

KOSZTY I EFEKTYWNOŚĆ SYSTEMU PODATKOWEGO W POLSCE

AUTOR:
KAROL JAGLIŃSKI

SIERPIEŃ 2013

FUNDACJA REPUBLIKAŃSKA

ul. Nowy Świat 41, 00-042 Warszawa
tel./fax: +48 22 891 07 37, tel.: +48 512 435 471, www.republikanie.org

Gdzie w budżecie są pieniądze, na czym można zaoszczędzić?

W polskim budżecie zabrakło 24 miliardów złotych. Kończą się powoli proste rezerwy w oparciu o które do tej pory łątano dziury . Kończy się również możliwość dalszego zadłużania, chociaż tutaj w krótkim okresie pomoże „wyłączenie bezpieczników” czyli zawieszenie progów dopuszczalnego zadłużenia. W związku z tym trwa paniczne poszukiwanie pieniędzy. W krótkim okresie deficyt, w dużej mierze generowany przez ZUS, uda się ograć grabieżą pieniędzy z OFE. Potem można jeszcze przeciw coś sprzedać z listy spółek strategicznych. Skoro można zawiesić progi ostrożnościowe to czemu nie sprzedać kluczowych spółek?

Co później? Jedyłą receptą jest jednak to, czego politycy nie lubią najbardziej. Realne, systemowe zmiany, czyli ciężka koncepcyjna i realizacyjna praca. Nie mówię tutaj o powołaniu specjalnego zespołu, których było całe mnóstwo, bo jak mówi powszechnie znana zasada: jeśli nie chcesz rozwiązać jakiegoś problemu, to powołaj zespół do jego rozwiązania. Pieniądze są w polskim budżecie: w nieefektywnych instytucjach, w zamówieniach publicznych realizowanych zbyt drogo, w nieskutecznych, drogich urządach.

Co jakiś czas będziemy publikować mini raporty i analizy diagnozujące potencjalne, możliwe oszczędności. Pierwszy materiał traktuje o polskiej administracji skarbowej, jak się okazuje jednej z najdroższych w Europie. Zmniejszając o połowę koszty jej funkcjonowania mamy dodatkowo 1mld 750 mln złotych w budżecie. Brytyjczycy w ciągu 3 lat pięciokrotnie zmniejszyli koszt poboru podatków. Można ?

Marcin Chłodziński

1. Wstęp

Polska znajduje się na kursie wiodącym wprost do recesji - można to stwierdzić z całą stanowczością. Wzrost na poziomie 1,5% dla takiego kraju jak nasz to prawdziwa katastrofa. Popyt wewnętrzny spada, a produkcja znajduje się poniżej poziomu potencjalnego. Takie zjawiska nakazywałyby, zgodnie z duchem wyznawanego przez większość polityków keynesizmu, stymulować gospodarkę. Jednak nic z tych rzeczy: podatki są podnoszone, a uzyskane w ten sposób środki wykorzystywane są do panicznego łątania luk finansowych. Obecnie chyba już nikt, poza Ministerstwem Finansów nie patrzy na najbliższą przyszłość z optymizmem.

Wydaje się więc być konieczna racjonalizacja budżetu państwa. Cięcie zbędnych kosztów, szukanie oszczędności i inwestycje proefektywnościowe mają szansę przynieść nie tylko pozytywny efekt fiskalny, ale mogą być przyczynkiem do głębszej transformacji instytucjonalnej. Ogromny potencjał do takich działań ma administracja podatkowa.

2. Drogie podatki

Polska administracja podatkowa należy do jednych z najdroższych w Europie. W 2011 roku zatrudniała 43 180 urzędników, a koszt jej funkcjonowania w tym samym roku wyniósł 3 315 089 000 zł¹. To trzykrotność polskich wydatków na badania naukowe! Jednocześnie urzędy i izby skarbowe zebrały 221 553 287 000 zł z podatków PIT, CIT, VAT i od gier. W 2012 roku zebrano nieco ponad 224 mld zł, a pobór kosztował prawie 3,5 mld zł. Aby dobrze zobrazować wielkość tych kosztów, warto wyliczyć ich względną wartość, np. w 2011 roku:

$$\frac{\text{koszt administracji}}{\text{zebrane podatki}} = \frac{3\,315\,089\,000}{221\,553\,287\,000} = 0,015$$

Oznacza to, że 1,5% wartości zebranych podatków zostało przeznaczone na ich zebranie. Na przestrzeni lat wskaźnik ten kształtował się następująco:

Tabela 1. Koszt administracji podatkowej w Polsce w latach 2008 – 2012.

Rok	2012	2011	2010	2009	2008
Wartość	1,54%	1,50%	1,59%	1,64%	1,55%

Źródło: finanse.mf.gov.pl, mf.gov.pl, obliczenia własne.

Wskaźnik nie wykazuje żadnej tendencji, można więc bezpiecznie powiedzieć, że utrzymuje się na stałym poziomie 1,5 – 1,6%. Wartości zebranych podatków także nie wykazują żadnego trendu, jednak można zauważyć ich skokowy wzrost w 2011 roku. W tym też roku następuje silniejszy niż zwykle wzrost kosztów. Rok 2012 to porównywalne z 2011 zwiększenie kosztów, jednak przy minimalnej zmianie wpływów.

1 Odpowiedź Podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów Macieja Grabowskiego z dnia 28 listopada 2012 roku na interpelację nr 11044 z dnia 24 października 2012 roku posłów W. Elsnera i P. Chmielowskiego (obaj RP).

Same wskaźniki dla Polski niewiele jednak mówią. Należy więc porównać te wyniki z zagranicznymi. Poniższa tabela pokazuje koszty administracji podatkowych w Unii Europejskiej, uszeregowane od najtańszej do najdroższej. Z powodu braku danych Grecja i Luksemburg nie zostały sklasyfikowane. Podobnie sprawa wygląda w przypadku Włoch i Hiszpanii – brak danych za 2012 rok. Jednak w klasyfikacji za rok 2011 znalazłyby się odpowiednio na 6 i 9 miejscu. Można więc założyć, że rok później także osiągnęłyby pozycje w pierwszej dziesiątce. **Przy takim założeniu Polska znajduje się na 22 miejscu na 25 sklasyfikowanych państw. Klasyfikacja za rok 2011 jest jeszcze bardziej miażdżąca – Polska jest 23, wyprzedzając tylko Węgrów i Brytyjczyków.**

Tabela 2. Koszt administracji podatkowych w krajach UE w latach 2010 – 2012.

Pozycja	Kraj	2012	2011	2010
1	Szwecja	0,48%	0,50%	0,52%
2	Malta	0,50%	0,52%	0,45%
3	Dania	0,62%	0,64%	0,62%
4	Finlandia	0,64%	0,65%	0,68%
5	Irlandia ²	0,76%	0,81%	0,84%
6	Estonia	0,77%	0,86%	0,91%
7	Wielka Brytania	0,79% ³	3,60%	4,15%
8	Austria	0,85%	0,83%	0,86%
9	Słowenia	0,86%	0,93%	0,96%
10	Litwa	0,91%	1,00%	1,07%
11	Holandia	0,96%	1,01%	1,01%
12	Cypr	1,04%	0,99%	1,08%
13	Francja	1,10%	1,11%	1,16%
14	Rumunia	1,13%	1,16%	bd.
15	Belgia	1,22%	1,24% ⁴	1,20%
16	Niemcy	1,23% ⁵	1,28%	1,35%
17	Bułgaria	1,31%	1,34%	1,41%
18	Łotwa	1,31%	1,41%	1,43%
19	Czechy	1,43%	1,44%	1,35%
20	Polska	1,54%	1,50%	1,59%
21	Portugalia	1,55%	1,41%	1,60%
22	Węgry	1,60%	1,64%	1,34%
23	Słowacja	1,65%	1,07%	bd.
-	Włochy	bd.	0,66%	0,70%
-	Hiszpania	bd.	0,87%	0,89%
-	Grecja	bd.	bd.	bd.
-	Luksemburg	bd.	bd.	bd.

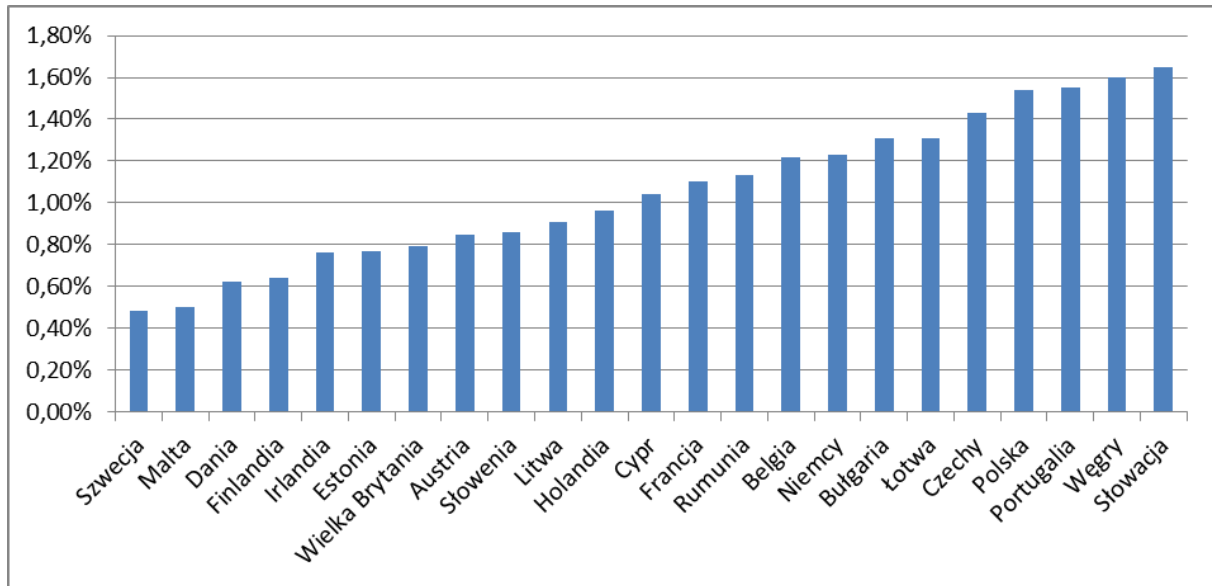
Źródło: <http://www.iota-tax.org>; tabela 1 dla Polski.

² irlandzka administracja pobiera również cła

³ rok 2012 dla Wielkiej Brytanii to wynik obliczeń własnych, źródło podaje niższy – 0,75%

⁴ w 2011 w Belgii koszty naliczone były wyższe (1,32%) niż rzeczywiste, ze względu na przesunięcia w budżecie

⁵ wynik Niemiec w 2012 roku to prognoza



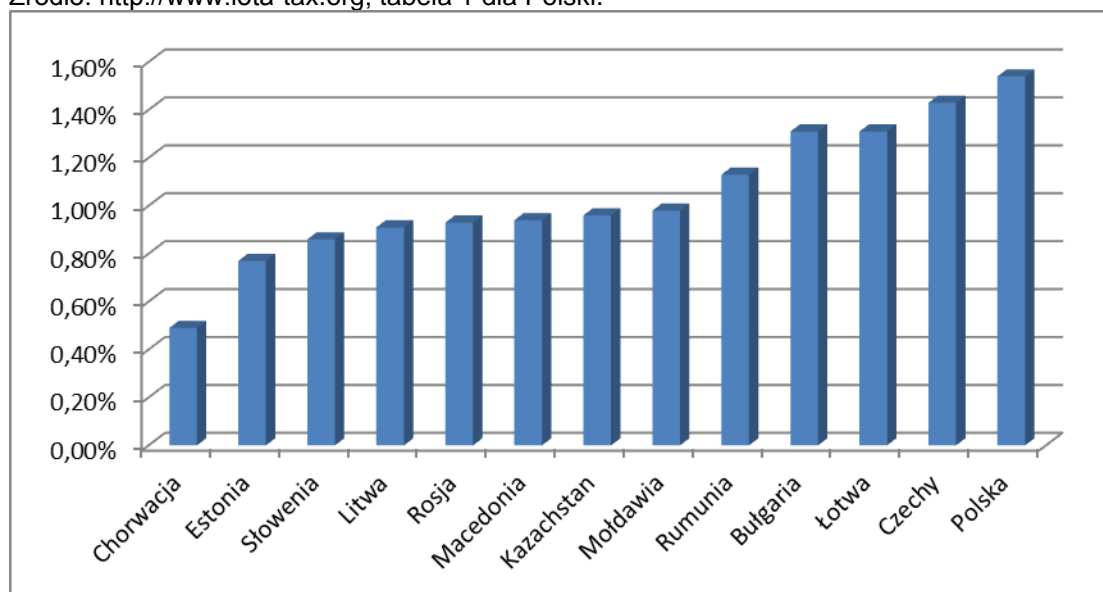
Wykres 1. Koszt administracji podatkowych w krajach UE w latach 2010 – 2012.

Wnioski z tabeli są dość proste: polska administracja podatkowa należy do najdroższych w Unii Europejskiej. Można się oczywiście sprzeczać, że porównane kraje są wyżej rozwinięte. Wystarczy jednak spojrzeć na inne kraje z dawnego bloku komunistycznego: za nami są tylko Węgry i Słowacja, pozostałe wypadają lepiej. Ponadto Estonia, Litwa i Słowenia są w pierwszej dziesiątce. Ciekawe wnioski płyną również z analizy danych dla innych krajów postkomunistycznych.

Tabela 3. Koszt administracji podatkowych w wybranych krajach postkomunistycznych w latach 2010 – 2012.

Pozycja	Kraj	2012	2011	2010
1	Chorwacja	0,49%	0,80%	0,80%
2	Estonia	0,77%	0,86%	0,91%
3	Słowenia	0,86%	0,93%	0,96%
4	Litwa	0,91%	1,00%	1,07%
5	Rosja	0,93%	1,00%	1,30%
6	Macedonia	0,94%	0,91%	1,03%
7	Kazachstan	0,96%	0,85%	0,84%
8	Mołdawia	0,98%	0,93%	0,99%
9	Rumunia	1,13%	1,16%	bd.
10	Bułgaria	1,31%	1,34%	1,41%
11	Łotwa	1,31%	1,41%	1,43%
12	Czechy	1,43%	1,44%	1,35%
13	Polska	1,54%	1,50%	1,59%

Źródło: <http://www.iota-tax.org>; tabela 1 dla Polski.



Wykres 2. Koszt administracji podatkowych w wybranych krajach postkomunistycznych w latach 2010 – 2012

Jak łatwo można zauważyć, Polska wypada błado również na tle krajów, które startowały z podobnego, a nieraz gorszego poziomu. Należy przypatrywać się również Wielkiej Brytanii, która odnotowała gigantyczne spadki kosztów związane z reformami administracji. W dalszej części wspomnę o niektórych rozwiązaniach.

3. Skuteczność fiskusa

Ciężko jest ocenić w jaki sposób mierzyć skuteczność administracji podatkowej, jednak można wybrać kilka wskaźników. Najłatwiej będzie zbadać skuteczność w realizacji celów. Celem administracji podatkowej jest zbieranie podatków. Ocenę jego realizacji można przeprowadzić dwojako: bazując na wartości zebranych lub na wartości niezbranych podatków, czyli zaległości. Ponadto należy ocenić ich wartość względną. Prosty wskaźnik udziałów zaległości we wpływach podatkowych ukazuje ile procent podatków nie zostało zebranych. Jest on mocno uproszczony, gdyż bierze pod uwagę wyłącznie dłużników z zaległościami powyżej 1 mln zł. Bardziej szczegółowe dane nie są niestety dostępne. Ważnym elementem tabeli jest również bezwzględna liczba takich dłużników.

Tabela 4. Liczba dłużników powyżej 1 mln zł, wartość ich zaległości podatkowych, wartość ich zaległości z odsetkami, wpływy podatkowe i udział zaległości podatkowych we wpływach.

Rok	2012	2011	2010	2009	2008
Dłużnicy powyżej 1 mln zł	6024	5113	4605	4419	4337
Zaległości	18.634 mln zł	15.263 mln zł	13.715 mln zł	12.219 mln zł	12.228 mln zł
Zaległości + odsetki	32.930 mln zł	27.865 mln zł	25.303 mln zł	23.317 mln zł	24.934 mln zł
Wpływy podatkowe	224.014 mln zł	221.553 mln zł	199.883 mln zł	194.545 mln zł	205.016 mln zł
Udział zaległości we wpływach	8,32%	6,89%	6,86%	6,28%	5,96%

Źródło: finanse.mf.gov.pl; obliczenia własne.

Analiza powyższych danych pozwala wyciągnąć jednoznaczne wnioski. Po pierwsze liczba dłużników stale wzrasta, a co za tym idzie wzrasta wartość ich zaległości wobec fiskusa. Po drugie udział zaległości stale się zwiększa, a w 2012 roku wzrasta skokowo o prawie 1,5%. Można zauważyć pogarszającą się skuteczność administracji w egzekwowaniu zobowiązań podatkowych.

Jednak dane te pozwalają na nieco szersze postawienie sprawy. Można uznać wzrost liczby dłużników i wartości ich zaległości za skutek spowolnienia gospodarczego, ale nie jest jedyną możliwością. Nakładając na owe wzrosty gwałtowne podwyższenie wpływów podatkowych w 2011 roku możemy winić również zwiększenie obciążeń podatkowych w tamtym czasie. Ponadto, mając w pamięci niedawne podwyżki obciążeń oraz nakładając na to minimalny wzrost wpływów podatkowych i skokowe zwiększenie zaległości możemy wyciągnąć wniosek, że **optymalny punkt na krzywej Laffera (czyli opodatkowanie przynoszące maksymalne dochody do budżetu) został przekroczony**. Od tej pory zwiększenie obciążeń (*ceteris paribus*) nie przyniesie wzrostu wpływów podatkowych do budżetu.

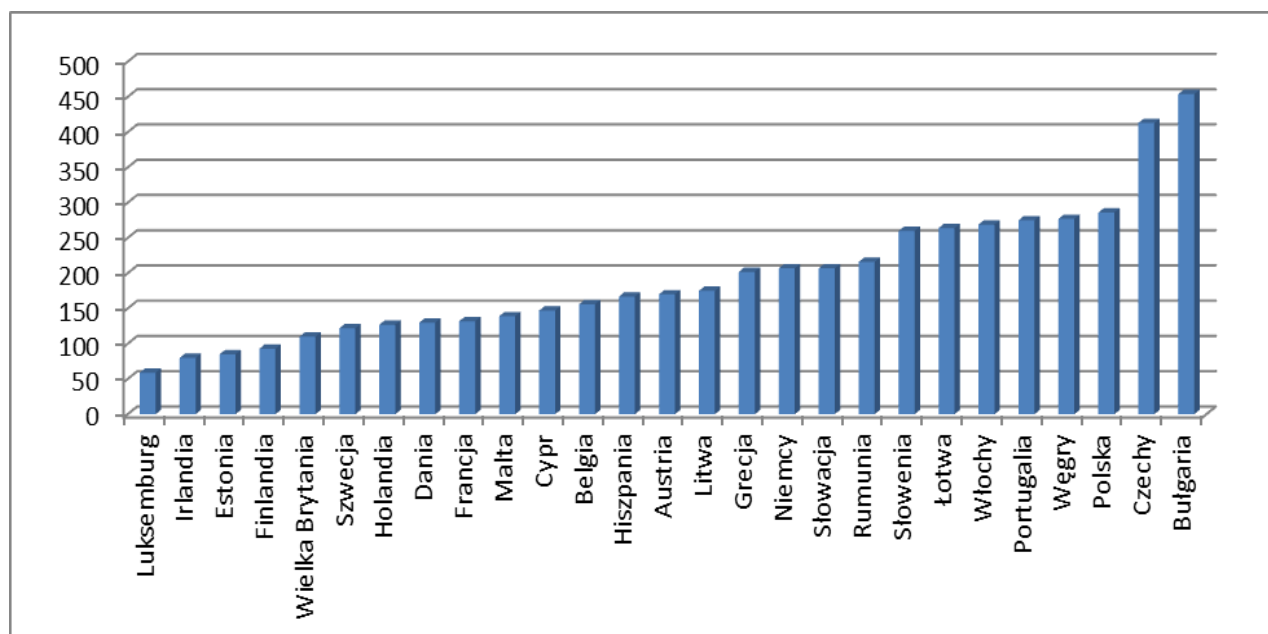
4. Fiskus a przedsiębiorca

Warto zwrócić też uwagę na to, co się dzieje po drugiej stronie okienka, czyli jak administracja obciąża podatników nie tyle samym opodatkowaniem, co obowiązkami związanymi z rozliczeniami i wynikającymi z tego kosztami. Najlepszym miernikiem będzie czas poświęcony na wypełnienie tych obowiązków porównany z wybranymi krajami. Tabela jest uszeregowana rosnąco po czasie koniecznym do rozliczenia.

Tabela 5. Średni roczny czas w godzinach konieczny do rozliczenia podatków oraz liczba rozliczeń w roku dla krajów Unii Europejskiej.

Pozycja	Kraj	Czas w godzinach	Liczba rozliczeń
1	Luksemburg	59	23
2	Irlandia	80	8
3	Estonia	85	8
4	Finlandia	93	8
5	Wielka Brytania	110	8
6	Szwecja	122	4
7	Holandia	127	9
8	Dania	130	10
9	Francja	132	7
10	Malta	139	6
11	Cypr	147	28
12	Belgia	156	11
13	Hiszpania	167	8
14	Austria	170	12
15	Litwa	175	11
16	Grecja	202	8
17	Niemcy	207	9
18	Słowacja	207	20
19	Rumunia	216	41
20	Słowenia	260	11
21	Łotwa	264	7
22	Włochy	269	15
23	Portugalia	275	8
24	Węgry	277	12
25	Polska	286	18
26	Czechy	413	8
27	Bułgaria	454	15

Źródło: <http://www.doingbusiness.org>.



Wykres 3. Średni roczny czas w godzinach konieczny do rozliczenia podatków oraz liczba rozliczeń w roku dla krajów Unii Europejskiej

Jak można zauważyć w tej klasyfikacji Polska wypada równie marnie. Na 27 państw Unii zajmujemy 25 miejsce, wyprzedzając jedynie Czechów i Bułgarów. Ponadto są tylko 4 kraje, w których przedsiębiorca musi częściej dokonywać rozliczeń z fiskusem. Co ciekawe w owych krajach i tak mniej czasu spędza się na tych operacjach. Klasyfikacja ta jest bardzo ważna, bo wykazane godziny to stracony czas, w którym przedsiębiorca powinien zarabiać. Są to realne straty. Ponownie dla dopełnienia obrazu porównam Polskę z tymi samymi krajami postkomunistycznymi.

Tabela 6. Średni roczny czas w godzinach konieczny do rozliczenia podatków oraz liczba rozliczeń w roku dla wybranych krajów postkomunistycznych.

Pozycja	Kraj	Czas w godzinach	Liczba rozliczeń
1	Estonia	85	8
2	Macedonia	119	29
3	Litwa	175	11
4	Rosja	177	7
5	Kazachstan	188	7
6	Chorwacja	196	18
7	Rumunia	216	41
8	Mołdawia	220	48
9	Słowenia	260	11
10	Łotwa	264	7
11	Polska	286	18
12	Czechy	413	8
13	Bułgaria	454	15

Źródło: <http://www.doingbusiness.org>.

FUNDACJA REPUBLIKAŃSKA

ul. Nowy Świat 41, 00-042 Warszawa
tel./fax: +48 22 891 07 37, tel.: +48 512 435 471, www.republikanie.org

W tej klasyfikacji Polska znowu jest na szarym końcu. Wyprzedzamy znowu tylko Czechów i Bułgarów, jednak jesteśmy także za Węgrami i Słowakami nieujętych w powyższej tabeli. Mało tego, zostajemy daleko w tyle za takimi krajami jak Mongolia, Tunezja czy Botswana. Dla krajów wysoko rozwiniętych OECD do jakich jest zaliczana Polska średnia to 176 godzin rocznie przy 12 płatnościach.

5. Wnioski

- Polska administracja podatkowa jest **jedną z najdroższych spośród krajów UE oraz innych postkomunistycznych**; koszty te są na stałym poziomie 1,5 – 1,6% wpływów podatkowych.
- **Fiskus traci na skuteczności w zbieraniu podatków**, zwiększa się udział zaległości we wpływach podatkowych oraz liczba dłużników z zaległościami powyżej 1 mln zł.
- Niedawne wydarzenia: podwyższanie podatków, minimalny wzrost wpływów podatkowych i gwałtowny wzrost zaległości wobec fiskusa pozwalają wysnuć wniosek o **przekroczeniu optymalnego punktu na krzywej Laffera**.
- Polskie prawo podatkowe jest jednym z najgorszych z punktu widzenia podatnika – ustępujemy niemal całej Unii i większości krajów posowieckich pod względem czasu koniecznego do rozliczenia podatków.