

Publiczne koszty transakcyjne instytucji systemu podatkowego

Wstęp

Zmodyfikowany przez nową ekonomię instytucjonalną (NEI) paradygmat standardowego modelu neoklasycznego przybliży teorię do rzeczywistości dzięki włączeniu ograniczenia instytucjonalnego i kosztów transakcyjnych do sytuacji decyzyjnej dokonującego wyboru oraz wprowadzeniu dodatkowych założeń, weryfikujących ideał jednostki i doskonałego rynku, na którym ona kontraktuje.

Koszty transakcyjne przewijające się przez wszystkie kierunki NEI, a niedostrzegane w tradycyjnym modelu, wyjaśniają motywy decyzji podejmowanych na rynku dóbr, w przedsiębiorstwach, a także wykorzystywane są w analizie wyborów politycznych. Zaslugą ekonomii kosztów transakcyjnych jest uświadomienie istnienia tych kosztów, potrzeby włączenia ich do ogólnego rachunku kosztów i wykorzystania jako kryterium wyboru między różnymi układami instytucjonalnymi. Źródłem kosztów transakcyjnych są instytucje, ale także instytucje są wprowadzane i zmieniane w celu zmniejszania kosztów transakcyjnych.

Dotychczas nie zajmowano się w polskiej literaturze analizą struktury instytucjonalnej systemu podatkowego w ujęciu NEI, a jedynie sygnalizowano problem istnienia kosztów transakcyjnych, jakie ona generuje [Grądzki, 2006, s. 75]. Celem prezentowanego artykułu jest zidentyfikowanie kosztów transakcyjnych systemu podatkowego oraz wykazanie, że mogą one stanowić uzupełniające kryterium oceny tego systemu. Trudność zadania polega na operacjonalizacji kosztów transakcyjnych, które w części nie dają się wyrazić nakładem, a w części są nieobserwowalne.

W artykule postawiono następujące hipotezy badawcze:

- koszty transakcyjne systemu podatkowego nie są jednorodne; ich struktura złożona jest z kosztów koniecznych obejmujących niezbędne wydatki na utrzymanie instytucji oraz kosztów niepożądanych,
- koszty niepożądane są kosztami koordynacji życia kolektywnego, wynikającymi z decyzji podejmowanych na rynku politycznym, wykorzystujących podatki do różnych celów polityki państwa lub kosztami mającymi źródło w słabej jakości instytucji; stanowią one nadwyżkę ponad koszty transakcyjne optymalnego systemu podatkowego.

* Autorka jest pracownikiem Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczego im. Jana Kochanowskiego w Kielcach. Artykuł wpłynął do redakcji w sierpniu 2009 r.

Za pośrednią miarę kosztów niepożądanych przyjęto utracone korzyści w postaci nieotrzymanych dochodów publicznych na skutek udostępnionych i wykorzystanych ulg podatkowych. Przykład utraconych korzyści przedstawiono na podstawie danych Ministerstwa Finansów dotyczących rozliczenia podatków dochodowych za rok 2007.

Wpływ instytucji na jakość systemu podatkowego

Pojęcie instytucji – podstawowej kategorii NEI – odbiega od potocznego rozumienia tego terminu, które bliższe jest określeniu organizacji. W odróżnieniu od instytucji, organizacja dysponuje zasobami i stawia przed sobą określone cele, wykorzystując przy tym instytucje. Według Northa, instytucje definiowane są jako ograniczenia, reguły stworzone przez człowieka, normujące ludzkie działania dzięki czemu świat jest bardziej przewidywalny [Klimczak, 2005, s. 16]. Składają się na nie reguły formalne, spisane w postaci ograniczeń: nakazów, zakazów, dozwolenia, do których należą normy prawa tworzonego na różnych poziomach, od ustawy po akty normatywne, oraz reguły nieformalne, niepisane, utrwalone przez zwyczaje, kulturę, tradycję i przekazywane z pokolenia na pokolenie wzorce zachowań. Reguły formalne chronione są sankcjami, ich łamanie rodzi skutki prawne, w odróżnieniu od reguł nieformalnych, których nierespektowanie oceniane jest w kategoriach etycznych. Zadaniem instytucji jest regulowanie zachowań jednostek, podmiotów rynkowych, organizacji, tworzenie standardów postępowania dla typowych sytuacji, organizowanie przepływu informacji, które zawierają się w pojęciu społecznej koordynacji działania, a także zmniejszenie kosztów transakcyjnych i zawodności państwa [Stankiewicz, 2000, s. 62]. Instytucje powstają z potrzeby normowania stosunków społecznych, najczęściej na drodze ewolucji. Utrwalone reguły nieformalne z czasem przekształcają się w instytucje formalne, których przestrzeganie jest egzekwowane środkami przymusu. Rozwój stosunków powoduje, że instytucje formalne utworzone w przeszłości, wyczerpują swój potencjał i ulegają zmianom lub zanikają, a w ich miejsce powstają lub wprowadzane są nowe. Najwolniej zmieniają się instytucje pierwszego poziomu, należące do otoczenia społecznego, nazywane przez Williamsona instytucjami długiego trwania, osadzone w kulturze, tradycji i religii. W gospodarkach przechodzących transformację, nowe instytucje drugiego poziomu, składające się na otoczenie instytucjonalne regulujące system gospodarczy, są wprowadzane administracyjnie [Lissowska, 2004, s. 46]. Wyznaczają one warunki brzegowe funkcjonowania jednostek i organizacji, tworzą parametry działania podmiotów gospodarczych określające np. formy prawne przedsiębiorstwa, zakres swobody działalności gospodarczej, stosunki z pracownikami i wynikające z nich zobowiązania, regulacje obrotu gospodarczego, obligatoryjne obciążenia na rzecz Skarbu Państwa i innych podmiotów. Tryb administracyjny wdrażania instytucji jest istotą transformacji, definiowanej jako okres gwałtownych zmian instytucjonalnych i tworzenia nowych warunków współdziałania, opartych na zasadzie rządów prawa [Godłów-Legiędź, 2005, s. 171-189].

Otoczenie instytucjonalne wspomaga efektywność gospodarki przez tworzone ograniczenia i bodźce. Jakość instytucji oceniana według kryterium kosztów transakcyjnych, stopnia wypełniania funkcji, dla których je powołano i wzajemną komplementarność przesądzają o sprawności układu gospodarczego i wynikach. Przejawem słabej jakości instytucji są patologie życia gospodarczego, aktywność poszukujących renty i grup interesów [Klimczak, 2002, s. 495-523].

Dylematem rządów państw dokonujących przebudowy ustroju jest dobór i połączenie narzędzi polityki gospodarczej i instytucji w jeden skuteczny mechanizm. Rozwiązania instytucjonalne państw rozwiniętych nie nadają się do przeniesienia na grunt tworzonych warunków rynkowych i niedojrzałej demokracji. Odmienność kulturowa, różny poziom zamożności, odmienny system wartości powodują, że nie ma uniwersalnego modelu otoczenia instytucjonalnego, w różnych warunkach sprawdzają się różne warianty doboru typów instytucji i polityki gospodarczej, które jak podkreśla Wojtyna nie są możliwe do rozdzielenia, gdyż polityka prowadzona jest zawsze w konkretnym otoczeniu instytucjonalnym [Wojtyna, 2007, s. 14]. Trudno określić, na ile efekty gospodarcze są wynikiem decyzji w sferze polityki, a na ile jakości otoczenia instytucjonalnego. Trudnością okresu tworzenia nowego porządku instytucjonalnego jest brak instytucji komplementarnych, co daje znać o sobie w obejściu prawa, wykorzystywaniu luk w przepisach, nieosiąganiu oczekiwanych wyników ekonomicznych, wreszcie braku sukcesu przeprowadzanych reform. Jednocześnie okres transformacji jest szansą zbudowania od podstaw nowoczesnych instytucji, uwzględniając dobre i złe doświadczenia zagraniczne [Wojtyna, 2002, s. 1-24].

System podatkowy jest elementem układu gospodarczego, zapewniającym mu dopływ strumieni pieniężnych, któremu w demokratycznym państwie wyborem publicznym przypisano także określone funkcje pozafiskalne. Gromadzenie dochodów publicznych w budżecie państwa (i budżetach samorządu terytorialnego) dokonuje się według formalnych procedur, na które składają się instytucje prawa podatkowego i organizacje tworzące, stanowiące i egzekwujące prawo. Sposób jego konstrukcji tworzy zbiór celowo dobranych instytucji formalnych, regulujących relacje między państwem, a podatnikiem i tworzących bodźce. Dualizm instytucji przejawia się tu w tworzeniu ograniczeń w postaci nakazów, zakazów i przymusu oraz bodźców w postaci przywilejów podatkowych. Wybór formy prawnej prowadzenia działalności gospodarczej, sposobu opodatkowania dochodów, czy ewidencji operacji gospodarczych są wynikiem bodźców odbieranych przez przedsiębiorców, tworzonych przez prawo podatkowe. Instytucje prawa podatkowego składające się na system podatkowy, są efektem wyboru publicznego, w którym skupiają się wartości, preferencje społeczne ukształtowane przez tradycję, historię, kulturę. Poszczególne państwa budują własne systemy podatkowe kierując się narodowym pojmowaniem sprawiedliwości i swoim systemem wartości. W zakresie podatków dochodowych nie występują ograniczenia w postaci ujednolicenia, państwa UE zachowały suwerenność stanowienia obciążeń dochodów i rozwiązań prawnych dotyczących rodzaju opodatkowania, stopnia progresji, zakresu neutralności podatkowej lub wykorzystania podatków w funkcjach pozafiskalnych. Swoboda stano-

wienia podatków dochodowych przejawia się w różnym stopniu fiskalizmu w poszczególnych krajach i różnym zakresie przestrzegania zasady równości i powszechności opodatkowania. Różnice kulturowe i system wartości legitymizują wysokie obciążenia w krajach skandynawskich i niższe w krajach kultury anglosaskiej. Każdemu z rozwiązań instytucjonalnych systemu podatkowego odpowiadają inne koszty transakcyjne. Wynikają one zarówno z techniki wypełniania obowiązku podatkowego i uciążliwości formalności podatkowych, z częstości zmian, jak i ze szczelności systemu podatkowego, która zależy od komplementarności instytucji podatkowych, jakości norm prawa podatkowego i innych dziedzin, uniemożliwiających jego obejście. Obejściu prawa sprzyjają przywileje podatkowe, wyjątki od reguły, tworzące pokusę do nadużyć. Ulgi podatkowe są dla przedsiębiorcy atrakcyjną formą pomocy państwa. Stają się przez to instrumentem podatnym na działania grup interesów i oportunizm polityków, stanowią przedmiot wymiany na rynku usług regulacyjnych, którego podaż tworzą urzędnicy i politycy, a popyt przedsiębiorcy. Istnienie instytucji ulg podatkowych oznacza, że ich beneficjenci otrzymują transfer od ponoszących koszty finansowania przywilejów, dlatego warte są działań zbiorowych. Interes mają obydwie strony tego kontraktu, czerpiące korzyści z wymiany. Teoria regulacji określa usługi regulacyjne wprost jako pośrednie opodatkowanie, ponieważ regulacja jest dobrem publicznym i jej finansowanie obciąża podatników [Sztaba, 2002, s. 17].

Zakres występowania preferencji w różnych systemach podatkowych i ich rodzaje są zróżnicowane. Polski system podatkowy cechuje znaczne rozbudowanie funkcji pozafiskalnych i zmienność w czasie udostępnianych przywilejów. Wzorowany na doświadczeniach europejskich daleki jest od doskonałości, częste zmiany prawa dowodzą zawodności i potrzeby poprawiania lub dopełniania funkcjonujących instytucji. Niekomplementarność instytucji sprzyja obejściu prawa, powoduje utratę wpływów podatkowych spowodowanych istnieniem szarej strefy i rozbudowanych ulg, co czyni go skomplikowanym, uciążliwym dla podatnika oraz organów podatkowych i lokuje w rankingach przyjazności na 142 miejscu na świecie [Pricewaterhouse..., 2008].

Koszty transakcyjne kontraktu politycznego

Paradygmat nowej ekonomii instytucjonalnej w odróżnieniu od standardowego modelu neoklasycznego zakłada istnienie kosztów transakcyjnych występujących zawsze, gdy wszelkiego rodzaju działania są regulowane instytucjami formalnymi lub nieformalnymi. Niedostrzegane w standardowym modelu neoklasycznym, w NEI stanowią składową kosztów działalności, mają tym samym wpływ na efektywność dokonywanych wyborów i podlegają ocenie na podstawie kryterium minimalizacji, tak jak pozostałe koszty. Zdefiniowane po raz pierwszy przez Coase jako koszty używania mechanizmu cenowego, towarzyszące przenoszeniu praw własności, posiadają pewne cechy odróżniające je od innych kategorii kosztów. Do cech szczególnych kosztów transakcyjnych należą: częste nieuświadomienie ich istnienia, trudności kwantyfikacji,

pomijanie w rachunku ekonomicznym, traktowanie ich jako efektu ubocznego (obsługi) zawieranych transakcji i przenoszenia praw własności. Na poziomie mikroekonomicznym powstają w związku z niepełną informacją i jej asymetrią, powodującymi konieczność negocjowania, zawierania i zabezpieczania kontraktów. Ich istotę oddaje sformułowane przez Arrowa porównanie do zjawiska tarcia w fizyce, które zawsze jest uwzględniane, ponieważ wpływa na współdziałanie mechanizmów i nie można go wyeliminować. Koszty transakcyjne są kosztami społecznej koordynacji, funkcjonowania systemu ekonomicznego, kosztami utrzymania organizacji w ruchu [Wilkin, 1995, s. 48], pojawiają się tam, gdzie używane są zasoby do tworzenia, utrzymania, korzystania i zmiany instytucji [Ząbkowicz, 2003, s. 811]. Williamson, uważany za twórcę i głównego przedstawiciela teorii kosztów transakcyjnych (nowej teorii firmy), przypisuje kosztom transakcyjnym rolę czynnika przesądającego o wyborze lub zmianie struktury organizacyjnej, form kooperacji, założeniu przedsiębiorstwa. Według Northa są kosztami mierzenia: pozyskiwania informacji o produkcie, o kliencie, o dostawcy, o cechach towaru [Lissowska, 2008, s. 39], według Williamsona kosztami zabezpieczania kontraktu przed jego zawarciem (*ex ante*) oraz egzekwowania wykonania umowy (*ex post*) [Williamson, 1998, s. 33]. Definicja kosztów transakcyjnych w świetle przedstawionych przykładów nie jest homogeniczna, co znajduje wyraz w ostrożności stosowania kryterium minimalizacji kosztów transakcyjnych w dokonywanych wyborach, dlatego Williamson opowiada się za analizą komparatywną różnych rozwiązań pod względem generowania kosztów transakcyjnych.

W zależności od miejsca powstawania wyróżnia się rynkowe, menedżerskie i publiczne koszty transakcyjne. Rynkowe koszty transakcyjne związane są z zawieraniem transakcji na rynku dóbr i obejmują koszty pozyskiwania informacji, negocjacji, zabezpieczenia kontraktu. Menedżerskie powstają w organizacjach o strukturze hierarchicznej, w relacjach między przełożonym i podwładnym. Publiczne koszty transakcyjne odnoszą się do transakcji racjonujących, w których uczestniczy kolektywny przełożony i podwładny – jednostka, powstają w procesie podejmowania decyzji politycznych i dostarczania dóbr publicznych. Ograniczenia i reguły postępowania powstają z potrzeby normowania stosunków międzyludzkich w różnych sferach ich aktywności, zmniejszając niepewność i ryzyko wynikające ze społecznych interakcji. Świadomość tej potrzeby uregulowania stosunków zwiększa się w miarę nasilania stosunków wymiennych, kiedy relacje rynkowe przybierają anonimowy charakter. Zabezpieczone prawem i środkami przymusu ograniczenia zmniejszają koszty transakcyjne każdego rodzaju: rynkowe, menedżerskie, publiczne, ponieważ pozyskiwanie informacji, zabezpieczanie, negocjowanie, absorbuje mniej zasobów, kiedy typowe stosunki rynkowe przebiegają według obowiązujących standardów.

Kategoria kosztów transakcyjnych najczęściej utożsamiana jest z poziomem mikroekonomicznym, ponieważ dorobek teorii koncentruje się na transakcjach rynkowych i relacjach menedżerskich. Rozszerzenie zastosowania kryterium kosztów transakcyjnych w ocenie instytucji na poziom makroekonomiczny i inne obszary stosunków społecznych jest zasługą Williamsona, który dowodzi, że

każdy problem dotyczący wymiany można rozpatrywać z punktu widzenia oszczędności kosztów transakcyjnych, powstających w związku z zawieraniem kontraktu [Williamson, 1998, s. 388]. Relacje między państwem a obywatelem przybierają formę kontraktu, w którym obywatel w zamian za płacone podatki otrzymuje ochronę praw i porządek instytucjonalnoprawny [Hockuba, 1995, s. 73]. Państwo wywiązuje się z tego kontraktu przez stworzenie otoczenia instytucjonalnego. Zdolność do wypełniania funkcji przypisanych instytucjom i koszty transakcyjne, jakie one ze sobą niosą, są odpowiednimi kryteriami oceny jakości otoczenia instytucjonalnego państwa, uwzględniającymi zarówno skuteczność i sprawność zorganizowania systemu gospodarczego oraz społeczeństwa, jak i efektywność użycia do tego celu środków publicznych pochodzących z pobranych podatków. Mając do wyboru różne kombinacje instytucji pełniących te same funkcje, lepszym rozwiązaniem jest to, które generuje mniejsze koszty transakcyjne. Według Buchanana i Tullocka kryterium wyboru publicznego „sprowadza się do wyboru układu instytucji minimalizującego koszty (lub maksymalizującego korzyści) życia w kolektywie” [Ząbkowicz, 2003, s. 813].

Istotną różnicą między transakcjami zawieranymi na rynku dóbr, a kontraktem politycznym jest sposób wyceny wartości aktywów, które są przedmiotem wymiany. Na rynku dóbr wycena ta kształtuje się pod wpływem posiadanej informacji o gotowości nabywcy do zapłaty określonej ceny za dobro oraz gotowości producenta do jego sprzedaży po określonej cenie. Rynek polityczny rządzi się innymi regułami, zapadające na nim decyzje są wyborem publicznym, w którym przejawiają się preferencje społeczne i osiągnany jest kompromis między racjonalnością a sprawiedliwością. Efektem wyboru publicznego jest konstrukcja systemu podatkowego i poszczególnych podatków skutkująca różnym stopniem fiskalizmu i rezygnacji państwa z określonej części potencjalnych wpływów podatkowych.

Koszty transakcyjne systemu podatkowego są kosztami koordynacji, której celem jest zebranie podatków przeznaczonych na finansowanie programu wydatków publicznych. Koordynacja ta obejmuje różnego rodzaju działania wynikające z konieczności angażowania zasobów oraz wprowadzania rozwiązań godzących preferencje społeczne, co sprawia że koszty transakcyjne nie są jednorodne, mają złożoną strukturę, część z nich ma formę nakładów wyrażonych w jednostkach pieniężnych, a część występuje w postaci niemierzalnej straty dobrobytu.

Koszty transakcyjne jako uzupełniające kryterium wyboru optymalnego systemu podatkowego

W świetle teorii optymalnego opodatkowania, rozwijanej w ramach ekonomii dobrobytu, optymalny system podatkowy minimalizuje dodatkową stratę dobrobytu (*excess burden*), którą tworzą zniekształcenia spowodowane efektem substytucyjnym nałożenia podatku. Wszystkie podatki skutkują efektem dochodowym, polegającym na zmniejszeniu dochodu dyspozycyjnego, zmianie

ograniczenia budżetowego podatnika, która nie pozwala osiągnąć poziomu użyteczności, jaki był mu dostępny przed opodatkowaniem. Efekt substytucyjny wywołują te podatki, które zniekształcają ceny, wpływają na decyzje, prowadzą do nieefektywnej alokacji zasobów na wszystkich rynkach, ponieważ motywują do podejmowania działań w celu obniżenia obciążenia. Wybory dokonywane pod wpływem zniekształceń nie są efektywne, a miarą nieefektywności jest dodatkowa strata dobrobytu. Optymalny system podatkowy nie wywołuje zniekształceń i zapewnia efektywną alokację za sprawą niezakłóconych informacji cenowych. Wszystkie obowiązujące podatki są podatkami powodującymi zniekształcenia. Efekt substytucyjny nie występuje jedynie przy podatkach zryczałtowanych, stałych, których wielkości żadne działania nie są w stanie zmienić. Ich zastosowanie nie znajduje jednak społecznego przyzwolenia ze względu na pożądaną i akceptowaną redystrybucję dochodów. Rolą polityki państwa jest przyjęcie takiej konstrukcji systemu podatkowego, której towarzyszy jak najmniejsza strata dobrobytu, przy danej wielkości wpływów podatkowych i jednoczesnym zrealizowaniu celów pozafiskalnych [Stiglitz, 2004, s. 624].

Celem przywilejów podatkowych jest oddziaływanie na zachowania podatników. Na skutek ich udostępnienia, system podatkowy przestaje być neutralny wobec procesów rynkowych. Im więcej przywilejów i zadań pozafiskalnych nałożonych na podatki, tym większe zniekształcenia i strata dobrobytu. Udostępnienie przywilejów podatkowych zwiększa zniekształcenia i zmniejsza efektywność systemu podatkowego, ale niesie korzyści polegające na realizacji określonych celów polityki gospodarczej i społecznej. Teoria optymalnego opodatkowania przyjmuje za ekonomią dobrobytu kryterium efektywności w sensie Pareto. System podatkowy jest optymalny, jeśli „przy danych narzędziach i informacjach dostępnych państwu, niczyjej sytuacji nie można polepszyć, bez pogorszenia sytuacji kogoś innego” [Stiglitz, 2004, s. 575]. Funkcja dobrobytu społecznego wyraża preferencje co do zakresu redystrybucji i informuje, jaki przyrost użyteczności beneficjentów przywilejów podatkowych neutralizuje straty dobrobytu z powodu mniejszych wydatków publicznych. Optymalny system podatkowy, przy danych dochodach podatkowych maksymalizuje funkcję dobrobytu społecznego, najczęściej rozumianą w ujęciu utylitarystycznym. Rozwiązania podatkowe usankcjonowane wyborem publicznym informują o systemie wartości społeczeństwa, co wyraża się w preferencjach dla sprawiedliwości poziomej (opodatkowanie proporcjonalne) lub pionowej (opodatkowanie progresywne). Optymalny system podatkowy równoważy korzyści z redystrybucji dochodów, wynikającej z wykorzystania podatków do celów pozafiskalnych, z kosztami mniejszej efektywności. Wszystkie możliwe do wprowadzenia podatki powodują zniekształcenia, dlatego poszukiwanie optymalnego systemu podatkowego prowadzi do wyboru wiązki podatków powodujących najmniej zniekształceń i najmniejszą stratę dobrobytu, co jest równoznaczne z maksymalizacją dobrobytu. Odmienność funkcji dobrobytu w różnych społeczeństwach powoduje, że nie istnieje jeden model optymalnego systemu podatkowego.

Uzupełnieniem powyższego podejścia do wyboru systemu podatkowego jest zastosowanie kryterium kosztów transakcyjnych, występujących przy danych

rozwiązaniach instytucjonalnych. Różnica poglądów polega na interpretacji przyczyn straty dobrobytu, w teorii optymalnego opodatkowania są nią zniekształcenia wywołane efektem substytucyjnym podatków, a w NEI źródłem nieefektywności są koszty transakcyjne, towarzyszące instytucjom. Teoria optymalnego opodatkowania postuluje równowagę kosztów mniejszej efektywności społecznymi korzyściami redystrybucji, a NEI zmniejszenie kosztów transakcyjnych przy respektowaniu założenia, że nadrzędnym celem wprowadzenia instytucji jest wypełnianie przez nie funkcji i wysyłanie zaprojektowanych bodźców. Kryterium oceny systemu podatkowego obu teorii jest minimalizacja: w teorii optymalnego opodatkowania – straty dobrobytu, która zawsze towarzyszy podatkowi, a w ekonomii instytucjonalnej – kosztów transakcyjnych, które zawsze występują łącznie z instytucjami. Kryteria straty dobrobytu i kosztów transakcyjnych, cechuje abstrakcyjność, wynikająca z trudności ich zmierzenia lub nawet zidentyfikowania. Obydwie teorie mogą się wzajemnie uzupełniać, gdyż ich celem jest poszukiwanie najlepszych rozwiązań, przy założonych ograniczeniach, na których obydwie się opierają: przyjęcie *a priori* funkcji dobrobytu i związku kosztów transakcyjnych z funkcjonowaniem i zmianą instytucji.

Typy kosztów transakcyjnych systemu podatkowego

Optymalny system podatkowy maksymalizuje dobrobyt społeczny, koszty transakcyjne generowane przez jego strukturę instytucjonalną są minimalne, niezbędne do zapewnienia działania i wypełniania funkcji regulacyjnych. Obowiązujące systemy podatkowe nie są optymalne (co najwyżej suboptymalne), powodują zniekształcenia wywołane efektem substytucyjnym i straty dobrobytu skutkujące nieosiągnięciem maksimum użyteczności. W wyniku decyzji politycznych przyjmowane są różne konstrukcje systemu podatkowego, usiłujące przybliżyć go do ideału, jakim jest optimum Pareto. Szczegółowe rozwiązania mają umożliwić osiągnięcie za pomocą podatków obranych celów politycznych, a zarazem godzenie efektywności i sprawiedliwości. Im więcej zawłości, regulacji, funkcji pozafiskalnych podatków, odstępstw od reguły, tym większe koszty koordynacji działania systemu podatkowego oraz jego wkomponowania w układ gospodarczy.

Obranie optimum Pareto za punkt wyjścia do oceny systemu podatkowego wyznacza istotny podział kosztów transakcyjnych na konieczne i niepożądane. Kryterium zasadności ponoszenia kosztów transakcyjnych systemu podatkowego pozwala wyodrębnić pewne koszty nieuniknione dla funkcjonowania systemu podatkowego, odpowiadają one kosztom generowanym przez optymalny system podatkowy. Pozostałe są kosztami niepożądanymi, wskazującymi na ile dany system podatkowy odbiega od optymalnego. Powstają na skutek koordynacji działań wywołanych decyzjami politycznymi oraz słabej jakości instytucji. Są wynikiem działań koordynujących podejmowanych przez państwo, jak i reakcji podatników.

Koszty konieczne obejmują nakłady na utrzymanie struktury instytucjonalnej systemu podatkowego, na które składają się:

- koszty legislacji,
- koszty kampanii informacyjnej,
- koszty funkcjonowania aparatu skarbowego,
- koszty szkolenia i organizowania administracji skarbowej,
- koszty oprogramowania i formularzy podatkowych.

Miarą koniecznych kosztów transakcyjnych są wydatki z budżetu państwa.

Koszty niepożądane mają źródło w zawodności instytucji państwa. Zalicza się do nich:

- koszty spowodowane efektem ogłoszenia informacji,
- koszty błędnych decyzji organów podatkowych,
- koszty zabezpieczenia przed ryzykiem podatkowym,
- koszty uciążliwości wypełniania obowiązku podatkowego.

Są to koszty szkodliwe, obciążające budżet państwa i budżety prywatne oraz powodujące niemierzalne straty dobrobytu. Ograniczenie zawodności państwa udostępnianiem ulg podatkowych powoduje wzrost nakładów we wszystkich pozycjach kosztów koniecznych i niepożądanych na skutek skomplikowania prawa, jego stosowania i egzekwowania.

Nowa ekonomia instytucjonalna przywiązuje duże znaczenie do czynnika behawioralnego w procesie dokonywania wyboru i zawierania kontraktu. Niepożądanym efektem obowiązujących instytucji jest łamanie reguł formalnych i nieformalnych spowodowane oportunistycznymi reakcjami podatników na wprowadzane ograniczenia. Tworzą one negatywne zjawiska *rent seeking*, szarej strefy, celowego utrzymywania zaległości podatkowych. Ich skutkiem są utracone korzyści budżetu państwa w postaci nieotrzymanych dochodów oraz straty dobrobytu, powiększające koszty funkcjonowania gospodarki. Wysiłki zmierzające do ich wykrycia lub oszacowania absorbują pracę administracji podatkowej, z tego względu dane o skali tych zjawisk mogą być także użyte jako miary pośrednie kosztów transakcyjnych generowanych przez system podatkowy.

Utracone korzyści spowodowane wykorzystaniem ulg jako pośrednia miara kosztów transakcyjnych systemu podatkowego

Przywileje w postaci ulg podatkowych, subwencji, dotacji są formami pomocy publicznej, których działanie uznaje się za szkodliwe ze względu na zakłócenie mechanizmu wolnego rynku i uczciwej konkurencji. Wykorzystanie podatków w funkcjach pozafiskalnych oznacza wyposażenie systemu podatkowego w instytucje ulg, które są sposobem ograniczania zawodności państwa, załatwiania spraw doraźnych, pokonywania skutków niepełnej informacji, których udostępnienie i wykorzystanie zwiększa koszty koordynacji. Ulgi podatkowe są dowodem tego, że osiąganie różnych celów politycznych wymaga ręcznego sterowania za pomocą instrumentów fiskalnych. Im większe wykorzystanie narzędzi doraźnych, tym więcej kosztów koordynacji („tarcia”) w systemie gospodarczym. Świadczą one o słabości systemu podatkowego, który nie roz-

wiązuje problemów w ramach przypisanych mu funkcji i konieczne staje się naruszenie jego konstrukcji. Ilość i częstotliwość zmian wpływa na wielkość kosztów transakcyjnych, ponieważ rośnie aktywność działań dostosowawczych, powstają nowe instytucje, których utrzymanie kosztuje. Nowe regulacje tworzą zapotrzebowanie i ofertę usług doradczych, szkoleń, pozyskiwania informacji, zabezpieczania itd. generując kolejne koszty transakcyjne systemu podatkowego.

Uświadomienie istnienia kosztów transakcyjnych nie rozwiązuje jednak problemu pomiaru. Wynika on z trudności identyfikacji tych kosztów oraz z ich częściowo niepieniężnego charakteru, dlatego pewną przybliżoną, pośrednią miarą mogą być nieotrzymane wpływy podatkowe budżetu państwa na skutek wykorzystania ulg. Koszty koordynacji są proporcjonalne do złożoności i skomplikowania rozwiązań podatkowych. Przywileje podatkowe wymagają szczególnych uregulowań formalnych, nie tylko w ramach jednej ustawy podatkowej, ale synchronizacji przepisów innych ustaw, aktów wykonawczych, co wiąże się z pomnożoną ilością wymaganej koordynacji. Skutki budżetowe w postaci utraconych potencjalnych dochodów podatkowych w wyniku wykorzystania udostępnionych ulg są jedną z miar kosztów organizowania życia kolektywnego i realizowanej doktryny państwa dobrobytu, do których wykorzystuje się system podatkowy.

Włączenie ulg do systemu podatkowego jest decyzją polityczną uzasadnioną względami społecznymi i stymulacyjnymi, ma na celu motywowanie do pożądanych zachowań dozwoleń zmniejszenia obciążenia podatkowego. Od skuteczności bodźców zależy, czy koszty mniejszej wydajności systemu podatkowego zrekompensowane zostaną oczekiwanymi korzyściami w sferze realnej. Rachunek kosztów i korzyści na etapie projektowania instytucji opiera się na założeniach, które zostaną zweryfikowane *ex post*, ze względu na rozbieżność w czasie między wprowadzeniem bodźców, a efektami ich działania zarówno oczekiwanymi, jak i niepożądanymi. Istnieje niebezpieczeństwo, że decyzje przedsiębiorców bardziej będą motywowane chęcią skorzystania z przywilejów niż racjonalnością ekonomiczną, wówczas silniejszy efekt substytucyjny powiększy społeczny koszt udostępnienia ulg. Przywileje podatkowe – ulgi, zwolnienia – obniżają potencjalne dochody podatkowe państwa. Ubytek dochodów spowodowany stosowaniem ulg jest skutkiem obowiązujących instytucji, zwiększającym koszty funkcjonowania gospodarki. Gospodarka, społeczeństwo tracą dochód, co zmniejsza społeczną użyteczność, gdyż mniejsze zasoby mogą być przeznaczone na dobra publiczne inne niż regulacje. Kosztem niewymierzonym jest utracona użyteczność niewytworzonych dóbr publicznych z powodu zmniejszonego dochodu, dodatkowa strata dobrobytu spowodowana zniekształceniami cenowymi i *rent seeking* oraz koszty transakcyjne dodatkowej obsługi udostępnionych ulg i kontroli zasadności ich wykorzystania zgodnie z prawem. Finansowe skutki stosowania ulg można przyrównać do skutków zwiększenia stawki podatkowej, gdyż w ich efekcie podatki muszą być wyższe, aby zrekompensować utratę dochodów podatkowych koniecznych do zrealizowania założonego programu wydatków publicznych. Cele polityki społecznej spełniają

wbudowane w system podatkowy przywileje umożliwiające osobom fizycznym odliczenia wydatków na poprawę warunków mieszkaniowych, cele rehabilitacyjne, działalność charytatywną, wychowanie dzieci. Funkcja stymulacyjna podatków wykorzystuje instytucje ulg, adresowane do przedsiębiorców, których bodźcowe działanie ma na celu pobudzanie inwestycji, innowacji lub zatrudnienia. Zgodnie z definicją ulgi zawartą w *Ordynacji podatkowej* [*Ustawa Ordynacja...*, art. 3, ust. 6], jest nią przewidziane w przepisach prawa podatkowego zwolnienie, odliczenie, obniżka lub zmniejszenie, których zastosowanie powoduje obniżenie podstawy opodatkowania lub wysokości podatku. W kontekście przytoczonej definicji, ulgami służącymi celom gospodarczym są zwolnienia podmiotowe i przedmiotowe, odliczenia wydatków na nowe technologie, na zakup środków trwałych w ramach jednorazowej amortyzacji, odliczenie strat z lat ubiegłych. Taki sam efekt stymulacyjny spełniają instrumenty podatkowe, których wykorzystanie skutkuje zmniejszeniem obciążeń, mimo iż nie wymienia ich katalog preferencji zawartych w przepisach ustawy *Ordynacja podatkowa*. Należą do nich instrumenty kosztowe, takie jak amortyzacja podatkowa, wykorzystanie leasingu w finansowaniu majątku trwałego lub możliwość wyboru sposobu opodatkowania dochodów osiągniętych z działalności gospodarczej przez osoby fizyczne, czy łączenia dochodów i strat przez podmioty tworzące podatkową grupę kapitałową. Odrębną instytucją stanowią ulgi dotyczące terminów płatności podatku, regulowane przez ustawy o podatku dochodowym, umożliwiające przesunięcie płatności na późniejszy okres [*Ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych*, art. 44].

Powszechnie ulgi podatkowe obejmują zwolnienia z opodatkowania lub odliczenia kwot od dochodu, podstawy opodatkowania i podatku. Lista zwolnień i odliczeń jest zmienna w czasie. W 2007 r. osobom fizycznym udostępnione były następujące ulgi:

- zwolnienia od podatku dochodów osiągniętych w Specjalnych Strefach Ekonomii, zwolnienia przychodów osiągniętych z działalności rolniczej i gospodarki leśnej (art. 2 u.p.d.o.f.) i liczne zwolnienia o charakterze odszkodowawczym, pracowniczym i socjalnym na podstawie art. 21 u.p.d.o.f.,
- odliczenia od dochodu: składki na ubezpieczenie społeczne, straty z lat ubiegłych, wydatki na rehabilitację, darowizny, wydatki na Internet, wydatki na cele mieszkaniowe (na zasadzie praw nabytych),
- odliczenia od podstawy opodatkowania: wydatki na nowe technologie,
- odliczenia od podatku: składki na ubezpieczenie zdrowotne, ulga na wychowanie dzieci, darowizny 1% podatku, wydatki na cele mieszkaniowe, ulga na gosposie (zniesiona w 2007 r.), ulga na wykszolenie uczniów (na zasadzie praw nabytych), dochody zapłacone za granicą.

Osoby prawne korzystały z przywileju:

- zwolnienia od podatku dochodów osiągniętych w SSE i licznych zwolnień podmiotowych i przedmiotowych na podstawie art. 2, 6, 17 u.p.d.o.p.,
- odliczenia od dochodu: straty z lat ubiegłych, darowizny, wydatków inwestycyjnych,

Tablica 1
Skutek budżetowy wykorzystanych ulg podatkowych przez opodatkowanych podatkiem dochodowym od osób fizycznych w 2007 r., w tys. zł

2007	I próg		II próg		III próg		Razem odliczenia	%	Łączny skutek budżetowy	%
	Kwota odliczeń	Skutek budżetowy	Kwota odliczeń	Skutek budżetowy	Kwota odliczeń	Skutek budżetowy				
Stawka nominalna w progach	15,12	x	20,39	x	30,57	x	x	x	x	
Dochód zwolniony w SSE *	.	.	.	.	.	.	206.987	x	35.125	0,5
Odliczenia od dochodu	3.682.749	556.832	460.445	93.885	249.373	76.233	4.909.453	100	726.950	11,1
- straty	.	.	.	.	.	.	516.886	10,5		
- wydatki na rehabilitację	2.208.600		56.784		21.752		2.287.136	46,6		
- darowizny	78.201		22.285		142.947		243.433	5,0		
- wydatki na Internet	1.132.852		191.793		41.535		1.366.180	27,8		
- na cele mieszkaniowe	263.030		189.583		43.139		495.752	10,1		
- na nowe technologie	66		0		0		66	0,0		
Odliczenia od podatku	4.969.784	4.969.784	669.919	669.919	137.571	137.571	5.777.274	100	5.777.274	88,4
- na dzieci	4.719.558		594.076		118.350		5.431.984	94,0		
- darowizny 1%	.		.		.			.
- na gospodarstwo	1.066		306		0		1.372	0,0		
- wydatki mieszkaniowe	211.295		19.218		3.271		233.784	4,1		
- na wykształcenie uczniów	37.865		55.396		15.493		108.754	1,9		
Razem	x	x	x	x	x	x	x	x	6.539.350	100

* skutek budżetowy obliczony według średniej stawki nominalnej w 2007 r. (16,97%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów: *Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych* [online], [WWW.mf.gov.pl/podatki/statystyka/](http://www.mf.gov.pl/podatki/statystyka/)

- od podstawy opodatkowania: ulgi na nowe technologie, ulgi na kluby sportowe,
- od podatku: dochodów zapłaconych za granicą.

Skutkiem budżetowym ulg podatkowych jest zmniejszenie wpływów podatkowych, spowodowane dokonaniem odliczeniem. Stanowi go kwota odliczenia od dochodu, podstawy opodatkowania lub kwota zwolniona z podatku, pomnożona przez stawkę podatkową. Do obliczenia skutków budżetowych wykorzystania ulg przez osoby fizyczne zastosowano nominalną stawkę podatkową dla każdego progu podatkowego, odpowiednio do zmniejszenia dochodu mieszczącego się w danym przedziale skali (tablica 1). Dla osób prawnych stawka podatkowa jest stała. Skutkiem budżetowym jest iloczyn stawki i kwoty zwolnienia, odliczenia od dochodu i od podstawy opodatkowania (tablica 2). Odliczenia od podatku w pełnej kwocie stanowią skutek budżetowy ulgi.

W obliczeniach pominięto odliczenia składek ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego.

W zakresie obciążenia podatkiem dochodowym od osób fizycznych, największych kwot odliczeń od dochodu (75%) i od podatku (86%) dokonali podatnicy osiągający dochody w pierwszym progu skali podatkowej, co wynika z faktu, że dochody 94,7% osób fizycznych sytuują się w tym przedziale. Następstwem wprowadzenia ulgi na wychowanie dzieci, stanowiącej 94% odliczeń od podatku, jest znaczny wzrost udziału skutków budżetowych ulg podatkowych w podatku dochodowym od osób fizycznych, z 15% w 2006 r. do 43% w 2007 r. w ogólnej kwocie skutków budżetowych ulg we wszystkich podatkach dochodowych (tablica 3). W limitowanych odliczeniach od dochodu dominują wydatki na cele rehabilitacyjne podatników, stanowiące 46,6% łącznej sumy, a następnie wydatki na Internet – 27,8%.

Struktura skutków budżetowych wykorzystanych ulg przez osoby fizyczne wskazuje, że największa utrata potencjalnych wpływów budżetowych spowodowana jest odliczeniami od podatku – 88,4%, na co złożyła się ulga prorodzinna, odliczenia od dochodu stanowią 11,1%, a skutki zwolnień w SSE zaledwie 0,5%.

W zestawieniu nie ujęto skutków budżetowych zwolnień z opodatkowania przychodów osiąganych z działalności rolniczej i gospodarki leśnej. Według niektórych szacunków budżet państwa traci z tego tytułu ok. 6 mld zł [Zieliński, Zdziechowska, 2008, s. 52-57], co jest kwotą porównywalną z łącznymi skutkami budżetowymi ulg w podatku dochodowym od osób fizycznych.

Podatnicy opodatkowani ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych korzystają w pełni z ulg przysługujących osobom fizycznym. Niewielka liczba podatników ryczałtowych powoduje, że skutki budżetowe wykorzystanych przez nich ulg są znikome w porównaniu do skutków budżetowych ulg w podatku dochodowym od osób fizycznych.

Skutki budżetowe wykorzystania ulg podatkowych przez osoby prawne są większe niż w podatku dochodowym od osób fizycznych i stanowią 56,5% ogólnej sumy utraconych wpływów podatkowych przez budżet państwa (tablica 3). Największe skutki ponosi budżet w wyniku wyłączenia licznych dochodów

z opodatkowania, które stanowią 61,3% łącznej kwoty utraconych wpływów podatkowych (tablica 2).

Tablica 2

Skutek budżetowy wykorzystanych ulg podatkowych przez osoby prawne w 2007 r., w tys.

Wyszczególnienie	Kwota odliczenia	%	Skutek budżetowy	%
Łączny skutek wolnych i zwolnionych dochodów	x	x	6.337.615	74,2
Dochody wolne od podatku	27.563.444	x	5.237.054	61,3
Zwolnione od podatku	5.792.426	100,0	1.100.561	13,0
– osiągnane w SSE	5.276.960	91,1	1.002.622	
Straty z lat ubiegłych	9.591.443	x	1.822.374	21,3
Odliczenia od dochodu	369.167	100,0	70.142	0,8
– darowizny	353.308	95,7	67.129	
– wydatki inwestycyjne*	1.915	0,5	364	
Odliczenia od podstawy	4.554	100,0	865	0,0
– na nowe technologie	4.426	97,2	841	
– na kluby sportowe	128	2,8	24	
Odliczenia od podatku	310.860	100,0	310.860	3,6
– dochody zapłacone za granicą	215.935	69,5	215.935	
– zaniechanie poboru	224	0,1	224	
Łączny skutek budżetowy zwolnień i odliczeń	x	x	8.541.856	100,0
Przychód w mln	3.430.510,6	x	x	
Skutek budżetowy w % przychodu	x	x	0,2	x

* Ulgi inwestycyjne, do których podatnicy nabyli uprawnienia przed 1.01.1991 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów: *Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób prawnych* [online], WWW.mf.gov.pl/podatki/statystyka/

Jedną piątą (21,3%) potencjalnych wpływów traci budżet z tytułu rozliczenia strat z lat ubiegłych, 13% łącznej kwoty skutków budżetowych stanowią zwolnienia dochodów z podatku, z czego 91,1% przypada na dochody osiągnane w SSE. Łącznie dochody wolne i zwolnione z opodatkowania stanowią 74,2% skutków budżetowych ogółem wykorzystanych przywilejów przez osoby prawne. Odliczenia od podatku dokonane przez osoby prawne stanowią 3,6% i składają się na nie głównie podatki zapłacone za granicą, podlegające na mocy umów o unikaniu podwójnego opodatkowania odliczeniu od podatku płaconego w kraju.

Tablica 3

Skutek budżetowy wykorzystania ulg podatkowych według rodzaju podatku dochodowego, w tys. zł

Rodzaj podatku	2006		2007	
	kwota	%	kwota	%
Podatek dochodowy od osób fizycznych	1.528.686	15,1	6.539.350	43,3
Ryczałt od przychodów ewidencjonowanych	43.239	0,5	30.665	0,2
Podatek dochodowy od osób prawnych	8.526.132	84,4	8.541.856	56,5
Łączny skutek budżetowy	10.098.057	100,0	15.111.871	100,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów: *Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2007 r.*, *Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób prawnych za 2007 r.*, *Informacja dotycząca ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych za 2007 r.*, [online], WWW.mf.gov.pl/podatki/statystyka/

W zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych większość wykorzystanych ulg ma charakter socjalny. Potencjalne źródła oszczędności tkwią w dochodach (przychodach) ustawowo zwolnionych z opodatkowania zarówno w podatku dochodowym od osób fizycznych, jak i prawnych. Tymczasem liczba ich beneficjentów stale rośnie. Następuje systematyczny wzrost liczby osób prawnych, których dochody są wolne od podatku. W 2003 r. było ich 95.108, a w 2007 r. już 127.021. Liczba osób prawnych, których dochody są zwolnione z podatku w 2003 r. wynosiła 674, w 2006 r. – 360, ale w 2007 r. już 618 [*Informacja dotycząca...*, 2007]. Skutek budżetowy samych tylko zwolnień z podatku dochodowego od osób prawnych jest zbliżony do łącznej kwoty zmniejszenia wpływów budżetowych spowodowanej wykorzystaniem ulg przez osoby fizyczne.

Przedstawiona struktura skutków budżetowych instytucji ulg systemowych wskazuje na źródła nieefektywności systemu podatkowego. Powstają one w wyniku instytucji ulg zawartych w prawie podatkowym, składającym się na otoczenie instytucjonalne państwa, co uzasadnia uznanie ich skutków budżetowych za jedną z pośrednich miar publicznych kosztów transakcyjnych powstających w systemie podatkowym. Warunkiem uzyskania oszczędności na kosztach transakcyjnych jest zmiana instytucji prawa podatkowego, trudna i wrażliwa sfera wyboru publicznego.

Ulg w spłacie zobowiązań podatkowych przewidziane w *Ordynacji podatkowej* mogą być przyznane indywidualnie podatnikowi przez organ podatkowy na podstawie wniosku złożonego przez podatnika, jeśli uzasadnia je ważny interes publiczny lub przedsiębiorcy i obejmują [*Ustawa Ordynacja...*, art. 67a]:

- odroczenie terminu płatności lub rozłożenie na raty zapłaty podatku,
- odroczenie lub rozłożenie na raty zaległości podatkowej wraz z odsetkami,
- umorzenie w całości lub w części zaległości podatkowej, odsetek za zwłokę lub opłaty prolongacyjnej.

W okresie od stycznia do sierpnia 2008 r. umorzono zaległości podatkowe łącznie z odsetkami na kwotę ponad 121 mln zł, z czego 55% (66,6 mln zł) stanowiły umorzenia dla podmiotów znajdujących się w stanie upadłości lub likwidacji [Obwieszczenie..., 2008]. Wśród beneficjentów ulg indywidualnych znajdują się zarówno przedsiębiorstwa, jak i osoby fizyczne. Od 2004 r. wartość umorzonych zaległości maleje. Obowiązek publikowania wykazu podatników, którym umorzono zaległości podatkowe zwiększa dyscyplinę przyznawania przywilejów, nie eliminuje jednak szkodliwego zjawiska *rent seeking*, czego dowodzą kontrole przeprowadzane w administracji podatkowej [Sprawozdanie. Kontrola..., 2007], [Sprawozdanie z rozpatrzonych..., 2007].

Odroczenie terminów płatności podatku lub zaległości podatkowych nie jest obojętne dla skutków finansowych budżetu państwa i beneficjenta (tablica 4). Efektem zmiennej wartości pieniądza w czasie są straty budżetu państwa na odroczeniu należności, i korzyści beneficjenta na wydłużeniu terminu płatności zobowiązań. Zabezpieczeniu interesów Skarbu Państwa służy opłata prolongacyjna pobierana od odroczonego lub rozłożonego na raty kwot podatku lub zaległości podatkowej, według stopy stanowiącej 50% stawki odsetek za zwłokę [Ustawa Ordynacja..., art. 57].

Tablica 4

Zaległości podatkowe rozłożone na raty i odroczone, w tys. zł

Wyszczególnienie	2003		2004		2005		2006		2007	
	kwota	%	kwota	%	kwota	%	Kwota	%	kwota	%
CIT	199.467	6,9	58.675	8,2	54.323	11,1	31.119	8,9	27.752	8,2
PIT	618.645	21,3	105.410	14,7	96.145	19,7	80.847	23,2	81.255	24,1
VAT	1.820.479	62,7	376.182	52,3	251.263	51,6	191.120	54,9	201.623	59,8
Pod. akcyzowy	263.111	9,1	178.939	24,8	85.606	17,6	44.727	12,9	26.550	7,9
Pod. od gier	0	0	0	0	0	0	265.265	0,1	0	0
Suma	2.901.702	100,0	719.206	100,0	487.337	100,0	347.813	100,0	337.180	100,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Informacja o kształtowaniu się zaległości budżetowych, Ministerstwo Finansów [online], WWW.mf.gov.pl/podatki/statystyka

Kwota zaległości podatkowych odroczonego lub rozłożonego na raty systematycznie ulega zmniejszeniu i wykazuje utrwaloną strukturę, w której dominują zaległości w podatku VAT, stanowiące ponad połowę łącznej sumy (w 2007 r. 59,8%). Wysoki udział w zaległościach odroczonego lub rozłożonego na raty zajmuje podatek dochodowy od osób fizycznych (w 2007 r. 24,1%), w części należny od podatników prowadzących działalność gospodarczą. Pozytywna tendencja i pobieranie opłaty prolongacyjnej nie zmieniają faktu znacznego zamrożenia środków publicznych i niepewności ich spłaty w związku z instytucją przedawnienia, skutkującą wygaśnięciem zobowiązań podatkowych [Ustawa Ordynacja..., art. 59, § 1 ust. 9]. Słabością instytucji prawa podatkowego jest jego niekonsekwencja. Z jednej strony jest ono wysoce restrykcyjne, czego przykładem jest wyposażenie właściwych organów w liczne środki egzekucyjne

i przenoszenie odpowiedzialności za zobowiązania podatkowe na osoby trzecie [*Ustawa o postępowaniu...*, art. 72-115], [*Ustawa Ordynacja...*, art. 107-117], a z drugiej podważa skuteczność windykacji należności SP instytucją przedawnienia, zawartą w art. 70 *Ordynacji podatkowej*, zgodnie z którą przedawnieniu podlegają zobowiązania podatkowe po 5 latach od ich powstania. Ponadto *Ustawa kodeks karny skarbowy* w art. 57 postanawia, że uporczywe niewywiązywanie się z terminowego regulowania podatków podlega karze grzywny za wykroczenia skarbowe, co jest karą niedokuczliwą i niewspółmiernie niską do korzyści ze zwiększenia samofinansowania. Sytuacja prawna prowokuje duże przedsiębiorstwa do świadomego finansowania działalności zobowiązaniami wobec SP ze względu na przedawnienie i niskie kary grzywny.

Procedury ubiegania się o ulgi indywidualne, ich przyznawanie każdorazowo, odrębnie, są źródłem trudnych do zmierzenia kosztów transakcyjnych, znacznie przewyższających koszty obsługi ulg powszechnych.

Podsumowanie

System podatkowy stanowi element otoczenia instytucjonalnego tworzącego państwo, organizującego gospodarkę i społeczeństwo. Złożony z instytucji normujących wysokość obciążeń podatkowych, regulujących sposób gromadzenia i egzekwowania podatków, tworzących standardy zachowań podatnika i państwa w relacjach wymiany na rynku politycznym, wprowadza ograniczenia, których przestrzeganie pociąga za sobą powstawanie kosztów transakcyjnych. Koszty transakcyjne występują łącznie z instytucjami jako nieunikniona konsekwencja ograniczeń przez nie nakładanych, traktowane są jako ich koszty uboczne, często niedostrzegane i pomijane w rachunku efektywności ekonomicznej, pomimo iż wpływają na ogólny wynik działalności. Jako koszty otoczenia instytucjonalnego gospodarki składają się na publiczne koszty transakcyjne. Wypełnianie obowiązku podatkowego powoduje także ponoszenie kosztów prywatnych.

Wszelkie formy pomocy publicznej, jakimi są ulgi i instrumenty podatkowe wymagają działań legislacyjnych, dodatkowej pracy organów skarbowych, kontrolnych, dostosowań podatników, co składa się na łączne koszty koordynacji obranej polityki gospodarczej, tj. na koszty transakcyjne. Wobec niemożliwości ich bezpośredniego zmierzenia przyjęto, że pośrednią miarą kosztów transakcyjnych systemu podatkowego są skutki budżetowe udostępnionych ulg. Im bardziej system podatkowy obrasta kolejnymi przywilejami i modyfikacjami, tym większe ponosi koszty koordynacji.

Ocena skutków budżetowych rozwiązań instytucjonalnych podatków dochodowych skłania do refleksji nad potrzebą racjonalizacji instytucji prawa podatkowego. Źródła oszczędności tkwią w nadmiernie rozbudowanych instytucjach zwolnień podatkowych osób prawnych i uprzywilejowanym zwolnieniu osób fizycznych oraz w kontrowersyjnych instytucjach ulg indywidualnych i przedawnienia zobowiązań podatkowych. Te ostatnie tworzą negatywne, z punktu widzenia interesu gospodarki, bodźce do długookresowego finansowania działalności zobowiązaniami wobec Skarbu Państwa.

Analiza instytucjonalna jest użytecznym narzędziem badania mechanizmów gospodarczych na poziomie mikroekonomicznym, gdyż zwraca uwagę na problem ograniczeń i skuteczności bodźców tworzonych przez instytucje oraz kosztów transakcyjnych wpływających na efektywność gospodarowania, dając podstawę do oceny instytucji. Istnienie patologii gospodarczych, takich jak szara strefa lub aktywne poszukiwanie renty można interpretować jako reakcje oportunistyczne na bodźce i ograniczenia. Wysokie koszty transakcyjne będące efektem słabej jakości instytucji oznaczają, że kontrakty wymagają kosztownego zabezpieczenia, egzekwowania i pozyskiwania informacji. Powyższe przesłanki uzasadniają przyjęcie kosztów transakcyjnych jako uzupełniającego kryterium oceny systemu podatkowego.

Bibliografia

- Godłów-Legiędź J., [2005], *Transformacja ustrojowa z perspektywy nowej ekonomii instytucjonalnej*, „Ekonomista” nr 2, s. 171-189.
- Grądalski F., [2006], *System podatkowy w świetle teorii optymalnego opodatkowania*, Warszawa, SGH.
- Hockuba Z., [1995], *Droga do spontanicznego porządku*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2007 r., Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób prawnych za 2007 r., Informacja dotycząca ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych za 2007 r., [online], WWW.mf.gov.pl/podatki/statystyka/
- Klimczak B., [2005], *Uwagi o powiązaniach między standardową ekonomią i nową ekonomią instytucjonalną*, [w:] *Nowa ekonomia instytucjonalna. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, (red.) S. Rudolf, Kielce, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomii i Administracji, s. 11-25.
- Klimczak B., [2002], *Działania grup interesu w okresie transformacji – teoria i zastosowanie*, „Ekonomista” nr 4, s. 495-523.
- Lissowska M., [2008], *Instytucje gospodarki rynkowej w Polsce*, Warszawa, Wydawnictwo C.H. Beck.
- Lissowska M., [2004], *Instytucjonalne wymiary procesu transformacji w Polsce*, Warszawa, Oficyna Wydawnicza SGH.
- PricewaterhouseCoopers i Bank Światowy: *polskie podatki wciąż czekają na reformę*, [online], http://www.pwc.com/pl/pol/about/press-rm/2008/08_11_12tax.html
- Sprawozdanie. *Kontrola skarbowa w 2006 r.*, Ministerstwo Finansów, Departament Kontroli Skarbowej, Warszawa 2007r., SD2/066/098/PZ/2007 [online], WWW.mf.gov.pl/bezpieczeństwo_finansowe/
- Sprawozdanie z rozpatrzonych skarg i wniosków obywateli, przyjęć obywateli w sprawach skarg i wniosków w Ministerstwie Finansów oraz jednostkach podległych Ministrowi Finansów w 2006 r., Ministerstwo Finansów, Biuro Kontroli i Audytu, Warszawa marzec 2007; [online] WWW.mf.gov.pl/skargi-i-wnioski/
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za rok 2007 [online], WWW.mf.gov.pl/finanse_publiczne/
- Stankiewicz W., [2000], *Ekonomika instytucjonalna. Zarys wykładu*, wyd. drugie rozszerzone, Warszawa, Wydawnictwo Prywatnej Wyższej Szkoły Businessu, Administracji i Technik Komputerowych.
- Stiglitz J.E., [2004], *Ekonomia sektora publicznego*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Sztaba S., [2002], *Aktywne poszukiwanie renty. Teoria. Przykłady historyczne. Przejawy w polskiej gospodarce lat dziewięćdziesiątych*, Warszawa, Oficyna Wydawnicza SGH.
- Wilkin J., [1995], *Jaki kapitalizm, jaka Polska*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN.

- Williamson O.E., [1998], *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu. Firmy, rynki, relacje kontraktowe*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Wojtyna A., [2007], *Teoretyczny wymiar zależności między zmianami instytucjonalnymi, polityką ekonomiczną a wzrostem gospodarczym*, „Gospodarka Narodowa” nr 5-6, s. 1-21.
- Wojtyna A., [2002], *Nowe kierunki badań nad rolą instytucji we wzroście i transformacji*, „Gospodarka Narodowa” nr 10, s. 1-24.
- Ząbkowicz A., [2003], *Współczesna ekonomia instytucjonalna wobec głównego nurtu ekonomii*, „Ekonomista” nr 6, s. 795-823.
- Zieliński M., Zdziechowska M., [2008], *Pasożyty podatkowe*, „Wprost” z 11 maja, s. 52-57.

Akty normatywne

- Obwieszczenia Ministra Finansów z 2008 w sprawie wykazu podmiotów, którym umorzono zaległości podatkowe, odsetki za zwłokę lub opłaty prologacyjne w kwocie powyżej 5.000 zł*, Dziennik Urzędowy MF [online], WWW.mf.gov.pl/ministerstwo_finansow/informatory/
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r., Ordynacja podatkowa*, tj. Dz.U. z 14 stycznia 2005 r. nr 8, poz. 60 ze zm.
- Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych*, tj. Dz.U. z 2000 r., nr 14, poz. 176 ze zm.
- Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych*, tj. Dz.U. z 2000 r. nr 54, poz. 654 ze zm.
- Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, tj. z 2005 r., Dz.U. nr 229, poz. 1954 ze zm.
- Ustawa z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy*, tj. Dz.U. z 2007 r., nr 111, poz. 765 ze zm.

PUBLIC TRANSACTION COSTS OF THE TAX SYSTEM

S u m m a r y

The paper aims to identify the transaction costs of the tax system and show that these costs can be used as an additional criterion of tax system assessment. The author uses an institutional analysis method and hypothesizes that the transaction costs of a tax system are not homogenous and that they include both indispensable and undesirable expenses. The former are required for the operation of institutions, while the latter result from political decisions that seek to use taxes for non-fiscal purposes; such decisions stem from the poor quality and unreliability of state institutions, the author says. Any form of state aid requires additional efforts from fiscal and supervisory authorities and adjustment from taxpayers, Zbroińska says.

Zbroińska examines the budgetary effects of tax breaks as an indirect measure of the tax system's transaction costs. The analysis of empirical data – finance ministry statistics on 2007 income tax returns – shows that the greatest transaction costs are related to the constantly expanding tax breaks for corporate bodies and controversial exemptions for individuals, the author says.

Keywords: transaction costs, tax system, institutions, institutional analysis, tax breaks