

Dr hab. prof. UW Jerzy Żyżyński
Katedra Gospodarki Narodowej
Uniwersytet Warszawski

Progresywny system podatkowy jako czynnik spójności ekonomicznej gospodarki

DEFINICJA SPÓJNOŚCI EKONOMICZNEJ

Pojęcie spójności społeczno-ekonomicznej robi w ostatnich latach szeroką karierę. Spójność jest jednym z kryteriów integracyjnych w ramach Unii Europejskiej, są fundusze spójności, programy rozwoju czy kształtowania spójności terytorialnej itd.

W sensie matematycznym (topologicznym, teoriomnogościowym) spójność jest to własność przestrzeni (zbiorów) polegająca na tym, że przestrzeni (zbioru) nie da się przedstawić jako sumy co najmniej dwóch niepustych rozłącznych zbiorów otwartych. Zbiór niespójny to zbiór składający się z odseparowanych od siebie (rozłącznych) podzbiorów.

W sensie socjologicznym pojęcie spójności jest bliskie ujęciu teoriomnogościowemu, jest związane ze strukturami grup społecznych, oznacza spoistość grupy społecznej polegającą na tym, że w danej grupie (zbiorowości) nie występują wyraźnie odróżniające się od całości podgrupy tak, że między jej członkami występują silne więzi społeczne. Członkowie zbiorowości są zatem pozytywnie nastawieni wobec istniejących w grupie norm i wartości, są skłonni realizować cele zbiorowości względem akceptowanych w niej wzorów. Niespójna grupa społeczna to grupa porozrywana, rozbita na oddzielne podgrupy o różnych celach, wzorcach, wizjach – często to rozbitcie jest wynikiem niechęci, a nawet wrogości, a jeśli jej nie ma, to może do niej prowadzić, gdyż nie istnieją wspólne cele i wzorce.

W sensie ekonomicznym spójność będziemy natomiast rozumieli w ujęciu strukturalnym, systemowym. Spróbujmy ją najpierw zdefiniować formalnie. Niech system społeczno-ekonomiczny składa się z N elementów $\{E_1, E_2, \dots, E_N\}$ o określonych zbiorach wejść i wyjść o charakterze ekonomicznym, czyli takich, na które składają się dobra, usługi, zasoby, pieniądze i inne instrumenty finansowe, informacje ekonomiczne:

Rysunek 1. Element systemu

System jest zbiorem elementów powiązanych ze sobą relacjami. Relacje zachodzą między wyjściami i wejściami elementów wchodzących we wzajemne interakcje ekonomiczne – polegają one na przepływach dóbr, usług, zasobów, pieniądza i innych instrumentów finansowych oraz informacji. Elementy systemu tworzą zatem pary powiązane relacjami ze względu na podzbiory swoich wyjść i wejść. Dla każdej relacji jeden element jest poprzednikiem relacji, drugi – następnikiem. Ilustruje to schemat na rys. 2.

Rysunek 2. System jako zbiór elementów powiązanych relacjami

Na przykład poprzednikiem relacji sprzedaży samochodu jest sklep (dealer) samochodowy, następnikiem klient, który zgłasza chęć kupienia samochodu. Zgodność relacji ma miejsce wtedy, gdy marka i cena odpowiada potrzebom klienta i dochodzi do zakupu, bo ma on odpowiednią ilość pieniędzy.

Można powiedzieć, że system jest spójny ekonomicznie, jeśli zachodzi zgodność strukturalna (co do ilości i typów) i nominalna (co do wartości bieżącej w danych jednostkach miary) między wejściami i wyjściami jego elementów, innymi słowy, wejścia i wyjścia są wzajemnie kompatybilne. Powiemy, że jest to system wewnętrznie spójny. W systemie wewnętrznie spójnym ekonomicznie

elementy „spajają się ze sobą”. Jeśli system jest niespójny, to ma miejsce niedopasowanie wejść i wyjść, system dąży do rozpadu.

Jeśli niektóre z analizowanych relacji mają charakter społeczny, wiążą się z oczekiwaniami, celami i aspiracjami społecznymi, to powiemy o spójności społeczno-ekonomicznej. Aspekty społeczne mogą mieć charakter ekonomiczny lub pozaekonomiczny. Aspekty spójności społeczno-ekonomicznej stanowią zatem zbiór częściowo przecinający się z aspektami spójności ekonomicznej gospodarki.

WŁASNOŚCI SYSTEMU WEWNĘTRZNIE SPÓJNEGO

Wyjścia i wejścia jako takie są zbiorami złożonymi w tym sensie, że można je klasyfikować według różnych kryteriów. Spójność ekonomiczną systemu można zatem analizować pod wieloma względami, zależnie od interesującej nas kategorii wyjść i wejść elementów. Jej sens łatwiej zrozumieć przez zaprzeczenie, pokazanie przykładów i konsekwencji braku spójności. Zatem system jest niespójny na przykład wtedy, gdy:

- mają miejsce silne, trwałe, strukturalne niezgodności między podażą i popytem, skutkujące wahaniami cen lub utrzymującymi się tendencjami zmian: wzrostu cen – wtedy mamy do czynienia z inflacją, lub spadku – wtedy mamy deflację – w obu przypadkach z negatywnymi konsekwencjami dla gospodarki jako całości;
- potrzeby podmiotów gospodarczych związane z realizacją płatności za transakcje gospodarcze nie są zaspokajane z powodu niedojrzałości systemu bankowego lub zbyt wysokich stóp procentowych, co powoduje, że nie funkcjonuje system dyskonta i redyskonta weksli poświadczających i realizujących zobowiązania płatnicze uczestników transakcji – efektem są zatory płatnicze, zaniedbywanie zobowiązań fiskalnych, bankructwa itd.;
- potrzeby podmiotów sektora publicznego nie są realizowane z powodu niedostatecznego finansowania, braku strumienia środków na opłacenie kosztów funkcjonowania i rozwoju – efektem jest niewypełnienie przez sektor publicznych swych zadań, zadłużenie podmiotów sektora publicznego, niezadowolone społeczeństwo, protesty pracowników itd.;
- z powodu wysokich podatków i braku ulg inwestycyjnych, przy jednoczesnej niedojrzałości systemu finansowego i wysokich stopach procentowych, podmioty gospodarcze nie dysponują środkami na inwestycje i rozwój, przez co sektor publiczny staje się nadmiernym ciężarem dla gospodarki, gospodarka słabo się rozwija, ma miejsce niespójność w aspekcie rozwojowym;
- dochody części pracowników odbiegają od ich aspiracji dochodowych (poczuciem płacy godziwej) [Dobija, 2007, s. 182-195], taki system będzie z pewnością niespójny ekonomicznie pod względem stosunku wynagrodzeń do oceny pracowników co do wartości ich pracy;

- przedsiębiorstwa nie realizują potrzeb społecznych swych pracowników, prowadzi to do złej atmosfery w zakładzie pracy, ma miejsce wysoka fluktuacja kadr – system jest niespójny społeczno-ekonomicznie, sfera gospodarki nie realizuje celów społecznych, ignoruje je;
- banki osiągają wysoką nadpłynność, to znaczy dysponują wysokimi aktywami pieniężnymi, ale nie znajdują popytu na kredyt; taki system możemy uznać za niespójny ze względu na poziom kreowanych oszczędności i realizowanych inwestycji;
- przykładem niespójności jest wysoki dysparytet kursowy, czyli różnica między kursem rynkowym a kursem według parytetu siły nabywczej (PPP – *purchasing power parity*) – jest on przejawem głębszych niespójności danej gospodarki w relacji z gospodarkami innych krajów¹.

Tak więc w niespójnym systemie ekonomicznym popyt na pewne dobra i usługi nie jest zaspokojony z powodu braku produkcji lub źle zorganizowanego systemu dystrybucji, albo podaź nie znajduje popytu z powodu niedostatecznych dochodów gospodarstw domowych lub braku instytucji finansowych pozwalających pozyskać środki na zakup dóbr i usług.

Spójność (lub niespójność) ekonomiczną można określać i badać także w relacjach danego kraju z innymi krajami – powiemy wtedy o spójności (niespójności) zewnętrznej lub o wzajemnej spójności (niespójności) grupy krajów. Na przykład, jeśli w grupie integrujących się krajów mają miejsce znaczne różnice w kategoriach realnych – powiedzmy w poziomach dochodów ludności, stopach procentowych itp. – to ma miejsce niespójność, której skutkiem po integracji są znaczne migracje ludności w poszukiwaniu lepiej płatnej pracy, przepływy kapitału i różne szoki dostosowawcze – częściowo analizuje je tzw. teoria optymalnych obszarów walutowych.

Zauważmy, że koncepcja spójności ekonomicznej prowadzi nas do wniosku, że tak zwane kryteria integracji z Maastricht były błędnie sformułowane, bowiem ograniczały się do podstawowych miar makroekonomicznych. Trzeba tymczasem pamiętać, że granice między krajami służą zapobieganiu skutkom wzajemnej niespójności. Likwidacja granic, na przykład w wyniku integracji grupy krajów, ujawnia te niespójności, dlatego muszą istnieć mechanizmy i instytucje redukujące dysproporcje prowadzące do niespójności.

Jedną z form niespójności jest brak w systemie elementów ważnych dla jego funkcjonowania i rozwoju – o takim systemie powiemy, że jest to system z lukami strukturalnymi, lub że jest niespójny instytucjonalnie.

W łagodniejszej wersji systemu niespójnego instytucjonalnie niektóre elementy występują w niedostatecznej ilości lub mają niedostateczną przepustowość – taki system nazwiemy systemem z wąskimi gardłami.

¹ Powinien on być brany pod uwagę w kwestii wejścia we wspólny obszar walutowy, czyli przyjęcia wspólnej waluty.

W systemie niespójnym instytucjonalnie niektóre relacje nie mogą być realizowane. Na przykład niewykorzystywanie instytucji dyskonta i redyskonta weksla (z powodu organizacyjnej niewydolności systemu bankowego lub wysokich stóp procentowych) powoduje zatory płatnicze w stosunkach między przedsiębiorstwami; brak banków hipotecznych i taniego kredytu hipotecznego utrudnia zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych ludności, itd. itp.

SPÓJNOŚĆ EKONOMICZNA A ZRÓŻNICOWANIE DOCHODÓW

System niespójny napotyka bariery rozwojowe. Postawimy tezę, że jedną z przyczyn niespójności systemu jest niewłaściwie ukształtowane zróżnicowanie dochodów. Nierównomierność dochodów ilustrujemy krzywą Lorenza, mierzymy współczynnikiem Giniego. Czym większe zróżnicowanie dochodów, tym krzywa Lorenza jest bardziej wypukła; przy braku zróżnicowania (idealnej równomierności) rozkład jest reprezentowany przez przekątną kwadratu. Na rys. 3 widzimy układ krzywych reprezentujących różne stopnie zróżnicowania.

Krzywa Lorenza jest odniesiona do przekątnej reprezentującej rozkład idealnie równomierny. Dla danej krzywej określamy liczbową miarę równomierności rozkładu, zwaną współczynnikiem Giniego, którego wartość w skrajnych przypadkach jest równa 0 (dla rozkładu idealnie równomiernego) i 1 (dla rozkładu całkowicie nierównomiernego).

Można sformułować następujące twierdzenie: systemy skrajne pod względem zróżnicowania dochodów są niespójne ekonomicznie.

Niespójny jest zatem zarówno system, który charakteryzuje się brakiem zróżnicowania – typu: wszyscy dostają po równo, a więc taki, w którym ma miejsce idealna równomierność, egalitaryzm, jak i system skrajnie zróżnicowany – typu: jeden bierze wszystko, pozostali nie otrzymują nic, w którym ma miejsce całkowita nierównomierność.

Dowód tego twierdzenia jest trywialny: w systemie idealnie równomiernym, gdzie wszyscy mają identyczne dochody, efektywny popyt jest mało zróżnicowany, zależy wyłącznie od zróżnicowania indywidualnych warunków pracowników (na przykład wielkości rodziny, sytuacji zdrowotnej, innych zobowiązań itp.). Wtedy w zbiorowości konsumentów nie ma dostatecznego popytu na dobra drogie, nie ma dla nich bodźców rozwojowych, natomiast na dobra powszechnego użytku popyt jest większy od podaży, gdyż jest za dużo podmiotów dysponujących dostateczną siłą nabywczą, by dobra te kupić – efektem są niedobory, tworzenie kolejek. Wszystko to obserwowaliśmy w socjalizmie – system był oczywiście niespójny.

Rysunek 3. Krzywe Lorenza dla różnych rozkładów

Natomiast w sytuacji dochodów skrajnie zróżnicowanych, gdy niewielka grupa członków zbiorowości zagarnia cały dochód, niespójność jest oczywista, bo efektywny popyt tej grupy będzie znacznie przekraczał jej potrzeby, podczas gdy pozostali nie będą w stanie zaspokoić swoich potrzeb.

Oczywiście systemy niewiele różniące się od tych skrajnych są także niespójne ekonomicznie – na przykład system reprezentowany przez linię najbliższą przekątnej na rys. 3, lub system reprezentowany przez krzywą najbardziej pogłębioną (najbardziej wypukłą).

ZRÓŻNICOWANIE OPTYMALNE ZE WZGLĘDU NA SPÓJNOŚĆ EKONOMICZNĄ

Można zatem postawić tezę, że istnieje struktura podziału dochodów, która implikuje takie zróżnicowanie, dla którego system możemy określić jako spójny ekonomicznie ze względu na zróżnicowanie dochodów.

Zdefiniujmy miarę spójności ekonomicznej ze względu na strukturę dochodów jako liczbę S taką, że:

$$0 \leq S \leq 1,$$

gdzie $S = 0$ w przypadku całkowitego braku spójności, $S = 1$ w przypadku systemu w pełni spójnego ekonomicznie.

Miara ta mogłaby mieć na przykład następującą konstrukcję:

Niech dla każdego elementu systemu gospodarczego – gospodarstwa domowego i podmiotu gospodarczego – określony zostanie nieujemny poziom aspiracji a_i ze względu na daną relację oraz poziom zaspokojenia aspiracji z_i , gdzie $z_i \leq a_i$; wielkości te mogłyby być zestandaryzowane dla zachowania porównywalności, jeśli skale miar są zasadniczo różne. W przypadku gospodarstwa domowego byłyby to na przykład aspiracja konsumpcyjna w odniesieniu do pewnego dobra rynkowego, w przypadku przedsiębiorstwa – aspiracja co do poziomu sprzedaży tego dobra; możliwe są też inne aspekty relacji ekonomicznych, wyznaczających spójność ekonomiczną, czy relacji społecznych wyznaczających spójność społeczno-ekonomiczną, dla których jest określona miara liczbowa (wartość nominalna). Określmy miarę spójności jako:

Miara ta, którą nazwiemy współczynnikiem spójności ekonomicznej, spełnia sformułowane wyżej warunki. Zobaczmy, jak „działa” ona w pięciu różnych sytuacjach na przykładzie prostego systemu składającego się z trzech elementów: dwóch konsumentów i jednego producenta, starającego się zaspokoić ich potrzeby posiadania pewnego dobra.

Sytuacja 1: zerowe możliwości konsumentów E_1 i E_2 zaspokojenia swoich potrzeb, $z_i = 0$ (wyznaczone przez dochody do dyspozycji $d_i = 0$), zatem konsumenci nie zaspokajają swoich aspiracji a_i ; producent E_3 produkuje zgodnie z oceną aspiracji konsumpcyjnych (zapotrzebowaniem), ale nic nie sprzedaje; nie sprzedana produkcja odkłada się w formie zapasów r ; r jest to różnica między aspiracją producenta a przepływami towaru, które są zaspokojeniem jego aspiracji – w tym przypadku przepływy są zerowe, bo nabywcy nie mają dochodów do dyspozycji:

Sytuacja 2: pełny egalitaryzm, czyli dochody do dyspozycji d_i są dodatnie i identyczne, ale różne są aspiracje konsumpcyjne a_i , zatem jeden z konsumentów nie zaspokaja swoich aspiracji; producent produkuje zgodnie z oceną aspiracji konsumpcyjnych (zapotrzebowaniem), zapasy r są mniejsze niż poprzednio:

Sytuacja 3: nierówność dochodów ma charakter nieoptymalny z punktu widzenia spójności ekonomicznej, bowiem różne aspiracje konsumpcyjne a_i zostają częściowo zaspokojone, producent nadal produkuje zgodnie z oceną aspiracji konsumpcyjnych (zapotrzebowaniem), zatem jego aspiracje nie zostają spełnione, tworzą się u niego zapasy:

Jak widzimy spójność ekonomiczna jest identyczna jak w sytuacji 2.

Sytuacja 4: nierówność dochodów jak poprzednio, różne aspiracje konsumpcyjne a_i zostają częściowo zaspokojone, ale producent zredukował produkcję do

poziomu zgodnego z możliwościami wydatkowymi swych odbiorców, dzięki czemu jego zapasy są zerowe:

Jak widzimy, dzięki dostosowaniu przez producenta swoich aspiracji (i produkcji) do możliwości dochodowych konsumentów, spójność systemu wzrosła, ale nie wynosi 1, bo jeden z konsumentów nie zaspokoił swych potrzeb.

Sytuacja 5: nierówność dochodów ma charakter optymalny z punktu widzenia spójności ekonomicznej, bowiem różne aspiracje konsumpcyjne a_i zostają zaspokojone, producent nadal produkuje zgodnie z oceną aspiracji konsumpcyjnych (zapotrzebowaniem), zatem jego aspiracje też zostają spełnione i nie tworzą się u niego zapasy:

Jak widzimy, zaspokojenie wszystkich aspiracji dało współczynnik spójności równy największej możliwej wartości. Aspiracje mogłyby być określone jedno-

cześnie w stosunku do innych dóbr. Te przykłady pokazują, że współczynnik spójności jest miarą dopasowania do siebie elementów systemu, dobrze mierzy wewnętrzną spójność ekonomiczną systemu gospodarczego.

Jeśli na osi rzędnych określimy miarę spójności systemu S , a na osi odciętych wartości współczynnika Giniego G dla danej struktury dochodów, to krzywa spójności będzie miała kształt jak na rys. 4.

Rysunek 4. Krzywa spójności w funkcji wartości współczynnika Giniego

Kształt krzywej spójności wskazuje, że istnieje pewne optymalne zróżnicowanie dochodów, dla którego system charakteryzuje się największą spójnością. Nie przesadzamy, gdzie znajduje się to maksimum, czy pośrodku przedziału wartości współczynnika Giniego, czy raczej bliżej lewego krańca skali.

W każdym razie, system gospodarki rynkowej ze swej natury nie osiąga stanu idealnej równości, czyli obszar w okolicy początku układu współrzędnych jest, można by powiedzieć, poza realnością. Nie osiąga też stanu o wartości 1 współczynnika Giniego. Aczkolwiek w warunkach pełnego egalitaryzmu, jak i całkowitej nierównomierności, współczynnik spójności nie będzie równy zeru, ponieważ wtedy, gdy wszyscy osiągają różne dochody, aspiracje części konsumentów i części producentów będą jednak zaspokojone, natomiast w sytuacji „jeden bierze wszystko”, z pewnością jego aspiracje także zostaną zaspokojone, to można powiedzieć, że obszary zakreślone na rysunku linią kropkowaną są jednak poza sferą realizmu ekonomicznego.

Możliwe są stany pośrednie, od systemów, które moglibyśmy określić jako prawie egalitarne, bliskie wartości 0 współczynnika Giniego, do systemów oligarchicznych o dużym zróżnicowaniu dochodów, bliskie wartości 1, które nie są poza sferą realizmu. Natomiast wokół maximum wskaźnika spójności jest ob-

szar (otoczenie), gdzie poziom spójności niewiele odbiega od tej wartości maksimum – nazwiemy go obszarem spójności ekonomicznej.

Można jednak powiedzieć, że kształt krzywej i usytuowanie maksimum spójności zależy od konkretnych warunków ekonomicznych, od czegoś, co nazwalibyśmy dojrzałością systemu gospodarczego.

Można przypuszczać, że w wysoko rozwiniętych, bardziej dojrzałych gospodarkach maksimum będzie w obszarze małych wartości współczynnika Giniego, czyli wykres będzie asymetryczny prawostronnie, natomiast w gospodarkach słabo rozwiniętych, niedojrzałych – bliżej wyższych wartości, wykres będzie asymetryczny lewostronnie. Ilustrują to rysunki 5 i 6.

Rysunek 5. Krzywa spójności w funkcji wartości współczynnika Giniego dla gospodarki wysoko rozwiniętej

Zatem w gospodarce wysoko rozwiniętej, gdzie występuje obfitość dóbr i usług, postulat spójności ekonomicznej wymaga, aby współczynnik Giniego był niski, a więc aby dochody nie były zbyt różnicowane, w przeciwnym bowiem razie producenci tych dóbr i usług napotkają bariery popytowe i staną się one wąskimi gardłami dla wzrostu gospodarki.

Natomiast w gospodarce słabo rozwiniętej większe różnicowanie dochodów zapewnia większą spójność, gdyż dzięki temu nie ma niedoborów, których przejawem są kolejki po dobra konsumpcyjne – jak już było wyżej sygnalizowane, tego doświadczyliśmy w socjalizmie.

To intuicyjne domniemanie co do kształtowania się wartości współczynnika Giniego jest jednak nie do końca słuszne. Współczynnik Giniego² dla dochodów

² Współczynnik dla Polski liczono dla 1999 r., zatem gdy jeszcze nie rozpędzono maszyny likwidacji ulg, dla pozostałych krajów dla końca lat 80-tych i początku 90-tych.

brutto wyniósł w Polsce 0,279116, a dla dochodów netto 0,268219 [Aksman, 2002, s. 555-573]. Jego wartość w Polsce była nieco wyższa niż w Niemczech (0,2591), Finlandii (0,2685) i najbliższa Szwajcarii (0,2716); inne kraje miały wyższy (najwyższy był w Wielkiej Brytanii – 0,4121, Hiszpanii – 0,4083 i USA – 0,4049). Dla dochodu netto współczynnik Giniego był w Polsce wyższy niż w tych krajach, a ponadto w Holandii i Szwecji [tamże].

Rysunek 6. Krzywa spójności w funkcji wartości współczynnika Giniego dla kraju słabo rozwiniętego

PODATKI A NIERÓWNOMIERNOŚĆ ROZKŁADU DOCHODÓW I SPÓJNOŚĆ EKONOMICZNA

Gdy mówimy o dochodach, nie możemy abstrahować od systemu podatkowego. System podatkowy zniekształca dochody, gdyż sprowadza je do dochodów netto – są one z definicji niższe od dochodów brutto o kwotę realnie (efektywnie) zapłaconego podatku dochodowego.

Wpływ podatków na stopień nierówności rozkładu dochodów zależy od systemu podatkowego, sposobu, w jaki obciąża różne dochody podatników. System podatkowy jest to pewna struktura obciążeń podmiotów gospodarczych i gospodarstw domowych, której podstawowym celem jest dostarczenie dochodów budżetom instytucji sektora publicznego – nazywamy to celem fiskalnym podatków. Podatki można różnie klasyfikować, zależnie od celu analizy. Podstawowe klasyfikacje obejmują podział podatków ze względu na podmiot opodatkowania (od osób fizycznych i od osób prawnych), przedmiot opodatkowania (bezpośrednie dochodowe, pośrednie, majątkowe i inne). Podatki pośrednie, z których najważniejszy jest podatek od wartości dodanej VAT, mają charakter

degresywny, co oznacza, że stopa obciążenia spada ze wzrostem dochodu podatnika – wynika to z własności funkcji konsumpcji: jest to funkcja malejąca ze względu na dochody, zatem stopa konsumpcji zmniejsza się ze wzrostem dochodów.

Natomiast podatek bezpośredni od dochodów osób fizycznych może mieć charakter progresywny lub proporcjonalny, zwany liniowym. Można postawić następującą tezę: zakres zróżnicowania dochodów netto jest funkcją stopnia progresji podatku dochodowego. Ta teza jest oczywista, ponieważ system progresywny oznacza, iż podatek krańcowy jest wyższy dla dochodów wysokich, niższy dla niskich, jest więc funkcją rosnącą dochodów. Progresja podatkowa zmniejsza skalę nierównomierności dochodów, przesuwając współczynnik Giniego w dół, ku mniejszym wartościom. Zauważmy, że najbiedniejsi płacą podatki kosztem swych potrzeb konsumpcyjnych (co będzie zilustrowane dalej na wykresie na rysunku 8), czasem są to bardzo podstawowe potrzeby. Jeśli podatek progresywny obniża opodatkowanie najbiedniejszych, to tym samym zwiększa ich możliwości realizacji swych aspiracji konsumpcyjnych i zwiększa współczynnik spójności.

Podatek proporcjonalny, zwany liniowym, jest postulowany w dwóch wariantach: jako tzw. czysty podatek liniowy, obciążający tą samą stopą podatkową wszystkie dochody, bez względu na ich wielkość, oraz podatek liniowy z kwotą wolną, który pewną podstawową wielkość dochodu zwalnia z opodatkowania. Oba podatki mają identyczną stopę podatku krańcowego: każdy kolejny przyrost dochodu (w przypadku podatku z kwotą wolną od tej kwoty wolnej) jest opodatkowany tak samo.

Właściwy co do stopnia nierównomierności rozkład dochodów jest warunkiem rozwoju gospodarki, gdyż umożliwia ekspansję produkcji, wzrost zaspokojenia potrzeb i dobrobytu ludności, a jednocześnie umożliwia kreowanie oszczędności tak, aby gospodarka otrzymywała źródła finansowania rozwoju. Na rysunku 7 zilustrowany jest związek dynamiki różnych sektorów rynku z rozkładem dochodów.

Rysunek 7. Grupy decylowe zbiorowości konsumentów (odpowiadające decydom 1-9 dochodów), poziom dochodów i generowane oszczędności a struktura dóbr konsumpcyjnych

Trzeba podkreślić, że nierówność podziału dochodów jest nie tylko nieuchronną, ale i niezbędną cechą gospodarek rynkowych. Kluczowym efektem nierówności dochodów jest to, iż dzieli siłę nabywczą konsumentów dostosowując strukturę popytu do struktury podaży, sprzyja zatem spójności ekonomicznej gospodarki, przez co z jednej strony działa na gospodarkę stabilizująco, gdyż rozkład siły nabywczej staje się bliższy rozkładowi podaży dóbr, z drugiej strony, jeśli jednocześnie jest dostosowana do możliwej dynamiki zmian struktury podaży, staje się motorem rozwoju, gdyż mobilizuje taką jej zmianę, która pozwala coraz szerszym kręgom społeczeństwa zaspokajać różne potrzeby: dobra początkowo niedostępne stają się coraz tańsze w wyniku wzrostu podaży, działaniu efektu skali i postępowi technologicznemu.

Schemat na rys. 7 pokazuje strukturę podstawowych dóbr konsumpcyjnych w relacji do struktury decylowej dochodów: na krzywą reprezentującą rozkład dochodów w grupach decylowych nałożona została mapa struktury rynku dóbr konsumpcyjnych. Ukazuje też w schematycznej formie rolę systemu finansowego w dynamizowaniu produkcji dóbr wyższej jakości. System finansowy doprowadza do przepływu do gospodarki oszczędności generowanych przez średnie i wyższe klasy dochodowe, dzięki czemu rozwijane są technologie, maleją

koszty, produkcja rozwija się, a w efekcie zwiększa się dostępność dóbr wyższej technologii dla coraz szerszych grup³.

Na schemacie naprzeciwko grup dochodowych narysowane są bloki reprezentujące grupy dóbr rynkowych zaspokajających potrzeby. Dobra żywnościowe o podstawowym charakterze zaspokajają potrzeby wszystkich grup dochodowych, ale od pewnego poziomu dochodów nabywane są produkty wyższej jakości, ponad standardowe, natomiast popyt na żywność luksusową zgłaszają tylko grupy najbogatsze, bo tylko je na to stać. Podobnie jest z mieszkaniami i wyposażeniem, dobrami stanowiącymi produkty nowszych technologii.

Ze wzrostem dochodu powstaje zdolność do kreowania oszczędności. Warstwy bogatsze oszczędzają najwięcej, oszczędności kierowane do gospodarki zwiększają moce produkcyjne i w efekcie może rosnąć podaż dóbr, co umożliwia zaspokajanie potrzeb warstw biedniejszych. Jednakże sukces gospodarczy „przekuwania” oszczędności w rozwój może być osiągnięty tylko wtedy, gdy dostateczny jest popyt ze strony warstw biedniejszych i średnio zamożnych, to są bowiem te „masy”, których realna siła nabywcza jest motorem koniunktury. Przedsiębiorstwa mają zaś motywację do inwestowania i zwiększania podaży, gdy istnieje koniunktura na rynku, czyli pojawia się chęć kupowania, tylko taka sytuacja sprzyja rozwojowi. Zatem nierówności podziału dochodów nie mogą być za duże; nie mogą być też za małe, gdyż ich konsekwencją byłby za słaby popyt na innowacje rynkowe, których cena w fazie początkowej cyklu życia produktu jest wysoka. Dla gospodarki szkodliwy jest zatem zarówno brak nierówności, egalitaryzm dochodów, jak i za duża nierówność.

Podstawowy wniosek, jaki z tego wypływa, mówi, że możliwość opróżnienia (oczyszczenia) rynku z dóbr przy zadowalających cenach zależy od struktury podziału dochodów, przy określonych strukturach może nie być takiej możliwości i z przyczyn strukturalnych gospodarka napotka na barierę rozwoju.

Efekty pozytywne nierówności dochodów działają tylko wtedy, gdy struktura dochodów odpowiada możliwościom dostosowawczym gospodarki i po drugie, gdy sprawnie działa system finansowy, przenoszący nadwyżki siły nabywczej od podmiotów nadwyżkowych do podmiotów deficytowych – co jest, jak wiadomo, celem i istotą funkcjonowania systemu finansowego. Istnieje zatem optymalny poziom nierówności dochodów, zapewniający spójność gospodarki.

Można sobie teraz zadać pytanie: skoro spójność systemu ekonomicznego zależy od stopnia zróżnicowania dochodów, to czy ten stopień zróżnicowania automatycznie kształtuje się na poziomie zapewniającym spójność ekonomiczną? Co do tego wśród ekonomistów nie ma zgody: zwolennicy tezy o doskonałości

³ Najlepszym przykładem jest rozwój przemysłu samochodowego, produkcja nowoczesnych urządzeń elektronicznych (na przykład domowych komputerów, urządzeń nagrywających itp.), czy usług takich jak transport samolotowy. Wszystkie, początkowo dostępne tylko dla elitarnych grup, stopniowo stawały się osiągalne także dla klas średnich, czyli dla przeciętnego człowieka, a nawet dla ludzi biednych.

mechanizmów rynkowych⁴ twierdzą, że „wolny rynek sam wszystko wyreguluje”, że nastąpią dostosowania zapewniające optymalną strukturę podziału dochodów. Fakty zdają się jednak przeczyć tym nadziejom. Faktycznie bowiem struktura dochodów zależy od bardziej złożonych mechanizmów kształtujących strukturę gospodarki.

W wyniku ich działania gospodarki o dużym zakresie wolnego rynku, bez pewnych funkcji kontrolnych państwa, zabezpieczających interes publiczny i regulujących proces podziału dochodu narodowego, wykazują tendencję do narastania nierównomierności podziału dochodu narodowego i koncentrowania wielkich majątków w rękach wąskiej grupy najbogatszych [Martin, Schuman, 1999]. Jest charakterystyczne np., że w USA od czasów polityki wielkiej deregulacji i obniżki podatków w czasach prezydentury Ronalda Reagana współczynnik Giniego zaczął rosnąć po długim okresie obniżania się jego wartości. Obecnie czynnikiem sprzyjającym narastaniu nierówności w krajach wysoko rozwiniętych jest globalizacja, gdyż bardziej efektywnie działa międzynarodowa konkurencja na rynku pracy, przedsiębiorcy często przenoszą produkcję do krajów o niższych kosztach pracy, w efekcie spadają płace w krajach wysoko rozwiniętych.

Jak wyżej zostało powiedziane, istotnym czynnikiem wpływającym na rzeczywiste zróżnicowanie dochodów jest system podatkowy. System podatkowy kształtuje strukturę dochodów do dyspozycji i wpływa na zachowania ekonomiczne podmiotów gospodarczych, w tym także gospodarstw domowych. Te kwestie powinny być zatem zasadniczym przedmiotem zainteresowania konstruktorów systemu podatkowego – jako pewnego tworzącego spójną całość zbioru metod poboru podatków, zasad kontroli oraz konkretyzujących je przepisów.

PROGRESJA PODATKU DOCHODOWEGO A SPÓJNOŚĆ EKONOMICZNA SYSTEMU GOSPODARCZEGO

Postawmy zatem hipotezę, że system podatkowy chroniący przed tendencją do narastania nierównomierności i z jednej strony zwiększający szansę osiągnięcia spójności ekonomicznej ze względu na dostosowanie struktury dochodów do podaży w jej dynamicznym rozwoju, z drugiej zwiększający elastyczność gospodarki ze względu na aspekt spójności to system progresywny z ulgami podatkowymi. Pozytywnie hipotezę tę można zweryfikować przez analizę istoty progresji podatkowej i mechanizmów działania ulg podatkowych.

Progresja podatkowa jest racjonalnym podejściem do opodatkowania, wynikającym z obiektywnego prawa malejącej krańcowej użyteczności dochodów.

⁴ Ich poglądy zostały w znacznej mierze ukształtowane przez Ludwiga Von Misesa i Friedricha Hayeka.

Oznacza ono, że czym wyższy dochód, tym mniej ważne, mniej cenne, mniej użyteczne jest zwiększenie go o jednostkę. Na przykład, jeśli ktoś zarabia 2000 miesięcznie, to zwiększenie dochodu o kolejne 1000 jest bardzo cenne, ma wysoką wartość dla uzyskującego ten niski dochód. Dla kogoś, kto zarabia pięć tysięcy, przyrost o kolejne 1000 jest też wiele warty, ale nie tak bardzo, jak dla tego, kto zarabia 2000. Gdy natomiast ktoś zarabia 50 tys. miesięcznie, nie mówiąc już o 500 tys., to kolejny przyrost w wysokości 1000 jest prawie niezauważalny. Racjonalne państwo przyjmuje więc pragmatyczne podejście, powiada: jeśli zarabiasz 1000 miesięcznie, to możesz podatku w ogóle nie płacić, ale od następnego tysiąca zapłacić (na przykład) 5%, jeśli zarabiasz 3000 miesięcznie, to od następnego tysiąca oddaj na cele publiczne (powszechne) 10% itd.; jeśli zarabiasz 10 tys., to od kolejnego tysiąca oddaj państwu 40%, a jeśli zarabiasz 50 tys., to od każdego następnego tysiąca dodatkowych dochodów możesz spokojnie oddać 50%.

W tej racjonalnej zasadzie chodzi nie o to, jak powszechnie się sądzi, by bardziej opodatkowywać bogatych, lecz o to, by zastosować niższe opodatkowanie biednych i średnio zamożnych – konsekwencją jest wyższe opodatkowanie bogatych, ale to z jednej strony zmniejsza rozpiętości dochodów netto, z drugiej nieco chroni siłę nabywczą najmniej zarabiających, a przy tym zmniejsza niespójność gospodarki z punktu widzenia zaspokojenia aspiracji konsumpcyjnych najbiedniejszych.

Na przykład w Polsce w 2005 r. w trzeci próg podatkowy z krańcową stawką 40% weszło 0,88% podatników opodatkowanych podatkiem dochodowym od osób fizycznych, ich dochody stanowiły 7,5% ogółu opodatkowanych dochodów (we wcześniejszych latach był to ok. 1% podatników z dochodami stanowiącymi 10-11% dochodów ogółu podatników), ale należny od nich podatek to 19,7% ogółu wpływów z tego podatku (wcześniej było to 23% od 1% osób). Dzięki temu przy przeciętnej stawce podatku 15,55%, 95% podatników, którzy płacili według najniższej stawki zapłaciło podatek 13,55%, podczas gdy ten niecały procent najbogatszych zapłaciło przeciętny efektywny podatek 29,7%. Wprawdzie biedniejsi zapłacili dzięki temu podatek mniejszy tylko o 2 pkt. proc., ale te 2 pkt. to 15% ich obciążenia podatkowego.

Przeciwnieństwem podatku progresywnego jest, jak już było powiedziane, podatek proporcjonalny zwany liniowym. Powoduje on po pierwsze, relatywnie wyższe opodatkowanie biedniejszych, które musi skompensować ubytek dochodów sektora publicznego od najbogatszych, których obciążenie zostaje zmniejszone – zakładając oczywiście, że ogólna suma wpływów podatkowych z podatku dochodowego od osób fizycznych ma się nie zmienić. W efekcie spadają dochody netto wielu ludzi i maleje ich efektywny popyt. Zapobiec temu może tylko zwiększenie dochodów brutto, ale to oznacza wzrost kosztów pracy. Podatek liniowy może zatem spowodować przerzucenie skutków obciążenia podatkowego pracowników na pracodawców.

Po drugie, powoduje silny wzrost dochodów netto wąskiej grupy osób. Efektem tego jest wzrost popytu i konsumpcji dóbr luksusowych zwykle produkowanych za granicą (telefony komórkowe wysadzone brylantami w cenie kilkudziesięciu tysięcy euro, luksusowe samochody itd.). Następuje też kumulacja bogactwa i zakupów majątkowych tej grupy osób, własność koncentruje się, wzrasta współczynnik Giniego nie tylko w odniesieniu do dochodów, ale także rozkładu majątku. Efektem obserwowanym jest przenoszenie dochodów za granicę, gdzie dokonywane są zakupy majątkowe.

Podatek liniowy jest zatem rozwiązaniem przeciwnym postulatowi spójności ekonomicznej.

Przeanalizujmy więc argumenty na rzecz podatku progresywnego⁵ pod kątem ich wpływu na spójność ekonomiczną gospodarki, rozumianą wieloaspektowo: jako lepsze dostosowanie dochodów i w rezultacie popytu ludności do podaży – i odwrotnie: podaży do popytu, ale też jako zwiększenie jej stabilności i możliwości rozwojowych.

Po pierwsze: opodatkowując mniejszą stawką dochody niskie, a większą wysokie, bezpośrednio zmniejsza się efektywne rozpiętości dochodowe, współczynnik Giniego dla dochodów netto jest niższy od współczynnika dla dochodów brutto. Jeśli w gospodarce mają miejsce napięcia (niespójności) związane z wysokim zróżnicowaniem dochodów, producenci dóbr powszechnego użytku napotykać bariery popytowe, to podatek progresywny je zmniejsza, sprzyja zbliżeniu się do obszaru spójności.

Po drugie: grupy o niższych i średnich dochodach generują największą część popytu globalnego. Jest to liczebnie największa frakcja populacji podatników. Podatek progresywny wzmacnia popyt tych grup, dzięki czemu łatwiejsza jest ekspansja produkcji różnych dóbr i usług wyższych kategorii, jak to przedstawia rys. 7.

Po trzecie, biedniejsi i średnio zamożni to główna część kadr pracowniczych, ich wynagrodzenia decydują o kosztach pracy. Progresja podatku dochodowego umożliwia relatywne zmniejszenie wynagrodzeń brutto pracowników, przy zachowaniu na niezmiennym poziomie dochodów netto pracowników, umożliwia zatem zmniejszenie kosztów pracy. To poprawia konkurencyjność produkcji krajowej, zwiększa środki do dyspozycji przedsiębiorców, ułatwia ekspansję na bazie własnych zysków. Podatek progresywny zwiększa zatem spójność ekonomiczną w aspekcie rozwojowym.

Po czwarte, bogatszych można bardziej obciążyć podatkiem dochodowym, gdyż nie działa to negatywnie na ich motywację do pracy. Formułowane czasem twierdzenia, że podatek progresywny zabija motywację najbogatszych do pracy jest w znacznej mierze fałszywy. Na pewnym poziomie motywacją do pracy

⁵ Dziesięć takich argumentów zostało zaproponowanych w pracach: [Żyżyński, 2005, s. 173-174]; [Żyżyński, 2007, s. 127-152]. Tutaj zostały one zmodyfikowane ze względu na inny cel analizy.

przestaje być dochód, praca staje się bardziej kwestią „funkcjonowania w trybach maszyny biznesu”, większej łatwości zarabiania pieniędzy; ludzie na ogół wciąż starają się zarabiać jak najwięcej nawet pomimo malejącej krańcowej użyteczności dochodów – jedynie nieliczni dążą do ściśle określonych celów dochodowych i „spoczywają na laurach” po osiągnięciu satysfakcjonującego ich poziomu dochodu. Zwiększenie krańcowego obciążenia podatkiem dochodowym nie demobilizuje – choć oczywiście dysponując pomocą prawną bogatsi płatnicy podatku szukają możliwości zmniejszenia obciążenia. Nie można zatem twierdzić, że podatek progresywny prowadzi do jakiejś niespójności motywacyjnej.

Po piąte, często może mieć miejsce zjawisko odwrotne: wyższy podatek mobilizuje do pracy. Każdy pracuje na efekt netto, zatem wyższy podatek zmusza tego, kto chce osiągnąć odpowiedni poziom zaspokojenia potrzeb do podejmowania dodatkowej pracy, co oczywiście odbiera pracę innym, natomiast niższy podatek, tak jak i wyższe wynagrodzenie netto, może demobilizować, gdy ktoś szybciej osiąga zamierzony cel konsumpcyjny.

Oczywiście te dwa rodzaje oddziaływania: mobilizujące wyższego i demobilizujące niższego podatku, nie są symetryczne, ten drugi efekt jest zdecydowanie słabszy, niemniej jednak ogólnie możemy powiedzieć, że progresja stabilizuje motywację do pracy i obciążenia pracą.

Po szóste, nawet jeśli ktoś zniechęca się do pracy z powodu rosnącego krańcowego obciążenia podatkowego, to nie jest to złe zjawisko, gdyż dzięki temu zwiększa się ilość pracy dla innych, tym samym rezygnujący z pracy daje możliwości zarabiania innym, zwalnia miejsce pracy – na przykład rezygnując z dodatkowej pracy wykonywanej w ramach dodatkowego etatu czy na zlecenia, zmuszałby pracodawcę do zatrudnienia innych pracowników, dla których praca ta będzie pierwszym etatem. Ma to istotne znaczenie wtedy, gdy przy wysokim obciążeniu części pracowników jednocześnie istnieje pewne bezrobocie, są poszukujący pracy. Progresja podatku dochodowego zwiększa zatem spójność gospodarki w aspekcie rozkładu pracy.

Po siódme, bogatsi powinni płacić wyższe podatki, gdyż dla nich istnienie silnego państwa jest ważniejsze. Krańcowa użyteczność państwa jest wyższa dla osoby bogatej, może więc więcej dołożyć się w formie daniny do wspólnej społecznej kasy. Jeśli dajmy na to policjant dobrze pełni swą funkcję strażnika prawa i porządku, to dla człowieka majątnego ma to większe znaczenie niż dla tego, który posiada niewiele. Progresja podatkowa zwiększa spójność w aspekcie relacji między ceną płaconą za państwo a korzyściami, jakie się z jego istnienia osiąga.

Po ósme, na bogatszych członkach społeczności spoczywa szczególna odpowiedzialność za państwo i za te funkcje państwa, które pozwalają łagodzić napięcia społeczne i kształtują otoczenie, w jakim także oni żyją – w pewnym za-

kresie nawet dla ich własnego bezpieczeństwa i spokoju, co powoduje wyższą dla nich użyteczność państwa.

Po dziewiąte, w przypadku wyższego podatku w górnych strefach dochodowych efektywniej działają ulgi podatkowe, których celem jest mobilizowanie korzystnych dla gospodarki i państwa zachowań ekonomicznych (o czym będzie dalej mowa), a ulgi zwiększają spójność gospodarki.

Po dziesiąte, w systemie podatkowym powinna obowiązywać zasada: niech na rzecz państwa płacą przede wszystkim ci, którzy mają pieniądze, czyli dysponują nadwyżką dochodów w stosunku do potrzeb wydatkowych, bowiem wtedy z jednej strony najmniejsze jest niebezpieczeństwo przerzucania podatków na inne podmioty, z drugiej – pobór podatku nie wypiera pieniądza z podstawowej funkcji w gospodarce, jaką jest finansowanie popytu (konsumpcyjnego i inwestycyjnego). Progresywny pobór podatku, zwiększający stopę opodatkowania tym, którzy mają nadwyżkę, najmniej zatem szkodzi gospodarce, szczególnie wtedy, gdy system zawiera ulgi pozwalające odliczyć od dochodu ważne wydatki i oszczędności oraz nakłady inwestycyjne przyczyniające się do tworzenia miejsc pracy. W dobrze zaprojektowanym systemie podatkowym finansowanie państwa nie odbywa się kosztem innych możliwości zaangażowania pieniędzy przez gospodarstwa domowe. Można to nazwać „przyjaznością” państwa wobec obywateli. To bezsprzecznie zwiększa spójność gospodarki.

Podatek jest ceną, jaka obywatele płacą za istnienie państwa, za dobra publiczne (powszechne, wspólne), jakich ono dostarcza. Jak każda cena, jest płacony kosztem czegoś – w przypadku podatników biedniejszych kosztem konsumpcji, w przypadku osób bogatych kosztem oszczędności, bo konieczność płacenia podatków nie narusza ich decyzji i wydatków konsumpcyjnych – ilustruje to rysunek 8.

Wykres na rys. 8 pokazuje⁶ strukturę podziału dochodów brutto w różnych klasach dochodowych – od 1.000 do 20.000 zł, reprezentowanych przez linię nachyloną pod kątem 45°; wklęsła krzywa linii przerywanej przedstawia hipotetyczne kształtowanie się konsumpcji, jaka miałaby miejsce w przypadku braku podatków, a więc jest wynikiem działania obiektywnego prawa malejącej stopy konsumpcji; dwie cienkie linie, ograniczające zakresowany obszar, reprezentują podatki – obszar ten nazwiemy „pasmem podatkowym”.

⁶ Wykres jest ilustracją hipotetycznych wielkości liczbowych.

Rysunek 8. Dochody, konsumpcja i podatki bezpośrednie przy różnych poziomach dochodu

Jak widzimy, osoby najbiedniejsze rzeczywiście płacą podatek kosztem konsumpcji (o czym była już mowa), osoby średnio zamożne kosztem konsumpcji i oszczędności, natomiast najbogatsi płacą podatki kosztem swych oszczędności. Zauważmy, że podatek progresywny wymusza oszczędzanie, by mieć pieniądze na dopłacenie podatku po wypełnieniu zeznania podatkowego – i pozbawia oszczędności, ale przez to z drugiej strony mobilizuje do odbudowania zasobu oszczędności. Prooszczędnościowe ulgi podatkowe neutralizują to negatywne działanie podatku.

SYSTEM ULG JAKO CZYNNIK WZMACNIAJĄCY WEWNĘTRZNĄ SPÓJNOŚĆ GOSPODARKI

Podatek progresywny sprzyja zatem spójności ekonomicznej, ale warunkiem efektywnego działania progresji na rzecz spójności ekonomicznej jest połączenie podatku z systemem ulg i odliczeń zwiększającym neutralność podatków.

Ulg i wraz z progresją stóp podatkowych stanowią istotny element logiki systemu podatkowego gospodarki rynkowej, zapewniając jej wewnętrzną spójność i stabilność. Pod względem zakresu oddziaływania dzielą się na dwie podstawowe kategorie:

- ulgi systemowe,
- ulgi zindywidualizowane.

Ulgi systemowe wbudowane są w dany podatek i stanowią prawo każdego podatnika spełniającego warunki, jakich wymaga ulga. Celem ulg jest wywołanie odpowiednich pożądaných reakcji podatnika – gdy nagradzają takie zachowania, stwarzają dla podatników swego rodzaju korzystny klimat ekonomiczny, sprzyjający określonym wydatkom, czy zmniejszający niechęć do ponoszenia pewnych ciężarów – dzięki temu podatnicy zachowują się w sposób korzystny dla gospodarki czy środowiska, w którym działają, czy nawet samych siebie (jak np. ulgi na kształcenie dzieci, ulgi budowlane, ulgi na ochronę zdrowia itp.). Ulgi systemowe są więc z jednej strony zasadniczym instrumentem polityki fiskalnej państwa, z drugiej eliminują woluntaryzm fiskalny państwa [Owsiak, 2000, s. 161].

Celem ulg podatkowych jest też zmniejszenie indywidualnych negatywnych skutków opodatkowania.

Ta kwestia dotyczy postulatu tzw. neutralności systemu podatkowego, która stanowi jedno z głównych nieporozumień w dyskusjach na temat reform podatkowych. Zasada neutralności (*policy neutrality*) lub niezmienniczości (*policy invariance*) polityki gospodarczej jest jednym z postulatów tzw. „nowej makroekonomii klasycznej”, wedle której „polityka gospodarcza nie może w sposób systematyczny zmieniać poziomu produkcji i zatrudnienia” [Acocella, 2002, s. 183, 184] i jest wnioskiem wywiedzionym z analizy skutków ekspansywnej polityki pieniężnej [Burda, Wyplosz, 2000].

Postulat neutralności systemu podatkowego prowadzi do wniosku, że „wszelkie ulgi podatkowe w opodatkowaniu pracy należałoby zlikwidować. Zapewniłoby to neutralność podatku wobec decyzji życiowych każdej osoby” [Szczodrowski, 2003]. Podatek neutralny miałby to być podatek z jednakową stawką dla wszystkich i bez ulg.

Nie docenia się tu jednak skutków, jakie podatek wywołuje w decyzjach zróżnicowanych strukturalnie podmiotów gospodarczych, a w rezultacie w systemie gospodarczym jako całości. Na procesy gospodarcze trzeba patrzeć strukturalnie i widzieć różnorodność podmiotów i zmienności sytuacji, w jakich się one znajdują. Na przykład w przypadku podatku pośredniego z powodu różnej cenowej elastyczności popytu ujednolicone stawki tego podatku nie mogą być neutralne, stanowią istotne i przy jednakowej stawce mimo wszystko zróżnicowane zniekształcenie cen, zakłócenie ich informacyjnej funkcji. Ta strukturalna różnorodność warunków i sytuacji podatników powoduje, że jednakowe obciążenie na każdego działa inaczej. Podatki są zatem z zasady nieneutralne; nieneutralność jednakowego obciążenia jest zasadą ogólną o znaczeniu podstawowym, co pozwala sformułować zasadę antyneutralności podatku.

Celem systemu podatkowego powinno być zatem zmniejszenie tej inherentnej antyneutralności podatków, a ulgi podatkowe są instrumentem dostosowującym obciążenie do indywidualnej sytuacji podatnika, co zmniejsza tę antyneutralność.

Na przykład, jeśli podatnik pozbył się oszczędności, gdyż zainwestował je w budowę mieszkania, wpłacając developerowi, to konieczność dopłacenia podatku, jaka może pojawić się po wypełnieniu zeznania podatkowego stawia go w trudnej sytuacji, musi albo zrezygnować z mieszkania, albo zadłużyć się dla zapłacenia podatku. Podatek zakłóca zatem jego decyzje ekonomiczne. Dopiero ulga przywraca równowagę (zwiększa zatem spójność gospodarki), gdyż pozwala odjąć od podstawy opodatkowania lub od podatku kwoty wydane na mieszkanie.

Można zatem sformułować następującą ważną funkcję dostosowawczą ulg w aspekcie postulatu neutralności. O ile w przypadku innych obciążeń, cen, które musimy płacić, jesteśmy w stanie dokonać wyboru i dostosować obciążenie do naszych możliwości – na przykład, jeśli nie stać nas na luksusowe mieszkanie w pięknej dzielnicy, bo mamy czworo dzieci, a bieżące wydatki na dużą rodzinę znacznie nas obciążają, to wybieramy mieszkanie mniej luksusowe w tańszej dzielnicy – to w przypadku ceny, jaką płacimy za państwo – to ono dostosowuje obciążenie do naszych możliwości, właśnie poprzez ulgi. W ten sposób zmodyfikowana dzięki ulgom „cena za państwo” mniej wpływa na inne nasze decyzje, staje się bardziej neutralna, zmniejsza antyneutralność podatku – nie należy zatem tak działających ulg oceniać negatywnie, a likwidacja ulg była bardzo poważnym merytorycznym błędem.

Ulg podatkowe pozwalają też nadawać priorytety różnym możliwym kierunkom inwestowania, wzmacniać jedne i osłabiać inne kierunki, zwiększając w ten sposób spójność gospodarki. Na przykład, można wspierać inwestycje w regionach słabo rozwiniętych gospodarczo, zwiększając ekonomiczną spójność terytorialną gospodarki.

Poprzez odpowiednie rozwiązania fiskalne można wzmacniać motywację do inwestycji na rynku pierwotnym, a osłabiać na rynku wtórnym – temu na przykład służy opodatkowanie dochodów z kapitału w zależności od okresu między inwestycją a realizacją zysków (gdy dochód ze sprzedaży aktywów – papierów wartościowych lub nieruchomości – jest opodatkowany w krótkim okresie, a zwolniony z podatku w długim). Podobny był też cel tzw. podatku Tobina. Wzmocnienie inwestycji o charakterze pierwotnym przyczynia się do tworzenia nowych miejsc pracy, sprzyja zatem rozwojowi gospodarczemu. Bodźce zawarte w ulgach inwestycyjnych dają konkretne, mierzalne efekty. Dzięki nim system nabiera spójności ekonomicznej.

Ulg podatkowe mogą też mobilizować wydatki przedsiębiorstw na cele społeczne, zwiększając spójność społeczno-ekonomiczną.

Ulg zindywidualizowane są natomiast przejawem pewnego woluntaryzmu ekonomicznego państwa – o ich przydzielaniu decyduje bowiem organ administracji skarbowej. System podatkowy powinien mieć jak najmniej dyskrejional-

nych elementów, powinien być przejrzysty i klarowny [Stern, 1999, s. 12]⁷, ale z drugiej strony, jak trafnie zauważa S. Owsiak, takie zindywidualizowane podejście nie jest czymś całkiem nagannym, gdyż może stanowić wyraz racjonalnego fiskalizmu, uwzględniając szczególne sytuacje, których przepisy nie są w stanie przewidzieć, z korzyścią i dla podatnika (realizując funkcję dostosowawczą), i dla państwa – jest to czynnik zwiększający spójność wewnętrzną gospodarki [Owsiak, 2000, s. 162]. Wymaga to jednak ustalenia jednoznacznych kryteriów postępowania i odpowiednich procedur, bowiem indywidualizacja grozi niebezpieczeństwem korupcji.

Trzeba podkreślić, że ulgi podatkowe pełnią nie tylko funkcję reduktora obciążenia podatkowego, nie chodzi w nich tylko o „ulżenie” podatnikowi. W tym sensie ulga jest interpretowana pejoratywnie, taki ma wydźwięk w języku polskim. Jej szeroki odbiór u ekonomicznych laików jest negatywny, budzi nawet emocjonalny sprzeciw, bo „jeśli komuś ulżono, to ktoś inny musiał za to zapłacić”. Ale poza tymi uzasadnionymi przypadkami dostosowawczej funkcji ulg, gdy rzeczywiście chodzi o redukcję ciężaru podatków, którzy spełniają odpowiednie kryteria, ulgi pełnią też funkcję instrumentu finansowego mobilizującego podmioty gospodarcze, także gospodarstwa domowe, do określonych zachowań i działań ekonomicznych. Realizują zatem określone funkcje bodźcowe – stąd angielska formuła „*tax incentives*”.

WNIOSKI KOŃCOWE

W krajach pokomunistycznych wielką karierę robi podatek liniowy. Silny lobbing na jego rzecz działa także w Polsce. W niniejszym referacie starałem się wykazać, że spójności ekonomicznej gospodarki bardziej sprzyja podatek progresywny z logicznie skonstruowanym systemem ulg, z jednej strony dostosowujących obciążenie do możliwości podatnika, z drugiej mobilizujących do korzystnych dla gospodarki zachowań ekonomicznych. Jeśli podatki liniowe są pewnym zastosowaniem na określony czas zabiegiem socjotechnicznym – sprzyjają bowiem powstaniu klasy średniej i klasy kapitalistycznej – to można by je uznać za rozwiązanie warunkowo korzystne. Stosowanie tzw. inżynierii społecznej rzadko kiedy dawało jednak trwałe pozytywne rezultaty, częściej było źródłem właśnie niespójności, rozpadu społeczeństw, gdyż ingerowało w naturalne, utrwalone normy, wzorce i struktury. W gospodarce jest przecież łatwo stworzyć pewne wadliwe struktury, na przykład wadliwy system obciążeń (jak w Polsce na rzecz powszechnej ochrony zdrowia), ale trudno jest potem ten wadliwy system naprawić, bowiem powstają silne wewnętrzne powiązania i mechanizmy oraz grupy interesu, dla których ten wadliwy system jest korzyst-

⁷ N. Stern w 1999 r. był głównym ekonomistą w EBOiR.

ny, albo takie, które próbują wadliwość funkcjonującego systemu wykorzystać jako argument za zmianami idącymi w całkiem innym kierunku.

Moim zdaniem powinno się tworzyć systemy stabilne i trwałe, ale o elastycznej strukturze. System progresywny z ulgami podatkowymi jest taką właśnie strukturą, którą można modyfikować stosownie do warunków kształtujących się w dynamicznie rozwijającej się gospodarce. Kraje, które dały się zwieść fałszywemu urokowi podatku liniowego są takiej elastyczności pozbawione i wystawiają się na wzrost nierówności dochodowych poza racjonalne granice, a w efekcie na narastanie dysproporcji rozwojowych.

LITERATURA

- Acocella N., *Zasady polityki gospodarczej*, PWN, Warszawa 2002.
- Aksman E., *Redystrybucyjny efekt podatku dochodowego w Polsce*, „*Ekonomista*” 2002, nr 4.
- Burda M., Wyplosz Ch., *Makroekonomia, podręcznik europejski*, PWE, Warszawa 2000.
- Dobija M., *Godziwe wartości i godziwe nierówności*, [w:] *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*, Zeszyt Nr 10, Woźniak M. G. (red.), Rzeszów 2007.
- Martin H. P., Schuman H., *Pułapka globalizacji*, Wydawnictwo Dolnośląskie, Wrocław 1999.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2000.
- Stern N., *Jaka reforma podatkowa jest potrzebna dla szybkiego wzrostu gospodarczego*, Zeszyty PBR-CASE, Fundacja Naukowa CASE i BRE Bank S.A., 41/1999, Warszawa 1999.
- Szczodrowski G., *Jeśli zmieniać, to cały system*, „*Rzeczpospolita*” 14-01-2003.
- Żyżyński J., *Podatki bezpośrednie czy pośrednie, liniowe, czy progresywne, z ulgami, czy bez ulg – argumenty do dyskusji*, „*Problemy Zarządzania*” 2005, nr 4, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania UW.
- Żyżyński J., *Direct or Indirect Taxes, Proportional or Progressive Ones with or without Reliefs – Arguments for Discussion*, [w:] *Management in Poland after Accession to the EU Selected Aspects*, Nowak A. Z., Glinka B., Hensel P. (red.), WWZ, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania UW, Warszawa 2007.

Streszczenie

Autor definiuje pojęcie spójności ekonomicznej i społeczno-ekonomicznej systemu gospodarczego: system jest spójny ekonomicznie, jeśli zachodzi zgodność strukturalna (co do ilości i typów) i nominalna (co do wartości bieżącej w danych jednostkach miary) między wejściami i wyjściami jego elementów, innymi słowy, wejścia i wyjścia są wzajemnie kompatybilne. O takim systemie można powiedzieć, że jest wewnętrznie spójny. Proponuje miarę pozwalającą zmierzyć stopień spójności ekonomicznej, którą nazywa współczynnikiem spójności ekonomicznej i na prostych przykładach pokazuje jej zastosowanie. Omawia przykłady niespójności i analizuje związek między niespójnością gospodarki a stopniem nierówności podziału dochodów, stawiając hipotezę, że istnieje zróżnicowanie optymalne ze względu na wewnętrzną spójność gospodarki, krzywa spójności ma maximum w obszarze pośrednich wartości współczynnika Giniego. Bada następnie związek między typem podatku dochodowego (liniowym i progresywnym)

a nierównomiernością podziału dochodów i dowodzi, że podatek progresywny z ulgami podatkowymi ma wpływ na zmniejszanie niespójności w gospodarce.

Progressive Taxation as a Factor of the Economic Cohesion

Summary

The author defines economic and socio-economic cohesion of economic system as follows: the economic system is cohesive, provided that there is a structural consistency, as far as quantities and types are concerned and nominal consistency regarding the current values of measures, between the elements of the system such as inputs and outputs. In other words, inputs and outputs are compatible. It is said that this system is internally coherent. The author recommends the measure of economic cohesion, discusses some examples of economic incoherence and finally analyses connections between economic incoherence of the economy and unevenness of income distribution. He poses a hypothesis that there is an optimal income inequality in regard to internal economic cohesion of the economic system. He discusses the connections between the types of income tax (proportional and progressive) and unevenness of distribution of income and proves that progressive income tax with tax relief has an influence on resolving an economic incoherence.