

Marianna Księżyk\*

## **Założenia optymalnego jednolitego systemu podatkowego w krajach Unii Europejskiej**

---

### **1. Wprowadzenie**

W traktacie ustanawiającym konstytucję dla Europy (2004) oraz Traktacie Lizbońskim (2007) stwierdza się m.in., że UE ustanawia rynek wewnętrzny. Działa na rzecz trwałego rozwoju Europy, którego podstawą jest zrównoważony wzrost gospodarczy oraz społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności, zmierzająca do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego. Ze sformułowań tych traktatów wyraźnie wynika, że zasady efektywności i sprawiedliwości społecznej nie mogą być traktowane oddzielnie tylko łącznie.

Realizacji tych podstawowych celów Wspólnoty nie sprzyja istnienie w krajach członkowskich niestabilnych i zróżnicowanych systemów podatkowych, gdyż wywołuje to coraz ostrzejszą konkurencję podatkową, nie tylko między producentami, ale i między państwami, w zakresie udzielania specjalnych przywilejów, w obawie, że jeśli nie zaoferują zachęcających podatków, subsydiów i innych szczególnych warunków, wolny rynek globalny znajdzie inną lokalizację. Dodatkowo silną presję na równanie w dół, w zakresie obciążeń podatkowych, wywierają „oazy podatkowe”.

Sytuacja ta wywołuje potrzebę pełnej harmonizacji systemów podatkowych krajów UE (podatków pośrednich i bezpośrednich od dochodów przedsiębiorstw i osób fizycznych), gdyż tylko pełna harmonizacja może służyć zapewnieniu prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego Unii i przeciwdziałać zniekształ-

---

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

ceniom warunków konkurencji, nie tylko w odniesieniu do rynków dóbr i usług, ale i czynników produkcji, w tym tak istotnego czynnika jak praca.

Poza tym pełna harmonizacja systemów podatkowych krajów Wspólnoty stanowiłaby swoisty czynnik przeciwdziałający integracji władzy politycznej i ekonomicznej w rękach kapitału i utrwalaniu się dogmatycznego liberalizmu gospodarczego, sprzyjającego – w poszukiwaniu tanich czynników produkcji – nowej kolonizacji słabych gospodarczo krajów.

Proces harmonizacji systemów podatkowych krajów UE powinien zakończyć się wdrożeniem w krajach Wspólnoty jednolitego optymalnego systemu podatkowego, przez który rozumie się „zbiór podatków maksymalizujący dobrobyt społeczny” [17, s. 662], a tym samym sprzyjający osiągnięciu zrównoważonego wzrostu gospodarczego przekładającego się na wzrost poziomu życia ogółu mieszkańców.

Wdrożenie optymalnego systemu podatkowego jest niewątpliwie pożądane w krajach UE, gdyż rośnie pauperyzacja społeczeństwa i rozpiętości dochodów, nie tylko w krajach bogatych Wspólnoty, ale i biednych. Zjawisko to występuje też w Polsce, która do roku 1990 była krajem egalitarnym, a obecnie już ponad 60% społeczeństwa nie osiąga dochodów na poziomie minimum socjalnego i występują jedne z największych zróżnicowań dochodów w UE (Polska zajmuje pod tym względem drugie miejsce po Portugalii). „Bogaci Polacy dorównują zamożnością elitom finansowym na Zachodzie, a społeczności należące do średniozamożnych lub ubogich (bezrobotni i tzw. biedni pracujący oraz ich rodziny) mają zdecydowanie gorszą sytuację w porównaniu z ich odpowiednikami w większości krajów Wspólnoty” [14, s. 9]. „Prezesi i ich zastępcy w spółkach giełdowych tylko w kryzysowym 2008 roku pobrali wynagrodzenie w sumie o 90 mln. zł większe niż rok wcześniej. (...) Według rankingu gazety „Parkiet” menedżerowie z pierwszej dwudziestki najlepiej zarabiających zainkasowali od 3,3 mln zł do 7,7 mln złotych rocznie. Nawet w 2008 roku (kryzysowym) zarobki menedżerów wzrosły o 13%, choć zyski ich firm zmalały o 40%. Wśród dwunastu najlepiej uposażonych prezesów i zastępców co trzeci zarządza firmą przynoszącą straty” [13, s. 16].

Uznając, że wdrożenie optymalnego jednolitego systemu podatkowego w krajach UE sprzyja wypracowywaniu długookresowej wspólnej polityki społeczno-gospodarczej i realizacji celów Unii, w opracowaniu przedstawia się założenia tego systemu, a mianowicie: ogólną metodykę ustalania optymalnego jednolitego systemu podatkowego krajów UE, społeczno-gospodarcze funkcje, podstawowe zasady i stopy podatkowe tzw. ekonomicznie dobrych podatków w przypadku dwóch podstawowych składników optymalnego systemu podatkowego, którymi są: podatki od dochodów przedsiębiorstw i dochodów osób fizycznych.

## 2. Ogólne założenia metodyki ustalania optymalnego jednolitego systemu podatkowego krajów UE

Opracowując założenia metodyki ustalania podatków od dochodów przedsiębiorstw i dochodów osób fizycznych, jako składników jednolitego optymalnego systemu podatkowego krajów UE, stanowiącego zbiór podatków maksymalizujący dobrobyt społeczny, przede wszystkim należy ustalić, kto pobiera podatek i kto decyduje o tym na co się go przeznacza.

Kierując się w rozstrzygnięciu tych kwestii efektywnością ekonomiczno-społeczną systemu podatkowego, zapewnieniem przejrzystości budżetu państwa i publicznej jego kontroli, uznaje się za słuszne pobieranie podatku przez tego, kto ponosi wydatki finansowane z przychodów podatkowych.

To stanowisko prezentował już długoletni minister finansów cesarza Austro-Węgier (Polak) L. Biliński, pokazując w swoim podręczniku skarbowości (z 1786 roku) pozytywne doświadczenia Anglii „gdzie od wieków hrabstwa przekazywały z podatków władzom centralnym tyle, ile trzeba na realizację ich zadań” [2, s. 340].

Mimo pozytywnych doświadczeń, ten stary system angielski nie utrzymał się w krajach UE. Zastąpił go, w większości krajów UE (w tym w Polsce), nieefektywny, marnotrawny i niezapewniający przejrzystości budżetu oraz publicznej jego kontroli, system kontynentalny (francuski), w którym w gestii centralnej administracji znajduje się aż 97% wpływów podatkowych i traci się (z tych wpływów) 10%–15% na koszty przekazywania ich do różnych szczebli gospodarki. Z krajów UE jedynie w krajach skandynawskich i Niemczech nie obowiązuje system kontynentalny (francuski), a mianowicie w Niemczech landy przejmują bezpośrednio sporą część wpływów podatkowych, zaś w Szwecji państwo pobiera tylko podatek od kapitału, natomiast podatek dochodowy z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej i z pracy najemnej wyznaczają i bezpośrednio pobierają samorządy lokalne [2, s. 340].

Porównując obowiązujące w krajach UE systemy podatkowe, można stwierdzić, że jest celowe wprowadzenie we wszystkich krajach UE systemu skandynawskiego, gdyż w przeciwieństwie do obowiązującego systemu kontynentalnego (francuskiego) jest on efektywny, niemarnotrawny, zapewnia przejrzystość budżetu państwa i publiczną jego kontrolę.

Dodatkowym skutkiem wdrożenia skandynawskiego systemu podatkowego byłoby ograniczenie zatrudnienia w administracji centralnej. W celu zobrazowania tego problemu wystarczy chociażby przypomnieć, że w kancelarii prezydenta RP J. Mościckiego było zatrudnionych 60 osób (40 w kancelarii cywilnej i 20 w wojskowej), mimo że był on uprawniony do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, w kancelarii W. Jaruzelskiego 51, w kancelarii A. Kwaśniewskiego 460 osób,

a w kancelarii L. Kaczyńskiego aż 986 osób. Nawet w kancelarii premiera jest zatrudnionych około 1000 osób [2].

Na ten niezwykle istotny problem, którym jest poziom zatrudnienia w administracji państwa, zwracają uwagę ekonomiści krajów UE. Na przykład M. Otte stwierdza, na podstawie przeprowadzonych w administracji państwa badań, że zatrudnienie w urzędach w Niemczech można zredukować, bez żadnych negatywnych konsekwencji nawet o 50%–70%, zaś pozostali urzędnicy powinni być specjalistami najwyższej klasy, koncentrować się na zadaniach ściśle państwowych i posiadać zakaz czerpania dodatkowych dochodów ze sfery gospodarczej, co m.in. oznacza, że nie powinni być członkami rad nadzorczych [12, s. 236].

Nadmierne zatrudnienie w administracji państwa wskazuje na potrzebę kompleksowej analizy kosztów utrzymania administracji publicznej, gdyż tam tkwią potencjalne duże środki pieniężne, które można przeznaczyć na inwestycje pod tak zwane przyszłe dochody, w tym przede wszystkim na badania naukowe i inwestycje w kapitał ludzki. Takie inwestycje są niezwykle pożądane w Polsce, gdyż mogłyby one chronić przed utrwalaniem się gospodarki zależnej, skazującej kraj na rolę poddostawcy.

Utrzymywanie relatywnie dużych (do pełnionych przez państwo na rzecz społeczeństwa funkcji) wydatków na administrację centralną wywołuje stałą presję na zwiększenie wpływów podatkowych do budżetu państwa i tworzy niekorzystne uwarunkowania, jeżeli chodzi o wdrożenie optymalnego systemu podatkowego i ustalanie podatków zgodnie z założeniami systemu skandynawskiego.

Poza tym zastąpienie kontynentalnego systemu podatkowego (francuskiego) skandynawskim umożliwiłoby wdrożenie, z pozytywnym skutkiem, budżetu zadaniowego w krajach UE. Wprowadzie Ministerstwo Finansów RP (wzorem wielu krajów UE) podjęło próbę budowy takiego budżetu, wyznaczając zadania poszczególnym resortom i funduszom na ich realizację [15], jednak w warunkach obowiązywania kontynentalnego (francuskiego) systemu podatkowego trudno oczekiwać, że zapewni się tą drogą przejrzystość budżetu i publiczną jego kontrolę.

Z powyższych rozważań wynika, że optymalny jednolity system podatkowy krajów UE, którego podstawowymi składnikami są podatki pośrednie (VAT, akcyza, cło) oraz podatki bezpośrednie od dochodów przedsiębiorstw i dochodów osób fizycznych, to zbiór podatków maksymalizujący dobrobyt społeczny, ustalonych zgodnie z podstawowymi założeniami starego systemu angielskiego czy też obecnego skandynawskiego (obowiązującego w Szwecji).

Aby optymalny system podatkowy stanowił zbiór podatków maksymalizujący dobrobyt społeczny, powinny w nim tkwić rozwiązania pobudzające wzrost gospodarczy i osiąganie zrównoważonego wzrostu gospodarczego, zapewniające wzrost poziomu życia ogółu mieszkańców Unii, sprawiedliwy rozkład ciężarów podatkowych, a tym samym sprzyjające eliminacji najważniejszych wad systemu

kapitalistycznego, którymi są „niezdolność do realizowania pełnego zatrudnienia oraz dowolny i niesprawiedliwy podział bogactwa i dochodów” [4, s. 351].

Realizacja tych założeń wymaga ujednoczenia nie tylko metodyki ustalania podatków pośrednich i bezpośrednich, ale i poziomu stawek podatkowych, gdyż swobodny przepływ dóbr i usług pomiędzy krajami Unii wzmagają konkurencję, która jest zniekształcona przez stosowanie różnych stawek podatkowych w różnych krajach UE.

Dotychczas w ramach UE podjęto jedynie harmonizację podatków pośrednich, jednak nie ujednoczono nie tylko stawek obniżonych, ulgowych i zredukowanych, ale nawet stawek podstawowych, co odbija się na konkurencyjności produktów i usług dla konsumentów, w zależności od kraju ich wytworzenia.

Opracowując założenia optymalnego jednolitego systemu podatkowego krajów UE, w warunkach niedokonania harmonizacji podatków bezpośrednich od dochodów przedsiębiorstw i dochodów osób fizycznych, niezbędne jest wyznaczenie podatków od dochodów przedsiębiorstw i dochodów osób fizycznych (z pracy) odpowiednich społeczno-gospodarczym funkcjom, gdyż te rodzaje podatków mają istotny wpływ na tworzenie miejsc pracy, kształtowanie popytu na dobra zaspokajające potrzeby oraz na poziom życia osób pracujących, a tym samym realizację podstawowych celów Unii (którymi są dobrobyt, pokój, demokracja i prawa człowieka).

### **3. Społeczno-gospodarcze funkcje podatków od dochodów przedsiębiorstw wytwarzających dobra rynkowe**

Ponieważ przez optymalny jednolity system podatkowy krajów UE rozumie się zbiór podatków maksymalizujący dobrobyt społeczny, to społeczno-gospodarczą funkcją podatków od dochodów przedsiębiorstw powinno być stymulowanie zrównoważonego wzrostu gospodarczego, przekładającego się na wzrost poziomu życia ogółu mieszkańców, przez pobudzanie inwestycji i zatrudnienia.

Na potrzebę pobudzania inwestycji i zatrudnienia zwracał już uwagę M. Kalecki, który uważał, że najlepszą metodą stymulowania inwestycji jest zmodyfikowany podatek dochodowy, czyli ulgi inwestycyjne. Stanowisko to uzasadniał, pisząc: „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 na przykład udzielane przez potrącenie, z podlegających opodatkowaniu zysków, pełnej wartości nowej inwestycji lub jakiejś ich części. (...) Jeżeli te

inwestycje przewyższają dochód podlegający opodatkowaniu, to różnicę należy przenieść do potrącenia w następnych latach” [3, 275–276 i 375].

Tę koncepcję M. Kaleckiego poparł M.J. Keynes, pisząc do niego m.in.: „Bardzo mi się podoba Pańska koncepcja zmodyfikowanego podatku dochodowego” [3, s. 572].

Propozycje te były i są nadal wykorzystywane w praktyce (ich charakterystyka i analiza m.in. w [8]). Znajdują one wyraz w szybkiej amortyzacji, zwolnieniach podatkowych i subsydiach. Powinno się je nadal wykorzystywać w krajach UE, w charakterze stymulatorów wzrostu gospodarczego, rozwoju nowoczesnych struktur i rodzajów produkcji, wprowadzając przy tym jednakowe zasady dla wszystkich podmiotów, niezależnie od formy własności i miejsca pochodzenia kapitału.

Dotychczasowe doświadczenia nowych krajów UE, w tym zakresie, nie są zadowalające. Wykazują to analizy bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Z tych analiz wynika, że kraje Europy Środkowo-Wschodniej, w tym Polska, zabiegając o BIZ, nie zadbały (wzorem np. Chin) o skierowanie tych inwestycji do społecznie pożądanych struktur i rodzajów produkcji i zainwestowanie zysków (z tych inwestycji) w kraju zamiast wywożenia ich za granicę. Ponadto podejmując transformację gospodarki, sprzedały banki kapitałowi zagranicznemu (np. w Polsce w ponad 80%) i nie stworzyły, w przeciwieństwie np. do Chin, gdzie jest utrudniony dostęp do inwestycji portfelowych, żadnych barier przed napływem kapitału spekulacyjnego, co jest szczególnie niebezpieczne w okresie kryzysu.

Dodatkowym, wręcz kardynalnym błędem polskiej i innych krajów Europy Środkowo-Wschodniej pro rynkowej transformacji gospodarki był brak jednolitych, dla inwestorów krajowych i zagranicznych, jasno określonych zasad inwestowania oraz nieprzywiązywanie wagi do roli kapitału narodowego w rozwoju społeczno-gospodarczym kraju. Kapitał zagraniczny mógł nabywać po zaniżonej cenie, w ramach prywatyzacji, funkcjonujące polskie przedsiębiorstwa i korzystać, w przeciwieństwie do krajowego, z wieloletnich zwolnień podatkowych (najczęściej pięcioletnich), i to w dodatku nawet wtedy, gdy nie inwestował w rozwój nabytego przedsiębiorstwa, ograniczał zatrudnienie i w końcu doprowadzał je do upadłości. Skutkiem tego w nowych krajach UE zlikwidowano wiele przedsiębiorstw, w ich miejsce nie powstały nowe, zdolne wchłonąć nadwyżkę siły roboczej (dokładną analizę przebiegu prywatyzacji w Polsce przedstawił J. Tittenbrun [8]).

Występowanie obecnie w większości krajów UE wysokiego bezrobocia oraz konieczność eliminacji systemowych źródeł obecnego kryzysu gospodarczego, będącego fundamentalnym kryzysem liberalnego kapitalizmu (m.in. W. Szymański [19], T. Kowalik [5], P. Krugman [7]) niewątpliwie skłania do podjęcia wspólnych w ramach UE działań prowadzących do wprowadzenia odpowiednich bodźców podatkowych, w celu zachęcenia do inwestycji (wytwarzających odpowiednie dobra rynkowe) i tworzenia miejsc pracy.

Nie mniej ważnym (jak podatek od dochodów przedsiębiorstw) składnikiem optymalnego systemu podatkowego jest podatek od dochodów osób fizycznych, pochodzących z pracy i produkcji dóbr.

#### **4. Społeczno-gospodarcza funkcja podatków od dochodów osób fizycznych**

Opracowując założenia optymalnego systemu podatkowego krajów UE, trzeba mieć na uwadze, że w systemie podatkowym dotyczącym opodatkowania dochodów osób fizycznych, pochodzących z pracy i produkcji dóbr, powinny znaleźć się rozwiązania zapewniające sprawiedliwy rozkład ciężarów podatkowych oraz eliminujące niesprawiedliwy podział bogactwa i dochodów, co wymaga wyznaczenia podatkom od dochodów osób fizycznych następującej społeczno-gospodarczej funkcji, a mianowicie: funkcją podatków od dochodów osób fizycznych jest ochrona dochodów z pracy przed ich spadkiem poniżej poziomu płacy godziwej, przez którą rozumie się, zgodnie z ustaleniami Komitetu Ekspertów Rady Europy, 68% przeciętnej płacy w gospodarce kraju oraz zapewnienie ich relatywnego wzrostu do wzrostu wydajności i produktywności pracy, 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, uczestniczenia społeczeństwa w efektach wzrostu gospodarczym, bo: „Gdy całe społeczeństwo nie uczestniczy we wzroście gospodarczym, to nie jest to żaden rozwój, gdyż nie przeciętny dochód na głowę ma znaczenie w kontekście rozwoju, ale ogólna stopa życiowa. Rozwój oznacza przekształcenie życia ludzi a nie tylko gospodarki” [18, s. 63–64].

Do stosowania w praktyce zasady sprawiedliwości obciążeń podatkowych przekonywali już pierwsi liberałowie, a mianowicie już A. Smith, w swoim dziele z 1776 roku, napisał: „Poddani każdego państwa powinni przyczyniać się do utrzymania rządu w jak najściślejszym stosunku do ich możliwości (...) 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” [16, s. 87–88].

Analogiczne jak A. Smith stanowisko, w kwestii obciążeń podatkowych, prezentował J.S. Mill, pisząc: „Nie można żądać na cele publiczne 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 pozbywa go środków zapewniających egzystencję. (...) 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” [10, s. 586].

Natomiast W. Petty (1623–1687), uznawany za ojca ekonomii i prekursora szkoły klasycznej, opowiadał się za obciążaniem podatkami wydatków konsumpcyjnych a nie dochodów (niektórzy współcześni ekonomiści, a nawet OECD, to rozwiązanie uważają za docelowe). Poza tym W. Petty, mimo że był liberałem, głosił potrzebę dotowania najuboższych obywateli, jeżeli państwo nie potrafi zapewnić im pracy [9, s. 83–84].

Późniejsi badacze zasadę sprawiedliwości również w pełni akceptują. Wyrazem tego jest m.in. funkcja dobrobytu społecznego Rawlsa, z której wynika, że osoby o wysokich dochodach powinny w większym stopniu uczestniczyć w ponoszeniu kosztów dostarczania dóbr publicznych [17, s. 662].

Podobnego zdania jest MFW oraz BŚ. Zarządzający tymi instytucjami zgodnie stwierdzają, że nie tylko wielkość wytworzonego produktu jest ważna, ale i sposób jego podziału. Ponadto uważają, że interwencja państwa i działania egalitaryzujące mogą przyczynić się do zwiększenia wzrostu gospodarczego i rozwoju (stanowiska przedstawicieli tych instytucji prezentuje J.E. Stiglitz [17] i [18]).

Ocena stanu teorii w zakresie kształtowania systemów wynagrodzeń oraz badania empiryczne wykazują, że ochrona wynagrodzeń pracowników najemnych w krajach gospodarki rynkowej jest wręcz niezbędna, gdyż na rynku pracy nie działa konkurencja doskonała, o czym już wiedział A. Smith [16, t. 2, s. 386–387], a czego obecni polscy menedżerowie i organizacje pracodawców nie wiedzą, argumentując na rzecz w pełni elastycznego rynku pracy i wprowadzenia podatku liniowego od dochodów osób fizycznych.

Wprowadzenie w Polsce podatku liniowego od dochodów osób fizycznych byłoby wyrazem całkowitego zignorowania zasady sprawiedliwości obciążeń podatkowych, która obowiązuje w systemach podatkowych krajów 15. UE i rozwiniętych krajów OECD.

Wypada w tym miejscu dodać, że obecnie Polska posiada jeden z najbardziej niesprawiedliwych systemów podatkowych, sprzyjający bogatym, co pokazuje analiza podatków od dochodów osób fizycznych w Polsce na tle krajów UE i OECD.

Z analizy tej wynika, że w krajach 15. UE i krajach rozwiniętych OECD podatki od dochodów osobistych są progresywne, z rosnącymi stawkami dla wyższych



dochodów, przy wysokich dochodach objętych stawką zerową i niskich stopach dla niskich dochodów. Na przykład w Danii podatek od najwyższych dochodów wynosi aż 60%. Podobnie jest w Niemczech, Francji i innych krajach rozwiniętych (47%, 53%). Stawki podatkowe w krajach rozwiniętych UE i OECD, ulgi i zwolnienia z podatków są ustalone, jak to pokazuje analiza stóp podatkowych, z myślą o zachowaniu bezpieczeństwa socjalnego obywateli i nie spychaniu ich do sfery ubóstwa. Natomiast w Polsce kwota wolna od podatku ma wręcz symboliczne znaczenie. Poza tym w Polsce stopa podatkowa od niskich dochodów jest bardzo wysoka (18%), w relacji do rzeczywiście płaconych podatków w krajach rozwiniętych, a stopa podatkowa od wysokich dochodów niska (32%). Ponadto w krajach rozwiniętych występuje większa liczba progów podatkowych niż w Polsce (np. w Luksemburgu aż 10, a było ich nawet 16). Należy też zauważyć, że podawane w tabelach podatkowych poszczególnych krajów stawki minimalne i maksymalne są czysto teoretyczne, gdyż występują korekty z powodu różnych ulg podatkowych (np. z powodu liczby osób w rodzinie, liczby dzieci pozostających na utrzymaniu, wieku podatnika, wydatków poniesionych na poprawę zdrowia i opiekę). Występują też wysokie odliczenia kwot objętych zerową stawką podatku (nawet około 12 000 euro rocznie), co powoduje, że podatki od niskich dochodów są bardzo niskie.

Z analizy systemów podatkowych wynika, że obecny polski system podatkowy, ze stawkami 18% i 32%, w szczególności w przeciwieństwie do systemów 15. UE, nie chroni przed spadkiem do poziomu ubóstwa, a wprost przeciwnie, gdyż nawet płaca minimalna, stanowiąca zaledwie ok. 35% płacy przeciętnej w gospodarce kraju jest opodatkowana, a nawet na Węgrzech nie jest [22].

Mając na uwadze potrzebę stymulowania popytu w warunkach kryzysu ekonomicznego, obserwuje się, że obecnie kraje rozwinięte obniżają podatki od niskich i średnich dochodów i podwyższają od najwyższych dochodów. Na przykład we Francji, gdzie obecnie obowiązuje pięć progów podatkowych, najniższe dochody wynoszące do 5514 euro rocznie zwolniono z podatków, dochody do 10 846 euro obciążono podatkiem zaledwie w wysokości 5,5%, a już dla następnego progu dochodowego w wysokości 24 431 euro podniesiono stawkę do 14% [11].

Analiza podatków od dochodów osób fizycznych wykazuje, że integracja Polski z UE przebiega bez konwergencji w poziomie życia. Ponadto obowiązujące w Polsce rozwiązania podatkowe dotyczące dochodów osób fizycznych, z racji, że są niezgodne z zasadą sprawiedliwości, są niezgodne z Konstytucją RP, gdyż Art. 2 głosi: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawa, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej” [24].

Mając na uwadze realizację podstawowych celów UE, z których wynika nie tylko potrzeba integracji ale i budowania podstaw nowoczesnego egalitarnego społeczeństwa, istnieje konieczność wprowadzenia w krajach UE jednolitego po-

datku od dochodów osób fizycznych, stanowiącego spójny składnik optymalnego systemu podatkowego. Konieczność tę dodatkowo uzasadniają badania empiryczne, z których wynika, że: „Polityka [obecnie stosowana – M.K.] niskich płac dla pracowników najemnych i wysokich wynagrodzeń dla menedżerów powoduje, że w takich gospodarkach jest większa niż w gospodarkach egalitarnych niestabilność wydatków konsumpcyjnych, co czyni te gospodarki bardziej wrażliwymi na wahania koniunktury światowej” [6, s. 16].

Poza tym badania pokazują, że silna koncentracja dochodów i majątku oraz dalszy postępujący wzrost ich rozpiętości to przyczyny niestabilności i krachów na rynkach finansowych, gdyż – jak to słusznie stwierdza M. Otte – ludzie osiągający wręcz olbrzymie dochody, nie mając szans na skonsumowanie ich, zwiększają aktywność inwestycyjną w spekulacyjne lokaty finansowe i luksusową konsumpcję, które podlegają o wiele silniejszym wahanom niż konsumpcja dóbr rynkowych przeciętnych rodzin [12, s. 137].

Z powyższej oceny stanu teorii i badań empirycznych dotyczących podatków od dochodów osób fizycznych wynika, że przedstawiona w opracowaniu społeczno-gospodarcza funkcja podatków od dochodów osób fizycznych jest zgodna z zasadą sprawiedliwości obciążeń podatkowych i jest celowe wprowadzenie we wszystkich krajach UE progresywnego systemu podatkowego.

Ponadto w obecnej sytuacji kryzysu, gdy rośnie liczba biednych pracujących, płace realne pracowników spadają, nawet w krajach bogatych, a wynagrodzenia menedżerów rosną niezależnie od zysków firm, którymi zarządzają, UE powinna wdrożyć jednolity optymalny system podatkowy, spełniający wyznaczone mu społeczno-gospodarcze funkcje, a także wypracować nowy prawny mandat korporacji i takiego nadzoru nad nimi, by respektowały nie tylko interesy właścicieli kapitału i zarządzających, ale odpowiednio rozumiany interes pracowników (chodzi tu o wymuszenie wdrożenia odpowiednich systemów wynagrodzeń, zgodnych z zasadami zarówno efektywności, jak i sprawiedliwości społecznej) i interes publiczny.

## **5. Założenia optymalnego jednolitego systemu podatkowego dotyczące stawek podatkowych**

Harmonizacja systemów podatkowych krajów UE powinna być pełna, czyli dotyczyć podatków pośrednich i bezpośrednich, w zakresie metod ich ustalania i poziomów stawek podatkowych. Końcowym jej efektem powinno być wprowadzenie optymalnego jednolitego systemu podatkowego w krajach UE, stanowiącego zbiór podatków maksymalizujący dobrobyt społeczny, co w praktyce oznaczałoby, że poszczególne rodzaje podatków są zdolne do pełnienia wyznaczonych im

społeczno-gospodarczych funkcji. Realizacja tego założenia jest bezpośrednio zależna od metodyki ustalania podatków i poziomu stawek podatkowych.

Ustalając stawki podatkowe poszczególnych rodzajów podatków, jako składników optymalnego jednolitego systemu podatkowego, należy nie tylko kierować się, znanymi od dawna, podstawowymi zasadami, tzw. ekonomicznie dobrych podatków (którymi są: neutralność podatków wobec konkurencji, skuteczność w zapewnieniu odpowiednich wpływów do budżetu, łatwość procedury administracyjnej i względna sprawiedliwość obciążeń podatkowych), ale i zapewnić zdolność poszczególnych rodzajów podatków do pełnienia wyznaczonych im społeczno-gospodarczych funkcji.

Ponieważ w prezentowanych w niniejszym opracowaniu założeniach optymalnego jednolitego systemu podatkowego przyjęto, że podstawowymi składnikami tego systemu są podatki od dochodów przedsiębiorstw i dochodów osób fizycznych, założenia poziomu stawek podaje się dla tych dwóch rodzajów podatków.

Aby podatki od dochodów przedsiębiorstw, wytwarzających dobra rynkowe, pełniły wyznaczoną im w optymalnym systemie podatkowym funkcję, powinny być ustalane następująco: zysk brutto stanowiący różnicę między wartością uzyskaną ze sprzedaży wyrobów powinien być we wszystkich krajach UE opodatkowany jednakową stawką podatkową, niezależnie od kraju pochodzenia kapitału zainwestowanego w przedsiębiorstwie. Stawka podstawowa powinna być traktowana jako wyjściowa i podlegać odpowiednim korektom, czyli powinna być obniżana o kwoty odpowiednich (preferowanych) inwestycji, a mianowicie inwestycji w badania naukowe, wdrażanie innowacji, tworzenie dodatkowych miejsc pracy. Jednakowe kryteria, w tym zakresie, powinny obowiązywać we wszystkich krajach Wspólnoty. Ponadto stawki podstawowe podatków od dochodów przedsiębiorstw powinny być zróżnicowane dla różnych rodzajów produkcji, kierować należy się przy tym podstawowym założeniem systemu podatkowego, a mianowicie maksymalizacją dobrobytu społecznego. Szczegółowe propozycje różnych wariantów rozwiązań powinny być, przed wprowadzeniem, przetestowane na konkretnych danych empirycznych. Wdrożone powinny być te rozwiązania, które zapewniają optymalną alokację zasobów, oznaczającą, że konsumenci otrzymają niezbędne do zaspokojenia potrzeb społecznych dobra przy możliwie najniższym koszcie i zapewnieniu najwyższej stopy wzrostu.

Podatek od dochodów osób fizycznych, jak to wynika z założeń optymalnego jednolitego systemu podatkowego i wyznaczonej mu funkcji, powinna cechować dbałość o utrzymanie odpowiedniego poziomu życia mieszkańców Wspólnoty i zachowanie ich bezpieczeństwa socjalnego. Uzasadnia to wprowadzenie progresywnego, a nie liniowego, podatku od dochodów osób fizycznych (z pracy), ze stawką zerową kształtującą się na poziomie płacy godziwej (wynoszącej 68% przeciętnej płacy w gospodarce kraju), rosnącymi stawkami od wyższych docho-

dów oraz stosunkowo dużą liczbą progów podatkowych i wysokimi stawkami od wysokich dochodów (nie niższymi niż 50% od najwyższych dochodów). Takie rozwiązania zapewniłyby sprawiedliwy rozkład ciężarów podatkowych i niespychanie do poziomu ubóstwa.

Ustalając poziom stawek podatkowych od odpowiednich dochodów, należałoby wykorzystać dotychczasowe doświadczenia krajów rozwiniętych, głównie rozwiązania skandynawskie, w których występują ulgi podatkowe, zależne od poziomu dochodów osiągniętych przez tzw. typy rodzin (m.in. liczebność rodziny, w tym dzieci pozostających na utrzymaniu, wiek podatnika, wydatki związane z koniecznością poprawy zdrowia i opieki). System skandynawski jest szczególnie pożądany w nowych krajach UE, gdyż chroniłby tzw. biednych pracujących.

## 6. Podsumowanie

Wyniki przeprowadzonych badań wykazują, że w systemach podatkowych krajów UE powinny tkwić rozwiązania stymulujące zrównoważony wzrost gospodarczy, zapewniające jasność, przejrzystość i pełną kontrolę społeczną budżetu, dbałość o utrzymanie odpowiedniego poziomu życia mieszkańców Wspólnoty i zachowanie ich bezpieczeństwa socjalnego, a także zapewniające sprawiedliwy rozkład ciężarów podatkowych.

Aby zrealizować to założenie, niezbędne jest wdrożenie w krajach UE jednolitego optymalnego systemu podatkowego, stanowiącego zbiór podatków maksymalizujący dobrobyt społeczny.

Istotnymi składnikami tego systemu, w obecnych uwarunkowaniach procesów gospodarowania, są podatki od dochodów przedsiębiorstw i dochodów osób fizycznych, zdolne pełnić wyznaczone im społeczno-gospodarcze funkcje.

Przy założeniu, że optymalny system podatkowy to zbiór podatków maksymalizujący dobrobyt społeczny, funkcją podatków od dochodów przedsiębiorstw jest stymulowanie zrównoważonego wzrostu gospodarczego, przekładającego się na wzrost poziomu życia mieszkańców Wspólnoty, przez pobudzanie inwestycji i zatrudnienia w sferze produkcji dóbr materialnych. Natomiast funkcją podatków od dochodów osób fizycznych jest ochrona dochodów z pracy przed ich spadkiem poniżej poziomu płacy godziwej, a także ich relatywny wzrost w stosunku do wydajności i produktywności pracy.

Aby składniki systemu podatkowego pełniły wyznaczone im funkcje, niezbędne jest przyjęcie odpowiedniej metodyki ustalania podatków i odpowiedniego, do wyznaczonych funkcji, poziomu stawek podatkowych, a mianowicie: podatki od dochodów osób fizycznych powinny zawierać stawki progresywne, w wysokości podanej w założeniach, a w systemie podatkowym od dochodów przedsiębiorstw

powinny występować ulgi podatkowe, obniżające stawkę podstawową o ulgi z tytułu ponoszenia określonych nakładów inwestycyjnych i tworzenia miejsc pracy.

## Literatura

- [1] Bovden E.V., Bowden J.H., *Ekonomia nauka zdrowego rozsądku*, Fundacja Innowacja, Warszawa 2002.
- [2] Bratkowski S., *O barierach rozwoju, marnotrawstwie i etyce służby publicznej*, w: S. Rudolf (red.), *Sektor finansowy – dylematy i kierunki rozwoju*, VIII Kongres Ekonomistów Polskich PTE, Warszawa 2008.
- [3] Kalecki M., *Dziela*, Warszawa 1979, t. 1, PWE.
- [4] Keynes J.M., *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, PWE, Warszawa 2003.
- [5] Kowalik T., *Systemowe źródła obecnego kryzysu*, „Master of Business Administration” 2009, No. 5(97) wrzesień – październik.
- [6] Kowalik T., *Kapitalizm kasyna*, w: *Kryzys*, Wyd. Krytyka Polityczna, Warszawa 2009.
- [7] Krugman P., *Jak powstrzymać kryzys*, „Magazyn Idei Europa Dziennik” 6–7 grudnia 2008.
- [8] Księżyk M., *Prorozwojowe zachęty inwestycyjne w Hiszpanii i Wielkiej Brytanii*, „Ekonomia i Środowisko” 2002, nr 1(21).
- [9] Landreth H., Colander D.C., *Historia myśli ekonomicznej*, Wyd. Nauk. PWN, Warszawa 2005.
- [10] Mill J.S., *Zasady ekonomii politycznej*, PWE, Warszawa 1966, t. 2.
- [11] Ostrowski M., *Sarko na deskach*, „Polityka” nr 14(2750) 3 kwietnia 2010.
- [12] Otte M., *Kiedy nadchodzi kryzys. Co powinniśmy zrobić, aby wyjść obronną ręką z obecnego kryzysu gospodarczego*, Wyd. Studio EMKA, Warszawa 2009.
- [13] Perzyna Ł., *Nawet w kryzysie... miliony dla prezesów*, „Tygodnik Solidarność” 2009, 19 czerwca nr 25.
- [14] Polak E., *Globalizacja a różnicowanie społeczno-ekonomiczne*, Difin, Warszawa 2009.
- [15] Postuła M., Perczyński P. (red.), *Wdrażanie budżetu zadaniowego*, Ministerstwo Finansów, Wyd. Nauk. Semper, Warszawa 2009.
- [16] Smith A., *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, PWN, Warszawa, 1954, t. 2.
- [17] Stiglitz J.E., *Ekonomia sektora publicznego*, Wyd. Nauk. PWN, Warszawa 2004.
- [18] Stiglitz J.E., *Wizja sprawiedliwej globalizacji. Propozycje usprawnień*, Wyd. Nauk. PWN, Warszawa 2007.

- [19] Szymański W., *Kryzys globalny. Pierwsze przybliżenie*, Difin, Warszawa 2009.
- [20] Tittenbrun J., *Z deszczu pod rynną. Meandry polskiej prywatyzacji*, t. 1–4, Poznań 2007.
- [21] Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, Dz. Urz. UE C 310, t. 47, 16 grudnia 2004.
- [22] *Taxation trends in the European Union. Main result*, Office for Official Publications of European Communities, Luxembourg 2007.
- [23] Dz. Urz. UE C 306, t. 50, art. 2 ust. 3, 15 grudnia 2007.
- [24] Dz. U., Nr. 78, poz. 483 (1997).