

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 451

Finanse publiczne



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2016

Redakcja wydawnicza: Agnieszka Flasińska
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz
Korekta: Justyna Mroczkowska
Łamanie: Małgorzata Myszkowska
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania
znajdują się na stronach internetowych
www.pracnaukowe.ue.wroc.pl
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2016

ISSN 1899-319
e-ISSN 2392-0041

ISBN 978-83-7695-618-3

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
ul. Komandorska 118/120, 53-345 Wrocław
tel./fax 71 36 80 602; e-mail:econbook@ue.wroc.pl
www.ksiegarnia.ue.wroc.pl

Druk i oprawa: TOTEM

Spis treści

Wstęp	9
Tomasz Banasik, Katarzyna Brzozowska-Rup: Metodologiczne aspekty oceny oddziaływania OFE na rozwój gospodarczy w Polsce / Methodological aspects of assessment of Pension Funds influence on the economic development of Poland	11
Krzysztof Berbeka: Polityka klimatyczna w warunkach kryzysu finansowego / The climate policy in the conditions of financial crisis	27
Marcin Brycz: ATP-pension fund's investments and consumption in Sweden 1961–1994. Past example, but problem still not resolved / Inwestycje funduszy emerytalnych ATP a konsumpcja w Szwecji (1961–1994). Miniony przypadek, lecz problem wciąż aktualny	40
Agnieszka Deresz, Marian Podstawka: Zróżnicowanie obciążeń fiskalnych dochodów osób fizycznych w Polsce / Differentiation of tax burden on individual taxpayers in Poland.....	52
Marek Dylewski: Instrumenty stabilizowania długoterminowej równowagi finansowej JST / Instruments for stabilizing the long-term financial balance of LGU	64
Beata Zofia Filipiak: Dylematy pomiaru potencjału finansowego jednostek samorządu terytorialnego – dobór czynników i ich pomiar / Dilemmas of measuring the potential financial – selection of factors and their measurement	75
Mateusz Folwarski: Czynniki wpływające na rozwój sieci bankomatów w krajach Europy Środkowej / Factors affecting the development of the ATM network in Central Europe	89
Maria Magdalena Golec: Zmiany regulacyjne w sektorze Spółdzielczych Kas Oszczędnościowo-Kredytowych i ich ocena / Regulatory changes in the cooperative savings and credit unions and their evaluation	99
Marcin Gospodarowicz: Efektywność wspierania rozwoju przedsiębiorczości ze środków UE w gminach na obszarach wiejskich w Polsce w latach 2007–2013 / Efficiency of entrepreneurship support from EU funds in rural communes in Poland (2007–2013).....	110
Gabriela Gurgul: Kierunki kreacji marki i zmiany w zarządzaniu produktami bankowymi wobec tła gospodarczo-politycznego oraz oczekiwań klientów detalicznych / Directions of brand creation and changes in managing banking products (against an economic and political background and expectations of retail customers)	122

Mariusz Hamulczuk, Marcin Idzik: Zgodność i predyktywność testów koniunktury bankowej z koniunkturą ogólnogospodarczą / Compliance and forecasting of the surveys of the banking situation with the overall economic situation.....	134
Aneta Kargol-Wasiluk, Adam Wyszowski: Preferencje podatkowe wspierające działalność B + R w ramach podatków dochodowych w Polsce i w Wielkiej Brytanii / Tax incentives supporting R&D activities in Poland and in the United Kingdom.....	145
Krzysztof Kil, Radosław Ślusarczyk: Determinanty marży odsetkowej banków w Polsce w okresie pokryzysowym / Determinants of banks' net interest margins in Poland.....	162
Julitta Koćwin: Sytuacja konsumenta na rynku szarej bankowości / The consumer situation on the informal banking market.....	175
Magdalena Kogut-Jaworska: Pomoc publiczna i jej szczególne znaczenie w systemie wsparcia publicznego w Polsce / Public aid and its particular role in the system of state aid in Poland.....	187
Agnieszka Kristof: Skarb Państwa w roli właściciela przedsiębiorstw / State treasury as the owner of companies.....	198
Justyna Kujawska: Wpływ struktury finansowania na wyniki funkcjonowania systemów opieki zdrowotnej w krajach Unii Europejskiej / The impact of financing structure on the healthcare systems outcomes in the European Union countries.....	207
Elwira Leśna-Wierszolicz: IKE i IKZE jako dobrowolne formy gromadzenia oszczędności emerytalnych / Individual retirement accounts and individual retirement security accounts as voluntary forms of pension savings.....	219
Marta Maier: System zabezpieczenia emerytalnego a starzenie się społeczeństwa w Polsce / Pension security system and aging society in Poland.....	230
Dariusz Malinowski, Marcin Krawczyk: Oddziaływanie ekspansji fiskalnej wspomaganej przez monetarną na produkcję – ujęcie teoretyczne i na przykładzie wybranych gospodarek / The impact of money accommodated fiscal expansion on production – theory and experience of selected countries.....	240
Paweł Marszałek: Disintermediation of banks – causes and consequences / Dezintermediacja banków – przyczyny i konsekwencje.....	256
Małgorzata Mazurek-Chwiejczak: Wydajny fiskalnie system podatkowy – w poszukiwaniu modelowych rozwiązań / The fiscally efficient tax system – in search of model solutions.....	268
Dominika Mierzwa, Ewa Błaszke: Źródła finansowania zewnętrznego jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie miasta Wrocławia / The sources of external funding of local government entities on the example of the city of Wrocław.....	280

Elżbieta Izabela Misiewicz: Zmiany przepisów o jednym procencie należnego podatku dochodowego od osób fizycznych a zachowanie podatników / Changes in one percent of the tax regulations and tax-payers behaviour...	291
Monika Pasternak-Malicka: Funkcja fiskalna podatku od towarów i usług a znieczulenie podatkowe / Tax illusion and its impact on the fiscal function of the taxation of goods and services	301
Jacek Pera: Ocena wpływu zadłużenia zagranicznego na ryzyko kredytowe Polski w modelu roszczeń warunkowych / Impact of foreign debt on Polish credit risk in the model of contingent claims approach	314
Elwira Pindyk: Wpływ zmiany systemu opodatkowania nieruchomości od osób fizycznych na budżet gminy / Impact of changes in taxation of real estates of individuals on district's budget.....	329
Piotr Podsiadło: Pomoc publiczna w formie gwarancji – analiza jakościowa i ilościowa z perspektywy polityki fiskalnej / State aid in the form of guarantees – qualitative and quantitative analysis from the perspective of fiscal policy.....	347
Magdalena Rękas: Ulgi na dzieci jako instrument polityki rodzinnej a niska dzietność w Polsce / Relief for children as an instrument of family policy and low fertility in Poland	360
Katarzyna Rola: Wpływ podatku akcyzowego na konsumpcję alkoholi / Impact of excise tax on alcohol products consumption	374
Alicja Sekuła, Roman Fandrejewski: Naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zakresie wykorzystania subwencji ogólnej / The violation of public finance discipline with respect to the use of general grant	385
Tomasz Sobczak: Rola krajowych oszczędności w poglądach wybranych ekonomistów Polski międzywojennej / The role of domestic savings in views of chosen economists of interwar-Poland.....	398
Błażej Socha: Działalność innowacyjna a wyniki finansowe przedsiębiorstw / Innovation and financial performance	411
Małgorzata Sosińska-Wit, Karolina Gałazka: Aktywność inwestycyjna mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw w województwie lubelskim / Investment activity of micro-, small and medium-sized enterprises in the region of Lublin	420
Michał Sosnowski: Transfer pricing issues in taxation of related entities / Problematyka cen transferowych w opodatkowaniu podmiotów powiązanych.....	431
Wacława Starzyńska: Metody statystyczne w analizie rynku zamówień publicznych / Statistical methods in analysis of public procurements	448
Małgorzata Szczepaniak: Nierównowaga finansów publicznych w Polsce na tle krajów Europy Środkowo-Wschodniej i UE 28 / Conditions of public finances' imbalance in Poland compared to the countries of Central and Eastern Europe and all European countries (EU 28).....	457

Joanna Śmiechowicz, Paulina Kozak: Diagnoza skutków polityki podatkowej gmin w Polsce w latach 2003–2015 / The issue of maximization of own revenue potential and the tax policy of municipalities in Poland in the years 2003–2015	468
Tomasz Śmietanka: Gospodarka finansowa gmin Grójec, Koźienice, Szydłowiec w latach 2003–2016 jako czynnik rozwoju lokalnego / Financial economy of the communes Koźienice, Grójec, Szydłowiec in the years 2003–2016 as a factor of sustainability development at the local level	479
Anna Świrska: Skuteczność mechanizmu subwencjonowania w wyrównywaniu sytuacji dochodowej gmin / Effectiveness of the subsidizing mechanism in equalizing the income situation of municipalities.....	497
Malgorzata Twarowska: Wpływ dodatkowego opodatkowania sektora finansowego na napływ zagranicznych inwestycji bezpośrednich w krajach UE / Impact of additional financial sector taxation on the Foreign Direct Investment inflow in the EU countries	509
Maciej Woźniak, Robert Lisowski: Ocena związku preferencji podatkowych z poziomem inwestycji przedsiębiorstw w Polsce / Evaluation of relationship between fiscal instruments and investments of companies in Poland	520
Mariusz Zieliński: Klienci i pracownicy jako beneficjenci działań CSR w sektorze bankowym w Polsce / Customers and employees as recipients of CSR activities in the banking sector in Poland	533
Arkadiusz Żabiński, Elżbieta Pohulak-Żołędowska: Fiskalne uwarunkowania budowy systemu podatkowego w wybranych krajach / Fiscal stimulants of creation of tax system in chosen countries	543

Wstęp

Publikacja *Finanse publiczne* została wydana w ramach Prac Naukowych Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Poszczególne jej części stanowią dorobek pracowników naukowych najbardziej liczących się w Polsce ośrodków naukowych. Przedstawione opracowania odnoszą się do całego spektrum problemów naukowo-badawczych związanych z finansami publicznymi i polityką fiskalną. Poszczególni autorzy prezentują wyniki swoich badań teoretycznych i empirycznych w zakresie zarządzania dochodami i wydatkami budżetu centralnego oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego, w kontekście zarówno reformy finansów publicznych, reformy systemu emerytalnego, pomocy publicznej, jak i teoretycznych podstaw realizacji wyznaczonych celów przez narzędzia polityki fiskalnej.

Niniejsza publikacja jest adresowana do środowisk naukowych i studentów wyższych uczelni oraz osób, które w praktyce gospodarczej mają styczność ze stroną dochodową lub wydatkową polityki fiskalnej.

Poszczególne fragmenty książki były recenzowane przez profesorów uniwersytetów, w większości kierowników katedr finansów, katedr ekonomii oraz polityki ekonomicznej, którym chciałbym podziękować za rzetelne recenzje. Składam również wyrazy uznania pracownikom Katedry Ekonomii i Polityki Ekonomicznej Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu oraz pracownikom Wydawnictwa za wiele wysiłku i zaangażowanie, dzięki któremu powstała ta publikacja.

Mam głębokie przekonanie, że książka *Finanse publiczne*, którą oddajemy w Państwa ręce, będzie inspiracją do dalszych badań i dociekań naukowych oraz do powstania równie inspirujących opracowań w przyszłości.

Jerzy Sokołowski

Małgorzata Mazurek-Chwiejczak

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
e-mail: malgorzata.mazurek-chwiejczak@poczta.umcs.lublin.pl

**WYDAJNY FISKALNIE SYSTEM PODATKOWY –
W POSZUKIWANIU MODELOWYCH ROZWIĄZAŃ¹**

**THE FISCALLY EFFICIENT TAX SYSTEM –
IN SEARCH OF MODEL SOLUTIONS**

DOI: 10.15611/pn.2016.451.22

Streszczenie: Funkcja fiskalna stanowi najstarszą funkcję podatków i systemu podatkowego. Współcześnie uznaje się ją również za funkcję najważniejszą, a postulat wydajności fiskalnej jest wskazywany wśród zasadniczych cech optymalnego systemu podatkowego. Prymat funkcji fiskalnej wynika z tego, iż jak dotąd nie znaleziono konkurencyjnego instrumentu gromadzenia wpływów publicznych. Celem artykułu jest identyfikacja głównych trendów w wydajności fiskalnej systemów podatkowych państw OECD oraz wskazanie w tym kontekście cech optymalnego systemu podatkowego spełniającego kryterium wydajności fiskalnej. Przyjęto przy tym założenie, że składki ubezpieczenia społecznego nie są kwalifikowane do wpływów podatkowych. W artykule posłużono się metodami analizy opisowej, analizy porównawczej, a także technikami analizy i konstrukcji logicznej. Rozważania koncentrują się na latach 1995–2013, natomiast w tle odniesiono się również do dłuższego horyzontu czasowego.

Słowa kluczowe: funkcja fiskalna, wydajność fiskalna, fiskalizm, podatki konsumpcyjne, luka podatkowa.

Summary: The fiscal function is perceived as the oldest function of taxes and a tax system. Nowadays it is also considered as the most significant function, and the stipulation of fiscal efficiency is indicated among major characteristics of the optimal tax system. The aim of the article is to identify major trends in fiscal efficiency of OECD countries tax systems and to indicate features of the optimal tax system in terms of fiscal efficiency. The analysis concerns the tax system alone, excluding social security contributions. In the article there has been used the descriptive and comparative analyses, as well as the analysis and logic structure techniques. The temporal scope covers the period between 1995 and 2013 year, although the article includes also the historical outline.

Keywords: fiscal function, fiscal efficiency, tax gap.

¹ Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2012/05/N/HS4/00481.

Podatki są ceną, którą płacimy za cywilizowane społeczeństwo.

Oliver Holmes

1. Wstęp

Rozbudowany katalog zadań publicznych realizowanych współcześnie przez kraje OECD wymaga zapewnienia stabilnych i wydajnych fiskalnie źródeł ich finansowania. Współczesne państwa mają charakter podatkowy – w ograniczonym zakresie gromadzą dochody własne, a potrzeby finansowe zaspokajają, sięgając przede wszystkim po dochody podmiotów prywatnych w drodze przymusu podatkowego [Owsiak 2011, s. 27].

Celem artykułu jest identyfikacja głównych trendów w wydajności fiskalnej systemów podatkowych państw OECD oraz wskazanie w tym kontekście cech optymalnego systemu podatkowego spełniającego kryterium wydajności fiskalnej.

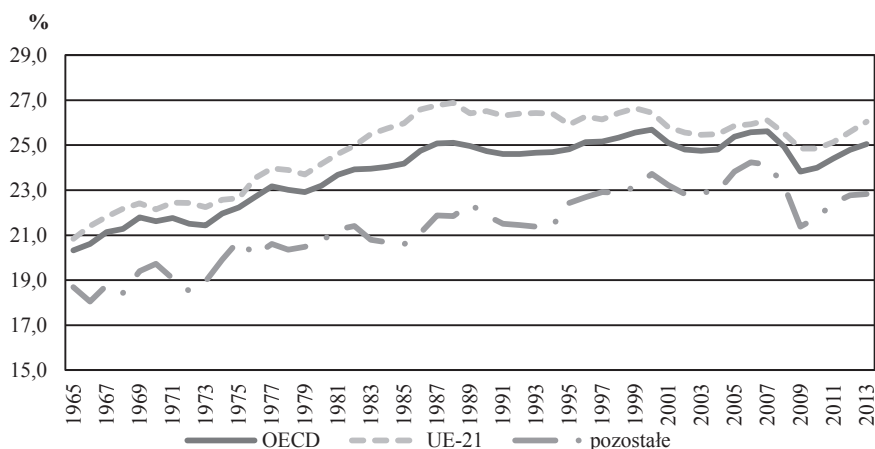
Wydajność fiskalna jest przy tym definiowana jako zdolność do uzyskania możliwie najwyższych dochodów, niepowodujących uszczerbku na źródle ich poboru, jej oceny zaś należy dokonywać przede wszystkim pod kątem zdolności systemu podatkowego do pokrycia wydatków publicznych [Szołno-Koguc 2012, s. 384].

2. Wydajność fiskalna systemów podatkowych państw OECD

2.1. Poziom fiskalizmu

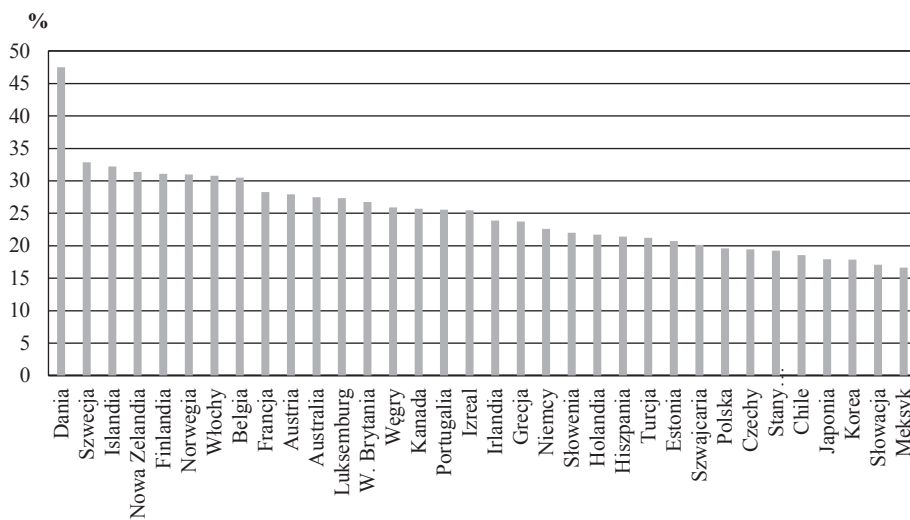
Stale rozszerzanie zakresu sektora publicznego w gospodarce, jakie obserwowano w państwach wysoko rozwiniętych przez cztery ostatnie dekady ubiegłego wieku, doprowadziło do istotnego zwiększenia presji fiskalnej. W 2013 r. budżety publiczne przejmowały w krajach OECD w drodze przymusu podatkowego ok. $\frac{1}{4}$ produktu globalnego. Jak wynika z rys. 1, tendencja polegająca na zwiększaniu relacji wpływów podatkowych do PKB była szczególnie wyraźna od połowy lat 60. do połowy lat 80. XX w., w kolejnych latach nieco osłabła, po roku 2000 zaś uległa zahamowaniu, a nawet przejściowemu odwróceniu.

Mimo tego, iż poziom fiskalizmu w państwach OECD można uznać za wysoki, to jednak sytuacja w poszczególnych krajach jest istotnie zdywersyfikowana. W całym rozpatrywanym okresie wyższym poziomem relacji wpływów z podatków do PKB charakteryzowały się systemy podatkowe krajów OECD, będących jednocześnie członkami Unii Europejskiej (UE), w porównaniu z pozostałymi państwami Organizacji. Mimo to należy podkreślić, że różnica pomiędzy przeciętnymi wskaźnikami fiskalizmu wyznaczonymi dla omawianych dwóch grup krajów po 1990 r. uległa istotnemu ograniczeniu (rys. 2).



Rys. 1. Relacja dochodów podatkowych (bez składek ubezpieczenia społecznego) do PKB w państwach OECD w latach 1965–2013 (średnie arytmetyczne)

Źródło: obliczenia własne na podstawie: [OECD 2016].



Rys. 2. Relacja dochodów podatkowych (bez składek ubezpieczenia społecznego) do PKB w państwach OECD w 2013 r.

Źródło: obliczenia własne na podstawie: [OECD 2016].

Zdecydowanie najwyższy poziom relacji dochodów podatkowych do PKB, zbliżający się do granicy 50%, charakteryzował w 2013 r. Danię. Specyficzna sytuacja występująca w tym kraju jest spowodowana tym, że system ubezpieczeń społecz-

nych, stanowiących drugie pod względem wysokości źródło alimentacji w budżetach publicznych w krajach OECD, należy uznać w Danii za bardzo ograniczony², a świadczenia socjalne są tam wypłacane przede wszystkim z budżetu państwa i budżetów lokalnych [Polarczyk 2008, s. 22–25]. Tuż za Danią znalazły się inne kraje skandynawskie, a także państwa „starej” Unii położone w centrum kontynentu, takie jak Włochy, Belgia, Francja czy Austria. Kraje te charakteryzują się szczególnie rozległym zakresem sektora finansów publicznych w gospodarce, w tym oferują one swoim obywatelom rozbudowany pakiet świadczeń socjalnych [Krajewska 2010, s. 675]. Relację wpływów podatkowych do PKB należy uznać za wysoką również w Nowej Zelandii i Australii, co podobnie jak w przypadku Danii wiąże się z ograniczonym zakresem systemu ubezpieczeń społecznych. W Nowej Zelandii system taki w ogóle się nie wykształcił, z kolei w Australii funkcjonuje on od niedawna [Krajewska 2016, s. 675]. Przeciętnym poziomem fiskalizmu charakteryzują się systemy podatkowe krajów europejskich o tzw. południowej mentalności podatkowej (Portugalia, Grecja, Hiszpania). Relacja dochodów podatkowych do PKB w przypadku krajów Europy Środkowo-Wschodniej jest niższa od średniej OECD i oscyluje w granicach 20%. Fakt ten można wytłumaczyć przede wszystkim niższym poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego. Ponadto należy podkreślić, że istotnym źródłem dochodów publicznych w tych państwach pozostają składki na ubezpieczenia społeczne, co stanowi pokłosie głębokiej transformacji gospodarczej, jaka nastąpiła w tych krajach pod koniec XX w.³

2.2. Struktura wpływów podatkowych

Zgodnie z klasyfikacją opracowaną przez OECD i używaną do porównań międzynarodowych w strukturze dochodów podatkowych wyróżnia się następujące zasadnicze elementy:

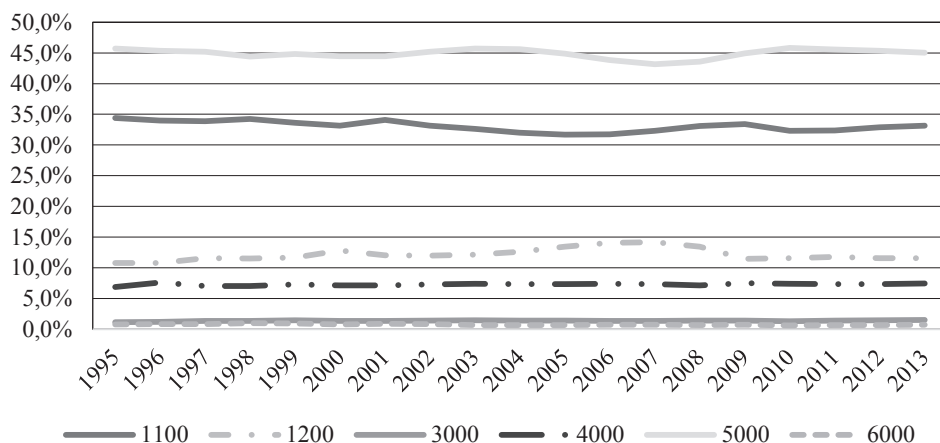
- podatki od dochodów, zysków i kapitału (symbol 1000), w tym: opodatkowanie osób fizycznych (symbol 1100) oraz opodatkowanie osób prawnych (symbol 1200),
- podatki od wynagrodzeń płacone przez pracodawcę (symbol 3000),
- podatki od własności i majątku (symbol 4000),
- podatki od dóbr i usług (symbol 5000),
- pozostałe podatki (symbol 6000)⁴.

² W latach 2004–2012 składki ubezpieczenia społecznego stanowiły w Danii jedynie 5–7% całkowitych podatkowych kosztów pracy, pozostała część zaś przypadała na podatek dochodowy od osób fizycznych.

³ W krajach tych w przebiegu transformacji wystąpiło wysokie bezrobocie. Aby zmniejszyć napięcie społeczne, skierowano część bezrobotnych na wcześniejsze emerytury, a to spowodowało konieczność podwyższenia składek na ubezpieczenie społeczne.

⁴ Zgodnie z założeniem przyjętym we wstępie w opracowaniu tym pomija się składki na ubezpieczenia społeczne, ujęte w klasyfikacji OECD pod symbolem 2000.

Jak wynika z rys. 3, strukturę wpływów podatkowych w państwach OECD w latach 1995–2013 można uznać za względnie stabilną. Istotną rolę w alimentacji budżetów publicznych w tym okresie odgrywały cztery podsystemy opodatkowania, tj. podatki konsumpcyjne, podatki obciążające dochody osób fizycznych, podatki obciążające dochody osób prawnych, a także podatki majątkowe. Z kolei fiskalna rola podatków od wynagrodzeń finansowanych przez pracodawców (tzw. *payroll taxes*), a także pozostałych świadczeń podatkowych była marginalna, stąd też zostaną one pominięte w dalszym rozważaniach.



Rys. 3. Struktura dochodów podatkowych w państwach OECD w latach 1995–2013

Źródło: obliczenia własne na podstawie: [OECD 2016].

Współcześnie największą rolę w alimentacji budżetów publicznych w państwach OECD pełnią podatki konsumpcyjne, generujące przeciętnie ok. 45% wpływów podatkowych. Udział ten kształtuje się na porównywalnym poziomie już od połowy lat 60. XX w. W czasie tym zaszły jednak istotne zmiany w wewnętrznej strukturze tego podsystemu, polegające przede wszystkim na wzroście znaczenia podatków konsumpcyjnych o charakterze ogólnym. Zjawisko to należy wiązać z bezprecedensowym rozwojem VAT, będącym obecnie podstawowym podatkiem obciążającym powszechny obrót towarami i usługami w 33 spośród 34 krajów OECD⁵. Jednocześnie relatywnie zmniejszyła się fiskalna rola podatków konsumpcyjnych selektywnych, w tym w szczególności akcyz [OECD 2014, s. 15–17]. Zjawisko, o którym mowa, występowało również w okresie, którego dotyczy szczegółowa analiza (tab. 1).

Największą zależnością od wpływów z podatków konsumpcyjnych charakteryzują się systemy podatkowe krajów Europy Środkowo-Wschodniej, jak również niektórych pozaeuropejskich nieanglojęzycznych państw OECD, tj. Chile, Meksyku,

⁵ Jedynym państwem OECD, w którym nie funkcjonuje VAT, pozostają Stany Zjednoczone.

Tabela 1. Struktura dochodów podatkowych w państwach OECD w 1995 i 2013 r. (w %)

Wyszczególnienie	1995 r.				2013 r.			
	1100	1200	4000	5000	1100	1200	4000	5000
Australia	40,6	14,8	8,8	29,0	39,2	18,0	9,4	28,4
Austria	32,6	5,1	2,3	44,9	34,9	7,7	2,6	41,9
Belgia	48,6	8,1	5,7	37,6	41,9	10,1	11,5	35,4
Kanada	43,6	9,5	12,4	29,5	43,4	11,5	12,3	28,7
Chile	b.d.	b.d.	6,7	66,9	b.d.	b.d.	4,5	58,2
Czechy	21,8	20,8	2,4	54,8	18,9	17,7	2,4	60,3
Dania	54,8	4,9	3,6	32,8	54,9	5,6	3,9	32,3
Estonia	35,2	10,1	1,5	53,2	26,5	8,4	1,5	62,9
Finlandia	45,0	7,3	3,2	44,2	41,2	7,6	4,1	46,7
Francja	20,0	8,5	11,7	48,7	29,6	9,0	13,4	38,3
Niemcy	45,0	4,6	4,5	45,8	42,2	7,9	4,1	45,2
Grecja	17,8	9,3	6,0	61,1	25,6	5,6	11,0	56,8
Węgry	25,1	6,9	1,9	63,1	20,8	5,4	5,0	65,2
Islandia	33,9	3,3	9,9	53,0	42,7	6,7	7,7	37,4
Irlandia	37,0	9,7	5,2	46,7	38,8	10,2	8,7	40,8
Izrael	31,2	9,3	10,6	42,9	21,6	13,7	10,5	46,8
Włochy	38,0	12,7	8,2	39,8	37,8	10,2	8,9	37,2
Japonia	33,6	23,9	18,3	23,8	32,5	22,4	14,9	29,7
Korea	20,6	13,3	15,9	46,3	20,8	19,0	14,0	41,7
Luksemburg	29,5	24,0	9,6	36,8	32,1	17,5	10,3	39,9
Meksyk	b.d.	b.d.	2,2	64,6	b.d.	b.d.	1,7	58,9
Holandia	32,6	12,9	7,2	46,9	33,0	8,8	5,7	50,1
Nowa Zelandia	45,0	11,9	5,4	33,4	38,0	14,1	6,1	38,4
Norwegia	33,8	12,0	3,7	50,4	32,0	28,3	3,9	35,8
Polska	31,1	10,2	4,8	52,7	22,8	9,0	7,1	58,5
Portugalia	25,4	10,7	4,3	58,0	30,4	13,3	4,5	50,3
Słowacja	14,2	23,9	2,3	57,0	17,1	16,9	2,6	61,1
Słowenia	26,2	2,3	2,5	67,7	23,7	5,4	2,9	66,9
Hiszpania	37,0	8,5	8,6	44,8	34,2	9,4	10,3	42,9
Szwecja	46,3	8,0	3,7	38,9	37,0	8,0	3,3	37,2
Szwajcaria	46,7	8,7	10,7	29,5	42,0	14,1	8,9	29,7
Turcja	24,5	7,7	3,5	42,7	19,2	8,7	6,4	63,5
Wielka Brytania	35,1	9,8	12,2	42,9	34,1	9,5	15,1	40,6
Stany Zjednocz.	48,3	12,4	15,0	24,3	51,1	11,2	14,9	22,9
OECD	34,4	10,8	6,9	45,7	33,1	11,6	7,5	45,0
UE-21	33,2	10,4	5,3	48,5	32,3	9,7	6,6	48,1
Pozostałe kraje OECD	36,5	11,5	9,5	41,3	34,8	15,2	8,9	40,0

Źródło: opracowanie i obliczenia własne na podstawie: [OECD 2016].

i Turcji. Państwa te realizują politykę przesuwania ciężaru podatkowego w kierunku danin relatywnie w niewielkim stopniu szkodliwych dla wzrostu gospodarczego, a ponadto w ich systemach podatkowych dominują konstrukcje stosunkowo proste i łatwe w administrowaniu.

Z kolei podatki obciążające dochody osób fizycznych stanowią pierwszoplanowe źródło zasilania budżetów publicznych w krajach anglojęzycznych położonych poza Europą, a także w państwach europejskich charakteryzujących się tzw. północną mentalnością podatkową, tj. w Danii, Belgii, Niemczech, Wielkiej Brytanii, jak również w krajach nordyckich. Dominacja *Personal Income Tax* wynika tam przede wszystkim z przyczyn historycznych – we wskazanych krajach wpływy podatkowe tradycyjnie opierają się na dochodach z tego podatku. Fiskalną rolę tego podsystemu opodatkowania należy ocenić jako bardzo istotną, jednakże w latach 1995–2013 uległa ona ograniczeniu.

Pozostałe dwa podsystemy – podatki obciążające dochody osób prawnych, a także podatki majątkowe – nie pełnią roli pierwszoplanowego źródła dochodów w żadnym z krajów OECD. Wpływy uzyskiwane z podatków nakładanych na dochody osób prawnych są wyraźnie niższe w krajach będących członkami UE. Fakt ten należy wiązać z zaostrzeniem konkurencji podatkowej na kontynencie europejskim, począwszy od 2. połowy lat 90. ubiegłego wieku. Jej głównym przejawem była obniżka ustawowych stawek CIT – w pierwszej kolejności przez kraje Europy Środkowo-Wschodniej, starające się stworzyć zachęty inwestycyjne dla korporacji zagranicznych, a później również przez inne kraje UE [Oręziak 2007, s. 86 i nast.].

Fiskalna rola podatków majątkowych charakteryzuje się najwyższym stopniem dywersyfikacji spośród wszystkich podsystemów opodatkowania – w Stanach Zjednoczonych czy Japonii udział tego typu danin w dochodach podatkowych sięgał w 2013 r. 15%, podczas gdy w Estonii czy Meksyku nie przekraczał on 2%. Badania prowadzone przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy dowodzą, że udział podatków majątkowych w dochodach podatkowych jest dodatnio skorelowany z poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego danego państwa [Norregaard 2013, s. 9]. Ponadto istotne znaczenie ma konstrukcja systemu finansowania samorządów – w krajach takich jak Australia, Irlandia i Wielka Brytania podatki majątkowe były jedynymi podatkami zasilającymi budżety lokalne, a w Kanadzie i Nowej Zelandii konstituowały one ponad 90% wpływów z podatków lokalnych [Slack, Bird 2014, s. 30].

3. Postulaty pod adresem optymalnego z punktu widzenia potrzeb fiskalnych systemu podatkowego

Podstawowym kryterium branym pod uwagę w konstruowaniu racjonalnego systemu podatkowego powinna być jego wysoka wydajność fiskalna, umożliwiająca wygenerowanie wpływów pozwalających na pokrycie wydatków publicznych. Chodzi tutaj w szczególności o przestrzeganie zasady wydajności netto, zgodnie z którą

dochody z danej daniny powinny przewyższać koszty jej wymiaru i poboru [Gomułowicz 2001, s. 49–51]. Postulat ten może być spełniony tylko, jeżeli system podatkowy bazuje na opodatkowaniu tzw. wielkich wielkości ekonomicznych, takich jak dochód, majątek czy obrót. Zasada ta znajduje współcześnie pełne odzwierciedlenie w systemach podatkowych krajów OECD. Jednocześnie należałoby rozważyć pojawiające się w literaturze przedmiotu [Famulska 1998, s. 16] propozycje wyeliminowania tych danin, które nie przynoszą dochodów lub generują minimalne wpływy. W tym kontekście rozsądnym rozwiązaniem wydaje się oparcie systemu podatkowego na kilku wydajnych fiskalnie podatkach zamiast stosowania wielu „drobnych” konstrukcji.

Jednocześnie należy podkreślić, że zapewnienie wydajności fiskalnej systemu podatkowego wymaga dywersyfikacji źródeł poboru podatków. Wyraźna dominacja jednej kategorii podatków (np. dochodowych czy konsumpcyjnych) nie jest zjawiskiem pozytywnym. Przestrzeganie zasady trwałej wydajności fiskalnej obejmuje bowiem m.in. zdolność wpływów z danej daniny do wzrostu [Gomułowicz, Małecki 2004, s. 201–204], która w przypadku nadmiernego obciążenia jednej bazy podatkowej może ulec zagrożeniu.

Podatki konsumpcyjne są uznawane za stosunkowo neutralne dla wzrostu gospodarczego [OECD 2010], co powoduje, że wiele krajów zdecydowało się na redukcję podatków dochodowych i przesunięcie ciężaru podatkowego w ich kierunku, w tym w szczególności na zwiększenie obciążeń z tytułu VAT. Teoretyczne cechy podatku od wartości dodanej, w tym w szczególności powszechność podmiotowa i przedmiotowa, efekt „zniczulenia podatkowego”, elastyczność uzyskiwanych wpływów, a także specyficzna technika poboru, skutkująca tzw. samokontrolą podatkową [Kuzińska 2002, s. 37; Hybka 2011, s. 200–218], determinują wysoką wydajność tego podatku i sprawiają, że ocena jego funkcjonowania odnosi się przede wszystkim do aspektów fiskalnych. Należy jednak wziąć pod uwagę, że dominacja podatków konsumpcyjnych nie sprzyja realizacji zasady sprawiedliwości redystrybucyjnej, gdyż daniny te mają charakter regresywne. Z badań prowadzonych przez OECD i Korea Institute of Public Finance [2014, s. 41, 43] wynika, że obciążenie z tytułu VAT maleje wraz ze wzrostem dochodów ludności – dla pierwszej grupy decylowej szacowane jest ono na 13,4% dochodów rozporządzalnych, a dla grupy dziesiątej – 7,2%. Podobne zjawisko występuje również w przypadku akcyzy, która pochłania 4,7% dochodów rozporządzalnych pierwszej grupy decylowej, zaś w przypadku grupy dziesiątej – jedynie 2%.

Jednocześnie obserwowane jest zjawisko polegające na tym, że potrzeby finansowe budżetów publicznych determinują kształt podatków konsumpcyjnych i stają się przyczynkiem do wprowadzania zmian w ich konstrukcji [Budzyński 2016, s. 611]. W okresie kryzysu finansów publicznych władze wielu krajów zdecydowały się na podwyżkę ustawowych stawek VAT, w tym w szczególności stawki podstawowej. Często podwyżkom tym towarzyszyło rozszerzanie zakresu obowiązujących rozwiązań szczególnych, w tym zwolnień czy obniżonych stawek. W rezultacie

wskaźnik *VAT Revenue Ratio*, obrazujący relację pomiędzy faktycznie osiągniętymi dochodami z podatku od wartości dodanej a tymi, które mogłyby być uzyskane, gdyby do całej wartości konsumpcji krajowej zastosować podstawową stawkę tej daniny, w 2012 r. wynosił przeciętnie w państwach OECD ok. 55% [OECD 2014, s. 95]. Oznacza to, że kraje te rezygnują ze znacznej części dochodów budżetowych, wprowadzając do konstrukcji VAT liczne preferencje. Kolejnym istotnym powodem niskiej efektywności poboru podatku od wartości dodanej są oszustwa podatkowe. W takich warunkach należałoby rozważyć rezygnację z niektórych rozwiązań szczególnych i rozszerzenie podstawy opodatkowania tą daniną. Takie działanie może jednak budzić sprzeciw, powszechnie bowiem uważa się, że określone preferencje podatkowe mają łagodzić regresywność podatku od wartości dodanej. Z danych dotyczących rozkładu korzyści z obniżonych stawek tej daniny w podziale na grupy decylowe wynika jednak, że względy sprawiedliwości społecznej uzasadniają funkcjonowanie tylko niektórych z nich. Progresywnym oddziaływaniem charakteryzują się obniżone stawki VAT funkcjonujące w odniesieniu do podstawowych produktów żywnościowych, niektórych usług komunalnych (dostaw wody bieżącej czy elektryczności), leków czy ubrań dziecięcych [OECD/Korea Institute of Public Finance 2014, s. 125–133]. W pozostałych przypadkach obniżone stawki prowadzą natomiast do pogłębiania istniejących dysproporcji dochodowych, co powoduje, że trudno znaleźć racjonalne uzasadnienie ich funkcjonowania.

Podatek dochodowy od osób fizycznych stanowi konstrukcję o zasadniczym znaczeniu dla budżetów państw OECD. O jej wydajności fiskalnej decyduje rozległy zakres podmiotowy i przedmiotowy, jak również skala progresywna obowiązująca w systemach PIT wszystkich państw organizacji z wyjątkiem Węgier, Czech i Estonii [OECD 2015]. W tym kontekście należy przestrzec przed stosowaniem zbyt stromej progresji, której działanie może mieć charakter antymotywacyjny. Nadmierna presja fiskalna w obszarze tej podstawy opodatkowania nie jest wskazana, ponieważ podatek dochodowy od osób fizycznych, jako istotny składnik podatkowych kosztów pracy, może negatywnie wpływać na rynek pracy, prowadząc do ograniczenia zatrudnienia, a jeżeli nie nastąpi substytucja pracy ludzkiej kapitałem – ograniczać stopę wzrostu PKB.

Wpływy generowane przez podsystem opodatkowania dochodów osób prawnych nie stanowią pierwszoplanowego źródła zasilania budżetów publicznych w żadnym z państw OECD. Podatki te są bowiem uznawane za jedno z najbardziej szkodliwych dla wzrostu gospodarczego, a niski poziom obciążeń z tego tytułu ma stanowić czynnik sprzyjający rozwojowi krajowej przedsiębiorczości, jak również napływowi kapitału zagranicznego [Oręziak 2007, s. 90]. W przebiegu międzynarodowej konkurencji podatkowej, która szczególnie wyraźnie zaznaczyła się na kontynencie europejskim, stawki *Corporate Income Tax* w większości krajów UE 21 zostały zredukowane do rekordowo niskich poziomów. Mimo to obawy przed tzw. *race to the bottom*, tj. niekontrolowanym „wyścigiem” stawek tej daniny w dół [OECD 2007, s. 70–72], wydają się nieuzasadnione. Konieczność konsolidacji fi-

nansów publicznych, jaka nastąpiła po 2008 r., doprowadziła do zahamowania opisanej powyżej tendencji spadkowej, a nawet do minimalnego wzrostu stawek CIT. Ponadto rozpowszechnionym w państwach OECD zjawiskiem stało się w ostatnich latach wprowadzanie do omawianego podsystemu nowych konstrukcji, ewentualnie dodatków do już funkcjonujących podatków. Mowa tu o daninach sektorowych, obciążających przedsiębiorstwa z określonych branż (m.in. przemysł wydobywczy czy sektor finansowy), koncentrujących się przede wszystkim na podmiotach gospodarczych generujących znaczne dochody (więcej w: [Mazurek-Chwiejczak 2016, s. 235–238]).

Podatki majątkowe wydają się szczególnie atrakcyjnym źródłem dochodów budżetowych, ponieważ sprzyjają efektywności ekonomicznej, a dzięki ograniczonym możliwościom ucieczki od opodatkowania charakteryzują się znacznym potencjałem fiskalnym. Mimo tych niewątpliwych zalet w 2013 r. wpływy uzyskiwane w ramach tego podsystemu w 14 krajach OECD nie przekraczały 5% dochodów podatkowych (tab. 1). Należy zatem wyraźnie podkreślić, że niektóre państwa Organizacji – w szczególności zaś te, które charakteryzują się stosunkowo niskim poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego – nie wykorzystują w pełni potencjału fiskalnego podatków majątkowych. Wśród tej kategorii danin zasadniczą rolę fiskalną odgrywiają podatki od własności nieruchomości, generujące ponad 60% wpływów w ramach omawianego podsystemu [OECD 2016]. W tym kontekście warto zaznaczyć, że nowoczesny system opodatkowania nieruchomości sprawnie realizujący podstawowe funkcje opodatkowania, w tym w szczególności funkcję fiskalną, powinien przyjmować formułę *ad valorem*, odwołując się do wartości nieruchomości oszacowanej w specjalnych rejestrach zwanych katastrami. Z kolei systemy powierzchniowe należy uznać za rozwiązanie „z innej epoki”, całkowicie przestarzałe [Etel, Dowgier 2013, s. 14]. W 2014 r. opodatkowanie nieruchomości wyłącznie w zależności od ich powierzchni (*area-based property tax*) stosowane było w trzech krajach OECD, tj. w Polsce, Czechach i Izraelu [Almy 2014, s. 7]. Obserwowane w rozpatrywanym okresie stopniowe odchodzenie od formuły wymierzania kwoty podatku od powierzchni nieruchomości, charakterystycznej dotychczas dla większości postkomunistycznych państw Europy Środkowej i Wschodniej, należy zatem ocenić jednoznacznie pozytywnie.

4. Zakończenie

Spełnienie postulatu wydajności fiskalnej systemu podatkowego wymaga dywersyfikacji źródeł poboru podatków. Zasadnicze daniny, na których opierają się budżety publiczne, powinny bazować na wielkościach takich jak dochód, konsumpcja oraz majątek. Jednocześnie należałoby rozważyć likwidację podatków generujących minimalne wpływy w porównaniu z kosztami ich poboru.

We współczesnych systemach podatkowych państw OECD dominują dochody z podatków konsumpcyjnych. Istotne znaczenie mają również wpływy z podatków

obciążających dochody osób fizycznych. Atrakcyjną propozycją wydaje się przesunięcie ciężaru podatkowego w kierunku danin niewywierających szczególnie negatywnego wpływu na wzrost gospodarczy. Mowa tu w szczególności o opodatkowaniu konsumpcji oraz majątku, w tym własności nieruchomości. Zwiększenie obciążeń tego rodzaju daninami należy w szczególności rozważać w krajach, gdzie udział tych podatków w strukturze wpływów podatkowych kształtuje się poniżej wartości przeciętnych dla całego ugrupowania. W odniesieniu do podatków konsumpcyjnych należy przyrzeć się w szczególności kwestii efektywności ich poboru. Jak pokazują dane liczbowe, wpływy z VAT są o wiele mniejsze od tych, które mogłyby być uzyskane, gdyby wyeliminować oszustwa podatkowe, a także zrezygnować z niektórych preferencji podatkowych. Postulat ten wydaje się nabierać szczególnego znaczenia w obliczu faktu, iż nie wszystkie stawki obniżone tej daniny sprawnie realizują funkcję redystrybucyjną, do której zostały powołane. Z kolei wydajny fiskalnie system opodatkowania nieruchomości wymaga zastosowania formuły opartej na wartości nieruchomości, która – mimo iż jest stosowana coraz częściej – nie dotarła jeszcze do wszystkich krajów OECD.

Wydajny fiskalnie system podatkowy to taki, w którym występują wpływy z podatków obciążających dochody osób prawnych. Chociaż daniny tego rodzaju nie należą do głównych źródeł zasilania budżetów publicznych w państwach OECD, a jednocześnie względy efektywności ekonomicznej nie pozwalają na nadmierne obciążenie tej bazy podatkowej, to jednak wpływy z tych podatków są stabilne i pewne i trudno byłoby zachować równowagę sektora finansów publicznych bez ich obecności.

Literatura

- Almy R., 2014, *Valuation and Assessment of Immovable Property*, OECD Working Papers on Fiscal Federalism, no. 19.
- Budzyński T., 2016, *Fiskalne aspekty podatku od towarów i usług w Polsce*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, vol. 50, no. 1, s. 611–619.
- Etel L., Dowgier R., 2013, *Podatki i opłaty lokalne. Czas na zmiany*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok.
- Famułska T., 1998, *Oddziaływanie systemu podatkowego na rynek finansowy*, Wydawnictwo Uczelniane Akademii Ekonomicznej im. K. Adamieckiego, Katowice.
- Gomułowicz A., 2001, *Zasady podatkowe wczoraj i dziś*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa.
- Gomułowicz A., Małecki J., 2004, *Podatki i prawo podatkowe*, LexisNexis, Warszawa.
- Hybka M.M., 2011, *Determinanty wydajności fiskalnej podatku od wartości dodanej w Niemczech*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań.
- Krajewska A., 2010, *Podatki w Unii Europejskiej*, PWE, Warszawa.
- Kuzińska H., 2002, *Rola podatków pośrednich w Polsce*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. L. Koźmińskiego, Warszawa.
- Mazurek-Chwiejczak M., 2016, *Ocena realizacji funkcji systemów podatkowych państw Unii Europejskiej*, rozprawa doktorska, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin.

- Norregaard J., 2013, *Taxing Immovable Property. Revenue Potential and Implementation Challenges*, IMF Working Paper, no. WP/13/129.
- OECD, 2010, *Tax Policy Reform and Economic Growth*, OECD Tax Policy Studies, no. 20, OECD Publishing, Paris.
- OECD, 2014, *Consumption Tax Trends 2014*, OECD Publishing, Paris.
- OECD, 2015, *Taxing Wages*, OECD Publishing, Paris.
- OECD, 2016, *Revenue Statistics – Comparative Tables*, OECD Database, <https://stats.oecd.org>, (30.04.2016).
- OECD/Korea Institute of Public Finance, 2014, *The Distributional Effects of Consumption Taxes in OECD Countries*, OECD Tax Policy Studies, no. 22.
- Oręziak L., 2007, *Konkurencja podatkowa i harmonizacja podatków w ramach Unii Europejskiej*, Wyższa Szkoła Prawa i Handlu im. R. Łazarskiego, Warszawa.
- Owsiak S., 2011, *Stabilność system zasilania finansowego a nowatorskie zarządzanie podmiotami publicznymi w warunkach kryzysu*, [w:] Owsiak S. (red.), *Nowe zarządzanie finansami publicznymi w warunkach kryzysu*, PWE, Warszawa.
- Polarczyk K., 2008, *Funkcje podatku dochodowego od osób fizycznych w państwach UE*, [w:] Korolewska M. (red.), *Tendencje w opodatkowaniu dochodów osób fizycznych w państwach UE*, t. 1, Studia BAS, Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, nr 14, Warszawa.
- Slack E., Bird B., 2014, *The Political Economy of Property Tax Reform*, OECD Working Papers on Fiscal Federalism, no. 18.
- Szołno-Koguc J., 2012, *Istota i czynniki determinujące wydajność fiskalną podatków i systemu podatkowego*, [w:] Famulska T., Walasik A. (red.), *Finanse w niestabilnym otoczeniu – dylematy i wyzwania. Finanse publiczne*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, s. 384–395.