



Jerzy Konieczny
Ryszard Beldzikowski
*Kontrola skarbową. Uprawnienia,
struktura, skuteczność*

[Difin, Warszawa 2011, 189 s.]

Omawiana monografia pojawia się dokładnie w dwudziestą rocznicę przyjęcia (28 września 1991 r.) przez Sejm ustawy o kontroli skarbowej. Zapewne nie jest to przypadek, tym bardziej że autor, przez szereg lat związany zawodowo z administracją skarbową, w której pracował m.in. na stanowisku dyrektora Biura Dokumentacji Skarbowej w Ministerstwie Finansów (wywiadu skarbowego), historię tego dwudziestolecia współtworzył. Kompetencję Ryszarda Beldzikowskiego w przedmiocie, któremu poświęcona jest *Kontrola...*, wolno więc uznać za niepodważalną.

Zwarty, spójny i nasycony konkretnymi informacjami tekst podzielony jest na trzy rozdziały. Pierwszy przynosi charakterystykę urzędów kontroli skarbowej i znajdujemy w nim referat, dotyczący uprawnień tych urzędów (z ciekawie naszkicowaną ich ewolucją historyczną), struktury organizacyjnej, kompetencji personelu oraz roli Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej. Rozdział drugi traktuje o wywiadzie skarbowym, jego rozwoju, uprawnieniach i pracownikach. Rozdział trzeci wreszcie stanowi analizę skuteczności kontroli skarbowej, w jej bardzo zróżnicowanych aspektach, bo rozważanej w kontekstach ekonomicznych, ale również prawa karnego, kryminologii, psychologii i moralności. Książka jest dopełniona zestawieniami informacji historycznych (przede wszystkim osobowych – otrzymujemy chronologicznie uporządkowaną listę liderów instytucji, o których mowa w książce) oraz tekstem (jednolitym, aktualnym) Ustawy o kontroli skarbowej.

Gdyby próbować wskazać ideową kategorię, w której mieści się monografia, byłoby nią z pewnością bezpieczeństwo państwa, w tym jego bezpieczeństwo finansowe.

O ile stwierdzenie, że bezpieczeństwo państwa kosztuje, jest trywialne, podobnie jak konstatacja, że koszt ten musi być pokryty z przychodów podatkowych, o tyle kwestia prowadzenia polityki na styku bezpieczeństwo/finanse publiczne jest już daleko bardziej skomplikowana. Politycy, choć otwarcie mówią, że głównym problemem w rozwiązywaniu problemów bezpieczeństwa bywa brak pieniędzy, to jednak wolą unikać bezpośredniego odwoływania się w tej sprawie do elektoratu, nie lubią też uzasadniania podwyżek podatków potrzebami publicznymi, związanymi z bezpieczeństwem¹. Dlaczego tak jest – nie bardzo wiadomo, pewne hipotezy można sformułować, ale nie tu miejsce na takie rozważania.

Bezpieczeństwo finansowe państwa może być rozpatrywane na trzy sposoby. Po pierwsze, analizować można instrumentalną relację pomiędzy pojęciami bezpieczeństwa i finansów, w której finanse wykorzystywane są do zapewnienia bezpieczeństwa narodowego i suwerenności państwa, przy czym jednocześnie aparat bezpieczeństwa państwa stoi na straży jego interesów finansowych. Po drugie, relacja ta może być traktowana jako związek przyczynowy pomiędzy finansami z jednej a bezpieczeństwem z drugiej strony, ze zwróceniem uwagi na fakt, że nowoczesne instrumenty finansowe mogą stać się środkiem pomysłowości ekonomicznej państwa, ale też źródłem jego głębokich kryzysów. Po trzecie wreszcie, rozwijać można myśl, że finanse i bezpieczeństwo są dwoma stronami „tego samego medalu”, wykształconymi w wyniku praktyki społecznej jako narzędzie konfrontacji z niepewną przyszłością².

Książkę R. Beldzikowskiego wpasować można w każdy z tych nurtów myślenia o finansach, choć autor w zasadzie unika bezpośrednich nawiązań do kwestii bezpieczeństwa państwa. Wydaje się jednak, że najbliższej monografii do ujęcia pierwszego i w tym sensie R. Beldzikowski (wprawdzie milcząco) traktuje aparat kontroli skarbowej jako jeszcze jedną służbę bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Stanowisko to jest uzasadnione – wszak wywiad skarbowy ma kompetencje do prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych, i już ta okoliczność pozwala uważać go za służbę specjalną typu policyjnego, nie sposób nie zauważyć ponadto, że personel tej instytucji w sporej części dobrany został według kryterium posiadania umiejętności „mundurowych”, co było przyczyną charakterystycznych dla dwóch pierwszych dekad III Rzeczypospolitej sporów, konfliktów i debat, bardzo zresztą rzetelnie i spokojnie, ale z publicystycznym zacięciem opisanych przez autora (s. 93–103).

Najciekawszy jest jednak, zdaniem piszącego te słowa, rozdział III monografii. Zasadniczo jest on poświęcony skuteczności kontroli skarbowej, ale zawiera także krótkie omówienie przestępczości podatkowej, w tym analizę mechanizmów oszustw, związanych z podatkiem VAT. Na szczególną uwagę zasługują tu jednak dwa szkice, dotyczące (pierwszy) „szarej strefy” w gospodarce i drugi, rozważający moralne aspekty fiskalizmu. Rzecz ciekawa, że Autor nie ogranicza się do „prostej” analizy zjawisk, lecz traktuje je jako pretekst do szerokiego, chciałoby się powiedzieć wręcz filozoficznego spojrzenia na te jakże ważne dla państwa sprawy. R. Beldzikowski nie drapuje się

¹ Zob. Ch. D. Reddick, H. A. Frank, *Homeland Security Administration and Finance: A Survey of Texas County Officials*, [w:] *Homeland Security Handbook*, red. J. Pinkowski, CRC Press, Boca Raton 2008.

² M. de Goede, *Financial Security*, [w:] J. P. Burgess, *The Routledge Handbook of New Security Studies*, Routledge, London–New York 2010.

w szatę służbisty, bezdusznego urzędnika, który wystawiałby oceny z pozycji zimnego legalisty. Widzi problemy społeczne, powodowane takimi czy innymi rozwiązaniami prawnymi, dostrzega – w tle – z jednej strony dramaty przedsiębiorców, z drugiej zaś kreowane przez przepisy pole do działania dla pospolitych przestępców. Dostrzega bezradność aparatu fiskalnego, ale też nie waha się napisać, że „W Polsce władza publiczna ani tym bardziej społeczeństwo nie wykazują zdecydowanej woli zmiany takich [polegających na uznawaniu wartości propanstwowych, związanych z fiskalizmem za istotne – przyp. J.K.] postaw, zachowań. Obie strony, co nie jest trudnym do zauważenia przez obserwatorów polskiej rzeczywistości politycznej, społecznej i gospodarczej, rozumieją się i nie przeszkadzają sobie aż tak bardzo!” (s. 131).

Czy jednak owo „rozumienie się” daje podstawy do wyjaśnienia dramatycznych wręcz zjawisk w zakresie skuteczności kontroli skarbowej? Pytanie jest retoryczne, bo spójrzmy na przytoczone przez Autora fakty. Eksperti Międzynarodowego Funduszu Walutowego ustalili, że z kwot, naliczonych przez organy kontroli skarbowej, do budżetu państwa wpłynęło mniej niż 30% należności (s. 140). Około połowa decyzji pokontrolnych jest kwestionowana przez kontrolowanych podatników, a potem mniej więcej jedna trzecia (z tej połowy) bywa utrzymywana w mocy. Instancje odwoławcze uznały w 75% wniesionych odwołań argumenty prawne kontrolowanych podatników (szczegóły: s. 141–142). Słowo „bałagan” na określenie tej sytuacji wydaje się eufemizmem. Kto jest winien tej sytuacji? Autor nie odpowiada wprost, ale przytacza opinię eksperta: „W Polsce każdy przedsiębiorca (...) niemal codziennie może popełnić jakieś przestępstwo, nie mając przy tym pojęcia, że łamie przepisy. Jeżeli w ub. roku [2010 – przyp. J.K.] wyprodukowane dwieście czterdzieści trzy ustawy i ponad tysiąc rozporządzeń, to konia z rzędem temu, kto w ogóle byłby w stanie do tego wszystkiego zajrzeć!” (s. 142).

Chociaż *Kontrola skarbowa...* jest dziełem swymi rozmiarami niewielkim, to jednak jest ważna, pouczająca i dająca wiele do myślenia nie tylko ekonomistom, finansistom, ale też (a może przede wszystkim?) specjalistom z zakresu bezpieczeństwa państwa. Czy dotrze do polityków, prawotwórców i zostanie przez nich zrozumiana? Oby tak się stało.