

TERESA LUBIŃSKA

tlub@wneiz.pl

*Wskaźnik tax revenue w Polsce kolejnym wyzwaniem
dla stabilności finansów publicznych*

Indicator of Tax Revenue – the Next Challenge for Stability of Public Finance in Poland

Słowa kluczowe: stabilność finansów publicznych

Keywords: stability of public finance

Kod JEL: H20; H30; H60; H62

Wstęp

Celem artykułu jest wyeksponowanie niskiego poziomu wskaźnika dochodów podatkowych i paropodatkowych (*tax revenue*) w Polsce jako jednego z najważniejszych czynników warunkujących dalszą stabilność finansów publicznych. Niski wskaźnik *tax revenue* nie stanowi przedmiotu poważnych badań naukowych w Polsce. Zdecydowanie większe zainteresowanie badaczy jest skierowane na obszary optymalizacji systemu podatkowego, obszary struktury wydatków publicznych czy makroekonomiczne modele równowagi finansów publicznych. W artykule przeprowadzono analizę porównawczą wskaźnika *tax revenue* oraz poziomu luki fiskalno-redystrybucyjnej w Polsce na tle państw Europy Zachodniej oraz państw Europy Środkowo-Wschodniej. Dokonano również przeglądu działań polityki budżetowej lat 2016–2017 oraz celów zawartych w Planie i Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju do 2020 r. w świetle niskiego poziomu *tax revenue* jako czynnika determinującego stabilność finansów publicznych.

1. Regulacje prawne w odniesieniu do stabilności finansów publicznych

Zagadnienie stabilności finansów publicznych (FP) na ogół jest w Polsce dyskutowane w kontekście reguł fiskalnych odnoszących się do kategorii deficytu i długu całego SIRZiS czy też na poziomie mikro w kontekście indywidualnych wskaźników zobowiązań. Dodatkowy wątek odnosi się do instytucjonalnego nurtu makrozarządzania finansami, w tym utworzenia Rady Polityki Makroekonomicznej [Czekaj, Owsiak, 2015, s. 123–155] czy roli Rady Fiskalnej [Franek, 2015, s. 35–44]. Stabilność FP jest rozumiana jako zdolność do regulowania zobowiązań nie tylko w ujęciu rocznym, ale przede wszystkim w ujęciu średniookresowym, zgodnie z najważniejszą zasadą FP (tzn. zasadą równowagi FP). W zakresie stabilności regulowania zobowiązań należy zwrócić uwagę na sposób traktowania bieżących zobowiązań, tzn. wydatków na obsługę długu, które zgodnie z art. 165 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych mają priorytet przed realizacją innych wydatków. Wydatki te stanowią ważną zmienną w badaniach poświęconych równoważeniu finansów z wykorzystaniem wskaźnika deficytu pierwotnego. W przypadku Polski i innych państw Europy Środkowo-Wschodniej T. Uryszek wskazuje na trudności z uzyskaniem wielkości deficytu pierwotnego, którego obsługa nie byłaby związana z zaciąganiem nowych zobowiązań [Uryszek, 2016, s. 103–117]. Mimo że w okresie lat 1992–2006 zagadnienie salda pierwotnego było nieistotnym wątkiem badawczym, należy przyjąć, że ranga tego wskaźnika stopniowo będzie rosła nie tylko w pracach naukowych, ale także w analizach Ministerstwa Finansów i NIK. Specyficzna dla okresu znaczących przeobrażeń w Polsce swoboda w zarządzaniu dochodami publicznymi, w tym przede wszystkim dochodami ze sprzedaży majątku w JST (grunty, budynki), była widoczna w braku podziału dochodów w JST na bieżące i majątkowe aż do 2007 r. Odpowiednie zapisy wprowadzono w ustawie z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansach publicznych w art. 165a. Obecnie tożsame zapisy zawiera art. 235 ustawy o finansach publicznych. Ważny jest również art. 242 ustawy. Wspomnieć tu należy o dalej idących postulatach wyodrębnienia budżetu bieżącego i majątkowego w JST [Borodo, 2007, s. 15].

Mimo wyżej wymienionych znaczących regulacji prawnych, które generalnie zwiększają poprawność i stabilność gospodarowania środkami publicznymi, trzeba poszukiwać kierunków działań i narzędzi sprzyjających stabilności FP. Niewystarczająco eksponowanym czynnikiem jest zapewne kategoria fiskalizmu, interpretowana nie w świetle obciążeń dla firm i osób fizycznych, lecz identyfikowana jako źródło finansowania zadań rozwojowych oraz jako odzwierciedlenie rynkowej siły dochodowej sektora FP. Skupienie uwagi na dochodowej części FP nie zmniejsza rangi działań proefektywnościowych. Instrumenty racjonalizacji wydatków publicznych winny być stałym priorytetem administracji publicznej [Lubińska, 2017, s. 5–16].

2. Nowe wyzwania dla finansów publicznych w Polsce

Uzasadnieniem dla koncentracji zainteresowania wokół siły dochodowej FP są nie tylko prowadzone pod kierunkiem M. Banasia intensywne prace nad zmniejszeniem luki podatkowej drogą reformy określonej jako Krajowa Administracja Podatkowa [Banaś, 2017, s. 82, 88, 211], ale także wyzwania, które są formułowane przez przedstawicieli UE czy poszczególne rządy państw UE, określane jako Europa dwóch prędkości. Przykładem ważnego stanowiska w kwestii finansów UE jest wypowiedź komisarza UE ds. budżetu G. Oettingera. Zaproponował on reformę zasad finansowania Unii, aby w większym stopniu uniezależnić unijny budżet od składek państw członkowskich. Wskazał też na propozycje zawarte w raporcie M. Montiego, który obejmuje m.in. propozycje finansowania budżetu UE z podatku od emisji CO₂, opodatkowania energii, zmian w systemie VAT czy podatku od transakcji finansowych [EU, 2016, s. 36]. Wymieniony raport UE wskazuje na konieczność dyskusji nie tylko nad stanem FP w Polsce, ale i co do przyszłości udziału Polski w planowaniu wieloletnich ram finansowych państw UE. Zdiagnozowanie wymagań wobec krajowych finansów powinno uwzględniać zarówno ograniczenia wynikające z europejskich reguł fiskalnych, jak i szanse poszerzania krajowej bazy dochodowej.

Nawiązać tu należy do toczącej się dyskusji na temat koncepcji pułapki średniego poziomu rozwoju. Jak wskazuje A. Wojtyna, uwarunkowania wzrostu gospodarczego są niezwykle skomplikowane, a definicje pułapki mogą budzić kontrowersje [Wojtyna, 2016, s. 5]. Autor podkreśla, że silne akcentowanie modelu opartego na krajowych innowacjach może osłabić zainteresowanie innymi czynnikami, m.in. stabilnością finansową [Wojtyna, 2016, s. 20]. W przypadku Polski, w świetle Planu na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju [Uchwała RM nr 14 z dnia 16 lutego 2016 r., załącznik], problematyka stabilności FP jest jednoznacznie definiowana. Warto przytoczyć przyjęte w dokumencie rządowym dwa założenia jako fundamentu odpowiedzialnego rozwoju. Są to [Uchwała RM nr 14 z dnia 16 lutego 2016 r., załącznik, s. 59]:

- w krótkim okresie deficyt sektora finansów publicznych utrzymywany na poziomie poniżej 3% PKB,
- w średnim i długim okresie zmniejszenie deficytu i relacji długu publicznego do PKB.

Z uwagi na wymogi statystyki według ESA 2010 wskazane byłoby definiowanie w wyżej wymienionym dokumencie deficytu w odniesieniu do SIRZiS. Oczywiście A. Wojtyna słusznie mówi o szczególnej roli polityki gospodarczej i rozwiązań instytucjonalnych, które będą decydować o wysokim tempie wzrostu gospodarczego, niekoniecznie wynikającym z innowacji [Wojtyna, 2016, s. 20].

Uzupełniając problematykę stabilności o deklarację zawartą w art. 20 Konstytucji RP, która mówi o społecznej gospodarce rynkowej, zwiększenie potencjału dochodowego uzyskiwanego z podatków bez zwiększania obciążeń podatkowych jest dla finansów publicznych w Polsce najważniejszym wyzwaniem.

3. Polityka budżetowa w latach 2016–2017

W uzasadnieniu do projektu ustawy na 2017 r. – ustawy, która w pełni została przygotowana przez nowy rząd i klub parlamentarny PIS-u oraz przedstawiciele z innych partii – podano, że działania i rozwiązania w obszarze polityki społeczno-gospodarczej są podejmowane i implementowane w sposób, który nie narusza stabilności [Ministerstwo Finansów, 2016, s. 5]. Wyjątkowo procesowi uchwalenia ustawy budżetowej na 2017 r. towarzyszyły nadzwyczajne zdarzenia [Sprawozdanie z 33. posiedzenia Sejmu RP, 2016, s. 65]. Wzmianka o swoistych zaburzeniach parlamentarnych związanych z ustawą budżetową na 2017 r. jest ważna z punktu widzenia stabilności FP. Zobowiązuje ona do szczególnej ostrożności w procedowaniu kolejnego projektu najważniejszej ustawy, nad którą corocznie pracuje Sejm. Ustawa budżetowa wraz z programem konwergencji ujętym w WPPF to dokumenty zasadniczo decydujące o polityce budżetowej i finansowej państwa.

Jak wspomniano wyżej, stabilność jest ważnym celem aktualnej polityki finansowej. Według metodyki unijnej prognoza deficytu SIRZiS nie przekroczy 3% PKB, zaś deficyt BP nie przekroczy 59,3 mld zł. Wyższa wpłata z zysku NBP za 2016 r. stanowi swoistą szansę na zmniejszenie deficytu. Planowana w ustawie wpłata z zysku NBP to kwota 627,5 mln zł. Dodatkowe środki, które wpłyną z zysku NBP, to kwota 8 mld zł. Dochody ogółem SIRZiS to 748,0 mld zł, zaś wydatki sektora ogółem to 812,8 mld zł. Obsługa długu BP planowana jest na poziomie 30,4 mld zł. W 2017 r. należy więc przewidywać zwiększenie deficytu pierwotnego BP do około 1,5% PKB. Planowany poziom długu na 2017 r. to kwota 1075,0 mld zł, natomiast udział długu SIRZiS w relacji do PKB jest prognozowany na poziomie 55%. Dodać należy, że planowany jest dodatni wynik budżetów JST na poziomie 3,4 mld zł z uwagi na przygotowania projektowe do inwestycji, które będą absorbowały w samorządach środki UE i będą wymagać współfinansowania głównie w 2018 r. oraz w latach następnych. Zasadnicze zmiany w polityce wydatkowej odnoszą się do polityki społecznej. Są to wydatki na program polityki prorodzinnej Rodzina 500+, który został wdrożony w kwietniu 2016 r., oraz wydatki związane z obniżeniem wieku emerytalnego do 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn, najwcześniej od października 2017 r. Transfery programu Rodzina 500+ stanowią 23 mld zł w 2017 r. Planowane środki na wydatki związane z obniżeniem wieku emerytalnego są szacowane na poziomie około 10 mld zł rocznie. W uzupełnieniu do kategorii wydatków emerytalnych ważne jest to, że od 2017 r. przyjęto zasadę pokrywania niedoboru środków FUS dotacją. Jest to cenna zmiana w świetle zasady przejrzystości finansów publicznych, gdyż likwiduje pożyczki z BP do FUS. Dodatkowe, znaczące pozycje to przede wszystkim wydatki na zwiększenie dostępności wychowania przedszkolnego (1,4 mld zł), dofinansowanie restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego (2,1 mld zł), wypłata i waloryzacja świadczeń emerytalnych (0,8 mld zł) oraz dopłata do leków dla osób w wieku powyżej 75 lat (0,4 mld zł).

Skokowy wzrost wydatków na politykę społeczną w 2016 i 2017 r. stanowi ogromne wyzwanie dla FP. Działania odnoszące się do likwidacji luki podatko-

wej, określane jako reforma Krajowej Administracji Podatkowej (KAS), stanowią zasadniczy instrument ograniczenia w najbliższym okresie nierównowagi fiskalno-redystrybucyjnej. Wprowadzony od 2016 r. nowy podatek od niektórych instytucji finansowych zwiększa wolumen stałych dochodów podatkowych o kwotę około 4 mld zł na 2017 r. Znaczące źródła finansowania nowych programów społecznych są planowane na bazie wzrostu dochodów z tytułu podatku VAT. Planowany jest wzrost w 2017 r. – na tle 2016 r. – o 14,2 mld zł, co stanowi zwiększenie o 11%. Wpływy z tytułu podatku CIT są planowane na poziomie o 14,2% wyższym na tle 2016 r., czyli o 3,7 mld. W odniesieniu do wpływów z tytułu akcyzy bardzo interesującą koncepcją zasadniczej przyszłej zmiany efektywności fiskalnej tego podatku przedstawia W. Modzelewski [2017, s. 104].

Łączny wzrost wpływów w 2017 r. z tytułu dochodów podatkowych jest planowany na poziomie 9,4%, co stanowi wzrost o około 26 mld zł. Uzyskanie tak znaczącej poprawy w poziomie dochodów podatkowych jest warunkowane sprawnością funkcjonowania nowego aparatu KAS. Reforma KAS to niezwykle złożone przedsięwzięcie, służące budowaniu nowoczesnego systemu poboru danin publicznych na wzór istniejących w krajach o zaawansowanej gospodarce rynkowej. Dyskusje na temat reformy KAS, prowadzone nie tylko przez ekspertów, ale również w Sejmie, Senacie czy Komisji Finansów Publicznych, w pełni obrazują, jak wielu obszarów działalności państwa dotyczy ta reforma. Wymienić tu należy przede wszystkim nowelizację ustawy o VAT, ustawy – Prawo o ruchu drogowym, ustawy o służbie cywilnej czy ustawy – Kodeks karny. Sama ustawa o KAS została opublikowana 2 grudnia 2016 r. Konieczność niniejszych dodatkowych regulacji spowodowała, że w dniach 22 lutego 2017 r., 23 lutego 2017 r. oraz 24 lutego 2017 r. odbyły się trzy czytania w Sejmie nad zmianą ustawy o KAS oraz zmianą ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o KAS. Umożliwiło to wykonywanie zadań w ramach nowej skonsolidowanej administracji podatkowej od 1 marca 2017 r. Połączenie administracji podatkowej, celnej i skarbowej jest oparte głównie na strukturach urzędów skarbowych, które pobierały 95% dochodów podatkowych. Reorganizacja i skonsolidowanie prac w nowej strukturze organizacyjnej, w tym podjęcie starań o konsolidację systemów informatycznych, wymaga szczególnego wsparcia Ministerstwa Finansów przez Kancelarię Premiera RP, Prezydenta RP oraz znaczących ekspertów i naukowców.

Z uznaniem należy przyjąć nadanie reformie KAS rangi projektu strategicznego w najnowszym dokumencie przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 14 lutego 2017 r. pt. Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 [Uchwała RM nr 8 z dnia 14 lutego 2017 r., załącznik, s. 249].

W podsumowaniu części artykułu poświęconego ocenie polityki budżetowej lat 2016–2017 trzeba zauważyć, iż w wyżej wskazanym dokumencie rządowym we wprowadzeniu do Strategii zawarto następującą zasadę: implementowanie rozwiązań w obszarze polityki społeczno-gospodarczej w sposób nienaruszający stabilności finansów publicznych – każde rozwiązanie będzie podlegało, w trakcie jego obo-

wiązywania, ocenie i modyfikacji w zależności od zmieniających się uwarunkowań społeczno-gospodarczych oraz wpływu na finanse publiczne [Uchwała RM nr 8 z dnia 14 lutego 2017 r., załącznik, s. 8].

4. Analiza zmian wartości wskaźników fiskalizmu i redystrybucji

W tab. 1 i 2 przedstawiono dane odnoszące się do wskaźników fiskalizmu (obejmującego dochody podatkowe i dochody paropodatkowe – *tax revenue*) oraz do wskaźników redystrybucji w 2004 i 2015 r. Dane odnoszą się do 2004 r. jako roku wejścia Polski do UE. Dane w odniesieniu do państw Europy Środkowo-Wschodniej (EŚrW), z uwagi na odmiennosć stanu zaawansowania procesów rynkowych, dotyczą grupy państw, których parametry podlegają tu ocenie na tle państw Europy o zaawansowanej gospodarce rynkowej, które można określić jako państwa Europy Zachodniej (EZ).

Kraje EŚrW odnotowały zróżnicowane efekty w poziomie fiskalizmu w latach 2004–2015. Bardzo znacząco zwiększyły wolumen dochodów fiskalnych w relacji do PKB trzy państwa: Estonia: +8,65 p.p., Czechy: +7,89 p.p. i Węgry: +5,41 p.p.

Polska oraz Słowacja i Rumunia uzyskały wartość wskaźnika nieznacznie wyższą (odpowiednio o +1,22 p.p., +1,58 p.p. i +1,08 p.p.). Trzy państwa obniżyły wartość wskaźnika. Są to Bułgaria (-8,83 p.p.), Litwa (-0,68 p.p.), Słowenia (-1,6 p.p.) Średnia wartość zmian wskaźnika dochodów fiskalnych do PKB w 2015 r. na tle 2004 r. dla państw Europy Środkowo-Wschodniej była dodatnia i wyniosła +0,44%.

Tab. 1. Wskaźniki fiskalizmu (podatkowo-składkowego) i wskaźniki redystrybucji: kraje Europy Zachodniej

| Państwo | 2004 | | 2015 | | Zmiana w p.p. | |
|-----------------|------------------------------|---------------------------------|------------------------------|---------------------------------|----------------------|-------------------------|
| | Wskaźniki fiskalizmu (% PKB) | Wskaźniki redystrybucji (% PKB) | Wskaźniki fiskalizmu (% PKB) | Wskaźniki redystrybucji (% PKB) | Wskaźniki fiskalizmu | Wskaźniki redystrybucji |
| Francja | 43,8 | 52,5 | 47,8 | 57,0 | 9,13 | 8,57 |
| Dania | 47,7 | 53,0 | 47,4 | 54,8 | -0,63 | 3,40 |
| Belgia | 45,1 | 48,9 | 46,8 | 53,9 | 3,77 | 10,22 |
| Austria | 43,3 | 53,9 | 44,3 | 51,6 | 2,31 | -4,27 |
| Finlandia | 41,1 | 49,3 | 44,1 | 57,7 | 7,30 | 17,04 |
| Szwecja | 46,3 | 52,8 | 44,0 | 50,2 | -4,97 | -4,92 |
| Włochy | 39,3 | 46,8 | 43,4 | 50,4 | 10,43 | 7,69 |
| Niemcy | 38,4 | 46,3 | 39,8 | 44,0 | 3,65 | -4,97 |
| Luxemburg | 37,9 | 44,3 | 39,1 | 42,1 | 3,17 | -4,97 |
| Norwegia | 42,4 | 45,0 | 38,8 | 48,8 | -8,49 | 8,44 |
| Holandia | 35,7 | 43,6 | 37,8 | 45,1 | 5,88 | 3,44 |
| Portugalia | 33,3 | 46,1 | 36,9 | 48,4 | 10,81 | 4,99 |
| Wielka Brytania | 34,0 | 40,3 | 34,8 | 42,9 | 2,35 | 6,45 |
| Hiszpania | 34,7 | 38,7 | 34,4 | 43,8 | -0,86 | 13,18 |

Źródło: [Eurostat, 2016].

Tab. 2. Wskaźniki fiskalizmu (podatkowo-składkowego) i wskaźniki redystrybucji: kraje Europy Środkowo-Wschodniej

| Państwo | 2004 | | 2015 | | Zmiana w p.p. | |
|-----------|------------------------------|---------------------------------|------------------------------|---------------------------------|----------------------|-------------------------|
| | Wskaźniki fiskalizmu (% PKB) | Wskaźniki redystrybucji (% PKB) | Wskaźniki fiskalizmu (% PKB) | Wskaźniki redystrybucji (% PKB) | Wskaźniki fiskalizmu | Wskaźniki redystrybucji |
| Węgry | 37,0 | 48,6 | 39,0 | 50,0 | 5,41 | 2,88 |
| Chorwacja | 36,4 | 47,1 | 37,5 | 46,9 | 3,02 | -0,42 |
| Słowenia | 37,6 | 45,3 | 37,0 | 47,8 | -1,60 | 5,52 |
| Czechy | 31,7 | 42,1 | 34,2 | 42,0 | 7,89 | -0,24 |
| Estonia | 31,2 | 34,3 | 33,9 | 40,3 | 8,65 | 17,49 |
| Polska | 32,8 | 43,5 | 33,2 | 41,5 | 1,22 | -4,60 |
| Słowacja | 31,7 | 37,8 | 32,2 | 45,6 | 1,58 | 20,63 |
| Łotwa | 27,7 | 34,8 | 29,3 | 37,1 | 5,78 | 6,61 |
| Litwa | 29,3 | 34,0 | 29,1 | 35,1 | -0,68 | 3,24 |
| Bułgaria | 31,7 | 38,1 | 28,9 | 40,6 | -8,83 | 6,56 |
| Rumunia | 27,7 | 33,2 | 28,0 | 35,7 | 1,08 | 7,53 |

Źródło: [Eurostat, 2016].

Tab. 3. Luka fiskalno-redystrybucyjna: kraje Europy Zachodniej (podatki I składki w %)

| Państwo | 2004 r. | 2015 r. | Zmiana p.p. |
|-----------------|---------|---------|-------------|
| Francja | 8,7 | 9,2 | 5,75 |
| Dania | 5,3 | 7,4 | 39,62 |
| Belgia | 3,8 | 7,1 | 86,84 |
| Austria | 10,6 | 7,3 | -31,13 |
| Finlandia | 7,9 | 13,6 | 72,15 |
| Szwecja | 6,5 | 6,2 | -4,62 |
| Włochy | 7,5 | 7,0 | -6,67 |
| Niemcy | 7,9 | 4,2 | -46,84 |
| Luxemburg | 6,4 | 3,0 | -53,13 |
| Norwegia | 2,6 | 10,0 | 284,62 |
| Holandia | 7,9 | 7,3 | -7,59 |
| Portugalia | 12,8 | 11,5 | -10,16 |
| Wielka Brytania | 6,3 | 8,1 | 28,57 |
| Hiszpania | 4,0 | 9,4 | 135,00 |

Źródło: [Eurostat, 2016].

Tab. 4. Luka fiskalno-redystrybucyjna: kraje Europy Środkowo-Wschodniej (podatki I składki w %)

| Państwo | 2004 r. | 2015 r. | Zmiana p.p. |
|-----------|---------|---------|-------------|
| Węgry | 11,6 | 11,0 | -5,17 |
| Chorwacja | 10,7 | 8,5 | -20,56 |
| Słowenia | 7,7 | 10,8 | 40,26 |
| Czechy | 10,4 | 7,8 | -25,00 |
| Estonia | 3,1 | 6,4 | 106,45 |
| Polska | 10,7 | 8,3 | -22,43 |
| Słowacja | 6,1 | 13,4 | 119,67 |
| Łotwa | 7,1 | 7,8 | 9,86 |
| Litwa | 4,7 | 6,0 | 27,66 |
| Bułgaria | 6,4 | 11,7 | 82,81 |
| Rumunia | 5,5 | 7,7 | 40,00 |

Źródło: [Eurostat, 2016].

Biorąc pod uwagę dłuższy okres, a mianowicie lata 1995–2013, wartości te kształtowały się odmiennie. W. Ziółkowska [2015, s. 33] podkreśla, że wskaźnik udziału podatków i składek do PKB dla państw EŚrW obniżył w latach 1995–2013 swoje wartości o -2,4%, podczas gdy w tym samym czasie wartość tego wskaźnika dla państw EZ wzrosła o +1,8%. W przypadku państw o zaawansowanej gospodarce rynkowej dziesięć spośród wyżej wymienionych państw zanotowało w latach 2004–2015 wzrost poziomu fiskalizmu. Stały poziom utrzymały Dania i Hiszpania. Spadek nastąpił w Szwecji (-4,97 p.p.) i Norwegii (-8,48 p.p.). Znaczący wzrost wskaźnika fiskalizmu odnosi się do Francji (+9,13 p.p.), Finlandii (+7,3 p.p.), Włoch (+10,43 p.p.) oraz Portugalii (+10,81 p.p.). Średni wzrost wyniósł w 2015 r. +1,18% na tle 2004 r.

Widoczne zjawisko zwiększenia poziomu fiskalizmu w krajach EZ było związane przede wszystkim z antykrzysową polityką wydatkową po 2008 r. W przypadku państw EŚrW nieznaczny wzrost poziomu fiskalizmu w okresie 2004–2015 wynikał głównie z absorpcji środków UE.

Szczegółowa interpretacja tych tendencji w latach 1995–2015 w świetle zmian w systemach podatkowych oraz zmian w strukturze dochodów fiskalnych stanowi przedmiot odrębnych badań, tym bardziej że lata 90. dla państw EŚrW to okres tworzenia zrębów rynkowego systemu dochodów podatkowych i parapodatkowych. Przykładowo Polska w 1995 r. zanotowała wartość wskaźnika fiskalizmu na poziomie 37% PKB, a Węgry – na poziomie 55,3% PKB.

W świetle rozważań niniejszego artykułu istotne jest zwrócenie uwagi na możliwości Polski w gromadzeniu dochodów fiskalnych. Polska na tle państw UE o zaawansowanej gospodarce rynkowej ma najniższy wskaźnik fiskalizmu, poza tym ma niższy wskaźnik również od Wielkiej Brytanii, która nie realizuje modelu społecznej gospodarki rynkowej. Jedynie w 2007 r. odnotowano w Polsce wskaźnik fiskalizmu na poziomie wyższym, tzn. 35,3% PKB. W 2009 r. wskaźnik ten osiągnął najniższą wartość (biorąc pod uwagę lata 2004–2015). Widoczne były skutki kryzysu finansowego, które bezpośrednio wywołały radykalny spadek regularnych dochodów fiskalnych do poziomu 31,9% PKB. W latach następnych, mimo wielu zmian w systemie podatkowym i ubezpieczeń społecznych, wskaźnik fiskalizmu kształtował się na poziomie około 32% PKB. Wymienić tu należy przede wszystkim zmianę i obniżkę stawek podatku dochodowego od osób fizycznych, obniżkę składki rentowej, zmiany w rozliczeniach VAT oraz ulgę prorodziną. Istotne jest dostrzeżenie innej roli tych działań – z uwagi na ich popytowe działania antykrzysowe w 2009 r. i w następnych latach. W 2011 r. wprowadzono z kolei podwyżkę stawki podatkowej VAT, a od 2012 r. – podwyżkę składki rentowej. Wskaźnik dochodów podatkowych i składek w relacji do PKB w latach 2010–2014 był stabilny i wyniósł około 32,6% PKB. Pierwsze symptomy poprawy wartości wskaźnika fiskalizmu odnotowano w 2015 r., kiedy wyniósł on 33,2%. Przewidywane wykonanie za 2016 r. to 33,6%. W świetle reformy KAS ograniczenie luki podatkowej z pewnością zwiększy bazę dochodów podatkowych w 2017 i 2018 r.

Wyeksponowanie relatywnie niskiej wartości wskaźnika dochodów podatkowych i składek w relacji do PKB w Polsce na tle nie tylko państw UE, ale też takich krajów, jak Węgry, Chorwacja, Słowenia i Czechy, upoważnia do postawienia tezy o konieczności uzupełnienia priorytetu polityki fiskalnej, jakim jest reforma KAS, o długoterminowy priorytet poszerzenia bazy dochodowej FP. Kluczowe znaczenie ma tu tworzenie pozytywnych i stabilnych warunków dla rozwoju firm przez administrację publiczną.

Należy w tym miejscu przypomnieć, że podstawową funkcją podatków jest funkcja fiskalna, przekształcana za pomocą instrumentów budżetowych na funkcję alokacyjną finansów publicznych. W tab. 1 i 2 zawarto odpowiednie dane charakteryzujące również wskaźniki redystrybucji (ogółem wydatki publiczne w relacji do PKB) odpowiednio dla państw grupy EZ oraz państw EŚrW. W tab. 3 i 4 przedstawiono zmiany w poziomie luki fiskalno-redystrybucyjnej dla obu grup państw. Luka fiskalno-redystrybucyjna odzwierciedla poziom zewnętrznego finansowania zadań publicznych oraz środki z tzw. pozostałych dochodów publicznych.

Generalnie w świetle rozważań niniejszego artykułu dane te pozwalają zauważyć, że kraje EŚrW, podobnie jak w przypadku wskaźników fiskalizmu, charakteryzują się dużo niższymi na tle państw EZ wartościami wskaźników redystrybucji. Oceniając lukę fiskalno-redystrybucyjną, uprawnione jest twierdzenie, że w obu grupach państw sytuacja jest wyraźnie zróżnicowana. Wymienić należy cztery kraje EZ o wysokim wzroście wartości luki fiskalno-redystrybucyjnej. Są to: Finlandia, Norwegia, Hiszpania i Belgia. Zmniejszenie luki odnosi się do Niemiec, Austrii i Luksemburga. Wśród państw EŚrW wysoki wzrost luki dotyczy Bułgarii, Słowacji, Rumunii i Estonii. Stabilny poziom luki odnotowały Węgry i Łotwa. W przypadku Polski nastąpił spadek luki fiskalno-redystrybucyjnej. Trzeba jednak zauważyć, że spadek wskaźnika redystrybucji PKB w Polsce wynikał nie tylko z przyjęcia perspektywy finansowej 2007–2013 i przygotowań do nowej perspektywy lat 2014–2020, ale również z jednorazowego zmniejszenia kosztów obsługi długu. W związku ze zmianami w OFE w 2014 r. nastąpiło umorzenie skarbowych papierów tych funduszy na kwotę 140 mld zł. Spowodowało to obniżkę skokową kwoty długu publicznego oraz znaczne zmniejszenie kosztów obsługi długu.

Istnienie luki fiskalno-redystrybucyjnej w Polsce na poziomie 8–9% stanowi dodatkowy, istotny argument wzmocnienia formułowanego w artykule priorytetu dla finansów publicznych, tzn. poszerzenia bazy dochodowej za pomocą optymalnych warunków kreowanych przez rząd i samorządy dla sektora gospodarczego.

Wspieranie przedsiębiorczości jest wprawdzie zapisane w wielu dokumentach rządowych opracowanych w latach 2016–2017, dorobek ekonomii wskazuje jednak, że prorozwojowe zmiany struktury PKB są długoterminowe, determinowane licznymi czynnikami. Sednem jest tu bowiem wzrost jakości mocy wytwórczych [Ziółkowska, 2015, s. 38]. Niezwykle ważne będzie też aktywne zaangażowanie sektora bankowego w kredytowanie przedsięwzięć inwestycyjnych. Analiza porównawcza systemów bankowych w krajach EŚrW w latach 1995–2014 na tle innych krajów

rozwinętych pozwala autorom badań – M. Iwanicz-Drozdowskiej i P. Smadze – stwierdzić, że banki mają dominującą pozycję w systemie finansowym w krajach EŚrW, ale ich wielkość jest około 4–5 razy mniejsza w relacji do PKB niż systemy krajów rozwiniętych [Iwanicz-Drozdowska, Smaga, 2016, s. 31]. Wskazuje to na ogromny potencjał rozwojowy, który stoi przed sektorem przedsiębiorstw i sektorem bankowym.

Podsumowanie

Analiza zmian wskaźników fiskalizmu oraz luki fiskalno-redystrybucyjnej Polski na tle krajów Europy Środkowo-Wschodniej pozwala stwierdzić, iż potencjał dochodowy finansów publicznych jest niewystarczający. Zawiera się on w przedziale 32,5–33,5% PKB. Wyniki analiz porównawczych oraz ocen polityki budżetowej pozwoliły postawić tezę o konieczności uzupełnienia priorytetu polityki fiskalnej, jakim jest reforma KAS, o długoterminowy priorytet poszerzenia bazy dochodowej FP. Podkreślono, że priorytet ten winien być realizowany bez zwiększania obciążeń podatkowych, w szczególności dla firm. Kluczowe znaczenie ma tu tworzenie pozytywnych i stabilnych warunków dla rozwoju firm przez administrację publiczną.

Bibliografia

- Banaś M., [w:] *Sprawozdanie z 36. posiedzenia Sejmu RP – 22 II, 23 II i 24 II 2017 r.*
- Borodo A., *Bieżące i majątkowe dochody i wydatki budżetu samorządowego*, „Finanse Komunalne” 2007, nr 6.
- Czekaj J., Owsiak S., *O potrzebie rewizji paradygmatu o autonomii polityki monetarnej i polityki fiskalnej*, [w:] J. Nowakowski (red.), *W kierunku nowego ładu świata finansów*, SGH, Warszawa 2015.
- EU, *Future financing of the EU*, Final report and recommendations of the high level group on own resources, 2016.
- Eurostat, *Government revenue, expenditure and main aggregates*, 2016.
- Franek S., *Are Independent Fiscal Institutions Really Independent?*, „Eurasian Journal of Economics and Finance” 2015, Vol. 3(3).
- Iwanicz-Drozdowska M., Smaga P., *Systemy bankowe w krajach postkomunistycznych na tle krajów wysoko rozwiniętych – analiza porównawcza*, „Finanse” 2016, nr 1.
- Lubińska T., *Efektywność i budżet zadaniowy w jednostkach samorządu terytorialnego oraz w budżecie państwa – analiza i ocena dorobku naukowo-badawczego oraz wskazanie kierunków zmian*, „Finanse Komunalne” 2017, nr 1–2.
- Ministerstwo Finansów, *Uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej na 2017*, 2016.
- Modzelewski W., *Pozorna aksjologia akcyzy*, [w:] M. Żukowski (red.), *Sektor finansów publicznych i rozwój gospodarczy*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2017.
- Sprawozdanie z 33. posiedzenia Sejmu RP, 2016.
- Uchwała RM nr 14 z dnia 16 lutego 2016 r., załącznik – Plan na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju.
- Uchwała RM nr 8 z dnia 14 lutego 2017 r., załącznik – Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.).

Uryszek P., *Primary Deficit Indicator, Tax Gap, and Fiscal Sustainability – Evidence from Central and Eastern EU Member States*, „Finanse” 2016, nr 1.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 157).

Wojtyła A., *Kontrowersje teoretyczne wokół koncepcji pułapki średniego poziomu rozwoju*, „Gospodarka Narodowa” 2016, nr 6.

Ziółkowska W., *Podatkowy kontekst długu sektora general government*, „Studia i Prace SGH” 2015, nr 3.

Indicator of Tax Revenue – the Next Challenge for Stability of Public Finance in Poland

The fiscal level is one of the most important features determining stability of public finance. In this article, the level of fiscal indicator and the gap between tax revenue and redistribution in Poland, in relations to budget policy in years 2016–2017 and government strategy, was studied. Results of analysis suggest the necessity of establishing a long-term priority of enlargement of tax revenue not by increasing taxes but by optimization of economic policy.

Wskaźnik *tax revenue* w Polsce kolejnym wyzwaniem dla stabilności finansów publicznych

Poziom dochodów fiskalnych jest jednym z kluczowych czynników determinujących stabilność finansów publicznych. W artykule podjęto próbę oceny wskaźnika fiskalizmu w Polsce na tle polityki budżetowej lat 2016–2017 oraz dokumentów strategicznych. Wyniki analiz porównawczych pozwalają postawić tezę o konieczności wyznaczenia priorytetu poszerzenia bazy podatkowej nie przez podwyżkę podatków, lecz przez optymalizację warunków funkcjonowania firm.