

Czas na rewolucję społeczną – w systemie podatkowym

6 października 2012

Dyskusja na temat zmian w podatku od wartości dodanej (VAT) zwykle toczy się na powierzchownym poziomie i dotyczy kwestii technicznych, takich jak sposób rozliczania, albo dotyczy kosmetycznych zmian w jego wysokości. Tymczasem ten instrument, stanowiący znaczną część przychodów budżetowych, zasługuje na dyskusję o wiele bardziej zasadniczą, sięgającą fundamentów polityki publicznej i ładu społecznego.

Świat biznesu odpowiedział nieprzychylnie na złożony przez ministerstwo finansów projekt zmian w VAT – informowała swego czasu „Rzeczpospolita”. To, co miało ułatwić ewidencję fiskalną, w opinii indagowanych przedsiębiorców przysporzy im jedynie biurokratycznych uciążliwości. Sama sprawa wydaje się nieco rozdmuchana i wpisuje się, podobnie jak słynna kwestia „jednego okienka”, w dyskurs biznesowego malkontenctwa. Odwraca to uwagę opinii publicznej od realnych problemów polskiej gospodarki, którymi są chociażby niska innowacyjność czy bariera popytowa, wynikająca z niskich dochodów dużej części ludności.

Żeby była jasność: nie mam nic przeciwko temu, aby państwo ułatwiało prowadzenie biznesu wszędzie tam, gdzie nie odbija się to na kondycji pracowników, środowiska naturalnego czy innych wymiarach dobra publicznego. Co więcej, myślę, że takie ułatwienia są potrzebne, by owo dobro publiczne realizować. W tym sensie negatywna opinia pracodawców na temat VAT powinna być brana pod uwagę. Bardziej jednak martwi mnie to, że reformy proponowane lub wprowadzane przez rząd nie stają się asumptem do poważniejszej dyskusji, jaką rolę powinien odgrywać ten rodzaj podatków w systemie polityki publicznej.

Jeśli chodzi o kształtowanie tego rodzaju podatku, wystawiłbym

polityce władz ocenę mierną. Jednak nie ze względu na utrudnienia w jego ewidencji, a dlatego, że w Polsce VAT stanowi zdecydowanie zbyt dużą część przychodów systemu finansów publicznych w porównaniu z podatkami bezpośrednimi. Utrwała to strukturę rozłożenia ciężarów za finansowanie domeny publicznej daleką od pożądaną.

Z czynionego systematycznie przez Eurostat przeglądu trendów w systemach podatkowych wynika, że Polska jest jednym w tych krajów, gdzie podatki pośrednie mają duży udział w łącznej puli przychodów państwa. Jak pokazuje najnowsza edycja raportu, w Polsce podatki pośrednie stanowią 43,5% ogólnego opodatkowania. Średnia unijna to 38,6%. Na 27 krajów UE większy udział podatków pośrednich mają jedynie Bułgaria, Węgry, Rumunia, Litwa i Cypr.

Warto zastanowić się nad tym fenomenem w szerszym kontekście społeczno-gospodarczym. Przystępując do tego zadania uzmysłowimy sobie od razu defekt polskiej refleksji nad budowaniem gospodarki dobrobytu. Polega on na wyłączeniu polityki podatkowej z domeny polityki społecznej. Próby przełamania tego trendu pojawiają się wprawdzie na łamach prasy specjalistycznej, np. wielokrotnie w kwartalniku „Problemy Polityki Społecznej”, ale nie przedostają się one do szerszej debaty.

SPOŁECZNY WYMIAR POLITYKI PODATKOWEJ

Gdy mówimy o potrzebie reform systemu dobrobytu, najczęściej słyszymy o konieczności redukcji (lub w wersji soft: realokacji) wydatków socjalnych. Rzadko natomiast o zmianie wysokości i wewnętrznej struktury przychodów budżetowych, z których będzie można finansować m.in. sferę socjalną. Tymczasem, jak przekonuje badacz państwa dobrobytu, prof. Joakim Palme, zagrożeniem dla systemu dobrobytu nie są rosnące wydatki, lecz malejące przychody i to ta strona budżetowego bilansu powinna spędzać nam sen z powiek. Choć prof. Palme miał na myśli malejące przychody z np. opodatkowania pracy,

której będzie coraz mniej lub coraz częściej będzie świadczona w formach nieoskładkowanych (Polskę ów syndrom dotyka szczególnie silnie), wydaje się, że problem dotyczy także VAT-u.

Jest to bowiem podatek, który w ostatecznej instancji obciąża konsumentów. Wśród nich coraz więcej jest natomiast osób ubogich, mających niewielkie możliwości zakupu dóbr i usług. Wysoki VAT w relacji do siły nabywczej dochodu obywateli stanowi dodatkową barierę popytową, co może spowalniać koniunkturę, a tym samym zwiększać bezrobocie (i co za tym idzie: ubóstwo i wykluczenie) oraz pogłębiać problem niemożności zakupienia dóbr i usług – często nawet tych podstawowych – na rynku.

Zauważmy, że jest to podatek regresywny. Choć ubodzy nominalnie płacą go mniej (gdyż statystycznie mniej konsumują), to procentowo wydatki konsumpcyjne stanowią większą część ich dochodu rozporządzalnego niż w przypadku osób bogatych. Wysoki podatek pośredni i niskie, mało progresywne podatki dochodowe odtwarzają wizję ładu, w którym ciężar utrzymania państwa jest przesunięty z bogatych na biednych zdecydowanie bardziej, niż to ma miejsce np. w Skandynawii. Nie jest to więc wyłącznie kwestia techniczna, ale społeczna.

WZGLĘDNIIE SKUTECZNIE, NIEZBYT SPRAWIEDLIWIE

Co ciekawe, niezamożna większość nie buntuje się przeciw temu stanowi rzeczy. Może mieć to głębsze źródła, związane z ograniczoną skłonnością współczesnych Polaków do zorganizowanej kontestacji na skalę masową, ale po części wynika też z pośredniego charakteru podatku VAT. Ludzie po prostu go nie widzą, więc skłonność do protestu z tego powodu spada. Zwiększa się natomiast potencjalna ściągalność tego rodzaju publicznej daniny.

W polskim społeczeństwie, o określonych doświadczeniach

historycznych, skłonność do dzielenia się własnymi zasobami z domeną publiczną jest niewielka. Dlatego taki model wydaje się korzystny z punktu widzenia budżetu. Gdyby zaproponować społeczeństwu zwiększenie podatku dochodowego (nawet ograniczając zmianę do zasobniejszych grup), podniosłoby się larum, a jeśli nawet rząd takie zmiany przeforsowałby, to część osób na różne sposoby kombinowałaby, jak ich uniknąć. Zaznaczmy jednak, że choć taki scenariusz jest możliwy, jego ewentualność nie powinna nas powstrzymywać przed zgłaszaniem postulatu zwiększenia progresji podatkowej, w wyniku realizacji którego łączne przychody państwa raczej by wzrosły, a nie zmalały. Tym niemniej, inaczej niż w przypadku podniesienia stawki VAT, potencjalny społeczny i medialny opór oraz indywidualne strategie wymigiwania się od jego uiszczenia są wielce prawdopodobne.

Mamy więc nieco patową sytuację. Polski system fiskalny nie jest zadowalający z punktu widzenia sprawiedliwości dystrybtywnej, ale jednocześnie zachowuje pewną skuteczność pod względem ściągальności podatków, dzięki czemu staje się możliwe prowadzenie owej redystrybucji.

Prospołeczny reformator powinien mieć świadomość owego dylematu, z którego trudno znaleźć wyjście. Z punktu widzenia normatywnego zasadne byłoby zmniejszenie VAT przy jednoczesnym podjęciu działań na rzecz zwiększenia przychodów z podatków bezpośrednich (poprzez zwiększoną progresję podatkową, przywrócenie składki rentowej i podatku spadkowego itp.), ale pojawia się problem praktyczny w postaci oporu silnych grup interesu, mających sojusznika w mainstreamowych mediach, a za ich pośrednictwem także w opinii publicznej. W tym również tych osób, które skorzystałyby na takim rozwiązaniu.

Wydaje się, że propozycje zmian należałoby zgłaszać, tworząc dla tego pomysłu „dyskursywną otoczkę” wyjaśniającą społeczeństwu, dlaczego status quo jest społecznie niesprawiedliwy i w jaki sposób spowalnia on rozwój gospodarczy.

DUŻE OBCIĄŻENIE UBOGICH I NIEWIELE W ZAMIAN

Istnieje jeszcze jeden aspekt problemu, który warto wspomnieć. Skoro osoby niezamożne ponoszą relatywnie dużą (na tle innych krajów europejskich) część łącznego ciężaru finansowania państwa, to państwo powinno im to rekompensować hojną i przyjazną polityką społeczną. Tymczasem mamy sytuację odwrotną. W Polsce świadczenia socjalne są niewysokie i selektywne. Wydatki na rzecz walki z wykluczeniem społecznym i mieszkalnictwem stanowią niemal najniższy (przebijają nas jedynie Włochy) procent PKB w całej Unii Europejskiej. Również wiele usług publicznych w Polsce jest niedoinwestowanych. Usługi te wprawdzie są adresowane do wszystkich, ale korzyści z ich istnienia na wysokim poziomie mają szczególne znaczenie właśnie dla osób ubogich. To bowiem ich nie stać na uzupełnienie swoich potrzeb poza sektorem publicznym.

Sytuacja jest odmienna od tego, z czym mamy do czynienia w socjaldemokratycznej Danii, która może stanowić dla nas wzór, jeśli chodzi o efektywne osiągnięcie sprawiedliwości dystrybtywnej. Tam ciężary podatkowe są zdecydowanie przesunięte z biednych na bogatych za sprawą wysokich, progresywnych podatków dochodowych. Jednocześnie ci pierwsi mogą liczyć na hojne wsparcie państwa w zakresie amortyzowania nie tylko najbardziej dotkliwych form ryzyka socjalnego, lecz także zaspokajania szerokiego zestawu potrzeb powstających w różnych fazach życia (np. związanych z rodzicielstwem i wychowaniem dzieci czy opieką nad osobami starszymi).

KU NOWEJ UMOWIE SPOŁECZNO-FISKALNEJ

Można próbować uczynić polski system bardziej sprawiedliwym, odwołując się do dwóch krańcowych scenariuszy.

Pierwszy oznacza zostawienie struktury podatkowej na zbliżonym poziomie, ale wyciągnięcie z niej radykalnych wniosków, jeśli chodzi o uprawnienia socjalne, jakie powinny przysługiwać obywatelom. Skoro wszyscy oni poprzez VAT składają się na

funkcjonowanie państwa, to należą im się podstawowe uprawnieniasocjalne jedynie w oparciu o samo kryterium obywatelstwa, bez dodatkowych kryteriów selekcji. Skoro grupy niezamożne ponoszą tak duże (w relacji do skromniutkich budżetów domowych) ciężary fiskalne, to – między innymi – z tego tytułu państwo w znacznie większym stopniu powinno im to „odpłacić” inkluzyjną polityką wsparcia społecznego i szerokim dostępem do usług publicznych.

Jest to jednak trudne bez zmiany ogólnej puli środków, jakie państwo pozyskuje z podatków. Łączne przychody podatkowe nie są w Polsce wysokie. Z tego względu domena publiczna jest relatywnie szczupła i trudno z niej pokryć wydatki na rozbudowaną politykę społeczną, łączącą powszechne usługi publiczne ze specjalnymi programami wsparcia grup w trudnej sytuacji.

Druga strategia oznacza przeobrażenie struktury przychodów państwa. Z jednej strony poprzez zwiększenie w nich udziału (oraz progresji) podatków bezpośrednich. Zwiększy to obciążenie bogatszych, którzy jednak nadal będą mogli żyć na godziwym, choć nieco skromniejszym, poziomie. Towarzyszyć temu powinno zmniejszenie udziału VAT, w tym w ogóle zmniejszenie jego wysokości. Szczególnie dotkliwie, choć nie zawsze w sposób jawny i uświadomiony, daje się on we znaki grupom mniej zamożnym. Ten wariant z kolei może napotykać zasygnalizowane wyżej bariery w postaci społecznego oporu i indywidualnych strategii omijania postanowień owej „społecznej umowy”.

Wydaje się, że po jednoczesnym uwzględnieniu zasad sprawiedliwości społecznej i prawideł ekonomii politycznej jesteśmy zmuszeni szukać złotego środka. Należy uruchomić dryf struktury podatkowej (wedle strategii nr 2), a także stopniowo zwiększać ogólne przychody podatkowe. Należy to jednak czynić ewolucyjnie, a jednocześnie – po stronie wydatkowej – reformować politykę publiczną w kierunku rozbudowy działań na rzecz grup słabszych oraz budowania powszechnie dostępnych usług publicznych (zwłaszcza w sferach takich jak zdrowie,

edukacja, opieka), z których korzystałoby nie tylko ubodzy, ale i klasa średnia (wedle strategii nr 1). Zintegrowanie tych mniej lub bardziej wyodrębnionych warstw w ramach jednego systemu usług może być kluczem do pozyskania legitymizacji nowej umowy społecznej, opartej na bardziej sprawiedliwym rozłożeniu ciężarów fiskalnych i dostępie do świadczeń społecznych według starej socjalistycznej zasady „od każdego według możliwości i każdemu według potrzeb”. Nie trzeba „bolszewickiej” rewolucji, by się do niej zbliżyć, wystarczą mądre reformy fiskalno-socjalne.

Autor: Rafał Bakalarczyk

Źródło: [Nowy Obywatel](#)

O AUTORZE

Rafał Bakalarczyk (ur. 1986) – absolwent polityki społecznej na Uniwersytecie Warszawskim i socjologii politycznej w Högskolan Dalarna (Szwecja); od 2010 r. doktorant na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych UW. Interesuje się szeroko rozumianą polityką społeczną, zwłaszcza problemami opieki, edukacją, skandynawskim modelem dobrobytu oraz mechanizmami dialogu społecznego. Publikował m.in. w „Głosie Nauczycielskim”, „Dziś” i „Przeglądzie”. Współautor książki „Jaka Polska 2030?”, wydanej przez Ośrodek Myśli Społecznej im. Ferdynanda Lassalle’a, z którym stale współpracuje. Zwolennik współdziałania i wymiany doświadczeń między różnymi środowiskami prospołecznymi. Bliski jest mu duch książek Żeromskiego, zwłaszcza postać Szymona Gajowca z „Przedwiośnia”. Stały współpracownik „Nowego Obywatela”.