie ze starą kajzerowską koncepcją *Mitteleurop*y. W efekcie powstał archipelag małych krajów środkowoschodnioeuropejskich o otwartych granicach, które zapewniają rynki zbytu i źródła taniej siły roboczej dla niemieckiej gospodarki.

- Mówi się również, że niektórych problemów o ponadnarodowym charakterze, takich jak raje podatkowe czy regulacje spekulacji finansowych, nie da się rozwiązać na poziomie państwa narodowego.

- Ale czy ktoś w Unii naprawdę chce rozwiązać te problemy? Myślę, że wręcz przeciwnie: wszystkim lub prawie wszystkim zależy tam na zamieceniu ich pod dywan. Oficjalnie są oczywiście wielkie plany walki z rajami podatkowymi. Walki wieloletniej, bo co by było, gdybyśmy odnieśli sukces zbyt szybko [śmiech]. Tymczasem emigrantami podatkowymi są przede wszystkim bogaci - ci, których stać na kupienie sobie zagranicznych przywilejów. Jeśli władza na poziomie państw nie jest w stanie wyegzekwować wobec tych ludzi podstawowej zasady - skoro jesteś bogaty dzięki mnie, to chociaż płać mi podatki - to tym bardziej nie spełni tej funkcji biurokracja europejska. Czy są dziś gdziekolwiek na świecie pozytywne przykłady działań na rzecz interesu fiskalnego? W Stanach Zjednoczonych co jakiś czas robi się pokazowe rozprawy z tym czy innym biznesmenem płacącym podatki za granicą i ma to niewątpliwie jakiś efekt prewencyjny. Jak na czasy, w których żyjemy, to już całkiem dużo.

- Często spotykanym poglądem jest także ten, że problemy ze ściąganiem podatków wynikają stąd, iż są one za wysokie.

- Niedawno zadzwoniła do mnie dziennikarka „Rzeczpospolitej” i zapytała: „Dlaczego podatki są w Polsce za wysokie i które przede wszystkim należałoby obniżyć?”. Mojej odpowiedzi nie opublikowano, bo powiedziałem, że to bzdury: przecież prawda jest taka, że należymy do najniżej opodatkowanych społeczeństw w Europie. Niemal każdy, kto chce, może podatków nie płacić. Jeśli ktoś, kto prowadzi np. działalność gospodarczą, może nie płacić nic, to na tym tle 19% podatku dochodowego to oczywiście dużo. Ale też - jeśli ktoś podatków nie płaci tak czy owak, to kwestia obniżek lub podwyżek będzie dla niego całkowicie drugorzędna. Mój pogląd jest jednak niewygodny dla oficjalnej narracji, sprzyjającej biznesowi podatkowemu, która jest aż nadto obecna na łamach gazet.

©2009 Dave, flickr.com/photos/venndiagram/4441822798



- Nie jest Pan także zwolennikiem podwyższenia progów podatkowych dla najbogatszych. Dlaczego?

- Zaczniemy od tego, żeby ci bogaci w ogóle cokolwiek płacili. Nie postuluję nawet, żeby płacili proporcjonalnie tyle samo co ci, którzy jeszcze płacą, bo realizacja tego pomysłu mogłaby wymagać jakiejś rewolucji, a w moim wieku nikt już nie jest rewolucjonistą [śmiech]. Ale niechby chociaż płacili proporcjonalnie mniej, a nie wcale! Oczywiście tego nie załatwi żadna manipulacja stawkami podatkowymi, mityczny podatek liniowy itp. nonsensy.

Zdaję sobie sprawę, że w dzisiejszym świecie trudno sobie wyobrazić całkowite zatrzymanie odpływu ludzi i pieniądza za granicę. Ale chodzi o skalę, chodzi o to, żeby nie było samych transferów i ucieczek. Należę do wymierającego pokolenia, które ze współczesnej perspektywy operuje kategoriami zupełnie anachronicznymi czy wręcz idiotycznymi. I nie jest dla mnie zupełnie bez znaczenia, w jakim języku będą do mnie mówić moje dzieci i wnuki. Nie dlatego, że mam do tych, którzy mówią w innym języku, jakąś jawną czy skrywaną niechęć. Po prostu te sto lat temu wymyśliliśmy sobie państwo narodowe, zakorzenione w pewnym języku, terytorium i tradycji, i ja się do tego interesu zapisałem. Nie nadają się już na „obywatela świata”.

- A jednak są przykłady, takie jak kraje skandynawskie, gdzie systemy podatkowe, i to systemy mocno progresywne, oparte o zasadę redystrybucji znacznej części dochodów najbogatszej części społeczeństwa, jednak działają.

- Państwa Północy to bogate państwa wysokich podatków, a zarazem w bardzo fajny sposób plebejskie, nie lubiące ludzi bogatych w naszym, oligarchicznym stylu, znajdujące dla nich miejsce, ale narzucające

zasadę, że za przywilej związany z byciem bogatym trzeba płacić. Oczywiście jest to dla wielu ideał, choć to nie moja bajka. Niestety my do tego ideału mamy nawet dalej, niż to sobie wyobrażamy. Dlatego staram się trzymać pragmatyki i tego, co możliwe tu i teraz. Postaramy się, na początek, za pomocą podatków rozróżnić tych, którzy są tzw. podatnikami inwestującymi i nieinwestującymi. Tym, którzy inwestują swoje pieniądze w kraju, państwo może się odwdziżyć względnie niskimi podatkami lub nawet brakiem opodatkowania. Ale jeżeli nie chcesz wydawać swoich pieniędzy - płać. Jeśli udałoby się doprowadzić ściągalność tych podatków przynajmniej do poziomu średniej stawki dla całej populacji, to byłoby coś. Nie chodzi o tworzenie gospodarczej autarkii, o zamknięcie granic. Chodzi o prowadzenie przez państwo polityki preferencji wobec tych, którzy duże pieniądze zarobione w Polsce wydają na miejscu.

- Straty związane z optymalizacją podatkową i innymi patologiami polskiego systemu podatkowego szacuje Pan na miliardy złotych w każdym roku budżetowym.

- Wynika to ze znanych wycieńczeń dotyczących podatków ściąganych w ostatnich kilku latach. Gdybyśmy wrócili choćby do poziomu efektywności fiskalnej z roku 2008, moglibyśmy przywrócić budżetowi państwa 3% PKB, tj. ok. 50 miliardów złotych. Realizacja takiego celu nie przerasta naszych możliwości. Wiedza w tej dziedzinie jest dostatecznie duża, zasoby wystarczające. Problem polega na tym, że nikt nie chce się tym zająć ani tym bardziej - poprzec. Tego rodzaju przedsięwzięcia wymagają bowiem silnego wsparcia większości społeczeństwa. Tymczasem dziś niemal niewyobrażalna jest myśl, że większość społeczeństwa podchwyci ideę lepszej ściągalności należnych podatków, wzmocnienia aparatu skarbowego itp., choćby w imię interesów przyszłych pokoleń, które będą musiały spłacać długi Rostowskiego, w imię emerytur dla nas i dla naszych dzieci.

- Mimo to podejmuje Pan próby tworzenia programów wyjścia z dzisiejszego stanu rzeczy.

- To jest naprawdę niezbyt trudne. Napisać dobre prawo umiemy, bo wiemy jak wygląda złe, czyli obecne, a zwłaszcza to, co tworzy UE. Oczywiście wymaga to działania w dobrej wierze, co jest warunkiem niezbędnym dla tworzenia prawa. Zarządzać państwem w taki sposób, żeby urzędnicy stali się aktywnymi strażnikami interesu publicznego, to też nie jest jakaś wielka filozofia: trzeba tylko chcieć to robić. Największy problem mamy z sądami. Ich naprawa to rzeczywiście kwestia lat. Ale dobre sądy są dla systemu podatkowego pewną *ultima ratio* - jeśli prawo będzie dobrze napisane i nie będzie „wrogo”

stosowane, to sprawy będą do nich trafiać tylko w bardzo szczególnych przypadkach. Stworzenie prawa podatkowego od nowa - zamiast kolejnego programu łatania dziur nowelizacjami i nowelizacjami nowelizacji - stworzenie nowych ustaw o podatku dochodowym, o podatku VAT, o akcyzach itp. nie jest sprawą zbyt skomplikowaną. Mało tego, te ustawy są już w zasadzie napisane, wystarczy je powyciągać z szuflad, odkurzyć i zaktualizować - kwestia kilku tygodni. „Ustawienie do pionu” rozleniwionych urzędów, zwalczanie korupcji - to także kwestia zwyczajnej woli politycznej i konsekwencji, może również ujawnienia, osądzenia i publicznego napiętnowania kilku spektakularnych przekrętów. Moje działania polegają przede wszystkim na dobijaniu się do świadomości polityków, na próbach budzenia w nich woli zmiany. Ale nawet najlepsi z nich, ci, którzy naprawdę chcą coś zmienić, nie do końca wiedzą, po co i dla kogo. Zmiany, o jakich mówimy, nie przyniosą bowiem doraźnych korzyści politycznych - to są zmiany dla przyszłych pokoleń. Tymczasem żyjemy w kraju, który pod względem demograficznym z roku na rok kurczy się: bądź to wymiera, bądź emigruje do „lepszego świata”, który też ma swoje problemy ze sprawnością państwa, z długiem publicznym, z emeryturami i ze ściąganiem podatków - ale jest bogatszy i w krótkiej perspektywie ma o wiele więcej do zaoferowania.

- Czasem przedstawia Pan okres, w którym pełnił funkcję wiceministra finansów - przypomnijmy, w rządach Olszewskiego, Pawlaka, Suchockiej i Oleksego - czyli lata 1992-1996, jako niemalże złoty wiek, jeśli chodzi o kondycję polskiego państwa, a w szczególności systemu fiskalnego. Tymczasem często z tego właśnie transformacyjnego okresu wywodzi się źródła dzisiejszych patologii. Czy z perspektywy czasu widzi Pan błędy tamtego okresu albo przesłanki późniejszych problemów?

- Myślę, że tamten czas łączył w sobie, jak zawsze przypadkowo, kilka bardzo pozytywnych czynników, w większości dziś już nieobecnych. Po pierwsze - byliśmy państwem o potężnej nadwyżce demograficznej, mieliśmy co prawda tracące stabilność zatrudnienia, ale jednak dynamiczne i niezłe wykształcone pokolenia. Pokolenia, które chciały sukcesu i chciały ten sukces osiągnąć tutaj, a nie gdzieś tam w Europie. Oczywiście nie było jeszcze wtedy otwartych granic, ale mam też wrażenie, że nie było takiego parcia na ucieczkę, jaka zaczęła się po kilkunastu latach. Wśród ówczesnej kadry rządzącej byli ludzie bardzo różni. Z jednej strony - sporo nowych ideowców, którzy chcieli ten świat naprawić. Obok nich w zastanym aparacie urzędniczym było wielu porządných ludzi, fachowców, rzetelnie

wykonujących swoją pracę. Znaczna część biurokratów „komunistycznego chowu” bała się kraść, bo była wytresowana przez opresyjne państwo - albo zwyczajnie nie chciała i nie potrafiła. Poza tym struktura władzy lat 90. była jeszcze dość amorficzna, niezdefiniowana - można powiedzieć, że każdy miał tyle władzy, ile chciał mieć, że władza leżała do pewnego stopnia na ulicy, a raczej na korytarzu rządowych budynków. Siła sprawcza zdeterminowanego wiceministra mogła być bardzo duża. Jeżeli wtedy chciał dobrze - a wydaje mi się, że ja chciałem - to mógł wiele zdziałać. Dziś wiceminister to „prawie nikt”. Wreszcie - mieliśmy nieporównanie większy potencjał gospodarczy. Jeszcze nie zniszczono do szczytu przemysłu - a w latach 1993-95 udało się nawet proces jego destrukcji zatrzymać. Ówczesna gospodarka była niewątpliwie w stanie chaosu, ale była. Potem, na nasze historyczne nieszczęście, wrócił Balcerowicz, ze swoją nieposkromioną żądzą restrukturyzacji - czyli zniszczenia. Swego czasu zastanawiałem się, czy lepiej było przemyśle zniszczyć, czy oddać oligarchom. Dzisiaj nie mam już wątpliwości, że z dwojga złego lepsza była oligarchia. Oni by to przynajmniej chronili - w swoim prywatnym interesie. Międzynarodowe koncerny zainteresowane były wyłącznie wykupem potencjalnej konkurencji.

Tamten czas, po okresie kompletnej katastrofy, jaka nastąpiła w latach 1989-91, był naprawdę dość nietypowy dla ostatniego dwudziestolecia. Udało się wtedy, z roku na rok, zwiększyć dochody budżetowe nawet o 70%. Ludzie zresztą chcieli jeszcze wtedy płacić podatki. Potem wszystkie pozytywne czynniki, z jakimi mieliśmy w tamtych latach do czynienia, odeszły nieodwracalnie. Dziś nie ma już dynamizmu młodego pokolenia, nie ma dobrych trendów demograficznych, nie ma przemysłu, nie ma pracy. Mamy za to korporacje, które nie płacą u nas podatków - i kto im podskoczy? - i coraz bardziej zdemoralizowaną, przez lata ogłupianą klasę urzędniczą. Nie mamy natomiast idealistów w polityce - są „liberałowie”, a oni z istoty nie nadają się na trudne czasy. Między tamtą epoką a dniem dzisiejszym jest prawdziwa przepaść.

A czy popełniano wtedy błędy, czy były złe tendencje, które przyczyniły się do tego, co nastąpiło później? Oczywiście, były: pojawiała się zorganizowana przestępczość, były afery, ale na tle obecnej przestępczości podatkowej ich skala była wręcz śmieszna. Poza tym tamto zło było przynajmniej dla wszystkich rozpoznawalne, łatwe do nazwania. Dzisiejsze zło jest subtelne, a jego granice - zamazane. Zamiast bandytów mamy „optymalizację podatkową”, dzisiejsi przestępcy noszą białe kołnierzyki i zazwyczaj nie mają krwi na rękach.

- Niektórzy zarzucają, że atakuje Pan mechanizmy, z których na co dzień – jako doradca podatkowy, ekspert, słowem, człowiek „biznesu podatkowego” – korzysta.

- Ludzie z branży „optymalizacyjnej” uważają, że jestem wobec nich niełojalny. I bardzo dobrze. Nie chcę być lojalny wobec ludzi, których działania uznaję za szkodliwe. Gwarantuję, że gdybym – mówiąc publicznie to, co mówię – stosował w swojej pracy podobne metody co tzw. wielki przemysł podatkowy, to przeczytałby Pan o tym na pierwszych stronach gazet, pokazywano by Panu, jakie „lewe” firmy założyłem na Malediwach itd. Nigdy nie negowałem faktu, iż należę do biznesu podatkowego, ale istnieją bardzo różne twarze tego biznesu. Można działać w granicach prawa, można prawo lekceważyć, można je naciągać albo dostosowywać do swoich potrzeb. Można uprawiać zawód doradcy podatkowego w ramach pewnych podstawowych zasad gry albo można te zasady dowolnie pod siebie układać, wespół z urzędnikami, z którymi – cytując liderów tego sektora – „można mieć wyśmienite relacje”. Wiem oczywiście, że prawo ma wiele twarzy, że można je różnie interpretować, ale jest. Do tego dochodzą jeszcze kwestie etyki: umawiamy się, że nie robimy szwindli, że nie wystawiamy „lewych” faktur, nawet jeśli wiemy, że nikt nam tego nie udowodni. Po drugiej stronie jest świat, który, mówiąc ogólnie, podchodzi do tych zasad bardziej „liberalnie”, bardziej „elastycznie”. Tak jak powiedziałem kiedyś jednej dziennikarce (oczywiście także i ta wypowiedź nie została opublikowana): będę przestrzegał prawa, nawet napisanego za pieniądze lobbystów, bo mimo że jest tak skażone, pozostaje prawem. Prawda, że taka wypowiedź nie nadaje się do publikacji w dzienniku, który na co dzień cytuje „ekspertów z międzynarodowego biznesu doradczego”?

Mój zawód jest zawodem prawniczym. Tak jak adwokat, pomagam czasami w sporze z władzą – w tym przypadku władzą fiskalną – bronić się ludziom, którzy często nie są całkiem uczciwi. Na tym polega moja rola. Każdy ma prawo do obrony. Zupełnie czym innym jest sytuacja, w której doradca wymyśla swojemu klientowi „lewe” firmy, które wystawiają „lewe” faktury, czyli prowadzi dla niego „agresywne planowanie podatkowe”. Z towarzystwem, które w ten sposób działa, nie chcę mieć nic wspólnego i bardzo bym nie chciał, żeby ono mnie chwaliło. Musiałbym się wtedy poważnie zastanowić, gdzie popełniłem błąd [śmiech]. W pewnym momencie życia nauczyłem się, że jeżeli pewne tytuły, np. „Gazeta Wyborcza”, kogoś agresywnie krytykują, to jest to niezawodny znak, że robi coś dobrego.

- Dziękuję za rozmowę. ✂

Warszawa, kwiecień 2014 r.