

Studia na kierunku *zarządzanie* rozwijają kompetencje umożliwiające podjęcie pracy zawodowej w charakterze specjalisty oraz menedżera/kierownika niższego, a po zdobyciu dostatecznego doświadczenia praktycznego – średniego i najwyższego szczebla zarządzania w różnorodnych organizacjach, w tym w przedsiębiorstwach, jednostkach administracji publicznej, organizacjach non profit, a także we własnej działalności gospodarczej.

O interdyscyplinarności zarządzania najlepiej świadczy różnorodność tematyczna artykułów zamieszczonych w niniejszym zeszycie.

Dr inż. Piotr Lenik

*Łukasz Furman*¹

WYBRANE CZYNNIKI DETERMINUJĄCE SPRAWNE DZIAŁANIE SYSTEMU POBORU PODATKÓW

Streszczenie: Artykuł omawia wybrane czynniki, determinujące sprawne działanie systemu poboru podatków. W szczególności zwraca uwagę na zasadę sprawiedliwości oraz wydajności opodatkowania. Do czynników utrudniających pobór podatków zalicza się m.in.: nadmierny fiskalizm, brak stabilności rozwiązań podatkowych, skomplikowane konstrukcje podatkowe.

Słowa kluczowe: podatek, sprawne działanie systemu poboru podatków, determinanty poboru podatków.

Wstęp

Istotną rzeczą, na którą zwraca się uwagę w gospodarce, jest sprawność systemu podatkowego, który odpowiada za gromadzenie dochodów budżetowych. Podatek jako publiczno-prawne nieodpłatne, przymusowe oraz bezzwrotne świadczenie pieniężne pobierane na rzecz Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego od osób fizycznych oraz osób prawnych jest częścią tego systemu. Każdy kraj reguluje wielkość obciążeń podatkowych swych obywateli w drodze ustaw uchwalanych przez parlament. Ustawy te stwarzają podstawy prawne wymiaru i zasad poboru podatków. Bez sprawnego i skutecznego w działaniu systemu podatkowego nie byłoby możliwe funkcjonowanie państwa. Mówiąc o tematyce sprawnego systemu poboru, należy brać pod uwagę całokształt czynników ekonomicznych, które w bezpośredni bądź pośredni sposób podatku oddziałują na system danin publicznych, warunkując tym samym jego sprawność. Istnieje jednak wiele sytuacji, które wpływają negatywnie na obowiązujący w danym państwie system poboru podatków.

Celem niniejszego artykułu jest wskazanie wybranych czynników ekonomicznych, które, zdaniem autora, nie pozwalają na sprawne funkcjonowanie systemu danin publicznych i tym samym na realizację dochodów podatkowych.

¹ dr inż. Piotr Lenik, Zakład Zarządzania, Instytut Politechniczny, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. S. Pigoń w Krośnie.

Zasady podatkowe, a sprawność poboru podatku

Ekonomiści twierdzą, że nawet najlepsze konstrukcje podatkowe nie są w stanie zapewnić sprawnego funkcjonowania całego systemu. Przede wszystkim za ten obszar również odpowiada administracja podatkowa.

Do budowania systemu podatkowego powinny być brane pod uwagę następujące zasady:

- zasada trwałej wydajności podatku,
- zasada sprawiedliwości opodatkowania.

Powyższe zasady powinny stanowić fundament kształtowania ładu podatkowego, ponieważ ustalenie rozwiązań podatkowych z uwzględnieniem tych reguł wyznacza kierunek rozwiązań modelowych².

Istotną cechą systemu fiskalnego powinna być jego stabilność. Jest to podstawowa przesłanka do właściwego funkcjonowania podatków w gospodarce. W kontekście omawianego zagadnienia, tj. konsekwencji dla gospodarki z powodu źle funkcjonującego systemu, stabilność odgrywa priorytetową rolę. Mimo, że warunki ekonomiczne są zmienne, to system gospodarczy danego państwa musi wykazać się, że dysponuje systemem fiskalnym odpornym na wahania gospodarcze. Wszelkie zmiany w prawie podatkowym związane z konstrukcjami podatkowymi, organizacją poboru, wykonywaniem kontroli podatkowych muszą być przemyślane i wprowadzone po pewnym rozeznaniu w gospodarce. Zmiany w uregulowaniach dotyczących podatków naruszają stabilność systemu, a ponadto zmniejszają zaufanie obywateli, podatników do instytucji państwa jako podmiotu regulującego życie gospodarcze. Wskazać należy również, iż takie działanie burzy spójność systemu podatkowego, a z drugiej strony podważa zasadę pewności co do stanowionego prawa. Dla przedsiębiorców oznacza to niepewność, a tą są oni skłonni ograniczać poprzez tworzenie dokumentów, instrukcji pozwalających na tworzenie strategii podatkowych w powiązaniu z planem finansowania działalności. Brak nakreślonych warunków prowadzenia działalności gospodarczej od strony podatków uniemożliwia podejmowanie strategicznych decyzji gospodarczych. Na takim stanie cierpi nie tylko przedsiębiorca, jego pracownicy, ale również gospodarka, bowiem znacząco zmniejszone są wpływy do budżetu z tytułu podatków. Częste zmiany w konstrukcjach podatkowych, odmienne interpretacje podatkowe zwiększają ryzyko podatnika z wyborem odpowiedniej strategii i drogi osiągnięcia wyznaczonych celów.

Powyżej przywołany czynnik destabilizujący funkcjonowanie systemu podatkowego nie oznacza jednak, że państwo powinno zaprzestać zmian podatkowych. Wręcz przeciwnie, analiza systemu, jego monitorowanie powinno być na porządku

² A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki i prawo podatkowe*, Wydanie 6, Wydawnictwo Lexisnexus, Warszawa 2011, s. 247-248.

dziennym. Przysporzy to pozytywnych rozwiązań dla systemu podatkowego. Zmiany są usprawiedliwione kiedy dochodzi do wprowadzenia nowego ładu gospodarczego bądź zmiany funkcji i celów podatków.

Ponadto niestabilność rozwiązań podatkowych wynika z:

- rosnących potrzeb budżetu państwa i samorządów terytorialnych z powodu ograniczania deficytu budżetu państwa,
- stosowania podatków do osiągnięcia krótkookresowych korzyści politycznych,
- działania lobbystów, by spełnić oczekiwania podmiotów zlecających.

Specjaliści z zakresu podatków formułują jeszcze inne obszary w systemie fiskalnym, które świadczą o jego sprawności. Są to m.in. następujące czynniki:

- niespójność,
- nadmierny fiskalizm,
- brak powszechnej akceptacji podatków,
- skomplikowana konstrukcja opłat publiczno-prawnych,
- wysoki koszt procesu fiskalnego³.

Niespójność ekonomiczna w sensie ekonomicznym będzie rozumiana w ujęciu systemowym i strukturalnym. System jest spójny ekonomicznie, jeśli zachodzi zgodność strukturalna i nominalna. Mówiąc prościej, spójność oznacza, że w systemie ekonomicznym elementy łączą się ze sobą, natomiast w odmiennym przypadku ma miejsce niedopasowanie wejść i wyjść i system dąży do rozpadu⁴.

W odniesieniu do podatków, niespójność będzie się wyrażać jako brak harmonii pomiędzy przepisami podatkowymi, prawem dotyczącym finansów publicznych, banków, instytucji ubezpieczeniowych itp.

Następny z omawianych czynników to nadmierny fiskalizm. Mianem fiskalizmu w gospodarce nazywamy procentowy udział dochodów sektora finansów publicznych do poziomu PKB. Jeśli wskaźnik jest bardzo wysoki, to świadczy to o nadmiernym opodatkowaniu w gospodarce, co może tłumić przedsiębiorczość, chęć do prowadzenia działalności gospodarczej, jak również skłaniać do ucieczki w szarą strefę.

Nieodłącznie z podatkiem w gospodarce wiąże się funkcja fiskalna. Wyraża się ona w przysparzaniu dochodów władzy publicznej. Dochody te są niezbędne tej władzy dla ponoszenia wydatków związanych z realizacją różnego rodzaju zadań. Podatki powodują uszczuplenie zasobów pieniężnych osób fizycznych i jednostek gospodarczych i zmuszają te podmioty do zmiany zachowań. W przypadku osób fizycznych podatki powodują spadek skłonno-

³ F. Grądalski, *System podatkowy w świetle teorii optymalnego opodatkowania*, Wydawnictwo Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2006, s. 214.

⁴ J. Żyżyński, Progresywny system podatkowy jako czynnik spójności ekonomicznej gospodarki, artykuł dostępny na stronie internetowej: www.ur.edu.pl/pliki/Zeszyt12_dostep_05.06.2013_r.

ści do oszczędzania. Gdy podatki są wysokie, osoby fizyczne zmuszone są do ograniczenia konsumpcji i zmiany jej struktury, zwiększenia spożycia dóbr normalnych i podrzędnych, zmniejszenia zakupu dóbr luksusowych.

W przypadku jednostek gospodarczych podatki powodują spadek skłonności do inwestowania, obniżają popyt na towary i usługi i zmuszają jednostki gospodarcze do ograniczenia skali prowadzonej działalności gospodarczej.

W obrębie funkcjonowania podatków, gdzie występuje powyższa funkcja, zwykle się używać terminu fiskalizm. Pojęcie to jest używane w różnoki i wieloznaczny sposób. Chodzi tutaj o różne ujęcie definicji fiskalizmu w literaturze polskiej i zagranicznej. W literaturze przedmiotu wielu państw „fiskalizm” używany jest głównie na określenie zakresu działania podatków. To ujęcie prezentowane jest na łamach literatury francuskiej⁵ i anglojęzycznej⁶.

W Polsce termin fiskalizm funkcjonuje w nieco odmiennym znaczeniu. Słownik wyrazów obcych definiuje „fiskalizm” jako politykę skarbową zmierzającą do osiągnięcia jak największych wpływów z podatków i opłat. Etymologia tego słowa bierze swój początek od łacińskiego określenia „fiscalis”⁷.

W użyciu teoretycznym i praktycznym termin powyższy jest używany w tym samym sensie. Oznacza on duże obciążenie na skutek nałożenia podatków. Przedstawiony problem odgrywa istotną rolę w całokształcie działalności państwa. Głównie odnosi się do kształtowania dochodów i wydatków obywateli.

W obecnej myśli ekonomicznej ścierają się dwie postawy teoretyczne postkeynesowskie i neoliberalne. Wyznawcy teorii Johna Maynarda Keynesa utrzymują pogląd, że polityka podatkowa powinna w swej istocie być zsynchronizowana z polityką budżetową, monetarną i bankową. W okresie kryzysu w systemie podatkowym powinny dominować niewielkie stawki podatkowe, natomiast w trakcie ożywienia gospodarczego należy użyć zwiększonego ciężaru podatkowego. Fiskalizm wynikający z tych poglądów daje odpowiedź, iż w systemie podatkowym daje się odczuć różne działania do realizacji jak największych wpływów budżetowych. Zależnie od sytuacji przyjmuje się, że wysokość podatków jest zmienna, zależnie od potrzeb: raz wyższa raz niższa⁸.

Neoliberalizm w zakresie fiskalizmu nakazuje powściągliwość w stosowaniu opodatkowania. Wg ekonomistów wyznających tą zasadę podatki powinny być niskie, a opodatkowaniu powinna przyświecać cecha neutralności⁹.

⁵ J.M. Auby (i in.), *Droit public, droit fiscal*, Paris 1984, s. 94.

⁶ A. Peacock, G.K. Shaw, *The Economic Theory of Fiscal Policy*, London 1971, s. 14.

⁷ J. Tokarski (red.), *Słownik wyrazów obcych*, PWN, Warszawa 1980, s. 221.

⁸ N. Gajl, *Teorie podatkowe fiskalizmu a normy systemu podatkowego w Polsce*, [w:] Chopia-Duch E., Grnowski W., *Podstawowe zagadnienia prawa finansowego i polityki finansowej w Polsce w latach 1989-1997*, Wyd. Kik, Warszawa 1998, s. 26.

⁹ Tamże s. 27

W sytuacji gospodarczej kształtującej się w okresie 1991-2004 trudno jednoznacznie wskazać teoretyczną podstawę wynikającą z powyższych poglądów. Powszechnie uważa się, iż fiskalizm polskiej gospodarki wynika z ułomności działającego systemu podatkowego oraz wysokich obciążeń podatkowych w nim istniejących¹⁰.

W mentalności polskich przedsiębiorców to zjawisko postrzegane jest w negatywnym świetle, z uwagi na restrykcyjne postępowanie ze strony aparatu skarbowego w ramach wymiaru i ustalania podatków. Państwo, które posiada w swoim funkcjonowaniu instytucje skarbowe, zabiera część wytworzonej przez gospodarkę nadwyżki w formie różnych podatków i innych przymusowych opłat. Pojawiająca się reakcja u podmiotu gospodarującego jest sprzeczna z założeniami i interesami państwa, które ma na celu pewne cele fiskalne. Przedsiębiorca dąży do gromadzenia jak największej nadwyżki finansowej, która później jest uszczuplana przez państwo. Działania takie są niekorzystne z punktu widzenia przedsiębiorstwa. Dążąc do ograniczenia ciężaru podatkowego, jednostka gospodarcza może wykorzystywać taką politykę finansową, która będzie ukierunkowana na wykorzystanie takich metod, które w swoim końcowym działaniu będą przyczyniały się do zmniejszenia dochodów budżetowych państwa¹¹. Rozważając powyższe zagadnienie, można je wskazać jako główną przyczynę kształtowania się szarej strefy. W tym przypadku pojawia się problem mierzenia stopnia fiskalizmu podatkowego. Popularną metodą, pojawiającą się dość często na łamach czasopism polskich i zagranicznych, jest ustalenie dnia wolności podatkowej. Dzień ten wyznacza się, porównując wysokość wydatków publicznych z poziomem PKB. Można określić jeszcze, że od tego dnia podatnicy pracują na własny rozrachunek.

Kolejne zagadnienie warte podkreślenia w kontekście źle działającego systemu podatkowego to problem braku powszechnej akceptacji podatków. Państwo, by zaspokoić rosnące wydatki budżetowe, szuka coraz to nowych źródeł opodatkowania. Jeśli dochody społeczeństwa są zbyt uszczuplone przez wysokie podatki, to takie działanie ze strony państwa może spowodować ucieczkę do szarej strefy. Wśród podmiotów podlegających obowiązkowi podatkowemu będą widoczne działania skłaniające do nielegalnego ominięcia obowiązku podatkowego. Najczęściej będzie to ukrywanie osiągniętych przychodów poprzez nierejestrowanie ich w księgach rachunkowych. Innym przypadkiem może być zmiana dotychczasowej siedziby firmy na inne państwo bądź obszar państwa, gdzie podatki będą o wiele niższe bądź będą występowały w ograniczonym zakresie.

¹⁰ Tamże s. 28-29

¹¹ A. Ochrymiuk, *Fiskalizm w obecnej sytuacji gospodarczej*, [w:] Sikorski J., *Podatki a polityka fiskalna państwa*, Wyd. Uniwersytetu w Białymstoku 2002, s. 219-226.

W tym przypadku chodzi o podjęcie działalności w rajach podatkowych, gdzie istnieją bardzo ograniczone obowiązki podatkowe lub gdy podatki mają być niższe w specjalnych strefach ekonomicznych. Raje podatkowe zazwyczaj to małe państwa o charakterze wyspiarskim, gdzie działalność gospodarcza prowadzona przez podmioty objęta jest tajemnicą. Kraje te według ustaleń Unii Europejskiej stosują szkodliwą konkurencję podatkową wobec krajów unijnych, bowiem posiadają o wiele większe preferencje podatkowe, które skłaniają przedsiębiorców do podejmowania działalności. W ramach rajów podatkowych przedsiębiorca płaci wysoką opłatę za zarejestrowanie podmiotu. Ekonomści zwykli nazywać te podmioty spółkami offshore. Niekiedy mogą występować podatki pośrednie, ale w bardzo małym zakresie, dochód natomiast nie jest opodatkowany. Ta ostatnia preferencja szczególnie zachęca przedsiębiorców do rejestrowania swoich podmiotów na terenie rajów podatkowych, gdy nie akceptują rozwiązań rodzimego systemu podatkowego. Brak tej akceptacji wynika najczęściej z wysokich obciążeń fiskalnych, braku ulg i wszelkich preferencji skierowanych do podmiotów podatkowych, by stawka efektywna podatku była znacznie niższa, aniżeli stawka nominalna.

Druga z wymienionych dróg postępowania w przypadku braku akceptacji rozwiązań podatkowych polega na przeniesieniu swojej działalności na teren specjalnej strefy ekonomicznej. Działalność w tym miejscu wiąże się również z preferencjami. Podmioty inwestujące w tym obszarze zwolnione są nie tylko z podatku dochodowego lecz również mogą liczyć na dopłaty związane z tworzeniem miejsc pracy. Tereny specjalnych stref ekonomicznych tworzy się zazwyczaj na obszarach podupadłych ekonomicznie, gdzie dominuje wysokie bezrobocie i niski poziom rozwoju gospodarczego. Główny cel to spowodować ożywienie gospodarcze za pomocą niskich podatków bądź ich znaczącej redukcji.

Kolejny problem wynurzający się w kontekście niewydolnego systemu podatkowego, to skomplikowana konstrukcja opłaty publiczno-prawnej. Problem ten najczęściej odnosi się do podatków bezpośrednich, gdzie potrzeba wykonać wiele skomplikowanych czynności, zanim osiągniemy wyliczenie podstawy opodatkowania. Konstrukcja osobistych podatków dochodowych najczęściej opiera się o progresywną skalę podatkową. Zanim nastąpi obliczenie podatku, podatnik musi dokonać kilku skomplikowanych wyliczeń. Osoby nieprowadzące działalności gospodarczej, zatrudnione na podstawie umowy o pracę i innych umów o podobnym charakterze, przed obliczeniem podatku w pierwszym etapie dokonują wyliczenia składek ubezpieczenia społecznego (emerytalne, rentowe, wypadkowe oraz zdrowotne), następnie wyliczany jest podatek z uwzględnieniem zryczałtowanych kosztów opodatkowania i kwoty wolnej od podatku. Niejednokrotnie na wymiar podatku mają decyzje organu podatkowego o całym, bądź częściowym umorzeniu zobowiązania podatkowego. Jak widać, by wyliczyć podatek, konieczne jest wykonanie specjalistycz-

nych obliczeń. Trudność wyliczenia podatku może być zwiększona poprzez ustalenie prawidłowych wielkości obowiązujących stawek ubezpieczenia oraz pozostałych wielkości, które mają znaczący wpływ na wyliczenie prawidłowej zaliczki na podatek.

Tego samego rodzaju problemy rodzą się przy ustalaniu zaliczki na podatek dochodowy dotyczący przedsiębiorców. Mimo, że w większości rozwiązań przewidziano stawki liniowe, to, by ustalić dochód podlegający opodatkowaniu, wymaganą wcześniej rzeczą jest prawidłowe obliczenie przychodów i kosztów podatkowych. Regulacje podatkowe posługują się specyficznymi zapisami, tworząc katalogi przychodów zwolnionych od opodatkowania, a także kosztów, które nie mogą stanowić uzyskania przychodów.

Ostatnia z wymienionych rzeczy, tj. wysoki koszt procesu fiskalnego ma nieodzowny wpływ na funkcjonowanie systemu podatkowego. Cały proces wymaga bardzo wielu elementów, ponieważ składają się na niego wszelkie wydatki związane z wymiarem, poborem i egzekucją podatków. Jeżeli ustawy podatkowe obowiązujące w danym państwie są rozbudowane, niezrozumiałe i trudne w stosowaniu, to można mówić o wysokich kosztach procesu fiskalnego. Mówiąc o procesie fiskalnym, nie sposób pominąć kosztów fiskalnych, których pojęcie jest szersze od wymienionego powyżej.

Na koszty wymiaru i poboru danin publicznych (nazywane bezpośrednimi kosztami) składają się:

- polityczne koszty ustawodawstwa podatkowego,
- koszty utrzymania aparatu skarbowego,
- koszty kontroli zobowiązań podatkowych,
- koszty odszkodowań z tytułu błędnych decyzji organów podatkowych¹².

Z kolei z pośrednimi kosztami procesu fiskalnego będziemy mieć do czynienia, gdy podatnicy będą dostosowywali się do nowych cen, które wzrosły na skutek podwyższenia podatków. Wartości te wzrastają, jeżeli podatnicy akceptują zmiany w mniejszym stopniu. Koszty pośrednie będą dotyczyć administracji podatkowej (podmiot czynny), z uwagi, że kontroluje ona przebieg procesu fiskalnego, jak i podatników (podmiot bierny).

Zakończenie

Podsumowując – koszty procesu fiskalnego nie powinny przekroczyć wpływów z danego podatku, jednakże, zdaniem ekonomistów, nie powinny być zbyt małe, gdyż służby skarbowe powinny być wyposażone technicznie i osobowo, by sprawnie wypełniać swoje funkcje. Dane rozwiązanie w konstrukcjach podatkowych powinno być wprowadzane w życie z uwzględnieniem

¹² F. Grądałski, *System podatkowy...*, Wydawnictwo Szkoły Głównej Handlowej, dz. cyt., s. 81.

kryterium sprawności i racjonalności. Jeśli ustawodawca zachowa takie zasady przy stanowieniu prawa podatkowego, to z pewnością będzie to z korzyścią dla systemu poboru danin publicznych.

SELECTED FACTORS DETERMINING EFFICIENT OPERATION OF THE COLLECTION OF TAXES

Summary: The article discusses selected factors for efficient operation of the tax collection system. In particular, draws attention to the principle of fair taxation and tax efficiency. The factors impeding tax collection includes, among others: excessive fiscal stringency, lack of stability of tax solutions, complex tax structures.

Keywords: tax, the smooth operation of the tax collection system, the determinants of tax collection.

Translated by Łukasz Furman