

Marianna Księżyk

Społeczno-gospodarcze funkcje optymalnego systemu podatkowego dla Polski

Managerial Economics 5, 7-19

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

Marianna Księżyk*

Spoleczno-gospodarcze funkcje optymalnego systemu podatkowego dla Polski

1. Wprowadzenie

Efektem końcowym prowadzonych badań nad rozwiązaniami podatkowymi w krajach Unii Europejskiej powinno być opracowanie i wdrożenie systemu podatkowego służącego osiągnięciu zrównoważonego wzrostu gospodarczego, przekładającego się na wzrost poziomu życia ogółu mieszkańców, czyli tzw. optymalnego systemu podatkowego, przez który rozumie się „zbiór podatków maksymalizujący dobrobyt społeczny” [11 s. 662].

Taki system podatkowy jest szczególnie pożądanym w Polsce, kraju, w którym występuje masowa bieda. Obecnie już nie można jej nie zauważać, skoro ponad 60% społeczeństwa nie osiąga dochodów na poziomie minimum socjalnego. Po prawie dwudziestu latach transformacji gospodarki polskiej czas wreszcie zrozumieć, że masowa bieda w Polsce, to nie wynik braku przedsiębiorczości polskiego społeczeństwa i jego niezdolności do oswojenia się z nowymi warunkami, ale skutek błędów polityki państwa w prorynkowej transformacji (po roku 1989) gospodarki, niezrozumienia i nadal nierozumienia zasad funkcjonowania współczesnej gospodarki rynkowej, a nawet tak oczywistego faktu, że na rynku pracy nie działa konkurencja doskonała.

O tym wiedział już A. Smith (w 1776 roku) i zwracał uwagę, że należy odróżniać teorię wolnego rynku, wyrażającą się w koncepcji „niewidzialnej ręki”,

* Akademia Górniczo-Hutnicza w Krakowie, Wydział Zarządzania, Katedra Ekonomii i Ekonometrii

od realiów procesów gospodarowania, pisząc, „bo jeśli ktoś jednak mniema, że pracodawcy rzadko kiedy się zmagają, to nie zna ani świata, ani tej sprawy. Pracodawcy są zawsze i wszędzie w pewnego rodzaju milczącym, lecz stałym i nieodmiennym porozumieniu co do niepodnoszenia płac roboczych powyżej istniejącej stopy” [10 s. 87–88].

Aby optymalny system podatkowy mógł powstać i sprawnie funkcjonować w praktyce gospodarczej, niezbędne jest wyznaczenie poszczególnym rodzajom podatków, będących składnikami optymalnego systemu podatkowego, odpowiednich funkcji społeczno-gospodarczych (tzn. sprzyjających realizacji funkcji celu procesu gospodarowania, jaką jest stały wzrost poziomu życia ogółu mieszkańców) i stworzenie uwarunkowań do jego funkcjonowania.

2. Podstawowe założenia optymalnego systemu podatkowego

Celem podstawowym optymalnego systemu podatkowego jest zapewnienie zrównoważonego wzrostu gospodarczego przekładającego się na wzrost poziomu życia ogółu mieszkańców oraz przejrzystości budżetu państwa, co bezpośrednio wiąże się z rozstrzygnięciem kwestii nie tylko w jakiej wysokości, ale i kto pobiera podatek oraz kto decyduje o tym, na co się go przeznacza.

Wiedząc, że przejrzystość budżetu wiąże się bezpośrednio z systemem podatkowym, już długoletni minister finansów cesarza Austro-Węgier Polak L. Biliński, w swoim podręczniku skarbowości z roku 1876, opisywał pozytywne, w tym zakresie, doświadczenia Anglii „gdzie od wieków hrabstwa przekazywały władzom centralnym państwa tyle, ile było trzeba na realizację ich zadań – a nie były to zadania małe, bowiem przez półtora wieku przychodziło budżetowi Anglii finansować podbój niemal połowy świata” [1 s. 7].

Mimo pozytywnych doświadczeń ten system nie utrzymał się. Od pierwszej wojny światowej do dziś w Wielkiej Brytanii centralna biurokracja zbiera 97% wpływów podatkowych, a funkcje hrabstw sprowadzono do pozycji lokalnych władz Europy kontynentalnej. Wady tego rozwiązania chce obecnie eliminować minister spraw wewnętrznych Wielkiej Brytanii John Reid i „nawołuje do zdecentralizowania centralnej biurokracji, narosłej do mamucich wymiarów” [1 s. 7]. J. Reid proponuje, żeby władze lokalne same zbierały pieniądze z podatków na lokalne potrzeby i aby nie rozdzielano ich centralnie. Wdrożenie tego rozwiązania obniżyłoby istotnie koszty utrzymania administracji centralnej, gdyż w obecnym systemie podatkowym władza centralna, oceniając lokalną gospodarkę, posługuje się ponad tysiącem wskaźników, a same kontrolujące ten system inspekcje kosztują blisko 5 mld. rocznie. Tak wysokie koszty administracji centralnej wyraźnie dowo-

dzą, że obowiązujący obecnie tzw. kontynentalny (francuski) system podatkowy, przejęty przez Wielką Brytanię, jest nieefektywny, marnotrawny w założeniu, gdyż „traci 10 do 15 procent wpływów z podatków na koszty przekazywania środków z dołu do góry, między ministerstwem finansów i instytucjami centralnymi, a następnie w dół – do różnych agend aparatu władzy i jednostek administracji niższych szczebli” [1 s. 7].

Analogiczne jak w Wielkiej Brytanii, nieefektywne i marnotrawne, powiązania budżetu z systemem podatkowym występują w Polsce i innych państwach (w tym w wielu krajach UE) wykorzystujących ten kontynentalny system podatkowy.

Odmienne rozwiązania, w zakresie systemów podatkowych i ich powiązań z budżetem oraz wynikające z tego tytułu mniejsze koszty, występują w Niemczech oraz przede wszystkim w krajach skandynawskich. W Niemczech landy bezpośrednio przejmują sporą część wpływów podatkowych. Także i w krajach skandynawskich udział gmin w systemie podatkowym jest bardzo duży. Na przykład w Szwecji państwo pobiera tylko podatek od kapitału, natomiast podatek dochodowy z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej i pracy najemnej wyznaczają i bezpośrednio pobierają samorządy lokalne [1 s. 7].

Analiza porównawcza systemów podatkowych (czyli systemu kontynentalnego oraz starego systemu angielskiego i skandynawskiego) pozwala nazwać te drugie systemami lepszymi. Skłania do zrezygnowania z systemu kontynentalnego i wprowadzenia systemu skandynawskiego, gdyż oprócz obniżki kosztów zapewniłby on (jak to pokazują doświadczenia krajów wykorzystujących go) przejrzystość budżetu centralnego i lokalnej gospodarki finansowej, zrozumiałość budżetu, realną szansę kontroli budżetu przez sejm i kontrolę publiczną gospodarki finansowej ze strony gmin i społeczności lokalnych.

Podjęte ostatnio w Polsce próby wdrożenia tzw. budżetu zadaniowego (budżet na rok 2009 przygotowano z wyznaczeniem zadań dla poszczególnych resortów i funduszy na ich realizację) w warunkach obowiązywania kontynentalnego systemu podatkowego nie zapewnią przejrzystości budżetu i jego pełnej kontroli publicznej.

Dodatkowym, nie mniej ważnym, skutkiem wdrożenia skandynawskiego systemu podatkowego byłoby wymuszenie ograniczenia zatrudnienia w instytucjach centralnych państwa, które w całym okresie transformacji systemowej wciąż rozrasta się. Tylko w roku 1990 administracja publiczna zatrudniała 150 tys. osób, a już w 1996 roku 290 tys. Ilu pracowników zatrudniają poszczególne instytucje centralne polskiego państwa obecne oficjalne statystyki milczą. W statystykach GUS takie dane, w tym liczebność kolejnych rządów, występują jedynie za okres od 1989 roku do połowy lat 90. Pod władzą tzw. lewicy takie dane przestały się pojawiać i nadal nie są publikowane. Planowany dalszy wzrost zatrudnienia w administracji publicznej, w związku z tworzeniem gabinetów politycznych,

także i na niższych szczeblach administracji publicznej, skłania do przypomnienia sformułowanej przez amerykańskiego instytucjonalistę Veblena kategorii klasy próżniaczej i nadania jej odpowiedniej, do obecnych polskich uwarunkowań, treści ekonomicznej.

Mimo braku szczegółowych danych, biorąc pod uwagę funkcje polskiego państwa i zakres dóbr publicznych, można stwierdzić, że zatrudnienie w administracji centralnej należałoby istotnie ograniczyć, przede wszystkim w kancelariach prezydenta i premiera.

W celu zobrazowania nadmiernego zatrudnienia tylko w tych dwóch jednostkach wystarczy przypomnieć, że prezydent RP Ignacy Mościcki zatrudniał w swojej kancelarii cywilnej 40 osób i w wojskowej 20, mimo że wydawał rozporządzenia z mocą ustawy, a Józef Piłsudski 49 osób. Skoro w Polsce mamy rządy parlamentarne a nie prezydenckie, prezydent nie wydaje też rozporządzeń z mocą ustawy, to czy w takiej sytuacji musi zatrudniać wielokrotnie więcej urzędników niż prezydent Mościcki, w tym na stanowiskach ministrów i podsekretarzy stanu?

Zatrudnienie około 1000 osób w kancelarii premiera RP, w tym również na stanowiskach ministrów i podsekretarzy, stanowi zaprzeczenie głoszonej zasady taniego państwa, gdyż premier powinien pracować z rządem, a jest nim przecież Rada Ministrów, a nie dodatkowi ministrowie zatrudnieni w kancelarii premiera. Takie nadmierne rozbudowanie centralnej administracji powoduje, że zamiast jednego rządu, jakim powinna być Rada Ministrów z premierem na czele, istnieją (jak to słusznie stwierdza S. Bratkowski [1 s. 11]) swoiste trzy rządy, to znaczy jeden w kancelarii prezydenta, jeden w kancelarii premiera i Rada Ministrów, czyli o dwa za dużo. Podobne dublowanie funkcji i ról występuje na niższych szczeblach administracji.

W warunkach ograniczania w Polsce funkcji socjalnych państwa bardzo trudno szukać merytorycznego uzasadnienia obecnych rozbudowanych struktur organizacyjnych państwa.

Problem zatrudnienia w administracji państwa pokazuje, jak słabo jest rozwinięta w Polsce nauka o zarządzaniu publicznym i niewątpliwie wymaga głębokiej analizy, gdyż tam tkwią potencjalne olbrzymie środki pieniężne, które można przeznaczyć na szeroko rozumiane inwestycje pod tak zwane przyszłe dochody, a mianowicie przede wszystkim na inwestycje w badania naukowe i kapitał ludzki. Inwestycje te są ze wszech miar pożądane, gdyż zapewniają wzrost gospodarczy i wzrost dobrobytu społecznego, a także chronią przed utrwalaniem się w Polsce gospodarki zależnej, skazującej kraj na rolę poddostawcy.

Kraje azjatyckie, w tym dokonujące od trzech dziesięcioleci transformacji prorynkowej Chiny, pokazują, jak istotne znaczenie ma przywiązywanie wagi do zarządzania przez wiedzę i rozwój e-gospodarki. Już w 2002 roku państwowe wydatki na B+R wynosiły w Chinach 72 mld USD, plasując Chiny na trzecim

miejsu na świecie (po USA i Japonii). Corocznie następuje kilkunastoprocentowy wzrost tychże wydatków. W 2007 roku udział Chin w światowych nakładach na B+R wynosił 14,8%, podczas gdy w całej UE 23,3%, jednakże dynamika wzrostu (na korzyść Chin) jest nieporównywalna [5 s. 8].

Racjonalna strategia prorynkowej transformacji gospodarki chińskiej polegająca na stopniowym, ewolucyjnym przekształcaniu systemu, wprowadzaniu mieszanej prywatnej i państwowej własności, przyjmowaniu inwestycji zagranicznych na określonych warunkach (m.in. do wyznaczonych struktur i rodzajów produkcji, z gwarancją przynajmniej 50% produkcji eksportowej), umiejętne włączenie 100 milionowej diaspory chińskiej z Tajwanu, Kanady, Macao i Hong Kongu do współpracy finansowej, handlowej i produkcyjnej z macierzą (4/5 prywatnych inwestycji stało się własnością diaspory chińskiej), wykorzystywanie od przeszło dwóch tysięcy lat filozofii Konfucjusza w kształtowaniu specyficznej chińskiej kultury oraz harmonii i stabilności społeczeństwa chińskiego, stały się czynnikami powodującymi wysoki wzrost gospodarczy Chin [5 s. 7–8].

Mimo że w Polsce transformacja ekonomiczno-polityczna rozpoczęła się 10 lat później niż w Chinach, nie wykorzystano ani doświadczeń chińskich, ani polskich (m.in. modelu O. Langego powstałego w okresie jego pracy w USA, doświadczeń rządu M. F. Rakowskiego oraz koncepcji Zakładu Prakseologii PAN), ani też tak potrzebnej wiedzy, doświadczenia i kapitału dziewięciomilionowej diaspory polskiej w USA.

Należy mocno żałować, że i tym razem o przemianach w Polsce decydowały, w dużym stopniu, czynniki polityczne, do których m.in. należy zaliczyć konflikt z Kongresem Polskim w USA, rzekomo reprezentującym niepożądaną endecko-katolicką postawę polityczną.

Błędy transformacji gospodarki polskiej pokazują, że polskie elity polityczne powinny przyswoić sobie podstawowe zasady postępowania, wynikające zarówno z nauk o zarządzaniu publicznym, jak i z filozofii Konfucjusza, niezwykle przydatnej do jednoczenia społeczeństwa w realizacji celów zapewniających wzrost gospodarczy.

Utrzymywanie relatywnie dużych (do pełnionych przez państwo na rzecz społeczeństwa funkcji) wydatków na administrację centralną wywołuje stałą presję na zwiększanie wpływów do budżetu państwa i tworzy niekorzystne, jeżeli chodzi o wdrożenie optymalnego systemu podatkowego, uwarunkowania wewnętrzne.

3. Społeczno-gospodarcze funkcje podatków

Polskie realia procesów gospodarowania, a w szczególności: brak w okresie transformacji gospodarki odpowiedniego (tzn. zapewniającego efektywne funkcjonowanie i rozwój) wsparcia finansowego przedsiębiorstw przez banki, stosunkowo

wysoki i szybko (głównie z uwagi na wysokie ceny kredytów w systemie sprywatyzowanych banków i trudne warunki ich pozyskiwania) narastający dług publiczny, wysokie bezrobocie, wskazują, że w polskim systemie podatkowym powinny znajdować się rozwiązania pobudzające wzrost gospodarczy i osiąganie zrównoważonego wzrostu gospodarczego, zapewniającego wzrost poziomu życia ogółu mieszkańców kraju; a tym samym rozwiązania sprzyjające eliminacji podstawowych wad systemu kapitalistycznego, jakimi są „niezdolność do realizowania pełnego zatrudnienia i niesprawiedliwy podział bogactwa i dochodów” [4 s. 351].

Wypada w tym miejscu dodać, że przez pełne zatrudnienie rozumie się akceptację bezrobocia na poziomie tzw. naturalnej stopy bezrobocia, którą obecnie określa się na poziomie 4%–5%.

Projektując dla Polski optymalny system podatkowy, w warunkach niepodjęcia w ramach UE harmonizacji podatków bezpośrednich oraz nieujednolicenia stawek podatków pośrednich (wskazuje na to duże zróżnicowanie stawek VAT), przede wszystkim powinno się wyznaczyć funkcje społeczno-gospodarcze podatków bezpośrednich od dochodów przedsiębiorstw i dochodów osób fizycznych (z pracy najemnej), a to dlatego, że te rodzaje podatków mają istotny wpływ na tworzenie miejsc pracy, kształtowanie popytu na dobra i usługi oraz poziom życia osób pracujących.

3.1. Społeczno-gospodarcze funkcje podatków od dochodów przedsiębiorstw

Ponieważ optymalny system podatkowy to zbiór podatków maksymalizujący dobrobyt społeczny, podstawową funkcją społeczno-gospodarczą podatków od dochodów przedsiębiorstw powinno być stymulowanie zrównoważonego wzrostu gospodarczego, przez pobudzanie inwestycji i zatrudnienia.

W gospodarce rynkowej to pobudzanie inwestycji prywatnych budzi od dawna akceptację i jest stosowane. Już Michał Kalecki wskazywał kierunek takich działań, pisząc: „Często wyrażany jest pogląd, że pełne zatrudnienie można utrzymać za pomocą pobudzania inwestycji. Takimi bodźcami mogą być: polityka »taniego pieniądza«, obniżka podatku dochodowego lub subsydiowanie przedsiębiorstw podejmujących inwestycje (które to subsydia mogą być np. udzielane przez potrącenie z podlegających opodatkowaniu zysków pełnej wartości nowych inwestycji lub jakiejś ich części)” [2 s. 375]. Michał Kalecki uważał, że najlepszą metodą stymulowania inwestycji jest zmodyfikowany podatek dochodowy, czyli ulgi inwestycyjne. Wynika to m.in. z następujących jego stwierdzeń: „Wiadomo, że konwencjonalny podatek dochodowy obniża stopę zysku, osłabiając bodźce do inwestowania. Ten niekorzystny wpływ można usunąć stosując następującą modyfikację, a mianowicie wszystkie inwestycje w kapitał trwałe, służące zarówno odtworzeniu jak i ekspansji, należy potrącić od sumy podlegającej opodatkowaniu.

Jeżeli te inwestycje przewyższają dochód podlegający opodatkowaniu, to różnice należy przenieść do potrącenia w następnych latach” [2 s. 275–276].

Tę propozycję M. Kaleckiego poparł J. M. Keynes, pisząc do niego: „Bardzo mi się podoba Pańska koncepcja zmodyfikowanego podatku dochodowego. Obawiam się, że spotka ją zarzut nadmiernych trudności związanych z jej wprowadzeniem, oznaczałaby ona bowiem, iż nowe przedsiębiorstwa przez wiele lat mogłyby w ogóle nie płacić podatków, co sprawiałoby wrażenie, że przyznaje się im wielką przewagę konkurencyjną. Niemniej uważam, że na zarzuty takie istnieje odpowiedź, krytyka zaś, która z pewnością się pojawi, będzie się opierać na fałszywych podstawach” [3 s. 572].

Te propozycje były i są wykorzystywane w praktyce. Znajdowały one wyraz m.in. w tzw. szybkiej amortyzacji, zwolnieniach podatkowych i subsydiach. Powinno się je nadal stosować, jako stymulatory wzrostu gospodarczego, rozwoju nowoczesnych struktur i rodzajów produkcji, wprowadzając przy tym jednakowe na terenie kraju zasady dla wszystkich podmiotów spełniających ustalone kryteria, tzn. nie powinno się wprowadzać preferencji szczególnych co do formy własności, miejsca pochodzenia kapitału. W Polsce w okresie transformacji te zasady nie były stosowane. Kapitał zagraniczny, w przeciwieństwie do polskiego, miał preferencje w postaci wieloletnich zwolnień podatkowych, nawet wtedy gdy nie inwestował, a wręcz ograniczał produkcję, zatrudnienie i doprowadzał przedsiębiorstwo w końcowym efekcie do upadłości.

W okresie występowania w wielu krajach gospodarki rynkowej wysokiego bezrobocia oraz tworzenia gospodarki opartej na wiedzy bodźce podatkowe skłaniające do wzrostu zatrudnienia, inwestycji w kapitał ludzki oraz wydatków na badania i rozwój (B+R) stają się wręcz niezbędne, gdyż zapewniają wzrost gospodarczy i wzrost dobrobytu społecznego, co pokazały takie kraje UE jak Irlandia i Finlandia oraz kraje azjatyckie, w tym od wielu już lat Chiny, które, przy wysokiej stopie inwestycyjnej akumulacji dochodzącej do 40% PKB, w programie na lata 2006–2010 założyły walkę z nierównościami społecznymi oraz osiągnięcie w roku 2020 PNB na jednego mieszkańca w wysokości 20 000 USD (wg obecnej jego siły nabywczej) [5 s. 8].

Obecny kryzys finansowy i gospodarczy skłania kraje gospodarki rynkowej do stosowania bodźców podatkowych celem zachęcenia do szeroko rozumianych inwestycji i tworzenia miejsc pracy.

Na negatywne, dla przyszłości kapitalizmu, konsekwencje nieutrzymywania pełnego zatrudnienia (przez pełne zatrudnienie rozumie się akceptowanie bezrobocia jedynie na poziomie stopy naturalnej) zwracał uwagę już Michał Kalecki, pisząc: „Jeżeli kapitalizm będzie umiał dostosować się do pełnego zatrudnienia, będzie to znaczyć, że przeszedł on przez przełomową reformę. W przeciwnym przypadku okaże się systemem przestarzałym, który musi zostać wyrzucony na złom” [2 s. 349].

W dążeniu do wzrostu gospodarczego i pełnego zatrudnienia poszczególne kraje zabiegają o BIZ. Proponują subsydia i zredukowane podatki od osób prawnych. Skutkiem tego międzynarodowym przedsiębiorstwom udało się uwikłać w konkurencję systemy podatkowe niemal wszystkich państw na świecie [8 s. 233–240]. Kraje Europy Środkowo-Wschodniej, zabiegając o BIZ, popełniły przy tym wiele błędów. Nie umiały zadbać, aby zyski z tych inwestycji były inwestowane w kraju, a nie wywożone za granicę. Ponadto nie uchroniły się, w przeciwieństwie do Chin, gdzie jest utrudniony dostęp do inwestycji portfelowych, od napływu kapitału spekulacyjnego, a tym samym nie uchroniły własnych krajów od ryzyka destabilizacji gospodarki przez kapitał spekulacyjny, co jest szczególnie groźne w okresie współczesnego kryzysu finansowego i gospodarczego.

3.2. Społeczno-gospodarcze funkcje podatków od dochodów osób fizycznych

Obecny kryzys skłania do poszukiwania systematycznych błędów, odkrywania źle pomyślanych bodźców, w tym powiązania wynagrodzeń menedżerów, a nie tylko pracowników, z efektami pracy.

W warunkach postępującej globalizacji niezwykle istotne jest poszukiwanie środków zaradczych na współczesny globalizm, w którym mikroekonomiczne mechanizmy rynkowe stawiają na interes krótkookresowy i zaniedbują długookresowe cele procesów gospodarowania, jakimi są długookresowy zrównoważony wzrost gospodarczy i stały wzrost poziomu życia ogółu mieszkańców.

W obecnych uwarunkowaniach procesów gospodarowania jest też niezbędne prowadzenie badań wokół tezy, jak zmiany w gospodarce oddziałują na zwykłych ludzi, na pracobiorców, a także poszukiwanie odpowiedzi na następujące trudne pytania: dlaczego w Polsce tak duża liczba pracujących nie osiąga minimum socjalnego i obecnie wielu robotników zarabia (według kryterium płacy realnej) mniej niż na przykład w roku 1980, jakimi metodami i środkami można ten stan zmienić; jak utrzymać popyt na poziomie gwarantującym wykorzystanie zdolności wytwórczych gospodarki i odpowiednim do możliwości, jakie stwarza technika i technologia w zakresie produkcji dóbr.

Poszukiwanie odpowiedzi na tak trudne pytania skłania do wyznaczenia podatków od dochodów osób fizycznych odpowiednich społeczno-gospodarczych funkcji, a mianowicie skoro przez optymalny system podatkowy rozumiemy zbiór podatków maksymalizujący dobrobyt społeczny, to podstawową funkcją podatków od dochodów osób fizycznych (głównie z pracy najemnej) powinna być ochrona dochodów przed ich spadkiem poniżej minimum socjalnego (przez które rozumie się płacę minimalną nieopodatkowaną, wynoszącą zgodnie z założeniami UE 68% przeciętnej płacy w skali gospodarki kraju), a także gwarancja

ich relatywnego wzrostu w stosunku do wydajności i produktywności pracy (zarówno robotników, jak i menedżerów), przy zachowaniu zasady sprawiedliwości obciążeń podatkowych.

Przyjęcie takiej funkcji podatków od dochodów osób fizycznych oznacza realizację w praktyce zasady sprawiedliwości obciążeń podatkowych, a także zdecydowane poparcie dla aktywnej roli państwa w walce z nędzą, uczestniczenie całego społeczeństwa we wzroście gospodarczym, bo: „Gdy całe społeczeństwo nie uczestniczy we wzroście gospodarczym, to nie jest to żaden rozwój. (...) Nie przeciętny dochód na głowę ma znaczenie w kontekście rozwoju, ale ogólna stopa życiowa. Rozwój oznacza przekształcenie życia ludzi a nie tylko gospodarki” [12 s. 63–64].

Zasada sprawiedliwości opodatkowania jest znana i lansowana od dawna. Już w XVIII wieku, w swoim dziele z 1776 roku, A. Smith, powszechnie uznawany przez współczesnych ekonomistów polskich za liberała, napisał m.in.: „Poddani każdego państwa powinni przyczyniać się do utrzymania rządu w jak najściślejszym stosunku do ich możliwości” [10 t. 2 s. 584]. Poza tym stwierdził: „Istnieje pewna stopa, poniżej której wydaje się niemożliwe obniżyć na jakiś dłuższy okres zwykłą płacę nawet najniższej kategorii pracy. Człowiek musi zawsze żyć ze swej pracy; jego płaca robocza musi mu co najmniej wystarczyć na utrzymanie. W większości wypadków musi ona być nawet nieco wyższa, w przeciwnym razie nie mógłby on stworzyć rodziny, a ród tych robotników wymarłby w pierwszym pokoleniu. Z tego powodu nawet najniższa kategoria zwykłych robotników powinna zawsze zarabiać co najmniej dwa razy tyle, ile potrzebuje na swoje własne utrzymanie, aby każdy był w stanie wychować dwoje dzieci” [10 t. 2. s. 87–88].

Do stosowania zasady sprawiedliwości opodatkowania przekonywał również J. S. Mill (również uznawany za liberała) pisząc, że „nie można żądać na cele publiczne na przykład 10% od dochodu człowieka zamożnego i od żyjącego w nędzy, gdyż wymagana ofiara od tego ostatniego byłaby nie tylko większa niż nałożona na pierwszego, lecz z nią całkowicie nieporównywalna, ponieważ pozbysza go środków zapewniających egzystencję”. Według niego podatkiem powinien być obciążony tylko przyrost dochodu służący dodatkowej konsumpcji, a mianowicie „podatek powinien być płacony od pewnego – zwolnionego z opodatkowania – ustalonego minimum, które jest konieczne dla zaopatrzenia się w to co potrzebne jest do życia i dla zachowania zdrowia oraz ochrony przeciw zwykłym cierpieniom cielesnym, lecz nie wystarcza na dogadzanie sobie” [9 t. 2 s. 586].

Rozważając kwestie dotyczące funkcji podatków, nie można pominąć następującego stwierdzenia J. M. Keynesa: „Państwo będzie musiało wywierać wpływ na kształtowanie się skłonności do konsumpcji, częściowo przez system podatkowy, częściowo za pomocą innych środków” [4 s. 345].

Stanowiska późniejszych badaczy także tę zasadę w pełni akceptują. Wyrazem tego jest chociażby funkcja dobrobytu społecznego Rawlsa, z której wynika,

że osoby o wysokich dochodach powinny w większym stopniu uczestniczyć w ponoszeniu kosztów dostarczania dóbr publicznych [11 s. 662].

Nawet szef MFW stwierdził 13.02.2001 roku na zgromadzeniu UNCTAD w Bangkoku: „Obecnie wiemy, że nie wystarczy cel powiększania bochenka. Sposób jego podziału jest równie ważny, jak dynamika rozwoju” (tę wypowiedź podaje się za T. Kowalikiem [6 s. 274]). Podobnego zdania jest Bank Światowy. Uważa, że interwencja państwa i działania egalitaryzujące mogą przyczynić się do przyspieszenia wzrostu gospodarczego.

Jasne i przekonujące w tej kwestii są też poglądy J. Stiglitz, który kierując się wnioskami wypływającymi z badań nad systemami gospodarki rynkowej, stwierdził m.in.: „Kraje Wschodniej Azji prowadzące politykę egalitarną uczyniły nieważną koncepcję automatycznej redukcji nierówności w wyniku rozwoju gospodarczego (słynna koncepcja *trickle down*)”. Opowiadając się za tą koncepcją „Simon Kuznets dowodził, że wzrost gospodarczy jest związany ze wzrostem nierówności, Artur Lewis uważał, że nierówności są konieczne, gdyż akumulacja kapitału jest sednem rozwoju. Ponieważ bogaci więcej oszczędzają niż biedni, wyższy poziom nierówności zwiększa oszczędności, a tym samym i wzrost gospodarczy. Gospodarki Wschodniej Azji pokazały, że wysoki stopień oszczędności może być zapewniony w egalitarnym otoczeniu i że akumulacja kapitału ludzkiego jest równie ważna – jeśli nie ważniejsza niż wzrost kapitału ludzkiego” (podaje się za T. Kowalikiem [6 s. 275]).

Powyższe stwierdzenie J. Stiglitz w tym opracowaniu podaje się także i dlatego, że w Polsce koncepcja *trickle down* jest wciąż żywa nie tylko w poglądach polskich liberałów dogmatycznych i dużej liczby polityków gospodarczych, ale i w praktyce (w realizowanej polityce gospodarczej państwa), w tym w obowiązujących i lansowanych systemach podatkowych. Wyrazem tego jest stosowanie w Polsce niezmiennie wysokich stawek podatkowych od najniższych dochodów (21%, 19% czy 18%) przy bardzo niskiej zerowej stawce, a także dość powszechne wysuwanie propozycji wprowadzenia w Polsce podatku liniowego od dochodów osób fizycznych, mimo że należymy do UE i systemy podatkowe krajów piętnastki unijnej są systemami progresywnymi, ponadto chroniącymi mieszkańców przed spadkiem do poziomu ubóstwa. Ta ochrona przed spadkiem do poziomu ubóstwa jest w krajach piętnastki unijnej wręcz regułą. Zasada ta jest zachowana nawet w podatku katastralnym w Niemczech, którego wstępny poziom jest ustalany w wysokości 0,5% wartości nieruchomości i następnie korygowany przy uwzględnieniu statusu materialnego podatnika (sytuacji jego gospodarstwa domowego).

Oceny systemów wynagrodzeń i opodatkowania pracy najemnej w krajach gospodarki rynkowej mają swoją długą historię. Badania koncentrowały się wokół różnych tez. Na szczególną uwagę zasługują wyniki badań M. Kaleckiego, który postawił jakże ważne dla wzrostu i rozwoju gospodarczego pytanie: co stanie się,

jeżeli kapitaliści podniosą swoją stopę zysku przez obniżkę płac? Wykazał, że doprowadzi to do zwielokrotnienia spadku dochodu narodowego [3].

Przedstawioną w opracowaniu funkcję społeczno-gospodarczą podatków od dochodów osób fizycznych (z pracy najemnej) można uznać za w pełni uzasadnioną, gdyż jest zgodna z zasadą sprawiedliwości obciążeń podatkowych i pozwala na budowę progresywnego systemu podatkowego, który obowiązuje we wszystkich rozwiniętych krajach gospodarki rynkowej, w tym w krajach piętnastki UE i OECD. Obecnie podatek liniowy obowiązuje tylko w niektórych krajach słabo rozwiniętych i dokonujących transformacji systemowej gospodarki, w dużej części metodą pierwotnej akumulacji kapitału i akceptowania XIX-wiecznych stosunków pracy w sektorze prywatnym. Dlatego też wzorem dla Polski, w zakresie rozwiązań dotyczących podatków od dochodów osób fizycznych, powinny być doświadczenia krajów rozwiniętych piętnastki UE i OECD.

W tych krajach dochody osób fizycznych podlegają opodatkowaniu podatkami centralnymi, lokalnymi (występują tzw. podatki regionalne) i dodatkowymi. Podatki regionalne występują w: Belgii, Danii, Finlandii, Hiszpanii, Szwecji i we Włoszech. Natomiast dodatkowe w: Austrii, Belgii, Danii, Finlandii, Francji, Luksemburgu, Niemczech i Szwecji. Poziom i struktura obciążeń dochodów osób fizycznych, z tytułu tych podatków, wykazują istotne różnice w krajach UE, gdyż na mocy traktatu z Maastricht z 1992 roku nie obowiązuje jednolity system fiskalny w krajach członkowskich UE.

Cechą charakterystyczną progresywnych systemów podatkowych rozwiniętych krajów OECD i piętnastki UE są rosnące stawki od wyższych dochodów, duże różnice pomiędzy maksymalnymi i minimalnymi stawkami oraz stosunkowo duża liczba progów podatkowych (np. w Luksemburgu 16). Stopy minimalne podatków kształtują się na poziomie od 5% w Grecji; 5,5% w Danii; 7,5% we Francji; 8% w Luksemburgu; 10% w Wielkiej Brytanii. Natomiast stopy maksymalne są najwyższe we Francji 52,8%; Belgii i Holandii 52%; Hiszpanii 48% i w Austrii 47%. Podawane w tabeli podatkowych poszczególnych krajów stopy maksymalne i minimalne są stawkami czysto teoretycznymi, gdyż rzeczywiście płacone podatki są obniżane o odliczenia kwot objętych stawką zerową i ulg podatkowych, zależnych od poziomu dochodów osiąganych przez poszczególne tzw. typy rodzin (uwzględnia się m.in. liczebność rodziny, liczbę osób, w tym dzieci, pozostających na utrzymaniu, wiek podatnika, wydatki związane z koniecznością poprawy zdrowia i opieki) [7 s. 245–260].

Porównując sytuację polskiego podatnika oraz krajów UE i OECD, w zakresie obciążeń podatkami, zauważa się, że stawki podatkowe w Polsce w grupie osób najniżej zarabiających należą do najwyższych. Ponadto różnią je, na niekorzyść polskiego podatnika o niskich dochodach, kwoty objęte stawką zerową oraz wręcz symboliczne ulgi i odliczenia.

Polski system podatkowy można określić jako sprzyjający bogatym i spychający osoby o niskich dochodach do poziomu ubóstwa. Obciążanie w Polsce podat-

kiem, w dodatku wysokim (po obniżce 18%), dochodów osób o wynagrodzeniach na poziomie płacy minimalnej (która stanowi zaledwie około 35% przeciętnej płacy w gospodarce kraju, a nie 68% jak to zaleca UE), starych, chorych i żyjących poniżej minimum socjalnego, a nierzadko nawet i na poziomie ubóstwa, nie powinno mieć miejsca. Nawet na Węgrzech płaca minimalna jest nieopodatkowana.

Polski system podatkowy pokazuje, że integracja Polski z UE przebiega bez konwergencji w poziomie życia. W związku z tym nasuwa się pytanie: jak długo polskie społeczeństwo będzie w stanie żyć z konstytucją hipokryzji?

W Polsce twórcy rozwiązań podatkowych od dochodów osób fizycznych nie chcą zauważyć, że z zawartych w Konstytucji RP praw wynikają istotne wskazówki do budowy systemu podatkowego od dochodów osób fizycznych. Wystarczy tu wymienić chociażby Art. 2 Konstytucji RP, który głosi: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawa, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”.

Z tego artykułu jasno wynika m.in., że tak istotny składnik optymalnego systemu podatkowego, jakim jest podatek od dochodów osób fizycznych, nie może być podatkiem liniowym, gdyż zaprzecza on zasadzie sprawiedliwości społecznej. Ponadto podatki nie mogą spychać do poziomu ubóstwa.

Uzasadniając funkcję podatku od dochodów osób fizycznych, zamiast podsumowania warto przypomnieć, wciąż aktualną, przestrożę Arystotelesa, który (ponad 300 lat p.n.e) stwierdził, że równie szkodliwe dla państwa jest występowanie nadmiaru bogatych i rzesz biednych, gdyż wyzwała to niekorzystne zjawiska: pierwsi coraz bardziej konsekwentnie dążą do władzy, drudzy z braku innych możliwości dążą do zdobycia ich pieniędzy. Konsekwencje zależą od tego, jaki jest zakres zjawiska.

Wypada też dodać, że aby realizować w praktyce zrównoważony wzrost gospodarczy i podstawowy cel procesu gospodarowania, jakim jest zapewnienie stałego wzrostu poziomu życia ogółu mieszkańców kraju, jest niezbędne nie dzielenie, ale jednoczenie społeczeństwa wokół realizacji tego celu oraz stałe poszukiwanie możliwości realizowania w praktyce rozwiązań najlepszych dla społeczeństwa, a nie tylko dla elit.

4. Podsumowanie – wnioski końcowe

1. Niezbędne jest wdrożenie w Polsce systemu podatkowego sprzyjającego wzrostowi dobrobytu społecznego, a nie wyłącznie wzrostowi poziomu życia elit.
2. W celu wdrożenia optymalnego systemu podatkowego niezbędne jest stworzenie odpowiednich uwarunkowań wewnętrznych, zapewniających jasność, przejrzystość i pełną kontrolę społeczną budżetu.

3. Polski system podatkowy powinien pełnić wyznaczone mu odpowiednie funkcje społeczno-gospodarcze. Oznacza to, że powinny w nim tkwić rozwiązania pobudzające zrównoważony wzrost gospodarczy, przekładający się na wzrost poziomu życia ogółu mieszkańców, rozwiązania zapewniające sprawiedliwy rozkład ciężarów podatkowych, tzn. zgodnie z zasadą zdolności płatniczej i niespychania do poziomu ubóstwa.
4. Optymalny system podatkowy, w części dotyczącej podatków bezpośrednich od dochodów osobistych ludności, powinien stanowić zbiór podatków progresywnych. Lansowana w Polsce koncepcja podatku liniowego, z uwagi na niezgodność z zasadą sprawiedliwości społecznej i wyznaczone optymalnemu systemowi podatkowemu funkcje społeczno-gospodarcze, powinna być odrzucona.

Literatura

- [1] Bratkowski S., *O barierach rozwoju, marnotrawstwie i etyce służby publicznej*, ref. na VIII Kongres Ekonomistów Polskich, 29–30 listopada Warszawa 2007.
- [2] Kalecki M., *Polityczne aspekty pełnego zatrudnienia*, *Dziela*, t. 1, PWE, Warszawa 1979.
- [3] Kalecki M., *Kapitalizm, koniunktura i zatrudnienie*, *Dziela*, t. 1, PWE, Warszawa 1979.
- [4] Keynes J. M., *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, PWE, Warszawa 2003.
- [5] Kieżun W., *Zarządzanie publiczne w Ludowej Republice Chin jako model dynamicznego rozwoju społeczno-ekonomicznego*, ref. na VIII Kongres Ekonomistów Polskich, 28–29 listopada Warszawa 2007.
- [6] Kowalik T., *Systemy gospodarcze. Efekty i defekty reform i zmian ustrojowych*, Fundacja Innowacja i Wyższa Szkoła Społeczno-Ekonomiczna, Warszawa 2005.
- [7] Księżyk M., *Ocena opodatkowania dochodów osób fizycznych w Polsce i w krajach OECD, ze szczególnym uwzględnieniem krajów Unii Europejskiej*, w: D. Fatuła (red.), *Zarządzanie procesami rynkowymi*, Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne sp. z o.o. – Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2005.
- [8] Mill J. S., *Zasady ekonomii politycznej*, t. 2, PWE, Warszawa 1966.
- [9] Smith A., *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, PWN, Warszawa 1954.
- [10] Stiglitz J. E., *Ekonomia sektora publicznego*, Wyd. Nauk. PWN, Warszawa 2004.
- [11] Stiglitz J. E., *Wizja sprawiedliwej globalizacji. Propozycje usprawnień*, Wyd. Nauk. PWN, Warszawa 2007.