



2008

Spis treści:

STUDIA

Agnieszka Bielska-Brodziak

Wykładnia językowa według orzecznictwa sądów administracyjnych

Adam Biegalski

Arystotelejskie dzieło – twórcza inspiracja dla podatkowych analiz wolnego rynku

ARTYKUŁY

Bogumił Brzeziński

Prawo podatkowe a prawo cywilne

Marek Kalinowski

Przedmiot podatku a obowiązek i zobowiązanie podatkowe

Wojciech Matuszewski

Koszty zapłaty podatku

© Copyright by Katedra Prawa Finansów Publicznych
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu
Polska

Toruń 2008

Rada programowa:

Przewodniczący Rady programowej:

Prof. dr hab. Bogumił Brzeziński

Członkowie Rady programowej:

Prof. dr hab. Jan Głuchowski

Prof. dr hab. Marek Kalinowski

Prof. dr hab. Włodzimierz Nykiel

Recenzent:

dr hab. Adam Nita

Redakcja:

Redaktor Naczelny

Dr Agnieszka Olesińska

Sekretarz redakcji:

Dr Ewa Prejs

Kontakt:

Katedra Prawa Finansów Publicznych
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu
ul. Gagarina 15
87-100 Toruń
Polska

tel. +48 56 611 40 86

fax. +48 56 611 40 89

<http://www.trp.umk.pl>
redakcja@trp.umk.pl

Projekt okładki:

Ewa Prejs

SPIS TREŚCI

STUDIA

1. AGNIESZKA BIELSKA-BRODZIAK

WYKŁADNIA JĘZYKOWA WEDŁUG ORZECZNICTWA SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH 4

2. ADAM BIEGALSKI

ARYSTOTELEJSKIE DZIEŁO – TWÓRCZA INSPIRACJA DLA PODATKOWYCH ANALIZ WOLNEGO RYNKU 73

ARTYKUŁY

3. BOGUMIŁ BRZEZIŃSKI

PRAWO PODATKOWE A PRAWO CYWILNE 115

4. MAREK KALINOWSKI

PRZEDMIOT PODATKU A OBOWIĄZEK I ZOBOWIĄZANIE PODATKOWE 141

5. WOJCIECH MATUSZEWSKI

KOSZTY ZAPŁATY PODATKU 151

KOSZTY ZAPŁATY PODATKU

(WYBRANE ZAGADNIENIA METODOLOGICZNE W ŚWIETLE EKONOMICZNEJ ANALIZY PRAWA)

WOJCIECH MATUSZEWSKI

Treść: Wprowadzenie - Analiza kosztów zapłaty podatku (wybrane zagadnienia metodologiczne) – Uwagi końcowe

1. WPROWADZENIE

Ostatecznym celem gospodarowania jest zaspokojenie potrzeb. Generalnie możemy je podzielić na potrzeby indywidualne i zbiorowe. Potrzeby indywidualne zaspokajane są głównie w ramach konsumpcji indywidualnej tj. konsumpcji finansowanej z dochodów indywidualnych. Jednakże niektóre potrzeby odczuwane indywidualnie zaspokajane są w ramach konsumpcji zbiorowej finansowanej w całości lub częściowo ze środków publicznych. Ma to miejsce wówczas, gdy jednostka nie jest w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb lub gdy państwo, jednostka samorządowa czy jakaś organizacja społeczna ingerują w wybory jednostek, zaspokajając ich potrzeby indywidualne w określony, według przyjętego przez siebie wzorca, sposób. Jedną z charakterystycznych cech współczesnych społeczeństw jest występowanie potrzeb zbiorowych /społecznych/. Potrzeby te bądź nie mogą być zaspokajane w ramach konsumpcji indywidualnej, bądź działania jednostek w tej sferze byłyby nieefektywne.

Zaspokojenie potrzeb indywidualnych oraz – przede wszystkim – zbiorowych wymaga uruchamiania środków publicznych, w szczególności wykorzystania instytucji budżetu oraz funduszy celowych. Musi więc funkcjonować mechanizm redystrybucji dochodów.

Warto wskazać, że jednym z podstawowych dylematów dotyczących funkcjonowania współczesnego państwa, także kluczowym zagadnieniem makroekonomicznym jest pytanie o zakres tej redystrybucji lub zakres redystrybucyjności budżetu /a więc poziomu ciężarów podatkowych/, czy też – z pewnym uproszczeniem – jaki powinien być zakres konsumpcji indywidualnej, a jaki – szeroko rozumianej- konsumpcji zbiorowej.

System podatkowy i funkcjonujące w jego ramach różnorodne podatki stanowią mechanizm i narzędzia alokacji dochodów, w szerszym ujęciu – zasobów.

Optymalna alokacja zasobów następuje w warunkach konkurencji doskonałej /model konkurencji doskonałej/. Jej podstawą jest pełna, tj. wyłączna i przekazywalna, własność prywatna. Kluczową kwestią są prawne regulacje własności, tak aby zasobami zarządzały te podmioty, które są najbardziej zainteresowane efektywnym ich wykorzystaniem. Swobodny transfer praw własności prowadzi do „przyznania” poszczególnych zasobów tym, którzy gwarantują najlepsze ich wykorzystanie. Podstawowym środkiem, za pośrednictwem którego prawa własności wpływają na alokację zasobów, jest ich wymiana. Jednakże pakiet uprawnień do danego zasobu może być różny w różnych społeczeństwach i typach gospodarek. Niektóre prawa własności nie są pojmowane jako bezwzględnie wyłączne i niczym nieograniczone. W praktyce normy prawne nakładają na wszystkich ludzi pewne rygory przez administracyjne ingerencje w procesy gospodarcze. Regulacje prawne wpływają na oczekiwania właściciela w związku z użytkowaniem danego zasobu, kształtują warunki zawieranych transakcji, wartość rynkową wymienianych dóbr itd. Wpływ państwa i jego znaczenie dla funkcjonowania współczesnych gospodarek jest ogromne. Oprócz fundamentalnych kwestii własności regulacje prawne dotyczą także takich zagadnień, jak przykładowo:

- system bankowy /w tym m. in. stosunki kredytowe/,
- system podatkowy,
- ubezpieczenia społeczne,
- ubezpieczenia majątkowe i osobowe,
- ochrona konkurencji /ustawodawstwo przeciwdziałające praktykom monopolistycznym/,

- wszelkich umów w działalności gospodarczej /dzierżawa i najem, zakres odpowiedzialności stron, a także np. odszkodowania, kaucje, kary umowne i wiele innych kwestii/.

Prawne ramy szeroko rozumianej działalności gospodarczej wpływają na racjonalne rozmieszczenie zasobów. Sprawnie działający rynek i procedury negocjacji między stronami doprowadziłyby do takiego stanu, ale mechanizm ten jest dla kontrahentów często zbyt kosztowny /chodzi tu o koszty zbierania informacji o partnerze, składania oferty, określenie pozycji przetargowej, egzekwowanie umów itp./. Regulacje prawne prowadzą do obniżenia tych tzw. kosztów transakcji, jakie podmioty ekonomiczne musiałyby ponieść, aby zawrzeć między sobą odpowiednie porozumienia. Państwo tworzy infrastrukturę prawną powodującą obniżenie kosztów transakcji oraz ułatwia zawieranie umów zwiększając efektywność wykorzystania zasobów. Jednakże korzyści społeczne regulacji prawnych mają pewne granice. Nadmiernie szczegółowe regulacje i nadzór administracyjny, swoista nadaktywność państwa w tych sferach powoduje wzrost kosztów, np. związanych z biurokacją, negatywnymi reakcjami podmiotów ekonomicznych i – niekiedy – deprecjacją nieskutecznego prawa. Wpływ legislacyjnej działalności państwa na funkcjonowanie gospodarki badany jest w ramach tzw. ekonomicznej analizy prawa.

„Współczesna ekonomiczna analiza prawa jest postrzegana jako zastosowanie teorii ekonomii i metod ekonometrycznych do badania form, struktur, procesów oraz oddziaływań prawa i prawnych instytucji. Instytucje te są przy tym traktowane jako zmienna endogeniczna systemu, a zadaniem ekonomicznej analizy prawa jest badanie efektów zmian niektórych z nich w kontekście pozostałych elementów systemu. Instytucje prawne są przedmiotem wyboru społecznego, który podlega wyjaśnianiu za pomocą instrumentów analizy ekonomicznej. Należy przy tym dodać, że podejście ekonomiczne do objaśniania prawnych instytucji nie dotyczy jedynie problemów prawa gospodarczego, ale wszystkich obszarów prawa”³⁷⁹. Jednym z kluczowych twierdzeń koncepcji ekonomicznej analizy prawa jest, że prawo jest ekonomicznie efektywne, gdy prowadzi do zwiększenia dobrobytu społecznego. Zasadniczym sposobem zwiększania dobrobytu społecznego jest generowanie przez prawo ekonomicznie efektywnej alokacji zasobów. W ekonomicznej analizie prawa pojęcie alokacji zasobów zostało określone przez V.Pareto /optimum Pareto/ oraz łącznie: koncepcji N.Kaldora i J.R.Hicksa /optimum Kaldora – Hicksa/. Alokacja zasobów jest efektywna w sensie Pareto, gdy uzyskanie korzyści przez jeden podmiot nie powoduje pogorszenia sytuacji innych podmiotów; alokacja zasobów jest efektywna w sensie Kaldera-Hicksa, gdy jeden

³⁷⁹ J.Boehlke, Charakterystyka nurtu prawo i ekonomia we współczesnej myśli ekonomicznej /w:/ Ład instytucjonalny w gospodarce, red. B.Polszakiewicz, J.Boehlke, Toruń 2005, s.44.

podmiot zyskuje więcej niż traci inny /tzn. możliwe jest skompensowanie strat przez podmiot zyskujący na rzecz podmiotu tracącego³⁸⁰.

Obszar zastosowania ekonomicznej analizy prawa jest szeroki. Tym bardziej może ona i powinna być wykorzystywana do badania tak zdeterminowanej przez ekonomię gałęzi prawa jak prawo finansowe, a w jego ramach – prawa podatkowego.

2. ANALIZA KOSZTÓW ZAPŁATY PODATKU (WYBRANE ZAGADNIENIA METODOLOGICZNE)

Jedną z podstawowych zasad podatkowych formułowanych przez doktrynę, obok równości, pewności i dogodności, jest taniać – postulat minimalizacji kosztów wymiaru i poboru podatków, w kategoriach ogólniejszych – efektywności funkcjonowania podatków i systemu podatkowego.

Podatki, o czy wspomniano, to podstawowe narzędzie redystrybucji, przesuując one siłę nabywczą z jednych grup społecznych do innych.

Gdyby przyjąć, że podatki są w pełni efektywnym instrumentem tej redystrybucji, to nie wpływałyby one na wielkość tego przepływu. Tak jednak nie jest, ponieważ funkcjonowanie systemu podatkowego i administracji skarbowej nieuchronnie pociąga za sobą koszty. Koszty te - jak się wydaje - można ująć w trzy grupy:

1. koszty w sensie ekonomicznym, tzn. - generalnie - negatywny wpływ podatków na aktywność gospodarczą;
2. koszty funkcjonowania administracji skarbowej (administrative costs);
3. koszty zapłaty podatku przez podatnika (taxation compliance costs).

Podatki wpływają na wybory dokonywane przez nabywców i wytwórców, powodując alokację zasobów, są instrumentem polityki makroekonomicznej. Jednakże nadmierne obciążenia podatkowe wywołują negatywne skutki ekonomiczne w postaci spadku aktywności gospodarczej, a w skrajnych wypadkach - tworzenia szarej i czarnej strefy gospodarczej. Pytanie o granice fiskalizmu jest jednak stale otwarte. Nieco światła na tę kwestię rzucają rozważania A.Laffera. Tzw. krzywa Laffera pokazuje

³⁸⁰ Szerzej na ten temat: J.Stelmach, B.Brożek, W.Załuski, Dziesięć wykładów o ekonomii prawa, Warszawa 2007, s. 18 oraz s.30 i n.

mechanizm wpływu stawek (ciężaru podatkowego) na poziom przychodów podatkowych i aktywność gospodarczą. Ta zależność zapewne istnieje, ale jest bardziej intuicyjna niż możliwa do wykorzystania w praktycznej realizacji określonej polityki gospodarczej. Inaczej mówiąc, wyznaczenie empirycznie krzywej Laffera jest niezwykle trudne. Wpływ podatków i systemu podatkowego na gospodarkę, zakres redystrybucji budżetowej, możliwości i skuteczność wykorzystania podatków jako instrumentu polityki makroekonomicznej to tematyka bardzo ważna i stosunkowo często podejmowana w literaturze ekonomicznej i podatkowoprawnej.

Koszty związane z funkcjonowaniem administracji skarbowej (koszty administracyjne) rozumiane są jako wydatki rządowe (budżet państwa) oraz samorządowe (budżety samorządowe). Są to w szczególności: zarobki pracowników administracji skarbowej wszystkich szczebli, koszty utrzymania i wyposażenia budynków i lokali, koszty tworzenia i utrzymania systemów informatycznych, rejestracji podatników i archiwizowania danych, koszty prowadzenia kontroli podatkowych, koszty prowadzenia sporów sądowych z podatnikami, koszty delegacji i inne.

Koszty zapłaty podatku przez podatnika (można by je nazwać inaczej kosztami operacyjnymi podatnika - compliance costs) to najbardziej złożona i trudna do zdefiniowania grupa kosztów spośród wyżej wskazanych. Obejmują one wydatki ponoszone przez podatnika na poznanie przepisów prawa podatkowego (koszty uzyskania niezbędnych materiałów i poświęcony czas, także ewentualne koszty odpłatnego szkolenia), przygotowywanie danych i wypełnianie deklaracji podatkowych, ewentualne wydatki na usługi doradztwa podatkowego i rozwiązywania wszelkich spornych kwestii z władzami skarbowymi (aż do drogi sądowej włącznie). Wreszcie, w szczególności w odniesieniu do podmiotów gospodarczych, są to koszty prowadzenia ewidencji i księgowości dla potrzeb podatkowych, koszty zatrudnienia dodatkowych pracowników w związku z koniecznością wykonywania tych prac itp. Rozkład i poziom tych kosztów jest zróżnicowany i zależy od wielu czynników, m.in. od przedmiotu podatku, zakresu podmiotowego podatku (osoby fizyczne i korporacje, przedsiębiorstwa jednoosobowe lub rodzinne, małe, średnie lub duże), zakresu ulg i zwolnień w konstrukcji danego podatku, ewentualnego pośrednictwa płatnika lub inkasenta i szeregu innych.

Badania nad tak rozumianymi kosztami zapłaty podatku przez podatnika oraz kosztami funkcjonowania całego aparatu skarbowego rozpoczęto w latach siedemdziesiątych, głównie w takich krajach, jak: Australia, Kanada, Niemcy, Holandia, Nowa Zelandia, Hiszpania, Szwecja, Wielka Brytania i Stany Zjednoczone. To pole dociekań naukowych, bardzo ważne dla praktyki, dynamicznie się rozwija, zarówno w sferze metodologii badań, jak i praktyczno-poznawczej. Niestety, w Polsce - jak dotąd - problematyka ta nie została przez naukę podjęta.

Australijski Joint Committee of Public Accounts w kwietniu 1992 r. zaprezentował interesujące dane dotyczące wskaźnika rządowych kosztów poboru podatków (pokazane liczby oznaczają koszt poboru 100 jednostek umownej waluty):

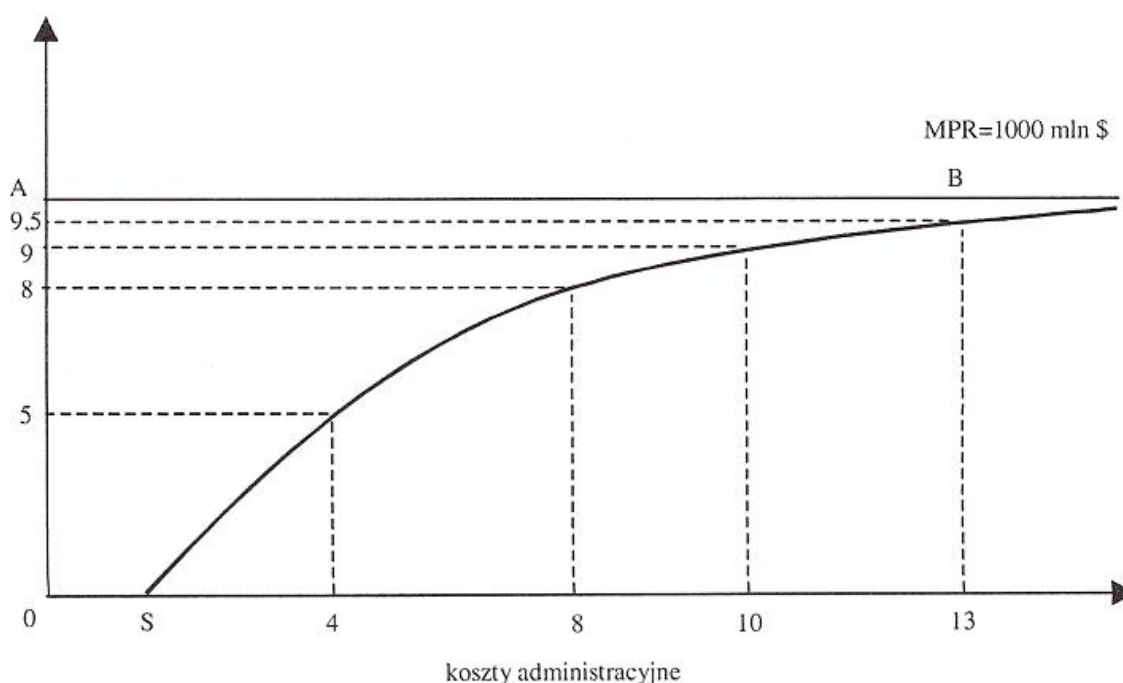
Kraj	1987-88	1988-89	1989-90	1990-91
USA	0,54	0,51	0,52	brak danych
Nowa Zelandia	1,43	1,50	1,63	brak danych
Japonia	1,02	0,99	0,95	0,92
Wielka Brytania	1,67	1,62 1,62	1,61 1,61	1,70
Kanada	1,08	1,17	brak danych	brak danych
Australia	1,03	1,02	1,04	1,14

Źródło: Cedric T. Sandford, *International Comparison of Administrative and Compliance Costs of Taxation*, Australian Tax Forum 1994 (vol.11), nr 13.

Najniższe koszty poboru podatków występują w USA, dobry wskaźnik osiągnęła także Australia i Japonia. Jednakże wskazane liczby wymagają dodatkowego komentarza. Porównanie bowiem tych danych jest trudne i niekiedy mylące z wielu powodów. Po pierwsze, problemem jest ujednoczenie metod obliczania wskaźników statystycznych. Po drugie, czynniki takie, jak demografia, skala gospodarki, polityka socjalna, konkretne regulacje prawne i inne mają wpływ na pobór podatków. Na przykład w Stanach Zjednoczonych podatek dochodowy ma dwoistą strukturę: administrowany jest zarówno przez władze federalne, jak i stanowe, co oznacza wzrost kosztów należących do wspomnianej wyżej kategorii. Ponadto, np. w Wielkiej Brytanii poborem składek na ubezpieczenia społeczne (parapodatki) w znacznej mierze zajmuje się administracja skarbową. Powstaje więc pytanie: jak ten koszt potraktować i ewentualnie, w jaki sposób go wyodrębnić?

Konkludując, wskaźnik koszty/przychody podatkowe, tj. procentowy udział kosztów administracyjnych w relacji do poziomu przychodów podatkowych powinien być wykorzystywany w badaniach porównawczych bardzo ostrożnie. Natomiast jego znaczenie, np. w analizie dynamicznej, w odniesieniu do konkretnego kraju jest niekwestionowane.

Obok wskaźnika koszt/przychód podstawowa kwestia sprowadza się do poziomu skuteczności (efektywności) poboru podatków, tj. ubytku (straty) jako różnicy między kwotą faktycznie pobranych podatków a potencjalnym przychodem podatkowym (tzw. dziura, przepaść podatkowa - tax gap). Zależność między podatkowym przychodem całkowitym a kosztami przypadającymi na administrację skarbową ilustruje następujący wykres.



Źródło: Cedric T. Sandford, *International Comparisons of Administrative and Compliance Costs of Taxation*, Australian Tax Forum 1994 (vol. 11), Nr 13.

Linia AB przedstawia maksymalny, potencjalny przychód (stawka podatkowa x podstawa obliczenia podatku) w określonym czasie - MPR (maximum potential revenue). Oszacowanie poziomu MPR jest trudne - zależy ono przede wszystkim od wysokości stawek oraz podstawy opodatkowania, zakresu ulg i zwolnień, a także skłonności do unikania opodatkowania.

Krzywa całkowitego przychodu podatkowego pokazuje malejące tempo jego wzrostu w relacji do tzw. kosztów administracyjnych:

50% MPR - 500 mln \$ - koszt = 4 mln

wskaźnik koszt/przychód = $4 : 500 = 0,8\%$,

80% MPR - 800 mln \$ - koszt = 8 mln

wskaźnik koszt/przychód = $8 : 800 = 1,0\%$,

90% MPR - 900 mln \$ - koszt = 10 mln

wskaźnik koszt/przychód = $10 : 900 = 1,1\%$,

95% MPR - 950 mln \$ - koszt = 13 mln

wskaźnik koszt/przychód = $13 : 950 = 1,37\%$.

Krzywa rozpoczyna się w punkcie S (a nie O), ponieważ niektóre koszty administracyjne są ponoszone zanim jakikolwiek przychód podatkowy się pojawi. Na początku rośnie szybko, bowiem dodatkowa jednostka kosztu administracyjnego wywołuje znaczny wzrost przychodu. Gdy przychód całkowity zbliża się do linii MPR, przebieg krzywej ulega spłaszczeniu. Dodatkowe zwiększanie nakładów powoduje coraz mniejsze przyrosty przychodu. Połowa MPR jest pozyskiwana przy bardzo niskim wskaźniku koszt/przychód. Wskaźnik ten zaczyna rosnąć później. Warto zauważyć, że niski wskaźnik koszt/przychód wcale nie musi oznaczać sytuacji pożądanej. Istnieje bowiem związek między tym wskaźnikiem a skutecznością poboru podatku. Poziom 95-procentowej skuteczności przy wysokim wskaźniku koszt/przychód może oznaczać także wyższą wydajność administracji skarbowej. Istnieje również zależność pomiędzy poziomem stawek i efektywnością poboru podatków. Pożądany poziom przychodów podatkowych można osiągnąć przy różnych kombinacjach wysokości stawek i kosztu administracyjnego. Wzrost tego kosztu stwarza jednocześnie możliwość uzyskania danego poziomu przychodów podatkowych przy

niższych stawkach. Jednakże wzrost kosztu administracyjnego dla danego poziomu przychodów nieuchronnie oznacza wzrost wskaźnika: koszty administracyjne/przychód.

Nie można więc stwierdzić jednoznacznie, że wyższe stawki i niższy wskaźnik koszt/przychód jest lepszy od niższych stawek przy wyższym wskaźniku koszt/przychód.

Koszt zapłaty podatku przez podatnika (compliance costs) to - o czym była wyżej mowa - całość obciążających go kosztów w związku z tą sferą powinności obywatelskich. Jest to zagadnienie złożone, bardzo interesujące, ale też i trudne badawczo. Stąd też w literaturze wiele miejsca poświęca się samej metodologii badania kosztów zapłaty podatków ponoszonych przez podatników (compliance costs).

Interesujące uwagi i propozycje metodologiczne zawarte zostały w artykule J. Turnera, M. Smitha i B. Gurda z School of Accounting University of South Australia³⁸¹/. Zwrócili oni uwagę na to, że koszty poboru podatków ponoszone przez podatników nie mogą być analizowane w oderwaniu od poszczególnych kategorii podatników. W badaniach tych muszą być wzięte pod uwagę szczególne cechy (charakteryzujące podatników), mające znaczenie przy ustalaniu ponoszonych przez nich obciążeń w związku z poborem podatku. Stąd też autorzy zaproponowali, by w badaniach nad tymi kosztami został uwzględniony następujący podział podatników:

osoby fizyczne:

emeryci,

pracownicy najemni (płacobiorycy),

otrzymujący dochód z najmu lub dzierżawy,

osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą,

b) osoby prawne:

przedsiębiorstwa (korporacje):

małe,

średnie,

³⁸¹ Recognising the Pitfalls in Tax Compliance Costs Research [w:] „Revenue Law Journal”, Bond University, vol. 8, 1998.

duże,

- c) instytucje nie nastawione na zysk (non-profit organizations).

Wskazali oni również, że w badaniach tych należy zwrócić szczególną uwagę nie tylko na prawidłową klasyfikację podatników, lecz także na następujące kwestie:

konstrukcję, treść i sposób formułowania pytań w ewentualnych badaniach ankietowych oraz właściwą ocenę wiarygodności zebranych danych, a także - co istotne - czas (timing) badań;

oszacowanie wartości czasu pracy, stawki godzinowe dla pracowników o różnych kwalifikacjach na poszczególnych szczeblach hierarchii organizacyjnej;

problem skłonności do wielokrotnego uwzględniania tych samych kosztów przez badanych podatników.

Autorzy cytowanego opracowania zwracają uwagę na liczbę respondentów i procent udzielonych odpowiedzi. Daje się zauważyć tendencja do uzyskiwania wyższego procentu odpowiedzi wówczas, gdy formularze ankietowe są wysyłane lub dostarczane przez oficjalne organy podatkowe. Badani czują się prawdopodobnie w większym stopniu zobowiązani do udzielenia odpowiedzi i włączają poświęcony wysiłek do szeroko rozumianych obowiązków związanych z podatkami.

Szacowanie compliance costs opiera się na wartości pracy poświęconej tym obowiązkom. W przedsiębiorstwie pewna liczba pracowników zajmuje się ich wypełnianiem (ewentualnie korzysta się z usług wyspecjalizowanych firm). Tak więc ilość godzin czasu pracy przemnożona przez stawkę płacową daje szacunek wzrostu kosztu ogólnego pracodawcy.

Pojawiają się jednak w tym momencie kolejne trudności.

Po pierwsze, wystąpić może wspomniana wyżej skłonność do wielokrotnego uwzględniania tych samych kosztów. Przykładowo, pracownicy prowadzący księgowość, także dla potrzeb podatkowych, wypełniają formularze zeznań dla wielu różnych, obowiązujących w danym systemie podatków. Ponadto, szczególnie w małych firmach, trudno rozgraniczyć czas poświęcony obowiązkom związanym z firmą od czasu poświęcanego na wykonanie osobistych powinności właściciela w tym zakresie. W

konsekwencji zaistniała taka sytuacja, iż badania wykazały większą liczbę podatników niż ich liczba faktyczna, tzn. zarejestrowana przez system.

Po drugie, obowiązki podatników (rozumiane jako koszt) nie rozkładają się równomiernie w czasie. Występuje tu zjawisko swoistej kumulacji, np. z końcem miesiąca, kwartału lub roku. Istotny jest więc czas -moment przeprowadzenia badania. Nie ma natomiast ścisłego związku pomiędzy poziomem compliance costs a kwotami wpłacanych podatków.

Uzyskiwanie danych do badania kształtowania się kosztów zapłaty podatku może odbywać się w inny niż ankietowy sposób. Wybór zdeterminowany jest zakresem badań (populacja podatników) i co za tym idzie możliwościami uogólnienia, czasochłonnością i innymi kosztami związanymi z indywidualnym zdobywaniem informacji „u źródła”, tj. u konkretnego podmiotu - podatnika. Niezależnie jednak od przyjętej metody postępowania w tym zakresie sama istota procedury badawczej pozostaje w zasadzie bez zmian.

3. UWAGI KOŃCOWE

Wracając do postawionego na początku, generalnego pytania o koszty funkcjonowania systemu podatkowego i administracji skarbowej, efektywność i skuteczność poboru podatków w ramach ekonomicznej analizy prawa podatkowego oraz do kwestii możliwości ewentualnych badań porównawczych należy przede wszystkim wskazać, że - jak to określono - koszty administracyjne (administrative costs) i koszty zapłaty podatku (taxation compliance costs) powinny być traktowane jako całość. Poszczególne systemy podatkowe różnią się od siebie. Występuje różnorodność regulacji prawnych poszczególnych elementów konstrukcji podatków, zakresów obowiązków podatników itp. Różne są także prawa i obowiązki oraz uwarunkowania funkcjonowania aparatów skarbowych w poszczególnych krajach. Można wykazać istnienie zależności między jedną i drugą kategorią kosztów. W istocie mamy tu do czynienia ze swoistą substytucją. Gdy rosną koszty administracyjne, to spadają koszty podatnika i odwrotnie. Przykładem może tu być choćby sytuacja wydawania decyzji wymiarowej przez organ podatkowy bądź samoobliczanie podatku. Podobnie rzecz się ma z podatkiem od towarów i usług: obowiązki podatnika - uczestnika obrotu, ale także pojawienie się tzw. „łańcucha

podatników” ze zjawiskiem swoistej samokontroli (rzetelność faktur) powoduje, że podatek ten uznawany jest za wydajny. Wprowadzony w Polsce przed kilku laty podatek od dochodów z oszczędności spowodował, iż, na bankach spoczęły obowiązki płatnika, podnosząc ich koszty. Można się spodziewać skłonności do przerzucenia tego kosztu - poprzez ceny usług - na klientów. Tak więc koszty typu compliance i typu administrative w odniesieniu do funkcjonowania systemu podatkowego należy traktować kompleksowo i łącznie jako koszt operacyjny.

Problematyka efektywności funkcjonowania systemu gromadzenia i wydatkowania publicznych zasobów finansowych jest trudna do przecenienia. Ekonomiczna analiza prawa znajduje zastosowanie zarówno w ocenie funkcjonowania systemu prawa, jak i skutków stosowania konkretnych regulacji prawnych, a także w procesie legislacyjnym, wzbogacając wiedzę o zasadach tworzenia prawa finansowego /w tym w szczególności: budżetowego i podatkowego/. Jest sprawą zdumiewającą i niepokojącą, że problematyka ta, jak dotąd, nie stała się przedmiotem szerszej dyskusji i refleksji naukowej.