

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 346

Finanse publiczne

Redaktorzy naukowi

Jerzy Sokołowski

Michał Sosnowski



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2014

Redakcja wydawnicza: Barbara Majewska
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz
Korekta: K. Halina Kocur
Łamanie: Małgorzata Czupryńska
Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:
www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,
w Dolnośląskiej Bibliotece Cyfrowej www.dbc.wroc.pl,
The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com,
a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon
http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się
na stronie internetowej Wydawnictwa
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2014

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-477-6

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk i oprawa:
EXPOL, P. Rybiński, J. Dąbek, sp.j.
ul. Brzeska 4, 87-800 Włocławek

Spis treści

Wstęp	9
Agnieszka Deresz, Marian Podstawka: Tendencje zmian dochodów budżetu państwa w latach 2000-2012	11
Joanna Działo: Ewolucja ilościowych reguł fiskalnych w Unii Europejskiej w okresie kryzysu gospodarczego	25
Romana Głowicka-Wołoszyn, Feliks Wysocki: Uwarunkowania społeczno-ekonomiczne samodzielności finansowej gmin województwa wielkopolskiego	34
Mateusz Halka: Poprawa efektywności zamówień publicznych a sektor MSP	45
Tomasz Holecki, Magdalena Syrkiewicz-Światała, Karolina Sobczyk, Katarzyna Lar, Michał Wróblewski: Współpraca samorządu terytorialnego z podmiotami ekonomii społecznej w obszarze ochrony zdrowia	53
Małgorzata M. Hybka: Transfery i finansowe instrumenty hybrydowe – komponenty agresywnej strategii podatkowej?.....	62
Agnieszka Jachowicz: Project realization in local self-government units after accession to the European Union	73
Aleksandra Jurkowska: Czynniki determinujące wycenę kontraktów CDS wystawianych na dług rządowy na świecie i w Polsce	81
Dorota Kawiorska: Kryzys zadłużenia jako stymulator reform w systemach ochrony zdrowia państw członkowskich Unii Europejskiej.....	92
Elwira Leśna-Wierszołowicz: Rozwój rynku pracowniczych programów emerytalnych w Polsce	103
Danuta Mierzwa, Magdalena Matkowska: Transmisja negatywnych zjawisk kryzysu finansowego na gospodarkę Polski.....	113
Danuta Miłaszewicz: Dążenie do stabilności fiskalnej na przykładzie polskiej gospodarki	124
Magdalena Miszczuk: Makroekonomiczne uwarunkowania sytuacji finansowej gmin.....	133
Katarzyna Owsiak: Problem efektywności wydatków jednostek samorządu terytorialnego.....	142
Monika Pasternak-Malicka: Sytuacja na rynku pracy młodych osób i jej wpływ na podejmowanie pracy nielegalnej.....	151
Paweł Piątkowski: Wybrane konsekwencje kryzysu zadłużeniowego w Unii Europejskiej w obszarze długu publicznego.....	166

Elwira Pindyk: Podatek od nieruchomości jako źródło dochodów a rozwój gminy	181
Wojciech Piontek: Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Zagadnienia teoretyczne i prawne	192
Adriana Politaj: Wpływ pomocy publicznej na sytuację na rynku pracy w krajach Unii Europejskiej	204
Halina Rechul: Część oświatowa subwencji ogólnej jako podstawowe źródło finansowania wydatków na oświatę jednostek samorządu terytorialnego w Polsce	215
Magdalena Rękas: Tax instruments as an element of pro-family policy in France and in Poland	224
Alicja Sekuła: Analiza dochodów z udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych w gminach województwa pomorskiego	235
Przemysław Siudak: Rola specjalnych stref ekonomicznych w przyciąganiu bezpośrednich inwestycji zagranicznych na teren Polski	246
Michał Sosnowski: Sprawność fiskalna podatków pośrednich	257
Joanna Spychała: Zadłużenie publiczne i wzrost gospodarczy w unii gospodarczej i walutowej w latach 2006-2013	270
Marcin Spychała: Zmiany w strukturze pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorstwom po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej	279
Edyta Sygut: Podatki i opłaty lokalne jako źródła dochodów gmin na przykładzie województwa śląskiego	289
Maciej Szczepkowski: Zasadność opodatkowania majątku	299
Tomasz Śmietanka: Budżet gmin Grójec, Koźienice, Szydłowiec w latach 2003-2012 jako instrument równoważenia rozwoju lokalnego	312
Radosław Witczak: Ocena nieprawidłowości w zastosowaniu metod szacowania podstawy opodatkowania dochodu w świetle orzeczeń NSA w 2013 r.	327
Iwona Wojciechowska-Toruńska: Fiscal discipline in a Muslim country – a case of Turkey	337
Dorota Wyszowska, Marzanna Poniatowicz: Wpływ systemu wyrównywania dochodów na możliwości inwestycyjne gmin w Polsce	347
Adam Wyszowski: Preferencje podatkowe jako funkcja obciążeń podatkowych	359
Jolanta Zawora: Sytuacja dochodowa samorządów gminnych w Polsce	368
Arkadiusz Żabiński: Znaczenie ulg podatkowych w procesie zwiększania wydatków badawczo-rozwojowych przedsiębiorstw	377

Summaries

Agnieszka Deresz, Marian Podstawka: Changes in the government budget revenues in 2000-2012	24
---	----

Joanna Działo: Evolution of numerical fiscal rules in the European Union in the period of economic crisis.....	33
Romana Głowicka-Woloszyn, Feliks Wysocki: Socio-economic background of financial self-sufficiency of Greater Poland communes	44
Mateusz Halka: Improving the efficiency of public procurement and SME sector.....	52
Tomasz Holecki, Magdalena Syrkiewicz-Światała, Karolina Sobczyk, Katarzyna Lar, Michał Wróblewski: Cooperation of local government with social economy entities in the area of healthcare	61
Malgorzata M. Hybka: Hybrid transfers and financial instruments – aggressive tax strategy components?	72
Agnieszka Jachowicz: Realizacja projektów inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego po akcesji do Unii Europejskiej	80
Aleksandra Jurkowska: The determinants of the sovereign CDS pricing on the global market and in Poland	91
Dorota Kawiorska: The financial crisis as a stimulator of reforms in the health systems of Member States of the European Union	102
Elwira Leśna-Wierszolicz: The development of employee pension programs market in Poland	112
Danuta Mierzwa, Magdalena Matkowska: Transmission of negative phenomena of financial crisis on the Polish economy.....	123
Danuta Miłaszewicz: Pursuing fiscal sustainability on the example of the Polish economy.....	132
Magdalena Miszczuk: Macroeconomic conditions of the financial situation of local governments.....	141
Katarzyna Owsiak: Problem of the effectiveness of expenditure of local governments.....	150
Monika Pasternak-Malicka: The impact of the labor market on young people and their willingness to take up illegal employment.....	165
Paweł Piątkowski: Selected consequences of debt crisis in the European Union in the area of public debt	180
Elwira Pindyk: Property tax as a source of income vs. municipality development	191
Wojciech Piontek: The fee for municipal waste management. Theoretical and legal issues	203
Adriana Politaj: State aid for employment vs. a situation on the labour market in the European Union	214
Halina Rechul: The educational component of the general subsidy as the main source of financial funding that local government units have for educational expenditures	223
Magdalena Rekas: Instrumenty podatkowe jako element polityki rodzinnej we Francji i Polsce.....	234

Alicja Sekuła: Analysis of revenue from shares in the personal income tax in the municipalities of Pomeranian Voivodeship.....	245
Przemysław Siudak: The role of special economic zones in attracting direct foreign investments to Poland	256
Michał Sosnowski: Fiscal efficiency of indirect taxes	269
Joanna Spychała: Public debt and economic growth in the Economic and Monetary Union in the period 2006-2013	278
Marcin Spychała: Changes in the structure of state aid after Poland's accession to the European Union	288
Edyta Sygut: Local taxes and fees as a source of revenue of communes on the example of the Silesian Voivodeship	298
Maciej Szczepkowski: Legitimacy of property taxation	311
Tomasz Śmietanka: The budget of Kożenice, Grojec, Szydłowiec communes in the years 2003-2012 as an instrument of sustainable development on the local level.....	326
Radosław Witczak: Evaluation of the incorrectness of estimating of tax base in income taxes in the verdicts of Supreme Administrative Court in 2013	336
Iwona Wojciechowska-Toruńska: Dyscyplina fiskalna w kraju muzułmańskim – przykład Turcji	346
Dorota Wyszowska, Marianna Poniawicz: System of revenue equalization and investment possibilities of communities in Poland	358
Adam Wyszowski: Tax expenditures as a function of burdens of taxation... ..	367
Jolanta Zawora: The income situation of local governments in Poland.....	376
Arkadiusz Żabiński: The importance of tax concessions in the process of increasing the research-development expenditure-in enterprises	389

Agnieszka Deresz

Urząd Skarbowy w Siedlcach
agnieszka.deresz@mz.mofnet.gov.pl

Marian Podstawka

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego
marian_podstawka@sggw.pl

TENDENCJE ZMIAN DOCHODÓW BUDŻETU PAŃSTWA W LATACH 2000-2012

Streszczenie: Podatki są ważnym narzędziem polityki gospodarczej, a jednocześnie głównym źródłem zasilania dochodów budżetu państwa. Na wysokość dochodów podatkowych ma wpływ wiele czynników, zarówno makroekonomicznym, jak i systemowych. W opracowaniu przedstawiono analizę struktury i zmian wysokości dochodów budżetowych państwa. Okres badawczy obejmuje lata 2000-2012. Uzasadnieniem przyjęcia roku 2000 jako początku analizowanego okresu są wprowadzone krótko przed tą datą zmiany systemowe, obejmujące reformę systemu ubezpieczeń społecznych, ochrony zdrowia i reformę administracyjną. Rok 2012, kończący analizowany okres, to rok, dla którego dane są ostatnimi z dostępnych. Do analizy wykorzystano dane dotyczące wysokości PKB (w cenach bieżących) oraz wysokości zrealizowanych dochodów budżetu państwa. Podstawowym źródłem danych były sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 2000-2012 zawarte na stronie internetowej Ministerstwa Finansów (www.mf.gov.pl) oraz publikacje Głównego Urzędu Statystycznego i Najwyższej Izby Kontroli w Warszawie (www.nik.gov.pl).

Słowa kluczowe: dochody budżetu państwa, podatki bezpośrednie, podatki pośrednie.

DOI: 10.15611/pn.2014.346.01

1. Wstęp

Dochody podatkowe stanowią główne źródło zasilania budżetu państwa. Pojęcie podatku dotyczy obowiązkowych świadczeń pieniężnych, które są pobierane np. przez państwo lub inny związek publicznoprawny bez konkretnego świadczenia wzajemnego, co wynika z tego, że podatki pobierane są na potrzeby realizacji zadań publicznych. Zebrane w ten sposób pieniądze przekazywane zostają skarbowi państwa, gminie, województwu lub powiatowi. Dzięki czemu mogą one rozwijać infrastrukturę, służbę zdrowia, policję, wojsko, oświatę i inne. W świetle obowiązku-

jącego w Polsce prawa za podatki należy uznać te należności, które charakteryzują się czterema cechami. Po pierwsze, są przymusowe. Muszą być również nieodpłatne i powszechne. Ostatnią cechą charakteryzującą podatki jest bezzwrotność.

Podatek stanowi złożoną kategorię prawną i ekonomiczną, warunkującą funkcjonowanie państwa, wpływającą na cały obieg gospodarczy. Ekonomiczne znaczenie podatku związane jest ze zmianą sytuacji dochodowej i majątkowej podmiotów opłacających podatki. Zapłata podatku wpływa na decyzje podejmowane przez podmioty gospodarujące w sferze oszczędności, wydatków konsumpcyjnych czy też decyzji gospodarczych. Podatki stanowią podstawowy sposób gromadzenia dochodów publicznych i finansowania wydatków.

W skład polskiego systemu podatkowego wchodzi 12 tytułów podatkowych, z których każdy jest objęty szczególnym prawem podatkowym. Rola i znaczenie fiskalne każdego z podatków są zróżnicowane i – jak zostanie to przedstawione w opracowaniu – zmienne w czasie. Z punktu widzenia związku pomiędzy ciężarem podatkowym a ponoszącym go podatnikiem podatki dzielą się na podatki bezpośrednie i pośrednie. Pierwsza grupa to podatki bezpośrednio obciążające podatnika, który obowiązkowo musi odprowadzać je do organu podatkowego. Podatki pośrednie to takie, w których istnieje precyzyjnie określona zależność między płatnym podatkiem, jego wysokością, trybem płacenia a podatnikiem. Typowymi przykładami podatków bezpośrednich są podatek dochodowy od osób fizycznych, tzw. PIT, i podatek dochodowy od osób prawnych, tzw. CIT. Podatki pośrednie obciążają podatnika w sposób niepozostający w ścisłym związku z jego sytuacją dochodową i majątkową, stanowią one podatki ukryte, a ciężary ponoszone przez podatników są bardziej anonimowe¹. Są one pobierane podczas nabywania przez podatnika dobra, tj. towaru lub usługi, i odprowadzane do odpowiednich instytucji podatkowych. Klasycznymi podatkami pośrednimi są podatek od towarów i usług, tzw. VAT, oraz akcyza.

Przedmiotem opracowania jest ocena struktury i zmian wysokości dochodów budżetu państwa, w tym dochodów podatkowych, z uwzględnieniem czynników na to wpływających. Analizą objęto 13-letni okres, od roku 2000 do 2012. Są to lata bezpośrednio przed wejściem Polski do struktur europejskich oraz po akcesji. Są to również lata, gdy funkcjonował (do 2004 roku) szeroki zakres ulg podatkowych, odliczanych zarówno od dochodu, jak i od podatku, i okres po 2004 roku, w którym nowelizacja ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych w istotny sposób zmieniła konstrukcję tego podatku, m.in. likwidując wiele ulg i zwolnień podatkowych, stanowiąc tym samym wstęp do zasadniczych reform podatków bezpośrednich, jakie nastąpiły w latach następnych. Między 2000 a 2012 rokiem podstawowa stawka VAT wzrosła o 1 punkt procentowy (z 22% do 23%), o 1 punkt procentowy wzrosła również obniżona stawka VAT – z 7% do 8%, dodatkowo zniknęła stawka

¹ S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 176.

0% i stawka 3% na nieprzetworzoną żywność oraz książki i czasopisma specjalistyczne, a zamiast nich wprowadzono stawkę 5%². Lata 2000-2012 to okres przed kryzysem finansowym i w trakcie jego trwania. Uzasadnieniem przyjęcia roku 2000 jako początku analizowanego okresu są wprowadzone krótko przed tą datą zmiany systemowe, obejmujące reformę systemu ubezpieczeń społecznych³, ochrony zdrowia⁴ i reformę administracyjną⁵. Dwie pierwsze zmiany miały bezpośredni wpływ na wysokość obciążenia podatkiem dochodowym od osób fizycznych i w konsekwencji na wysokość dochodów budżetowych z tytułu podatków dochodowych. Reforma administracyjna wprawdzie nie wpłynęła na obciążenie podatkiem dochodowym od osób fizycznych, miała jednak wpływ na wysokość dochodów budżetu państwa z tego tytułu. Od 1999 roku we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych partycypują nie tylko gminy, lecz także powiaty i województwa. Rok 2012, kończący analizowany okres, to rok, dla którego dane są ostatnimi z dostępnych. Do analizy wykorzystano dane dotyczące wysokości PKB oraz wysokości zrealizowanych dochodów budżetu państwa (w cenach bieżących). Podstawowym źródłem danych były sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 2000-2012, zawarte na stronie internetowej Ministerstwa Finansów (www.mf.gov.pl) oraz publikacje Głównego Urzędu Statystycznego i Najwyższej Izby Kontroli w Warszawie.

2. Budżet państwa a koniunktura gospodarcza

Przedstawione w tabeli 1, w kolumnach 3 i 4, dane o PKB (w cenach bieżących) dostarczają informacji o przebiegu koniunktury gospodarczej w naszym kraju w latach 2000-2012.

Analiza tych danych pozwala zauważyć, że w latach 2001-2002 naszą gospodarkę cechowała stagnacja, a roczne tempo wzrostu PKB nie przekroczyło 1,5%. W kolejnych trzech latach 2003-2005 gospodarka znalazła się w fazie ożywienia gospodarczego, a roczne tempo wzrostu PKB było bardzo zróżnicowane – od 3,6% w 2005 do 5,3% w 2004 roku. Na lata 2006-2008 przypada faza rozkwitu gospodarczego z bardzo wysokimi stopami wzrostu gospodarczego, bo 6,2% w 2006 roku, 6,8% w 2007 i 5,1% w 2008. Rok 2009 charakteryzował się znacznym spowolnieniem w gospodarce, PKB spadło aż do 1,6% w porównaniu z rokiem 2008. Lata

² Zmiany związane z podniesieniem stawek podatku VAT wprowadzono od 1 stycznia 2011 r., a przepisy przejściowe związane z wejściem tych zmian w życie zawarte zostały w ustawie z dnia 26 listopada 2010 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej.

³ Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (DzU nr 137, poz. 887 ze zm.).

⁴ Ustawa z dnia 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym (DzU nr 28, poz. 153).

⁵ Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstronnego podziału terytorialnego państwa (DzU nr 969, poz. 603); ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (DzU z 2001 r. nr 142, poz. 1590); ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (DzU z 2001 r. nr 142, poz. 1592).

2010-2011 były okresem stopniowej odbudowy potencjału polskiej gospodarki; roczne tempo wzrostu PKB w 2010 roku wzrosło o 3,9%, a w 2011 o 4,5%. Kolejny rok, 2012, przyniósł spowolnienie tempa wzrostu gospodarczego, a roczny wzrost PKB wyniósł zaledwie 1,9%.

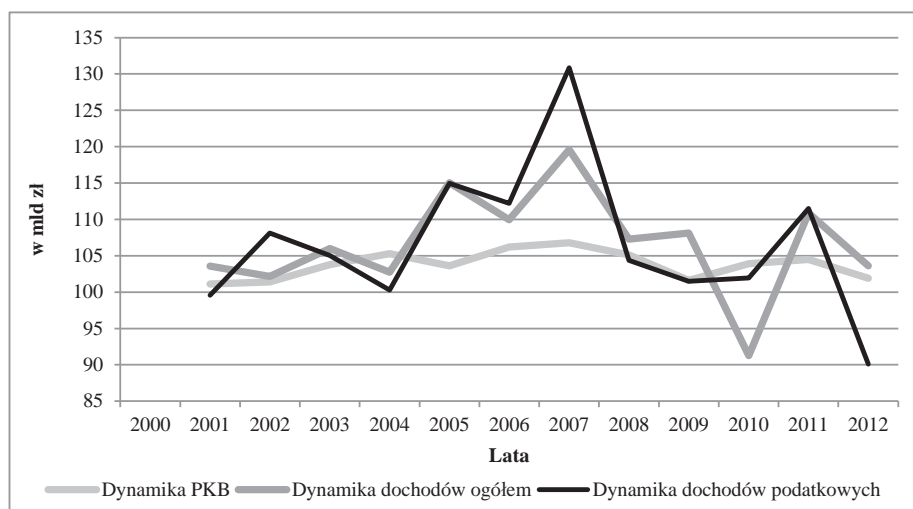
Tabela 1. PKB (w cenach bieżących), dochody budżetu państwa, w tym dochody podatkowe (w mld zł) oraz ich dynamika (rok poprzedni = 100)

Lp.	Rok	PKB	Dynamika PKB	Dochody ogółem	Dynamika dochodów ogółem	Dochody podatkowe	Dynamika dochodów podatkowych
1	2	3	4	5	6	7	8
1	2000	744,62	–	135,66	–	119,64	–
2	2001	760,60	101,1	140,53	103,59	119,10	99,55
3	2002	781,11	101,4	143,53	102,14	128,75	108,11
4	2003	842,12	103,8	152,11	105,98	135,23	105,04
5	2004	924,54	105,3	156,28	102,75	135,57	100,26
6	2005	983,30	103,6	179,77	115,03	155,86	114,97
7	2006	1060,03	106,2	197,64	109,94	174,88	112,21
8	2007	1176,74	106,8	236,37	119,60	228,83	130,85
9	2008	1275,51	105,1	253,55	107,27	238,81	104,37
10	2009	1344,51	101,6	274,18	108,14	242,31	101,47
11	2010	1416,59	103,9	250,30	91,29	247,05	101,96
12	2011	1528,13	104,5	277,56	110,89	275,49	111,52
13	2012	1595,23	101,9	287,60	103,62	248,27	90,12

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa za lata 2000-2012 (www.mf.gov.pl), *Polska – wskaźniki makroekonomiczne, roczne mierniki gospodarcze* (www.stat.gov.pl) oraz *Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w latach 2000-2012*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa.

Należy zwrócić uwagę, w jaki sposób cykliczne wahania gospodarki wpływały na wysokość ogółem dochodów budżetowych i wysokość dochodów podatkowych. Dynamika PKB (w cenach bieżących) wykazuje tendencję wzrostową. PKB w latach 2000-2012 wzrósł z 744,62 mld zł w roku 2000 do 1595,23 mld zł w 2012. Dochody ogółem budżetu państwa wzrosły z 135,66 mld zł w roku 2000 do 287,6 mld zł w 2012. Nastąpił również wzrost dochodów podatkowych z 119,64 mld zł w 2000 roku do 275,49 mld zł w 2011, natomiast w 2012 roku dochody podatkowe obniżyły się o 27,22 mld zł w stosunku do roku poprzedniego. Z porównania danych zawartych w tabeli 1, kolumnach 4, 6 i 8, oraz na rys. 1 wynika, że stopy wzrostu dochodów budżetowych i dochodów podatkowych różniły się od stóp wzrostu PKB. Oznacza to, że koniunktura gospodarcza nie jest głównym czynnikiem wpływającym na wysokość dochodów budżetowych państwa oraz dochodów podatkowych. W latach 2001-2002 (słabego tempa rozwoju gospodarki) dochody budżetowe rosły szybciej

niż PKB, ponadto w 2002 roku dochody podatkowe wzrosły realnie aż o 8,11% – świadczy to o wysokim fiskalizmie w tych latach⁶. W kolejnych latach 2003-2012 znów zauważamy szybszy wzrost dochodów budżetowych niż PKB, z wyjątkiem roku 2004 i 2010, oraz szybszy wzrost dochodów podatkowych niż PKB, z wyjątkiem lat: 2001, 2004, 2008, 2010 i 2012. W latach 2000-2012 dochody podatkowe wzrosły w największym stopniu w 2007 roku i miały również najwyższy udział w PKB, bo aż 20,09%. Sytuację taką spowodowało wyższe niż zakładano w 2007 roku wykonanie wszystkich kategorii dochodów podatkowych, jak również wzrost dochodów z funduszy unijnych o 3,18% w stosunku do roku poprzedniego. Wysoki popyt krajowy na towary i usługi był powodem wyższego niż planowano wykonania dochodów z podatków pośrednich, tj. z VAT i akcyzy, natomiast dobra koniunktura gospodarcza i rozwój przedsiębiorstw przyczynił się do wyższego niż planowano wykonania dochodów z podatków bezpośrednich, tj. PIT i CIT.



Rys. 1. Dynamika PKB (w cenach bieżących), dochodów budżetu państwa, w tym dochodów podatkowych

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z tabeli 1.

W relacji do PKB dochody budżetu państwa w latach 2000-2003 kształtowały się na poziomie powyżej 18%. Spadek udziału dochodów budżetu państwa w PKB w 2004 roku do poziomu poniżej 17% spowodowany jest m.in. sukcesywną obniżką stawek podatków dochodowych. Stawka podatku dochodowego od osób prawnych zmniejszyła się z 40% w 1996 roku do 19% od 2004⁷. Ponadto osobom fizycznym

⁶ Fiskalizm – polityka państwa polegająca na dążeniu do osiągnięcia jak największych wpływów do budżetu poprzez nakładanie kolejnych obciążeń podatkowych na podatników.

⁷ Stawka podatku dochodowego od osób prawnych wynosiła: od 1 stycznia do 31 grudnia 1996 r. – 40% podstawy opodatkowania; od 1 stycznia do 31 grudnia 1997 r. – 38% podstawy opodatkowania;

prowadzącym pozarolniczą działalność gospodarczą od 2004 roku przyznano prawo opodatkowania podatkiem liniowym ze stawką również wynoszącą 19%. Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej oznaczało także zmianę zasad rozliczania podatku VAT między Polską a pozostałymi krajami członkowskimi, co wpłynęło na spadek dochodów z tego podatku. W kolejnych latach 2005-2006 przedmiotowa relacja wróciła znów do poziomu powyżej 18%. Wysokość udziału dochodów budżetowych w PKB jest pochodną kształtowania się dynamiki dochodów budżetowych państwa i dynamiki PKB. Jeśli dynamika dochodów budżetu państwa będzie wyższa niż dynamika PKB, wówczas wzrośnie relacja dochodów budżetu państwa do PKB. Teza, że w badanych latach 2007-2009 państwo za pomocą dochodów budżetowych przejęło najwięcej, bo odpowiednio aż: 20,09%, 19,88% i 20,39%, nie jest słuszna, bowiem w tych latach nie tylko zwiększył się udział dochodów budżetu państwa do PKB z tytułu dochodów podatkowych, ale nastąpił też znaczny wpływ środków z Unii Europejskiej. Od 2009 roku złagodzone progresję podatku dochodowego od osób fizycznych, zastępując progresywną skalę podatkową ze stawkami 19%, 30% i 40% progresywną skalą podatkową ze stawkami 18% i 32%, wpłynęło to na spadek udziału dochodów podatkowych w PKB, jednak wysokie wpływy środków z Unii Europejskiej przyczyniły się do zwiększenia relacji do PKB dochodów budżetu państwa do poziomu 20,09%. W kolejnym roku, 2010, dochody z Unii Europejskiej zmniejszyły się o ponad 28 mld zł, spowodowało to zmniejszenie relacji do PKB dochodów budżetu państwa do poziomu ponad 17%. W latach 2011-2012 relacja dochodów budżetu państwa do PKB wynosiła niewiele ponad 18%.

3. Podatkowe i niepodatkowe dochody budżetu państwa

Analiza wielkości i struktury dochodów budżetowych przedstawiona w tabeli 2 oraz na rys. 2 pozwala na wskazanie najważniejszych zmian, jakie zachodziły w dochodach budżetu państwa w latach 2000-2012. Dochody budżetu państwa pochodzą przede wszystkim z podatków, które oprócz roku 2009 stanowią ponad 80% całości (w 2009 roku blisko 80% całości). Wkład dochodów niepodatkowych jest znacznie niższy, jednak podlega wahaniom w relatywnie szerokim przedziale od blisko 8% do ponad 15%. Trzecią grupą dochodów budżetu państwa są środki z Unii Europejskiej wykazywane od 2004 roku. Ich wysokość z wyjątkiem lat 2008-2009 waha się w przedziale 0,75%-3,18% dochodów ogółem.

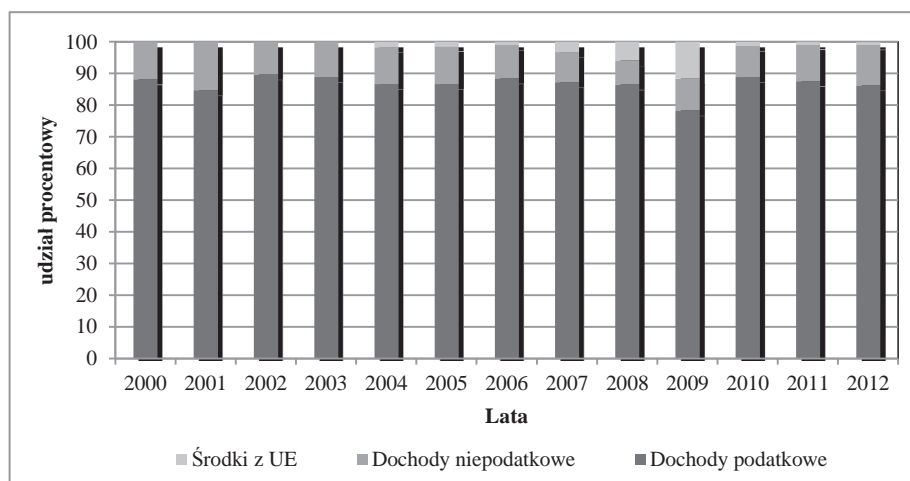
Udział podatków w dochodach budżetowych cechował się, poza latami 2001 i 2009, nieznacznymi wahaniem – od 86,33% w 2012 do 89,70% w 2002 roku. Bardzo mały udział dochodów podatkowych, bo wynoszący w 2001 roku 84,75%, był konsekwencją nie tylko niższego niż planowano wykonania dochodów podat-

od 1 stycznia do 31 grudnia 1998 r. – 36% podstawy opodatkowania; od 1 stycznia do 31 grudnia 1999 r. – 34% podstawy opodatkowania; od 1 stycznia do 31 grudnia 2000 r. – 30% podstawy opodatkowania; od 1 stycznia 2001 r. do 31 grudnia 2002 r. – 28% podstawy opodatkowania; od 1 stycznia do 31 grudnia 2003 r. – 27% podstawy opodatkowania.

Tabela 2. Dochody budżetu państwa w Polsce w latach 2000-2012 (w mld zł) oraz ich struktura (w %)

Lp.	Rok	Dochody ogółem	Dochody podatkowe	Dochody niepodatkowe	Środki z UE
1	2	3	4	5	6
1	2000	135,66	119,64	16,02	-
2	2001	140,53	119,10	21,43	-
3	2002	143,53	128,75	14,78	-
4	2003	152,11	135,23	16,88	-
5	2004	156,28	135,57	18,12	2,59
6	2005	179,77	155,86	21,47	2,45
7	2006	197,64	174,88	20,78	1,98
8	2007	236,37	206,39	22,45	7,53
9	2008	253,55	219,50	19,31	14,74
10	2009	274,18	214,88	27,43	31,87
11	2010	250,30	222,55	24,50	3,25
12	2011	277,56	243,21	32,27	2,07
13	2012	287,60	248,27	37,14	2,18
Udział w dochodach budżetu państwa ogółem					
1	2000	100	88,20	11,80	-
2	2001	100	84,75	15,25	-
3	2002	100	89,70	10,30	-
4	2003	100	88,91	11,09	-
5	2004	100	86,75	11,60	1,65
6	2005	100	86,70	11,95	1,35
7	2006	100	88,49	10,50	1,01
8	2007	100	87,32	9,50	3,18
9	2008	100	86,57	7,62	5,81
10	2009	100	78,38	10,01	11,61
11	2010	100	88,92	9,78	1,30
12	2011	100	87,63	11,62	0,75
13	2012	100	86,3	12,91	0,76

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa za lata 2000-2012 (www.mf.gov.pl), *Polska – wskaźniki makroekonomiczne, roczne mierniki gospodarcze* (www.stat.gov.pl) oraz *Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w latach 2000-2012*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa.



Rys. 2. Dochody budżetu państwa w latach 2000-2012

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z tabeli 2.

kowych, ale również znacznie wyższych (o 5,41 mld zł) niż w 2000 roku dochodów niepodatkowych. Wzrost dochodów niepodatkowych o 5,41 mld zł w 2001 roku w porównaniu z rokiem poprzednim wynikał z prawie 121% wzrostu dochodów z tytułu wpłat z zysku Narodowego Banku Polskiego oraz dochodów z opłat koncesyjnych Uniwersalnego Systemu Telekomunikacji Ruchomej. Od 2004 roku w procesie gromadzenia dochodów przez budżet państwa nastąpiła zmiana, powstała nowa kategoria dochodów, tj. transferów z budżetu Unii Europejskiej. I ta zmiana, dzięki której w 2009 roku wpłynęły do budżetu państwa dochody w wysokości 31,87 mld zł, była przyczyną bardzo małego udziału dochodów podatkowych w dochodach ogółem w 2009 roku, bo wynoszącego 78,38%. Dochody budżetu państwa ze środków z Unii Europejskiej i innych źródeł bezzwrotnej pomocy w 2009 roku w porównaniu z rokiem poprzednim były wyższe o 116,2%.

4. Wpływy z podatków pośrednich i bezpośrednich

Wspomniano już, że budżet państwa zasilany jest zarówno przez podatki pośrednie, jak i podatki bezpośrednie. Jak wynika z danych przedstawionych w tabeli 4 oraz na rys. 3, udział podatków pośrednich w dochodach budżetu państwa w latach 2000-2012 był wysoki i przekraczał, od 2002 roku, 60% (z wyjątkiem roku 2009, w którym wynosił 56,52%). Najwyższe dochody wpływały z tytułu podatku od towarów i usług. Ich udział w dochodach budżetu państwa wzrósł z 38,10% w 2000 roku do 42,73% w 2006, a następnie obniżył się do 36,28% w 2009 roku, w kolejnych dwóch latach, 2010-2011, nastąpił znaczny wzrost przedmiotowego udziału, bo do

Tabela 3. Znaczenie podatków pośrednich w dochodach budżetu państwa (dane w mld zł)

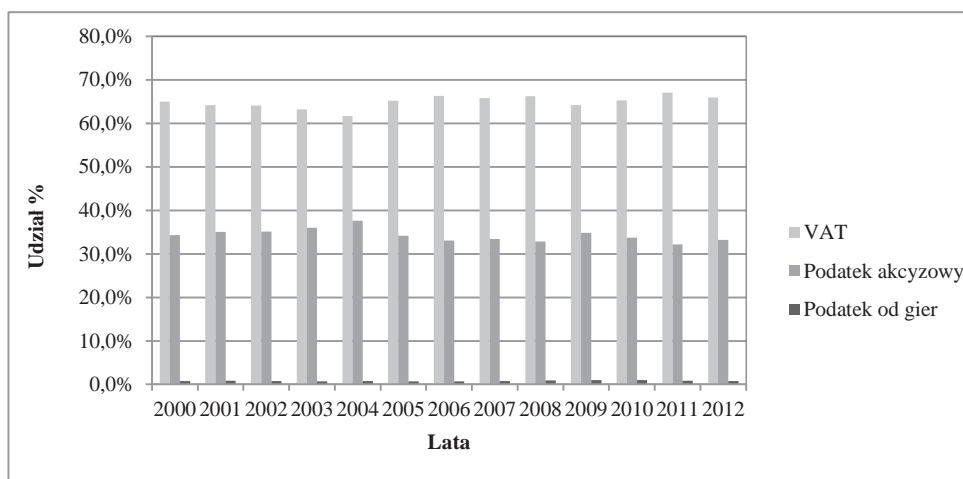
Lp.	Rok	Dochody ogółem	Podatki pośrednie	VAT	Podatek akcyzowy	Podatek od gier
1	2	5	3	4	5	6
1	2000	135,66	79,67	51,75	27,31	0,61
2	2001	140,53	82,42	52,89	28,86	0,67
3	2002	143,53	89,60	57,44	31,49	0,67
4	2003	152,11	95,44	60,36	34,39	0,69
5	2004	156,28	100,99	62,26	37,97	0,76
6	2005	179,77	115,67	75,40	39,48	0,79
7	2006	197,64	127,41	84,44	42,08	0,89
8	2007	236,37	146,48	96,35	49,02	1,11
9	2008	253,55	153,68	101,78	50,49	1,41
10	2009	274,18	154,96	99,45	53,93	1,58
11	2010	250,30	165,19	107,88	55,68	1,63
12	2011	277,56	180,27	120,83	57,96	1,48
13	2012	287,60	181,89	120,00	60,45	1,44

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa za lata 2000-2012 (www.mf.gov.pl), *Polska – wskaźniki makroekonomiczne, roczne mierniki gospodarcze* (www.stat.gov.pl) oraz *Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w latach 2000-2012*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa.

Tabela 4. Udział podatków pośrednich w dochodach budżetu państwa (w %)

Lp.	Rok	Podatki pośrednie	VAT	Podatek akcyzowy	Podatek od gier
1	2	3	4	5	6
1	2000	58,73	38,15	20,14	0,45
2	2001	57,43	37,64	20,54	0,48
3	2002	62,43	40,02	21,94	0,47
4	2003	62,75	39,69	22,61	0,46
5	2004	64,63	39,84	24,30	0,49
6	2005	64,35	41,95	21,97	0,44
7	2006	64,47	42,73	21,30	0,45
8	2007	61,97	40,77	20,74	0,47
9	2008	60,62	40,15	19,92	0,56
10	2009	56,52	36,28	19,67	0,58
11	2010	66,00	43,10	22,25	0,66
12	2011	64,95	43,54	20,89	0,54
13	2012	63,25	41,73	21,02	0,50

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa za lata 2000-2012 (www.mf.gov.pl), *Polska – wskaźniki makroekonomiczne, roczne mierniki gospodarcze* (www.stat.gov.pl) oraz *Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w latach 2000-2012*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa.



Rys. 3. Podatki pośrednie w dochodach budżetu państwa w latach 2000-2012

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z tabel 3 i 4.

ponad 43%. Rok 2012 charakteryzuje się spadkiem udziału podatku od towarów i usług w dochodach budżetu państwa do poziomu 41,73%. Zmiany w podatku VAT wprowadzone od 2011 roku, polegające m.in. na podwyższeniu podstawowej stawki VAT z 22% do 23%, jak również podwyższeniu stawki obniżonej VAT z 7% do 8%, miały przynieść dodatkowe wpływy do budżetu państwa. Skutek był jednak chwilowy, dochody z tytułu podatku od towarów i usług zwiększyły się w 2011 roku, aby w 2012 obniżyć się w stosunku do roku poprzedniego. Wzrost stawek VAT, a także różnicowanie stawek na te same produkty w zależności od ich przeznaczenia to jedno z przyczyn utrzymywania się szarej strefy w Polsce, przy czym większość to oszustwa na podatku VAT. Nie ma jednego źródła powstawania szarej strefy, podatnicy wykorzystują różne metody:

- nie rejestrują działalności gospodarczej,
- nie prowadzą ewidencji podatkowych,
- wystawiają puste faktury, czyli takie, które nie dokumentują rzeczywistej sprzedaży,
- odliczają podatek VAT, mimo że nie mają takiego prawa,
- opodatkowują towary niższą stawką, niż powinni,
- wykorzystują karuzele podatkowe, czyli mechanizm sprzedaży towaru przez wiele fikcyjnych firm, często z różnych krajów Unii Europejskiej.

Zatem należałoby stwierdzić, że zbyt wysokie i skomplikowane podatki szkodzą gospodarce, nie sprzyjają też wzrostowi wpływów podatkowych, tylko ich obniżce.

Kolejne miejsce we wpływach podatków pośrednich do budżetu państwa zajmuje podatek akcyzowy ze średnim udziałem wynoszącym w latach 2000-2012 średnio

ponad 21%. Udział podatku akcyzowego w dochodach podatkowych systematycznie wzrastał z 20,14% w 2000 roku do 24,30% w 2004, następnie w latach 2005-2009 zmniejszał się z 21,97% w 2005 roku do 19,67% w 2009. Kolejne lata, 2010-2012, charakteryzują się tendencją wzrostową przedmiotowego udziału. W Unii Europejskiej stawki podatku akcyzowego na produkty są zharmonizowane. W tej sytuacji przyczyny zmniejszania się udziału podatku akcyzowego w latach 2005-2009 i następnie zwiększania się w latach 2010-2012 należy upatrywać odpowiednio w mniejszych lub większym popycie na niektóre wyroby akcyzowe.

Dochody z podatku od gier, jak wynika z danych przedstawionych w tabelach 3 i 4 oraz na rysunku 3, stanowiły w latach 2000-2012 marginalną część dochodów budżetu państwa.

Tabela 5. Znaczenie podatków bezpośrednich w dochodach budżetu państwa (dane w mld zł)

Lp.	Rok	Dochody ogółem	Podatki bezpośrednie	PIT	CIT
1	2	5	3	4	5
1	2000	135,66	39,96	23,09	16,87
2	2001	140,53	36,66	23,44	13,22
3	2002	143,53	39,15	24,14	15,01
4	2003	152,11	39,78	25,67	14,11
5	2004	156,28	34,58	21,51	13,07
6	2005	179,77	40,18	24,42	15,76
7	2006	197,64	47,47	28,13	19,34
8	2007	236,37	59,90	35,36	24,54
9	2008	253,55	65,82	38,66	27,16
10	2009	274,18	59,92	35,76	24,16
11	2010	250,30	57,36	35,59	21,77
12	2011	277,56	62,93	38,07	24,86
13	2012	287,60	64,96	39,81	25,15

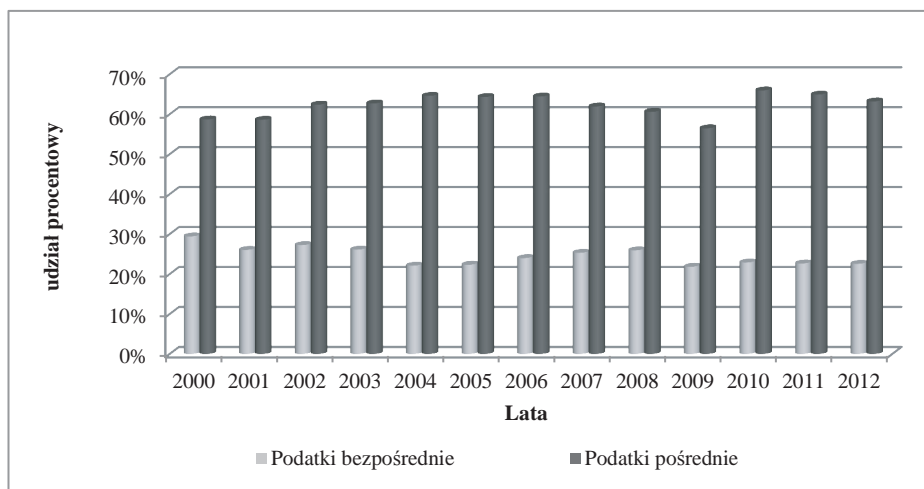
Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa za lata 2000-2012 (www.mf.gov.pl), *Polska – wskaźniki makroekonomiczne, roczne mierniki gospodarcze* (www.stat.gov.pl) oraz *Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w latach 2000-2012*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa.

Jak wynika z tabeli 6 oraz rysunku 4, udział dochodów uzyskiwanych z tytułu podatków bezpośrednich w ogólnych dochodach budżetowych wykazywał do 2004 roku tendencję spadkową – z 29,46% w 2000 do 22,12% w 2004 roku. Ten spadek wynikał między innymi ze zmian systemowych zasilania jednostek samorządu terytorialnego, polegających na przeniesieniu części dochodów budżetu państwa na poziom samorządów województw i powiatów oraz na zwiększeniu udziału gmin w podatku dochodowym od osób fizycznych. Ponadto wpływ z tytułu podatku do-

Tabela 6. Udział podatków bezpośrednich w dochodach budżetu państwa (w %)

Lp.	Rok	Podatki bezpośrednie	PIT	CIT
1	2	3	4	5
1	2000	29,46	17,02	12,44
2	2001	26,09	16,68	09,41
3	2002	27,28	16,82	10,46
4	2003	26,15	16,88	09,28
5	2004	22,12	13,76	08,36
6	2005	22,35	13,58	8,77
7	2006	24,02	14,23	09,79
8	2007	25,34	14,96	10,38
9	2008	25,96	15,25	10,71
10	2009	21,85	13,04	8,81
11	2010	22,92	14,22	8,70
12	2011	22,67	13,72	8,96
13	2012	22,59	13,84	8,74

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa za lata 2000-2012 (www.mf.gov.pl), *Polska – wskaźniki makroekonomiczne, roczne mierniki gospodarcze* (www.stat.gov.pl) oraz *Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w latach 2000-2012*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa.

**Rys. 4.** Podatki bezpośrednie w dochodach budżetu państwa w latach 2000-2012

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z tabel 5 i 6.

chodowego od osób fizycznych od 1999 roku zostały ograniczone w wyniku reformy finansowania ochrony zdrowia. Efekt ten pogłębiał się od 2004 roku, kiedy to nastąpił wzrost udziału jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych. Od roku 2005 dochody te powoli wzrastały do 22,35% udziału w dochodach ogółem, by w 2008 roku osiągnąć poziom 25,96%. Kolejne lata, 2009-2012, charakteryzują się tendencją spadkową udziału dochodów bezpośrednich w ogólnych dochodach budżetu państwa i kształtują się na średnim poziomie 22,50%. Przyczyną takiego stanu rzeczy są liczne zmiany w konstrukcji podatków dochodowych, które przełożyły się na wysokość wpływów do budżetu państwa.

Dochody podatkowe z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych, tzw. PIT, w latach 2000-2012 wykazywały zmienną tendencję i wahały się od 21,51 mld zł w 2004 roku do 39,81 mld zł w 2012. Na ich wielkość oprócz koniunktury gospodarczej wpływały przede wszystkim zmiany zachodzące w konstrukcji podatku dochodowego od osób fizycznych. Dla wydajności fiskalnej tego podatku ważne było:

- zlikwidowanie znacznej liczby ulg podatkowych, począwszy od 2004 roku,
- wprowadzenie od 2004 roku 19% liniowej stawki podatku dochodowego dla osób fizycznych prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą,
- wprowadzenie od 2009 roku dwustopniowej progresywnej skali podatkowej ze stawkami 18% i 32% w miejsce obowiązującej w latach 2000-2008 trzystopniowej ze stawkami 19%, 30%, 40%,
- wprowadzenie zmian systemowych zasilania jednostek samorządu terytorialnego w 1999 roku i następnie w 2004 roku.

Dochody podatkowe uzyskiwane z podatku dochodowego od osób prawnych, w analizowanych latach wykazujące również zmienną tendencję, znacznie zmniejszyły się w 2004 roku i następnie od 2005 roku zaczęły wzrastać. Wahania nie są jednak bardzo duże, a wpływy oprócz roku 2004 kształtują się na poziomie 9% i 10%.

5. Wnioski

- Dochody podatkowe stanowią najważniejsze źródło zasilania budżetu państwa.
- W strukturze dochodów podatkowych dominują podatki pośrednie. Wśród podatków pośrednich najważniejszą rolę odgrywają dochody z podatku VAT, natomiast udział podatku od gier w dochodach budżetu państwa kształtuje się na marginalnym poziomie.
- Wpływ czynników na kształtowanie się struktury dochodów budżetu państwa jest zróżnicowany.
- W najważniejszych fiskalnie podatkach występują zależności między zmianami w ich konstrukcji a poziomem wpływów do budżetu państwa.

Literatura

Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w latach 2000-2012, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa (www.nik.gov.pl).

Owsiak S., 2006, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Polska – wskaźniki makroekonomiczne, roczne mierniki gospodarcze (www.stat.gov.pl).

Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 2000-2012 (www.mf.gov.pl).

CHANGES IN THE GOVERNMENT BUDGET REVENUES IN 2000-2012

Summary: Taxes play a pivotal role in the country's economic policy, as well as constitute the major source of the government budget revenues. These revenues are influenced by numerous factors, related both to macroeconomics and the system. This dissertation presents the analysis of the structure and changes in the government budget revenues. The research encompasses the period between 2000 and 2012, as several systemic changes, including reorganization of the social insurance system, health care and the Administrative Reform had been introduced shortly before 2000. Since the most recent available data in the field date back to 2012, it is the last year included in the research. The data analyzed are: GDP (at current prices) and the rate of the government budget revenues execution. The main resources used in the analysis were the reports of the government budget execution for 2000-2012 published on a Ministry of Finance webpage www.mf.gov.pl and the publication of the Central Statistical Office and Supreme Audit Office www.nik.gov.pl.

Keywords: government budget revenues, direct taxes, indirect taxes.