

Marianna Księżyk *

Optymalny system podatkowy krajów Unii Europejskiej. Potrzeba i ogólne założenia

1. Wprowadzenie

Systemy podatkowe obowiązujące w krajach Unii Europejskiej są mocno zróżnicowane i niestabilne. Wprawdzie słyszy się głosy opowiadające się za pełną ich harmonizacją, jednak w Unii proces ten przebiega zbyt wolno. Podjęto jedynie decyzję o harmonizacji podatków pośrednich, ale nie doprowadzono do ujednoczenia stawek podatkowych. Natomiast harmonizacja podatków bezpośrednich nie została nawet wyartykułowana w Traktacie Ustanawiającym Wspólnotę Europejską, chociaż jest ona możliwa (na podstawie art. 94, 100 i 308 TWK) [8]. Brak jednolitego systemu podatkowego w krajach Unii Europejskiej sprzyja występowaniu konkurencji podatkowej między państwami należącymi do Unii. Widoczne liczne, negatywne skutki tej konkurencji nie służą realizacji, w długim okresie czasu, podstawowych celów Wspólnoty.

Mając na uwadze uwarunkowania procesów gospodarowania w krajach Unii Europejskiej, a przede wszystkim, że globalizm stwarza zagrożenie dla realizacji podstawowych celów Unii, jakimi są: dobrobyt, pokój, demokracja i prawa człowieka (gdyż niesie szybki wzrost nierówności, niejednakowe szanse życiowe, likwidację instytucji stojących na straży porządku i bezpieczeństwa socjalnego obywateli), ostatecznym celem harmonizacji systemów podatkowych powinno być wdrożenie w krajach UE jednolitego, optymalnego systemu podatkowego.

* Akademia Górniczo-Hutnicza w Krakowie, Wydział Zarządzania.

Przez optymalny system podatkowy, jak to słusznie stwierdza J.E. Stiglitz [10], rozumie się taki system, który tworzy zbiór podatków maksymalizujący dobrobyt społeczny.

Analiza osiągnięć teorii dotyczącej systemów podatkowych pokazuje, że polscy autorzy [8], w swoich badaniach, zbyt rzadko podejmują problem harmonizacji systemów podatkowych w krajach UE [8] i nadal koncentrują uwagę na charakteryzowaniu od dawna znanych: funkcji podatków, zasad podatkowych, metod ustalania poziomu poszczególnych rodzajów podatków i ich zróżnicowaniu w krajach UE, a także określaniu „cech ‘najmniej złego’ systemu podatkowego” [8]. Ponadto uznają (m.in. G. Szczodrowski) za racjonalny taki system podatkowy, który jest zgodny z następującymi zasadami podatkowymi: trwałej wydajności, pewności – co do terminu i sumy płatności, dogodności dla podatnika, taniości (ograniczenie kosztów poboru), ustawowej formy, wewnętrznej i zewnętrznej spójności, sprawiedliwości (utożsamianej z egalitaryzmem) i ekonomiczności (wykorzystanie podatków do realizacji funkcji pozadochodowych) [8].

Ocena wyników badań dotyczących systemów podatkowych krajów Unii Europejskiej [3 i 11] pokazuje, że w Polsce nie podjęto kompleksowych badań, stawiających za cel opracowanie dla krajów UE jednolitego optymalnego systemu podatkowego, to znaczy systemu maksymalizującego funkcję dobrobytu społecznego. System podatkowy spełniający to kryterium byłby niewątpliwie systemem racjonalnym, tzn. służącym realizacji funkcji celu procesów gospodarowania. Ponadto taki system sprzyjałby realizacji założeń polityki gospodarczo-społecznej Unii Europejskiej w krajach członkowskich.

Przyczyny nie podejmowania w Polsce badań nad problematyką jednolitego dla krajów UE optymalnego systemu podatkowego są wielorakie. Poczynając od tradycyjnego zamykania tej problematyki w ramy takich dyscyplin, jak finanse i rachunkowość, a kończąc na poglądach, które dominują na polskiej scenie politycznej i skłaniają do poszukiwania sposobów ograniczania udziału rządu w rozwiązywaniu problemów gospodarczych, tworzenia warunków dla sił rynkowych, poprzez szybką prywatyzację, deregulację, napływ kapitału zagranicznego, niższe podatki i cięcia wydatków budżetowych, w tym socjalnych, w myśl liberalnej zasady: jest pożądanym mały i bierny rząd (z punktu widzenia pełnionych funkcji gospodarczo-społecznych).

Opracowanie dla krajów UE jednolitego, optymalnego systemu podatkowego jest niewątpliwie procesem skomplikowanym, wymagającym nie tylko kompleksowych badań uwarunkowań procesów gospodarowania i wnikliwej analizy doświadczeń praktyki w tym zakresie, ale i wyznaczenia funkcji dobrobytu społecznego.

2. Uwarunkowania przemawiające za wprowadzeniem jednolitego optymalnego systemu podatkowego w krajach Unii Europejskiej

Programy rozwoju społeczno-gospodarczego krajów UE zakładają realizację zrównoważonego wzrostu gospodarczego i wzrostu poziomu życia mieszkańców Unii. Przyjęcie tego założenia powoduje, że podstawowym problemem oczekującym rozwiązania, w ramach Unii (gdyż poszczególne kraje są zbyt słabe by zmierzyć się z tym problemem), jest: jak utrzymać popyt na wytwarzane dobra na poziomie gwarantującym wykorzystanie zdolności wytwórczych gospodarki i równocześnie na poziomie odpowiednim do możliwości, jakie stwarza technika i technologia w zakresie ich produkcji.

Powyższy problem jest niewątpliwie bardzo trudnym do rozwiązania, nawet w ramach Unii. Wymaga nie tylko czasu, ale przede wszystkim prowadzenia takiej wspólnej polityki gospodarczo-społecznej, która zapewniłaby wzrost zagregowanego popytu na wytwarzane dobra poprzez zwiększenie dochodów do dyspozycji ludności, a tym samym wzrost poziomu życia ogółu mieszkańców Unii. Wymaga też innego niż dotychczas podejścia do problemu wspólnej polityki społecznej w krajach członkowskich, a mianowicie nie tylko opracowania jej podstawowych założeń, ale i określenia środków oraz metod realizacji tej polityki i nadania jej obligatoryjnego charakteru.

Obecnie poszczególne kraje członkowskie prowadzą różne polityki społeczne. Nawet program *Europejska Strategia Zatrudnienia* opierający się na istotnych, dla ograniczania bezrobocia i wzrostu poziomu życia, tzw. czterech podstawowych filarach, jakimi są: zatrudnialność, przedsiębiorczość, adaptacyjność i równość szans, nie spowodował wypracowania wspólnego, obligatoryjnego, programu w zakresie polityki zatrudnienia i skutecznych metod ograniczania bezrobocia w krajach UE.

Wskazują na to m.in. różne formy i różny zakres realizacji, w poszczególnych krajach Unii, programu *Europejska Strategia Zatrudnienia*. Program ten obejmuje:

- 1) tworzenie nowych miejsc pracy, w tym głównie w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw. Polityka promowania rozwoju tych przedsiębiorstw polega na: łagodzeniu obciążeń fiskalnych, ułatwieniu w dostępie do zewnętrznych źródeł finansowania, wspieraniu nowych technologii, szkoleniach zawodowych;
- 2) zwiększenie przez osoby poszukujące pracy zdolności do uzyskania zatrudnienia. Wiąże się to z inwestycjami w kapitał ludzki, zgodnie z potrzebami rynku pracy;

- 3) rozwijanie wśród pracowników i pracodawców zdolności adaptacji do zmieniającego się otoczenia zewnętrznego, będącego skutkiem szybkiego postępu technicznego, globalizacji oraz zagrożenia marginalizacją niektórych grup społecznych;
- 4) równość szans na rynku pracy w odniesieniu do kobiet, osób w wieku 55–65 lat oraz osób niepełnosprawnych¹. [4]

Analiza polityk społecznych krajów Unii wykazuje, że dotychczas nawet nie określono w wielu krajach i w ramach Unii standardowego zakresu dóbr publicznych i sposobów ich finansowania. Elity polityczne wielu krajów Unii i doradzający im liberalni ekonomiści, w tym Polski, nie wykazują nawet zainteresowania tym problemem. Skutkiem tego w Polsce, jak to słusznie stwierdza Tadeusz Kowalik, „Od dziesięciu lat w bezprecedensowo szybkim tempie wzrasta liczba ludzi żyjących w skrajnej nędzy (poniżej lub na granicy minimum egzystencji, niekiedy określanego jako biologiczne). Tylko w latach 1996–2005 ich liczba wzrosła niemal trzykrotnie (z 4,3 do 12,3 proc.). Już blisko dwóch trzecich społeczeństwo znalazło się w strefie minimum socjalnego. Dokonało się to w warunkach, gdy PKB wzrósł prawie o jedną trzecią. Obecnie jest do dwóch niedożywionych lub głodujących dzieci. Kontynuowana przez kolejne rządy bierność wobec tych procesów, a zwłaszcza podatkowe sprzyjanie bogatym jest skandalem i hańbą. Łamaniem podstawowych gwarancji Konstytucji RP. Nawet w okresie poprawy koniunktury nie zmienia się polityki społecznej. Te długo utrzymujące się, choć w różnym napięciu, osobliwości skłoniły mnie do wyrażenia dziesięć lat temu opinii, że w Polsce powstał jeden z najbardziej niesprawiedliwych ustrojów społeczno-ekonomicznych Europy drugiej połowy XX wieku(...). Dalszy bieg wypadków tylko umacniał mnie w tym przekonaniu”. [2]

Mimo braku zainteresowania wspólną polityką społeczną, powinny być prowadzone, także i w Polsce, badania dotyczące tej problematyki. Ich celem powinno być opracowanie nie tylko ogólnych założeń wspólnej polityki społecznej krajów Wspólnoty, ale wyznaczenie celów tej polityki (w tym zestawu dóbr publicznych), wskazanie środków i metod ich realizacji oraz ekonomicznych skutków prowadzenia wspólnej polityki społecznej.

¹ Szerzej na temat polityki społecznej UE oraz Europejskiej Strategii Zatrudnienia M. Księżyk, *Ograniczenie bezrobocia w strukturze celów społeczno-gospodarczych Polski*, w: D. Kopycińska (red.), *Konkurencyjność rynku pracy i jego podmiotów*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2005, s. 105–123.

3. Ocena procesu harmonizacji podatków i wpływające stąd wnioski dla wprowadzenia optymalnego systemu podatkowego w krajach Unii Europejskiej

Podstawowym celem analizy procesu harmonizacji podatków w krajach Unii Europejskiej powinno być poszukiwanie odpowiedzi na pytanie – jaki wpływ ma zróżnicowanie podatków w krajach Unii Europejskiej na realizację:

- 1) określonych założeń wspólnej polityki gospodarczej i społecznej UE, zapewniającej maksymalizację dobrobytu społecznego (mieszkańców Unii),
- 2) konkurencyjności Unii jako systemu gospodarczego i konkurencyjności elementów tego systemu (tzn. gospodarek krajów członkowskich).

Poszukiwanie odpowiedzi na to pytanie jest istotne, zarówno z punktu widzenia tworzenia podstaw dla budowy optymalnego systemu podatkowego realizującego funkcję dobrobytu społecznego, jak i uzasadnienia potrzeby wprowadzenia tego systemu w krajach Unii.

Proces harmonizacji podatków w krajach UE rozpoczął się wraz z podpisaniem Traktatu Rzymskiego. Wprowadzając jego postanowienia uznano, że dla swobodnego przepływu towarów i usług wystarczy zharmonizować podatki pośrednie. Tym samym uznano, że podatki bezpośrednie nie wywierają istotnego wpływu na funkcjonowanie jednolitego rynku wewnętrznego. Okazało się, że tak nie jest.

Po rozszerzeniu Unii o nowe kraje sytuacja uległa zmianie. Na skutek dużego zróżnicowania podatków, w tym bezpośrednich, pojawiły się negatywne dla wielu krajów (w tym Francji i Niemiec) skutki konkurencji podatkowej. „Francja i Niemcy zagroziły nawet wstrzymaniem wpłat do budżetu UE, ze względu na istotnie niższe stawki podatkowe od dochodów przedsiębiorstw w takich krajach jak: Słowacja, Polska, Czechy, kraje nadbałtyckie, do których przedsiębiorcy zaczęli przenosić działalność gospodarczą”. [7]

Różnice w stawkach podatku dochodowego od przedsiębiorstw w krajach Unii Europejskiej, jak to obrazują dane zawarte w tabeli 1, są istotne. Wskazuje to na celowość przyśpieszenia procesu harmonizacji systemów podatkowych krajów UE i zakończenia jej wprowadzeniem jednolitego optymalnego systemu podatkowego.

Z danych zawartych w tabeli 1 wynika, że najniższa stawka podatku od dochodów przedsiębiorstw występuje na Cyprze (10%), najwyższa w Niemczech (38,36%). Polska nie należy do krajów o zbyt niskim podatku od dochodów przedsiębiorstw, gdyż aż 4 kraje, które weszły do Unii wraz z Polską posiadają niższe niż Polska podatki (Cypr o 9% niższe, Litwa i Łotwa o 4% niższe, Rumunia i Węgry o 3% niższe). Jedynie w Słowenii podatek od dochodów przedsiębiorstw

Tabela 1

Stawki podatku dochodowego od przedsiębiorstw w krajach UE w roku 2007

| Kraj | Stawka w roku 2007 | Różnica (kraj – Polska) |
|-----------------|---------------------------|--------------------------------|
| Austria | 25 | 6 |
| Belgia | 39,99 | 20,99 |
| Bułgaria | 34 | 15 |
| Cypr | 10 | -9 |
| Czechy | 24 | 5 |
| Dania | 28 | 9 |
| Estonia | 22 | 3 |
| Finlandia | 31 | 12 |
| Francja | 33,83 | 14,83 |
| Grecja | 25 | 6 |
| Hiszpania | 32,50 | 13,50 |
| Holandia | 25 | 6 |
| Irlandia | 12,50 | -6,50 |
| Litwa | 15 | -4 |
| Luksemburg | 29,63 | 10,63 |
| Łotwa | 15 | -4 |
| Malta | 35 | 16 |
| Niemcy | 38,36 | 19,36 |
| Polska | 19 | |
| Portugalia | 25 | 6 |
| Rumunia | 16 | -3 |
| Słowacja | 20 | 1 |
| Słowenia | 19 | 0 |
| Szwecja | 28 | 9 |
| Węgry | 16 | -3 |
| Wielka Brytania | 30 | 11 |
| Włochy | 37,25 | 18,25 |

Źródło: opr. własne w oparciu o dane z KPMG's Corporate and Indirect Tax Rate Survey 2007, s. 5–8.

jest taki sam jak w Polsce. W krajach Unii Europejskiej o wysokim PKB na mieszkańca podatki od dochodów przedsiębiorstw, z wyjątkiem Irlandii gdzie podatek ten wynosi tylko 12,5%, są znacznie wyższe niż w Polsce (od około 20% do 6%). Na przykład różnica między stawką tego podatku w Niemczech i w Polsce wynosi ponad 19%, a między Austrią i Polską 6%.

Porównując stawki podatków od dochodów przedsiębiorstw z roku 2007 ze stawkami z roku 1997 można zauważyć, że stawek podatkowych od dochodów przedsiębiorstw nie obniżyła jedynie Szwecja (utrzymuje stawkę na poziomie 28%). W odróżnieniu od Szwecji, wiele krajów znacznie je obniżyło, w tym najczęściej obniżyła Irlandia, bo aż o 23,5%, Polska o 19% a Cypr o 18%. W wielu krajach obniżenie stawek podatkowych wiązało się z wycofywaniem się z różnych ulg i innych preferencji w tym podatku. Takie postępowanie jest słuszne z uwagi na zachowanie przejrzystości systemów podatkowych.

Tak duże zróżnicowanie stawek podatkowych od dochodów przedsiębiorstw, jakie ma miejsce obecnie, nie powinno występować w krajach Unii, głównie z uwagi na negatywne skutki konkurencji podatkowej, a także z uwagi na celowość wdrażania wspólnej prorozwojowej polityki gospodarczo – społecznej w krajach Unii Europejskiej.

Skutki ekonomiczne stosowania konkurencji podatkowej i niskich stawek podatkowych od dochodów przedsiębiorstw wymagają systematycznych analiz, stwierdzenia w jakim zakresie prowadzi to do nieefektywnej alokacji zasobów w gospodarce lub też ograniczania dóbr publicznych.

Analizy systemów podatkowych krajów UE wykazują, że stawki podatkowe od dochodów osobistych są również wysoce zróżnicowane. Pokazują to dane zawarte w tabeli 2.

Tabela 2

Stawki podatkowe od dochodów osobistych w krajach Unii Europejskiej w roku 2007

| Kraj | Stawka początkowa | Stawka najwyższa | Liczba progów | Różnice (stawka początkowa w Polsce minus w kraju Unii) | Różnice (stawka najwyższa w Polsce minus w kraju Unii) | Różnica w liczbie progów (Polska minus kraj Unii) |
|----------|-------------------|------------------|---------------|---|--|---|
| Austria | 0 | 50 | 4 | 19 | -10 | -1 |
| Belgia | 25 | 50 | 5 | -6 | -10 | -2 |
| Bułgaria | 12 | 32 | 4 | 7 | 8 | -1 |
| Cypr | 20 | 30 | 3 | -1 | 10 | 0 |

Tabela 2 – cd.

| Kraj | Stawka początkowa | Stawka najwyższa | Liczba progów | Różnice (stawka początkowa w Polsce minus w kraju Unii) | Różnice (stawka najwyższa w Polsce minus w kraju Unii) | Różnica w liczbie progów (Polska minus kraj Unii) |
|-------------|-------------------|------------------|---------------|---|--|---|
| Czechy | 12 | 32 | 4 | 7 | 8 | -1 |
| Dania | 5,48 | 26,48 | 3 | 13,52 | 13,52 | 0 |
| Estonia | 22 | | 1 | -3 | 18 | 2 |
| Finlandia | 0 | 32,5 | 6 | 19 | 7,50 | -3 |
| Francja | 0 | 48,09 | 7 | 19 | -8,09 | -4 |
| Grecja | 15 | 40 | 3 | 4 | 0 | 0 |
| Hiszpania | 9,06 | 29,16 | 5 | 9,94 | 10,84 | -2 |
| Holandia | 2,45 | 52 | 4 | 16,55 | -12 | -1 |
| Irlandia | 20 | 42 | 2 | -1 | -2 | 1 |
| Litwa | 15 | 33 | 2 | 4 | 7 | 1 |
| Luksemburg | 0 | 38 | 10 | 19 | 2 | -7 |
| Łotwa | 25 | | 1 | -6 | 15 | 2 |
| Malta | 0 | 35 | 6 | 19 | 5 | -3 |
| Niemcy | 0 | 42 | 32 | 19 | -2 | -29 |
| Polska | 19 | 40 | 3 | | | |
| Portugalia | 10,5 | 42 | 7 | 8,5 | -2 | -4 |
| Rumunia | 16 | | 1 | 3 | -2 | 2 |
| Słowacja | 19 | | 1 | 0 | 21 | 2 |
| Słowenia | 10 | 40 | 3 | 9 | 0 | 0 |
| Szwecja | 0 |25 | 3 | 19 | 15 | 0 |
| Węgry | 18 | 36 | 2 | 1 | 4 | 1 |
| W. Brytania | 10 | 40 | 3 | 9 | 0 | 0 |
| Włochy | 23 | 43 | 4 | -4 | -3 | -1 |

Źródło: oprac. w oparciu o: Taxation trends in the European Union. Main results, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2007.

Z zamieszczonych w tabeli 2 danych wynika, że tylko 4 nowe kraje Unii posiadają jedną stawkę podatkową (są to: Estonia, Łotwa, Rumunia i Słowacja), w 7 krajach występuje zerowa stawka początkowa (w Austrii, Finlandii, Francji, Luksemburgu, Malcie, Niemczech, Szwecji). Liczba progów podatkowych i poziom stawek, zarówno minimalnych jak i maksymalnych, wykazuje także duże zróżnicowanie. Sytuacja taka sprzyja mobilności czynnika pracy. W Polsce dodatkowo ją wzmacniają relatywnie niskie wynagrodzenia na stanowiskach niemenedżerskich.

Wypada dodać, że w dobie globalizmu i integracji gospodarczej krajów występuje w skali międzynarodowej dodatkowe niekorzystne zjawisko, jakim jest przerzucanie podatków. Zjawisko to dotyczy opodatkowania dochodów z pracy, z działalności gospodarczej i kapitałów. Korporacjom, wykorzystującym różnice między krajowymi systemami podatkowymi, udało się uwikłać w konkurencję systemów podatkowych niemal wszystkie państwa świata. [5]

Perspektywa zniesienia wszelkich ograniczeń w przepływie czynników produkcji (m.in. tak istotnych jak kapitał i praca) i wprowadzenia unii walutowej w krajach Wspólnoty, niewątpliwie przyspieszy proces harmonizacji systemów podatkowych krajów Unii i uczyni nieuchronnym wprowadzenie jednolitego optymalnego systemu podatkowego.

Nie można doprowadzić do sytuacji aby proces harmonizacji systemów podatkowych krajów Unii ten przebiegał w drodze chaotycznej konwergencji. Powinien on być starannie przygotowany i przeprowadzony.

4. Wnioski wynikające z badań dla budowy ogólnych założeń jednolitego optymalnego systemu podatkowego

Prowadzona w ostatnich latach dyskusja, dotycząca podatków, koncentrowała się na trzech istotnych zagadnieniach: sprawiedliwości, efektywności i złożoności administracyjnej.

Zasada sprawiedliwości opodatkowania jest uznawana już od XVIII wieku. Wtedy (w swoim dziele z 1776 roku) A. Smith napisał "poddani każdego państwa powinni przyczyniać się do utrzymania rządu w jak najściślejszym stosunku do ich możliwości, czyli proporcjonalnie do dochodu, jaki każdy z nich pod opieką państwa uzyskuje". [9]

Do zasady sprawiedliwości opodatkowania przekonywał też J. S. Mill twierdząc, 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 pozbywa 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 dogadanie sobie”. [6]

Późniejsze badania także akcentują zasadę sprawiedliwości. 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. [10]

W odróżnieniu od innych badaczy, F. Ramseya (wybitnego ekonomistę z Cambridge) interesowała nie redystrybucja tylko efektywność. Podjął on próbę odpowiedzi na pytanie: jaka konstrukcja podatków prowadzi do najmniejszych zniekształceń? Mimo, że interesowała go wyłącznie efektywność, w swoich badaniach, przyjął założenie, że państwo nie może wprowadzać podatku zryczałtowanego i dlatego musi uzyskiwać dochody z podatków od towarów. Wyniki jego badań są znaczące, gdyż tzw. podatki Ramseya pozwalają zminimalizować stratę dobrobytu spowodowaną uzyskaniem danej wielkości dochodów podatkowych wyłącznie z podatków od towarów. Podstawowe ustalenie Ramseya jest następujące: „dobra o niskiej elastyczności popytu (lub niskiej elastyczności podaży) powodują mniejszą krańcową zbędną stratę przypadającą na krańcowego dolara dochodów i dlatego mogą być opodatkowane wyższymi stawkami krańcowymi”². [10]

Analiza systemów podatkowych krajów UE pokazuje, że zasada sprawiedliwości jest przestrzegana w systemach podatkowych krajów 15. Wskazują na to m.in. zerowe stawki podatkowe od dochodów mieszczących się w minimach społecznych oraz charakter progresywny systemów podatkowych. Natomiast w polskim systemie podatkowym zasada sprawiedliwości jest ignorowana. Polski system podatkowy sprzyja bogatym. Wręcz skandalem jest obciążanie w Polsce podatkiem, w dodatku wysokim aż 19%, dochodów osób starych, chorych i żyjących poniżej minimum socjalnego, czy też otrzymujących wynagrodzenia w wysokości ustawowej płacy minimalnej, która w Polsce nie gwarantuje unijnego minimum socjalnego i wynosi zaledwie ok. 36% przeciętnej płacy krajowej, a powinna – według zaleceń UE – wynosić 60% przeciętnej płacy krajowej.

Budowanie w ramach Unii aktywnych państw dobrobytu opartych na zasadach sprawiedliwości i solidarności, jak to wynika z modelu polityki społecznej Unii, wymusza tworzenie solidnych podstaw dla wprowadzenia jednolitego optymalnego systemu podatkowego w krajach członkowskich.

² Szeroka interpretacja tych wyników badań w: J. E. Stiglitz, *op.cit.*, s. 674–678 i 687–689.

Z definicji optymalnego systemu podatkowego wynika, że powinien to być to zbiór podatków maksymalizujących funkcję dobrobytu społecznego. Istotnym problemem jest więc właściwe ustalenie kryterium maksymalizacji funkcji dobrobytu społecznego.

Nie jest to proste, gdyż w procesie projektowania rozwiązań podatkowych występują istotne dylematy. Polegają one na konieczności wyboru między celami dystrybucyjnymi a efektywnością (wybór coś za coś). Optymalna konstrukcja podatków powinna prowadzić do zbilansować korzyści z dodatkowej redystrybucji z kosztami, w postaci zmniejszenia efektywności.

Projektując jednolity optymalny system podatkowy trzeba mieć na uwadze, że system ten powinien pełnić określone funkcje społeczno – gospodarcze. Oznacza to, że powinny w nim tkwić rozwiązania pobudzające wzrost gospodarczy, zapewniające sprawiedliwy rozkład ciężarów podatkowych – zgodnie z zasadą zdolności płatniczej i nie spychania do poziomu ubóstwa, a także rozwiązania wspierające rodzinę i jej rozwój. Ponadto optymalny podatek powinien sprzyjać eliminacji najważniejszych wad systemu społeczno – gospodarczego, w którym żyjemy. Tymi wadami, jak to słusznie stwierdził J. M. Keynes są „...niezdolność do realizowania pełnego zatrudnienia oraz dowolny i niesprawiedliwy podział bogactwa i dochodów”. [1]

Z powyższego wynika, że optymalny system podatkowy musi stanowić zbiór podatków progresywnych. Nie może to być podatek liniowy, nie tylko z uwagi na zasadę sprawiedliwości społecznej ale i funkcje społeczno – gospodarcze, jakie powinien pełnić.

Wprowadzenie w krajach UE jednolitego optymalnego systemu podatkowego służyłoby realizacji wspólnej polityki gospodarczo – społecznej.

Literatura

- [1] Keynes J. M., *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, Wyd. Nauk. PWN Warszawa 2003.
- [2] Kowalik T., *Polska transformacja a nurty liberalne*, w: *Polska w gospodarce światowej – szanse i zagrożenia rozwoju*. Sesja plenarna – Polska transformacja i jej przyszłość, VIII Kongres Ekonomistów Polskich, Warszawa 2007.
- [3] Krajewska A., *Podatki. Unia Europejska, Polska, kraje nadbałtyckie*, Warszawa 2004.
- [4] Księżyk M., *Ograniczanie bezrobocia w strukturze celów społeczno-gospodarczych Polski w: Konkurencyjność rynku pracy i jego podmiotów*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2005.
- [5] Martin H.P, Schuman H., *Pułapka Globalizacji*, Oficyna Wyd. Humanitas, Sosnowiec 2006.
- [6] Mill. J.S, *Zasady ekonomii politycznej*, Wyd. Nauk. PWN, Warszawa 1966.

- [7] Owsiak S., *Harmonizacja podatków bezpośrednich warunkiem integracji gospodarczej Unii Europejskiej*, ref. na VIII Kongres Ekonomistów Polskich, Warszawa 2007.
- [8] Szczodrowski G., *Polski system podatkowy*, Wyd. Nauk. PWN, Warszawa 2007.
- [9] Smith A., *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, Wyd. Nauk. PWN, Warszawa 1954.
- [10] Stiglitz J.E., *Ekonomia sektora publicznego*, Wyd. Nauk. PWN, Warszawa 2004.
- [11] Wach K., *Systemy podatkowe krajów Unii Europejskiej*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2005.