

Panel 7

Finanse publiczne i system podatkowy

Do dyskusji panelowej zostali zaproszeni:

1. dr Paweł Dziekański (Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach),
2. dr hab. Marcin Gorazda (Uniwersytet Jagielloński),
3. dr hab. Hanna Kuzińska (Akademia Leona Koźmińskiego w Warszawie),
4. dr hab. Anna Moździerz (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie),
5. dr hab. Marta Postuła (Uniwersytet Warszawski),
6. mgr Przemysław Włodarczyk (Uniwersytet Łódzki).

Moderatorzy: prof. Stanisław Owsiak, prof. Teresa Lubińska

Podstawowym kryterium przy zaproszeniu osób do udziału w panelu 7 była tematyka nadesłanych na Kongres referatów. Zgodnie z intencją Rady Programowej X Kongresu przedmiotem dyskusji panelowej były sprawy o podstawowym znaczeniu dla rozwoju społeczno-gospodarczego Polski. W związku z tym uczestnikom panelu postawione zostały i rozesłane elektronicznie kilkanaście dni przed Kongresem dwa problemy, na których powinni skoncentrować się paneliści podczas debaty. Były to następujące kwestie:

1. Bezpieczeństwo finansów publicznych a rozwój społeczno-gospodarczy Polski,
2. Czy i jakie zmiany są konieczne w systemie podatkowym Polski.

Wyniki obrad panelu zostały przedstawione na sesji plenarnej zamykającej Kongres.

Można je ująć a następujące punkty:

Po pierwsze, finanse publiczne są narzędziem polityki społeczno-gospodarczej państwa. Konstatacja ta jest oczywistością, jednak nie zawsze jest zauważana i respektowana w praktyce. Finanse publiczne w sensie praktycznym nie mają autonomicznych celów, stąd też nie można fetyszyzować niektórych kryteriów wynikających z doktryny ekonomicznej. Przykładem tego może być bezwzględnie respektowana zasada równowagi budżetowej, gdyż na finanse publiczne silny wpływ wywiera cykl koniunkturalny. Stąd przy ich kształtowaniu konieczne jest rozróżnienie strukturalnych i cyklicznych czynników równowagi budżetowej (finansów publicznych). Przedmiotem oceny stanu finansów publicznych powinien być w większym niż dotychczas stopniu bilans (saldo) całego sektora finansów publicznych, stan i zmiany w długi publicznego z podziałem na dług rządowy i samorządowy. W dotychczasowej praktyce eksponowana było przede wszystkim ocena stanu finansów publicznych na podstawie salda budżetu państwa, które jest zaledwie elementem salda całego sektora finansów publicznych. Eksponowanie kształtowania się długu publicznego sprzyjałoby bezpieczeństwu finansów publicznych w średnim i długim okresie i mogłoby być czynnikiem mitygującym, a więc korzystnym dla rządu, nadmierne żądania wydatkowymi;

Po drugie, finanse publiczne są – w sensie dochodowym – elementem Produktu Krajowego Brutto. W związku z tym w kształtowaniu racjonalnego stanu finansów

publicznych, a więc w posługiwaniu się instrumentami dochodowymi i wydatkowi należy dążyć do wykształcenia pozytywnego sprzężenia zwrotnego między tymi kategoriami (wielkościami) makroekonomicznymi. Kształtowanie tej pozytywnej zależności jest trudne, ale możliwe. Chodzi o elastyczne posługiwanie się instrumentami finansów publicznych przy realizacji celów społeczno-gospodarczych, ale jednocześnie przy zachowaniu kontroli nad finansami publicznymi i ich bezpieczeństwem;

Po trzecie, rozwiązania instytucjonalne, zarówno Unii Europejskiej, jak też krajowe, takie jak średniookresowy cel budżetowy (MTO), stabilizacyjna reguła wydatkowa, kryteria zbieżności i pozostałe sprzyjają zachowaniu bezpiecznych finansów publicznych. Warunkiem skuteczności wymienionych rozwiązań instytucjonalnych jest jednak to, że nie będą podejmowane próby ich zmieniania dla doraźnych celów politycznych. Tak np. podejmowane próby zmiany formuły wydatkowej mogą nie tylko naruszać wymienione powyżej pozytywne zależności między wzrostem gospodarczym a finansami publicznymi. Skutkiem tego może być wypieranie wydatków inwestycyjnych (majątkowych) budżetu państwa przez wydatki bieżące;

Po czwarte, dostrzega się potrzebę utworzenia w Polsce Rady fiskalnej, na wzór istniejących niemal wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej. Instytucja taka odgrywałaby ważną rolę w kształtowaniu bezpiecznych finansów publicznych, w lepszej alokacji wydatków publicznych;

Po piąte, w dyskusji mocno akcentowano potrzebę realokacji wydatków publicznych w kierunku zwiększenia wydatków na ochronę zdrowia, infrastrukturę energetyczną ze względu na bezpieczeństwo energetyczne kraju, na naukę oraz B+R. Wielkim wyzwaniem dla badaczy polityków jest wykształcenie takich instrumentów tkwiących w finansach publicznych, które skutecznie wspierałyby zrównoważony rozwój;

Po szóste, w dyskusji przeważał pogląd, że w polityce społecznej bardziej skutecznym narzędziem są wydatki (transfery) niż preferencje w podatkach dochodowych (ulgi, zwolnienia) adresowane do obywateli. Nie oznacza to, że należy rezygnować i aktywnej polityki podatkowej dla osiągnięcia celów społecznych, ale przy zachowaniu właściwych proporcji między stosowanymi instrumentami, czyli preferowaniu instrumentów wydatkowych (transferowych), czego przykładem może być wspieranie polityki prorodzinnej, ograniczanie nadmiernych nierówności dochodowych, zmniejszanie zakresu ubóstwa;

Po siódme, zwracano uwagę, że nazbyt opresyjne działanie aparatu skarbowego w stosunku do przedsiębiorców obraca się przeciwko państwu, gdyż przedsiębiorcy przenoszą swoją dzielność do bardziej przyjaznych pod względem poboru podatków krajów;

Po ósme, zwracano uwagę, że w Polsce przy gromadzeniu dochodów publicznych nadużywane są podatki pośrednie. Tymczasem z badań wynika, że poza znanym problemem ściągłości podatku od towarów i usług (VAT), podatki te są mniej przydatne do

stabilizowania cyklu koniunkturalnego. Ze względu na konstrukcję podatków pośrednich utrwalają i pogłębiają one nierówności dochodowe w społeczeństwie;

Po dziewiąte, w debacie publicznej zauważalna jest słaba działalność różnych podmiotów na rzecz podniesienia świadomości podatkowej obywateli. Wyraża się to w sumie szkodliwym zrywaniem więzi między nakładanymi podatkami a korzyściami, jakie odnosi społeczeństwo jako całość czy społeczności lokalne. Podniesienie świadomości podatkowej korzystnie wpływałoby na ściągalność podatków. Należy zaniechać zauważalnych często praktyk, w których zamazuje się związek między wydatkami („rząd daje”) w ciężarami podatkowymi. Takie podejście do finansów publicznych może - wbrew intencjom – sprzyjać roszczeniom wydatkowym wobec budżetu państwa (finansów publicznych);

Po dziesiąte, zdrowe relacje między podatnikami a państwem muszą być oparte na zaufaniu. Zaufanie to jest osłabiane przez niską jakość stanowienia prawa podatkowego, co wyraża się częstymi zmianami, nie respektowaniem *vacatio legis*, wprowadzanie istotnych zmian w ciągu roku podatkowego (fiskalnego), co normalnych (nie kryzysowych) warunkach powinno być niedopuszczalne, gdyż destabilizuje dodatkowo środowisko, w którym prowadzona jest działalność gospodarcza. Jest to symptomem wspomnianej nieuzasadnionej i szkodliwej opresji podatkowej państwa;

Po jedenaste, dla przyszłej skutecznej ściągalności podatków, czyli respektowania zasady sprawiedliwego rozkładania ciężaru podatkowego aparat skarbowy musi sprostać wyzwaniom związanym z liberalizacją przepływów czynników wytwórczych, cyfryzacją gospodarki;

Po dwunaste, jeżeli chodzi o system i politykę podatkową, to poza potrzebą ponownego spojrzenia na relacje między stosowanymi podatkami pośrednimi a bezpośrednimi, czego rezultatem powinno być zwiększenie roli podatków dochodowych w gromadzeniu dochodów publicznych, uczestnicy dyskusji wyraźnie opowiedzieli się za koniecznością wprowadzenia podatku katastralnego *ad valorem*. Wprowadzenie tego podatku nie musi oznaczać wzrostu obciążenia społeczeństwa podatkami (fiskalizmu), lecz zmianę struktury systemu podatkowego, zmianę struktury obciążeń podatkowych. Stworzyłyby to też szanse (okazję) wzmocnienia roli podatków bezpośrednich i sprzyjałyby bardziej sprawiedliwemu rozłożeniu opodatkowania gospodarstw domowych; bardziej racjonalnemu gospodarowaniu zasobem mieszkaniowym. W dyskusji nie było wyraźnego stanowiska co do ewentualnych zmian w systemie opodatkowania rolnictwa w Polsce.