

Uniwersytet
Ekonomiczny
w Krakowie

Zeszyty Naukowe

Cracow Review
of Economics
and Management

Nr 8 (932)

Kraków 2014

Rada Naukowa

Andrzej Antoszewski (Polska), Slavko Arsovski (Serbia), Josef Arlt (Czechy), Daniel Baier (Niemcy), Hans-Hermann Bock (Niemcy), Ryszard Borowiecki (Polska), Giovanni Lagioia (Włochy), Tadeusz Markowski (Polska), Martin Mizla (Słowacja), David Ost (USA), Józef Pociecha (Polska)

Komitet Redakcyjny

Janusz Czekał, Jerzy Kornaś, Ryszard Kowalski (sekretarz), Barbara Pawełek, Aleksy Poczrowski (redaktor naczelny), Krystyna Przybylska, Tadeusz Sikora, Grzegorz Strupczewski (sekretarz), Wanda Sułkowska, Krzysztof Woźniak (sekretarz)

Redaktor statystyczny

Paweł Ulman

Redaktorzy Wydawnictwa

Joanna Kalas, Jasper Tilbury (streszczenia w j. angielskim)

Projekt okładki i układ graficzny tekstu

Marcin Sokołowski

Streszczenia artykułów są dostępne w międzynarodowej bazie danych The Central European Journal of Social Sciences and Humanities <http://cejsh.icm.edu.pl> oraz w Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com, a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych i pokrewnych BazEkon http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Publikacja dofinansowana ze środków Narodowego Banku Polskiego w ramach programu edukacji ekonomicznej

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków 2014

ISSN 1898-6447

Wersja pierwotna: publikacja drukowana
Publikacja jest dostępna w bazie CEEOL (www.ceeol.com)
oraz w czytelni on-line ibuk.pl (www.ibuk.pl)

Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie
31-510 Kraków, ul. Rakowicka 27, tel. 12 293 57 42, e-mail: wydaw@uek.krakow.pl
www.zeszyty-naukowe.uek.krakow.pl

Zakład Poligraficzny Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie
31-510 Kraków, ul. Rakowicka 27

Objętość 9,2 ark. wyd.
Zam. 142/2014

Spis treści

Grażyna Ancyparowicz	
Wpływ reformy emerytalnej na deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych	5
Krystyna Ciuman	
Polityka podatkowa Francji – wybrane problemy	21
Barbara Grabińska	
Pomoc finansowa dla państw strefy euro dotkniętych kryzysem zadłużenia	33
Jarosław Mielcarek	
Ekonometryczny model deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych	45
Joanna Niżnik	
Wpływ kryzysu finansowego na politykę podatkową Republiki Irlandii	63
Katarzyna Owsiak	
Wydatki jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2010–2013.....	79
Bogusław Pietrzak, Barbara Woźniak	
Instytucjonalne aspekty konsolidacji finansów publicznych	93
Marta Postuła	
Dylematy dotyczące polityki fiskalnej w latach 1995–2012 na przykładzie transformujących się krajów Europy Środkowej	111

Tomasz Siudek

Dług publiczny jako zagrożenie dla wzrostu gospodarczego krajów na świecie 125

Artur Walasik

Demografia fiskalna. Optymalny demograficznie system podatkowy .. 141

Iwona Wojciechowska-Toruńska

Polityka podatkowa a indeks szczęścia 153

Grażyna Ancyparowicz

Katedra Finansów i Rachunkowości
Górnośląska Wyższa Szkoła Handlowa
im. Wojciecha Korfańtego w Katowicach

Wpływ reformy emerytalnej na deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych

Streszczenie

Wdrożona w warunkach głębokiej nierównowagi na rynku pracy reforma ubezpieczeń pracowniczych wygenerowała ogromny dług publiczny. Koszty jego obsługi absorbowwały coraz większą część dochodów budżetu państwa. Próba zmniejszenia deficytu poprzez przeniesienie niektórych zadań na samorząd terytorialny przyczyniła się jedynie do przyrostu długu w tym podsektorze instytucjonalnym. W 2009 r. strukturalny niedobór środków sektora instytucji rządowych i samorządowych był tak duży, że Komisja Europejska objęła Polskę procedurą nadmiernego deficytu. Reforma OFE oraz inne punkty programu konsolidacji fiskalnej dają szansę na realizację celu budżetowego w 2015 r. W dalszej perspektywie należy zwiększyć wpływy ze składek na FUS, zamiast obniżać siłę nabywczą świadczeń z ubezpieczenia społecznego.

Słowa kluczowe: finanse publiczne, system ubezpieczeń społecznych, procedura nadmiernego deficytu, prywatyzacja emerytur.

1. Wprowadzenie

Polska aspiruje do członkostwa w strefie euro, jest sygnatariuszem Paktu stabilności i wzrostu, a normy ostrożnościowe i procedury sanacyjne dotyczące finansów publicznych mają umocowanie w ustawie zasadniczej, ustawie o finan-

sach publicznych, ustawie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych i wielu innych przepisach dotyczących bezpieczeństwa finansowego państwa. Jednakże już w pierwszym roku członkostwa w Unii Europejskiej pojawiły się poważne trudności w utrzymaniu na poziomie referencyjnym (3% PKB) strukturalnego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych (*general government*).

Konstatacja faktu, że czynnikiem sprawczym są transfery składki emerytalnej do otwartych funduszy emerytalnych, oraz negatywne stanowisko Eurostatu wobec wniosku Polski o zaliczenie aktywów OFE do sektora finansów publicznych [Eurostat 2004a, 2004b] stały się przesłanką decyzji o obniżeniu (od 2011 r.) partycypacji tych funduszy w składce emerytalnej¹. W czerwcu 2013 r. ukazał się rządowy raport z przeglądu systemu emerytalnego, zawierający rekomendacje gruntownej reformy kapitałowego filara systemu emerytalnego, a już 6 grudnia Sejm Rzeczypospolitej Polskiej przyjął ustawę o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych [Ustawa z dnia 6 grudnia 2013 r...].

W niniejszym opracowaniu podjęto się weryfikacji następującej hipotezy badawczej: „Umorzenie nabytych przez Ministra Finansów papierów skarbowych przekazanych przez OFE do ZUS zmniejszy potrzeby pożyczkowe budżetu państwa w stopniu wystarczającym do osiągnięcia celu budżetowego do 2015 r. Jednakże trwała poprawa równowagi sektora *general government* wymaga dalszych reform w celu ograniczenia deficytu Funduszu Ubezpieczeń Społecznych”.

W badaniach zastosowano metodę krytycznej analizy dokumentów Ministerstwa Finansów, Głównego Urzędu Statystycznego, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Eurostatu i Sekretariatu OECD dotyczących reformy systemu ubezpieczeń społecznych.

2. Przesłanki prywatyzacji emerytur

Polska weszła w okres transformacji realnego socjalizmu w gospodarkę rynkową obciążona długiem przekraczającym ówczesne możliwości spłaty zobowiązań. Międzynarodowy Fundusz Walutowy wraz z Bankiem Światowym [World Bank 1996, 1997] uzależniły swoje poparcie w negocjacjach z Klubem Paryskim i Klubem Londyńskim od akceptacji tzw. konsensusu waszyngtoń-

¹ Na mocy Ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych (Dz.U. nr 75, poz. 398) składka emerytalna przekazywana przez ZUS do OFE została od maja tego roku do końca 2012 r. zmniejszona z 7,3% do 2,3%. Była to redukcja przejściowa, gdyż zgodnie z tą ustawą udział OFE w składce emerytalnej w 2013 r. wyniósł 2,8% i miał zwiększyć się do 3,1% w 2014 r., a do 3,3% w latach 2015–2016 i osiągnąć wielkość docelową – 3,5% – w 2017 r.

skiego. Pod tą nazwą kryje się zbiór wytycznych nakazujących zadłużonym krajom wzmocnienie dyscypliny budżetowej, wycofanie państwa z gospodarki, ograniczenie do minimum transferów społecznych [Williamson 2004, s. 2–3]. Krajom z grupy gospodarek wschodzących (*emerging markets*), gdzie jeszcze nie występuje zjawisko hipertrofii aktywów finansowych – charakterystyczne dla dojrzałych rynków, zalecano prywatyzację emerytur [Lund i in. 2013, Atsmon i in. 2012]. Z dzisiejszej perspektywy doktryna neoliberalna² „okazała się bardzo skutecznym, obudowanym wzniosłymi hasłami o wolności i przedsiębiorczości, sposobem na przesunięcie dochodu i majątku od licznej grupy słabych na rzecz nielicznej grupy silnych, zarówno w obrębie społeczeństw pojedynczych krajów, jak i pomiędzy krajami” [Oręziak 2014, s. 41–42].

W drugiej połowie lat 90. XX w. polska gospodarka wyszła z zapaści wywołanej szokową terapią antyinflacyjną oraz pojawiły się efekty reform strukturalnych i podatkowych [Kowalik 2009, s. 25–78; Baszyński i in. 2013, s. 230–236], lecz nadal deficyt sektora *general government* był wyższy o ok. 2 pkt proc. od poziomu referencyjnego [GUS 2013b]. Nie przeszkodziło to w „podłączeniu prywatnych towarzystw zarządzających otwartymi funduszami emerytalnymi do budżetu państwa” [Lisowski 2013]. Pomoc techniczną oraz środki na sfinansowanie kampanii promującej OFE zapewniła United States Agency for International Development [USAID 1998]. Oficjalnie głównym argumentem przemawiającym za odejściem od modelu zdefiniowanego świadczenia (*pay-as-you-go*) i wdrożeniem modelu zdefiniowanej składki oraz utworzeniem w polskim systemie emerytalnym filaru kapitałowego była pogarszająca się struktura demograficzna [UNFE 2000, s. 90], a w rzeczywistości „(...) utworzenie OFE jako dodatku do systemu NDC (*Non-Financial Defined Contribution*) miało na celu tylko i wyłącznie dywersyfikację ryzyk inwestycyjnych, nie zaś generowanie dodatkowych funduszy, które mogłyby być użyte do niwelowania skutków starzenia się społeczeństwa” [Bezpieczeństwo... 2013].

Łącznie w latach 1999–2013 OFE przejęły 195 mld zł składek emerytalnych i ponad 50 mld zł odsetek od dłużnych papierów skarbowych. W opinii prawników „przekazanie części składki do otwartych funduszy emerytalnych to nic innego, jak wykorzystanie infrastruktury i potencjału podmiotów prywatnych do pomnażania środków przeznaczonych na wypłatę emerytur” [Uzasadnienie... 2013]. Natomiast z ekonomicznego punktu widzenia aktywa OFE nie mogą być utożsamiane z kapitałem inwestycyjnym, bo „takiego waloru nie posiadają oszczędności gromadzone na skutek zaciągania długu” [Uzasadnienie... 2013]. Z perspektywy teorii ubez-

² Krytyczny stosunek do neoliberalizmu ma obecnie wielu wybitnych ekonomistów, m.in.: N. Chomsky [1999], T.A. Harvey [2007], K.E. Stiglitz [2010], A. Åslund [2010], S. Claessens, M.A. Kose, M.E. Terrones [2010], G.W. Kołodko [1993, 2011], P.H. Dembinski [2012], J. Ricards [2012], P. Krugman [2013].

pieczeń (zob. [Kowalewski 2002, s. 95]) narażenie przyszłych emerytów na ryzyko spekulatywne było poważnym błędem metodologicznym. Emerytura nie powinna być dochodem rentierskim, a taki właśnie charakter ma świadczenie w systemie zdefiniowanej składki, niezależnie od tego, czy pochodzi z filaru repartycyjnego (zreformowanego ZUS), czy z otwartych funduszy emerytalnych. Funkcją emerytury jest bowiem „ochrona ryzyka dożycia wieku emerytalnego człowieka, który czerpie środki utrzymania z zatrudnienia lub innej działalności i dla którego zaprzestanie zatrudnienia (działalności) ze względu na wiek oznacza brak dochodu z pracy, także dochodu odłożonego (zaoszczędzonego, kapitalizowanego), bo kalkulacja płacy (przychodu) opiera się na założeniu, że okres starości zostanie objęty jakąś formą zabezpieczenia społecznego” [Jończyk 2001, s. 14].

Zmieniając w Polsce model ochrony ryzyka dożycia wieku emerytalnego, w szczególności tworząc OFE, *de facto* podporządkowano interes publiczny interesom inwestorów giełdowych i transnarodowych korporacji [Szumlicz 2002]. Ubytek składki w systemie repartycyjnym miały – z założenia – wyrównywać dochody z prywatyzacji spółek z udziałem Skarbu Państwa, OFE przyspieszyły więc tempo przekształceń własnościowych i przyczyniły się do wzrostu liczby debiutów giełdowych³. Udział tych funduszy w kapitalizacji rynku akcji – od początku znaczący (5% w 2000 r.) – urósł w lutym 2014 r. do 18%, w segmencie *free float* sięgał 40%. Inwestycje OFE poprzez wpływ na indeksy giełdowe pośrednio przyczyniły się do powstania i rozwoju rynku terminowego. Ponadto „(...) wejście funduszy emerytalnych na rynek kapitałowy spowodowało wzrost konkurencji w systemie finansowym. Pojawienie się nowego źródła finansowania zmusiło innych uczestników do obniżki kosztów i oferowania szerszego zakresu usług. OFE wymusiły także spadek opłat pobieranych przez biura maklerskie, na czym skorzystali wszyscy klienci giełdy” [Bezpieczeństwo... 2013].

Środowiska zafascynowane odrodzonym rynkiem kapitałowym traktowały składkę emerytalną jako „prawdziwe paliwo giełdowe” [Kurasz 2013], zapominając o tym, że paliwo daje energię, ale samo znika. Siła nabywcza jednostki rozrachunkowej – po wyeliminowaniu wpływu inflacji (158,2%) oraz wzrostu wynagrodzeń (138,2%) – stanowiła (przeciętnie) równowartość 16,87 zł (nominalnie 36,88 zł); w ujęciu realnym średnia roczna stopa zwrotu z inwestycji OFE wyniosła zaledwie 1,2%. Po czternastu latach oszczędzania kapitał członka OFE w wieku 51 lat nie przekraczał (średnio) 31 tys. zł. W lutym 2014 r. przeciętna okresowa emerytura (brutto) wyniosła ok. 90 zł i była o 10 zł niższa od przeciętnej

³ „Alternatywą mogłoby być np. zwiększenie inwestycji infrastrukturalnych, zwiększenie nakładów na badania naukowe czy też zmniejszenie długu publicznego. Podobnie środki uzyskane z cięcia wydatków nierozwojowych mogłyby być przeznaczone na sfinansowanie składki do OFE, ale mogłyby także sfinansować wyżej wymienione prorozwojowe cele lub obniżenie podatków” [Bezpieczeństwo... 2013].

miesięcznej składki [KNF 2013]. W tym czasie średnia emerytura z ZUS kształtowała się na poziomie 2000 zł; minimalna – przekraczała 831 zł. Teza, jakoby OFE stanowiły równorzędny – wobec ZUS – filar ubezpieczeń emerytalnych, jest w świetle przywołanych danych fałszywa.

3. Reforma OFE jako element konsolidacji finansów publicznych

Zmiana modelu zaopatrzenia emerytalnego w Polsce była adresowana głównie do pokolenia trzydziestolatków, lecz sukces marketingowy kampanii reklamowej przerósł oczekiwania. W maju 1999 r. do OFE przystąpiło 16 mln członków, w tym dobrowolnie ok. 2–2,5 mln więcej, niż wstępnie oszacowano. Wraz ze wzrostem płac i wchodzeniem kolejnych roczników osób urodzonych po 31 grudnia 1968 r. na rynek pracy rosły transfery na rzecz OFE, a w ślad za nimi potrzeby pożyczkowe państwa. Wbrew założeniom dochody z prywatyzacji nie wystarczały bowiem na refundację ubytku składki emerytalnej w filarze repartycyjnym⁴; niedobór pokrywano wpływami z emisji skarbowych papierów dłużnych.

Dług Skarbu Państwa zwiększył się z 263,5 mld zł (stan na 31.12.1999) do 838,0 mld zł (stan na 30.09.2013), z czego 307 mld zł, tj. 53,4% przyrostu zadłużenia, wygenerowały OFE. Koszty obsługi tego zadłużenia wyniosły łącznie 440 mld zł. Dążąc do zmniejszenia obciążeń budżetu państwa, zadania administracji rządowej coraz liczniej przekazywano w gestię samorządów terytorialnych, bez zapewnienia adekwatnych źródeł finansowania. W rezultacie od grudnia 1999 r. do września 2013 r. zadłużenie sektora samorządowego (po konsolidacji) zwiększyło się z 6,2 mld zł do 66,7 mld zł (prawie 11 razy). Szczegółowe dane zawiera tabela 1.

W maju 2009 r. Rada Ecofin stwierdziła występowanie w Polsce nadmiernego deficytu⁵, zaś w lipcu tegoż roku została wdrożona wobec naszego kraju procedura

⁴ W latach 1999–2013 dochody z prywatyzacji wyniosły ok. 157 mld zł, z tej kwoty na refundację składek przekazanych przez ZUS do OFE przeznaczono ponad 100 mld zł. W ujęciu względnym w latach 1999–2012 udział przychodów z prywatyzacji w relacji do PKB z 2012 r. wyniósł 5,26%, a składka do OFE w relacji do PKB z tego samego roku 11,59%. Do kosztów ubytku składki należy dodać koszt obsługi długu wynikającego z finansowania ubytku składki, stanowiący ok. 6,8% PKB [Bezpieczeństwo... 2013].

⁵ Polska, podobnie jak wszystkie kraje członkowskie Unii Europejskiej, zobowiązała się do unikania nadmiernego deficytu budżetowego (art. 126 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE 30.03.2010), informowania Komisji Europejskiej o bieżącym i prognozowanym stanie finansów oraz – w przypadku przekroczenia referencyjnego poziomu wskaźników konwergencji fiskalnej – podjęcia działań naprawczych. Sposób i zakres notyfikacji fiskalnej regulują: Rozporządzenie Rady (WE) nr 479/2009 z dnia 25 maja 2009 r. o stosowaniu Protokołu w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu (Excessive Debt Procedure – EDP) oraz Rozporządzenie

nadmiernego deficytu⁶. W odpowiedzi na to wyzwanie gabinet Donalda Tuska podjął szereg działań naprawczych⁷, lecz przyniosły one rezultaty mniejsze od oczekiwanych (zob. tabela 2). W 2013 r. relacja deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych nadal była za wysoka, do czego – obok ogromnych obciążeń dotacjami dla ZUS i refundacją składek przekazanych do OFE – przyczyniło się również spowolnienie wzrostu gospodarczego, a w konsekwencji mniejsze od planowanych wpływy podatkowe [Eurostat 2014; „Program konwergencji” 2013].

Tabela 1. Dług publiczny i koszty jego obsługi

Rok	Państwowy dług publiczny		Dług sektora <i>general government</i>		Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa	
	w mld zł	w % PKB	w mld zł	w % PKB	w mld zł	w % PKB
2001	311,6	43,2	302,1	41,9	20,9	2,9
2002	354,7	47,2	321,3	41,6	24,2	3,1
2003	420,0	51,6	369,7	45,4	24,1	3,0
2004	444,1	50,2	423,2	47,8	22,7	2,6
2005	467,7	47,7	461,1	49,8	25,0	2,5
2006	505,0	47,7	505,2	47,8	27,8	2,6
2007	543,6	47,0	545,4	47,1	28,1	2,4
2008	593,6	47,4	596,9	47,7	25,1	2,0
2009	669,9	49,9	684,1	50,9	32,2	2,4
2010	747,9	52,8	776,8	54,9	34,1	2,4
2011	815,3	53,5	859,0	56,3	36,0	2,4
2012	840,5	52,7	886,9	55,6	42,1	2,6
2013	899,5	54,8	952,1	58,0	42,7	2,6
2014	810,9	47,1	859,5	49,9	36,2	2,1
2015	875,5	47,8	934,9	51,1	35,4–37,0	1,9–2,0
2016	920,9	47,1	993,9	50,8	37,9–39,5	1,9–2,0
2017	964,9	46,2	1 046,6	50,1	41,2–43,0	2,0–2,1

Uwaga: dane za lata 2001–2012 – wykonanie, lata 2013–2017 – prognoza; koszty obsługi długu Skarbu Państwa w ujęciu kasowym.

Źródło: opracowanie własne na podstawie [„Strategia zarządzania długiem...” 2002, s. 32; 2003, s. 31; 2004, s. 29; 2005, s. 29; 2006, s. 33; 2007, s. 29; 2010, s. 4; 2011, s. 4; 2012, s. 4; 2013, s. 4].

Rady (UE) nr 1177/2011 z dnia 8 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu.

⁶ Zalecenia oraz opinie Rady na temat programu konwergencji na lata 2012–2015 są dostępne pod adresem: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:219:0065:0068:PL:PDF>.

⁷ Chodzi tu m.in. o „Wieloletni plan finansowy państwa 2010–2013” [2010], „Plan rozwoju i konsolidacji finansów” [2010], „Program konwergencji” [2010–2013].

Tabela 2. Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych

Rok	Sektor <i>general government</i>		Podsektor rządowy (szczebel centralny)		Podsektor samorządowy (szczebel lokalny)		Podsektor funduszy ubezpieczeń społecznych	
	w mln zł	w % PKB	w mln zł	w % PKB	w mln zł	w % PKB	w mln zł	w % PKB
1999	-15 386	-2,3	-9 548	-1,4	-5 844	-0,9	6	0,0
2000	-22 541	-3,0	-12 699	-1,7	-3 061	-0,4	-6 781	-0,9
2001	-41 095	-5,3	-34 827	-4,5	-3 612	-0,5	-2 656	-0,3
2002	-40 317	-5,0	-34 186	-4,2	-3 265	-0,4	-2 866	-0,4
2003	-52 212	-6,2	-46 569	-5,5	-3 229	-0,4	-2 414	-0,3
2004	-49 773	-5,4	-48 282	-5,2	865	0,1	-2 356	-0,3
2005	-40 057	-4,1	-40 949	-4,2	-1 332	-0,1	2 224	0,2
2006	-38 476	-3,6	-43 200	-4,1	-2 662	-0,3	7 386	0,7
2007	-22 112	-1,9	-35 294	-3,0	510	0,0	12 672	1,1
2008	-46 950	-3,7	-49 831	-3,9	-2 364	-0,2	5 245	0,4
2009	-100 403	-7,5	-73 535	-5,5	-14 740	-1,1	-12 128	-0,9
2010	-111 784	-7,9	-91 002	-6,4	-17 703	-1,2	-3 079	-0,2
2011	-76 373	-5,0	-63 747	-4,2	-11 278	-0,7	-1 348	-0,1
2012	-62 439	-3,9	-61 772	-3,9	-4 127	-0,3	3 460	0,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie [GUS 2013b].

Rząd – starając się zapobiegać ewentualnym sankcjom Komisji Europejskiej za naruszenie dyscypliny fiskalnej⁸ oraz przyszłym zagrożeniom⁹ – nadał przyspieszony tryb pracom nad nowelizacją systemu ubezpieczeń pracowniczych. Przyjęta 6 grudnia 2013 r. ustawa nakazała m.in. przekazanie 51,5% aktywów OFE do ZUS oraz wprowadziła zakaz inwestowania składki emerytalnej w dłużne papiery skarbowe. Wojciech Kowalczyk, podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów, w jednym ze swoich wywiadów przyznał bowiem, że latach 2011–2013 OFE kupowały nowe obligacje skarbowe jedynie po to, aby zrolować wykupywane stare obligacje [Agencje... 2014].

⁸ Sankcje wobec państw strefy euro przyjmują formę nieoprocentowanego depozytu w UE, którego kwota składa się ze składnika stałego (0,2% PKB) i zmiennego (1/10 różnicy między deficytem wyrażonym jako procent PKB w roku, w którym deficyt został uznany za nadmierny, a wartością bazową). Jeżeli w ciągu dwóch kolejnych lat nadmierny deficyt nie zostanie skorygowany, depozyt wzrasta (do 0,5% PKB) i jest z zasady przekształcony w karę. Z mocy art. 139 ustęp 2 lit. b) TFUE (dawny art. 122 TWE) kraje spoza strefy euro nie podlegają tym sankcjom; kara polega na zablokowaniu dostępu do środków Funduszu Spójności.

⁹ Z prognoz ekspertów Ministerstwa Finansów wynikało, że skumulowany koszt utrzymania OFE stanowiłyby w 2060 r. równowartość 93,8–114,2% polskiego PKB [Kempa 2010].

Wartość nominalna przekazanych 3 lutego 2014 r. aktywów OFE wyniosła 146,0 mld zł, z czego 130,2 mld zł stanowiły skarbowe papiery wartościowe, 15,6 mld zł obligacje Banku Gospodarstwa Krajowego, a resztę inne papiery wartościowe gwarantowane przez Skarb Państwa (252 mln zł) i gotówka (1 862 mln zł)¹⁰. Umorzenie nabytych przez Ministra Finansów od ZUS skarbowych papierów wartościowych skutkować będzie jednorazowo spadkiem nominalnej kwoty długu sektora *general government* o 145,8 mld zł (o ok. 8,5% PKB) i mniejszy w 2014 r. potrzeby pożyczkowe państwa o ok. 16,5 mld zł. Przy założeniu, że połowa członków zrezygnuje z uczestnictwa w OFE, Ministerstwo Finansów, uwzględniając wpływ mechanizmu dobrowolności oraz „suwaka bezpieczeństwa”, prognozuje obniżenie długu sektora instytucji rządowych i samorządowych o ponad 9% PKB [Komunikat... 2014]. Powinno to zahamować tempo wzrostu kosztów obsługi długu w perspektywie 2017 r.

4. Obciążenia budżetu państwa dotacjami do FUS

Reformę pracowniczych ubezpieczeń społecznych zainicjowano w czasie, gdy nie uporano się jeszcze ze skutkami likwidacji (netto) 2,5 mln miejsc pracy, a w wiek produkcyjny wchodził wyżej demograficzny z lat 80. XX w. [Kabaj 2003, s. 60]. Przeprowadzony w 2011 r. Narodowy Spis Powszechny ujawnił, że z ok. 25 mln osób w wieku produkcyjnym 10 mln to ludzie wykluczeni z rynku pracy [GUS 2012]. Wcześniejsza emerytura lub renta stała się dla wielu z nich alternatywą bezrobocia. Pogorszenie relacji liczby ubezpieczonych do liczby emerytów i rencistów (tabela 3) było jednym z koronnych argumentów zwolenników prywatyzacji emerytur.

Tabela 3. Liczba emerytów i rencistów oraz liczba ubezpieczonych w ZUS (w tys. osób)

Wyszczególnienie	1970	1980	1990	2000	2005	2010	2011	2012	2013
Emeryci i renciści	2346	4094	5598	7217	7184	7491	7414	7351	7271
Ubezpieczeni	11 069	14 029	14 124	13 060	13 131	15 742	15 853	15 921	14 564

Źródło: opracowanie własne na podstawie [GUS 1998, s. XXXVIII–XXXIX; ZUS 2005, 2008, 2013].

W latach 1999–2013 dotacje dla ZUS wyniosły łącznie 583,3 mld zł, z czego 387,4 mld zł stanowiły dotacje na wyrównanie deficytu FUS (wraz ze środkami na świadczenia bezpośrednio finansowane z budżetu państwa). Do końca 2014 r. obciążenia budżetu państwa dotacjami do pracowniczych ubezpieczeń społecz-

¹⁰ Po tej operacji wartość aktywów OFE obniżyła się z 298,1 mld zł w styczniu 2014 r. do 152,9 mld zł na koniec lutego 2014 r. [KNF 2014].

nych (wliczając w to refundację składek przekazanych do OFE) wzrosną do 621,9 mld zł (tabela 4). Jest to skutek niedostatecznej podaży nowych miejsc pracy [GUS 2014] oraz wysokiego, sięgającego 25% PKB (380 mld zł w 2012 r.) udziału szarej strefy w polskiej gospodarce [Schneider 2013]. Bezrobotni, emigranci oraz osoby uzyskujące dochody z nielegalnej działalności nie płacą ani składek na ubezpieczenia społeczne, ani podatków. Występują także inne, systemowe uwarunkowania deficytu FUS.

Tabela 4. Przychody, wydatki i wynik finansowy Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (w tys. zł)

Rok	Przychody			Wydatki		Wynik
	ogółem	w tym dotacje z budżetu państwa	w tym refundacja składek dla OFE	ogółem	w tym transfery na rzecz ludności	
1999	83 891 815	5 786 998	3 962 672	95 639 405	77 718 801	-11 747 590
2000	84 875 551	5 412 567	10 331 371	87 427 869	81 777 202	-2 552 318
2001	94 700 479	12 504 025	8 652 944	99 481 075	92 108 167	-4 780 596
2002	99 013 167	17 497 532	9 490 364	102 776 062	95 417 545	-3 762 895
2003	101 372 909	18 397 328	9 867 983	104 392 985	100 074 932	-3 020 076
2004	109 842 026	12 346 272	10 612 950	108 657 726	104 380 964	1 184 300
2005	112 592 190	20 112 107	12 575 416	111 169 442	107 397 599	1 422 748
2006	123 900 568	24 483 424	14 920 385	119 762 998	115 908 467	4 137 570
2007	129 721 007	23 892 986	16 219 292	123 755 016	118 013 249	5 965 991
2008	137 329 987	33 229 968	19 911 481	136 133 380	132 180 820	1 196 607
2009	141 014 042	30 503 283	21 085 991	153 358 655	147 896 405	-12 344 613
2010	167 480 798	38 111 650	22 347 174	170 844 746	156 898 731	-3 363 948
2011	162 885 067	37 134 406	15 430 800	167 587 182	163 368 880	-4 702 115
2012	174 475 850	40 519 301	9 199 162	176 633 387	171 750 076	-2 157 537
2013	180 859 063	37 113 910	11 314 742	184 877 228	180 779 340	-4 018 165
Razem	1 903 954 519	387 408 550	195 922 727	2 137 356 284	2 035 838 520	-45 124 316
2014	188 277 449	30 362 793	8 198 142	194 859 128	190 167 342	-6 581 679

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania ustawy budżetowej (1999–2012); załącznika do ustawy budżetowej na 2013 r. (część A, s. 14/11-14-13), załącznika 13, tabl. 28 do ustawy budżetowej na 2014 r., Ministerstwo Finansów, Finanse Publiczne, budżet państwa, <http://www.mf.gov.pl>, dostęp: 10.03.2014.

Inwestorów zagranicznych przyciągają niskie – jak na standardy Unii Europejskiej – koszty pracy (ok. 7 euro/h wobec ponad 28 euro/h) [GUS 2013a, tablica 8, s. 87]. Polskie produkty cechuje z reguły mała wartość dodana, tania

Tabela 5. Średnia podstawa wymiaru składki na FUS w relacji do kwoty bazowej oraz udział dotacji w przychodach FUS i obciążenia dochodów budżetu państwa z tego tytułu

Rok	Rzeczywista średnia podstawa wymiaru składki (w % kwoty bazowej)	Ubytek składki z tytułu zaniżenia podstawy wymiaru (w mld zł)	Relacja dotacji z budżetu państwa do przychodów FUS (w %)			Udział dotacji dla FUS w relacji do dochodów budżetu państwa (w %)
			dotacje dla FUS/ przychody FUS	dotacja celowa/ przychody FUS	dotacja na refundację składki dla OFE/ przychody FUS	
1999	100,0	-2,1	6,9	4,7	11,6	7,7
2000	95,7	-3,4	6,4	12,2	18,5	11,6
2001	94,0	-23,3	13,2	9,1	22,3	15,1
2002	71,5	-41,5	17,7	9,6	27,3	18,8
2003	60,1	-40,8	18,1	9,7	27,9	18,6
2004	62,9	-45,5	11,2	9,7	20,9	14,7
2005	64,5	-44,0	17,9	11,2	29,0	18,2
2006	68,6	-47,9	19,8	12,0	31,8	19,9
2007	68,8	-39,0	18,4	12,5	30,9	17,0
2008	76,0	-42,6	24,2	14,5	38,7	21,0
2009	75,1	-58,5	21,6	15,0	36,6	18,9
2010	70,1	-64,0	22,8	13,3	36,1	24,3
2011	68,6	-74,2	22,8	9,5	32,3	18,9
2012	66,1	-104,2	23,2	5,3	28,5	17,3
2013	61,4	-29,7	20,5	6,3	26,8	20,9
Razem	x	-660,6	x	x	x	x
2014	59,2	-118,7	16,1	4,4	20,5	13,9

Źródło: obliczenia własne na podstawie źródeł wymienionych pod tabelami 2 i 3 oraz [GUS 1999–2014]; http://www.stat.gov.pl/gus/5840_4136_PLK_HTML.htm, dostęp: 19.03.2014, Serwis ZUS – baza wiedzy, <http://www.zus.pl/default.asp?p=2&id=1319>, dostęp: 19.03.2014.

robocizna decyduje więc o pozycji rynkowej i sile konkurencyjnej producentów. Pod naciskiem lobby pracodawców „ukształtowano w Polsce swoistą psychozę kosztów pracy i negatywną – czasami aż do bólu nonsensowną – propagandę przeciw ważnym, a nieuniknionym elementom tych kosztów” [Żyżyński 2013, s. 54]. Przedsiębiorcy chętnie korzystają z tzw. elastycznych form zatrudnienia, ponieważ korzystniej jest ukryć część kosztów wynagrodzenia i (ewentualnie) zapłacić od nich 19% podatku CIT¹¹, niż obciążać się odpisami na FUS i inne

¹¹ Pierwotnie stawka CIT wynosiła 40%; od 1997 r., gdy zlikwidowano lub postawiono w stan upadłości 2/3 prywatyzowanych przedsiębiorstw, zaczęto sukcesywnie obniżać stawkę tego

fundusze celowe. Właściciele i pracowników ok. 4 mln małych (często rodzinnych) firm z reguły stać jedynie na opłacanie minimalnej składki na ubezpieczenia społeczne, część z nich na podstawie art. 18a.1 ustawy systemowej [Ustawa z dnia 13 października 1998 r... 1998] przez dwa lata korzysta z prawa do obniżenia o połowę podstawy wymiaru (30% zamiast 60% kwoty bazowej).

Tabela 6. Zagregowane przychody, wydatki i wynik subfunduszy FUS w latach 1999–2014 (w mln zł)

Subfundusz	Wpływy		Wydatki			Wynik
	ogółem	w tym składki	ogółem	w tym transfery na rzecz ludności		
				świadczenie główne	dodatki i zasiłki	
Ogółem	1 619 646	1 374 471	2 034 460	1 775 789	128 427	-414 816
Emerytalny	971 613	727 318	1 227 274	1 096 347	682	-255 662
Rentowy	459 704	459 010	609 511	514 371	95 140	-149 807
Chorobowy	116 612	116 535	124 442	105 103	19 339	-7830
Wypadkowy	71 717	71 608	73 233	59 968	13 266	-1517

Źródło: jak w tabeli 4.

Z tabeli 5 wynika, że przychody FUS byłyby wyższe o 660 mld zł¹², gdyby przeciętna podstawy wymiaru składki była równa kwocie bazowej (składka byłaby wówczas odprowadzana od faktycznych zarobków). Przy tej samej skali transferów na rzecz ludności w latach 1999–2014 zamiast zwiększającego dług publiczny deficytu (tabela 6) FUS wygenerowałyby nadwyżkę rzędu 250 mld zł.

5. Podsumowanie

Przyrost długu publicznego i wysokie koszty jego obsługi to następstwo źle przygotowanej i źle przeprowadzonej reformy systemu ubezpieczeń społecznych. Ulegając naciskom MFW i Banku Światowego, zapomniano o zobowiązaniach Rzeczypospolitej Polskiej do zabezpieczenia społecznego [Auleytner 2002, s. 306–316]. Wbrew zapowiedziom system zdefiniowanej składki nie zapewni

podatku. Od 2004 r. stawka ta wynosi 19% (w strefie euro 30–35%); stosowane są liczne ulgi i zwolnienia z tego podatku. www.europa.eu, dostęp: 12.06.2013.

¹² Szacunek ten nie uwzględnia skutków obniżenia składki rentowej (ubytek 50 mld zł), uwzględnia natomiast ubytek 65 mld zł z tytułu ograniczenia do 250% kwoty bazowej poboru składki emerytalno-rentowej.

zbilansowania funduszu emerytalnego, zaś obniżenie świadczeń stanowi ogromne zagrożenie na przyszłość [Łaski 2003, s. 84]. Państwo nie może być silne ani nie może być silna gospodarka, gdy miliony doprowadzane są do nędzy. Trzeba ludziom dać gwarancje, jakie daje system o zdefiniowanym świadczeniu, te świadczenia muszą być na poziomie zapewniającym godne życie na emeryturze.

Proces naprawczy finansów publicznych napotyka w Polsce na opór środowisk biznesowych i jest niezrozumiały dla znacznej części społeczeństwa. Jednakże przejście portfela obligacyjnego OFE – *ceteris paribus* – pozwoli na jednorazową redukcję kosztów obsługi zadłużenia w stopniu wystarczającym do realizacji celu budżetowego do końca 2015 r. Trwała poprawa równowagi finansowej FUS i całego sektora *general government* wymaga podjęcia w trybie pilnym działań zwiększających przypis składki i wydajność źródeł fiskalnych. Tzw. stabilizacyjna reguła wydatkowa osłabiająca popyt krajowy prowadzi do deflacji i może wywołać skutek odwrotny do zamierzonego.

Literatura

- Agencje ratingowe mogą przychylniej spojrzeć na Polskę* [2014], „Dziennik Gazeta Prawna”, 14.02.2014.
- Åslund A. [2010], *Jak budowano kapitalizm. Transformacja Europy Środkowej i Wschodniej, Rosji i Azji Środkowej*, Książka i Wiedza, Warszawa.
- Atsmon Y., Child P., Dobbs R., Narasimhan L. [2012], *Winning the \$30 Trillion Decathlon: Going for Gold in Emerging Markets*, „McKinsey Quarterly”, August, http://www.mckinsey.com/insights/strategy/winning_the_30_trillion_decathlon_going_for_gold_in_emerging_markets.
- Auleytner J. [2002], *Polityka społeczna, czyli ujarzianie chaosu socjalnego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP, Warszawa.
- Baszyński A., Jarmołowicz W., Piątek D., Szarzec K. [2013], *Przebieg i rezultaty transformacji gospodarczej w wybranych krajach europejskich* [w:] *Ekonomia. Teoria, historia, praktyka*, red. I. Bludnik, M. Ratajczak, J. Wallusch, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań.
- Bezpieczeństwo dzięki zrównoważeniu. Przegląd funkcjonowania systemu emerytalnego wynikający z art. 32 ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2011 r. nr 75, poz. 398, z późn. zm.)* [2013], Warszawa.
- Chomsky N. [1999], *Profit Over People: Neoliberalism and Global Order*, Seven Stories Press, New York–Toronto–London.
- Claessens S., Kose M.A., Terrones M. E. [2010], *The Global Financial Crisis: How Similar? How Different? How Costly?*, „Journal of Asian Economics”, vol. 21, nr 3, <http://dx.doi.org/10.1016/j.asieco.2010.02.002>.
- Dembinski P.H. [2012], *Finanse po zawale. Od euforii finansowej do gospodarczego ładu*, Studio Emka, Warszawa.

- Eurostat [2004a], *Classification of Funded Pension Schemes and Impact on Government Finance*, Luxembourg, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-BE-04-002/EN/KS-BE-04-002-EN.PDF2004, dostęp: 10.03.2014.
- Eurostat [2004b], *Informacja Nr 30/2004 z dnia 2 marca 2004 r. dotycząca klasyfikacji kapitałowych systemów emerytalnych, w przypadku których rząd jest zaangażowany albo jako zarządzający przepływem składek i świadczeń emerytalnych, albo jako gwarant ryzyka związanego z zapewnieniem wypłat emerytur*, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-BE-04-002/EN/KS-BE-04-002-EN.PDF, dostęp: 10.03.2014.
- Eurostat [2014], *Revenue and Expenditure of General Government. Excessive Deficit Procedure (Based on Esa 1995) Poland*, table 26A, http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/gen_gov_data/documents/2013/autumn2013_country_en.pdf, dostęp: 11.03.2014.
- GUS [1998], *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 1998*, Warszawa.
- GUS [2012], *Raport z wyników. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*, Warszawa.
- GUS [2013a], *Koszty pracy w gospodarce narodowej w 2012 r.*, Warszawa.
- GUS [2013b], *Roczne wskaźniki makroekonomiczne. Deficyt/nadwyżka długu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Aktualizacja 22.10.2013*, http://www.stat.gov.pl/gus/wskaźniki_makroekon_PLK_HTML.htm, dostęp: 22.03.2014.
- GUS [2014], *Monitoring rynku pracy. Popyt na pracę w IV kwartale 2013 r.*, materiał na konferencję prasową w dniu 25 marca 2014 r.
- Harvey T.A. [2007], *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford University Press, Oxford–New York.
- Jończyk J. [2001], *Prawo zabezpieczenia społecznego. Ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, bezrobocie i pomoc społeczna. Podręcznik*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków.
- Kabaj M. [2003], *Dezaktywizacja Polski. Wielkie marnotrawstwo [w:] Polska po przejściach. Barometr społeczno-ekonomiczny 2001–2003*, red. M. Deniszczuk, J. Supińska, Stowarzyszenie Studiów i Inicjatyw Społecznych, Warszawa.
- Kempa M. [2010], *Wpływ OFE na saldo Funduszu Emerytalnego*, MF Working Paper Series Nr 07-2010, Warszawa.
- KNF [2013], *Rynek OFE*, http://www.knf.gov.pl/opracowania/rynek_emerytalny/dane_o_ryнку/rynek_ofe/Dane_kwartalne/dane_kwartalne_ofe.html, dostęp: 12.03.2014.
- KNF [2014], *Rynek emerytalny. Dane miesięczne*, <http://www.knf.gov.pl>, dostęp: 14.04.2014.
- Kołodko G.W. [1993], *Kwadratura pięciokąta. Od załamania gospodarczego do trwałego wzrostu*, Poltext, Warszawa.
- Kołodko G.W. [2011], *Wędrujący świat*, Prószyński i S-ka, Warszawa.
- Komunikat w sprawie przekazania części aktywów OFE do ZUS* [2014], Ministerstwo Finansów, <http://www.finanse.mf.gov.pl/documents/766655/7498822/Komunikat+w+sprawie+przekazania+cz%C4%99%C5%9Bci+aktyw%C3%B3w+OFE+do+ZUS.pdf>, dostęp: 17.03.2014.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483.
- Kowalewski E. [2002], *Prawo ubezpieczeń gospodarczych*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Toruń.

- Kowalik T. [2009], *www.polskatransformacja.pl*, Warszawskie Wydawnictwo Literackie Muza, Warszawa.
- Krugman P. [2013], *Zakończcie ten kryzys*, Wydawnictwo Helion, Gliwice.
- Kurasz J. [2013], *List otwarty w obronie rynku kapitałowego*, <http://www.parkiet.com/artykul/32,1317535.html>, dostęp: 24.04.2013.
- Lisowski A. [2013], *Emerytalna hybryda*, „Rzeczpospolita”, 8.05.2013.
- Lund S. i in. [2013], *Financial Globalization: Retreat or Reset?*, report, McKinsey Global Institute, http://www.mckinsey.com/insights/global_capital_markets/financial_globalization, dostęp: 12.04.2013.
- Łaski K. [2003], *O nonsensach polskiej reformy emerytalnej [w:] Polska po przejściach. Barometr społeczno-ekonomiczny 2001–2003*, red. M. Deniszczyk, J. Supińska, Stowarzyszenie Studiów i Inicjatyw Społecznych, Warszawa.
- Ministerstwo Finansów, *Finanse Publiczne, budżet państwa*, <http://www.mf.gov.pl>, dostęp: 10.03.1014.
- Oręziak L. [2014], *OFE – katastrofa prywatyzacji emerytur w Polsce*, Instytut Wydawniczy Książka i Prasa, Warszawa.
- „Plan rozwoju i konsolidacji finansów” [2010], <http://grafik.rp.pl/grafika2/437956>, dostęp: 12.06.2011.
- „Program konwergencji” [2010–2013], http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/sytuacja-makroekonomiczna-i-finanse-publiczne/program-konwergencji/-/asset_publisher/QL4c/content/program-konwergencji-aktualizacja-2013, dostęp: 18.11.2013.
- Ricards J. [2012], *Wojny walutowe. Nadejście kolejnego globalnego kryzysu*, Wydawnictwo Helion, Gliwice.
- Rozporządzenie Rady (UE) nr 1177/2011 z dnia 8 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu [2011], <http://eur-lex.europa.eu/Noticedo?mode=dbl&lang=en&ihtmlang=en&lng1=en.pl>, dostęp: 20.09.2013.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 479/2009 z dnia 25 maja 2009 r. o stosowaniu Protokołu w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu (Excessive Debt Procedure – EDP) [2009], <http://eur-lex.europa.eu/Noticedo?mode=dbl&lang=en&ihtmlang=en&lng1=en.pl>, dostęp: 20.09.2013.
- Schneider F. [2013], *The Shadow Economy in Europe*, http://www.akearney.com/financial-institutions/featured-article/-/asset_publisher/j8lucAqMqEhB/content/the-shadow-economy-in-europe-2013/10192, dostęp: 6.01.2014.
- Stiglitz K.E. [2010], *Freefall. Jazda bez trzymanki*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa.
- „Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych” [2002–2013], Ministerstwo Finansów, Warszawa.
- Szumlicz T. [2002], *Ubezpieczenia emerytalne w Unii Europejskiej [w:] Ubezpieczenia w Unii Europejskiej*, red. J. Monkiewicz, Poltext, Warszawa 2002.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.U. UE z 30.03.2010.
- UNFE [2000], *Bezpieczeństwo dzięki konkurencji. Ocena realizacji reformy emerytalnej – analiza II filara*, Warszawa.
- USAID [1998], *List do Ewy Lewickiej i Cezarego Mecha*, http://www.knf.gov.pl/Images/USAID_tcm75-27206.pdf, dostęp: 23.03.2014.

- Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz.U. nr 137, poz. 887 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych, Dz.U. nr 75, poz. 398.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych, Dz.U. poz. 1717.
- Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych [2013], http://www.finanse.mf.gov.pl/documents/766655/6493957/Uzasadnienie_12_11.pdf, dostęp: 25.09.2013.
- „Wieloletni plan finansowy państwa 2010–2013” [2010], www.mf.gov.pl/documents/764034/4075744/wfpf_2010_2013.pdf.
- Williamson J.B. [2004], *A Short History of the Washington Consensus*, Barcelona.
- World Bank [1996], *Implementation Completion Report. Poland. Debt and Debt Service Reduction Loan and Related Measures to Support the Debt Reduction Program of the Republic of Poland (Loan 3804-Pol), May 31. Report No 1571*, <http://documents.worldbank.org/curated/en/1996/05/733513/poland-debt-debt-service-reduction-loan-project>, dostęp: 12.03.2013.
- World Bank [1997], *Poland Country Assistance Review*, vol. 1, *Main Report*, http://leg.worldbank.org/Data/reports/poland_car.pdf, dostęp: 12.03.2014.
- ZUS [2005–2008], *Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych*, <http://www.zus.pl/files>.
- ZUS [2013], *Kwartalna informacja o świadczeniach pieniężnych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*, <http://www.zus.pl/files/biul0412.pdf>, dostęp: 14.03.2014.
- Żyżyński J. [2013], *Suwerenność gospodarcza – mit i polityczny cel (refleksje ekonomisty)*, „Zeszyty Polityczne Prawa i Sprawiedliwości”, nr 2.

The Consequences of Pension Reform for the General Government Sector

The social security reforms implemented against the background of deep imbalances in the labour market have generated a huge public debt, whose interest burden has been absorbing a growing part of state budget revenues. To reduce these expenses, some of the government's tasks were transferred to local government. But in the absence of adequate financial resources this led to a sharp increase in debt in the local government sector. In 2009, the structural shortage of the general government budget was so large that the European Commission implemented an excessive deficit procedure against Poland, which remains in force. The reform of the open pension funds and other points of the fiscal consolidation program carry the promise that the budget target will be achieved in 2015. In the longer term, though, we should strive to increase inflows to the Social Insurance Fund instead of lowering the purchasing power of social security benefits.

Keywords: public finance, social security system, excessive deficit procedure, pension privatisation.

Krystyna Ciuman

Katedra Finansów

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Polityka podatkowa Francji – wybrane problemy

Streszczenie

W artykule przedstawiono rozważania dotyczące polityki podatkowej Francji. W szczególności ukazana została sytuacja makroekonomiczna oraz sytuacja finansów publicznych, charakterystyka dochodów podatkowych oraz problemy związane z polityką podatkową.

Słowa kluczowe: stan finansów publicznych, podatki, stawki podatków, polityka podatkowa.

1. Wprowadzenie

W trudnej sytuacji finansowej sektora publicznego, dodatkowo pogłębianej kryzysem finansowym i gospodarczym, kwestia zakresu dóbr publicznych, dochodów sektora publicznego, a zwłaszcza dochodów podatkowych oraz prowadzonej polityki podatkowej nabiera szczególnego znaczenia. Przedmiotem niniejszego artykułu są wybrane problemy polityki podatkowej Francji. W szczególności naświetlono sytuację makroekonomiczną oraz stan finansów publicznych tego kraju, kształtowanie się dochodów podatkowych, charakterystykę polityki podatkowej i związane z nią trudności.

Część empiryczną oparto na danych liczbowych publikowanych przez Eurostat. Okres badawczy obejmuje lata 2003–2012, przy czym został on podzielony na dwa podokresy, a mianowicie 2003–2007 (lata przed kryzysem) oraz 2008–2012 (lata kryzysu i wychodzenia z niego).

2. Sytuacja makroekonomiczna i finanse publiczne Francji

Francja jest krajem rozwiniętym gospodarczo (trzecim pod tym względem w Europie), a także ważnym inwestorem zagranicznym na świecie. W tabeli 1 podano wielkości charakteryzujące sytuację makroekonomiczną Francji w latach 2003–2012. W siedmiu latach tego okresu wskaźniki dynamiki PKB w ujęciu realnym były dodatnie, w latach 2008 i 2009 nastąpił spadek realnego PKB, a w 2012 r. wskaźnik dynamiki był równy zero. Średnie tempo wzrostu PKB w latach 2003–2012 wynosiło 1,05%, przy czym w pierwszym podokresie (2003–2007) było równe 2%, a w drugim podokresie (2008–2012) 0,1%.

Spożycie prywatne w dziesięciu rozpatrywanych latach stanowiło średnio 69,8%, a spożycie publiczne 30,2% spożycia ogółem. Odchylenia od wielkości średniej wynosiły ułamek procentu. Z kolei średnie tempo wzrostu spożycia prywatnego i publicznego w pierwszym podokresie wynosiło odpowiednio 2,14% oraz 1,66%, a w drugim podokresie 0,4% oraz 1,28%.

Saldo handlu zagranicznego w latach 2005–2012 było zawsze ujemne, zatem handel zagraniczny nie sprzyjał wzrostowi gospodarczemu Francji. W pierwszym podokresie stosunek salda handlu zagranicznego do PKB wynosił średnio $-0,4\%$, a w drugim podokresie $-2,3\%$. Należałoby zaznaczyć, że problemy gospodarcze pojawiły się we Francji jeszcze przed kryzysem finansowym, a ich powodem był spadek konkurencyjności gospodarki ze względu na wysokie koszty pracy. Spadek ten wpłynął negatywnie na wielkość salda handlu zagranicznego, konieczne więc stały się działania sprzyjające zwiększeniu innowacyjności gospodarki, tym bardziej że stopa bezrobocia utrzymywała się na wysokim poziomie [Kaca 2013, s. 1]. Średnia stopa bezrobocia w pierwszym podokresie była równa 9,02%, a w drugim 9,36% (tabela 1). Wskaźnik wzrostu cen (HICP) był najniższy w 2009 r. (0,1%), a najwyższy w 2008 r. (3,2%). W obu podokresach średnia stopa inflacji była równa 1,9%.

Sytuacja makroekonomiczna wpływała na stan finansów publicznych. W tabeli 2 podano wielkości opisujące finanse publiczne Francji w latach 2003–2012. Charakterystyczny jest wysoki udział dochodów sektora publicznego (*general government*) w PKB. Jego zróżnicowanie nie było duże i mieściło się w przedziale od 49,2% w 2009 r. do 51,8% w 2012 r. We wszystkich badanych latach udział wydatków sektora publicznego w PKB przewyższał udział dochodów tego sektora w PKB. W latach 2003–2007 wydatki publiczne wynosiły średnio 53,2% PKB, a w latach 2008–2012 ich średnia wielkość wzrosła do 55,8% PKB.

Saldo sektora publicznego było w rozpatrywanych latach zawsze ujemne. Należy zauważyć, że w 2003 r. oraz w latach 2008–2012 deficyt sektora publicznego przekraczał 3% PKB. W drugim podokresie mieścił się on w przedziale od 3,3% PKB w 2008 r. do 7,5% PKB w 2012 r.

Tabela 1. Wielkości charakteryzujące sytuację makroekonomiczną Francji w latach 2003–2012

Wyszczególnienie	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Tempo wzrostu PKB w ujęciu realnym (w %)	0,9	2,5	1,8	2,5	2,3	-0,1	-3,1	1,7	2,0	0,0
Struktura spożycia (w %)										
– spożycie prywatne	69,8	69,7	69,9	70,1	70,3	70,3	69,4	69,3	69,5	69,2
– spożycie publiczne	30,2	30,3	30,1	29,9	29,7	29,7	30,6	30,7	30,5	30,8
Tempo wzrostu spożycia (w %)										
– spożycie prywatne	1,9	1,8	2,5	2,2	2,3	0,3	0,1	1,5	0,5	-0,4
– spożycie publiczne	1,9	2,2	1,3	1,4	1,5	1,3	2,5	1,8	0,4	1,4
Saldo handlu zagranicznego (w % PKB)	0,9	0,4	-0,6	-1,0	-1,5	-2,1	-1,8	-2,3	-3,0	-2,2
Stopa bezrobocia (w %)	8,9	9,3	9,3	9,2	8,4	7,8	9,5	9,7	9,6	10,2
HICP (w %)	2,2	2,3	1,9	1,9	1,6	3,2	0,1	1,7	2,3	2,2

Źródło: ec.europa.eu/eurostat, dostęp: 4.12.2013.

Tabela 2. Charakterystyka finansów publicznych Francji w latach 2003–2012

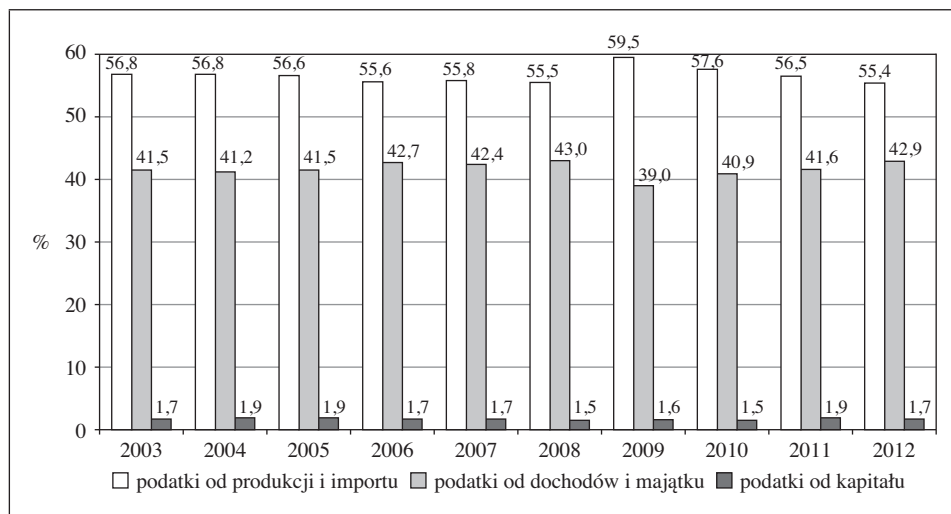
Wyszczególnienie	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Dochody sektora publicznego (w % PKB)	49,3	49,6	50,6	50,6	49,9	49,9	49,2	49,5	50,6	51,8
Wydatki sektora publicznego (w % PKB)	53,4	53,3	53,6	53,0	52,6	53,3	56,8	56,6	55,9	56,6
Saldo sektora publicznego (w % PKB)	-4,1	-3,6	-2,9	-2,3	-2,7	-3,3	-7,5	-7,1	-5,3	-4,8
Dług publiczny (w % PKB)	62,9	64,9	66,4	63,7	64,2	68,2	79,2	82,4	85,7	90,2

Źródło: ec.europa.eu/eurostat, dostęp: 4.12.2013.

W konsekwencji występowania corocznych deficytów budżetowych oraz konieczności ich finansowania następował wzrost długu publicznego. Relacja długu publicznego do PKB w omawianych latach rosła (z wyjątkiem 2006 r.) od 62,9% w 2003 r. do 90,2% w 2012 r., a zatem zawsze przekraczała 60%.

3. Ilościowa charakterystyka podatków we Francji

Z danych publikowanych przez Eurostat wynika, że dochody podatkowe ogółem rosły we Francji w latach 2003–2008, w 2009 r. spadły w stosunku do 2008 r. o 40 698 mln euro, czyli o 7,9%, i w kolejnych latach rosły, przy czym już w 2011 r. przekraczały wielkość z 2008 r. Dochody podatkowe ogółem średnio były równe 26,8% PKB, a odchylenia od średniej nie przekraczały 1,4%.

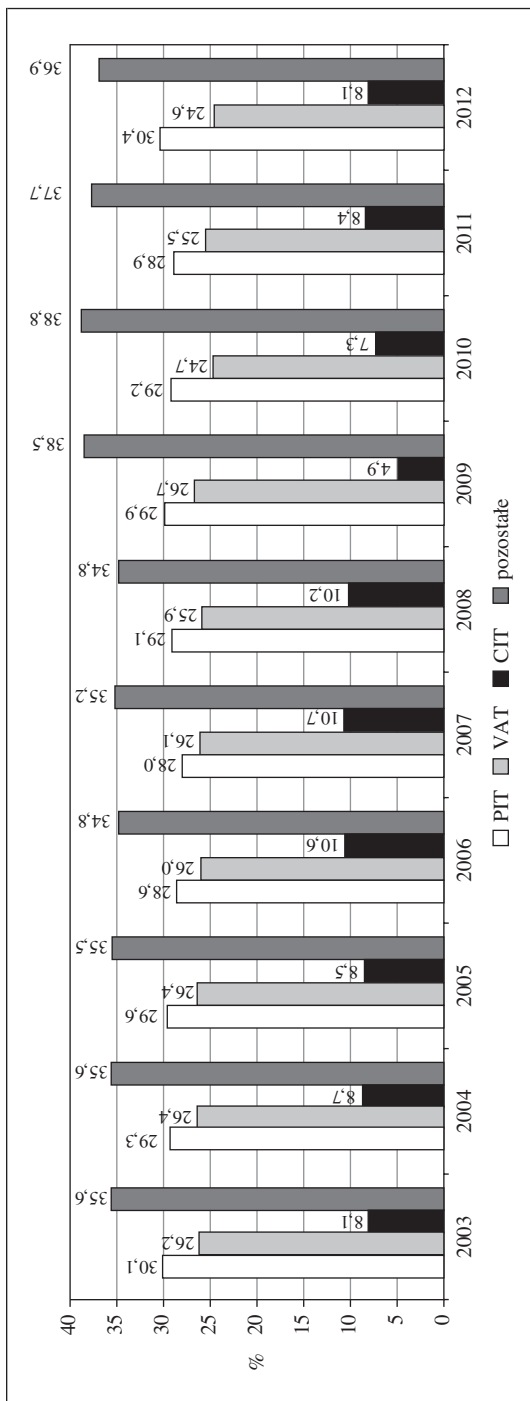


Rys. 1. Struktura dochodów podatkowych we Francji w latach 2003–2012

Źródło: ec.europa.eu/eurostat, dostęp: 4.12.2013.

W strukturze dochodów podatkowych według źródeł dochodów (rys. 1) dominowały podatki od produkcji i importu. Ich udział w podatkach ogółem mieścił się w przedziale od 55,4% w 2012 r. do 59,5% w 2009 r. W pierwszym podokresie ich średni udział w PKB był równy 15,2%, a w drugim 15,1%.

Na drugim miejscu w strukturze dochodów podatkowych znajdowały się podatki od dochodów i majątku. Ich udział w dochodach podatkowych ogółem wynosił najwięcej – 42,9% w 2012 r., a najmniej – 39% w 2009 r. Wielkość omawianych podatków w 2009 r. zmniejszyła się w porównaniu z 2008 r.



Rys. 2. Struktura dochodów podatkowych we Francji według rodzaju podatków w latach 2003–2012

Źródło: ec.europa.eu/eurostat, dostęp: 4.12.2013.

o 36 721 mln euro, czyli o 16,4%. Skoro dochody podatkowe ogółem zmniejszyły się w 2009 r. o 40 698 mln euro, to na przedstawioną zmianę w 90,2% wpłynęło obniżenie wpływów z podatków od dochodów i majątku. W badanych latach podatki od dochodów i majątku stanowiły średnio 41,7% podatków ogółem. W odniesieniu do PKB najmniejsza wartość omawianych podatków wynosiła 9,9% w 2009 r., a największa – 12% w 2012 r.

Jeśli chodzi o podatki od kapitału, najwyższa wartość ich udziału w podatkach ogółem wynosiła 1,9% (2004 r., 2005 r., 2011 r.), a najmniejsza 1,5% (2008 r. i 2010 r.). W odniesieniu do PKB podatki od kapitału w latach 2008–2010 stanowiły 0,4%, a w pozostałych latach rozpatrywanego okresu 0,5%.

Strukturę dochodów podatkowych we Francji według rodzajów podatków w latach 2003–2012 ukazano na rys. 2. Z fiskalnego punktu widzenia duże znaczenie mają we Francji: podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT), podatek od wartości dodanej (VAT) oraz podatek dochodowy od osób prawnych (CIT).

Wpływy z PIT średnio były równe 29,3% dochodów podatkowych ogółem, przy czym za dochody podatkowe ogółem przyjęto kwotę będącą sumą: podatków od produkcji i importu, podatków od dochodu i majątku oraz podatków od kapitału. Średni udział procentowy dochodów z PIT w PKB w obu podokresach był taki sam i wynosił 7,9%.

Udział wpływów z VAT w dochodach podatkowych Francji stanowił średnio 25,9%. Średni udział procentowy dochodów z VAT w PKB wyniósł w pierwszym podokresie 7,1%, a w drugim 6,9%.

W dochodach podatkowych Francji wpływy z CIT kształtowały się różnie i stanowiły średnio 8,6%. Najmniejszy udział podatku CIT w podatkach ogółem, czyli 4,9%, wystąpił w 2009 r., a najwyższy, czyli 10,7%, w 2007 r. Średni udział dochodów z CIT w PKB natomiast wyniósł w pierwszym podokresie 2,5%, a w drugim 2,1%.

4. Polityka podatkowa Francji w latach 2003–2012

Francuski system podatkowy obejmuje różnorodne podatki, a przepisy ich dotyczące zawiera Powszechny kodeks podatkowy (Code général des impôts). Ważne miejsce zajmuje wśród nich podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT), będący podatkiem progresywnym. Analiza przepisów dotyczących progów podatkowych oraz stawek tego podatku w latach 2003–2012 pozwala na wskazanie zaistniałych zmian. W latach 2003–2005 wzrastały jedynie wielkości wyznaczające progi podatkowe, ale liczba progów (7) oraz stawki podatkowe nie ulegały zmianie i wynosiły: 0%, 6,83%, 19,14%, 28,26%, 37,38%, 42,62%, 48,09%. W latach 2006–2009 istniało 5 progów podatkowych, a także obowiązywały niższe stawki

podatkowe, które od 2006 r. wynosiły: 0%, 5,5%, 14%, 30%, 40%. Zmniejszenie liczby progów podatkowych uprościło podatek z technicznego punktu widzenia, a obniżenie stawek podatkowych było posunięciem zachęcającym do aktywności pozwalającej osiągać wyższe dochody. W latach 2010–2011 ani progi podatkowe, ani stawki podatku nie uległy zmianie. We Francji występowała wówczas inflacja, a zatem państwo bez zmiany wysokości progów podatkowych uzyskiwało wyższe dochody, realizując premię inflacyjną. Z kolei w 2012 r. wysokość progów podatkowych nie zmieniła się, ale dodano jeden próg i wzrosły dwie stawki przy najwyższych dochodach. Zatem w 2012 r. obowiązywała następująca skala podatkowa:

- dochody poniżej 5963 euro – 0%,
- dochody od 5963 do 11 896 euro – 5,5%,
- dochody od 11 896 do 26 420 euro – 14%,
- dochody od 26 420 do 70 830 euro – 30%,
- dochody od 70 830 do 150 000 euro – 41%,
- dochody powyżej 150 000 euro – 45%.

Należy zauważyć, że we wszystkich badanych latach obowiązywała zasada, że dochody poniżej określonej kwoty nie podlegają opodatkowaniu.

Można powiedzieć, że sposób obliczania PIT we Francji promuje rodziny wielodzietne. Wspólne rozliczanie małżonków jest obowiązkowe, a liczba dzieci wpływa na liczbę tzw. części fiskalnych. W celu obliczenia dochodu do opodatkowania rodziny należy podzielić rzeczywisty dochód przez liczbę części fiskalnych, ustaloną następująco: mąż to jedna część fiskalna, żona – jedna część fiskalna, pierwsze dziecko – połowa części fiskalnej, drugie dziecko – połowa części fiskalnej, trzecie dziecko (i każde następne) – jedna część fiskalna [*Krótki przewodnik...* 2012].

Ważnymi obowiązującymi ulgami w PIT są np. odliczenia przy niektórych wydatkach dla osób niepełnosprawnych i odliczenia przy zatrudnieniu pomocy domowej. Ustawą o promocji pracy i zatrudnienia oraz zwiększaniu siły nabywczej z 21 sierpnia 2007 r. wprowadzono zwolnienia z opodatkowania godzin nadliczbowych oraz z opodatkowania godzin przepracowanych przez studentów. Zwolnienie z opodatkowania godzin nadliczbowych dotyczy osób pracujących na cały etat oraz pół etatu. Pomimo zwolnienia godziny nadliczbowe powinny być wykazane w zeznaniu podatkowym. Zwolnienie z opodatkowania godzin przepracowanych przez studentów dotyczy uczniów oraz studentów do 25. roku życia. Chodzi o wynagrodzenie za pracę wykonywaną w ciągu roku szkolnego oraz wakacji. Limit zwolnienia nie może przekroczyć trzykrotności najniższego wynagrodzenia we Francji [*Krótki przewodnik...* 2012].

W przypadku podatku od wartości dodanej (VAT) w latach 2003–2012 stawki podatku nie ulegały zmianom – obowiązywały stawki z 1 kwietnia 2000 r., które wynosiły:

- 19,6% – stawka podstawowa,
- 5,5% – stawka obniżona,
- 2,1% – stawka szczególna.

Sposoby rozliczeń VAT zależą od rodzaju działalności oraz wielkości rocznych obrotów. System zwykły dotyczy przedsiębiorstw, których roczny obrót przekracza 221 000 euro przy działalności usługowej oraz 766 000 euro przy sprzedaży towarów. System uproszczony odnosi się do przedsiębiorstw, których roczny obrót zawiera się w granicach: od 83 300 do 766 000 euro przy sprzedaży towarów oraz od 32 100 do 231 000 euro przy działalności usługowej. We Francji istnieją też odrębne regulacje dotyczące VAT w niektórych rodzajach działalności [Krótki przewodnik... 2012].

Jako uzupełnienie warto dodać, że od 1 stycznia 2014 r. podniesiono we Francji podstawową stawkę VAT, a więc stawkę dotyczącą większości dóbr i usług, do 20%. Stawka pośrednia VAT również od 1 stycznia 2014 r. została podniesiona z 7% do 10%. Dotyczy ona głównie prac renowacyjnych w budownictwie, usług hotelarsko-gastronomicznych, transportu, podróży i sprzedaży gotowych produktów żywnościowych. Wzrosła także stawka VAT na francuskiej wyspie Korsyka – z 8% do 10%.

Jeśli chodzi o podatek dochodowy od osób prawnych (CIT), płacą go spółki oraz inne osoby prawne, które osiągnęły dochody na terytorium Francji. Podstawowa stawka CIT w latach 2003–2012 wynosiła niezmiennie 33,33%, jednakże po doliczeniu obowiązujących dopłat do składki ulegała ona zmianie i efektywna stawka podatku była wyższa. W latach 2003 i 2004 wynosiła ona 35,43% (obowiązywały wówczas dwie dopłaty do składki), w 2005 r. stawka efektywna obniżona została do 34,95% (nadal obowiązywały dwie dopłaty do składki, ale jedna z nich uległa obniżeniu), w latach 2006–2012 stawka efektywna była równa 34,43% (obniżenie stawki wynikało stąd, że obowiązywała już tylko jedna dopłata do składki).

Należy także wspomnieć o innych zmianach w systemie podatkowym. Od 1 stycznia 2010 r. zniesiony został podatek zawodowy (*taxe professionnelle*), będący podatkiem lokalnym, który stanowił około 50% dochodów jednostek terytorialnych. Obciążał on osoby prawne i fizyczne prowadzące stałą działalność zawodową nie na podstawie stosunku pracy. Podatek zawodowy został zastąpiony wkładem lokalnym (*contribution économique territoriale*), składającym się z wkładu gruntowego (obliczanego na podstawie wartości nieruchomości) oraz wkładu od wartości dodanej (VAT) przedsiębiorstwa (stawka jest progresywna i w zależności od wysokości obrotów przedsiębiorstwa wynosi od 0% do 1,5%). Wprowadzona zmiana ma sprzyjać zwiększeniu konkurencyjności przedsiębiorstw, a szczególne korzyści mają szansę osiągnąć małe i średnie przedsiębiorstwa [Krótki przewodnik... 2012].

Jeśli chodzi o nowe podatki, w 2012 r. Francja podjęła decyzję o wprowadzeniu podatku od transakcji finansowych. Także inne państwa, a mianowicie Niemcy, Włochy, Hiszpania, Portugalia, Belgia, Austria, Grecja, Estonia, Słowenia i Słowacja, zdecydowały się wprowadzić ten podatek. Jednakże nadzieje z nim związane dotyczą głównie ukrócenia spekulacji.

Niezwykle trudna sytuacja finansowa Francji była powodem decyzji, że w latach 2013 i 2014 zarobki przekraczające milion euro miały być opodatkowane według stawki 75%. Jednakże francuski Trybunał Konstytucyjny unieważnił ten podatek, gdyż uznał jego stawkę za niesprawiedliwą.

Od dnia 1 stycznia 2014 r. miał wejść w życie ecotax (podatek ekologiczny od przebiegu), czyli podatek od ciężarówek ważących ponad 3,5 tony. Liczne protesty społeczeństwa przyczyniły się do jego odwołania.

5. Podsumowanie

Trudności gospodarcze Francji oraz niepokojąca sytuacja finansów publicznych wystąpiły już przed kryzysem finansowym, ale kryzys jeszcze je pogłębił. Nawarstwienie się problemów utrudniło ich rozwiązywanie, a nawet prowadziło do działań nie do końca przemyślanych. Można zauważyć, że w rozpatrywanym okresie polityka podatkowa Francji skierowana była najpierw na sprzyjanie ożywieniu gospodarczemu, a niektóre późniejsze zmiany w systemie podatkowym wymusił kryzys. Wspomniane obniżenie od 2006 r. wysokości stawek PIT, a także wprowadzenie w 2010 r. wkładu lokalnego zamiast podatku zawodowego zachęcało do aktywności i osiągania wyższych dochodów, a także było korzystne dla małych i średnich przedsiębiorstw. Tego rodzaju działania prowadzą często do wzrostu liczby lub wartości podstaw opodatkowania, a w konsekwencji do wzrostu dochodów podatkowych. Z kolei stawki CIT nie ulegały w badanych latach zmianom, ale należały do wysokich. Warto dodać, że w krajach Unii Europejskiej stawki CIT są zróżnicowane, a niższe stawki powodują, że kraj staje się bardziej konkurencyjny dla zagranicznych inwestorów [Balza 2013, s. 140–143].

Pogorszenie stanu finansów publicznych Francji (coroczne deficyty, niepokojący wzrost zadłużenia) wywołało wzrost zapotrzebowania na dochody podatkowe jako dochody bezzwrotne. Stąd decyzje dotyczące podniesienia stawek podatkowych, a mianowicie dodanie od 2012 r. w PIT jednego progu oraz wzrost dwóch stawek przy najwyższych dochodach, a w przypadku VAT wzrost o 0,4 pkt proc. stawki podstawowej oraz wzrost stawki pośredniej od stycznia 2014 r. Możliwości podnoszenia stawek podatkowych, i tak już wysokich, są jednak ograniczone i prowadziłyby do zmniejszenia dochodów podatkowych. Ponadto podatki

nie powinny zmieniać się w konfiskatę, ponieważ wtedy wyschnie ich źródło [Gaudemet 1990].

Nie powiodły się próby wprowadzenia dwóch nowych podatków. Stawka podatku od zarobków przekraczających milion euro byłaby tak wysoka, że nasiliłyby się zjawiska emigracyjne. Ludzie obecnie sami decydują o miejscu zamieszkania, mogą zatem kierować się przy tym kryterium mniejszych ciężarów podatkowych, a ponadto nie są zmuszani do wykonywania określonej pracy, lecz do dzielenia się z państwem uzyskanymi dochodami [Stiglitz 2004, s. 546]. Z kolei prowadzenie podatku ecotax wpłynęłoby na wzrost kosztów, zwłaszcza w regionach, w których z konieczności dominuje transport drogowy.

W swojej polityce podatkowej Francja znalazła się w trudnej sytuacji. Z jednej strony obciążenia podatkowe uważane są tam za nadmierne, a z drugiej konieczne jest zmniejszenie deficytu budżetowego, czego wymaga (w związku z Paktem fiskalnym) ustawa o finansach publicznych. Podnoszenie podatków i wprowadzanie nowych może opóźnić wejście na długookresową ścieżkę wzrostu gospodarczego, a także zniechęcić zagranicznych inwestorów. Stąd potrzeba całościowego podejścia do kwestii dochodów i zakresu wydatków sektora publicznego i wprowadzenie zmian pozwalających na odbudowywanie równowagi finansów publicznych. Należy także dodać, że we Francji występują duże obciążenia z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, co wymaga korekty systemu emerytalnego oraz przemyślanej decyzji odnośnie do kształtowania się wysokości świadczeń socjalnych.

Sytuacja gospodarcza oraz wynikający z niej stan finansów publicznych Francji nie są dla innych krajów obojętne ze względu na pozycję tego kraju w Unii Europejskiej i na świecie.

Literatura

- Balza B. [2013], *Obciążenia fiskalne przedsiębiorstw a międzynarodowa konkurencja*, Difin, Warszawa.
- Gaudemet P.M. [1990], *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa.
- Kaca E. [2013], *Problemy gospodarcze Francji – konsekwencje dla Unii Europejskiej i Polski*, „Biuletyn”, nr 7, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych.
- Krótki przewodnik po rynku francuskim. Wybrane aspekty podatkowe i prawne* [2012], opracowane na bazie materiałów Wydziału Promocji i Inwestycji w Paryżu oraz Invest in France Agency, Warszawa.
- Stiglitz J.E. [2004], *Ekonomika sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

France's Tax Policy – Selected Problems

This article discusses the following aspects of tax policy in France:

- the macroeconomic situation and the public finances,
- the characteristics of tax revenues,
- problems associated with France's tax policy.

Keywords: state of public finances, taxes, tax rates, tax policy.

Barbara Grabińska

Katedra Finansów

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Pomoc finansowa dla państw strefy euro dotkniętych kryzysem zadłużenia

Streszczenie

Globalny kryzys, który dotarł do Europy w 2008 r., ewoluował od kryzysu finansowego dotyczącego instytucji finansowych do kryzysu zadłużeniowego. Problemy w Grecji, Irlandii, Portugalii, Hiszpanii i na Cyprze okazały się na tyle poważne, że państwa te nie były w stanie poradzić sobie z nimi samodzielnie i wystąpiły o pomoc zewnętrzną. Celem artykułu jest charakterystyka mechanizmów zarządzania kryzysowego w strefie euro i przedstawienie dotychczasowych prób stabilizowania sytuacji za pomocą programów pożyczkowych w najbardziej doświadczonych przez kryzys państwach. Z uwagi na liczne kontrowersje co do skuteczności podjętych działań pomocowych przedstawiono także metody weryfikacji rezultatów programów pomocowych.

Słowa kluczowe: mechanizmy zarządzania kryzysowego, kryzys zadłużenia, pomoc finansowa w strefie euro, kryzys finansowy.

1. Wprowadzenie

Globalny kryzys finansowy i gospodarczy, którego skutki zaczęły być odczuwalne w Europie w 2008 r., spowodował akumulację problemów makroekonomicznych w państwach strefy euro. Rządy w Grecji, Irlandii, Portugalii, Hiszpanii i na Cyprze nie były w stanie poradzić sobie na poziomie krajowym z wyzwaniem fiskalnymi oraz stratami w sektorze bankowym i wystąpiły o pomoc zewnętrzną.

Udzielanie pomocy finansowej państwom borykającym się ze znacznymi trudnościami ekonomicznymi nie jest czymś nowym i szczególnym w praktyce międzynarodowych instytucji finansowych. Działania pomocowe, podjęte w ciągu ostatnich kilku lat na rzecz tych członków strefy euro są jednak pod wieloma względami unikatowe. Dotyczą one państw wysoko rozwiniętych, cechują się dłuższym horyzontem czasowym i opiewają na znacznie wyższe kwoty niż w przypadku większości programów pomocowych (udzielanych przykładowo przez MFW), wiążą się także z bezprecedensową współpracą trzech instytucji tworzących tzw. trojkę – Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW), Europejskiego Banku Centralnego (EBC) i Komisji Europejskiej (KE).

Warto także zaznaczyć, że unia gospodarcza i walutowa po raz pierwszy stoi przed tak poważnymi problemami zagrażającymi jej dalszemu funkcjonowaniu. Do czasu ujawnienia kryzysu w Grecji nie istniały w jej ramach instytucje zarządzania kryzysowego i mechanizmy udzielania pomocy finansowej państwom członkowskim. Skuteczność akcji podjętych w ramach programów pomocowych będzie miała kluczowe znaczenie nie tylko dla krajów będących beneficjentami pomocy, ale będzie także ważnym czynnikiem decydującym o przyszłości wspólnej Europy.

Celem artykułu jest charakterystyka nowych mechanizmów zarządzania kryzysowego w strefie euro i przedstawienie dotychczasowych prób stabilizowania sytuacji za pomocą programów pożyczkowych w najbardziej doświadczonych przez kryzys państwach. Z uwagi na liczne kontrowersje co do skuteczności podjętych działań pomocowych przedstawiono także metody weryfikacji rezultatów programów pomocowych.

2. Geneza problemów w peryferyjnych krajach Europy

U podłoża kryzysu zadłużeniowego w unii gospodarczej i walutowej leży wiele różnorodnych czynników. Do często wymienianych należą: niespełnianie przez strefę euro warunków koniecznych do utworzenia optymalnego obszaru walutowego, nieprzestrzeganie dyscypliny fiskalnej w niektórych państwach, nieprawidłowości w działaniu systemu koordynacji polityki gospodarczej w unii gospodarczej i walutowej, niski stopień koordynacji działań nadzorczych nad bankami, nierównowaga w systemach bankowych w niektórych krajach.

Według teorii P. De Grauwego [2010, s. 3] wyjaśniającej mechanizm pojawienia się kryzysu zadłużeniowego był on bezpośrednią konsekwencją nadmiernej akumulacji długu w sektorze prywatnym, która wymusiła kosztowne interwencje rządowe mające na celu ratowanie instytucji finansowych, a to z kolei doprowadziło do eksplozji długu publicznego.

Chociaż przyjmuje się, że kryzys odczuły wszystkie kraje strefy euro, ze szczególną mocą ujawnił się on w peryferyjnych krajach Europy. Ryzyko niewypłacalności tych państw wymusiło ubieganie się przez nie o programy pomocowe.

Pierwszym z krajów, który wystąpił o pomoc finansową, była Grecja. Światowy kryzys nałożył się na narastające tam latami problemy gospodarcze. Wejście tego kraju do strefy euro w 2001 r. nie powinno mieć miejsca, ze względu na jego nieprzygotowanie i manipulację danymi finansowymi. Doszło jednak do skutku, zapewniając Grecji dostęp do taniego finansowania. Sprzyjało to wzrostowi zadłużenia zagranicznego, którym finansowano rosnące wydatki sektora publicznego. Obserwowany wzrost gospodarczy był napędzany przez popyt wewnętrzny. Natomiast międzynarodowa konkurencyjność Grecji była niska, co wynikało m.in. ze sztywnego rynku pracy czy preferencyjnego traktowania przez rząd nierentownych przedsiębiorstw. Dodatkowym problemem była bardzo niska ściągalskość podatków. Dochodziło do narastania nierównowagi wewnętrznej i zewnętrznej kraju [Mroczek i Więcek 2013, s. 63].

W październiku 2009 r. premier Jeorios Papandreu ujawnił rzeczywisty stan finansów publicznych z deficytem wynoszącym 13,6% PKB i długiem 115% PKB. W maju 2010 r. Grecja otrzymała pomoc finansową w postaci pierwszego pakietu pomocowego.

Drugim krajem, dla którego uruchomiono pomoc finansową – w grudniu 2010 r., była Irlandia. Był to jeden z najszybciej rozwijających się krajów europejskich, który w dekadzie poprzedzającej wystąpienie kryzysu (1997–2007) odnotował średni roczny wzrost PKB na poziomie 7,1%. Irlandia była też stawiana za wzór, jeśli chodzi o proces realizacji realnej konwergencji [Koniunktura... 2011, s. 27].

W Irlandii kryzys rozpoczął się od kryzysu bankowego. Instytucje nadmiernie rozbudowanego sektora bankowego były mocno zaangażowane w toksyczne aktywa finansowe. Rząd podjął akcję mającą na celu restrukturyzację i dokapitalizowanie banków, ale w efekcie doprowadziło to do skokowego wzrostu deficytu budżetowego i długu publicznego.

W Portugalii na problemy gospodarcze związane z niską konkurencyjnością przedsiębiorstw (częściowo wynikającą z uczestnictwa w ERM z przewartościowaną walutą) nałożyła się zbyt liberalna polityka nadzorcza w stosunku do sektora bankowego, skutkująca jednym z najwyższych wskaźników pożyczek do depozytów bankowych. Pod koniec 2010 r. zadłużenie sektora prywatnego w Portugalii wyniosło 260% PKB, natomiast dług publiczny około 90% [Pisani-Ferry, Sapir i Wolff 2013, s. 91]. Zbyt wysoka akcja kredytowa napędzała wzrost wynagrodzeń w gospodarce, a to z kolei skutkowało bańką spekulacyjną na rynku nieruchomości.

W Hiszpanii okres znakomitej koniunktury gospodarczej, trwający od połowy lat 90. aż do 2007 r., opierał się głównie na ekspansji sektora budowlanego, finan-

sowanej tanim i łatwo dostępnym kredytem bankowym. Skutkowało to wzrostem zatrudnienia w sektorze budowlanym, napędzało popyt wewnętrzny, prowadziło do wzrostu wartości kredytów hipotecznych i powodowało dalszy wzrost cen nieruchomości, który przykładowo w 2004 r. wyniósł średnio 15%. Wysokie stopy zwrotu na rynku nieruchomości przyciągały inwestorów, co doprowadziło do nadmiernej akumulacji środków inwestycyjnych w budownictwie i wypaczyło efektywną alokację zasobów w gospodarce. Spowodowało to spadek Hiszpanii w latach 1997–2007 na ostatnie miejsce w UE pod względem przyrostu realnej produktywności [*Koniunktura...* 2011, s. 24].

Dotychczas ostatnim krajem strefy euro, który zwrócił się o przyznanie pomocy finansowej, jest Cypr. Bezpośrednią przyczyną kryzysu w tym kraju było duże zaangażowanie banków cypryjskich w skarbowe obligacje Grecji. Sytuacja okazała się bardzo niebezpieczna dla stabilności kraju, ze względu na przerost sektora bankowego, spowodowany arbitrażem regulacyjnym mającym przyczynę w relatywnie wysokim oprocentowaniu depozytów bankowych utrzymywanych przez podmioty zagraniczne, traktujące Cypr jak raj podatkowy. W 2010 r. wskaźnik wartości aktywów sektora bankowego na Cyprze wynosił 896% PKB. Jednocześnie nadzór nad systemem bankowym był bardzo słaby i nie interweniował w sprawie niewłaściwej dywersyfikacji ryzyka w cypryjskich bankach. Ponadto struktura własnościowa banków była zdominowana przez państwo, co spowodowało, że w sytuacji załamania gospodarczego i fiskalnego banki były pozbawione możliwości dokapitalizowania, a rząd musiał zwrócić się o pomoc zewnętrzną [Pruchnicka-Grabias 2013].

3. Mechanizmy stabilizacyjne zarządzania kryzysowego

Gospodarki państw członkowskich UE, a zwłaszcza tych, które znajdują się w strefie euro, odznaczają się wysokim stopniem wzajemnych powiązań. Z tego powodu wypracowanie skutecznych rozwiązań w zakresie udzielania pomocy finansowej stało się nie tylko przejawem europejskiej solidarności, ale koniecznością podyktowaną interesami ekonomicznymi pozostałych krajów członkowskich.

Organizacją pomocy finansowej dla państw strefy euro borykających się z kryzysem zadłużenia zajął się zespół trzech instytucji: Europejskiego Banku Centralnego, Komisji Europejskiej oraz Międzynarodowego Funduszu Walutowego, nazywany potocznie trojką. Wprowadzone zostały programy pomocowe w pięciu peryferyjnych krajach strefy euro (tabela 1).

W maju 2010 r. utworzony został tymczasowy mechanizm zarządzania kryzysowego składający się z Europejskiego Mechanizmu Stabilizacji Finansowej (EFSM

– European Financial Stabilization Mechanism) oraz Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej (EFSF – European Financial Stability Facility).

Działanie EFSM zostało zorganizowane na podobnej zasadzie jak istniejącego od lutego 2002 r. instrumentu wsparcia bilansu płatniczego dla państw członkowskich UE znajdujących się poza strefą euro (Balance of Payments Regulation).

W ramach EFSM udzielane mogły być pożyczki ze środków pożyczonych na rynkach finansowych przez Komisję Europejską. Pożyczki posiadały gwarancje budżetu UE. Instrument ten był aktywowany dla Irlandii (na łączną kwotę 22,5 mld euro) i Portugalii (26 mld euro) w latach 2011–2013¹.

Celem funkcjonowania Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej było utrzymanie stabilności finansowej w ramach UE poprzez udzielenie doraźnej pomocy finansowej potrzebującym jej państwom strefy euro. Całkowita zdolność pożyczkowa EFSF wynosiła 440 mld euro. Emisje instrumentów dłużnych EFSF posiadały gwarancje udzielane przez jego udziałowców, czyli państwa członkowskie strefy euro, proporcjonalnie do ich wkładu w kapitał EBC².

EFSF udzielił pożyczek Irlandii, Portugalii, Hiszpanii i Grecji. Był to jednak instrument tymczasowy. Od 1 lipca 2013 r. EFSF nie może podejmować się finansowania nowych programów i pozostanie jedynie zaangażowany w kontynuowanie tych już rozpoczętych, aż do czasu pełnej spłaty wszystkich wyemitowanych instrumentów dłużnych, po czym zostanie rozwiązany. EFSF dokończy finansowanie pomocy dla Portugalii, Irlandii i Grecji, natomiast zobowiązania EFSF wobec Hiszpanii zostały przejęte przez nowy Europejski Mechanizm Stabilności.

Stałym mechanizmem wsparcia krajów strefy euro w poważnym stopniu dotkniętych kryzysem jest Europejski Mechanizm Stabilności (ESM – European Stability Mechanism), który rozpoczął działalność w październiku 2012 r. Został ustanowiony jako międzyrządowa organizacja podlegająca przepisom międzynarodowego prawa publicznego, której udziałowcami są wszystkie państwa członkowskie strefy euro. Zastąpił on oba wcześniej wymienione mechanizmy, a zakres jego działania jest bardzo zbliżony do EFSF. Wsparcie finansowe w ramach ESM może mieć zatem formę: udzielania pożyczek państwom mającym poważne problemy finansowe, wykupywania państwowych obligacji na rynku pierwotnym lub wtórnym, udostępnianie zapobiegawczo pomocy finansowej w postaci linii kredytowej, finansowanie rekapitalizacji instytucji finansowych poprzez pożyczki udzielane rządowi, w tym także krajów nieobjętych programem. Całkowita zdolność pożyczkowa ESM wynosi 500 mld euro. Pożyczki są finan-

¹ Dane na podstawie: http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/efsm/index_en.htm, dostęp: 22.02.2014.

² Dane na podstawie: <http://www.efs.europa.eu/about/index.htm>, dostęp: 20.02.2014.

sowane ze środków pożyczonych przez ESM na rynkach finansowych i posiadają gwarancje wszystkich państw członkowskich strefy euro³.

W zamyśle ESM ma służyć wzmocnieniu unii gospodarczej i walutowej, poprzez umożliwienie zerwania negatywnego sprzężenia między instytucjami finansowymi a rządami państw w strefie euro [Trzczińska 2013].

Tabela 1. Programy pomocy finansowej dla państw strefy euro

Kraj	Data	Kwota	Instytucja finansująca / typ finansowania
Grecja	maj 2010– czerwiec 2013: pierwszy program pomocowy	110 mld euro	pożyczki bilateralne (80 mld euro) MFW (30 mld euro)
	marzec 2012– grudzień 2014: drugi program pomocowy	164,5 mld euro	EFSF (144,7 mld euro) MFW (19,8 mld euro)
Irlandia	grudzień 2010– grudzień 2013	67,5 mld euro (pomoc zewnętrzna)	EFSF (17,7 mld euro) EFSM (22,5 mld euro) MFW (22,5 mld euro) pożyczki bilateralne (Wielka Brytania – 3,8 mld euro, Szwecja – 0,6 mld euro, Dania – 4 mld euro)
Portugalia	maj 2011	78 mld euro	EFSM (26 mld euro) EFSF (26 mld euro) MFW (26 mld euro)
Hiszpania	grudzień 2012– grudzień 2013	41,3 mld euro	ESM (41,3 mld euro)
Cypr	maj 2013– marzec 2016	10 mld euro	ESM (9 mld euro) MFW (1 mld euro)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/cyprus/index_en.htm, dostęp: 18.02.2014, oraz <http://www.esm.europa.eu/assistance/cyprus/index.htm>, dostęp: 19.02.2014.

Udzielanie pomocy finansowej w ramach europejskich mechanizmów finansowania jest związane z warunkami dostosowania makroekonomicznego zawartymi w umowie (Memorandum of Understanding) zawartej między krajem będącym beneficjentem a Komisją Europejską. Celem jest przeprowadzenie niezbędnych reform gospodarczych, fiskalnych, nadzorczych i strukturalnych. Spełnienie warunków podlega monitorowaniu prowadzonemu przez Komisję Europejską, w powiązaniu z EBC oraz – w niektórych przypadkach – z MFW. W razie odno-

³ Dane na podstawie: <http://www.esm.europa.eu/index.htm>, dostęp: 19.02.2014.

towania poważnych rozbieżności może zostać podjęta decyzja o wstrzymaniu wypłaty transzy finansowej [European Stability Mechanism 2014].

4. Próba wczesnej weryfikacji skuteczności programów pomocowych

Znane są różne metody oceny skuteczności programów pomocowych. Do często stosowanych zaliczyć można [Sapir i in. 2014]:

- metodę polegającą na ocenie skuteczności programu w tworzeniu warunków odzyskania dostępu do rynku pożyczkowego,
- metodę polegającą na zbadaniu stopnia wypełnienia warunków przyznania pomocy finansowej,
- metodę porównania założeń (prognoz) dotyczących wartości wskaźników makroekonomicznych i osiągnięcia rzeczywistych wartości tych wskaźników.

Jeśli zastosować pierwszą z metod, ocena programu pomocowego pozytywnie wypada w przypadku Irlandii. Kraj ten jako pierwszy zakończył korzystanie z pomocy w grudniu 2013 r., a jego władze, mimo istniejącej możliwości, zrezygnowały ze skorzystania z finansowania pomostowego i postanowiły bezpośrednio zwrócić się do inwestorów z emisją długoterminowych obligacji skarbowych. Miarą odzyskania pozycji Irlandii na rynku długu może być spadek oprocentowania zagranicznych obligacji skarbowych – oprocentowanie to w przypadku papierów z 10-letnim terminem wykupu zmniejszyło się z około 14% w lipcu 2011 r. do 3,5% pod koniec 2013 r. [European Financial Stability Facility 2013].

W przypadku Hiszpanii, korzystającej z sektorowego programu pomocy dla systemu bankowego, zaobserwowano spadek rynkowej dochodowości obligacji banków, jak również obligacji państwowych o około 350 punktów bazowych, co jest odzwierciedleniem pozytywnej reakcji rynków [European Stabilization Mechanism 2013]. Trzeba jednak podkreślić, że sprzedaż hiszpańskich obligacji skarbowych była prowadzona także w czasie korzystania z programu pomocowego.

Kandydatem do opuszczenia programu pomocowego w 2014 r. jest Portugalia. Jest jednak prawdopodobne, że kraj ten bezpośrednio po zakończeniu programu dostosowawczego skorzysta z finansowania pomostowego.

Co do Cypru, prognozowanie powrotu na rynki pożyczkowe wydaje się przedwczesne, ponieważ kraj ten stosunkowo niedawno rozpoczął korzystanie z mechanizmu pomocowego, a jego koniec jest planowany na maj 2016 r.

Grecja powinna zakończyć korzystanie z programu pomocowego pod koniec 2014 r., jednak istnieją poważne wątpliwości, czy jest to możliwe. Według niezależnych szacunków przeprowadzonych przez Komisję Europejską oraz MFW Grecja będzie potrzebowała jeszcze od około 3 mld do nawet 11 mld euro [Włodarczyk

2013]. Istnieje zatem prawdopodobieństwo konieczności przygotowania dla tego kraju trzeciego programu pomocowego – niewielkiego w porównaniu z dotychczasową skalą finansowania. Wydaje się jednak, że kolejny pakiet pomocowy nie będzie w stanie rozwiązać problemu wypłacalności Grecji. Znikome są szanse, aby bez umorzenia części zadłużenia zagranicznego Grecja była w stanie podołać kosztom obsługi ogromnego długu publicznego i wrócić na rynki finansowe.

W kwestii metody opartej na analizie spełnienia warunków zawartych w programach pomocowych warto zacząć od zaznaczenia, że w przypadku Grecji, Irlandii, Portugalii i Cypru dotyczyły one trzech obszarów wymaganych dostosowań: fiskalnych, finansowych w obrębie sektora finansowego oraz reform strukturalnych.

Warunki fiskalne dotyczyły przede wszystkim ograniczenia wskaźników deficytu budżetowego i długu publicznego w relacji do PKB. Generalnie uznaje się, że wszystkie cztery kraje przeprowadziły konsolidację swoich finansów publicznych, jednak główną przyczyną stałego pogarszania się wskaźników fiskalnych było większe niż oczekiwane załamanie PKB, co automatycznie skutkowało słabymi wskaźnikami deficytu i długu. Z kolei wyższy niż prognozowany spadek wartości PKB wynikał z wyższych wartości mnożnika fiskalnego, recesji w innych państwach europejskich, a także z przyjęcia bardzo optymistycznych założeń początkowych [Sapir i in. 2014, s. 5].

Spełnienie warunków finansowych zawartych w programach dostosowawczych wiązało się z przywróceniem równowagi w sektorze finansowym. Proces ten jest w toku we wszystkich czterech państwach korzystających z programów.

Ostatni obszar uwzględniany w programie dostosowań makroekonomicznych obejmował przeprowadzenie reform strukturalnych ukierunkowanych na wzrost gospodarczy i wzmocnienie konkurencyjności. Reformy strukturalne mają bardzo duże znaczenie zwłaszcza w Grecji i Portugalii, natomiast w Irlandii i na Cyprze najistotniejsza jest reorganizacja sektora finansowego i zredukowanie jego roli w wykorzystywanym modelu wzrostu.

Ostatnia z metod weryfikacji rezultatów programów pomocowych polega na porównaniu oczekiwanych i faktycznie osiągniętych wartości kluczowych wskaźników makroekonomicznych. Na podstawie tabeli 2 można prześledzić rozbieżności między prognozami wybranych wskaźników makroekonomicznych na rok 2013 lub kilka ostatnich lat a ich realnie zaobserwowanymi wartościami.

Najbardziej trafne okazały się prognozy w przypadku Cypru, ale może to wynikać z krótkiego okresu prognostycznego. Zdecydowanie najgorzej porównanie wypada dla Grecji, natomiast dobre rezultaty można odnotować dla Irlandii. Podczas okresu pobierania pomocy Irlandia przeszła pomyślnie 12 przeglądów przeprowadzanych okresowo przez „trojkę”. W ostatnim z nich dokonanym w listopadzie 2013 r. potwierdzono słuszność decyzji o opuszczeniu EFSF, zwrac-

Tabela 2. Porównanie prognoz i rzeczywistych wartości wybranych wskaźników ekonomicznych dla czterech państw objętych pomocą

Wyszczególnienie	Grecja		Irlandia		Portugalia		Cypr	
	prognoza z V 2010 r.	wartości rzeczywiste lata 2009–2013 skumulowane	prognoza z II 2011 r.	wartości rzeczywiste lata 2010–2013 skumulowane	prognoza z VI 2011 r.	wartości rzeczywiste lata 2010–2013 skumulowane	prognoza z V 2013 r.	wartości rzeczywiste lata 2012–2013 skumulowane
Rok								
Realny PKB (%)	-3,5	-20,6	5,4	1,5	-2,8	-6,1	-8,7	-8,8
Zmiana popytu krajowego (%)	-11,8	-27,8	-3,4	-7,7	-10,5	-13,1	-13,9	-13,7
Inflacja (%)	3,4	8,3	2,6	2,3	6,9	7,1	1,0	1,0
Rok	2013		2013		2013		2013	
Deficyt budżetowy (% PKB)	-4,9	-13,6	-7,5	-7,2	-3,0	-5,9	-5,9	-8,3
Saldo obrotów bieżących (% PKB)	-5,6	-2,3	2,6	4,1	-3,9	0,9	-2,0	-2,0
Stopa bezrobocia (%)	14,8	27,0	11,6	13,3	12,4	17,4	15,5	16,7
Dług publiczny (% PKB)	149,7	176,2	120,5	124,4	108,6	127,8	109,1	116,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Sapir i in. 2014, s. 14].

cając uwagę na osiągnięcia Irlandii, w tym poprawiające się wskaźniki makroekonomiczne, stabilizowanie sytuacji sektora finansowego i poprawę aktywności gospodarczej. Podkreślono także posiadanie przez ten kraj bufora gotówki w wysokości 20 mld euro [*Economic Adjustment...* 2013].

5. Podsumowanie

Kryzys finansowy ujawnił najłabszy punkt unii gospodarczej i walutowej, a mianowicie podatność strefy euro na rozprzestrzenianie się szoków pojawiających się w poszczególnych państwach członkowskich. W obliczu kryzysu zadłużenia podjęto szereg działań mających na celu poprawę zarządzania gospodarczego i fiskalnego w ramach strefy euro. Ważnym elementem stabilizowania sytuacji i ograniczania prawdopodobieństwa wystąpienia kryzysu w przyszłości miało być ustanowienie mechanizmów udzielania państwom doświadczającym poważnych trudności gospodarczych pomocy finansowej, najpierw w ramach EFSF i EFSM, a potem ESM. Wyczerpująca ocena skuteczności podjętych działań pomocowych będzie możliwa w perspektywie co najmniej kilku lat, jednak dzisiaj wydaje się, że największe rozczarowanie mogą przynieść rezultaty programu greckiego opiewającego na rekordową kwotę 274,5 mld euro.

Literatura

- De Grauwe P. [2010], *The Financial Crisis and the Future of the Eurozone*, BEEP Briefing, no 21.
- Economic Adjustment Programme for Ireland* [2013], European Commission Directorate – General for Economic and Financial Affairs, Summer 2013 Review, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/, dostęp: 14.02.2014.
- European Financial Stability Facility [2013], *Conclusion of ESFS Financial Assistance Programme for Ireland: an Overview*, Luxembourg, <http://www.efs.europa.eu/attachments/Irish%20exit%20presentation.pdf>, dostęp: 24.02.2014.
- European Stability Mechanism [2014], *Frequently Asked Questions on the European Stability Mechanism (ESM)*, <http://www.esm.europa.eu>, dostęp: 20.02.2014.
- European Stabilization Mechanism [2013], *Conclusion of ESM Financial Assistance Programme for Spain: an Overview*, Luxembourg, http://www.esm.europa.eu/pdf/Spanish_exit.pdf, dostęp: 25.02.2014.
- Koniunktura gospodarcza w wybranych krajach w okresie kryzysu finansowego* [2011], Ministerstwo Gospodarki, Departament Analiz i Prognoz, Warszawa.
- Mroczek K., Więcek A. [2013], *Kryzys gospodarczy w Grecji i Hiszpanii a jego skutki w ujęciu sektorowym*, „Przegląd Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny”, nr 1.
- Pisani-Ferry J., Sapir A., Wolff G. [2013], *EU – IMF Assistance to Euro-area Countries: an Early Assessment*, Bruegel Institute, Brussels.

- Pruchnicka-Grabias I. [2013], *Przyczyny kryzysu bankowego na Cyprze*, http://ec.europa.eu/polska/news/opinie/130703_cypr_pl.htm, dostęp: 20.02.2014.
- Sapir A., Wolff G.B., de Sousa C., Terzi A. [2014], *The Troika and Financial Assistance in the Euro Area: Successes and Failures*, European Parliament's Economic and Monetary Affairs Committee, Brussels, <http://dx.doi.org/10.2861/52615>.
- Trzecińska A. [2013], *Europejski Mechanizm Stabilności jako stabilizator w planowaniu unii finansowej*, NBP, Warszawa, www.nbp.pl/badania/seminaria_files/10iv2013.pdf, dostęp: 21.02.2014.
- Włodarczyk M. [2013], *Grecy przyjęli budżet na 2014 rok*, <http://www.uniaeuropa.org/grecy-przyjeli-budzet-na-2014-rok>, dostęp: 17.02.2014.

Financial Assistance for Euro Area Countries Affected by the Debt Crisis

The global crisis that reached Europe in 2008 has evolved from a financial crisis to a debt crisis. The problems in Greece, Ireland, Portugal, Spain and Cyprus turned out to be so severe that they could not be managed at the national level. These countries therefore asked for external assistance. The aim of the article is to describe the crisis-resolution mechanism and the attempts to provide stability to euro area countries through financial-assistance instruments. In view of the numerous controversies over the efficiency of financial-assistance programmes, methods of evaluating their success and failure are also discussed.

Keywords: crisis-resolution mechanisms, debt crisis, financial assistance in the euro zone, financial crisis.

Jarosław Mielcarek

Instytut Finansów i Rachunkowości
Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu

Ekonometryczny model deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych

Streszczenie

Celem artykułu było określenie ilościowych zależności między zmienną objaśnianą, którą jest deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych (deficyt), a zmiennymi objaśniającymi za pomocą dwóch dynamicznych modeli ekonometrycznych. Dla modelu pierwszego stopa zmian deficytu i stopa inflacji wyjaśniły 80% zmienności deficytu. Sprawdzenie modelu dla poziomu istotności 0,05 za pomocą testu F , testu t -Studenta, wartości p oraz korelacji między zmiennymi objaśniającymi wykazało, że jego zmienne objaśniające są istotne. W drugim modelu dodano trzy zmienne objaśniające – stopę wzrostu PKB, przyspieszenie deficytu i deficyt. W wyniku tej zmiany współczynnik determinacji wzrósł do 90%. Sprawdzenie modelu wykazało, że dodane zmienne objaśniające są nieistotne. Nieistotność stopy wzrostu PKB jako zmiennej objaśniającej deficytu nie potwierdziło twierdzenia, że w podokresie 2008–2013 doszło do gwałtownego wzrostu deficytu z powodu pogorszenia koniunktury gospodarczej. Na podstawie wartości statystyki Durбина-Watsona dla modelu z dwoma zmiennymi objaśniającymi stwierdzono, że hipoteza zerowa mówiąca, iż nie ma autokorelacji składnika losowego, nie może być odrzucona.

Słowa kluczowe: model ekonometryczny, regresja liniowa wieloraka, deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych, stopa wzrostu deficytu, stopa wzrostu inflacji.

1. Wprowadzenie

W literaturze deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych (w skrócie deficyt) czy deficyt budżetu jest szeroko omawiany¹, brakuje natomiast prób budowy modelu ekonometrycznego deficytu dla okresu po roku 2000. Istnieje dla tego czasu dostatecznie długa lista danych, aby spróbować stworzyć taki model. Celem jego budowy jest określenie ilościowych zależności między zmienną objaśnianą, którą jest deficyt, a zmiennymi objaśniającymi.

Sprawdzono w niniejszym artykule dwa modele dynamiczne, uwzględniające czynnik czasu w formie jednookresowych opóźnień między zmiennymi objaśniającymi a zmienną objaśnianą. Pierwszy to model z dwoma zmiennymi objaśniającymi, którymi są stopa wzrostu deficytu i stopa inflacji, a drugi – model z pięcioma zmiennymi objaśniającymi, którymi są dodatkowo stopa wzrostu PKB, przyspieszenie deficytu i deficyt. Uwzględnienie deficytu oznacza przyjęcie hipotezy, że między tą zmienną objaśniającą a zmienną objaśnianą zachodzi autokorelacja. Celem budowy drugiego modelu było podniesienie współczynnika determinacji oraz potwierdzenie twierdzenia, że gwałtowny wzrost deficytu w latach 2008–2013 był spowodowany pogorszeniem koniunktury gospodarczej.

Ekonometryczne modele deficytu zostały zbudowane w czterech etapach (zob. [Czerwiński 2011, s. 421–426]):

- etap I – wybór zmiennych objaśniających i objaśnianych,
- etap II – wybór matematycznej postaci równań modelu,
- etap III – estymacja modelu, czyli wyznaczenie wartości parametrów równań wchodzących w skład modelu,
- etap IV – weryfikacja modelu, czyli sprawdzenie, czy model dostatecznie dobrze pasuje do rzeczywistości.

Wyznaczenia parametrów modeli dokonano metodą regresji liniowej wielorakiej o charakterze klasycznym [Maddala 2013, s. 164–240; Welfe 2009, s. 57–82; Podolec i Ulman 2008]. W celu ich określenia posłużono się wbudowaną funkcją Excela REGLINP. Statystyki regresji oraz współczynniki korelacji między zmiennymi, które służą do sprawdzenia modeli, zostały określone odpowiednio za pomocą funkcji „regresja” i „korelacja” z pakietu Analizy programu Excel. Niebezpieczeństwo narażenia się na zaistnienie regresji pozornej zostało sprawdzone za pomocą testu Durбина-Watsona.

Zmienne objaśniające zostały wyznaczone dla lat 2002–2012. Ze względu na jednoroczne opóźnienie zmienna objaśniana zaczyna się w 2003 r. i kończy w 2013 r. Dane o wielkości deficytu dla lat 2002–2013 zaczerpnięto z GUS [2014a].

¹ Należą do tych publikacji m.in. [Ciak 2012, *Finanse publiczne* 2011, Guziejewska 2012, Jajko 2008, Lubińska 2011, Marchewka-Bartkowiak 2011, Możdzierz 2009, Owsiak 2011, 2013, Próchnicki 2011, *Sektor finansów...* 2011, Uryszek 2010, Wernik 2011, Ziółkowska 2011, 2012].

Wielkości dla lat 2000 i 2001 obliczono na podstawie udziału deficytu w PKB [Eurostat 2014] i nominalnych wartości PKB w tych latach [GUS 2014b]. Deficyty są podawane jako wartości dodatnie dla ułatwienia obliczeń.

2. Charakterystyka deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2001–2013

W tabeli 1 podano wielkości deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2001–2013.

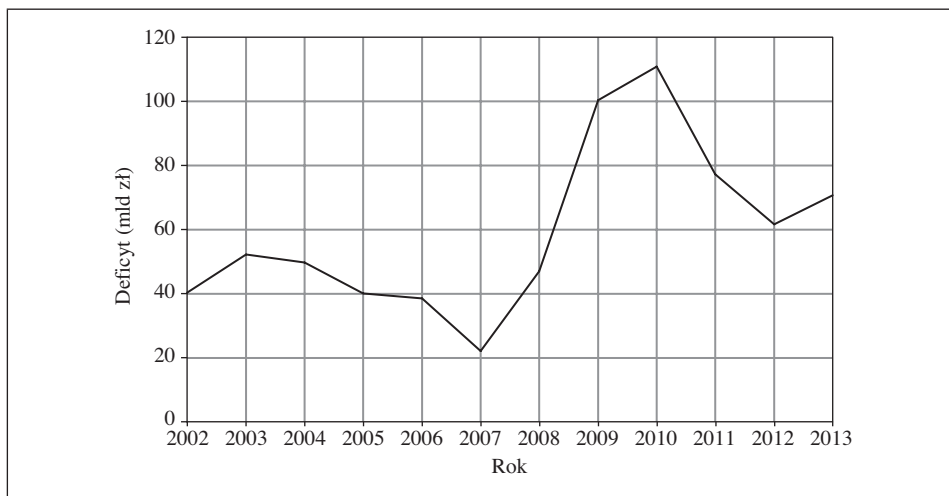
Tabela 1. Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych (mln zł)

Rok	Deficyt	Stopa wzrostu deficytu, 2007 = 100%
2001	41 317	86,85%
2002	40 317	82,33%
2003	52 212	136,13%
2004	49 773	125,09%
2005	40 057	81,16%
2006	38 476	74,01%
2007	22 112	0,00%
2008	46 950	112,33%
2009	100 403	354,07%
2010	110 870	401,40%
2011	77 214	249,20%
2012	61 681	178,95%
2013	70 651	219,51%

Źródło: opracowanie własne na podstawie [GUS 2014a] oraz na podstawie udziału deficytu w PKB w 2001 r. [Eurostat 2014] i wartości nominalnej PKB w 2001 r. [GUS 2014b].

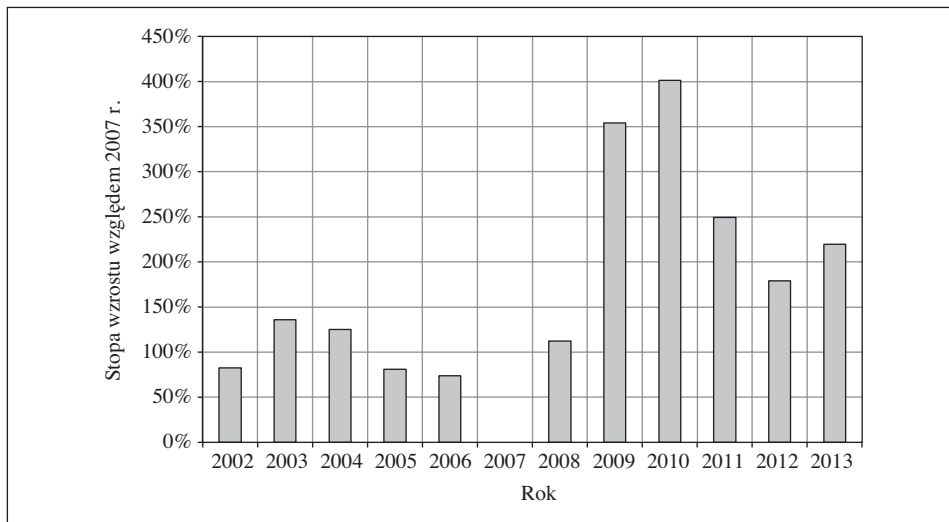
Dla umożliwienia dobrej charakterystyki kształtowania się deficytu lub nadwyżki sektora instytucji rządowych i samorządowych w tabeli 1 zamieszczono również obliczone stopy wzrostu deficytu w porównaniu z jego najniższą wielkością w 2007 r. Wyraźnie można wyróżnić dwa podokresy. Pierwszy obejmuje lata 2001–2007. Na koniec tego podokresu deficyt jest nieco wyższy od 20 mld zł. Największą wartość deficyt osiąga w tym podokresie w 2005 r., przekraczając nieco 50 mld zł. W drugim podokresie gwałtownie rośnie wartość deficytu. Maksimum długu wynosi 112 mld zł w 2010 r., minimalna wartość równa się 47 mld zł w 2008 r., a na jego koniec wielkość deficytu nie spada do poziomu z 2007 r. Najlepiej zjawisko ukształtowania się dwóch podokresów można przed-

stawić na wykresach – zob. rys. 1 i 2. Na rys. 1 zaprezentowana jest wielkość deficytu w latach 2002–2013.



Rys. 1. Deficyt w latach 2002–2013

Źródło: opracowanie własne na podstawie [GUS 2014a] oraz na podstawie udziału deficytu w PKB w 2001 r. [Eurostat 2014] i wartości nominalnej PKB w 2001 r. [GUS 2014b].



Rys. 2. Stopy wzrostu deficytu w poszczególnych latach względem 2007 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie [GUS 2014a] oraz na podstawie udziału deficytu w PKB w 2001 r. [Eurostat 2014] i wartości nominalnej PKB w 2001 r. [GUS 2014b].

Na rys. 1 przedstawiono kształtowanie się deficytu od 2002 r. ze względu na to, że po uwzględnieniu opóźnień czasowych zmienne objaśniające zaczynają się w 2002 r., a zmienna objaśniana, czyli deficyt, w 2003 r. Na rysunku wyraźnie widać podział badanego okresu na dwie części. Pierwsza kończy się 2007 rokiem, a druga zaczyna w 2008 i kończy w 2013 r.

Jeszcze wyraźniej można oddzielić te podokresy, jeżeli policzyć stopy wzrostu deficytu w poszczególnych latach w porównaniu z 2007 r. i przedstawić wyniki na wykresie (rys. 2).

Na rys. 2 można zaobserwować, że okres 2001–2013 wyraźnie dzieli się na podokres 2002–2007 o znacznie niższej przeciętnej stopie wzrostu względem 2007 r. (83,12%) i podokres 2008–2013 o znacznie wyższej przeciętnej stopie wzrostu względem 2007 r. (252,58%). Na tej podstawie można stwierdzić, że po 2007 r. doszło do gwałtownego wzrostu deficytu.

Obserwacja kształtowania się deficytu rodzi oczywiście pytanie, za pomocą jakich zmiennych objaśniających można wyjaśnić zmienność deficytu budżetu w latach 2003–2013. Odpowiedź została udzielona w punktach 3 i 4 artykułu.

3. Model z dwoma zmiennymi objaśniającymi

W punkcie tym zostały przedstawione cztery etapy budowy modelu ekonometrycznego deficytu. Zmienną objaśnianą jest deficyt, a zmiennymi objaśnianymi stopa inflacji z roku poprzedniego i stopa wzrostu deficytu z roku poprzedniego.

Wielkości zmiennych objaśniających w latach 2002–2013 podano w tabeli 2.

Wartości zmiennych objaśniających od 2002 r. zostały podane w tabeli 2. Uwzględniono jednoroczne przesunięcie zmiennej objaśnianej względem zmiennych objaśniających, zaczyna się ona zatem w 2003 r. i kończy w 2013 r.

Przyjęta została hipoteza, że zależności między zmienną objaśnianą a zmiennymi objaśniającymi dobrze opisuje funkcja liniowa wielu zmiennych o postaci:

$$D_t = a_1 i_{t-1} + a_2 b_{t-1} + a_0, \quad (1)$$

gdzie:

i_{t-1} – stopa inflacji w roku $t - 1$,

b_{t-1} – stopa wzrostu deficytu w roku $t - 1$,

a_0 – wyraz wolny,

a_1 i a_2 – współczynniki modelu ekonometrycznego – parametry zmiennych objaśniających.

Tabela 2. Zmienne objaśniające

Rok	Stopa inflacji (%)	Stopa wzrostu deficytu (%)
2002	1,9	-2,42
2003	0,8	29,50
2004	3,5	-4,67
2005	2,1	-19,52
2006	1,0	-3,95
2007	2,5	-42,53
2008	4,2	112,33
2009	3,5	113,85
2010	2,6	10,42
2011	4,3	-30,36
2012	3,7	-20,12

Źródło: opracowanie własne na podstawie [GUS 2014a], na podstawie udziału deficytu w PKB w 2001 r. [Eurostat 2014], wartości nominalnej PKB w 2001 r. [GUS 2014b] oraz [Inflacja w Polsce... 2014].

Został wybrany model dynamiczny, uwzględniający czynnik czasu w formie opóźnień. Między zmiennymi objaśniającymi a zmienną objaśnianą zachodzi jednookresowe opóźnienie.

Wyznaczenia parametrów modelu dokonano z wykorzystaniem wbudowanej funkcji programu Excel REGLINP, a sprawdzenie modelu za pomocą funkcji „regresja” i „korelacja” z pakietu Analizy programu Excel. Wyniki ich zastosowania przedstawiono w tabeli 3.

Na podstawie współczynników modelu ekonometrycznego podanych w tabeli 3 model możemy zapisać w następującej postaci:

$$D_t = 1\,030\,684i_{t-1} + 33\,462b_{t-1} + 28\,406. \quad (2)$$

Interpretacja podanych w tabeli współczynników może opierać się na założeniu, że opisują one wpływ uwzględnianych czynników na decydentów lub wskazują na niezależność procesów kształtujących wielkość deficytu od decydentów albo możliwe są obydwa te podejścia równocześnie. Można przyjąć, że zmiany stopy inflacji wpływają na decydentów przy określaniu rozmiarów deficytu w następnym roku, a wpływ zmian stopy wzrostu deficytu z roku poprzedniego wskazuje na niezależność procesu kształtowania się deficytu od ich decyzji.

Miara wpływu zmian danej zmiennej objaśniającej na zmienną objaśnianą, czyli wielkość jej współczynnika, jest omawiana przy założeniu, że inne zmienne objaśniające nie ulegają zmianie. Podane w tabeli 3 współczynniki równania regresji oznaczają, że zmiana inflacji o jeden punkt procentowy doprowadzi do

Tabela 3. Parametry modelu (mln zł) oraz sprawdzenie modelu

Parametry modelu (mln zł)	Stopa wzrostu deficytu	Stopa inflacji	Wyraz wolny
Współczynniki	33 462	1 030 684	28 406
Statystyki regresji	Wielkość		
Korelacja wielokrotna R	0,8925		
R^2	0,7966		
Dopasowany R^2	0,7458		
Błąd standardowy	13 581		
Obserwacje	11		
Analiza wariancji	df	SS	MS
Regresja	2	5 779 501 710	2 889 750 855
Resztkowy	8	1 475 471 463	184 433 933
Razem	10	7 254 973 173	–
Test t -Studenta i wartość p	t Stat	Wartość p	Wartość p
Przejęcie	2,6732	0,0282	15,6682
Stopa inflacji	2,8182	0,0226	–
Stopa wzrostu deficytu	4,0227	0,0038	–

Źródło: opracowanie własne.

zmiany deficytu w tym samym kierunku o 1 030 684 mln zł. Dodatnia zależność między stopą inflacji a deficytem może być interpretowana w ten sposób, że wzrost stopy inflacji w danym roku wywołuje oczekiwania dalszego jej wzrostu i planowanie deficytu w kolejnym roku na wyższym poziomie. Dodatkową zachętą do takiego postępowania może być to, że w wyniku wzrostu nominalnego PKB spowodowanego inflacją wzrost deficytu w pewnych granicach nie będzie prowadził do wzrostu jego udziału w nominalnym PKB.

Pod wpływem zmiany stopy wzrostu deficytu o jeden punkt procentowy deficyt zmieni się w tym samym kierunku o 28 406 mln zł. Ta dodatnia zależność świadczy o tym, że kształtowanie się deficytu charakteryzuje się znaczną bezwładnością, czyli jeżeli w danym roku doszło do wzrostu deficytu, to ze względu na bezwładność kształtowania się deficytu w następnym roku istnieje większe prawdopodobieństwo wzrostu niż spadku deficytu.

Sprawdzenie modelu polega na określeniu, czy model jest w wystarczającym stopniu zgodny z rzeczywistością. Statystyki regresji, które służą do tego celu, zostały przedstawione w tabeli 3.

Najważniejszym wskaźnikiem dopasowania jest współczynnik determinacji, mierzony za pomocą R^2 . Wynosi on ok. 0,8, co oznacza, że model wyjaśnia niecałe 80% zmienności zmiennej objaśnianej, czyli deficytu. Jest to znaczne dopasowanie modelu do rzeczywistości i ścisła zależność między zmiennymi objaśniającymi a deficytem.

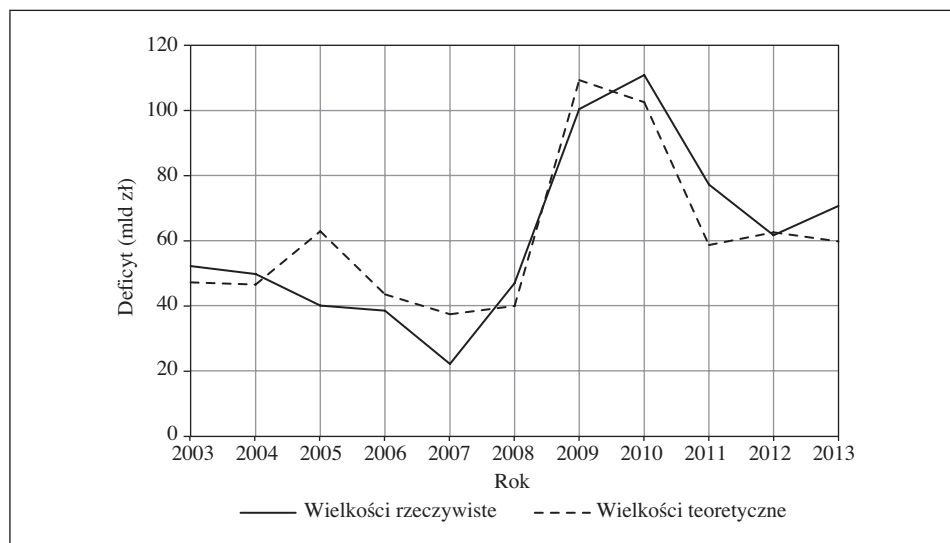
Teoretyczne i rzeczywiste kształtowanie się deficytu zaprezentowano w tabeli 4.

Tabela 4. Teoretyczne i rzeczywiste kształtowanie się deficytu w latach 2003–2013 (mln zł)

Rok	Teoretyczny deficyt	Rzeczywisty deficyt
2003	47 179	52 212
2004	46 524	49 773
2005	62 917	40 057
2006	43 518	38 476
2007	37 392	22 112
2008	39 942	46 950
2009	109 281	100 403
2010	102 576	110 870
2011	58 692	77 214
2012	62 568	61 681
2013	59 810	70 651

Źródło: opracowanie własne na podstawie [GUS 2014a] oraz na podstawie udziału deficytu w PKB [Eurostat 2014] i wartości nominalnej PKB [GUS 2014b].

Stopień dopasowania modelu przedstawiono na rys. 3, na którym wykreślono rzeczywiste i teoretyczne (wynikające z posłużenia się parametrami modelu) kształtowanie się deficytu w latach 2003–2013 na podstawie danych z tabeli 4.



Rys. 3. Rzeczywiste i teoretyczne wielkości deficytu – model z dwoma zmiennymi objaśniającymi

Źródło: opracowanie własne na podstawie [GUS 2014a] oraz na podstawie udziału deficytu w PKB [Eurostat 2014] i wartości nominalnej PKB [GUS 2014b].

Na rys. 3 można dostrzec, że model jest dobrze dopasowany do rzeczywistości w podokresie gwałtownego wzrostu deficytu. Oprócz uwzględnianej przez decydentów przy planowaniu deficytu stopy inflacji z roku poprzedniego istotny wpływ na deficyt wywierała również stopa wzrostu deficytu, która odzwierciedla niezależną od decydentów bezwładność kształtowania się deficytu. W związku z tym w swoich prognozach deficytu popełniali duże błędy niedoszacowania, co prowadzi do konieczności przeprowadzania korekty budżetu w danym roku.

W modelu przyjęto poziom istotności wynoszący 0,05. Dla tej wielkości przeprowadzono analizę wariancji. Rezultaty zostały przedstawione w tabeli 3.

Na podstawie danych z tabeli 3 można zweryfikować hipotezę zerową, że wszystkie zmienne objaśniające są nieistotne (współczynniki są zerowe). Podane w niej stopnie swobody wynoszą $v_1 = 2$ i $v_2 = 8$. Dla nich oraz poziomu istotności $\alpha = 0,05$ z rozkładu F Snedecora odczytano, że wartość krytyczna F wynosi $F_{kryt} = 4,48$ (www.ekonometria4me.pl/rozf2.htm, dostęp: 20.04.2014). Ponieważ

podana w tabeli wartość $F > F_{\text{kryt}}$, można odrzucić hipotezę zerową i uznać, że przynajmniej jeden współczynnik jest różny od zera.

W tabeli 3 podano również statystykę t -Studenta i wartość p . Dla poziomu istotności $\alpha = 0,05$ oraz stopnia swobody równego $v = n - k - 1 = 11 - 2 - 1 = 8$ wartość krytyczna statystyki t -Studenta wynosi 2,3060 (http://www.socjologia.uni.wroc.pl/images/materialy_dyd/Tablica_rozkladu_t_Studenta.pdf, dostęp: 10.01.2014), a ponieważ dla wszystkich zmiennych objaśniających z tabeli 3 zachodzi warunek $t > t_{\text{kryt}}$, należy odrzucić dla nich hipotezy zerowe o nieistotności i przyjąć hipotezy, że czynniki te są istotne dla wyjaśnienia zmian zmiennej objaśnianej. Również wartość p dla poszczególnych zmiennych objaśniających jest niższa od współczynnika istotności α , czyli na tej podstawie można odrzucić hipotezę zerową o ich nieistotności i przyjąć hipotezę, że są istotne.

Kolejny sprawdzian dotyczy współliniowości zmiennych objaśniających. Za pomocą funkcji „korelacja” z pakietu Analizy programu Excel obliczono współczynniki korelacji między nimi i wyniki obliczeń przedstawiono w tabeli 5.

Tabela 5. Korelacja między zmiennymi objaśniającymi

Wyszczególnienie	Deficyt	Stopa inflacji	Stopa wzrostu deficytu
Deficyt	1	–	–
Stopa inflacji	0,6207	1	–
Stopa wzrostu deficytu	0,7712	0,2391	1

Źródło: opracowanie własne.

Współczynnik korelacji podany w tabeli 5 dla zmiennych objaśniających kształtuje się na niskim poziomie. Nie ma zatem uzasadnienia, aby któryś z tych czynników usunąć z modelu ekonometrycznego z powodu jego współliniowości z innym. Matematyczna postać równania modelu (2) może zostać zaakceptowana. Poza tym należy zauważyć, że między poszczególnymi zmiennymi objaśniającymi a zmienną objaśnianą istnieją współczynniki korelacji o wielkości oznaczającej, że mają one istotny wpływ na zmienną objaśnianą.

4. Model z pięcioma zmiennymi objaśniającymi

Budowa tego ekonometrycznego modelu deficytu składała się z czterech etapów. Zmienną objaśnianą jest deficyt, a zmiennymi objaśnianymi:

- stopa wzrostu PKB z roku poprzedniego,
- stopa inflacji z roku poprzedniego,
- stopa wzrostu deficytu z roku poprzedniego,

- przyspieszenie deficytu z roku poprzedniego,
 - deficyt z roku poprzedniego,
- Wielkości zmiennych objaśniających w latach 2002–2013 podano w tabeli 6.

Tabela 6. Zmienne objaśniające

Rok	Stopa wzrostu PKB (%)	Stopa inflacji (%)	Stopa wzrostu deficytu (%)	Przyspieszenie deficytu	Deficyt (mln zł)
2002	1,4	1,9	1,25	-0,99	40 317
2003	3,9	0,8	30,37	23,60	52 212
2004	5,3	3,5	-5,73	-1,25	49 773
2005	3,6	2,1	-19,52	2,21	40 057
2006	6,2	1,0	-3,95	-0,84	38 476
2007	6,8	2,5	-42,53	9,35	22 112
2008	5,1	4,2	112,33	-2,52	46 950
2009	1,6	3,5	113,85	1,15	100 403
2010	3,9	2,6	10,42	-0,80	110 870
2011	4,5	4,3	-30,36	-4,22	77 214
2012	2,0	3,7	-20,12	-0,54	61 681
2013	1,6	0,9	14,54	-1,58	70 651

Źródło: opracowanie własne na podstawie [GUS 2014a], na podstawie udziału deficytu w PKB w 2001 r. [Eurostat 2014], wartości nominalnej PKB w 2001 r. [GUS 2014b] oraz [Inflacja w Polsce...].

Wartości zmiennych objaśniających zostały podane w tabeli 6 od 2002 r. Wynika to ze sposobu obliczania przyspieszenia dla roku 2002, wymagającego danych z lat 2000 i 2001. Stosuje się bowiem następującą formułę do jego obliczenia:

$$p_t = \frac{\Delta^2 D_t}{\Delta D_{t-1}} = \frac{\Delta D_t - \Delta D_{t-1}}{\Delta D_{t-1}} = \frac{D_t - D_{t-1}}{D_{t-1} - D_{t-2}} - 1, \quad (3)$$

gdzie:

- p_t – przyspieszenie deficytu w roku t ,
- $\Delta^2 D_t$ – różnica drugiego stopnia,
- ΔD_{t-1} – przyrost deficytu w roku $t - 1$,
- D_t – deficyt w roku t .

Wartościami przyspieszenia deficytu dysponujemy dopiero od 2002 r. Ze względu na jednoroczne przesunięcie wzięto pod uwagę zmienne objaśniające do 2012 r. Uwzględniono jednoroczne przesunięcie zmiennej objaśnianej względem zmiennych objaśniających, zatem zaczyna się ona w 2003 r. i kończy w 2013 r.

Przyjęta została hipoteza, że zależności między zmienną objaśnianą a zmiennymi objaśniającymi dobrze opisuje funkcja liniowa wielu zmiennych o postaci:

$$D_t = a_1 d_{t-1} + a_2 i_{t-1} + a_3 b_{t-1} + a_4 p_{t-1} + a_5 D_{t-1} + a_0, \quad (4)$$

gdzie:

- d_{t-1} – stopa wzrostu PKB w roku $t - 1$,
- i_{t-1} – stopa inflacji w roku $t - 1$,
- b_{t-1} – stopa wzrostu deficytu w roku $t - 1$,
- p_{t-1} – przyspieszenie deficytu w roku $t - 1$,
- D_{t-1} – deficyt w roku $t - 1$,
- a_0 – wyraz wolny,
- a_1 do a_5 – współczynniki modelu ekonometrycznego – parametry zmiennych objaśniających.

Został wybrany model dynamiczny uwzględniający czynnik czasu w formie opóźnień. Między zmiennymi objaśniającymi a zmienną objaśnianą zachodzi jednookresowe opóźnienie. Posłużenie się jako zmienną objaśniającą wielkością deficytu z roku poprzedniego oznacza przyjęcie hipotezy, że istnieje autokorelacja między zmienną objaśnianą a tą zmienną objaśniającą.

Parametry modelu wyznaczono metodą regresji liniowej wielorakiej. W tym celu posłużono się wbudowaną funkcją Excela REGLINP. Wyniki jej zastosowania do obliczenia parametrów (współczynników) modelu przedstawione zostały w tabeli 7.

Tabela 7. Parametry modelu (mln zł z wyjątkiem deficytu)

Wyszczególnienie	Deficyt	Stopa wzrostu deficytu	Stopa wzrostu PKB	Przyspieszenie deficytu	Inflacja	Wyraz wolny
Współczynniki	0,22	26 570,17	-255 027,72	626	1 140 676	21 969
Test t -Studenta i wartość p	t Stat	Wartość p				
Wyraz wolny	1,1866	0,28871				
Stopa inflacji	2,7457	0,04051				
Przyspieszenie deficytu	1,0262	0,35184				
Stopa wzrostu PKB	-1,0830	0,32826				
Stopa wzrostu deficytu	3,3814	0,01964				
Deficyt	1,3469	0,23584				

Źródło: opracowanie własne.

Na podstawie współczynników modelu ekonometrycznego podanych w tabeli 7 możemy model zapisać w następującej postaci:

$$D_t = -225\,028d_{t-1} + 1140\,676i_{t-1} + 26\,570b_{t-1} + 626p_{t-1} + 0,22D_{t-1} + 21\,969. \quad (5)$$

W tabeli 7 podano statystykę *t*-Studenta i wartość *p*, za pomocą której sprawdzono, które zmienne objaśniające są istotne. Dla poziomu istotności $\alpha = 0,05$ oraz stopnia swobody równego $\nu = n - k - 1 = 11 - 5 - 1 = 8$ wartość krytyczna statystyki *t*-Studenta wynosi 2,3060 (http://www.socjologia.uni.wroc.pl/images/materialy_dyd/Tablica_rozkladu_t_Studenta.pdf, dostęp: 10.01.2014).

Dla deficytu, przyspieszenia deficytu i stopy wzrostu PKB wartość statystyki *t*-Studenta jest niższa od wartości krytycznej $t < t_{kryt}$ i w związku z tym nie ma podstaw do odrzucenia hipotezy zerowej o nieistotności tych zmiennych objaśniających. Wartość *p* dla tych zmiennych objaśniających jest większa od współczynnika istotności α , czyli również nie ma podstaw do odrzucenia hipotezy zerowej o nieistotności tych zmiennych objaśniających. Okazuje się, że wysoka wartość współczynnika determinacji R^2 nie wyklucza uwzględnienia w modelu zmiennych nieistotnych.

Zgodnie z wielkościami statystyki *t* i wartości *p* w tabeli 7 dla stopy inflacji i stopy wzrostu deficytu należy przyjąć hipotezę o istotności tych zmiennych objaśniających. W wyniku sprawdzenia modelu z pięcioma zmiennymi objaśniającymi powrócono do modelu z dwoma zmiennymi objaśniającymi, przedstawionego w punkcie 3 artykułu.

Tabela 8. Korelacja między zmiennymi objaśniającymi

Wyszczególnienie	Deficyt	Inflacja	Stopa wzrostu deficytu	Stopa wzrostu PKB	Przyspieszenie deficytu	Deficyt
Deficyt	1	–	–	–	–	–
Inflacja	0,6196	1	–	–	–	–
Stopa wzrostu deficytu	0,7711	0,2391	1	–	–	–
Stopa wzrostu PKB	-0,4483	-0,1018	-0,2631	1	–	–
Przyspieszenie deficytu	-0,2084	-0,6063	-0,0192	0,1046	1	–
Deficyt	0,6287	0,3505	0,3651	-0,4402	-0,2414	1

Źródło: opracowanie własne.

Najbardziej zaskakujące jest odkrycie, że stopa wzrostu PKB nie jest zmienną istotną dla określenia zmiennej objaśnianej, jaką jest deficyt. Wynik ten jest odmienny od powszechnego przekonania, że koniunktura gospodarcza, którą można scharakteryzować za pomocą stopy wzrostu PKB, ma istotny wpływ na

kształtowanie się deficytu. Innymi słowy jest on niezgodny z twierdzeniem, że w podokresie 2008–2013 doszło do gwałtownego wzrostu deficytu z powodu pogorszenia koniunktury gospodarczej.

Brak istotności stopy wzrostu PKB może być rezultatem współliniowości zmiennych objaśniających, prowadzącej do wyeliminowania statystycznie istotnego czynnika. Za pomocą funkcji „korelacja” z pakietu Analizy programu Excel obliczono zatem współczynniki korelacji między zmiennymi objaśniającymi i wyniki przedstawiono w tabeli 8.

Współczynniki korelacji podane w tabeli 8 dla stopy wzrostu PKB i pozostałych czynników (zaznaczone wytłuszczonym drukiem) kształtują się na niskim poziomie. Nie ma zatem uzasadnienia, żeby tę zmienną objaśniającą usunąć z modelu ekonometrycznego z powodu jej współliniowości z innymi. Końcowy wniosek jest taki, że stopa wzrostu PKB nie jest zmienną istotną dla określenia zmiennej objaśnianej, jaką jest deficyt.

5. Testowanie zjawiska autokorelacji składnika losowego pierwszego rzędu

Aby uniknąć niebezpieczeństwa narażenia się na zaistnienie regresji pozornej, posłużono się testem Durбина-Watsona. W tabeli 9 podano wartość statystyki Durбина-Watsona dla dwóch modeli.

Tabela 9. Test Durбина-Watsona

Wyszczególnienie	Wartość	
	Model z dwoma zmiennymi, $n = 11$	Model z pięcioma zmiennymi, $n = 11$
DW	1,877	1,610
Wartość p	0,547	0,366
Poziom istotności	0,05	0,05
d_l	0,758	0,316
d_u	1,604	2,645

Źródło: opracowanie własne na podstawie obliczeń wartości statystyki DW i wartości p dokonanych w programie statystycznym Xstat; wartości graniczne statystyki DW podano za [Savin i White 1977, s. 1994].

W programie Xstat testuje się hipotezę zerową, czy nie występuje autokorelacja składnika losowego. Hipoteza jest sprawdzana na podstawie porównania wartości p i poziomu istotności. Stwierdza się, że ponieważ w obydwu modelach wartość p jest większa od poziomu istotności, hipoteza zerowa nie może

być odrzucona. Za pomocą testu Durбина-Watsona potwierdzono, że nie ma autokorelacji składnika losowego, czyli nie zachodzi niebezpieczeństwo regresji pozornej. Program Xstat nie oblicza współczynnika korelacji seryjnej reszt i nie można testować hipotezy zerowej za pomocą porównania wartości statystyki DW z R^2 i odrzucać hipotezy zerowej, gdy DW jest mniejsze od R^2 [Podolec i Ulman 2008, s. 18]. Jednak nawet bez obliczenia współczynnika korelacji seryjnej reszt wówczas, gdy $DW > 1$, a taki przypadek zachodzi w obydwu modelach, można stwierdzić, że nie jest możliwe zajście przypadku $DW < R^2$, czyli nie jest spełniony warunek odrzucenia hipotezy zerowej i przyjęcia hipotezy przeciwnej.

Istnieje również inny sposób sprawdzania hipotezy zerowej [Maddala 2013, s. 288; Welfe 2009, s. 109–113]. Dla danej liczby zmiennych objaśniających i obserwacji z tablicy rozkładu Durбина-Watsona odczytuje się dolne i górne wartości krytyczne. Określają one przedział, dla którego nie można stwierdzić występowania autokorelacji. Wartość tej statystyki dla obydwu modeli podana w tabeli 9 jest mniejsza od 2. Jeżeli w tej sytuacji DW jest większe od d_u , to nie występuje autokorelacja składnika losowego. Taki przypadek zachodzi dla modelu z dwoma zmiennymi objaśniającymi, nie ma zatem niebezpieczeństwa regresji pozornej. Dla modelu z pięcioma zmiennymi objaśniającymi DW mieści się w przedziale, dla którego nie można rozstrzygnąć, czy występuje autokorelacja².

6. Podsumowanie

Cel postawiony w artykule został osiągnięty. Zbudowano i sprawdzono dwa modele dynamiczne deficytu, uwzględniające czynnik czasu w formie jednookresowych opóźnień między zmiennymi objaśniającymi a zmienną objaśnianą.

W pierwszym modelu były dwie zmienne objaśniające – stopa inflacji i stopa wzrostu deficytu. Model ten wyjaśnił 80% zmienności deficytu. Sprawdzenie modelu dla poziomu istotności 0,05 za pomocą testu F , testu t -Studenta, wartości p oraz korelacji między zmiennymi objaśniającymi wykazało, że można było odrzucić hipotezę zerową o nieistotności czynników objaśniających i w jej miejsce przyjąć hipotezę, że są to czynniki istotne dla wyjaśnienia zmienności zmiennej objaśnianej.

W drugim modelu dodano do zmiennych objaśniających pierwszego modelu stopę wzrostu PKB, przyspieszenie deficytu i deficyt. Zastosowanie dodatkowych zmiennych objaśniających podniosło współczynnik determinacji deficytu z 80%

² Zastosowanie testu Durбина-Watsona do sprawdzenia autokorelacji w modelu z pięcioma zmiennymi objaśniającymi ma tylko poznawcze znaczenie, bowiem badanie tego modelu wykazało, że dodane do modelu z dwoma zmiennymi objaśniającymi trzy dodatkowe zmienne objaśniające są nieistotne.

do 90%. Niestety sprawdzenie modelu dla poziomu istotności 0,05 za pomocą testu *t*-Studenta i wartości *p* potwierdziło hipotezę zerową dla stopy wzrostu PKB, przyspieszenia deficytu i deficytu. Te zmienne objaśniające okazały się nieistotne dla wyjaśnienia zmienności deficytu.

Najbardziej zaskakujące jest odkrycie, że stopa wzrostu PKB nie jest zmienną istotną. Wynik ten nie potwierdził twierdzenia, że w podokresie 2008–2013 doszło do gwałtownego wzrostu deficytu z powodu pogorszenia koniunktury gospodarczej.

Aby sprawdzić, czy istnieje niebezpieczeństwo zaistnienia regresji pozornej, posłużono się testem Durбина-Watsona. Na podstawie wartości tej statystyki dla modelu z dwoma zmiennymi objaśniającymi stwierdzono, że hipoteza zerowa mówiąca, że nie ma autokorelacji składnika losowego, nie może być odrzucona.

Dla pierwszego modelu określono ilościowe zależności między zmienną objaśnianą a zmiennymi objaśniającymi i model wykazał dobre dopasowanie do rzeczywistości. Otrzymane wyniki zachęcają do dalszych badań. Po pierwsze, powinny one zmierzać do rozbudowania modelu pierwszego o nowe, istotne zmienne objaśniające i podniesienia współczynnika determinacji. Po drugie, należałoby dla szeregów czasowych zbadać zjawisko kointegracji [Maddala 2013, s. 622–642; Welfe 2009, s. 372–391] oraz zbadać przyczynowość w sensie Grangera [Osińska 2008].

Literatura

- Ciak J. [2012], *Źródła finansowania deficytu budżetu państwa w Polsce*, CeDeWu, Warszawa.
- Czerwiński Z. [2011], *Matematyka na usługach ekonomii*, PWN, Warszawa.
- Eurostat [2014], *Government deficit/surplus, debt and associated data*, aktualizacja: 24.04.2014, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>, dostęp: 25.04.2014.
- GUS [2014a], *Część III. Roczne wskaźniki makroekonomiczne. Deficyt/nadwyżka i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych*, aktualizacja: 18.04.2014, stat.gov.pl/wskaźniki-makroekonomiczne, dostęp: 20.04.2014.
- GUS [2014b], *Tablica 16. PKB i wartość dodana brutto w latach 2000–2006, ceny bieżące*, http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/rachunki_kw_pkb_2000_2006.pdf, dostęp: 20.04.2014.
- Finanse publiczne* [2011], red. T. Juja, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań.
- Guziejewska B. [2012], *Finanse publiczne wobec wyzwań globalizacji*, Poltext, Warszawa.
- Inflacja w Polsce w latach 1950–2013* [2014], <http://24finanse.pl/2010/12/inflacja-w-polsce-w-latach-1950-2013/>, dostęp: 20.02.2014.
- Jajko B. [2008], *Dług publiczny a równowaga fiskalna*, CeDeWu, Warszawa.
- Lubińska T. [2011], *Zarządzanie dochodami publicznymi w okresie kryzysu finansów publicznych* [w:] *Finanse – nowe wyzwania teorii i praktyki. Finanse publiczne*,

- red. L. Patrzalek, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Maddala G.S. [2013], *Ekonometria*, PWN, Warszawa.
- Marchewka-Bartkowiak K. [2011], *Zarządzanie długiem skarbu państwa. Implikacje dla sfery euro*, Difin, Warszawa.
- Moździerz A. [2009], *Nierównowaga finansów publicznych*, PWE, Warszawa.
- Osińska M. [2008], *Ekonometryczna analiza zależności przyczynowych*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń.
- Owsiak S. [2011], *Stabilność systemu zasilania finansowego a nowatorskie zarządzanie podmiotami publicznymi w warunkach kryzysu* [w:] *Nowe zarządzanie finansami publicznymi w warunkach kryzysu*, red. S. Owsiak, PWE, Warszawa.
- Owsiak S. [2013], *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa.
- Podolec B., Ulman P. [2008], *Modele regresyjne w analizie wydatków gospodarstw domowych*, red. J. Kurkiewicz, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, nr 790, Kraków.
- Próchnicki L. [2011], *Rola deficytu budżetowego w gospodarce – retrospekcja historyczna* [w:] *Zarządzanie długiem publicznym. Aspekty finansowe i płynnościowe*, red. E. Denek, B. Filipiak, Zeszyty Naukowe WSB w Poznaniu nr 36/2011, Poznań.
- Savin N.E., White K.J. [1977], *The Durbin-Watson Test for Serial Correlation with Extreme Sample Sizes or Many Regressors*, „Econometrica”, vol. 45, nr 8.
- Sektor finansów publicznych w warunkach światowego kryzysu finansowego* [2011], red. A. Alińska, CeDeWu, Warszawa.
- Uryszek T. [2010], *Dług skarbu państwa jako źródło finansowania deficytu budżetowego*, Difin, Warszawa.
- Welfe A. [2009], *Ekonometria. Metody i ich zastosowania*, PWE, Warszawa.
- Wernik A. [2011], *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa.
- Ziółkowska W. [2011], *Dług publiczny a dochody i wydatki sektora general government oraz wzrost gospodarczy w Unii Europejskiej* [w:] *Zarządzanie długiem publicznym. Aspekty finansowe i płynnościowe*, red. E. Denek, B. Filipiak, Zeszyty Naukowe WSB w Poznaniu nr 36/2011, Poznań.
- Ziółkowska W. [2012], *Finanse publiczne. Teoria i zastosowanie*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań.

An Econometric Model of General Government Deficit

The purpose of the article is to determine the quantitative relationship between the dependent variable, which is the general government deficit, and the explanatory variables using two dynamic econometric models. For the first model, the rate of inflation and the rate of deficit growth explained 80% of the variability in the deficit. When the model was tested at a significance level of 0.05 using an *F*-test, *t*-test, *p*-values and the correlation between the explanatory variables it was shown that these independent variables were significant. Three explanatory variables were added in the second model: GDP growth rate, deficit acceleration and deficit. As a result of this change, the coefficient of determination rose to 90%. Testing the model at a significance level of 0.05 showed that the added explanatory variables were not significant. The insignificance of the GDP growth rate as an explanatory variable for the deficit did not confirm the claim that in

the 2008–2013 sub-period there was a sharp increase in the deficit due to the economic downturn. It was found, based on the Durbin-Watson statistics value for a model with two explanatory variables, that the null hypothesis that there is no autocorrelation of residuals could not be rejected.

Keywords: econometric model, multiple linear regression, general government deficit, deficit growth rate, inflation rate.

Joanna Niżnik

Katedra Finansów

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Wpływ kryzysu finansowego na politykę podatkową Republiki Irlandii

Streszczenie

Celem artykułu jest przedstawienie i ocena działań prowadzonych przez rząd Irlandii dotyczących zmian w systemie podatkowym i ich wpływu na kształtowanie się dochodów podatkowych. Scharakteryzowano system podatków centralnych Irlandii w latach 2003–2014, wskazano podstawowe elementy ich konstrukcji oraz uwzględniono modyfikacje przeprowadzone na skutek kryzysu. Pokazano, że rząd Irlandii wprowadził istotne zmiany jedynie w podatku dochodowym od osób fizycznych i podatkach kapitałowych, podnosząc stawki podatkowe, obniżając i znosząc ulgi podatkowe czy też wprowadzając nowe obciążenia w postaci podatku od instytucji finansowych i podatku od bogactwa. Działania władz publicznych należy uznać za racjonalne, bowiem podatek od dochodów osób fizycznych jest w Irlandii najbardziej wydajnym źródłem dochodów podatkowych i wprowadzone modyfikacje wpłynęły na wzrost wpływów z tego tytułu, a tym samym dochodów podatkowych ogółem.

Słowa kluczowe: system podatkowy Irlandii, podatki centralne, dochody podatkowe Irlandii, kryzys finansowy.

1. Wprowadzenie

Pierwsze przejawy kryzysu finansowego lat 2007–2009 można było zaobserwować w Irlandii w 2008 r. na rynku nieruchomości i kredytów hipotecznych. Bardzo szybko problemy na rynku *subprime* przeniosły się na cały system

bankowy [Rosińska-Bukowska 2012, s. 351–352]. Rząd został zmuszony do ratowania upadających banków – koszty tych działań przewyższyły możliwości finansowe państwa, co skutkowało zaciągnięciem zobowiązań w wysokości 67,5 mld euro w Unii Europejskiej i Międzynarodowym Funduszu Walutowym [Whelan 2013, s. 17]. Jednym z narzędzi stabilizujących sytuację gospodarczą kraju stały się podatki.

Celem artykułu jest analiza zmian w systemie podatkowym oraz w dochodach podatkowych Irlandii, które należy wiązać z działaniami rządu podjętymi w reakcji na kryzys. Badaniami objęto lata 2003–2012, natomiast w częściach opracowania dotyczących podatków wykorzystano również dostępne dane z lat 2013–2014.

2. Uwarunkowania makroekonomiczne

Punktem wyjścia rozważań jest analiza zmian kształtowania się dynamiki produktu krajowego brutto Irlandii w ujęciu realnym w latach 2003–2012 przedstawionych w tabeli 1. Przeciętne roczne tempo wzrostu PKB wyniosło 1,7%; najwyższą, wynoszącą 6,1% dynamikę wzrostu PKB osiągnął w 2005 r., natomiast największy spadek PKB w wysokości 6,4% wystąpił w 2009 r. Ujemna dynamika wzrostu PKB charakteryzowała Irlandię w latach 2008 i 2010.

Zharmonizowany wskaźnik cen konsumpcyjnych (HICP) w badanym okresie podlegał niustającym fluktuacjom i mieścił się w przedziale od –1,7% do 4%. Różnicowanie poziomu inflacji wyniosło zatem 5,7 pkt proc. Średnia inflacja dla tych lat to 1,7%.

Sytuacja gospodarcza ma niewątpliwy wpływ na rynek pracy. Przeciętny wskaźnik bezrobocia dla lat 2003–2012 ukształtował się na poziomie 8,4%, najwyższy jego wzrost miał miejsce pomiędzy 2008 r. a 2009 r. i wyniósł 5,6 pkt proc. Pomiędzy rokiem 2003 a 2012 stopa bezrobocia zwiększyła się o 10,1 pkt proc.

Tabela 1. Wybrane wskaźniki makroekonomiczne w Irlandii w latach 2003–2012 (%)

Wskaźniki	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Realna zmiana dynamiki PKB	3,7	4,2	6,1	5,5	5,0	–2,2	–6,4	–1,1	2,2	0,2
Inflacja HICP	4,0	2,3	2,2	2,7	2,9	3,1	–1,7	–1,6	1,2	1,9
Stopa bezrobocia	4,6	4,5	4,4	4,5	4,7	6,4	12,0	13,9	14,7	14,7

Źródło: Eurostat, ec.europa.eu/eurostat/data/database, dostęp: 15.04.2014.

Tabela 2. Wybrane wielkości makroekonomiczne w Irlandii w latach 2003–2012 (mln euro)

Wyszczególnienie	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Spożycie publiczne	22 697,9	24 560,4	26 522,7	29 264,8	32 535,5	34 428,0	33 270,4	30 404,8	29 893,7	29 432,8
Spożycie prywatne	63 442,6	66 799,3	72 730,9	79 459,2	87 278,4	88 301,6	77 531,1	76 197,0	76 389,6	76 512,3
Eksport	117 171,7	125 198,6	132 526,2	140 706,6	152 389	150 180,9	146 369	157 810	166 964,2	176 735,7
Import	94 700,8	102 882,4	113 457	123 573,8	135 327,8	133 877,1	120 351,9	128 325,9	131 839,6	136 990,3
Saldo handlu zagranicznego	22 470,9	22 316,3	19 069,2	17 132,8	17 061,2	16 303,9	26 017,1	29 484,1	35 124,6	39 745,3

Źródło: Eurostat, ec.europa.eu/eurostat/data/database, dostęp: 15.04.2014.

Na poziom produktu krajowego brutto wpływa m.in. spożycie krajowe. Na podstawie danych zawartych w tabeli 2 można zauważyć, że krajowy popyt finalny pomiędzy rokiem 2003 a 2014 zwiększył się o ok. 23%. Znaczący wpływ na ukształtowanie się tej wielkości miały dynamiki cząstkowe popytu publicznego i prywatnego. Popyt zgłaszany przez państwo zwiększał się corocznie w całym badanym okresie o ok. 29,7%. Nie on jednak miał decydujący wpływ na zmiany w zakresie spożycia finalnego, bowiem to popyt zgłaszany przez gospodarstwa domowe w całym badanym okresie stanowił ok. 72,4%, a średnioroczne tempo wzrostu spożycia indywidualnego wynosiło ok. 20,6%.

Odziaływanie popytu zagranicznego na produkt krajowy brutto najlepiej obrazowane jest kształtowaniem się salda obrotów zagranicznych. Z danych przedstawionych w tabeli 2 wynika, że w Irlandii w całym badanym okresie wyniki bilansu płatniczego były dodatnie. Pomiedzy rokiem 2003 a 2012 dynamika salda obrotów zagranicznych wyniosła 176%, na co złożył się wzrost eksportu o 50,8% i importu o 44,6%.

Przyjmując za punkt wyjścia rozważań rok 2008, który dzieli okres 2003–2012 na dwie równe części, można zauważyć następujące skutki kryzysu finansowego. Dynamika realnego produktu krajowego brutto spadła o 6,4 pkt proc., a poziom PKB obniżył się z przeciętnych 6,4% dla lat 2003–2007 do ujemnego w wysokości 1,5% w latach 2008–2012. Tempo wzrostu popytu publicznego zmniejszyło się o 6,8 pkt proc., zaś w pięciu ostatnich latach zanotowano jego spadek średnio o 2,5 pkt proc. Podobnie kształtowały się tendencje dotyczące spożycia prywatnego, obniżyło się ono bowiem o 6,7 pkt proc. Kluczową rolę w rozwoju gospodarczym Irlandii odgrywa handel zagraniczny – we wszystkich badanych latach odnotowano dodatnie saldo obrotów handlowych. Jednakże tempo zmian eksportu i importu było zdecydowanie niższe, odpowiednio o 3,5 i 8,5 pkt proc. W konsekwencji spowolnienie wpłynęło niekorzystnie na rynek pracy, co najpełniej obrazuje 2,7-krotny wzrost stopy bezrobocia.

3. Zmiany systemu podatkowego Irlandii w latach 2003–2012

3.1. Podatek dochodowy od osób fizycznych

Podatek dochodowy od osób fizycznych został wprowadzony w 1997 r. ustawą o konsolidacji podatków (Tax Consolidation Act). Wpływy z podatku stanowią dochód władz centralnych. Podatnikami są rezydenci i osoby niebędące rezydentami, ale uzyskujące dochód ze źródeł położonych na terytorium Irlandii. Rezydentami są osoby przebywające na terytorium Irlandii w roku podatkowym powyżej 183 dni lub w ciągu dwóch następujących kolejno po sobie lat przez okres dłuższy niż 280 dni.

Tabela 3. Stopy podatkowe i progi podatkowe PIT w Irlandii w latach 2003–2014

Rok	Stopa (%)	Próg podatkowy (euro)			
		osoba samotna bezdzietna	osoba samotna z dzieckiem	małżeństwo z jednym dochodem	małżeństwo z dwoma dochodami
2003–2004	20, 42	28 000	32 000	37 000	56 000 (19 000)
2005	20, 42	29 400	33 400	38 400	58 800 (20 400)
2006	20, 42	32 000	36 000	41 000	64 000 (23 000)
2007	20, 41	34 000	38 000	43 000	68 000 (25 000)
2008	20, 41	35 400	39 400	44 400	70 800 (26 400)
2009–2010	20, 41	36 400	40 400	45 400	72 800 (27 400)
2011–2014	20, 41	32 800	36 800	41 800	65 600 (23 800)

Źródło: www.taxworld.ie/taxes/it/2004-2014/summary, dostęp: 15.04.2014.

Na podstawie danych podanych w tabeli 3 można stwierdzić, że w podatku dochodowym od osób fizycznych w Irlandii wysokość obciążenia zależy od sytuacji rodzinnej podatnika. Dochód podlegający opodatkowaniu według stopy standardowej zmienia się w zależności od tego, czy rozliczenie jest indywidualne czy wspólne.

Widoczne są pewne prawidłowości w określaniu wysokości progów podatkowych dla poszczególnych kategorii podatników. Jeżeli za punkt odniesienia przyjmujemy podlegające opodatkowaniu dochody osoby rozliczającej się samodzielnie i bezdzietnej, to w całym badanym okresie w każdym z lat maksymalna kwota dochodu obciążonego stopą najniższą dla osoby samotnie wychowującej dziecko była od tej wielkości o 4000 euro wyższa, dla małżeństwa mającego jeden dochód i rozliczającego się wspólnie przewyższała ten próg o 9000 euro, dla małżeństwa uzyskującego dochody przez każdego z małżonków i łączącego je w rocznym rozliczeniu stanowiła jej dwukrotność. Poza tym corocznie zwiększano podstawy opodatkowania przeciętnie o ok. 5%, z wyjątkiem 2011 r. kiedy obniżono je w stosunku do poprzedniego roku o ok. 10% i zamrożono.

W latach 2003–2014 obowiązywały tylko dwie stopy podatkowe PIT. Do 2006 r. stopa krańcowa wynosiła 42%. Kryzys finansowy lat 2007–2009 spowodował jej niewielkie obniżenie do poziomu 41%.

Tabela 4. Dochód niepodlegający opodatkowaniu PIT w Irlandii w latach 2003–2014 (euro)

Osoba samotna	2003–2004	2005	2006	2007	2008–2010	2011–2014
Osoba, która nie ukończyła 65. roku życia	5210	5210	5210	5210	–	–
Osoba, która ukończyła 65. rok życia	1550	16 500	17 000	19 000	20 000	18 000

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <http://www.revenue.ie/en/tax/it/leaflets/it1.html>, www.taxworld.ie/taxes/it, dostęp: 15.04.2014.

Opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych podlegają dochody przewyższające kwoty podane w tabeli 4. W latach 2003–2014 wszystkie osoby uzyskujące dochody mogły skorzystać z tej ulgi. Sytuacja zmieniła się w 2008 r. i obecnie osoby, które nie ukończyły 65. roku życia, opodatkowują dochody w pełnej wysokości. Jeżeli rozlicza się małżeństwo, kwoty dochodów zwolnionych z opodatkowania zwiększane są dwukrotnie. Dodatkowo w całym analizowanym okresie na każde pierwsze lub drugie dziecko podatnicy mogą podnieść dochód wolny od podatku o 575 euro, a na trzecie i kolejne o 830 euro.

Tabela 5. Wybrane odliczenia od podatku w PIT w Irlandii w latach 2003–2014 (euro)

Wyszczególnienie	2003–2004	2005	2006	2007	2008–2010	2011–2014
Osoba samotna	1520	1580	1630	1760	1830	1650
Małżeństwo/osoba samotnie wychowująca dziecko ^a	3040	3160	3260	3520	3660	3300
Bezdzienna wdowa lub wdowiec	1820	1980	2130	2310	2430	2190
Zasiłek pielęgnacyjny	500	1000	1500	3000	3660	3300
Zasiłek starczy ^b	205, 410	205, 410	250, 500	275, 550	325, 650	245, 490

^a również wdowa lub wdowiec, ^b osoby, które ukończyły 65. rok życia; pierwsza wartość dotyczy osób samotnych, druga – małżeństw.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <http://www.revenue.ie/en/tax/it/leaflets/it1.html>, www.taxworld.ie/taxes/it, dostęp: 15.04.2014.

Dane podane w tabeli 5 wskazują, że podatnicy mogą korzystać z wielu ulg od podatku, których wysokość związana jest z ich indywidualnymi cechami. Rok

2011 przyniósł obniżenie wysokości wszystkich odliczeń od podatku przeciętnie o ok. 10%, w przypadku zasiłku starczego o ok. 2,5%.

3.2. Podatek dochodowy od osób prawnych

Podatek dochodowy od osób prawnych funkcjonuje według zasad określonych w 1997 r. ustawą o konsolidacji podatków (Tax Consolidation Act). Podmiotami opodatkowania są jednostki posiadające status rezydentów lub nierezydenci uzyskujący dochody poprzez oddziały i agencje mające siedzibę na terytorium Irlandii z tytułu generowanych dochodów i zysków kapitałowych pochodzących z posiadanych nieruchomości, praw do wydobycia kopaliny i używanych w działalności gospodarczej aktywów. W przypadku poniesienia straty z działalności gospodarczej można w ciągu roku podatkowego obniżyć o jej wielkość każdy dochód osiągnięty z pozostałej działalności lub rozliczyć ją w następnym roku. O kwoty strat z innych tytułów można pomniejszyć tylko zyski z tych samych źródeł w bieżącym okresie bądź w następnych latach aż do ich całkowitego rozliczenia.

Standardowa stopa podatkowa przez wszystkie badane lata wynosiła 12,5% [Steward 2014, s. 7] i była stosowana do wszystkich podmiotów gospodarczych niezależnie od branży [Balza 2013, s. 152]. Wyższą, 25-proc. stopą podatkową są obciążane dochody pochodzące z nieopodatkowanych zysków i dochodów z nieruchomości położonych za granicą, dochodów z wynajmu nieruchomości, dochodów z działalności górniczej i związanej z paliwami oraz gruntów.

Szczególne regulacje dotyczą start-upów rozpoczynających działalność gospodarczą pomiędzy rokiem 2009 a 2014, które mają prawo do ulgi od podatku w wysokości 40 000 euro rocznie przez trzy lata. Aby skorzystać z odliczenia, osoba prawna powinna opłacać składki na ubezpieczenia społeczne za pracowników nie wyższe niż 5000 euro liczone na pracownika, a ich łączna kwota nie powinna przekroczyć 40 000 euro rocznie.

3.3. Podatek od wartości dodanej oraz podatek akcyzowy

Podatek od wartości dodanej (VAT) został wprowadzony 1 listopada 1972 r. i od tego czasu podlegał wielu modyfikacjom. Ze zwolnienia podmiotowego mają prawo skorzystać podatnicy, których wielkość przychodów ze sprzedaży nie przekroczyła określonej prawem wysokości ustalonej ze względu na rodzaj prowadzonej działalności. Dla osób prowadzących działalność usługową jest to 37 500 euro, dla dostarczających towary 70 000 euro, dla prowadzących sprzedaż na odległość (internetową lub katalogową) 35 000 euro, a dla dokonujących wewnątrzwspólnotowej dostawy towarów lub nabycia towarów 41 000 euro. Obowiązek rejestracyjny w zakresie podatku od towarów i usług powstaje w momencie, kiedy obrót zbliża się do wyznaczonej prawem granicy lub można

go dopełnić w chwili rozpoczęcia działalności gospodarczej. Jeżeli wielkość przychodów ze sprzedaży w danym roku nie przekracza ustalonych ustawowych granic, można się wyrejestrować. Za niedopełnienie obowiązku rejestracyjnego grozi kara w wysokości 4000 euro [Worldwide VAT... 2013, s. 351–353].

Rozliczenia VAT mają miejsce w okresach dwumiesięcznych na zasadach memoriałowych. Podmioty gospodarcze otrzymujące zwrot VAT mogą rozliczać się miesięcznie. Podatnicy podatku od wartości dodanej, którzy sprzedają swoje towary i usługi wyłącznie osobom niebędącym podatnikami VAT (co najmniej 90% obrotu) lub których roczne przychody ze sprzedaży nie przekraczają 1 mln euro (od 1 maja 2013 r. 1,25 mln euro), mogą zwrócić się do organu skarbowego z prośbą o rozliczanie na zasadzie kasowej [Worldwide VAT... 2013, s. 360].

Modyfikacje w zakresie ustawodawstwa dotyczącego VAT polegały głównie na zmianach wysokości stawek podatkowych, jak również zakresu opodatkowania. Od 1 stycznia 2003 r. do 30 listopada 2008 r. podstawowa stawka VAT wynosiła 21%, następnie od 1 grudnia 2008 r. do końca 2009 r. podwyższono ją do 21,5%, by od 1 stycznia 2010 r. do 31 grudnia 2011 r. powrócić do wcześniejszej 21-proc. stopy. Od początku 2012 r. obowiązuje nowa, podwyższona do 23% stawka.

Tabela 6. Stawki VAT w Irlandii w latach 2003–2014 (%)

Lata	Stawka podstawowa	Stawka pośrednia	Stawka zredukowana 1	Stawka zredukowana 2
2003	21	13,5	4,3	–
2004	21	13,5	4,4	–
2005–2008	21	13,5	4,8	–
2008–2009	21,5	13,5	4,8	–
2010–2011	21	13,5	4,8	–
2011	21	13,5	4,8	9
2012–2014	23	13,5	4,8	9

Źródło: [VAT Rates... 2014, s. 25–26].

W Irlandii oprócz stawki podstawowej funkcjonują stopy preferencyjne. W całym analizowanym okresie stawka pośrednia wynosiła 13,5% i stosuje się ją do energii zużywanej dla celów ogrzewania i dostarczania światła, usług w zakresie remontów, sprzątanania i utrzymania nieruchomości, usług dotyczących chirurgii zwierząt, szkół jazdy, usług fotograficznych i niektórych usług turystycznych, jak również wyrobów artystycznych i dzieł sztuki [Leahy, Lions i Tol 2011, s. 214].

Najniższą stawką w wysokości 4,8% opodatkowano: żywność, żywy inwentarz, hodowlę chartów. Przez cały 2003 r. i 2004 r. była ona niższa, a jej wysokość

kształtowała się na poziomie odpowiednio 4,3% i 4,4%. Obowiązującą od 1 lipca 2011 r. stawką w wysokości 9% objęto następujące produkty i usługi: gazety i czasopisma oraz usługi hotelowe, restauracyjne, cateringowe i fryzjerskie [VAT Rates... 2014, s. 4–26].

Zwolnione od podatku VAT są usługi medyczne, pocztowe, finansowe, ubezpieczeniowe, leasing nieruchomości. Stawką zerową objęto: książki, żywność niskoprzetworzoną, ubrania i buty dla dzieci poniżej 10. roku życia, usługi stomatologiczne, usługi transportu osób, eksport.

Podatek akcyzowy zaczął obowiązywać od 1 stycznia 1997 r.¹ Opodatkowaniu podlegają oleje mineralne (włącznie z benzyną i olejem napędowym), produkty alkoholowe (spirytus, piwo, wino, cydr oraz alkohole powstające z gruszek) oraz wyroby tytoniowe. Obciążone podatkiem są również elektryczność, zakłady bukmacherskie oraz pierwsza rejestracja samochodu w Irlandii (podatek od rejestracji pojazdów – *vehicle registration tax*). Czynniki wpływającymi na wysokość podatku od rejestracji pojazdów są emisja dwutlenku węgla oraz rynkowa cena samochodu [Ireland Taxation... 2014; Hennessy i Tol 2011, s. 7059–7067].

3.4. Pozostałe podatki centralne

Podatek od odsetek (*deposit interest retention tax*) funkcjonujący od 2002 r. nakładany jest na dochody odsetkowe z tytułu posiadania depozytów w instytucjach finansowych takich jak banki, towarzystwa budowlane czy poczta. Opłacany jest przez te podmioty w imieniu posiadacza konta w momencie naliczenia dochodu.

Osoby powyżej 65. roku życia oraz osoby ze stwierdzoną niepełnosprawnością mają prawo do zwrotu zapłaconego podatku od odsetek bądź ubieganie się o jego niepłacenie. Aby możliwe było skorzystanie z tych uprawnień, dochód takiej osoby łącznie z dochodem małżonka nie może przekroczyć dochodu niepodlegającego opodatkowaniu lub zobowiązanie podatkowe takiej osoby powinno być niższe od łącznej kwoty odliczeń podatkowych, z których korzysta².

Tabela 7. Stopy podatku od odsetek w Irlandii w latach 2003–2014 (%)

2003–2008	2009	2009–2010	2011	2012	2013	2014
20	23	25	27	30	33	41

Źródło: <http://www.revenue.ie/en/tax/dirt/index.html>, dostęp: 15.04.2014.

¹ http://ec.europa.eu/taxation_customs/tedb/taxDetails.html, dostęp: 12.04.2014.

² http://www.citizensinformation.ie/en/money_and_tax/tax/tax_on_savings_and_investments/deposit_interest_retention_tax.html, dostęp: 12.04.2014.

W całym badanym okresie 2003–2014 zmiany stawek podatku od odsetek odbywały się z początkiem roku z wyjątkiem 2009 r., kiedy to od 8 kwietnia zaczęła obowiązywać nowa stopa³. Pomiędzy rokiem 2003 a 2014 stopa podatkowa powiększyła się przeszło dwukrotnie, największy wzrost miał miejsce w ostatnim roku, kiedy to stawkę podatku od odsetek podniesiono o 8 pkt proc.

Ustawa finansowa z 2013 r. nałożyła nowy podatek na instytucje finansowe (*levy on financial institutions*) takie jak banki i towarzystwa budowlane prowadzące działalność na terytorium Irlandii, których właścicielami są Irlandczycy lub podmioty europejskie. Podatek obowiązuje od 2014 r. do 2016 r. Jego wysokość jest równa 35% kwoty podatku od depozytów, jaką odprowadziły w 2011 r. w imieniu swoich klientów instytucje finansowe. Zwolnione od podatku są podmioty, których zobowiązanie z tytułu podatku od odsetek w 2011 r. nie przekroczyło 100 000 euro.

Podatek od zysków z oszczędności (*exit tax*) wprowadzony w życie 1 stycznia 2001 r. nakładany jest na dochody uzyskiwane z planów oszczędnościowych, ubezpieczeń na życie i dożycie oraz z obligacji inwestycyjnych.

Tabela 8. Stopy podatku od zysków z oszczędności w Irlandii w latach 2003–2014 (%)

2003–2008	2009	2009–2010	2011	2012	2013	2014
23	26	28	30	33	36	41

Źródło: http://www.bline.ie/uploadedFiles/bline/Protection/Protection_Library/exit_tax.pdf, dostęp: 13.04.2014.

W analizowanym okresie 2003–2014 stawki podatku zmieniano 1 stycznia. Pod tym względem 2009 r. były wyjątkowy, 8 kwietnia bowiem podniesiono stawkę podatkową z poziomu 26% do 28%. Pomiędzy rokiem 2003 a 2014 stopa podatku wzrosła o 14 pkt proc.

Podatek od dochodów kapitałowych (*capital gains tax*) to podatek od dochodów uzyskiwanych z posiadanych aktywów (m.in. papiery wartościowe, *goodwill*, opcje na aktywa, nieruchomości). Podstawę opodatkowania stanowi różnica pomiędzy wartością zakupu a wartością sprzedaży aktywów. W przypadku zakupu nieruchomości przed końcem 2014 r. i posiadania jej przez okres dłuższy niż 7 lat dochody z jej sprzedaży nie podlegają opodatkowaniu.

Od 2003 r. do 14 października 2008 r. stopa podatkowa wynosiła 20%, następnie do 7 kwietnia 2009 r. była równa 22%, do 6 grudnia 2011 r. wynosiła 25%, do 5 grudnia 2012 r. 30%, a od tej daty osiągnęła poziom 33%.

³ <http://www.revenue.ie/en/tax/dirt/index.html>, dostęp 12.04.2014.

Tabela 9. Stopy podatku od dochodów kapitałowych w Irlandii w latach 2003–2014 (%)

2003–2008	2008–2009	2009–2011	2011–12	2012–2014
20	22	25	30	33

Źródło: http://www.citizensinformation.ie/en/money_and_tax/tax/capital_taxes/capital_gains_tax.html, dostęp: 13.04.2014.

Podatek od bogactwa (*domicil levy*) wprowadzony 1 stycznia 2010 r. jest nakładany na osoby fizyczne mające obywatelstwo lub miejsce zamieszkania na terytorium Irlandii, których aktywa przekraczają 1 mln euro, wartość ich nieruchomości położonych w Irlandii jest wyższa niż 5 mln euro, a wartość rocznego zobowiązania podatkowego z tytułu podatku dochodowego nie przekracza 200 000 euro. Wartość obciążenia podatkowego z tytułu podatku od bogactwa wynosi 200 000 euro⁴.

4. Zmiany wielkości i struktury dochodów podatkowych

Dane zawarte w tabeli 10 dotyczące wielkości dochodów podatkowych Irlandii pozwalają dostrzec zmienność dochodów w zakresie zarówno ich dynamiki, tempa wzrostu, jak i nominalnych wartości. W latach 2003–2007 dochody podatkowe rosły nierównomiernie średnio o 10% rok do roku, by przez następne trzy lata obniżyć się o 11% rocznie i w latach 2011–2012 przyrastać o ok. 6%. Jeżeli za punkt wyjścia przyjmiemy rok 2003 r. i porównamy dynamikę poszczególnych wpływów podatkowych do tego roku, można zauważyć, że najszybciej dochody podatkowe rosły w 2007 r. – przeciętnie o 147%, a najmniejszą, 103-proc. dynamiką charakteryzowały się podatki w 2010 r. Stąd najwyższą nominalną wartość wpływy podatkowe osiągnęły w 2007 r., przynosząc państwu dochody w wysokości 49 764,9 mln euro i przewyższając tym samym najniższe dochody uzyskane w 2003 r. w wysokości 33 926,9 mln euro o 15 838 mln euro, czyli o ok. 46,7%.

W strukturze wpływów podatkowych najważniejsze miejsce zajmują podatki od produkcji i importu, a ich przeciętny udział w całości dochodów podatkowych w latach 2003–2012 wyniósł ok. 50,2%. Uzupełnieniem wpływów podatkowych były podatki od dochodów i majątku, które stanowiły 48,8% wpływów. Przeciętny udział dochodów z podatków od kapitału w latach 2003–2012 nie przekroczył 1%. Pozycja podatków od dochodów i majątku rośnie. Od początku analizowanego okresu do 2010 r. wpływy z tego tytułu wynosiły ok. 48% całości dochodów, by w dwóch ostatnich latach ukształtować się na poziomie ok. 52%. Natomiast udział podatków od produkcji i importu w strukturze dochodów ogółem obniżył

⁴ <http://www.payeanytime.ie/en/tax/domicile-levy/index.html>, dostęp: 12.04.2014.

Tabela 10. Dochody podatkowe w Irlandii według funkcji ekonomicznych w latach 2003–2012 (mln euro)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Dochody podatkowe	33 926,9	37 958,2	41 815	48 002,9	49 764,9	43 091	35 854,6	34 830,6	37 624,2	39 453,1
Dochody podatkowe ogółem	17 256,5	19 415,4	21 821,9	24 643,3	25 358,7	22 087,8	18 196,9	17 999,5	17 606,4	17 997,2
Podatki od produkcji i importu	16 456,7	18 352,4	19 738,4	23 043,9	24 001	20 654,6	17 399,8	16 596	19 315,6	20 691,1
Podatki od dochodów i majątku	213,7	190,4	254,7	315,7	405,2	348,6	257,9	235,1	702,2	764,8

Źródło: Eurostat, ec.europa.eu/eurostat/data/database, dostęp: 15.04.2014.

Tabela 11. Dochody podatkowe w Irlandii według źródeł w latach 2003–2012 (mln euro)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Dochody podatkowe	33 926,9	37 958,2	41 815	48 002,9	49 764,9	43 091	35 854,6	34 830,6	37 624,2	39 453,1
Dochody podatkowe ogółem	9517,9	10 804,4	12 143,6	13 500,5	14 078,9	12 824,4	10 161,5	9873,4	9561,6	10 028,3
VAT	1936,4	1517,6	1424,9	1341,6	1363,8	1297,2	1115	1082,6	857,5	832,3
Podatek akcyzowy	9481,3	11 068,5	11 802,1	12 758,9	13 974	13 561,7	12 180	11 541,8	14 403	15 543,8
PIT	5155,4	5335	5503,2	6684,6	6393,4	5071,4	3889,5	3943,6	3751,4	3963,7
CIT	7835,9	9232,7	10 941,2	13 717,3	13 954,8	10 336,3	8508,6	8389,2	9050,7	9085
Pozostałe podatki										

Źródło: Eurostat, ec.europa.eu/eurostat/data/database, dostęp: 15.04.2014.

się w tym samym okresie o 4 pkt proc. do ok. 46%. Zmiany legislacyjne spowodowały dwukrotny wzrost udziału dochodów z kapitałów do poziomu 2% całości dochodów.

Dochody podatkowe można analizować w sposób bardziej szczegółowy, biorąc pod uwagę podstawowe ich kategorie wyróżnione przy okazji omawiania zagadnień związanych z przeobrażeniami systemu podatkowego Irlandii ukazane w tabeli 11. Największe dochody podatkowe sektor *general government* uzyskiwał w latach 2003–2012 z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych, którego przeciętny udział wyniósł 31,6%. Drugim co do wydajności źródłem dochodów publicznych był podatek od wartości dodanej z udziałem wynoszącym 27,9%. Podatek dochodowy od osób prawnych oraz podatek akcyzowy stanowiły średnio 12,3% i 3,2% całości dochodów. Największą dynamikę liczoną w stosunku do 2003 r. osiągnęły wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych w 2012 r. – wyniosła ona 164%, najniższą dynamikę wykazały dochody z PIT w 2004 r. – wyniosła ona 117%. W przypadku podatku VAT najszybciej, bo o 147% w stosunku do roku bazowego, rosły dochody w 2007 r., a najwolniej w 2011 r., kiedy były niewiele wyższe od osiągniętych w 2003 r.

Kryzys finansowy oddziaływał znacząco na kształtowanie się struktury dochodów podatkowych. Jeżeli badany okres 2003–2012 zostanie podzielony na dwie równe części, to od 2008 r. można zauważyć wzrost o 7,3 pkt proc. udziału wpływów z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych w całości dochodów podatkowych – z poziomu 28% do 35,3% – natomiast udział podatku dochodowego od osób prawnych w tych samych latach spadł o 3 pkt proc. z poziomu 13,8% do 10,8%. Udział podatku od wartości dodanej w strukturze dochodów obniżył się w niewielkim zakresie, bo jedynie o 1 pkt proc.

Próbując odpowiedzieć na pytanie, w jaki sposób zmiany w systemie podatkowym wpłynęły na wielkości wpływów podatkowych, należałoby przyjrzeć się bardziej wnikliwie poszczególnym rodzajom podatków. W 2010 r. dokonano znaczących modyfikacji wysokości progów podatkowych oraz ulg podatkowych w podatku dochodowym od osób fizycznych. Wydaje się, że zwiększenie wpływów podatkowych w 2011 r. z tego tytułu o 2861,2 mln euro, czyli o 24,8%, oraz o 1140,8 mln euro, tj. o 7,9%, w roku następnym należy łączyć z tymi zmianami. Oddziaływać na wysokość dochodów z PIT mogło też wprowadzenie podatku od bogactwa. W przypadku podatku dochodowego od osób prawnych wprowadzenie zachęt dla start-upów nie miało wpływu na kształtowanie się dochodów podatkowych, podobnie jak wprowadzenie nowej, 9-proc. stawki podatkowej podatku od wartości dodanej.

5. Podsumowanie

Kryzys finansowy wpłynął na pogorszenie sytuacji gospodarczej, jak również na wysokość dochodów podatkowych Irlandii. Potwierdzają tę tezę negatywne zmiany wielkości makroekonomicznych i dane dotyczące wielkości wpływów z poszczególnych podatków.

Reakcja rządu dotycząca zmian w funkcjonującym systemie podatkowym nastąpiła z pewnym opóźnieniem. Od 2009 r. podniesiono stopy podatkowe podatków obciążających kapitały pieniężne i oszczędności (podatek od odsetek, podatek od zysków z oszczędności, podatek od dochodów kapitałowych). Największe zmiany miały miejsce z początkiem 2011 r., kiedy korekcie poddano podatek dochodowy od osób fizycznych, będący podstawowym źródłem dochodów podatkowych, zmniejszając wysokość progów podatkowych oraz ulg podatkowych. W dalszym ciągu podnoszono poziom stóp podatkowych w podatkach od kapitałów. Pozostałe podatki poddano niewielkim modyfikacjom.

Działania prowadzone przez rząd Irlandii wydają się racjonalne, widoczne są bowiem już pierwsze pozytywne rezultaty prowadzonej polityki w postaci wzrostu dochodów podatkowych ogółem, w tym w szczególności w zakresie podatków dochodowych. Jeżeli gospodarka Irlandii wejdzie zdecydowanie na ścieżkę wzrostu gospodarczego, to wprowadzone w czasie kryzysu zmiany w podatkach mogą w sposób mnożnikowy oddziaływać na wpływy podatkowe.

Literatura

- Balza B. [2013], *Obciążenia fiskalne przedsiębiorstw a międzynarodowa konkurencyjność gospodarcza*, Difin, Warszawa.
- Hennessy H., Tol R.S.J. [2011], *The Impact of Tax Reform on New Car Purchases in Ireland*, „Energy Policy”, vol. 39, iss. 11, <http://dx.doi.org/10.1016/j.enpol.2011.08.011>.
- Ireland taxation system* [2014], <http://www.commissionontaxation.ie/downloads/part%203.pdf>, dostęp: 15.04.2014.
- Leahy E., Lions S., Tol R.S.J. [2011], *The Distributional Effects of Value Added Tax in Ireland*, „The Economic and Social Review”, vol. 42, nr 2.
- Rosińska-Bukowska M. [2012], *Kryzys w strefie euro – wybrane aspekty makro- i mikroekonomiczne*, Acta Universitatis Lodziensis, Folia Oeconomica, nr 273, Łódź.
- Steward J. [2014], *PwC/World Bank Report ‘Paying Taxes 2014’: An Assessment*, IIS Discussion Paper No. 442.
- Whelan K. [2013], *Ireland’s Economic Crisis. The Good, the Bad and the Ugly*, UCD Centre for Economic Research Working Paper series WP13/06.
- Worldwide VAT, GST and Sales Tax Guide* [2013], Ernst & Young.
- VAT Rates Applied in the Member States of the European Union* [2014], European Commission.

The Influence of the Financial Crisis on Tax Policy in the Republic of Ireland

The aim of this paper is to present and evaluate the changes introduced by the Irish government in the tax system and their influence on tax revenues. The first part offers a brief summary of the overall structure of the state tax system, identifying elements of tax construction and the changes caused by the financial crisis. The second part focuses on the major changes in personal income tax and capital taxes, which entailed raising the tax rate, the reduction and abolition of tax relief and the introduction of new taxes, such as a levy on financial institutions and the domicile levy. The other taxes have hardly been modified but their share of, and influence on, tax revenue is less significant.

Keywords: Irish tax system, state taxes, tax revenue in Ireland, financial crisis.

Katarzyna Owsiak

Katedra Finansów Samorządowych
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Wydatki jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2010–2013

Streszczenie

Polityka wydatkowa samorządu terytorialnego jest przede wszystkim uwarunkowana rodzajami zadań publicznych, których realizacja jest przypisana do danej jednostki samorządu terytorialnego. Zadania te, a także źródła dochodów oraz ich wydajność, rozmiary deficytów budżetowych, poziom zadłużenia samorządów oraz zmieniające się otoczenie prawno-gospodarcze wpływają na strukturę wydatków. Wzrostowi wydatków bieżących w latach 2010–2013 towarzyszył spadek wydatków majątkowych od 2012 r., co wynikało przede wszystkim ze spadku wydatków inwestycyjnych o 16% w porównaniu z 2011 r.

Od 2010 r. obowiązują przepisy nowej Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Jednocześnie w latach 2010–2013 system zasilania finansowego samorządów opierał się na Ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, co interpretuje się jako stabilne zasady kształtowania się dochodów. Niemniej w tym okresie miały miejsce istotne nowelizacje wskazanych ustaw, a także wiele innych zmian legislacyjnych. Dlatego też celem artykułu jest przedstawienie wybranych aspektów polityki wydatkowej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2010–2013 na tle zmian przepisów prawa regulującego gospodarkę finansową jednostek samorządu terytorialnego i próba odpowiedzi na pytanie, czy te zmiany wpłynęły na strukturę wydatków.

Słowa kluczowe: wydatki jednostek samorządu terytorialnego, polityka wydatkowa, źródła dochodów, dotacje na zadania bieżące.

1. Wprowadzenie

Problematyka dotycząca gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego (JST) ma wymiar zarówno ekonomiczny, jak i społeczny. Wydatki ponoszone przez JST przeznaczane są na zadania publiczne służące zaspokojeniu potrzeb społeczności lokalnej oraz regionalnej. Na strukturę wydatków wpływają zakres realizowanych zadań, źródła dochodów oraz ich wydajność, rozmiary deficytów budżetowych, poziom zadłużenia samorządów oraz zmieniające się otoczenie prawno-gospodarcze.

Od 2010 r. obowiązują przepisy nowej ustawy o finansach publicznych [Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych... 2009], co „(...) stanowi z jednej strony reakcję na wymogi bieżącego zarządzania środkami publicznymi, z drugiej natomiast jest wyrazem dążenia do zreformowania polskiego prawa finansowego w celu zwiększenia oszczędności oraz skuteczności i efektywności wykonywania zadań publicznych” [Sprawozdanie z działalności... 2011, s. 135]. Najogólniej modyfikacja przepisów związanych z gospodarką finansową JST dotyczyła następujących obszarów: form organizacyjno-prawnych; zaostrzenia procedury budżetowej, w tym nakazu zrównoważenia budżetu bieżącego (operacyjnego); limitacji zadłużenia; wprowadzenia kontroli zarządczej i wzmocnienia audytu wewnętrznego; wydłużenia horyzontu planowania wieloletniego poprzez wprowadzenie nowoczesnego instrumentu zarządzania finansami, jakim jest wieloletnia prognoza finansowa.

Jednocześnie w latach 2012–2013 system zasilania finansowego JST opierał się na ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego [Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego... 2014], co interpretuje się jako stabilne zasady kształtowania się dochodów. Niemniej w tym okresie miały miejsce dwie istotne zmiany. Pierwsza z nich, dokonana w 2012 r., dotyczyła podatku dochodowego od osób fizycznych i polegała na obniżeniu progów podatkowych i wprowadzeniu ulgi z tytułu wychowania dzieci. Druga zmiana dokonana została na podstawie Wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2013 r. [2013] i dotyczyła zmiany zasad podziału rezerwy subwencji ogólnej.

Zmiany te miały wpływ na kształtowanie wydatków jednostek samorządu terytorialnego. Dlatego też celem artykułu jest przedstawienie wybranych aspektów polityki wydatkowej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2010–2013 na tle zmian przepisów prawa regulującego gospodarkę finansową jednostek samorządu terytorialnego. Chodzi zwłaszcza o próbę odpowiedzi na pytanie, czy wprowadzone zmiany sprzyjają racjonalizacji wydatków JST. Istota (zasada) racjonalności wydatków władz samorządowych (publicznych) jest różnie określana w literaturze przedmiotu oraz w unormowaniach prawnych. Spełnieniu zasady racjonalnego wydatkowania środków publicznych mają służyć

zapisy ustawy o finansach publicznych zawarte w rozdziale 5 „Zasady gospodarowania środkami publicznymi” [Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych... 2009]. Zgodnie z art. 44 wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach określonych w uchwale budżetowej JST w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, a także optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Ustawowa interpretacja zasady racjonalności wydatków samorządowych jest jednak przedmiotem krytyki. Warunkiem racjonalności wydatków jest samodzielność decyzyjna władz samorządowych, a nie sprzyjają jej zapisy ustawy o finansach publicznych [Dylewski 2014]. W niniejszym opracowaniu podjęta została próba oceny tych zmian z perspektywy racjonalnego kształtowania wydatków samorządowych.

2. Zmiany legislacyjne wpływające na gospodarkę budżetową jednostek samorządu terytorialnego

Niezależnie od wskazanych zmian w latach 2010–2013 miały miejsce dalsze zmiany przepisów oddziałujące na gospodarkę finansową JST. Chodzi tutaj o zmiany w zakresie finansowania: oświaty, lokalnych inwestycji drogowych, kultury fizycznej oraz inwestycji komunalnych. W przypadku tych ostatnich dziedzin wiązało się to pozyskiwaniem przez gminy środków z Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej oraz Funduszu Rozwoju Inwestycji Komunalnych. W omawianym okresie zmieniały się wymogi związane ze sprawozdawczością budżetową i zasadami rachunkowości oraz zamówieniami publicznymi. Ponadto modyfikacji ulegały przepisy dotyczące sporządzania wieloletniej prognozy finansowej (WPF), tj. wykazu jej obligatoryjnych elementów wraz z rozszerzeniem objaśnień do niej, obowiązku elektronicznego przekazywania uchwał i zarządzeń w sprawie WPF do Ministerstwa Finansów. Od 1 stycznia 2012 r. zmieniono także sposób klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do długu publicznego; dla JST oznaczało to obowiązek zaliczania do długu kredytów i pożyczek nienazwanych czy kredytów handlowych.

W analizowanym okresie miały miejsce m.in. zmiany przepisów prawa nakładające na JST nowe obowiązki.

Jeżeli chodzi o zmiany legislacyjne, które miały miejsce w 2010 r., wymienić należy następujące [*Sprawozdanie z działalności...* 2011, s. 135–137]:

– stworzono możliwość otrzymywania dotacji celowych w zakresie kultury fizycznej poprzez określenie zasad uprawiania, organizowania i wspierania sportu, np. w klubach sportowych działających na terenie gminy, których celem nie jest osiągnięcie zysku;

– wprowadzono możliwość ustanawiania i finansowania przez JST okresowych stypendiów sportowych oraz nagród i wyróżnień dla osób fizycznych za osiągnięte wyniki sportowe;

– umożliwiono świadczenie przez JST usług dostępu do Internetu bez pobierania opłat lub w zamian za opłatę niższą niż cena rynkowa.

Z kolei w 2011 r. wprowadzone zostały następujące zmiany [*Sprawozdanie z działalności...* 2012, s. 146–148]:

– wprowadzono nowe przepisy, na mocy których inwestycje z zakresu ochrony środowiska mogą być dotowane bezpośrednio z budżetu gminy lub powiatu podmiotom niezaliczonym do sektora finansów publicznych (także osobom fizycznym) realizującym inwestycje prywatne;

– przeprowadzono reformę systemu opieki nad dziećmi do lat 3, która może być zorganizowana w formie żłobka lub klubu dziecięcego (jako gminna jednostka budżetowa), a także sprawowana przez opiekuna dziennego lub nianię (dalsze zmiany w tym zakresie miały miejsce w 2013 r.);

– znowelizowano dwukrotnie ustawę o podatkach i opłatach lokalnych [Ustawa z dnia 24 września 2010 r. o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych... 2010, Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych... 2011]. Na mocy pierwszej nowelizacji gminy zostały zobligowane do stosowania obniżonej stawki podatku od nieruchomości związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych, zajętych przez podmioty udzielające tych świadczeń. Na mocy kolejnej nowelizacji nie pobiera się opłaty targowej od sprzedaży dokonywanej w budynkach, także tych służącym targom;

– przekazane zostało samorządom od dnia 1 marca 2011 r. nowe zadanie z zakresu transportu publicznego, a także przyjęta została ustawa o działalności leczniczej [Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej... 2011] dająca samorządom możliwość przekształcenia samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej nadzorowanych przez JST w spółkę kapitałową (spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółkę akcyjną).

W 2012 r. rozszerzono zakres zadań JST i organów administracji rządowej w kwestii wspierania rodziny i organizacji systemu pieczy zastępczej, co w praktyce oznacza nowe zadania zlecone i własne. Zmianie uległy także zadania własne gmin w zakresie zapewnienia opieki bezdomnym zwierzętom, w tym uchwalania programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt [*Sprawozdanie z działalności...* 2013, s. 141–142].

W 2013 r. znowelizowano ustawę o systemie oświaty, wprowadzając nowe sposoby finansowania i funkcjonowania przedszkoli, w myśl zasady, że każde dziecko w wieku od 3 do 5 lat będzie mogło korzystać z wychowania przedszkolnego, o ile rodzice wyrażą taką wolę. Rok ten oznaczał kontynuację tzw. rewolucji

śmiecioviej, zgodnie z którą zmienione zostały zasady dotyczące systemu gospodarowania odpadami. Pierwszy etap zmian miał miejsce w 2012 r., polegał on na wprowadzeniu obowiązku podjęcia przez gminy uchwał zawierających nowe zasady odbierania odpadów od mieszkańców, w tym określenia stawek, oraz nowe regulaminy utrzymania czystości i porządku itp. Kolejna nowelizacja miała na celu usprawnienie istniejących rozwiązań, chociażby poprzez wprowadzenie e-deklaracji [*Sprawozdanie z działalności...* 2014, s. 172–173].

3. Zmiany w źródłach dochodów jednostek samorządu terytorialnego

Głównym celem artykułu jest przedstawienie wpływu zmian o charakterze legislacyjnym (systemowym) na wielkość oraz strukturę wydatków. Analiza strony wydatkowej budżetów samorządowych w oderwaniu od kształtowania się strony dochodowej w obserwowanym okresie byłaby niepełna, tym bardziej że w okresie tym pojawiały się zmiany w systemie dochodów. Stąd też w niniejszym punkcie przedstawiona została charakterystyka ogólnej struktury dochodów JST w latach 2010–2013.

W strukturze dochodów JST w analizowanym okresie dochody własne stanowiły 48,3% dochodów ogółem w 2010 r., 48,8% w 2011 r., 49,1% w 2012 r., a 50,0% w 2013 r. Z zestawienia zaprezentowanego w tabeli 1 wynika, że najbardziej wydajnym fiskalnie źródłem dochodów własnych od lat są wpływy z udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych i wpływy z podatku od nieruchomości. W kolejnych latach udział podatku dochodowego od osób fizycznych wyniósł 34,2%, 35,2%, a w latach 2012 i 2013 35,4%. Wielkość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych ulegała zmianie w gminach i wynosiła 36,94% w 2010 r., 37,12% w 2011 r., 37,26% w 2012 r. i 37,42% w 2013 r. W pozostałych jednostkach udział kształtował się na tym samym poziomie – dla powiatów 10,25%, dla województw samorządowych 1,60%. Udział we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych wynosił w badanym okresie odpowiednio: dla gmin 6,71%, dla powiatów 1,40%, a dla województw samorządowych 14,75%. Natomiast udział podatku od nieruchomości w dochodach własnych wynosił 19,2% w 2010 r., 19,4% w 2011 r., 20,2% w 2012 r., a 20,4% w 2013 r. Na mocy art. 168 konstytucji [Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej... 1997] gminy i miasta na prawach powiatu mają prawo do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych (regulacja stawek podatkowych w ramach upoważnień określonych przez obowiązujące ustawy), a także mogą decydować o zastosowaniu niektórych preferencji podatkowych (ulgi podatkowe, zwolnienia od podatku, odroczenie terminu płatności, rozłożenie płatności podatku na raty,

umorzenie zaległości podatkowych itp.). Uprawnienia te dają gminom i miastom na prawach powiatu możliwość kreowania polityki dochodowej, a także rozwojowej (inwestycyjnej). Według obliczeń Ministerstwa Finansów [*Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa...* 2011, 2012, 2013, 2014] w wyniku obniżenia górnych stawek podatków, udzielenia ulg i zwolnień (bez ustawowych) oraz podjęcia decyzji o umorzeniu, rozłożeniu na raty i odroczeniu terminu płatności do budżetów gmin nie wpłynęła kwota: w 2010 r. – 3,05 mld zł, w 2011 r. – 3,1 mld zł, w 2012 r. – 3,8 mld zł, w 2013 r. – 4,0 mld zł. Stanowi to od 4,2% dochodów ogółem i 9,5% dochodów własnych w 2010 r. do 5% dochodów ogółem i 10,4% dochodów własnych w 2013 r. W przypadku miast na prawach powiatu kwota ta wynosiła 7,1 mln zł w 2010 r., 7,5 mln zł w 2011 r., 6,5 mln zł w 2012 r. i 6,8 mln zł w 2013 r. Obniżanie górnych stawek podatków lokalnych stanowi główny powód ograniczania wpływów do budżetów gmin i miast na prawach powiatu z tytułu konstytucyjnych uprawnień w zakresie podatków i opłat lokalnych, co stanowi od 65% do 78% w gminach i w zmiennej kolejności od 60% do 68% w miastach na prawach powiatu, przy czym podatek od nieruchomości dominuje w większości form wynikających z tzw. lokalnego władztwa podatkowego. Tylko dogłębne badania mogłyby dać odpowiedź na pytanie, do jakiego stopnia uprawnienia te są wykorzystywane jako instrument kreacji rozwoju lokalnego, a w jakim są wymuszone przez sytuację gospodarczą.

Tabela 1. Dochody jednostek samorządu terytorialnego w latach 2010–2013 (mld zł)

Dochody JST	2010	2011	2012	2013
Dochody ogółem	162,8	171,3	177,4	183,5
1. Dochody własne, w tym:	78,6	83,6	87,1	91,8
1.1. podatek od nieruchomości	15,1	16,2	17,6	18,7
1.2. podatek dochodowy od osób prawnych	6,1	6,9	6,8	6,3
1.3. podatek dochodowy od osób fizycznych	26,9	29,4	30,8	32,5
2. Subwencja ogólna, w tym:	47,2	48,3	50,6	51,3
2.1. część oświatowa	35,0	36,9	39,2	39,5
3. Dotacje celowe, w tym:	25,8	26,1	25,2	26,4
3.1. na zadania z zakresu administracji rządowej	16,8	16,5	16,7	16,8
3.2. na zadania własne	6,9	6,9	5,7	6,9
Dotacje na podstawie paragrafów 200 i 620 ^a	11,2	13,3	14,5	14,4

^a Dotacje na podstawie paragrafów 200 i 620 zastąpiły dotacje rozwojowe i obejmują dotacje celowe w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz innych środków zagranicznych niepodlegających zwrotowi lub płatności w ramach budżetu środków europejskich.

Źródło: opracowanie własne na podstawie [*Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa...* 2011, 2012, 2013, 2014].

Subwencja ogólna składa się z części oświatowej, wyrównawczej, równoważącej, regionalnej i rekompensującej. Część rekompensująca przyznana jest gminom i miastom na prawach powiatu w związku z ubytkiem dochodów na skutek preferencji podatkowych przyznanych przedsiębiorcom, którzy prowadzą działalność gospodarczą na terenie specjalnych stref ekonomicznych. Ponadto tworzy się rezerwę subwencji ogólnej dla JST, którą dysponuje minister finansów w porozumieniu z reprezentacją JST. Wspomniany w punkcie 1 artykułu Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2013 r. [2013] dotyczył podziału kwoty tej rezerwy – sposobu przeznaczenia i określenia kryteriów, co znalazło wyraz w nowelizacji ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego [Ustawa z dnia 13 grudnia 2013 r. o zmianie ustawy... 2013]. Przyjęcie tego rozwiązania jest wyrazem wzmocnienia mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego części dochodów JST.

Kolejna planowana zmiana w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wiąże się z Wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 4 marca 2014 r. [2014], odnoszącym się do kwestii mechanizmu wyrównawczego powstającego w ramach części równoważącej subwencji ogólnej, tzw. janosikowym. Trybunał orzekł, że art. 31 i art. 25 wskazanej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego nie są zgodne z konstytucją w zakresie, w jakim nie gwarantują województwom samorządowym zachowania istotnej części dochodów własnych dla realizacji zadań własnych.

4. Struktura wydatków jednostek samorządu terytorialnego

Lata spowolnienia gospodarczego wpłynęły na system zasilania JST, powodując od 2009 r. spadek udziału dochodów własnych w strukturze dochodów ogółem, co zaczyna się nieznacznie zmieniać od 2012 r. (zob. tabela 1). Na poziom wydatków wpływa też liczba przekazywanych nowych zadań. Na podstawie szacunków Związku Miast Polskich od 2000 r. polskim JST przybyło ok. 60 nowych zadań, co oznacza, że ich realizacja wymaga dodatkowo rocznie ponad 8 mld zł [Poniatowicz 2013].

Wzrostowi wydatków bieżących w latach 2010–2013 towarzyszył spadek wydatków majątkowych od 2012 r., co wynikało przede wszystkim ze spadku wydatków inwestycyjnych o 16% w porównaniu z 2011 r. (tabela 2).

Na podstawie danych zawartych w wieloletnich prognozach finansowych przesłanych do Ministerstwa Finansów (stan na 19 sierpnia 2013 r.) przewidywany jest spadek wydatków ogółem (stan na 2014 r. – 186 mld zł, 174 mld zł w 2015 r. i 171 mld zł w 2016 r.). Wydatki majątkowe będą kształtowały się na następującym poziomie: w 2014 r. – 37,0 mld zł, w 2015 r. – 24,0 mld zł, a w 2016 r. –

18,7 mld zł (<http://www.mf.gov.pl/documents/766655/5849707/zestawienia>, dostęp: 25.04.2014).

Tabela 2. Wydatki JST w latach 2010–2013 (mld zł)

Wydatki JST	2010	2011	2012	2013
Wydatki ogółem	177,7	181,6	180,5	183,8
1. Wydatki bieżące, w tym:	133,5	139,2	144,8	148,8
1.1. wydatki na wynagrodzenia	49,7	54,1	56,1	57,0
1.2. pochodne od wynagrodzeń	8,2	8,9	10,1	10,5
1.3. dotacje	14,0	13,5	14,2	14,9
1.4. wydatki na obsługę długu	1,9	2,7	3,5	2,8
1.5. wydatki z tytułu udzielania poręczeń i gwarancji	0,09	0,08	0,06	0,05
1.6. świadczenia na rzecz osób fizycznych	16,6	16,0	16,2	16,8
1.7. pozostałe wydatki	43,1	43,9	44,7	46,8
2. Wydatki majątkowe, w tym:	44,2	42,4	35,7	35,0
2.1. wydatki na inwestycje	43,3	41,2	34,4	33,5

Źródło: jak w tabeli 1.

Tabela 3. Struktura wydatków bieżących i majątkowych w latach 2010–2013 według typów JST

Wydatki JST	2010	2011	2012	2013
Wydatki ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0
1. Wydatki bieżące				
Gminy	74,9	77,1	81,9	83,4
Miasta na prawach powiatu	77,7	78,8	80,1	80,9
Powiaty	78,2	81,3	87,5	87,5
Województwa	61,0	59,5	62,2	60,3
2. Wydatki majątkowe				
Gminy	25,1	22,9	18,1	16,6
Miasta na prawach powiatu	22,3	21,2	19,9	19,1
Powiaty	21,8	18,7	12,5	12,5
Województwa	39,0	40,5	37,8	39,7

Źródło: jak w tabeli 1.

W odniesieniu do zadań wykonywanych przez JST w badanym okresie w strukturze wydatków ujętych według działów klasyfikacji budżetowej dominowały cztery działy: oświata i wychowanie (28,4% w 2010 r., 29,2% w 2011 r.,

30,8% w 2012 r., 30,6% w 2013 r.), transport i łączność (18,0% w 2010 i 2011 r., 16,3% w 2012 r. i 16,4% w 2013 r.), pomoc społeczna (ponad 12%) i administracja publiczna (ok. 9%), co łącznie stanowiło 67,3% w 2010 r. i 68,9% w 2013 r. wydatków ogółem [*Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa...* 2011, 2012, 2013, 2014].

Strukturę wydatków według typów JST przedstawiono w tabeli 3. Można zauważyć, że najwięcej wydatków bieżących dokonują powiaty, a w przypadku wydatków majątkowych są to województwa samorządowe.

5. Dotacje na zadania bieżące z budżetów JST jako szczególna forma wydatków

Dotacje na zadania bieżące JST stanowią jeden z elementów polityki wydatkowej, są one ujęte w wydatkach bieżących. Przyjmuje się, że z jednej strony polityka dotacyjna JST jest rezultatem zapisów zawartych w ustawach co do realizacji zadań powierzonych, a z drugiej – struktura kwot dotacji na zadania bieżące ujęta zgodnie z klasyfikacją budżetową (w układzie działów i rozdziałów) odzwierciedla rodzaje tychże zadań na poszczególnych szczeblach JST. Wydatków na dotacje na zadania bieżące dotyczy duża liczba przepisów, co więcej, istnieją rozbieżności w ich interpretacji.

Zgodnie z zapisami ustawy o finansach publicznych [Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych... 2014, art. 218–221] dotacje stanowiące środki z budżetu JST podlegają szczególnym zasadom rozliczania i mogą być udzielane w formie:

- 1) dotacji podmiotowych, o ile odrębne ustawy tak stanowią,
- 2) dotacji przedmiotowych dla samorządowych zakładów budżetowych, kalkulowanych według stawek jednostkowych,
- 3) dotacji przedmiotowych dla innych podmiotów niż samorządowe zakłady budżetowe, o ile odrębne przepisy tak stanowią,
- 4) dotacji celowych dla innych jednostek samorządu terytorialnego jako pomoc finansowa lub pomoc rzeczowa,
- 5) dotacji celowych dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych i niedziałających w celu osiągnięcia zysku, związanych z realizacją zadań tej jednostki, a także na dofinansowanie inwestycji związanych z realizacją tych zadań.

W wydatkach ogółem wydatki na dotacje na zadania bieżące stanowią w analizowanym okresie ok. 8% (tabela 4). Największy udział tego rodzaju wydatków w wydatkach ogółem zauważyć można w województwach samorządowych – w odniesieniu do analizowanych lat kształtowały się one na poziomie odpowiednio

22,9%, 23,0%, 24,55% i 24,1%. Analizując ogólną kwotę wydatków wszystkich JST na dotacje na zadania bieżące, można stwierdzić, że ok. 5 mld zł przypada na miasta na prawach powiatu [*Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa... 2011, 2012, 2013, 2014*].

Tabela 4. Udział wydatków na dotacje na zadania bieżące w wydatkach ogółem JST w latach 2010–2013 (%)

Wydatki JST	2010	2011	2012	2013
Wydatki ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0
Wydatki na dotacje na zadania bieżące	7,9	7,4	7,9	8,1

Źródło: jak w tabeli 1.

Zgodnie z badaniami przeprowadzonymi przez Biuro Analiz Sejmowych [Korolewska 2014] w latach 2010–2013 około połowa zbiorczej kwoty dotacji przeznaczona została na dotacje podmiotowe dla samorządowych instytucji kultury (28,54% w 2010 r., 30,62% w 2011 r., 29,64% w 2012 r., 28,57% w 2013 r.) i na dotacje podmiotowe dla niepublicznych jednostek systemu oświaty (16,23% w 2010 r., 19,46% w 2011 r., 21,75% w 2012 r., 23,00% w 2013 r.). Oświata jest jeszcze dodatkowo dofinansowana dotacjami podmiotowymi dla publicznych jednostek oświaty prowadzonych przez osoby prawne inne niż jednostki samorządu terytorialnego lub przez osoby fizyczne (3,36% w 2010 r., 3,95% w 2011 r., 4,42% w 2012 r., 5,17% w 2013 r.). Tak wysoki udział w dotacjach na zadania bieżące dotacji z zakresu kultury i oświaty wynika z zapisów następujących ustaw o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej: Ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej [2014] i Ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty [2014]. Wzrost wydatków w zakresie oświaty i wychowania wiąże się z częstymi zmianami legislacyjnymi.

6. Podsumowanie

Polityka wydatkowa samorządu terytorialnego jest uwarunkowana rodzajami zadań publicznych, które są przypisane do realizacji danej JST. Nadana zapisami konstytucyjnymi zasada samodzielności finansowej, w tym wydatkowej, jest uzależniona od kilku czynników, tj. obowiązku ponoszenia określonych wydatków związanego z wykonywaniem zadań przypisanych ustawowo, zakazów lub limitów ponoszenia wydatków, zasad udzielania dotacji z budżetów JST, standardów wykonywania zadań, standardów sposobu finansowania zadań poprzez dotacje celowe, gwarancji samodzielnego podejmowania decyzji przez organy JST

w zakresie ponoszenia wydatków oraz zasad prowadzenia gospodarki budżetowej [Jastrzębska 2012, s. 139].

Analizę wydatków JST w badanym okresie należy uzupełnić wskazaniem nowych rozwiązań związanych z rezerwami celowymi, wydatkami niewygasającymi oraz funduszem sołeckim.

Z racji istnienia nadzoru nad gospodarką finansową JST należy wspomnieć o roli regionalnej izby obrachunkowej w procedurze budżetowej, a także przygotowaniu projektów uchwał oraz uchwał i zarządzeń w sprawie wieloletniej prognozy finansowej lub jej zmian. Można mówić także o bieżącym monitorowaniu kondycji finansowej JST poprzez istniejący od 2013 r. obowiązek elektronicznego przekazywania uchwał i zarządzeń w sprawie wieloletniej prognozy finansowej do Ministerstwa Finansów. Dane dotyczące dochodów, wydatków, wyniku budżetu, przychodów, rozchodów i długu jednostek samorządu terytorialnego przekazywane są pięć razy w ciągu roku budżetowego.

Wprowadzone reguły fiskalne, istniejący od 2010 r. obowiązek równoważenia budżetu w części bieżącej i wprowadzony w 2014 r. indywidualny wskaźnik zadłużenia [Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych... 2009, art. 242–244], a także tendencja do wzmocnienia bezpieczeństwa finansów publicznych przyczyniły się do kolejnej nowelizacji ustawy o finansach publicznych [Ustawa z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych... 2013], na mocy której dodano art. 240a związany z restrykcjami nałożonymi na skutek nieuchwalenia wieloletniej prognozy finansowej lub budżetu zgodnie z wymogami wynikającymi z zapisów art. 242–244. W praktyce oznacza to obowiązek przygotowania programu naprawczego przez JST na wezwanie regionalnej izby obrachunkowej, na okres nieprzekraczający trzech kolejnych lat budżetowych, zawierającego analizę stanu finansów JST, plan przedsięwzięć naprawczych oraz przewidywane efekty finansowe. Istotne jest to, że organ stanowiący musi wskazać przyczyny zagrożenia realizacji zadań publicznych, a w czasie trwania programu naprawczego JST nie może: podejmować nowych inwestycji finansowanych środkami zwrotnymi (kredytami i pożyczkami), udzielać pomocy finansowej innym JST, ponosić wydatków na promocję jednostki, tworzyć funduszu sołeckiego, a także ogranicza realizację zadań innych niż obligatoryjne, finansowanych ze środków własnych.

Konkludując, należy stwierdzić, że w analizowanym okresie dokonywane zmiany legislacyjne wiązały się z zakresem zadań publicznych realizowanych przez JST, a także były wynikiem podjętych działań ograniczających skutki kryzysu finansowego. W kontekście polityki wydatkowej JST można mówić o dwóch jej aspektach, uelastycznieniu wiążącym się z samodzielnością i usztywnieniu przez niekiedy restrykcyjne regulacje prawne. Temat polityki wydatkowej JST wymaga jednak pogłębionych badań, które dałyby pełniejszy obraz przekła-

dania się omawianych zmian na strukturę wydatków poszczególnych rodzajów JST. Można jednak stwierdzić, że ilość zmian nie sprzyja racjonalizacji wydatków.

Literatura

- Dylewski M. [2014], *Problemy polityki wydatkowej jednostek samorządu terytorialnego w świetle uwarunkowań prawnych i ekonomicznych*, „Finanse Komunalne”, nr 1–2.
- Jastrzębska M. [2012], *Finanse samorządu terytorialnego*, Lex a Wolters Kluwer Business, Warszawa.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483.
- Korolewska M. [2014], *Dotacje na zadania bieżące z budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, „Analizy BAS”, nr 9(113), Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa.
- Poniatowicz M. [2013], *Realizacja nowych zadań kosztuje samorządy rocznie ponad 8 mld zł*, <http://www.obserwatorfinansowy.pl/forma/rotator/realizacja-dodatkowych-zadan-bedzie-kosztowac-samorzady-co-najmniej-8-mld-zl/>, dostęp: 25.04.2014.
- Sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2010 roku* [2011], Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa.
- Sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2011 roku* [2012], Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa.
- Sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2012 roku* [2013], Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa.
- Sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2013 roku* [2014], Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2010 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego* [2011], Rada Ministrów, Warszawa.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2011 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego* [2012], Rada Ministrów, Warszawa.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego* [2013], Rada Ministrów, Warszawa.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2013 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego* [2014], Rada Ministrów, Warszawa.
- Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, Dz.U. nr 95, poz. 425 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, Dz.U. nr 114, poz. 493 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. z 2014 r., poz. 1115, 1574, 1644.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

- Ustawa z dnia 24 września 2010 r. o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, Dz.U. nr 225, poz. 1461.
- Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, Dz.U. nr 102, poz. 584.
- Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, Dz.U. nr 112, poz. 654 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych, Dz.U. poz. 1646.
- Ustawa z dnia 13 grudnia 2013 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. poz. 1609.
- Wieloletnia prognoza finansowa (WPF) jednostek samorządu terytorialnego na lata 2013–2016 (według stanu na 19.08.2013 r.), <http://www.mf.gov.pl/documents/766655/5849707/zestawienia>, dostęp: 25.04.2014.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2013 r., sygn. akt K14/11, sentencja ogłoszona dnia 11 lutego 2013 r., Dz.U. poz. 193.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 marca 2014 r., sygn. akt K13/11, Dz.U. poz. 348.

The Expenditure of Local Government Units in Poland in 2010–2013

The politics of local government spending is primarily determined by the types of public tasks assigned to local government units. These tasks, as well as sources of income and their performance, the size of budget deficits, the level of indebtedness of local government units and the changing economic and legal environment affect the structure of expenditure. The rise in current expenditure in 2010–2013 was accompanied by a decline in capital expenditure from 2012, which resulted primarily from a decrease of 16% in capital expenditure compared to 2011. The provisions of the new law of 27 August 2009 on Public Finances have been in force since 2010. At the same time, in 2010–2013, the financial self-supply system was based on the Act of 13 November 2003 on the income of local government units, which is interpreted as the source of stable regulation for income formation. Nevertheless, during this period there have been significant amendments to the cited statutes, as well as many other legislative changes. Therefore, the aim of this article is 1) to present selected aspects of the expenditure policy of local government units in Poland in the years 2010–2013 against the background of the law governing the financial management of local government units and 2) to attempt to answer the question of whether these changes have affected spending patterns.

Keywords: expenditure of local government units, spending policy, sources of income, subsidies on current tasks.

Bogusław Pietrzak

Barbara Woźniak

Katedra Skarbowości

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

Instytucjonalne aspekty konsolidacji finansów publicznych*

Streszczenie

Problem naprawy finansów publicznych jest dyskutowany od wielu lat i pozostaje ciągle aktualny, a kolejne działania w tym kierunku są związane ze zmianą podstaw prawnych ich funkcjonowania. W ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych wprowadzono regulacje mające na celu instytucjonalną konsolidację finansów publicznych, związaną między innymi z likwidacją wszystkich gospodarstw pomocniczych i państwowych oraz części samorządowych zakładów budżetowych. Przedstawione wyniki badania skutków tych zmian w pierwszych latach funkcjonowania ustawy prowadzą do wniosku, że proces likwidacji części jednostek gospodarki pozabudżetowej został przeprowadzony prawidłowo. Część zadań tych jednostek została przejęta przez budżet państwa i budżety samorządowe, część przejęły inne podmioty funkcjonujące w sektorze finansów publicznych, w tym agencje wykonawcze i nowo powołane instytucje gospodarki budżetowej. Przeprowadzona konsolidacja zwiększyła koncentrację środków publicznych w sferze budżetowej i doprowadziła do zwiększenia przejrzystości finansów publicznych.

Słowa kluczowe: naprawa finansów publicznych, konsolidacja, gospodarka pozabudżetowa, gospodarstwa pomocnicze, zakłady budżetowe.

* Artykuł został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2013/B/HS4/03610.

1. Wprowadzenie

Doskonalenie procesów związanych z gromadzeniem i rozdysponowywaniem środków publicznych w celu zwiększenia ich efektywności i przejrzystości to jeden z głównych postulatów reformy finansów publicznych w Polsce, znajdujących odzwierciedlenie w regulacjach kolejnych ustaw o finansach publicznych. Reformy te dotyczą różnych obszarów finansów publicznych (FP), między innymi konsolidacji fiskalnej zmierzającej do zmniejszenia rozproszenia środków publicznych i lepszego zarządzania funduszami publicznymi oraz konsolidacji instytucjonalnej obejmującej zmiany zakresu i organizacji sektora finansów publicznych, sprzyjające konsolidacji fiskalnej. Wymienione działania są zatem wzajemnie powiązane i uzupełniają się, ponieważ ograniczanie form organizacyjno-prawnych prowadzenia gospodarki finansowej w sektorze finansów publicznych powinno skutkować większą przejrzystością i mniejszym rozproszeniem środków publicznych.

Konsolidacja finansów publicznych obejmuje wszystkie działania w zakresie polityki fiskalnej (konsolidacja fiskalna) oraz organizacji sektora finansów publicznych (konsolidacja instytucjonalna) prowadzące do lepszego gospodarowania środkami publicznymi, stabilizacji finansów publicznych, zmniejszenia zadłużenia itp. Można zatem mówić o różnych aspektach (fiskalnych, instytucjonalnych) bądź różnych rodzajach konsolidacji FP. W opracowaniu poruszono wybrane aspekty instytucjonalne konsolidacji finansów publicznych, ujęte w tytule, głównie związane z obowiązującą ustawą o finansach publicznych (ufp) oraz likwidacją dwu form gospodarki pozabudżetowej w sektorze finansów publicznych: gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych i części zakładów budżetowych. Celem opracowania jest ocena skutków takiej konsolidacji.

2. Sektor finansów publicznych

W procesach gromadzenia i rozdysponowywania środków publicznych, stanowiących istotę FP, biorą udział różne podmioty (jednostki, instytucje), o specyficznym zakresie uprawnień i obowiązków oraz zasadach prowadzenia gospodarki finansowej. Stanowią one zbiór nazywany sektorem finansów publicznych¹.

¹ W systemie GFS2001 stosowanym przez MFW oraz w systemie ESA95 obowiązującym w UE używane jest określenie *general government sector* (sektor instytucji rządowych i samorządowych). W tym opracowaniu nie analizowano różnic między sektorem finansów publicznych i sektorem instytucji rządowych i samorządowych, jednak trzeba zaznaczyć, że są one jedną z przesłanek zmian organizacyjnych w sektorze FP.

W literaturze są podejmowane różne próby zdefiniowania sektora finansów publicznych (SFP). Niektórzy autorzy twierdzą, że tworzą go instytucje podległe organom władzy publicznej, które wykonują na niekomercyjnych zasadach zadania publiczne [Malinowska-Misiąg i Misiąg 2006, s. 32]. Podkreślają zatem zależność jednostek SFP od władzy publicznej i niekomercyjny charakter wykonywania zadań, a raczej finansowania ich wykonania. Istnieją też określenia SFP oparte na jego wyodrębnieniu z sektora publicznego. Taki charakter ma definicja określająca sektor finansów publicznych jako wyodrębnioną organizacyjnie część sektora publicznego, o własnym, publicznym (państwowym lub samorządowym) majątku, dokonującą poboru środków finansowych i redystrybucji publicznych zasobów pieniężnych w celu zaspokojenia potrzeb publicznych, w tym ogólnospołecznych, i nienastawioną na osiągnięcie zysku ze swojej podstawowej działalności (definicja za [Finanse publiczne... 2013, s. 100]). Stosowanie tak sformułowanej definicji wymaga najpierw określenia sektora publicznego, a potem jego relacji z SFP. W literaturze znaleźć można różne podejścia do tego problemu, jednak najczęściej sektor publiczny jest pojęciem szerszym niż SFP (zob. [Franek 2013, s. 51 i nast.]). Należą bowiem do niego, obok SFP, publiczne instytucje finansowe (bank centralny) oraz przedsiębiorstwa państwowe, spółki komunalne itp. [Finanse 2013, s. 106 i nast.], a także zasoby majątku publicznego. W ujęciu ogólnym sektor publiczny składa się z majątku oraz instytucji i związków publicznych, wykorzystujących w swojej działalności środki publiczne, niepubliczne i prywatne, nastawionych głównie na zaspokajanie potrzeb publicznych (w tym społecznych) [Finanse publiczne... 2013, s. 98].

Szeroki zakres obu analizowanych pojęć, tj. sektora publicznego i SFP oraz konieczność uwzględnienia zarówno formy własności, rodzaju gospodarki finansowej (w tym źródeł finansowania), jak i statusu prawnego-organizacyjnego powodują, że ustawodawca, zamiast określić pojęcie SFP, ustala listę podmiotów (jednostek, instytucji), które do niego należą.

Pierwszą próbę określenia ram organizacyjnych sektora finansów publicznych podjęto w Ustawie z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2003 r., nr 15, poz. 148 z późn. zm.). Zgodnie z art. 5 tej ustawy do sektora finansów publicznych zaliczono jedenaście grup jednostek, w tym jednostki budżetowe, zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych.

Kryteria wyodrębnienia kilkunastu grup jednostek jako należących do SFP były różnorodne, co uczyniło strukturę sektora finansów publicznych mało przejrzystą i stwarzało niebezpieczeństwo nieracjonalnego gospodarowania środkami publicznymi, zaciemniało bowiem obraz operacji wykonywanych z użyciem publicznych pieniędzy i utrudniało kontrolę ich wykorzystania. Dlatego podjęte zostały działania konsolidacyjne zmierzające do ograniczenia różnorodności jednostek sektora finansów publicznych, szczególnie w kwestii zasad prowadzenia

gospodarki finansowej. Do takich działań w zamierzeniach ustawodawcy zaliczono likwidację środków specjalnych, których nie umieszczono w ufp z 1998 r. na liście jednostek tworzących sektor finansów publicznych, ponieważ nie zostały wyodrębnione organizacyjnie. Funkcjonowały jako środki finansowe gromadzone przez jednostki budżetowe na zasadach gospodarki pozabudżetowej (finansowanie netto) na wyodrębnionych rachunkach bankowych². Ze względu na liczne wady tej formy gospodarowania środkami publicznymi w jednostkach budżetowych w 2005 r. przestały funkcjonować środki specjalne, ale równocześnie powołano nowe instytucje gospodarki pozabudżetowej: rachunki dochodów własnych jednostek budżetowych i fundusze motywacyjne. Ponadto środki specjalne utworzone przy ministerstwach oraz innych państwowych jednostkach budżetowych przekształcono w kilkanaście nowych funduszy celowych. W praktyce zatem środki specjalne nie zostały zlikwidowane, lecz przekształcone w inne formy funkcjonowania jednostek sektora finansów publicznych. Zamiast konsolidacji oznaczało to dalsze rozproszenie środków publicznych i nie sprzyjało zwiększeniu przejrzystości finansów publicznych.

Ustawa z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 249, poz. 2104 z późn. zm.) nie wprowadziła istotnych zmian w katalogu jednostek zaliczonych do SFP. Uwzględniono tylko stan prawny powstały po likwidacji kas chorych, które przestały funkcjonować od 1 kwietnia 2003 r., i powołaniu Narodowego Funduszu Zdrowia Ustawą z 23 stycznia 2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia (Dz.U. nr 45, poz. 391) oraz wydzielono jednostki samorządu terytorialnego (JST), a także ich związki jako odrębną grupę jednostek SFP. Tym samym lista podmiotów tego sektora objęła dwanaście grup jednostek.

Natomiast ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.) wprowadziła regulacje dotyczące zmian w kierunku zwiększenia przejrzystości i konsolidacji FP. Zmiany te wiążą się z koniecznością określenia m.in. zakresu tego sektora, zadań i kompetencji jednostek zaliczonych do tego sektora oraz stosowanych przez nie zasad i procedur postępowania. W porównaniu z ustawą o finansach publicznych z 2005 r. lista jednostek zaliczonych do SFP ustawą z 2009 r. wydłużyła się z 12 do 14 grup podmiotów w wyniku wprowadzenia nowych form organizacyjno-prawnych tego sektora: agencji wykonawczych oraz instytucji gospodarki budżetowej, co można byłoby uznać za rozszerzenie zakresu SFP. Jednak równocześnie wprowadzono zmiany ograniczające zakres tego sektora, likwidując następujące formy gospodarki pozabudżetowej:

² Środki specjalne gromadzone przez jednostki budżetowe na wyodrębnionych rachunkach stawały się często stałym i nadużywanym źródłem wzrostu wynagrodzeń, angażującym coraz większe zasoby środków publicznych.

- gospodarstwa pomocnicze państwowych oraz samorządowych jednostek budżetowych,
- państwowe zakłady budżetowe oraz gminne, powiatowe i wojewódzkie zakłady budżetowe prowadzące działalność w zakresie innym niż określony w art. 14 ufp z 2009 r.³,
- samorządowe fundusze celowe.

Takie działania należy uznać za sprzyjające konsolidacji SFP, jeżeli zadania likwidowanych jednostek zostały zweryfikowane z punktu widzenia powinności państwa i JST oraz unikania powielania tych samych zadań w różnych jednostkach omawianego sektora, przy równoczesnym spełnieniu zasady zachowania ciągłości pozostałych do realizacji zadań publicznych. Dlatego z części zadań realizowanych przez gospodarstwa pomocnicze zrezygnowano, a pozostałe przejęły jednostki budżetowe lub zostały one przekazane do wykonywania w innej formie organizacyjnej, np. instytucji gospodarki budżetowej⁴. Podobnie zadania publiczne realizowane wcześniej przez państwowe zakłady budżetowe oraz te spośród samorządowych zakładów budżetowych, które prowadziły działalność inną niż określona w art. 14 ufp z 2009 r., zostały zweryfikowane i w części nie są dalej realizowane, a pozostałe są wykonywane w innej formie organizacyjno-prawnej: spółki prawa handlowego, agencji wykonawczej lub instytucji gospodarki budżetowej bądź też zostały przejęte przez jednostki budżetowe.

Przejęcie zadań i środków likwidowanych form organizacyjno-prawnych przez jednostki budżetowe oznacza ich koncentrację w budżecie państwa i budżetach samorządowych. Zmniejsza zatem rozproszenie środków publicznych, a zarazem zmienia zasady gospodarowania tymi środkami na właściwe dla gospodarki budżetowej (zasada rozliczeń brutto).

Przejmowanie zadań likwidowanych jednostek SFP przez spółki prawa handlowego wiąże się z urynkowaniem działalności prowadzonej przez te jednostki

³ Art. 14 ufp z 2009 r. dopuszcza tworzenie samorządowych zakładów budżetowych prowadzących działalność w zakresie: gospodarki mieszkaniowej i gospodarowania lokalami użytkowymi; dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego; wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz; lokalnego transportu zbiorowego; targowisk i hal targowych; zieleni gminnej i zadrzewień; kultury fizycznej i sportu, w tym utrzymywania terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych; pomocy społecznej, reintegracji zawodowej i społecznej oraz rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych; utrzymywania różnych gatunków egzotycznych i krajowych zwierząt, w tym w szczególności prowadzenia hodowli zwierząt zagrożonych wyginieciem, w celu ich ochrony poza miejscem naturalnego występowania; cmentarzy.

⁴ Szczegółowe zasady likwidacji i tworzenia nowych form organizacyjno-prawnych w SFP zostały określone w Ustawie z 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1241 z późn. zm.), zwanej dalej ustawą wprowadzającą, oraz w innych aktach prawnych.

i zwiększeniem udziału sektora komercyjnego w wykonywaniu zadań publicznych, co powinno sprzyjać podnoszeniu efektywności zarządzania środkami publicznymi.

Nowe formy organizacyjne SFP zasadniczo różnią się od form, które uległy likwidacji, pod względem zasad prowadzenia samodzielnej gospodarki finansowej. Ponadto posiadanie osobowości prawnej stwarza im nowe możliwości działania i narzuca nowe zasady odpowiedzialności w zakresie wykonywania zadań publicznych. Natomiast ramy prawne tworzenia nowych form jednostek tego sektora są dość ograniczone ze względu na rangę instytucji, które mają takie uprawnienia, oraz wyłączenie możliwości tworzenia tych jednostek w sektorze samorządowym.

Obok dotychczas zasygnalizowanych regulacji ufp z 2009 r. wprowadziła takie, na podstawie których likwidacji uległy również rachunki dochodów własnych państwowych i samorządowych jednostek budżetowych, które zaczęły nabierać cech zlikwidowanych w 2005 r. środków specjalnych, oraz fundusze motywacyjne państwowych jednostek budżetowych.

Pozostawiono jedynie możliwość funkcjonowania wydzielonych rachunków dochodów w państwowych i samorządowych jednostkach budżetowych prowadzących działalność oświatową określoną w Ustawie z 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r., nr 256, poz. 2572 z późn. zm.) oraz w państwowych jednostkach budżetowych mających siedzibę poza granicami RP. W istocie oznaczało to utrzymanie koncepcji środków specjalnych, a następnie koncepcji rachunków dochodów własnych, tyle że w ograniczonej skali, ponieważ lista źródeł dochodów, które mogą być gromadzone na tych rachunkach przez jednostki budżetowe, została znacznie skrócona w porównaniu z ufp z 2005 r. (zob. [*Finanse publiczne...* 2013, s. 652 i 653]). Ponadto Ustawą z 26 listopada 2010 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej (Dz.U. nr 238, poz. 1578 z późn. zm.) możliwość tworzenia wydzielonych rachunków dochodów została ograniczona tylko do państwowych jednostek budżetowych.

3. Przesłanki zmian w sektorze finansów publicznych

Analizując zmiany w sektorze finansów publicznych, w niniejszym artykule skoncentrowano się na dwu formach gospodarki pozabudżetowej: zakładach budżetowych i gospodarstwach pomocniczych jednostek budżetowych. W tabeli 1 przedstawiono przychody i koszty tych jednostek w 2009 i 2010 r., czyli w ostatnich latach ich funkcjonowania według starych zasad, przed wprowadzeniem zmian związanych z ufp z 2009 r.

Tabela 1. Przychody i koszty zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych w latach 2009 i 2010

Wyszczególnienie	2009			2010			
	Przychody (mld zł)	Struktura (%)	Koszty (mld zł)	Struktura (%)	Przychody (mld zł)	Koszty (mld zł)	Struktura (%)
Państwowe zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze państwowych jednostek budżetowych	2,05	18,5	1,95	17,8	1,99	1,89	17,0
Samorządowe zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze samorządowych jednostek budżetowych	9,06	81,5	9,00	82,2	9,23	9,27	83,0
Ogółem	11,11	100,0	10,95	100,0	11,22	11,16	100,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdań z wykonania budżetu państwa w latach 2009 i 2010, przygotowanych przez Ministerstwo Finansów.

Obie formy gospodarki pozabudżetowej funkcjonujące w sektorze samorządowym gromadziły przeważającą część środków publicznych – 81,5% w 2009 r. i 82,2% w 2010 r. – corocznie ponad 9 mld zł. Ponad 94% tych środków (corocznie ponad 8,5 mld zł) stanowiły przychody samorządowych zakładów budżetowych, stanowiących dominującą formę gospodarki w tym sektorze. Zupełnie inna była struktura przychodów państwowych zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych państwowych jednostek budżetowych, ponieważ dominowały tam przychody gospodarstw pomocniczych. Stanowiły one w 2009 r. prawie 84%, a w 2010 r. prawie 83% przychodów ogółem obu analizowanych form państwowej gospodarki pozabudżetowej. Warto jednak podkreślić, że w porównaniu z sektorem samorządowym gospodarstwa pomocnicze państwowych jednostek budżetowych realizowały w tych latach roczne przychody na poziomie odpowiednio 1,7 mld zł i 1,6 mld zł, tj. pięciokrotnie niższym niż samorządowe zakłady budżetowe.

Tabela 2. Przychody i koszty państwowych zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych państwowych jednostek budżetowych (tys. zł)

Wyszczególnienie	2009	2010
Ogółem		
Przychody	2 052 380	1 989 161
w tym: dotacja z budżetu	35 303	42 740
Koszty	1 948 907	1 898 006
Wpłaty do budżetu	47 350	73 816
Zakłady budżetowe		
Przychody	336 579	307 091
w tym: dotacja z budżetu	31 663	36 969
Koszty	339 814	315 506
Wpłaty do budżetu	1531	2974
Gospodarstwa pomocnicze		
Przychody	1 715 801	1 682 070
w tym: dotacja z budżetu	3640	5771
Koszty	1 609 093	1 582 500
Wpłaty do budżetu	45 819	70 842

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdań z wykonania budżetu państwa w latach 2009 i 2010, przygotowanych przez Ministerstwo Finansów.

Natomiast jeśli wziąć pod uwagę wewnętrzną strukturę przychodów w grupie gospodarstw pomocniczych, trzeba zauważyć, że państwowe gospodarstwa gromadziły w 2009 r. 76,5% przychodów ogółu gospodarstw, podczas gdy samorządowe

tylko 23,5%, a w 2010 r. było to odpowiednio 77,6% oraz 22,4%. W grupie przychodów dotyczących zakładów budżetowych przewaga zakładów samorządowych była większa, gdyż zgromadziły one w obu latach 96% przychodów ogółem.

Tabela 3. Przychody i koszty samorządowych zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych samorządowych jednostek budżetowych (tys. zł)

Wyszczególnienie	2009	2010
Ogółem		
Przychody	9 066 280	9 273 076
w tym: dotacja z budżetu	2 328 034	2 163 349
Koszty	9 004 982	9 266 912
Wpłaty do budżetu	41 110	45 165
Zakłady budżetowe		
Przychody	8 538 054	8 750 765
w tym: dotacja z budżetu	2 299 470	2 135 531
Koszty	8 481 605	8 774 133
Wpłaty do budżetu	37 291	41 546
Gospodarstwa pomocnicze		
Przychody	528 226	486 311
w tym: dotacja z budżetu	28 564	27 818
Koszty	523 477	492 779
Wpłaty do budżetu	3818	3619

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdań z wykonania budżetu państwa w latach 2009 i 2010, przygotowanych przez Ministerstwo Finansów.

Podsumowując wyniki przeprowadzonej analizy oraz biorąc pod uwagę dane zawarte w tabelach 2 i 3, można zauważyć, że:

- zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze gospodarowały w latach 2009 i 2010 znaczącą kwotą środków publicznych, przekraczającą 11 mld zł;
- pośród form państwowej gospodarki pozabudżetowej największe przychody realizowały gospodarstwa pomocnicze, a w sektorze samorządowym zakłady budżetowe;
- wartość środków publicznych gromadzonych przez samorządowe jednostki gospodarki pozabudżetowej (SJGP) była ponad czterokrotnie wyższa niż w sektorze państwowym;
- dotacje budżetowe skierowane do SJGP stanowiły blisko 1/4 przychodów, przy czym korzystały z nich głównie samorządowe zakłady budżetowe, natomiast skierowane do państwowych zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych stanowiły tylko około 2% przychodów ogółem tych jednostek;

– różnica (saldo) pomiędzy dotacjami z budżetu państwa a wpłatami do budżetu była w objętej analizie państwowej gospodarce pozabudżetowej korzystna, ponieważ wpłaty do budżetu przewyższały dotacje;

– dotacje kierowane do SJGP były prawie 45 razy wyższe niż ich wpłaty do budżetów JST.

Przed rozpoczęciem zmian w SFP mieliśmy do czynienia ze znacznym rozproszaniem środków publicznych, nawet w obrębie dwóch badanych grup jednostek, konieczne więc były zmiany. Prześlędzono sposoby konsolidacji instytucjonalnej przeprowadzonej na podstawie ufp z 2009 r. oraz jej skutki. Analizę przeprowadzono w następujący sposób:

– w odniesieniu do jednostek państwowej gospodarki pozabudżetowej zbadano sposoby i skutki ich przekształcenia i częściowej likwidacji w latach 2009 i 2010;

– w odniesieniu do SJGP przeanalizowano wielkości środków publicznych zaangażowanych w sektorze samorządowym przed wejściem w życie ufp z 2009 r. oraz w latach 2011 i 2012.

4. Gospodarstwa pomocnicze państwowych jednostek budżetowych i państwowe zakłady budżetowe

Na początku 2010 r., przed wprowadzeniem zmian organizacyjnych w SFP, funkcjonowało 338 gospodarstw pomocniczych państwowych jednostek budżetowych realizujących usługi i zadania publiczne na zasadach finansowania netto, właściwych dla gospodarki pozabudżetowej. Z badań przeprowadzonych przez Ministerstwo Finansów wynika, że w ciągu 2010 r. nastąpiły zmiany sposobu realizacji tych zadań:

– 171 gospodarstw (51%) zostało przejętych do finansowania z budżetu państwa,

– 86 gospodarstw (25%) zlikwidowano w związku z rezygnacją z wykonywania powierzonych im zadań,

– 44 gospodarstwa (13%) funkcjonujące przy urzędach centralnych przekazano innym organom lub osobom prawnym,

– 37 gospodarstw (11%) przekształcono w instytucje gospodarki budżetowej lub na ich bazie utworzono instytucje gospodarki budżetowej.

Natomiast zmiany dokonane w sposobie realizacji zadań wykonywanych przez 49 państwowych zakładów budżetowych funkcjonujących na początku 2010 r. zaowocowały przejęciem zadań 5 zakładów (10%) do finansowania z budżetu państwa, na bazie 9 zakładów (18%) zostały utworzone instytucje gospodarki budżetowej, 24 zakłady (49%) przekazano innym organom lub osobom prawnym,

a 11 zakładów (23%) zlikwidowano w związku z rezygnacją z wykonywania dotychczasowych zadań⁵.

Tabela 4. Reorganizacja gospodarstw pomocniczych państwowych jednostek budżetowych i państwowych zakładów budżetowych

Wyszczególnienie	Gospodarstwa pomocnicze państwowych jednostek budżetowych		Państwowe zakłady budżetowe	
	Liczba	Procent	Liczba	Procent
Liczba jednostek na początku 2010 r.	338	100%	49	100%
Liczba jednostek przejętych w 2010 r. do finansowania z budżetu państwa	171	51%	5	10%
Liczba jednostek przekształconych w 2010 r. w instytucje gospodarki budżetowej lub tych, na bazie których utworzono instytucje gospodarki budżetowej	37	11%	9	18%
Liczba jednostek przekazanych w 2010 r. innym organom lub osobom prawnym	44	13%	24	49%
Liczba jednostek zlikwidowanych w 2010 r. w związku z rezygnacją z realizacji dotychczasowych zadań	86	25%	11	23%

Źródło: niepublikowana informacja Departamentu Reformy Finansów Publicznych Ministerstwa Finansów, marzec 2012.

Charakter i skala przeprowadzonych zmian oznaczają szeroko zakrojoną konsolidację sektora finansów publicznych, której rzeczywiste efekty będzie można ocenić dopiero w dłuższej perspektywie.

Wartość usług i zadań publicznych realizowanych wcześniej przez zlikwidowane albo przekształcone gospodarstwa pomocnicze państwowych jednostek budżetowych i państwowe zakłady budżetowe na koniec 2011 r. wyniosła 1 150,34 mln zł, co stanowiło 98% wartości usług i zadań publicznych, które wcześniej realizowały zlikwidowane podmioty⁶. Z tego 47% wartości usług i zadań realizowały państwowe jednostki budżetowe, 30% instytucje gospodarki budżetowej, a 21% inne organy lub osoby prawne. W ten sposób została zachowana ciągłość wykonywania usług i zadań publicznych przez instytucje państwowe.

Opisane zmiany w SFP spowodowały też zmniejszenie (racjonalizację) zatrudnienia, skrócenie czasu wykonywania usług i zadań publicznych, zmniejszenie

⁵ Niepublikowana Informacja Departamentu Reformy Finansów Publicznych Ministerstwa Finansów, styczeń 2012.

⁶ Dane pochodzą z badań, których wyniki przedstawiono w niepublikowanej Informacji Departamentu Reformy Finansów Publicznych Ministerstwa Finansów, kwiecień 2012.

kosztów ich wykonywania, a także zwiększenie kontroli i nadzoru nad ich realizacją⁷.

5. Gospodarstwa pomocnicze samorządowych jednostek budżetowych i samorządowe zakłady budżetowe

Jak wynika z danych przedstawionych w tabelach 5 i 6, w latach 2009 i 2010 największe przychody zrealizowały zakłady budżetowe w miastach na prawach powiatu (odpowiednio 48,9% i 50,4% przychodów ogółem) oraz w gminach (odpowiednio 47,7% i 46,3%). Razem przychody tych jednostek stanowiły 96,6% przychodów wszystkich zakładów budżetowych w 2009 r. i 96,7% w 2010 r. Podobnie ukształtowała się struktura kosztów zakładów budżetowych JST w tych latach.

Tabela 5. Przychody i koszty samorządowych zakładów budżetowych (tys. zł)

Wyszczególnienie	2009	2010	2011	2012
Przychody				
Gminy	4 070 585	4 051 743	2 871 694	3 017 283
Powiaty	163 802	152 671	28 438	27 329
Miasta na prawach powiatu	4 175 745	4 409 476	2 651 502	2 282 921
Województwa	127 642	136 875	31 011	28 056
Przychody ogółem	8 538 054	8 750 765	5 582 645	5 355 589
Koszty				
Gminy	4 049 388	4 046 801	3 128 628	3 062 855
Powiaty	162 998	151 493	27 764	28 165
Miasta na prawach powiatu	4 142 478	4 432 648	2 775 523	2 285 287
Województwa	126 741	143 191	31 882	29 598
Koszty ogółem	8 481 605	8 774 133	5 963 797	5 406 005

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdań z wykonania budżetu państwa w latach 2009–2012, przygotowanych przez Ministerstwo Finansów.

W latach 2011 i 2012 struktura środków publicznych, którymi gospodarowały zakłady budżetowe JST, zmieniła się o tyle, że udział gminnych zakładów budżetowych w przychodach ogółem wzrósł odpowiednio do 51,4% i 56,4%, a w kosztach do 52,5% i 56,6%, natomiast udział zakładów budżetowych miast na prawach powiatu w przychodach ogółem obniżył się do 47,5% w 2011 r. i 42,5% w 2012 r.,

⁷ Źródło danych: tamże.

a w kosztach odpowiednio do 46,5% i 42,3%. Obniżył się również, zaledwie do 1%, udział przychodów i kosztów zakładów budżetowych pozostałych JST.

Tabela 6. Struktura i dynamika przychodów i kosztów samorządowych zakładów budżetowych (%)

Wyszczególnienie	Struktura				Dynamika		
	2009	2010	2011	2012	2010/2009	2011/2010	2012/2011
Przychody							
Gminy	47,7	46,3	51,4	56,4	99,5	70,9	105,1
Powiaty	1,9	1,7	0,5	0,5	93,2	18,6	96,1
Miasta na prawach powiatu	48,9	50,4	47,5	42,5	105,6	60,1	86,1
Województwa	1,5	1,6	0,6	0,6	107,2	22,6	90,5
Koszty							
Gminy	47,7	46,1	52,5	56,6	99,9	77,3	97,9
Powiaty	1,9	1,7	0,5	0,5	92,9	18,3	101,4
Miasta na prawach powiatu	48,9	50,6	46,5	42,3	107,0	62,6	82,3
Województwa	1,5	1,6	0,5	0,6	113,0	22,3	92,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdań z wykonania budżetu państwa w latach 2009–2012, przygotowanych przez Ministerstwo Finansów.

Gminne samorządowe zakłady budżetowe zrealizowały w 2011 r. największe wpłaty nadwyżki środków obrotowych do budżetów JST, w wysokości 14,6 mln zł (w 2010 r. ponad 20 mln zł), co stanowiło 265% kwoty planowanej na ten rok. Zakłady budżetowe miast na prawach powiatu z kolei w 2011 r. wpłaciły do budżetów 7,4 mln zł (w 2010 r. – ponad 19 mln zł), co stanowiło 458% kwoty planowanej. W 2012 r. największe wpłaty do budżetów samorządów, w wysokości 12,4 mln zł, pochodziły od zakładów budżetowych miast na prawach powiatu.

Największy spadek przychodów i kosztów w 2011 r. w stosunku do 2010 r. nastąpił w powiatowych zakładach budżetowych (przychodów o 81,4%, kosztów o 81,7%) i wojewódzkich zakładach budżetowych (przychodów o 77,4%, kosztów o 77,7%), a więc w tych jednostkach, które angażowały najmniejsze zasoby środków publicznych jeszcze przed reformą sektora finansów publicznych związaną z wejściem w życie ufp z 2009 r. Natomiast w samorządowych zakładach budżetowych miast na prawach powiatu przychody w 2011 r. spadły prawie o 40% w stosunku do poprzedniego roku, tj. o 1,76 mld zł (w 2012 r. o 0,37 mld zł). Podobna skala zmian dotyczyła kosztów funkcjonowania tych jednostek. Z kolei przychody gminnych zakładów budżetowych obniżyły się w 2011 r. prawie

o 30%, tj. o 1,18 mld zł (w 2012 r. wzrosły o 5,1%), a koszty spadły o 22,7%, tj. o 0,92 mld zł.

Tabela 7. Przychody i koszty samorządowych zakładów budżetowych ogółem

Wyszczególnienie	Wartość (tys. zł)				Dynamika (%)		
	2009	2010	2011	2012	2010/2009	2011/2010	2012/2011
Przychody	8 538 054	8 750 765	5 582 645	5 355 589	102,5	63,8	95,9
w tym: dotacje	2 299 470	2 135 531	772 442	601 108	92,9	36,2	77,8
Koszty	8 481 605	8 774 133	5 963 797	5 406 005	103,4	68,0	90,6
Wpłaty do budżetów JST	37 291	41 546	22 106	23 712	111,4	54,2	107,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdań z wykonania budżetu państwa w latach 2009–2012, przygotowanych przez Ministerstwo Finansów.

W latach 2011 i 2012 funkcjonowały tylko te zakłady budżetowe, które zostały utworzone na podstawie ufp z 2009 r., a pozostałe uległy likwidacji. Stan przychodów i kosztów w tych latach odnosi się zatem do innych grup jednostek niż w okresie poprzednim i w zasadzie nie jest porównywalny. Jednak z perspektywy procesu konsolidacji finansów publicznych takie porównania są konieczne.

Warto zatem zwrócić uwagę na pewne zmiany, jakie nastąpiły w 2011 r. w stosunku do roku poprzedniego:

– przychody samorządowych zakładów budżetowych spadły o 36,2%, tj. o 3,1 mld zł, a w następnym roku o 4,1%, tj. o 0,2 mld zł;

– koszty samorządowych zakładów budżetowych zostały obniżone o 32%, tj. o 2,8 mld zł, a w następnym roku o 9,4%, tj. o 0,6 mld zł;

– dotacje dla samorządowych zakładów budżetowych zostały zmniejszone o 63,8%, tj. o 1,4 mld zł, a w następnym roku o 22,2%, tj. o 171 mln zł; zmniejszył się również udział dotacji w przychodach z 24,4% w 2010 r. do 13,8% w 2011 r. oraz do 11,2% w 2012 r.;

– wpłaty samorządowych zakładów budżetowych do budżetów JST spadły o 46,8%, tj. o 19,4 mln zł, a w następnym roku wzrosły o 7,3%, tj. tylko o 1,6 mln zł;

– różnica (saldo) między dotacjami budżetowymi dla samorządowych zakładów budżetowych a ich wpłatami do budżetów JST wyniosła w 2011 r. 750 mln zł, podczas gdy w 2010 r. dotacje były o 2,1 mld zł większe niż wpłaty; natomiast w 2012 r. saldo spadło do 577 mln zł.

Wszystkie wskazane zmiany w funkcjonowaniu samorządowych zakładów budżetowych w latach 2011–2012 w stosunku do okresu 2009–2010 wskazują na pozytywne efekty konsolidacji instytucjonalnej w sektorze samorządowym, zmniejszającej rozproszenie środków publicznych, zwiększającej przejrzystość

finansów tego sektora i sprzyjającej racjonalnemu gospodarowaniu środkami publicznymi (na temat racjonalności gospodarowania środkami publicznymi zob. [Woźniak 2011]). Te efekty będzie można ocenić w pełni pozytywnie, jeżeli zarysowane kierunki zmian zostaną utrzymane w następnych latach.

Z dwu analizowanych w tym opracowaniu form samorządowej gospodarki pozabudżetowej, tj. zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych, zdecydowanie mniejszą rolę w konsolidacji instytucjonalnej odegrały gospodarstwa pomocnicze samorządowych jednostek budżetowych. Przychody i koszty tych jednostek stanowiły w 2009 r. tylko 5,8%, a w 2010 r. – 5,3% przychodów ogółem obu form – reszta przypadała na zakłady budżetowe.

Tabela 8. Przychody i koszty gospodarstw pomocniczych samorządowych jednostek budżetowych

Wyszczególnienie	2009		2010	
	tys. zł	%	tys. zł	%
Przychody				
Gminy	84 252	15,9	74 568	15,3
Powiaty	168 385	31,9	147 537	30,4
Miasta na prawach powiatu	167 582	31,7	153 849	31,6
Województwa	108 007	20,5	110 357	22,7
Przychody ogółem	528 226	100,0	486 311	100,0
Koszty				
Gminy	83 886	16,0	74 967	15,2
Powiaty	167 414	32,1	152 876	31,0
Miasta na prawach powiatu	165 093	31,5	153 523	31,2
Województwa	106 984	20,4	111 413	22,6
Koszty ogółem	523 377	100,0	492 779	100,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdań z wykonania budżetu państwa w latach 2009 i 2010, przygotowanych przez Ministerstwo Finansów.

Największe przychody osiągały gospodarstwa pomocnicze powiatowych jednostek budżetowych i gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych miast na prawach powiatu. Łącznie stanowiły one 63,6% przychodów wszystkich gospodarstw pomocniczych JST (zob. tabela 8).

Największe dotacje otrzymały w 2010 r. gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych miast na prawach powiatów – w kwocie 14,6 mln zł (9,5% przychodów tych jednostek) oraz gminnych jednostek budżetowych – 11,3 mln zł (15,1% przychodów tych jednostek). Samorządowe gospodarstwa pomocnicze otrzymały w 2010 r. łącznie 27,8 mln zł dotacji stanowiących 5,7% ich przy-

chodów, natomiast ich wpłaty do budżetów JST wyniosły tylko 3,6 mln zł (tabela 3). Największe wpłaty pochodziły od jednostek, które osiągnęły największe przychody.

6. Podsumowanie

Środki publiczne są rozproszone między wszystkie jednostki należące do sektora finansów publicznych, a różnorodność ich form prawno-organizacyjnych oraz zasad prowadzenia gospodarki finansowej nie sprzyja racjonalnemu wykorzystaniu publicznych pieniędzy i utrudnia ich kontrolę. Dlatego pożądanym kierunkiem zmian w SFP jest podejmowanie działań (reform) mających na celu zmniejszenie tej różnorodności, m.in. poprzez ograniczenie form gospodarki pozabudżetowej i ujednoczenie zasad jej prowadzenia. Takie działania oznaczają konsolidację finansów publicznych, głównie w sferze instytucjonalnej, zwiększając przejrzystość SFP i są wykorzystywane w celu poprawy stabilności systemu finansowego, szczególnie w jego części publicznej.

Zmiany organizacyjne w SFP związane z konsolidacją instytucjonalną są trudne do przeprowadzenia, jak pokazują choćby doświadczenia związane z likwidacją środków specjalnych oraz inne próby „uzdrowiania” finansów publicznych, np. w obrębie państwowych funduszy celowych.

Przed wprowadzeniem zmian związanych z ufp z 2009 r. największe środki publiczne w grupie jednostek gospodarki pozabudżetowej objętych analizą w tym opracowaniu gromadziły samorządowe zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze państwowych jednostek budżetowych. Po zmianach środki pozostające w dyspozycji samorządowych zakładów budżetowych uległy zmniejszeniu o prawie 40%, natomiast ponad połowa państwowych gospodarstw pomocniczych została przejęta do finansowania z budżetu państwa.

Szczegółowa analiza działań konsolidacyjnych pozwala pozytywnie ocenić ich skutki, ze względu na ograniczenie zarówno liczby jednostek SFP, jak i zakresu gospodarki pozabudżetowej, przede wszystkim w sektorze samorządowym. Powstaje jednak wiele pytań, na przykład:

- czy dalsze działania podejmowane w SFP będą sprzyjać jego konsolidacji i czy nie nastąpi „odrodzenie” starych bądź rozszerzenie nowych form gospodarki pozabudżetowej?
- czy i kiedy w sektorze samorządowym nastąpi dalsza konsolidacja instytucjonalna stabilizująca finanse publiczne?
- jakie będą skutki ekonomiczne koncentracji części środków publicznych w budżetach?

Na te i inne pytania będzie można odpowiedzieć w dłuższej perspektywie, ponieważ krótki okres, jaki upłynął od wprowadzenia zmian, nie dostarcza informacji do pełnej oceny.

Literatura

- Finanse* [2013], red. J. Ostaszewski, Difin, Warszawa.
- Finanse publiczne. Komentarz praktyczny* [2013], red. E. Ruśkowski, J.M. Salachna, ODDK, Gdańsk.
- Franek S. [2013], *Wieloletnie planowanie budżetowe w podsektorze rządowym*, Difin, Warszawa.
- Malinowska-Misiąg E., Misiąg W. [2006], *Finanse publiczne w Polsce*, LexisNexis, Warszawa.
- Ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty, Dz.U. z 2004 r., nr 256, poz. 2572 z późn. zm.
- Ustawa z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2003 r., nr 15, poz. 148 z późn. zm.
- Ustawa z 23 stycznia 2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia, Dz.U. nr 45, poz. 391.
- Ustawa z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 249, poz. 2104 z późn. zm.
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1241 z późn. zm.
- Woźniak B. [2011], *Ogólne zasady gospodarowania środkami publicznymi [w:] Sektor finansów publicznych w warunkach światowego kryzysu finansowego*, red. A. Alińska, CeDeWu, Warszawa.

The Institutional Aspects of Public Finance Consolidation

The debate on improving the public finances in Poland has been under way for many years and remains topical. One of the resulting actions has been to change the legal grounds on which they function. This was achieved by the Law on Public Finance of 27 August 2009, which introduced new regulations for the institutional consolidation of the public finances. These were aimed at the liquidation of all auxiliary and state budgetary establishments – as well as most of those at local government level. The paper presents a study of the effects of these changes. The conclusion is that during the first years the law was applied, the liquidation process of some of the non-budgetary management entities was completed successfully. Some of the tasks of these units have been taken over by state and local government budgets, while others have shifted to entities operating in the public finance sector, including executive agencies and newly-established budgetary management institutions. Institutional consolidation has increased the concentration of public resources in the budgetary sphere and led to increased transparency in public finance.

Keywords: public finance improvement, consolidation, non-budgetary management, auxiliary units, budgetary establishments.

Marta Postuła

Katedra Finansów i Rachunkowości
Uniwersytet Warszawski

Dylematy dotyczące polityki fiskalnej w latach 1995–2012 na przykładzie transformujących się krajów Europy Środkowej

Streszczenie

W artykule omówiono wybrane efekty polityki fiskalnej pięciu krajów Europy Środkowej: Polski, Republiki Czeskiej, Słowacji, Słowenii oraz Węgier. W analizie dokonano porównania tempa wzrostu gospodarczego, w tym zmiany PKB *per capita* według PPS, na tle uwarunkowań dotyczących całkowitego poziomu opodatkowania działalności gospodarczej, pozycji kraju w światowym rankingu wolności gospodarczej *Doing Business*, rozmiarów dochodów i wydatków publicznych. Uzyskanie optymalnych warunków rozwoju wymaga zastosowania w odpowiedniej proporcji interwencjonizmu państwowego oraz zasad liberalnych. Wyższe średnie tempo wzrostu w okresie 15–20 lat uzyskują kraje aktywnie sterujące procesami transformacyjnymi i reformami, przy zachowaniu rozmiarów fiskalizmu dostosowanych do aktualnego poziomu rozwoju.

Słowa kluczowe: rozwój, wzrost gospodarczy, polityka fiskalna, wydatki publiczne.

1. Wprowadzenie

Współczesna polityka gospodarcza realizowana w krajach europejskich uwzględnia zmieniające się uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne. Jej treść w poważnym stopniu odzwierciedla programy polityczne formułowane podczas

kampanii wyborczych. Wypracowany na przełomie XIX i XX w. podział na prawicę i lewicę w odniesieniu do programów gospodarczych w znacznym stopniu się zdezaktualizował. Nieco bardziej wyrazisty pozostaje podział na zwolenników większej dozy liberalizmu lub większego poziomu interwencjonizmu państwowego w doktrynie ekonomicznej deklarowanej jako podstawa programowa proponowanej polityki. W czasach współczesnych uznawane za dominujące poglądy dotyczące pożądanego kształtu polityki gospodarczej w wyraźny sposób podążały za myślą tej szkoły ekonomicznej, która odpowiadała na aktualne problemy. W latach 80. i 90. XX w. szkoła monetarystyczna preferowała wolny rynek i deregulację oraz forsowała redukcję wydatków rządowych w imię szybszej dynamiki wzrostu dochodu narodowego w długim okresie. W ostatnich latach neokeynesiści wskazują na wagę właściwych regulacji oraz istotność zadań państwa w gospodarce, w tym dla realizacji polityki pełnego zatrudnienia. Liczne analizy ekonomiczne i modele ekonometryczne zostały poświęcone ocenie, która polityka była, jest lub będzie bardziej racjonalna, jednak zmienność uwarunkowań zewnętrznych nie pozwala rozstrzygnąć teoretycznego sporu.

Niezależnie od badań mających na celu rozstrzygnięcie sporu na gruncie teorii ekonomii, pożądane jest skupienie uwagi na faktycznie realizowanej polityce gospodarczej i rozważenie problemu przez odwołanie się do podstawowych parametrów polityki fiskalnej, związanych z rozmiarami redystrybucji PKB i osiąganym tempem wzrostu, przy równoczesnym uwzględnieniu czynników jakościowych tej polityki wynikających z obyczajów, procedur, regulacji prawnych oraz ich stosowania. Wybór właściwych rozmiarów redystrybucji, mierzonych relacją dochodów i wydatków publicznych do PKB, osiągnięcie pożądanego tempa wzrostu stanowi podstawowy problem dla polityków odpowiedzialnych za rozwój społeczno-gospodarczy danego kraju w średnim okresie.

W artykule dokonano weryfikacji tezy, że wyższe średnie tempo wzrostu (dla okresu 15–20 lat) uzyskują kraje aktywnie sterujące procesami transformacyjnymi i reformami, przy zachowaniu rozmiarów fiskalizmu dostosowanych do aktualnego poziomu rozwoju. Pożądana polityka gospodarcza wymaga zastosowania w odpowiedniej proporcji interwencjonizmu państwowego oraz zasad liberalnych. Analiza została ograniczona jedynie do porównania tempa wzrostu gospodarczego, w tym zmian PKB *per capita* według PPS oraz uwarunkowań dotyczących całkowitego poziomu opodatkowania działalności gospodarczej, pozycji kraju w ramach światowego rankingu wolności gospodarczej *Doing Business*, rozmiarów dochodów i wydatków publicznych. Do weryfikacji tezy wykorzystana została metoda studiów literaturowych oraz analiza podstawowych danych statystycznych. Ocenę sformułowano na podstawie dostępnych dokumentów oraz własnego doświadczenia badawczego i zawodowego.

2. Wydatki publiczne a rozwój

Wzrastające znaczenie państwa w rozwoju społeczno-gospodarczym stanowiło pole zainteresowania ekonomistów już w końcu XIX w. W kwestii rozważań dotyczących rosnących rozmiarów wydatków państwa kluczową postacią był niemiecki przedstawiciel młodszej szkoły historycznej Adolf Wagner (1835–1917). Sformułował on prawo rosnących wydatków państwa w ujęciu absolutnym i relatywnym: „Państwo traktowane jako system ekonomiczny, zaopatrujący ludność w niektóre dobra, w szczególności dobra wspólne zaspokajające określone potrzeby, będzie w ujęciu absolutnym coraz ważniejsze dla gospodarki narodowej i jednostek. Rośnie także jego relatywna rola. Coraz większy i ważniejszy udział w ogóle potrzeb rozwijającego się cywilizowanego narodu jest zaspokajany przez państwo, a nie przez przedsiębiorstwa spółdzielcze lub prywatne” [Wagner 1893, s. 893, za: Dluhosch i Zimmermann 2008]. Według A. Wagnera wydatki państwa miały rosnać absolutnie i relatywnie w określonych warunkach historycznych, a jego przewidywanie w pełni potwierdziło się w XX w. W państwach Europy Środkowej poddanych procesowi transformacji społeczno-gospodarczej po 1989 r., polegającej na przejściu od gospodarki centralnie planowanej do gospodarki rynkowej, można zauważyć proces ograniczania roli państwa w gospodarce, a więc przeciwny do opisywanego przez A. Wagnera. Faktyczne zmniejszenie relacji wydatków do PKB związane z transformacją dokonało się w głównej mierze w latach 90. XX w. Po 2000 r. wraz z finalizacją procesów akcesji do Unii Europejskiej rozmiary i struktura wydatków publicznych stają się zbliżone do obserwowanych w krajach Europy Zachodniej.

Konsekwencje coraz większych wydatków publicznych dla wzrostu gospodarczego nie są jednoznaczne. Rozważanie tej kwestii stanowiło kluczowy dylemat podstawowych szkół ekonomicznych. Kierunek i konsekwencje redystrybucji dochodów przez państwo, a w szczególności wydatków publicznych, są zróżnicowane w zależności od przyjętej teorii wzrostu gospodarczego. Pozytywny wpływ wydatków ponoszonych z deficytu budżetowego przewiduje teoria efektywnego popytu, a na neutralny lub negatywny wpływ wydatków na wzrost gospodarczy wskazuje nowa synteza neoklasyczna. Podbudowę teoretyczną dla wyboru politycznego między większą dozą interwencjonizmu albo liberalizmu stanowią wskazane szkoły ekonomiczne.

W 2002 r. została opublikowana nowa koncepcja efektów wydatków publicznych dla wzrostu gospodarczego [European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs 2002, s. 102–103] wypracowana w oparciu o dane na temat rzeczywistego wzrostu oraz rozmiarów wydatków publicznych w krajach Unii Europejskiej w latach 90. XX w. Nie rozstrzygnięto kluczowego dylematu dotyczącego efektów zmiany łącznych wydatków publicznych dla wzrostu.

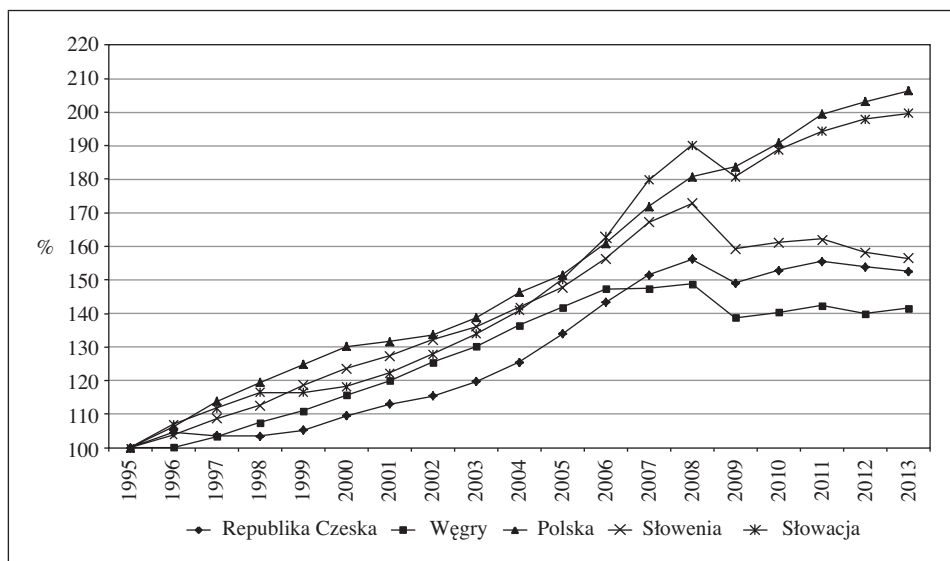
Przyjęto, że pozytywny wpływ na wzrost gospodarczy programów finansowanych ze środków publicznych jest uzależniony od rodzaju tych wydatków i ich właściwych proporcji. Dzięki wydatkom publicznym dostarczane są dobra publiczne, jak również produkty i usługi mające na celu korygowanie niedoskonałości rynku i poprawiające wydajność struktur rynkowych. Do poprawy efektywności ekonomicznej mogą przyczyniać się również niektóre wydatki socjalne, jednak pod warunkiem, że ich rozmiary pozostają na rozsądnym poziomie. W ramach tej koncepcji podzielono wydatki na 4 grupy o zróżnicowanym sposobie oddziaływania na wzrost gospodarczy. Wydatki na obsługę długu publicznego wpływają negatywnie na wzrost i zatrudnienie; wykorzystanie zasobów na pozostałe cele jest zwykle bardziej produktywnie. Wypłaty emerytur i rent, wydatki na spożycie zbiorowe oraz wynagrodzenia pracowników sektora publicznego mają pozytywny wpływ na wzrost do określonego, stosunkowo wysokiego poziomu. Nadmierny poziom wydatków, związany np. ze zbyt dużą dynamiką wynagrodzeń w sferze publicznej, może mieć efekt przeciwny i wypierać inne wydatki o wyższej efektywności. Z kolei bardzo wysoki poziom wydatków na emerytury może mieć negatywny wpływ na oszczędności i akumulację kapitału. Zarówno wysokie, jak i wcześniejsze emerytury mogą także niekorzystnie oddziaływać na zatrudnienie. Wysokie koszty pracy w sektorze publicznym mogą mieć negatywny wpływ na inflację, jak również realny wpływ na funkcjonowanie rynku pracy (efekty naśladowania w procesie negocjacji płac itp.). Kolejną grupę stanowią wydatki publiczne z tytułu transferów socjalnych na rzecz niepełnosprawnych, przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, na mieszkalnictwo, dla bezrobotnych i na dodatki rodzinne. Te rodzaje wydatków mogą pozytywnie wpływać na efektywność, pod warunkiem utrzymania ich w odpowiednich granicach. Bardzo wysoki poziom pomocy może mieć negatywny wpływ na wzrost, ze względu na możliwość trwałego uzależnienia beneficjentów. Obniżenie wydatków publicznych w tej kategorii poniżej minimalnego poziomu może z kolei oddziaływać na gospodarkę negatywnie. Bardzo niski poziom transferów na rzecz przeciwdziałania bezrobociu może oznaczać mniej niż optymalny podział pracy. Zakwalifikowane do czwartej grupy wydatki na edukację, ochronę zdrowia, aktywne formy zwalczania bezrobocia, badania i rozwój oraz inwestycje publiczne mają w pełni pozytywny wpływ na wzrost gospodarczy. Również w tym przypadku skrajnie wysoki poziom nakładów może wywoływać konsekwencje negatywne, jednak doświadczenie wskazuje, że nie dotyczy to współczesnego poziomu wydatków na te cele w krajach europejskich.

Władze fiskalne muszą uwzględniać specyficzne oddziaływanie wymiaru czasu w decyzjach wpływających na rozmiary i strukturę dochodów i wydatków. Mamy do czynienia ze zjawiskiem przesunięcia czasowego pomiędzy decyzjami fiskalnymi a ich konsekwencjami dla procesów gospodarczych i dynamiki

wzrostu. Potencjalnie dające szybkie wyniki decyzje o zmianie stawek podatkowych prowadzą do średnio- i długoterminowych dostosowań w gospodarce wpływających na dynamikę wzrostu w średnim i długim terminie. Decyzje alokacyjne dotyczące wydatków publicznych charakteryzują się zróżnicowanym horyzontem. Nakłady na środki trwałe wymagają z reguły dłuższego okresu realizacji, przynosząc mierzalne efekty dopiero po zakończeniu całego procesu inwestycyjnego. Pozostałe wydatki publiczne przekładają się stosunkowo szybko bezpośrednio na konsumpcję. Wydatki mogą jednak mieć naturę stosunkowo sztywnych przepływów powtarzających się w równomiernych odstępach czasu, np. miesięcznych. Wydatki publiczne charakteryzuje niska elastyczność, w związku z tym, że tytuły wydatkowe mogą być określone w istniejącym ustawodawstwie (w tym w ustawie budżetowej), nawet co do wysokości. Ostateczne proporcje podziału na spożycie i inwestycje pozostają w krótkim okresie stosunkowo stabilne. Skuteczne zmiany struktury oraz rozmiarów dochodów i wydatków publicznych, które wpływałyby na dynamikę wzrostu, są procesami średnioterminowymi. Wieloletnie doświadczenie oceny i prób koordynacji polityki fiskalnej w krajach Unii Europejskiej wskazuje jednak na wyższość planowania i prognozowania średnioterminowego nad rocznymi technikami budżetowania.

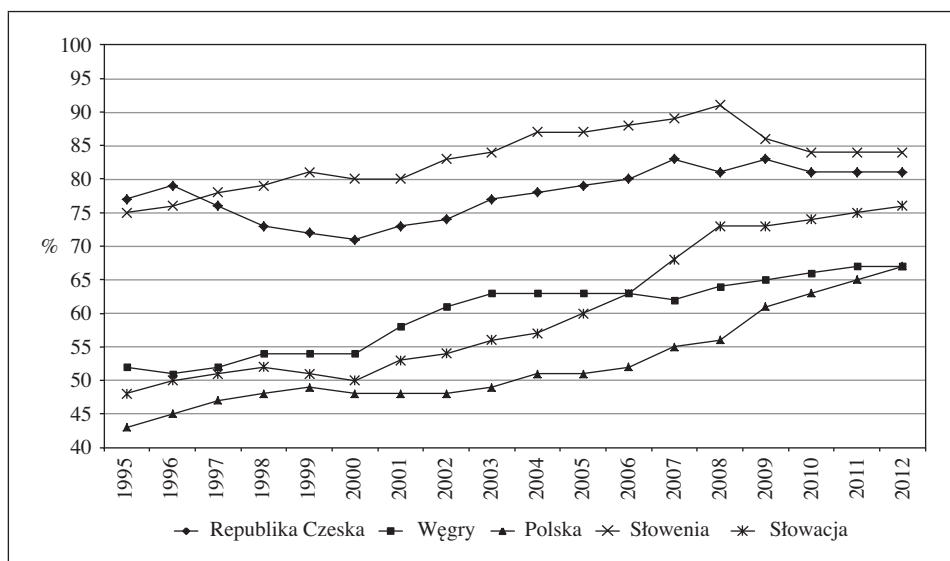
3. Wzrost gospodarczy pięciu krajów Europy Środkowej w latach 1995–2012

Analizą objęto dane dotyczące 5 krajów Europy Środkowej: Republiki Czeskiej, Polski, Węgier, Słowenii i Słowacji dla 18-letniego okresu lat 1995–2012. Okres ten związany jest z dostępnością jednolitych danych statystycznych publikowanych przez Eurostat. Początkowy 1995 r. stanowi środkowy rok pierwszej dekady transformacji społeczno-gospodarczej, przejścia od gospodarki centralnie planowanej do gospodarki rynkowej. Proces ten najwcześniej rozpoczął się w 1989 r. w Polsce i na Węgrzech. Od 1990 r. zachodził w Czechosłowacji, z ważnym etapem ostatecznego podziału na Republikę Czeską i Słowację w 1993 r. W 1991 r. z Jugosławii wydzieliła się samodzielna Słowenia. Okres lat 1995–2000 można uznać za drugą fazę procesów transformacyjnych. Po 2000 r. trwały intensywne procesy dostosowawcze w ramach przygotowania do akcesji do Unii Europejskiej, która nastąpiła we wszystkich tych krajach 1 maja 2004 r. Jako kolejny etap należy wskazać przystąpienie do strefy euro – Słowenii w 2007 r., zaś Słowacji w 2009 r. Republika Czeska, Węgry i Polska dotychczas nie wskazały ostatecznego terminu zastąpienia waluty narodowej euro. Poważną cezurę w rozwoju gospodarczym stanowił 2009 r., w którym wszystkie omawiane państwa oprócz Polski, w konsekwencji światowego i europejskiego kryzysu finansowego, odnotowały recesję gospodarczą.



Rys. 1. Wzrost PKB w wybranych krajach (1995 = 100)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.



Rys. 2. Rozwój krajów mierzony wskaźnikiem PKB per capita według PPS w latach 1995–2012

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

W badanym okresie (1995–2012) tempo wzrostu gospodarczego 5 krajów Europy Środkowej było zróżnicowane (rys. 1). Najszybsze odnotowano w Polsce, średniorocznie 4,4%, i na Słowacji – 4,3%. Średnioroczne tempo wzrostu gospodarczego w pozostałych krajach nie przekroczyło 3%: w Słowenii wyniosło 3,0%, w Czechach 2,8%, zaś na Węgrzech 2,0%. Na niższy poziom średniej wpłynęły konsekwencje załamania wzrostu w 2009 r. oraz w 2012 r.

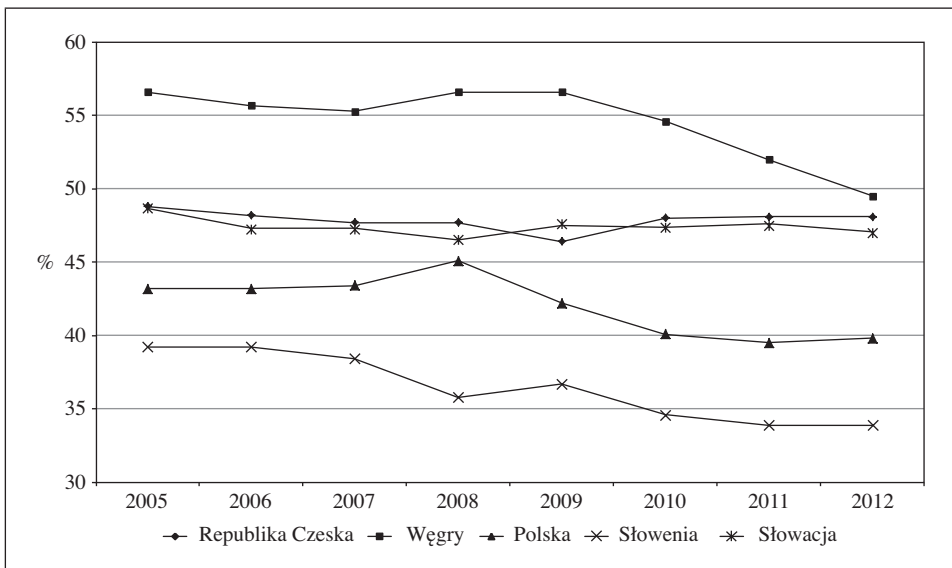
Najwyższy skumulowany wzrost PKB pomiędzy latami 1995 i 2012 dotyczył Polski (o 103,2%) i Słowacji (o 97,9%), produkt Słowenii wzrósł o 58,2%, Czech o 53,9%, zaś Węgier o 40%, w tym ostatnim przypadku był zbliżony do realnego poziomu odnotowanego już w 2005 r. Oczywiście w początkowym roku analizy (1995) poziomy PKB były niejednolite. Wskazać jednak należy, że kraje o najniższym wówczas poziomie rozwoju (Polska i Słowacja), mierzonym za pomocą PKB *per capita* według PPS (rys. 2), rozwijały się najszybciej.

Najwyższą poprawę zamożności w stosunku do średniej dla 27 krajów UE odnotowano na Słowacji – zmiana o 28 p.p. do 76% średniej unijnej, dla Polski poprawa wyniosła 24 p.p. do 67%. Węgry poprawiły relację do średniej o 15 p.p. do 67%, Słowenia o 9 p.p. do 84%, a najmniej Czechy – o 4 p.p. do 81%. Największe zmiany były skutkiem wyraźnie wyższego średniorocznego tempa wzrostu PKB w danym kraju w stosunku do dynamiki PKB dla całej Unii Europejskiej. Tym samym w badanym okresie zmniejszyła się rozpiętość pomiędzy najwyższym i najniższym wskaźnikiem PKB *per capita* według PPS w odniesieniu do średniej UE z 34 p.p. do 17 p.p.

4. Wybrane uwarunkowania rozwojowe Polski, Republiki Czeskiej, Słowacji, Słowenii i Węgier

Istotną rolę w procesach rozwoju społeczno-gospodarczego odgrywają czynniki jakościowe, wpływające na warunki prowadzenia działalności gospodarczej. Skuteczne próby opisu i kwantyfikacji właśnie takich jakościowych czynników życia gospodarczego prowadzone są przez ekspertów Banku Światowego oraz Międzynarodowej Korporacji Finansowej i publikowane m.in. w corocznych raportach *Doing Business*. Począwszy od 2002 r. prowadzone są badania i ocena stanu regulacji prawnych i ich stosowania w 189 krajach świata w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej, w szczególności przez małe i średnie przedsiębiorstwa. Spójna i przekrojowa metodologia umożliwia formułowanie stosunkowo wiarygodnych porównań międzynarodowych. Analizie podlegają takie aspekty, jak: założenie firmy, pozwolenia budowlane, przyłączenie do sieci energetycznej, rejestracja nieruchomości, pozyskiwanie kredytów, ochrona inwestycji, system podatkowy, handel zagraniczny, egzekwowanie umów oraz procedury upadło-

ściowe. Dodatkowo od 2012 r. publikowany jest ranking krajów według syntetycznego indeksu łatwości prowadzenia biznesu, uwzględniającego wszystkie wspomniane aspekty ram prawnych i ich stosowania. Wyższa pozycja w rankingu wskazywać ma wyższy poziom wolności gospodarczej i mniej ograniczeń zmniejszających łatwość prowadzenia firmy, a tym samym efektywność podmiotów gospodarczych. Spośród 5 badanych krajów najwyższą pozycję w ostatnim rankingu (opublikowanym w 2014 r., a więc oceniającym rok poprzedni) – miejsce 33. zajmuje Słowenia, następnie na 45. pozycji jest Polska, na miejscu 49. Słowacja, Węgry są na 54., zaś Czechy dopiero na 75. miejscu [The World Bank and the International Finance Corporation 2014]. Uszeregowanie w rankingu wynika z uzyskanych ocen cząstkowych poszczególnych aspektów życia gospodarczego. Wyższa pozycja oznacza istnienie korzystniejszych warunków i praktyki dla podmiotów gospodarczych. Odległość pomiędzy pozycjami poszczególnych krajów ma już w tym przypadku mniejsze znaczenie. Odnotować należy, że najwyższą pozycję zajmuje kraj o najwyższym poziomie PKB *per capita*, dalej w kolejności są kraje o najwyższej średniej dynamice PKB. Kraje o najniższej dynamice PKB są niżej w omawianym rankingu.



Rys. 3. Relacja całkowitego poziomu opodatkowania do zysków z działalności gospodarczej w wybranych krajach w latach 2005–2012

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Światowego.

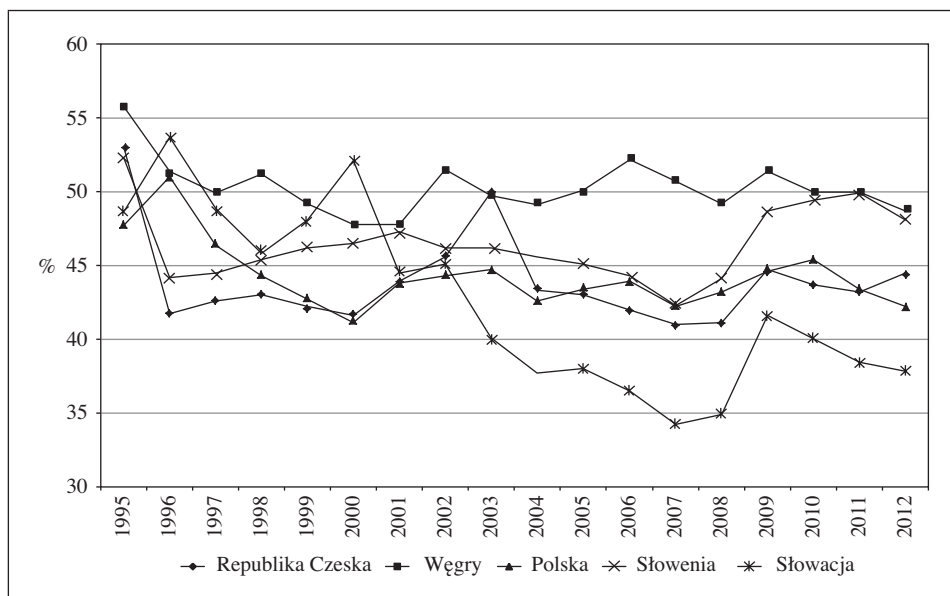
Kolejnym elementem analizy jest całkowity poziom opodatkowania działalności gospodarczej. Do porównania zostaną wykorzystane dane pochodzące, jak w poprzednim przypadku, z analiz Banku Światowego. Całkowita stawka podatku mierzona jest jako udział kwoty podatków i obowiązkowych składek płaconych przez przedsiębiorców (po uwzględnieniu dopuszczalnych odliczeń i zwolnień) w zyskach z działalności gospodarczej (rys. 3). Wykorzystano dostępne dane dla lat 2005–2012.

Podobnie jak dla oceny łatwości działalności gospodarczej ocena uwzględnia warunki charakterystyczne dla małych i średnich przedsiębiorstw. Dostępne są dane od 2005 r. Średnia dla lat 2005–2012 była najniższa dla Słowenii i wyniosła 36,5%, średnia dla Polski wyniosła 42,1%, dla Słowacji 47,4%, dla Czech 47,9%, a dla Węgier 54,6%. Kolejność krajów według całkowitego poziomu opodatkowania w 2012 r. była taka sama jak dla średniej, przy czym ich poziom był niższy od średniej. Na Słowenii wyniósł 33,9%, w Polsce 39,8%, na Słowacji 47,1%, w Czechach 48,1%, a na Węgrzech 48,1%. Kraj o najniższym poziomie opodatkowania miał wprawdzie najwyższy poziom PKB *per capita*, ale dynamika wzrostu nie była wysoka. Druga z kolei co do poziomu opodatkowania Polska charakteryzowała się najwyższą dynamiką wzrostu. Następne dwa kraje o zbliżonym poziomie obciążeń publicznych odnotowały różne wartości dynamiki wzrostu: bardzo wysoką Słowacja i o wiele niższą Czechy. Najwyższemu poziomowi obciążeń na Węgrzech towarzyszyło wolne tempo wzrostu.

Zgodnie z przytoczonym wcześniej stwierdzeniem A. Wagnera procesom rozwojowym towarzyszy rosnące zaangażowanie państwa mierzone absolutnymi i względnymi rozmiarami wydatków publicznych. Relacja wydatków publicznych do PKB dla badanych krajów (rys. 4) również była dość zróżnicowana. W 1995 r. wahała się pomiędzy 55,8% (Węgry) a 47,7% (Polska), w 2012 r. najwyższa wartość tej relacji wyniosła 48,7% i ponownie dotyczyła Węgier, a najniższa wyniosła blisko 10 p.p. mniej, tj. 37,8% dla Słowacji.

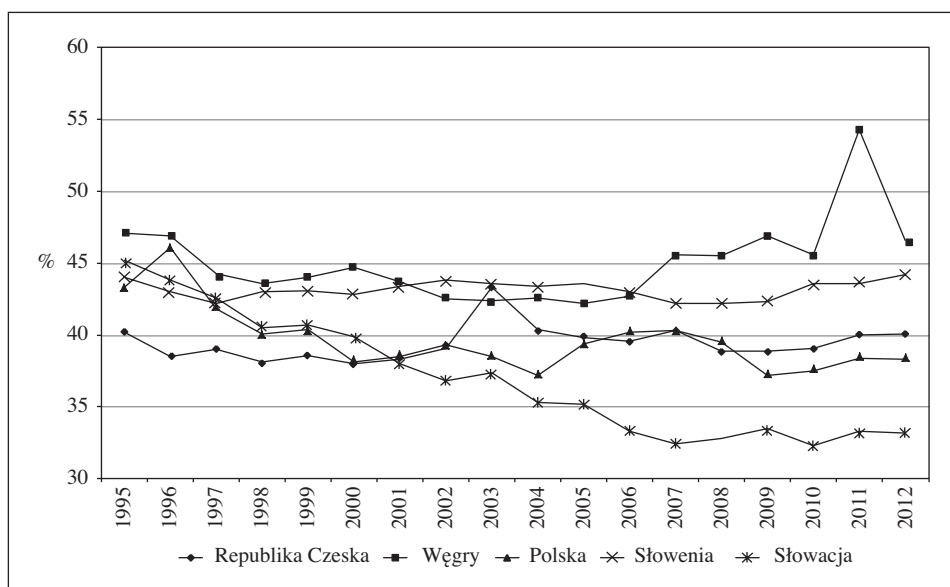
Dla całego badanego okresu najwyższa średnia relacja dotyczy Węgier (50,3%), znacznie niższą odnotowała Słowenia – 46,2%, średnia relacja dla Polski wyniosła 44,3%, nieco niższa była dla Czech – 43,9%, a najniższa dla Słowacji – 42,6%. Relacja wydatków publicznych do PKB na Słowacji została w największym stopniu zredukowana. Na Słowenii w ostatnich latach relacja ta osiągała maksymalne poziomy, a w pozostałych krajach była zbliżona do wieloletniej średniej.

Co ciekawe, zbliżone kształtem procesy w latach 1995–2012 dotyczyły poziomu obciążenia daninami publicznymi w poszczególnych krajach (rys. 5).



Rys. 4. Wydatki publiczne w relacji do PKB w wybranych krajach w latach 1995–2012

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.



Rys. 5. Dochody publiczne w relacji do PKB w wybranych krajach w latach 1995–2012

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

W 2012 r. najwyższa relacja dochodów do PKB charakteryzowała Węgry (46,6%), na Słowenii wyniosła 44,2%, w Czechach 40,1%, w Polsce 38,3%, a na Słowacji 33,2%. Średnie relacje dochodów dla całego badanego okresu w niewielkim stopniu odbiegają od sytuacji w ostatnim roku. Najwyższa średnia dotyczy Węgiei (45,1%), następnie Słowenii (43,2%), Polski (39,7%), Czech (39,5%) oraz Słowacji (37,0%). Podobnie jak w przypadku wydatków, w największym stopniu, bo aż o 12 p.p., zmniejszyła się relacja dochodów do PKB dla Słowacji, następnie o 5 p.p. dla Polski. W pozostałych krajach zmienność tej relacji była niewielka. Wyjątkowa jednak była pozycja Węgiei, które odnotowały jej wyraźny wzrost od 2007 r. (należy pamiętać również o wyjątkowych rozmiarach dochodów w 2011 r. związanych z wykorzystaniem środków likwidowanych OFE).

Syntetycznie przedstawiony obraz wzrostu gospodarczego i jego efektów, ocena stanu regulacji warunkujących działalność gospodarczą w 2012 r., całkowitego poziomu opodatkowania firm oraz relacji wydatków i dochodów publicznych do PKB dla 5 krajów Europy Środkowej pozwala na sformułowanie kilku spostrzeżeń. W latach 1995–2012 największy przyrost PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca dotyczył gospodarki Słowacji. Średnioroczna dynamika wzrostu PKB wyniosła 4,3% – gdyby nie wystąpiło załamanie w 2009 r., byłaby ona najwyższa i wyniosłaby 4,6%. Słowację charakteryzował najniższy poziom relacji wydatków oraz w szczególności dochodów publicznych, czyli obciążeń gospodarki daninami na rzecz państwa, przy czym średni udział obciążeń podatkowych w zyskach firm był stosunkowo wysoki i wyniósł 47,4%. Jednocześnie należy również wskazać najwyższy średni poziom deficytu sektora publicznego (5,5%), który skutecznie zredukowano w latach 2003–2008 – przed przystąpieniem do strefy euro. Słowacja w znacznym stopniu zmniejszyła różnicę pomiędzy relacjami PKB *per capita* według PPS w zestawieniu z Republiką Czeską, z którą stanowiła do 1992 r. jeden organizm państwowy. W 1995 r. wynosiła ona 29 p.p., a w 2012 r. już tylko 5 p.p.; związane to było z prawie dwukrotnym skumulowanym wzrostem PKB Słowacji w stosunku do wynoszącego nieco ponad 50% wzrostu Czech. Niewątpliwie należy powiedzieć o przyspieszeniu rozwoju samodzielnej Słowacji. Diametralnie zmieniła się wartość PKB *per capita* Słowacji w stosunku do jej południowego sąsiada – Węgiei. W 1995 r. słowacka relacja PKB *per capita* do średniej unijnej pozostawała o 4 p.p. niższa od węgierskiej, natomiast w 2012 r. relacja dla Słowacji była wyższa aż o 9 p.p.

Nieco wyższy niż na Słowacji poziom średniorocznej dynamiki PKB odnotowano w Polsce (4,4%). Średni poziom relacji wydatków publicznych do PKB był wyższy od słowackiego o 1,7 p.p., zaś dochodów o 2,7 p.p., nadal jednak był niższy od 40%, a w 2012 r. wyniósł 38,3%. Obciążenie gospodarki daninami było w Polsce niższe niż w pozostałych trzech krajach, zwłaszcza od 2009 r. Polska była druga w kolejności po Słowacji pod względem relacji podatków do zysków

(42,1%). Analogiczna druga pozycja Polski dotyczyła klasyfikacji *Doing Business*. W analizie należy zwrócić uwagę na różnicę skali gospodarki i jej struktury pomiędzy Polską i pozostałymi krajami Europy Środkowej (na 100 Polaków przypada 27 Czechów, 26 Węgrów, 14 Słowaków i 5 Słowenów; udział ludności wiejskiej i zatrudnionych w rolnictwie najwyższy jest w Polsce). Im mniejszy kraj, tym większe są skutki gospodarcze nawet pojedynczych, dużych bezpośrednich inwestycji zagranicznych, jak również konsekwencje szoków zewnętrznych.

Kraj o najwyższym poziomie rozwoju w całym badanym okresie – Słowenia – rozwijał się w średniorocznym tempie 3,0%. Po 2008 r. nastąpiła recesja, ograniczająca poziom PKB. Rozmiary relacji wydatków i dochodów do PKB były na drugim miejscu po Węgrzech i zauważalnie wzrosły po 2008 r. Deficyt do 2009 r. pozostawał pod kontrolą, co sprzyjało szybkiej akcesji Słowenii do strefy euro (2007 r.). Po 2008 r. deficyt ten wyraźnie wzrósł, przekraczając 6% w latach 2009 i 2011. Jednocześnie spośród badanych 5 krajów najniższa relacja obciążeń podatkowych do zysków była na Słowenii (średnio 36,5%). Najwyżej też oceniona została w rankingu *Doing Business* literatura i praktyka systemu gospodarczego Słowenii.

Gospodarka czeska rosła średniorocznie o 2,8%, łącznie do 2012 r. o 53,9%. Na wynik ten wpłynęły istotnie lata recesyjne: 1997–1998, 2008, 2012. Relacje wydatków i dochodów do PKB pozostawały przez cały okres 1995–2012 stosunkowo stabilne. Była to wyraźnie odmienna sytuacja niż na Słowacji, gdzie relacje te obniżały się. W rankingu łatwości prowadzenia biznesu Czechy zajęły wyraźnie najniższą pozycję, odnotowując również najniższą spośród 5 krajów pozycję w subkategoriach składających się na ocenę syntetyczną. Poziom obciążenia zysków podatkami był nieco wyższy niż na Słowacji.

Na przeciwnym biegunie znalazły się dane charakteryzujące gospodarkę węgierską, dla której zanotowano najniższą średnią dynamikę gospodarczą (2,0%). Obciążenia podatkowe w relacji do zysku były najwyższe w 2012 r. i wynosiły 49,7%. Ocena warunków prowadzenia działalności gospodarczej na Węgrzech była wyższa tylko od oceny dla Czech. Na Węgrzech występują najwyższe poziomy relacji wydatków i dochodów publicznych oraz wysoki średni poziom deficytu (5,3 % dla lat 1995–2012), którego wartości dorównywałyby słowackim po wyeliminowaniu z rachunku nadzwyczajnej nadwyżki z 2011 r. Łączna 18-letnia zmiana PKB wyniosła 40,0%, co związane jest z niską dynamiką wzrostu notowaną od 2007 r. oraz recesją z 2009 r. Niechętny stosunek do reform, wysokie wydatki publiczne, wysoki deficyt i wysoki poziom obciążenia gospodarki daninami wpływały na Węgrzech na ograniczenie możliwości rozwojowych.

5. Podsumowanie

Wszystkie opisywane kraje doświadczyły pozytywnych efektów rozwoju cywilizacyjnego, z wykorzystaniem instytucji demokratycznych charakterystycznych dla europejskiego obszaru kulturowego. Efekty zmian były najbardziej spektakularne dla dwóch państw o najniższej pozycji startowej – Polski i Słowacji. W obydwu przypadkach decydująca była stosunkowo rozważna polityka fiskalna, polegająca na długotrwałej zmianie struktury wydatków publicznych, prowadzeniu otwartej polityki wobec inwestorów zagranicznych oraz skutecznym wykorzystywaniu europejskich funduszy pomocowych. Najwyższy skumulowany wzrost PKB w Polsce związany był z podtrzymaniem wzrostu w kryzysowych latach 2008 i 2012, jak również z poprawą jakości regulacji i praktyki życia gospodarczego, co skutkowało względnie wysoką pozycją w rankingu *Doing Business*. Szczególnie interesujący jest przykład Słowacji, której sytuację ze względu na wspólną historię, liczne powiązania i podobieństwa społeczno-gospodarcze należy porównywać do najbliższych sąsiadów – Republiki Czeskiej i Węgier. Determinacja w stosunkowo niespiesznych, lecz skutecznych reformach i doprowadzenie do wprowadzenia wspólnej waluty euro w 2009 r. pozwalają na wskazanie jej jako lidera przemian w stosunku do połączonych wspólnym losem historycznym sąsiadów. Słowacja wyprzedziła w procesach rozwojowych Węgry i w znacznym stopniu zniwelowała dystans dzielący ją od Czech.

Na wyniki w całym badanym okresie ważny wpływ miały okresy recesji, w tym wywołane konsekwencjami zewnętrznego spadku popytu i ograniczeń w finansowaniu po 2007 r. Spośród badanych 5 państw Europy Środkowej najwyższe efekty poprawy PKB *per capita* odnotowała Słowacja – kraj o średniej pozycji w rankingu *Doing Business*, znacznym poziomie opodatkowania i jednocześnie najniższych relacjach wydatków i dochodów do PKB. Najniższe tempo wzrostu odnotowały Węgry – państwo o najwyższym poziomie opodatkowania działalności gospodarczej, stosunkowo niskiej ocenie stanu praktyki i regulacji gospodarczych oraz najwyższych relacjach dochodów i wydatków do PKB. Największy skumulowany przyrost PKB dotyczył Polski – kraju o względnie wysokiej pozycji w rankingu warunków prowadzenia działalności gospodarczej, niezbyt wysokim poziomie opodatkowania działalności i danin publicznych ogółem oraz średniej relacji wydatków do PKB.

Omówioną koncepcję wpływu odpowiedniej struktury i rozmiarów wydatków publicznych na efektywność i zatrudnienie w gospodarce, a co za tym idzie – na dynamikę wzrostu gospodarczego potwierdzają zróżnicowane efekty polityki gospodarczej poszczególnych krajów Europy Środkowej. Pragmatyczny wybór najczęściej sprowadza się właśnie do struktury wydatków, a w mniejszym stopniu do decyzji o pożądanym rozmiarach fiskalizmu (poziomu obciążenia PKB docho-

dami i wydatkami publicznymi). Zróźnicowany jest oczywiście horyzont czasowy możliwych do zastosowania zmian. Zmiany w systemach regulacyjnych, skuteczna zmiana struktury wydatków, jak również poziomu dochodów oraz wydatków wymagają jednak horyzontu dłuższego niż roczny.

Literatura

- Dluhosch B., Zimmermann K. [2008], *Adolph Wagner und sein „Gesetz“: einige spaete Anmerkungen*, Diskussions papier nr. 85, 2008, Helmut Schmidt Universität Hamburg.
- European Commission [2002], *Public Finance in EMU 2002*, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, „European Economy”, nr 3, Brussels.
- Wagner A. [1893], *Grundlegung der politischen Ökonomie*, 3. Aufl., Winter, Leipzig.
- The World Bank and the International Finance Corporation [2014] *Doing Business 2014. Understanding Regulations for Small and Medium-size Enterprises*, 11th ed., World Bank Publications, Washington.

Dilemmas of Fiscal Policy in Central and Eastern Europe (1995–2012)

The article discusses the effects of fiscal policy in five countries: Poland, the Czech Republic, Slovakia, Slovenia and Hungary. The analysis compares the rates of economic growth, including changes in per capita GDP expressed in terms of PPS, against the background of the overall level of economic activity, the country's position on the *Doing Business* global ranking of economic freedom and the size of public revenue and expenditure. Obtaining optimal conditions for development requires the use in suitable proportions of state intervention and liberal principles. The countries that actively guide the processes of transformation and reform while pursuing a fiscal policy matched to the current level of development are the ones that achieve above average growth levels over a 15–20 year period.

Keywords: development, economic growth, fiscal policy, public expenditure.

Tomasz Siudek

Katedra Ekonomiki i Organizacji Przedsiębiorstw
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Dług publiczny jako zagrożenie dla wzrostu gospodarczego krajów na świecie

Streszczenie

Głównym celem pracy jest określenie związku między poziomem wzrostu gospodarczego a poziomem długu publicznego w wybranych krajach na świecie. Dodatkowym celem badań jest ustalenie poziomu i determinanty długu publicznego w badanych krajach. Z uzyskanych danych wynika, że wzrost długu publicznego powoduje spadek poziomu wzrostu gospodarczego w większości badanych krajów na świecie.

Słowa kluczowe: dług publiczny, determinanty długu publicznego, koszty obsługi długu publicznego, wzrost gospodarczy.

1. Wprowadzenie

Dług publiczny ma wiele definicji. Według OECD¹ określany jest on jako zobowiązania finansowe wszystkich jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych, natomiast ustawa o finansach publicznych² określa go jako zobowiązanie sektora finansów publicznych z tytułu: wyemitowanych papierów wartościowych opiewających na wierzytelności, zaciągniętych kredytów i pożyczek, przyjętych depozytów czy też wymagalnych zobowiązań wynikających

¹ <http://stats.oecd.org/>, dostęp: 10.01.2014.

² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240.

z odrębnych ustaw oraz prawomocnych orzeczeń sądów lub ostatecznych decyzji administracyjnych.

Przyczynami długu publicznego mogą być [Barro 1979, Roubini i Sachs 1989, Jeanne i Guscina 2006, Reinhart i Rogoff 2010]:

- deficyt budżetowy utrzymujący się przez wiele lat,
- wysokie wydatki publiczne, zwłaszcza w okresach wojen i głębokich kryzysów gospodarczych,
- nieprzewidywalne, losowe sytuacje, np. klęski żywiołowe,
- realizowana doktryna publiczna, która zakłada świadome utrzymywanie deficytu budżetowego i długu publicznego jako narzędzi interwencjonizmu państwowego,
- osiągnięcie celów politycznych władzy, która nie decyduje się na podnoszenie podatków i nie dokonuje również redukcji wydatków publicznych,
- starzenie się społeczeństwa, czego efektem jest wzrost wydatków społecznych.

Dług publiczny to jeden z głównych problemów polityki gospodarczej. Stanowi on jeden z ważniejszych obszarów finansów publicznych. Ma on ogromny wpływ na stan finansów państwa i rozwój gospodarczy. Ze względu na ostatni kryzys finansowy na świecie wzrosło zainteresowanie problematyką długu publicznego, zarówno ze strony ekonomistów, instytucji finansowych, jak i władz publicznych. Dług publiczny jest dużym zagrożeniem prawidłowego rozwoju gospodarczego krajów na świecie. Skutkiem jego wysokiej wartości są często duże problemy finansowe i społeczne.

2. Cel, zakres i metody badań

Głównym celem badań było określenie wpływu długu publicznego na wzrost gospodarczy w wybranych krajach na świecie. Dodatkowym celem badań było ustalenie poziomu i determinant długu publicznego w badanych krajach. W pracy sformułowano hipotezę badawczą, zgodnie z którą wzrost długu publicznego powoduje spadek poziomu wzrostu gospodarczego krajów na świecie. Praca składa się z części teoretycznej i empirycznej. W części teoretycznej ukazano pojęcia, klasyfikację i przyczyny długu publicznego, a w części empirycznej poziom i determinanty długu publicznego oraz wpływ długu na wzrost gospodarczy wybranych krajów na świecie.

Część teoretyczną pracy opracowano na podstawie studium literatury przedmiotu, a część empiryczną oparto na danych pozyskanych z bazy Eurostat i Banku Światowego. W celu określenia determinant długu publicznego w Polsce, Grecji i USA zastosowano analizę regresji krokowej wstecz, w której wykorzystano 25 zmiennych makroekonomicznych. Stopień dopasowania modelu do danych empirycznych wyrażono współczynnikiem determinacji R^2 , natomiast stopień

autokorelacji reszt zbadano testem Durбина-Watsona. Przyjęto, że wartości $DW < 1,4$ oznaczają istotne korelacje pomiędzy resztami [Dobosz 2001]. Związek między wzrostem gospodarczym a poziomem długu publicznego w wybranych krajach na świecie zbadano z wykorzystaniem współczynników korelacji Pearsona i współczynników regresji. Ich istotność określono testem *t*-Studenta.

Poziom długu publicznego w całej Unii Europejskiej analizowano w latach 2000–2012, a w poszczególnych krajach UE tylko w 2012 r. Dług publiczny w Polsce badano w latach 2000–2012. Analiza wpływu długu publicznego na wzrost gospodarczy w wybranych krajach na świecie obejmowała lata 1995–2012.

3. Badania długu publicznego – przegląd literatury

Dług publiczny jest szeroko omawiany w literaturze. Na szczególną uwagę zasługują profesorowie C.M. Reinhart i K. Rogoff, których dorobek naukowy należy do największych z tego zakresu. Głównym przedmiotem ich badań jest historia długu publicznego. Badacze ci stwierdzili, że największy odsetek niewypłacalnych krajów na świecie (ponad 20%) wystąpił w latach 1830–1860, 1870–1880, 1930–1950 i 1980–1995. Według nich odsetek ten wzrasta wraz ze wzrostem udziału długu publicznego w PKB tych krajów [Reinhart i Rogoff 2008].

W literaturze dominują dwa kierunki badań długu publicznego. Pierwszy koncentruje się na działaniach fiskalnych stabilizujących dług publiczny. W badaniach tych dąży się do udzielenia odpowiedzi, czy kraje wysoko rozwinięte są w stanie zahamować wzrost długu publicznego, uruchamiając budżetowe nadwyżki. Drugi kierunek badań dotyczy redukcji długu publicznego w ramach realizacji dużych programów dostosowań fiskalnych. W pracach podkreśla się, że redukcja długu publicznego powinna być prowadzona po stronie wydatków (redukcji zatrudnienia w sektorze publicznym, redukcji transferów i wynagrodzeń rządowych), a nie wzrostu dochodów [Bohn 1998, Afonso, Nickel i Rother 2006, Greiner, Koeller i Semmler 2007].

Ważnym problemem badawczym dotyczącym długu publicznego jest ustalenie górnej granicy zadłużenia krajów, po której przekroczeniu wzrasta zagrożenie ich niewypłacalności. Zdaniem C.M. Reinhart, K.S. Rogoffa i M.A. Savastano [2003] za bezpieczny poziom zadłużenia kraju należy uznać poziom 30–35% PKB. Po jego przekroczeniu ryzyko ogłoszenia niewypłacalności gwałtownie wzrasta. Według Międzynarodowego Funduszu Walutowego [International Monetary Fund and International Development Association 2004] w krajach rozwijających się górna granica długu publicznego do PKB nie powinna przekraczać 25%, a w krajach rozwiniętych 80%. Z kolei Bank Światowy [World Bank 2006] w krajach o niskim poziomie dochodu na mieszkańca ustalił wartość progową długu publicznego do PKB na poziomie 40%.

S. Hauptmeier, M. Heipertz i L. Schuknecht [2007] wykazali, że wzrost długu publicznego w relacji do PKB był w krajach UE w latach 1985–1995 spowodowany głównie wzrostem rządowych wydatków publicznych. Według Ch. Nickel, P. Rothera i L. Zimmermanna [2010] głównym powodem wzrostu długu publicznego w krajach Unii Europejskiej w czasie ostatniego kryzysu finansowego była pomoc finansowa rządów dla instytucji finansowych. Najważniejszymi czynnikami redukcji długu publicznego było obniżenie świadczeń socjalnych i wynagrodzeń w sektorze publicznym.

F. Giavazzi, T. Jappelli i M. Pagano [2000], wykorzystując modele logitowe i probitowe, udowodnili, że w krajach OECD w latach 1985–2000 konsolidacja fiskalna obniżyła poziom długu publicznego. Duże zaostrzenie polityki fiskalnej doprowadziło do redukcji długu publicznego. Zdaniem W.H. Buitera [2005] jednorazowy wzrost długu publicznego nie stanowi zagrożenia dla zrównoważonego rozwoju. Jeśli jednak uczestnicy rynku uznają, że wzrost długu ma charakter strukturalny, wówczas istnieje duże zagrożenie utratą stabilności finansowej państwa i osłabienie rozwoju sfery realnej. M. Kumar i J. Woo [2010] oraz L. Reinhart i K.S. Rogoff [2010] uważają, że wysoki poziom długu publicznego może bezpośrednio lub pośrednio spowolnić lub zahamować wzrost gospodarczy, głównie przez wyparcie inwestycji prywatnych.

A. Alesina i G. Tabellini [1990] wyjaśniają, że dług publiczny jest instrumentem zdobywania i utrzymywania władzy przez polityków. Jest on wypadkową polityki fiskalnej rządów, które sprawowały władzę. Według badaczy partie rządzące maksymalizują wartość użyteczności dla członków swojego elektoratu poprzez określoną ofertę dóbr publicznych. Im większa jest polaryzacja polityczna między partiami, tym większą tendencję mają rządy do generowania nadmiernego długu. T. Persson i L.E.O. Svensson [1989] na przykładzie USA i Wielkiej Brytanii twierdzą, że partie preferujące mniejsze wydatki publiczne w pierwszym okresie rządzenia je zwiększają, finansując je długiem, zaś w drugim okresie je zmniejszają. W przypadku partii preferujących wysokie wydatki publiczne jest odwrotnie – w pierwszym okresie rządzenia zmniejszają wydatki publiczne, a w drugim okresie je zwiększają.

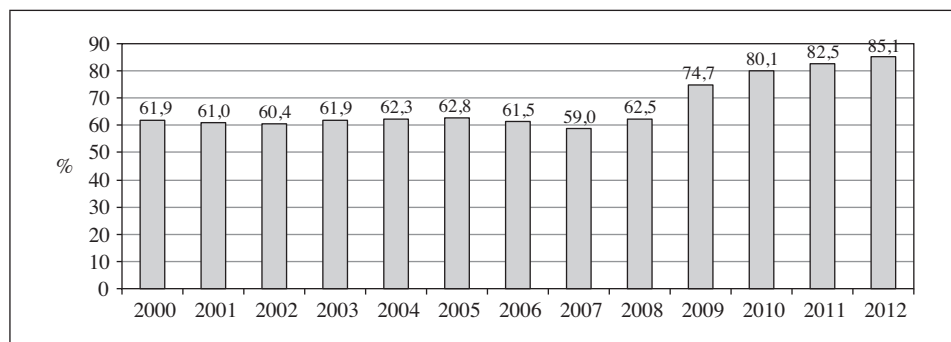
Podsumowując problematykę długu publicznego poruszaną w literaturze, należy stwierdzić, że dotyczy ona przede wszystkim:

- determinant niewypłacalności państw na świecie,
- bezpiecznych progów relacji długu publicznego do PKB, po których przekroczeniu państwa mają problemy z obsługą długu publicznego,
- sposobów redukcji długu publicznego,
- wpływu długu publicznego na wzrost i rozwój gospodarczy,
- strategii polityki fiskalnej partii politycznych zamierzających je wdrożyć po przejęciu władzy.

4. Poziom i determinanty długu publicznego

Z danych OECD wynika, że najwyższy dług publiczny na świecie w relacji do PKB w 2012 r. odnotowano w Japonii – 218,8%, Grecji – 167,3%, we Włoszech – 142,2%, Portugalii – 134,5% i Islandii – 127,5%. Polska w rankingu najbardziej zadłużonych państw na świecie zajęła 26. miejsce z wynikiem 55,6% PKB.

Rządowy i samorządowy dług publiczny w relacji do PKB wzrósł w Unii Europejskiej z poziomu 62% w 2000 r. do 85% w 2012 r. (rys. 1). Najwyższa dynamika wzrostu długu występowała w latach 2008–2010. W wartościach bezwzględnych dług ten wzrósł z poziomu 5,6 bln euro do 11 bln euro.



Rys. 1. Rządowy i samorządowy dług publiczny w relacji do PKB w Unii Europejskiej w latach 2000–2012

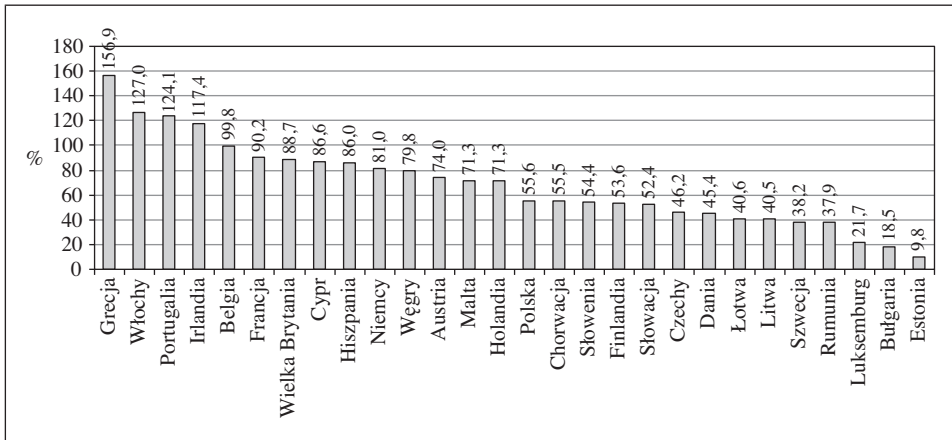
Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurostat Data.

Spośród wszystkich krajów UE najwyższy rządowy dług publiczny w relacji do PKB w 2012 r. wystąpił w Grecji, we Włoszech i w Portugalii, a najniższy w Estonii, Bułgarii, Luksemburgu i Rumunii (rys. 2).

Dług publiczny przelicza się również na osobę. W 2012 r. rządowy dług publiczny *per capita* był najwyższy w Irlandii, Belgii, we Włoszech i Francji (rys. 3). Najniższy dług w przeliczeniu na osobę wystąpił w Bułgarii, Estonii i Rumunii. W Polsce wynosił on 5,6 tys. euro na osobę.

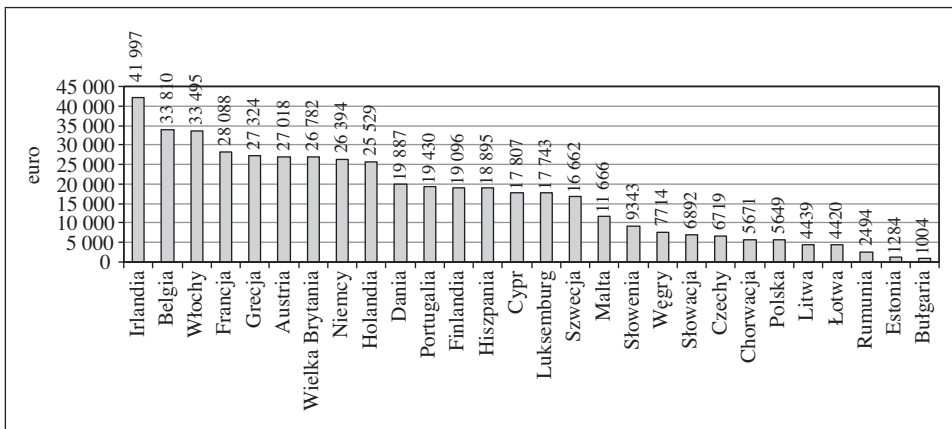
Ważnym problemem państw są koszty obsługi długu publicznego. W 2012 r. wartość odsetek od długu publicznego w odniesieniu do PKB była najwyższa we Włoszech, w Grecji i na Węgrzech, a najniższa w Estonii, Luksemburgu i Szwecji (rys. 4). W Polsce koszty obsługi długu publicznego wynosiły 2,8% PKB. Największymi dłużnikami w Unii Europejskiej są tzw. kraje PIIGS. Głównymi ich wierzycielami są banki komercyjne z Niemiec, Francji i Wielkiej Brytanii.

Największym dłużnikiem Niemiec jest Hiszpania (178 mld USD), Francji – Włochy (410 mld USD), a Wielkiej Brytanii – Irlandia (137 mld USD).



Rys. 2. Rządowy dług publiczny w relacji do PKB w krajach Unii Europejskiej w 2012 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurostat Data.

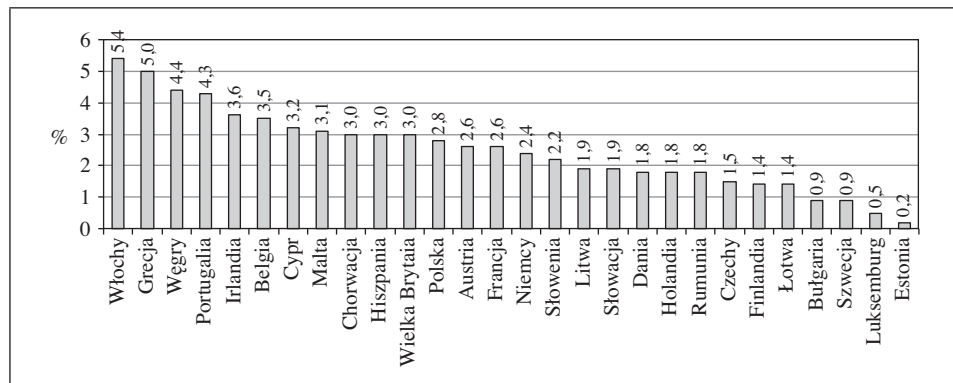


Rys. 3. Rządowy dług publiczny *per capita* w krajach Unii Europejskiej w 2012 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurostat Data.

W Polsce rządowy i samorządowy dług publiczny w relacji do PKB wzrósł z poziomu 36,8% w 2000 r. do 55,6% w 2012 r. Wynika z tego, że sytuacja finansowa państwa w ostatniej dekadzie uległa pogorszeniu. Dług publiczny w odniesieniu do PKB w ciągu 10 lat uległ podwyższeniu o prawie 20%. Pod względem

wartościowym wzrósł on z poziomu 273 mld zł w 2000 r. do poziomu 868 mld zł w 2012 r.³



Rys. 4. Koszty obsługi długu publicznego jako procent PKB w krajach UE w 2012 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurostat Data.

W latach 2002–2012 najwyższy udział w strukturze długu publicznego w Polsce miały zobowiązania o terminie wymagalności od 1 roku do 5 lat oraz od 7 do 10 lat. W sumie stanowiły one od 53% w 2002 r. do 70% w 2012 r. Wysoki udział zobowiązań o terminie wymagalności od 1 do 5 lat w 2012 r. będzie determinował wysokie obciążenia państwa w najbliższym okresie. Głównymi wierzycielami Polski są instytucje finansowe działające na terenie naszego kraju i wierzyciele zagraniczni. W sumie w strukturze długu publicznego Polski stanowili oni od 89% w 2002 r. do 95% w 2012 r. Niewielkie znaczenie w strukturze długu publicznego mają przedsiębiorstwa niefinansowe i gospodarstwa domowe. Dług publiczny w Polsce był zaciągany głównie w walucie krajowej. W latach 2006–2012 stanowił on od 72% do 75% długu ogółem. Spośród walut obcych najwyższe kwoty zobowiązań Polska zaciągnęła w walucie euro. Dług publiczny w tej walucie stanowił od 18% w 2006 r. do 19,8% w 2012 r. Pozostałe waluty obce miały marginalne znaczenie w strukturze długu publicznego Polski. Koszty obsługi długu publicznego w Polsce wynosiły od 22 mld zł w 2000 r. do 45 mld zł w 2012 r. Z danych wynika, że koszty te wykazywały trend wzrostowy. Największa dynamika ich zmian wystąpiła w 2008 r.

Z badań własnych wynika, że na poziom rządowego długu publicznego w Polsce statystycznie istotny wpływ mają takie zmienne objaśniające, jak: napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych netto, wzrost eksportu towarów

³ Z danych Ministerstwa Finansów wynika, że dług publiczny na koniec trzeciego kwartału 2013 r. wynosił 952 mld zł.

i usług oraz PKB *per capita* (tabela 1). Pierwsza i trzecia zmienna objaśniająca były dodatnio skorelowane z długiem publicznym, druga zaś ujemnie.

Tabela 1. Determinanty rządowego długu publicznego w Polsce – zmienna zależna y : centralny rządowy dług publiczny brutto (mln euro)

Parametr regresji	Wartość estymowana	Błąd standardowy	Statystyka t -Studenta	Wartość p
Wartość stała	-95 952,40	13 619,80	-7,05	0,0004**
Napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych netto (x_1 , % PKB)	4085,74	1332,48	3,07	0,0220*
Wzrost eksportu towarów i usług (x_2 , %)	-911,34	275,31	-3,31	0,0162*
PKB <i>per capita</i> (x_3 , ceny stałe w USD z 2000 r.)	37,44	2,65	14,15	0,0000**

Uwaga: $R^2 = 98,76\%$; statystyka Durбина-Watsona = 1,6892; statystycznie istotny współczynnik regresji dla zmiennych objaśniających przy $p \leq 0,05$ (*) i przy $p \leq 0,01$ (**).

Źródło: opracowanie własne na podstawie World Bank Data.

Wyznaczony model regresji: $y = 4085,74 x_1 - 911,34 x_2 + 37,44 x_3 - 95 952,4$.

Rządowy dług publiczny w Grecji zależał od wartości PKB, wydatków krajowych brutto i wydatków na wojsko (tabela 2). Pierwsza i trzecia zmienna objaśniająca były statystycznie istotnie dodatnio powiązane z długiem publicznym, a druga zmienna objaśniająca – statystycznie istotnie ujemnie.

Tabela 2. Determinanty rządowego długu publicznego w Grecji – zmienna zależna y : centralny rządowy dług publiczny brutto (% PKB)

Parametr regresji	Wartość estymowana	Błąd standardowy	Statystyka t -Studenta	Wartość p
Wartość stała	327,36	81,63	4,01	0,0070**
PKB (x_1 , mld USD)	0,03	0,02	1,99	0,0443*
Wydatki krajowe brutto (x_2 , % PKB)	-2,15	0,76	-2,83	0,0299*
Wydatki na wojsko (x_3 , % PKB)	11,82	4,50	2,63	0,0391*

Uwaga: $R^2 = 68,92\%$; statystyka Durбина-Watsona = 1,5222; oznaczenia jak pod tabelą 1.

Źródło: opracowanie własne na podstawie World Bank Data.

Wyznaczony model regresji: $y = 0,03 x_1 - 2,15 x_2 + 11,82 x_3 + 327,36$.

Determinantami rządowego długu publicznego w USA były takie zmienne objaśniające, jak: napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych netto, eksport towarów i usług oraz wzrost podaży pieniądza (tabela 3). Pierwsza zmienna objaśniająca była skorelowana statystycznie ujemnie z rządowym długiem publicznym, a druga i trzecia statystycznie dodatnio.

Tabela 3. Determinanty rządowego długu publicznego w USA – zmienna zależna y : centralny rządowy dług publiczny brutto (mln euro)

Parametr regresji	Wartość estymowana	Błąd standardowy	Statystyka t -Studenta	Wartość p
Wartość stała	-6 388 970	748 801	-8,53	0,0135*
Napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych netto (x_1 , % PKB)	-847 727	191 600	-4,42	0,0475*
Eksport towarów i usług (x_2 , mld USD)	13,05	0,90	14,47	0,0047**
Wzrost podaży pieniądza (x_3 , %)	$32\,0437 \cdot 10^6$	$6,91 \cdot 10^{10}$	-4,64	0,0435*

Uwaga: $R^2 = 99,30\%$; statystyka Durбина-Watsona = 1,4389; oznaczenia jak pod tabelą 1.

Źródło: opracowanie własne na podstawie World Bank Data.

Wyznaczony model regresji: $y = -847\,727 \cdot x_1 + 13,05 \cdot x_2 + 320\,437 \cdot 10^6 \cdot x_3 - 6\,388\,970$.

Podsumowując trzy przedstawione modele regresji, należy stwierdzić, że we wszystkich modelach wartości statystyki Durбина-Watsona były wyższe niż 1,4, co oznacza, że nie było prawdopodobnie⁴ istotnych korelacji między resztami (błędami obserwacji). Poza tym współczynniki determinacji R^2 w opracowanych modelach były wysokie, co oznacza, że modele te dobrze odzwierciedlały dane empiryczne.

Z analizy literatury przedmiotu wynika, że czynnikami decydującymi o zdolności państwa do spłaty długu publicznego są: wartość zobowiązań, stopień rozwoju gospodarczego kraju, skuteczność polityki stabilizacyjnej państwa, podatność gospodarki na wstrząsy, skala zasilania gospodarki przez przepływy pieniężne z zagranicy, struktura walutowa i terminowa długu [Alesina i Tabelini 1990, Jeanne i Guscina 2006, Reinhart, Rogoff i Savastano 2003, Reinhart i Rogoff 2008, 2009, s. 25; 2010, 2011a, 2011b].

Skutkami nadmiernego długu publicznego mogą być: obciążenie przyszłych pokoleń kosztami spłaty zadłużenia, obniżenie poziomu życia społeczeństwa w przyszłości, wysoka inflacja, spadek ratingów wiarygodności finansowej

⁴ Użyto słowa „prawdopodobnie”, gdyż test Durбина-Watsona wykrywa autokorelacje reszt pierwszego rzędu, a nie wykrywa autokorelacji reszt wyższego rzędu.

państw, kryzysy finansowe oraz niebezpieczeństwo niewypłacalności państw [Diamond 1965, Owsiak 2005, Battaglini i Coate 2008, Reinhart i Rogoff 2011a].

5. Dług publiczny jako instrument stymulowania i hamowania wzrostu gospodarczego

Z badań C. Checherity i P. Rothera [2010] w 12 krajach strefy euro będących członkami UE w latach 1970–2010 wynika nieliniowy związek między wzrostem gospodarczym a wartością długu publicznego. Wzrost długu publicznego w PKB do poziomu 70–80% stymuluje wzrost gospodarczy, po czym jego wyższy poziom hamuje wzrost gospodarczy. Istnieją również dowody, że związek między wzrostem gospodarczym mierzonym PKB *per capita* a rocznymi zmianami długu publicznego i deficytem w relacji do PKB jest ujemny i liniowy. Kanałami, za których pośrednictwem dług publiczny (poziom i zmiany) ma wpływ na tempo wzrostu gospodarczego, są: prywatne oszczędności, inwestycje publiczne, produktywność czynników produkcji oraz długoterminowe nominalne i realne stopy procentowe.

Tabela 4. Związek między wzrostem gospodarczym a długiem publicznym w wybranych krajach na świecie w latach 1995–2012

Kraj	Dług publiczny (% PKB)		Roczna zmiana długu publicznego (% PKB)		Koszty obsługi długu publicznego (% PKB)	
	<i>r</i>	<i>b</i>	<i>r</i>	<i>b</i>	<i>r</i>	<i>b</i>
Austria	-0,36	-0,177	-0,01	-0,0001	0,31	1,160
Belgia	0,20	0,024	0,30	0,043	0,35	0,303
Bułgaria	-0,05	-0,006	-0,22	-0,002	0,29	0,705
Chorwacja	·	·	-0,27	-0,036	0,61	3,816
Cypr	-0,51**	-0,136**	0,80***	0,038***	0,17	0,841
Czechy	-0,21	-0,062	-0,10	-0,032	-0,46*	-8,461*
Dania	0,36	0,062	0,44*	0,055*	0,26	0,831
Estonia	-0,23	-0,990	-0,24	-0,002	0,05	3,086
Finlandia	0,12	0,062	0,10	0,055	0,45*	1,453*
Francja	-0,48**	-0,071**	-0,49**	-0,075**	0,34	1,530
Grecja	-0,94***	-0,165***	0,14	0,004	-0,23	-1,133
Hiszpania	-0,30	-0,055	-0,29	-0,057	0,29	0,573
Holandia	-0,02	-0,004	-0,08	-0,021	0,58	0,987
Irlandia	-0,57**	-0,062**	-0,47	-0,063	-0,49	-1,891
Litwa	-0,33	-0,213	0,37	0,547	-0,25	-3,005

cd. tabeli 4

Kraj	Dług publiczny (% PKB)		Roczna zmiana długu publicznego (% PKB)		Koszty obsługi długu publicznego (% PKB)	
	<i>r</i>	<i>b</i>	<i>r</i>	<i>b</i>	<i>r</i>	<i>b</i>
Luksemburg	-0,58**	-0,375**	-0,02	-0,016	-0,38	-13,163
Łotwa	-0,51**	-0,293**	-0,19	-0,001	-0,52**	-9,731**
Malta	-0,62***	-0,156***	0,15	0,012	-0,24	-1,409
Niemcy	0,00	-0,0005	0,43*	0,308*	0,03	0,168
Polska	-0,06	-0,020	-0,31	-0,018	-0,53*	-3,785*
Portugalia	-0,73***	-0,088***	0,34	0,122	0,15	0,456
Rumunia	-0,23	-0,132	0,32	0,059	-0,56**	-2,006**
Słowacja	-0,51**	-0,201**	0,24	0,072	-0,22	-0,801
Słowenia	-0,64***	-0,235***	0,50**	0,173**	0,11	0,911
Szwecja	0,22	0,045	0,34	0,027	0,23	0,368
Wielka Brytania	-0,54**	-0,076**	-0,53**	-0,071**	0,29	1,031
Węgry	-0,69***	-0,188***	0,47*	0,038*	0,01	0,023
Włochy	-0,23	-0,066	-0,17	-0,065	0,34	0,318
Norwegia	-0,04	-0,006	0,51	0,078	.	.
Rosja	0,09	0,027	-0,18	-0,500	.	.
Szwajcaria	-0,04	-0,027	-0,33	-0,134	.	.
Kanada	0,31	0,045	-0,41	-0,210	.	.
USA	-0,24	-0,031	-0,56	-0,277	.	.
Chiny	-0,93**	-0,619**	-0,87	-1,093	-0,38	-3,213
Indie	-0,24	-0,031	0,42	0,298	-0,41*	-3,037*
Japonia	-0,93**	-0,619**	-0,32	-0,079	.	.
Australia	0,00	0,002	-0,17	-0,041	.	.
Brazylia	-0,17	-0,030	0,70	0,552	-0,39	-0,966

Uwaga: współczynnik korelacji Pearsona *r* i współczynnik regresji *b* statystycznie istotny przy: $p \leq 0,01$ (***), $p \leq 0,05$ (**) i $p \leq 0,1$ (*).

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat Data i World Bank Data.

F. Modigliani [1961] twierdzi, że dług publiczny jest korzystny dla obecnego pokolenia, ale jest dużym obciążeniem dla przyszłych pokoleń. Uznaje on dług publiczny za pozytywny, w przypadku gdy jest on źródłem wydatków na inwestycje, które w przyszłości mogą przyczynić się do generowania realnych dochodów ludności. P. Diamond [1965] dowodzi, że poprzez wpływy podatków skierowanych na pokrycie kosztów obsługi długu spada konsumpcja i oszczędności ludności.

C.S. Adam i D.L. Bevan [2005] stwierdzają w modelu teoretycznym, że wzrost wydatków rządowych przeznaczonych na produkcję sfinansowanych dochodami z podwyższenia stawek podatkowych stymuluje wzrost gospodarczy, pod warunkiem że krajowy dług publiczny jest na niskim poziomie. J. Aizenman, K. Kletzer i B. Pinto [2007], analizując w modelach endogenicznych wzrostu wpływ polityki fiskalnej, stwierdza, że wzrost poziomu długu publicznego wpływa negatywnie na wzrost gospodarczy.

P. Krugman [1988] uważa, że zagraniczny dług publiczny tylko do pewnego poziomu może wspierać rozwój inwestycji, a tym samym wzrost gospodarczy. Przekroczenie tego poziomu będzie wywoływało silną negatywną presję na inwestorach zagranicznych, zniechęcającą do udzielania następnych pożyczek. D.A. Aschauer [2000] w modelu wzrostu wykazał nieliniowy związek między wzrostem gospodarczym a poziomem zadłużenia państwa. Według autora dług publiczny do pewnego progu ma wpływ pozytywny na wzrost gospodarczy, zaś po jego przekroczeniu już tylko wpływ negatywny.

C. Pattillo, H. Poirson i L. Ricci [2002] stwierdzili w 93 krajach rozwiniętych w latach 1969–1998 negatywny wpływ długu publicznego przekraczającego poziom 35–40% PKB na wzrost gospodarczy. Podobne wyniki uzyskali B. Clements, R. Bhattacharya i T.Q. Nguyen [2003] w 55 krajach o niskim PKB w latach 1970–1999.

Inne wcześniejsze badania empiryczne [Smyth i Hsing 1995, Cohen 1997] potwierdzają nieliniowy związek wzrostu gospodarczego i długu zagranicznego. Z kolei A. Schclarek [2004] wykazał liniowy negatywny wpływ zewnętrznego zadłużenia na poziom wzrostu PKB *per capita* w 59 rozwiniętych krajach w latach 1970–2002. W innych badaniach na próbie 24 krajów przemysłowych w latach 1970–2002 nie stwierdził związku między rządowym długiem brutto a wzrostem gospodarczym PKB *per capita*.

Z kolei C. Reinhart i K.S. Rogoff [2010] wykazali w 20 krajach rozwiniętych w latach 1790–2009 słaby dodatni związek między długoterminowym wzrostem gospodarczym a rządowym długiem publicznym nieprzekraczającym progu 90% PKB i ujemny związek po jego przekroczeniu. Podobne relacje wzrostu gospodarczego w stosunku do długu publicznego odnotowano w pracy [Kumar i Woo 2010].

Z badań własnych przeprowadzonych w latach 1995–2012 wynika, że wzrost długu publicznego powoduje spadek wzrostu gospodarczego w większości badanych krajów na świecie (tabela 4). Podobną zależność zaobserwowano między wzrostem gospodarczym a roczną zmianą długu publicznego. W przypadku związku kosztów długu publicznego ze wzrostem gospodarczym sytuacja jest niejednoznaczna. W niektórych badanych krajach koszty długu publicznego są skorelowane ze wzrostem gospodarczym dodatnio, w innych zaś ujemnie.

Z perspektywy polityki fiskalnej przedstawione wyniki dostarczają dodatkowych argumentów, żeby zredukować wysoki dług publiczny i dzięki temu wspierać długoterminowy wzrost gospodarczy. Przegląd literatury wskazuje, że do sposobów przeciwdziałania wzrostowi długu publicznego możemy zaliczyć: przeprowadzenie reform gospodarczych, zachowanie dyscypliny budżetowej państwa, wzrost podatków i (lub) obniżanie wydatków państwa, zmniejszenie biurokracji, zmniejszenie szarej strefy, wzrost dochodów z prywatyzacji, wzrost środków finansowych na badania naukowe i rozwój, stymulowanie przyrostu demograficznego poprzez aktywną politykę prorodzinną rządu oraz wprowadzenie odpowiedzialności karnej za skutki złego rządzenia państwem, w tym zadłużenie kraju [Eichengreen 1991, Reinhart i Rogoff 2010].

6. Podsumowanie

W historii długu publicznego na świecie najwyższy jego poziom wystąpił na przełomie XIX i XX w., w czasie wielkiego kryzysu gospodarczego, po II wojnie światowej, w ostatniej dekadzie XX w. oraz obecnie po wybuchu ostatniego kryzysu finansowego.

Z danych Eurostatu i Banku Światowego, a także badań własnych wynikają następujące wnioski:

1. Najwyższy dług publiczny w relacji do PKB na świecie w 2012 r. wystąpił w Japonii (208%), w Grecji (167%), we Włoszech (142%) i w Portugalii (134%). W Unii Europejskiej średnio wynosi on 85%, a w Polsce 55,6%. W większości krajów na świecie, w tym w USA i w krajach Unii Europejskiej, dług publiczny w ostatniej dekadzie wykazuje trend wzrostowy.

2. Istotnym czynnikiem wzrostu długu publicznego był światowy kryzys finansowy w latach 2008–2010, który wymusił w wielu krajach rządową pomoc finansową dla banków, czego efektem było pogorszenie stanu finansów publicznych.

3. Wprowadzenie Paktu fiskalnego przez UE może w dłuższym okresie poprawić wypłacalność krajów, natomiast obecnie nie istnieje koncepcja, jak wyjść z kryzysu finansów publicznych. Widoczne jest tylko pewne pozorowanie działań w tym zakresie przez liderów krajów UE, natomiast brak konkretów.

4. Ogromne zadłużenie niektórych krajów UE będzie wymagało umorzenia części długów i restrukturyzacji pozostałych. Kraje takie jak Grecja, Portugalia czy Włochy nie są w stanie spłacić tak wielkich zobowiązań. Prawdopodobne straty dotkną wierzycieli zarówno sektora publicznego, jak i prywatnego.

5. Zadłużenie państw Unii Europejskiej jest efektem działań polityków, którzy poprzez wzrost wydatków utrzymują lub podwyższają poziom życia społec-

czeństwa, co nie ma pokrycia we wzroście gospodarczym. Chodzi o to, aby jak najdłużej zachowywać władzę i płynące z tego korzyści.

6. Z badań własnych wynika, że wzrost długu publicznego w większości badanych krajów na świecie powoduje spadek wzrostu gospodarczego. Wynika z tego, że założona hipoteza badawcza została potwierdzona.

7. Najbardziej niekorzystny wpływ na wzrost gospodarczy krajów ma zagraniczny dług publiczny, którego spłata wraz z odsetkami wymusza transfer środków finansowych do wierzycieli zagranicznych, co obniża popyt globalny, a tym samym wartość produktu krajowego brutto.

8. Dług publiczny uznaje się za pozytywny, jeśli jest on źródłem wydatków na inwestycje, które w przyszłości mogą przyczynić się do generowania realnych dochodów ludności. Wpływ długu publicznego na gospodarkę najbardziej negatywny jest wówczas, gdy finansuje się nim biurokrację. Wzrost podatków skierowanych na spłatę długu i pokrycie kosztów jego obsługi powoduje spadek konsumpcji i oszczędności ludności.

9. Skutkami wysokiego długu publicznego są duże obciążenia przyszłych pokoleń kosztami spłaty zadłużenia, obniżenie stopy życiowej społeczeństwa, obniżenie wiarygodności finansowej krajów, jak również możliwość wystąpienia kryzysów finansowych i groźba niewypłacalności państw.

Literatura

- Adam C.S., Bevan D.L. [2005], *Fiscal Deficits and Growth in Developing Countries*, „Journal of Public Economics”, vol. 89(4), <http://dx.doi.org/10.1016/j.jpubeco.2004.02.006>.
- Afonso A., Nickel C., Rother P. [2006], *Fiscal Consolidations in the Central and Eastern European Countries*, „Review of World Economics”, vol. 142(2), <http://dx.doi.org/10.1007/s10290-006-0073-9>.
- Aizenman J., Kletzer K., Pinto B. [2007], *Economic Growth with Constraints on Tax Revenues and Public Debt: Implications for Fiscal Policy and Cross-country Differences*, NBER Working Paper, No 07-01.
- Alesina A., Tabellini G. [1990], *A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt*, „The Review of Economic Studies”, vol. 57(3), <http://dx.doi.org/10.2307/2298021>.
- Aschauer D.A. [2000], *Do States Optimize? Public Capital and Economic Growth*, „The Annals of Regional Science”, vol. 34(3), <http://dx.doi.org/10.1007/s001689900016>.
- Barro R. [1979], *On the Determination of the Public Debt*, „Journal of Political Economy”, vol. 87(5), <http://dx.doi.org/10.1086/260807>.
- Battaglini M., Coate S. [2008], *A Dynamic Theory of Public Spending, Taxation, and Debt*, „American Economic Review”, vol. 98(1), <http://dx.doi.org/10.1257/aer.98.1.201>.
- Bohn H. [1998], *The Behavior of U.S. Public Debt and Deficits*, „Quarterly Journal of Economics”, vol. 113(3), <http://dx.doi.org/10.1162/003355398555793>.
- Buiter W.H. [2005], *Joys and Pains of Public Debt*, Springer, Dordrecht.

- Checherita C., Rother P. [2010], *The Impact of High and Growing Government Debt on Economic Growth – an Empirical Investigation for the Euro Area*, ECB Working Paper, No. 1237.
- Clements B., Bhattacharya R., Nguyen T.Q. [2003], *External Debt, Public Investment, and Growth in Low-income Countries*, IMF Working Paper, No. 03/249.
- Cohen D. [1997], *Growth and External Debt: a New Perspective on the African and Latin American Tragedies*, Centre for Economic Policy Research Discussion Paper, No. 1753.
- Diamond P. [1965], *National Debt in a Neoclassical Growth Model*, „American Economic Review”, vol. 55(5).
- Dobosz M. [2001], *Wspomagana komputerowo statystyczna analiza wyników badań*, Akademicka Oficyna Wydawnicza Exit, Warszawa.
- Eichengreen B. [1991], *Historical Research on International Lending and Debt*, „Journal of Economic Perspectives”, vol. 5(2), <http://dx.doi.org/10.1257/jep.5.2.149>.
- Giavazzi F., Jappelli T., Pagano M. [2000], *Searching for Non-linear Effects of Fiscal Policy: Evidence from Industrial and Developing Countries*, „European Economic Review”, vol. 44(7).
- Greiner, A., Koeller W., Semmler W. [2007], *Debt Sustainability in the European Monetary Union: Theory and Empirical Evidence for Selected Countries*, „Oxford Economic Papers”, vol. 59(2), <http://dx.doi.org/10.1093/oepl/gpl035>.
- Hauptmeier S., Heipertz M., Schuknecht L. [2007], *Expenditure Reform in Industrialised Countries – A Case Study Approach*, „Fiscal Studies”, vol. 28(3).
- International Monetary Fund and International Development Association [2004], *Debt Sustainability in Low-Income Countries – Proposal for an Operational Framework and Policy Implications*, Washington.
- Jeanne O., Guscina A. [2006], *Government Debt in Emerging Market Countries: A New Data Set*, IMF Working Paper, No. 06/98.
- Krugman P. [1988], *Financing vs. Forgiving a Debt Overhang*, „Journal of Development Economics”, vol. 29(3).
- Kumar M., Woo J. [2010], *Public Debt and Growth*, IMF Working Paper, No. 10/174.
- Modigliani F. [1961], *Long-run Implications of Alternative Fiscal Policies and the Burden of the National Debt*, „Economic Journal”, vol. 71(284).
- Nickel Ch., Rother P., Zimmermann L. [2010], *Major Public Debt Reductions – Lessons from the Past, Lessons for the Future*, European Central Bank, Working Paper No 1241.
- Owsiak S. [2005], *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa.
- Pattillo C., Poirson H., Ricci L. [2002], *External Debt and Growth*, IMF Working Paper, No. 02/69.
- Persson T., Svensson L.E.O. [1989], *Why a Stubborn Conservative Would Run a Deficit: Policy with Time-inconsistent Preferences*, „Quarterly Journal of Economics”, vol. 104(2), <http://dx.doi.org/10.2307/2937850>.
- Reinhart C.M., Rogoff K.S. [2008], *This Time Is Different: A Panoramic View of Eight Centuries of Financial Crises*, NBER Working Paper, No. 13882.
- Reinhart C.M., Rogoff K.S. [2009], *This Time is Different: Eight Centuries of Financial Folly*, Princeton University Press, Princeton.
- Reinhart C.M., Rogoff K.S. [2010], *Growth in a Time of Debt*, „American Economic Review”, vol. 100(2).

- Reinhart C.M., Rogoff K.S. [2011a], *The Forgotten History of Domestic Debt*, „Economic Journal”, vol. 121(552).
- Reinhart C.M., Rogoff K.S. [2011b], *From Financial Crash to Debt Crisis*, „American Economic Review”, vol. 101(5), <http://dx.doi.org/10.1257/aer.101.5.1676>.
- Reinhart C.M., Rogoff K.S., Savastano M.A. [2003], *Debt Intolerance*, „Brookings Papers on Economic Activity”, Spring.
- Roubini N., Sachs J. [1989], *Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies*, „European Economic Review”, vol. 33(5).
- Schclarek A. [2004], *Debt and Economic Growth in Developing Industrial Countries*, Department of Economics, Lund University, Lund, Sweden, mimeo.
- Smyth D., Hsing Y. [1995], *In Search of an Optimal Debt Ratio for Economic Growth*, „Contemporary Economic Policy”, vol. 13(4), <http://dx.doi.org/10.1111/j.1465-7287.1995.tb00731.x>.
- World Bank [2006], *How to Do a Debt Sustainability Analysis for Low-Income Countries*, Washington.

Public Debt as a Threat to Growth in Selected World Economies

The main aim of this work is to determine the relationship between the level of economic growth and the level of public debt in selected countries around the world. An additional aim of the study is to establish the level and determinants of public debt in these countries. The data obtained show that an increase in public debt causes a decrease in economic growth in most countries around the world.

Keywords: public debt, determinants of public debt, economic growth, costs of servicing public debt.

Artur Walasik

Katedra Finansów

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

Demografia fiskalna. Optymalny demograficznie system podatkowy

Streszczenie

Ekonomiczne skutki procesów demograficznych (przede wszystkim rosnącego obciążenia demograficznego) wymagają rozważenia kryteriów implementacji zasady równego opodatkowania. Wobec zwiększania się politycznej dominacji osób w wieku emerytalnym konieczna staje się fiskalna ochrona osób wychowujących dzieci w związku z obciążeniem ich dochodów nie tylko składkami emerytalnymi, ale także podatkami stanowiącymi źródło finansowania deficytu systemu emerytalnego. Dochód tych osób jest również źródłem finansowania konsumpcji dzieci.

Respektowanie zasady równego opodatkowania w warunkach starzejącego się społeczeństwa wymaga więc rekonstrukcji podatku od dochodów osobistych lub podatków konsumpcyjnych. W przypadku opodatkowania dochodów osobistych niezbędne jest zastosowanie preferencyjnych rozwiązań pozwalających zmniejszyć ciężar podatkowy osób wychowujących dzieci w związku z mniejszą zdolnością do ponoszenia ciężaru fiskalnego. W przypadku opodatkowania konsumpcji akceptacja zasady równego opodatkowania będzie się wyrażać w niższym opodatkowaniu lub nawet zwolnieniu z opodatkowania dóbr konsumowanych przez dzieci.

Słowa kluczowe: demografia fiskalna, optymalny system podatkowy, zasada równego opodatkowania, przejście demograficzne.

1. Wprowadzenie

Postępujący proces starzenia się społeczeństwa wymaga rozstrzygnięcia licznych nowych kwestii związanych z finansami publicznymi. Niewątpliwie jest

oddziaływanie procesów demograficznych na równowagę systemu zabezpieczenia emerytalnego. Zmiany w strukturze demograficznej współczesnych społeczeństw powodują wzrost wydatków systemów emerytalnych z tytułu płatności na rzecz osób osiągających wiek emerytalny. Równocześnie ograniczony przyrost liczby osób w wieku produkcyjnym, zobowiązanych do płatności na rzecz funduszy zabezpieczenia emerytalnego, powoduje zwiększenie deficytu sektora finansów publicznych. Przy założeniu, że predyktywne procesy demograficzne w najbliższych dekadach powodować będą utrzymywanie się deficytu finansów zabezpieczenia emerytalnego, równowaga systemu finansów publicznych determinowana jest zarówno zdolnością do przyrostu długu publicznego, jak i wydajnością fiskalną systemów podatkowych.

Przedmiotem opracowania jest określenie zależności między zachodzącymi procesami demograficznymi a równowagą finansów publicznych. Celem jest określenie kryteriów optymalizacji systemu podatkowego w kontekście coraz większych potrzeb finansowania deficytu finansów systemu emerytalnego w warunkach ograniczonych możliwości przyrostu długu publicznego.

2. Wpływ procesów demograficznych na struktury fiskalne

Inspiracją do podjęcia badań związanych z analizą wpływu procesów demograficznych na struktury fiskalne jest sformułowana w 1918 r. przez J.A. Schumpetera [1954] potrzeba stworzenia nowej dyscypliny wiedzy socjologii fiskalnej, przydatnej dla zrozumienia natury funkcjonowania współczesnego państwa z punktu widzenia współistnienia sfery gospodarczej, politycznej oraz społecznej. A. Głapiński przywołuje opinię J.A. Schumpetera: „finanse publiczne są jednym z najlepszych punktów obserwacyjnych do badania społeczeństwa, a zwłaszcza, choć nie tylko, jego życia politycznego” [2004, s. 206–207] i zauważa [2004, s. 212] swego rodzaju epistemologiczną dychotomię badania relacji między systemami: finansów publicznych oraz społecznym. Przyczyny społecznych roszczeń wobec wydatków publicznych wymagają zaangażowania aparatu socjologii, a wyjaśnienie stagnacji dochodów podatkowych kieruje zainteresowanie na metodologię nauk ekonomicznych.

Demografię fiskalną rozumieć należy jednak w odwrotnym ujęciu, tj. oddziaływania procesów i zjawisk ludnościowych na funkcjonowanie systemu fiskalnego, tak więc zarówno wydajności poszczególnych podatków oraz systemu podatkowego jako całości, jak i popytu na dobra publiczne oraz społeczne finansowane ze środków publicznych.

Starzenie się społeczeństwa jest charakterystyczne dla ostatniej fazy procesu przejścia demograficznego i ma odzwierciedlenie w systematycznym wzroście

odsetka osób starych w populacji, czemu odpowiada również stopniowy wzrost wskaźnika A. Sauvy’ego, tzw. wskaźnika starości stanowiącego stosunek osób w wieku 60 i więcej lat do liczby osób w wieku do 19 lat [Okólski i Fihel 2012, s. 145–146]. Proces przejścia demograficznego rozumiany jest jako transformacja struktury wiekowej społeczeństwa, wynikającej z poprzedzającego spadek rozrodzności spadku umieralności. Towarzyszące tym przesunięciem w czasie procesom demograficznym wydłużenie się przeciętnej długości życia oraz zmniejszenie przyrostu naturalnego przyczyniają się do wzrostu udziału w strukturze wiekowej społeczeństwa osób starszych. W teorii przejścia demograficznego proponuje się typologię populacji ze względu na stopień starzenia się społeczeństwa (tabela 1).

Tabela 1. Typy społeczeństwa ze względu na stopień starzenia się

Typ populacji	Charakterystyka	
	mediana wieku (w latach)	udział ludności w wieku powyżej 60 lat (w %)
Bardzo młoda	15–19	poniżej 5
Młoda	20–24	5–9
Starzejąca się	25–29	10–14
Zaawansowana w procesie starzenia (stara)	30–34	15–19
Bardzo stara	35 i więcej	20 i więcej

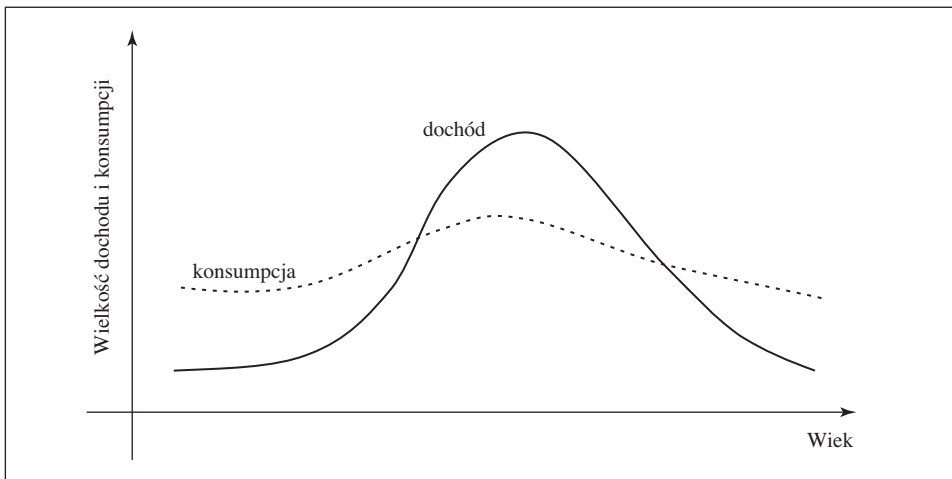
Źródło: [Teoria przejścia demograficznego 1990, s. 267].

Przejście demograficzne w aspekcie zasady efektywności okazuje się realizować według schematu uzyskania określonego efektu przy mniejszych nakładach. Jak trafnie zauważa M. Okólski [2004, s. 23], „to, że taki sam efekt w sensie biologicznym (liczba ludności i jej kompozycja demograficzna) może być osiągnięty kosztem zasadniczo odmiennej płodności, wynika z różnic w długości życia ludzi”. W konsekwencji proces przejścia demograficznego powoduje przejście od warunków reprodukcji rozrzutnej do reprodukcji oszczędnej. Kompletny przegląd teorii przejścia demograficznego zawiera opracowanie D. Kirka [1996].

Zmiany struktury wiekowej społeczeństwa nie pozostają bez znaczenia dla wydajności fiskalnej poszczególnych podatków, a w konsekwencji również dla równowagi systemu finansów publicznych, w szczególności jeśli chodzi o zdolność systemu podatkowego do finansowania wydatków publicznych. Konieczne staje się więc wskazanie dwóch aspektów analizy wpływu procesów demograficznych na struktury fiskalne – po pierwsze zróżnicowanych konsekwencji zmian demograficznych dla wydajności fiskalnej poszczególnych podatków, a po drugie – ryzyka wahań dochodów podatkowych wywołanych różnym tempem, a także odmiennymi kierunkami zmian dochodów realizowanych z poszczególnych podatków.

W literaturze przedmiotu [Nyce i Schieber 2011] dostrzega się i poddaje szczegółowej analizie zależności między zmianami w strukturze wiekowej społeczeństwa a równowagą systemów emerytalnych oraz wpływ starzenia się społeczeństwa na poziom i strukturę wydatków publicznych. Redystrybucyjna aktywność władzy publicznej rozważana jako sposób rozwiązywania konfliktu interesów różnych grup społecznych pozwala dalej, na co wskazują T. Persson i G. Tabellini [2000, s. 117–118], zidentyfikować cztery podstawowe schematy redystrybucji: między osobami bogatymi i biednymi, młodszymi i starszymi, mieszkającymi w bogatszych i biedniejszych regionach oraz zatrudnionymi i bezrobotnymi. Według wspomnianych autorów system ubezpieczeń społecznych ogranicza demograficznie indukowane napięcie redystrybucyjne [Persson i Tabellini 2000, s. 123–132].

Nie negując znaczenia systemów emerytalnych, szczególną uwagę należy poświęcić analizie determinowanej demograficznie fiskalnej wydajności systemów podatkowych, co wynika z potrzeby uwzględnienia zmienności w czasie życia relacji zachodzących między wysokością osiągniętych dochodów oraz poziomem realizowanych wydatków konsumpcyjnych. Najogólniej można przyjąć, że w długim okresie (rys. 1) zmienność dochodów (linia ciągła) jest większa niż odpowiadający jej rozkład w czasie poziomu konsumpcji (linia przerywana).



Rys. 1. Zmiany dochodu i konsumpcji w czasie trwania życia

Źródło: opracowanie własne.

Rozróżnienie skutków opodatkowania dochodów oraz konsumpcji w zależności od decyzji ekonomicznych podatnika, związane z poszukiwaniem właściwego wskaźnika do oceny równego opodatkowania, zaproponował w swoim

opus magnum R.A. Musgrave [1959, s. 161–164], stwierdzając, że opodatkowanie konsumpcji będzie preferowane przez podatników, którzy mają wyższą skłonność do oszczędzania; natomiast opodatkowaniu dochodów sprzyjać będą podatnicy, których charakteryzuje większa skłonność do konsumpcji.

W kontekście rozłożenia ciężaru fiskalnego między osoby w różnym wieku niższe obciążenia fiskalne dochodów osobistych rekompensowane wyższym opodatkowaniem konsumpcji będą niekorzystne dla osób rozpoczynających pracę oraz osób w wieku emerytalnym. Osoby z pierwszej grupy wiekowej realizują stosunkowo wysoką konsumpcję, dzięki zaciąganym kredytom. W takim przypadku wysokie opodatkowanie dochodów staje się niekorzystne co najmniej z dwóch powodów: po pierwsze zmniejsza się zdolność do konsumpcji finansowanej z dochodu po opodatkowaniu, po drugie ograniczona zostaje zdolność kredytowa podatnika. W przypadku osób w wieku emerytalnym wysokie podatki konsumpcyjne są niekorzystne ze względu na to, że większość konsumpcji finansowana jest oszczędnościami realizowanymi poprzez wypłacane emerytury lub spieniężone inwestycje kapitałowe.

W konsekwencji z perspektywy wydajności fiskalnej systemu podatkowego w społeczeństwach z dominującą w strukturze wiekowej grupą osób aktywnych zawodowo zwiększa się wydajność fiskalna podatków dochodowych w stosunku do podatków konsumpcyjnych. Wiąże się to z relatywnie większą skłonnością do oszczędzania osób w tym wieku oraz z ograniczonymi możliwościami konsumpcji w związku ze spłatą zaciągniętych wcześniej kredytów. Natomiast, jak podkreślają S.A. Nyce oraz S.J. Scheiber [2011, s. 48], w związku ze starzeniem się społeczeństwa i towarzyszącym temu wzrostem obciążenia demograficznego zmienia się proporcje osób, które będą jedynie konsumować, nie przyczyniając się do łącznej produktywności społeczeństwa.

3. Optymalny demograficznie system podatkowy

Teorii finansów publicznych nie jest obce poszukiwanie atrybutów określających optymalny system podatkowy. Za rezultaty tego rodzaju poszukiwań mogą zostać uznane zbiory zasad podatkowych, wyznaczających cechy pożądanego systemu podatkowych. J. Alm [1996, s. 117] wskazuje, że kluczowym problemem ekonomiki sektora publicznego jest odpowiednia kompozycja podatków, która uwzględniać będzie wzajemnie ze sobą powiązane trzy cechy pożądanego systemu podatkowego, to jest jego efektywność fiskalną, równość rozłożenia ciężaru między podatników oraz prostotę minimalizującą zarówno koszty administracji podatkowej, jak i dodatkowe koszty dla podatników.

Ogólnie rzecz ujmując, optymalizacja wymaga określenia celu podejmowanych rozwiązań. W przypadku budowy systemu podatkowego mogą to być w szczególności, jak wskazuje w swoim obszernym studium R.W. Tresch [2002, s. 332 i n.]: prostota administrowania, minimalizacja dodatkowych kosztów opodatkowania, wspieranie długoterminowego wzrostu gospodarczego, łagodzenie wahań koniunktury, implementacja społecznie pożądaných zasad równości lub sprawiedliwości.

J. Slemrod [1990, s. 157 i n.] wskazuje na dwa podejścia do kwestii optymalnego opodatkowania oraz optymalnego systemu podatkowego. Pierwsze podejście – normatywne, dominujące w latach 70. oraz 80. XX w., koncentrowało się na rozpoznaniu charakteru relacji zachodzących między zbiorem dostępnych władzy publicznej instrumentów podatkowych, strukturą gospodarki oraz celami polityki podatkowej. Drugie podejście – zasobowe, kładzie nacisk na identyfikację kosztów funkcjonowania aparatu administracji podatkowej pozostających w związku z oporem podatnika, wynikającym z przymusowego charakteru opodatkowania. W konsekwencji różne systemy podatkowe pozwalające zaspokajać w tych samych rozmiarach popyt władzy publicznej na pieniądź będą indukować różne co do wysokości koszty administracji podatkowej.

Optymalne opodatkowanie konsumpcji, jeśli uwzględnić podejście normatywne, prowadzić będzie do zróżnicowania wysokości stawek podatkowych dla poszczególnych dóbr, które charakteryzują się różną elastycznością cenową popytu (minimalizacja utraty dobrobytu wynikającego z utraty nadwyżki konsumenta). Z drugiej strony koszty administrowania tak złożonym systemem podatkowym uzasadniają unifikację stawki podatkowej. Jeśli wziąć pod uwagę zmienność w czasie struktury demograficznej podatników, optymalny demograficznie system podatkowy wymagać będzie oszacowania albo demograficznych kosztów opodatkowania przy założeniu dominacji zasady stałości opodatkowania w czasie, albo administracyjnych kosztów opodatkowania przy założeniu zmienności opodatkowania konsumpcji w zależności od zmian w strukturze wiekowej konsumentów.

Problem optymalizacji odnosi się również do zagadnień ludnościowych. E. Rosset [1983, s. 31] wskazuje, że problem „ludności optymalnej” należy rozpatrywać w kontekście historycznym, w związku z czym pojęcie optymalnej liczby i struktury populacji będzie determinowane postępowaniem ekonomicznym i społecznym. Stąd jeżeli na początku dominują czynniki przyrodnicze, optymalna struktura ludności musi uwzględnić zdolność do prostego biologicznego przetrwania; z czasem wagi zaczynają nabierać czynniki polityczne, zmierzające do ustalenia struktury populacji zabezpieczającej istnienie państwa. Następnie wykształca się ideał stosunków społecznych, definiując optymalną strukturę demograficzną w kontekście sprawiedliwości społecznej i dobrobytu ludności. Przegląd doktryn ludności optymalnej przedstawia K.F. Zimmermann w redagowanej przez siebie pracy *Economic Theory of Optimal Population* [1989, s. 1–9], trafnie zwracając

uwagę, że inna liczba i struktura populacji będzie optymalna z punktu widzenia maksymalizacji dochodu albo konsumpcji *per capita*, globalnego dochodu albo konsumpcji, oczekiwanej długości życia czy innych niż ekonomiczne kryteriów.

Zachodzące procesy demograficzne nadają dynamiczny charakter strukturom społecznym. Oznacza to również zmienność charakterystyk zbiorowości podatników, nie tylko ze względu na cechy demograficzne (wiek), lecz również ekonomiczne (skłonności do konsumpcji, zróżnicowania dochodów itd.). W związku z tym uzasadnione staje się dokonanie rewizji dezyderatów formułowanych w doktrynie finansów publicznych, w szczególności zasady równego opodatkowania. Konieczne będzie zwłaszcza określenie znaczenia charakterystyk demograficznych podatnika dla sposobu implementacji zasad korzyści oraz zdolności płatniczej względem opodatkowania dochodów osobistych oraz konsumpcji.

Władze publiczne przy projektowaniu systemów podatkowych nie mogą ograniczyć się do uwzględnienia wyłącznie gospodarczych interesów podatników oraz związku wydajności podatków z procesami gospodarczymi, co zwykło się wywodzić z koncepcji wyodrębnienia za A. Wagnerem [1958, s. 11] ekonomicznych zasad podatkowych. W warunkach nasilającego się obciążenia demograficznego oraz wrażliwości równowagi finansów publicznych na zmiany struktury wiekowej społeczeństwa projektowanie systemu podatkowego musi uwzględniać obok *stricte* ekonomicznych czynników również czynniki społeczne, w tym demograficzne.

Uznanie wieku za istotną determinantę indywidualnej sytuacji poszczególnych osób powoduje wprowadzenie w podatkach rozwiązań uwzględniających demograficzne, obok powszechnie stosowanych przy konstrukcji elementów technicznych podatku, ekonomicznych zmiennych charakteryzujących podatnika. W przypadku dwóch osób w tym samym wieku różniących się wyłącznie wysokością osiąganego dochodu zasada zdolności płatniczej pozwala uznać, że osoba osiągająca wyższy dochód jest w sytuacji pozwalającej uznać jej zdolność do zapłaty podatku za większą niż drugiej osoby (zasada pionowej równości opodatkowania w aspekcie ekonomicznym). Natomiast mając na uwadze wynikające z zasady zdolności płatniczej postulaty równego opodatkowania, należy rozstrzygnąć wątpliwości wynikające z pytania, czy podatnicy osiągający dochód w tej samej wysokości, ale różniący się wiekiem dysponują taką samą zdolnością do zapłaty podatku (zasada pionowej równości opodatkowania w aspekcie demograficznym).

System podatkowy neutralny demograficznie, który nie uwzględnia zróżnicowania wysokości opodatkowania w zależności od wieku podatnika, nie może zostać uznany za neutralny ekonomicznie. Równe co do wysokości podatki płacone od takiego samego dochodu przez osoby znajdujące się w odmiennej sytuacji ekonomicznej powodowanej ich wiekiem generować będą premię podatkową dla osób znajdujących się w okresie życia charakteryzującym się większą zdolnością do ponoszenia ciężarów fiskalnych.

4. Dezyderat równości systemu podatkowego w aspekcie demograficznym

W perspektywie kolejnych dekad dobrobyt znacznej części społeczeństwa zależny będzie od malejącej grupy osób aktywnych zawodowo. Wskazane zjawisko pozostawać będzie konsekwencją nie tylko rosnącego obciążenia demograficznego wynikającego z wejścia w ostatnią fazę przejścia demograficznego, charakteryzującego się rosnącym udziałem osób starszych, lecz także opóźnienia wejścia w okres aktywności zawodowej osób młodszych, wynikającego z coraz większego znaczenia kapitału ludzkiego oraz większych oczekiwań co do jakości kształcenia.

Analiza rozkładu ciężaru podatkowego, istotna z perspektywy oceny implementacji zasady równości, wymagać będzie uwzględnienia różnych schematów opodatkowania grupy aktywnych i biernych zawodowo członków społeczeństwa. W przypadku grupy osób aktywnych zawodowo istotna będzie zdolność finansowania własnej konsumpcji z bieżącego dochodu. W przypadku osób biernych zawodowo relacja konsumpcji do osiąganego dochodu będzie kształtowała się inaczej dla osób młodszych, a inaczej dla osób starszych (tabela 2).

Tabela 2. Charakterystyka dochodu oraz konsumpcji w zależności od wieku

Wyszczególnienie	Młode osoby biernie zawodowo	Osoby aktywne zawodowo mające na utrzymaniu dzieci	Osoby aktywne zawodowo niemające na utrzymaniu dzieci	Starsze osoby biernie zawodowo
Dochód	brak	tendencja rosnąca	wysoki	tendencja malejąca
Źródło dochodu	brak	przede wszystkim praca	praca i kapitał	oszczędności
Konsumpcja	rosnąca	rosnąca, ale ograniczana składkami emerytalnymi oraz spłatą zaciągniętych kredytów	wysoka, ale ograniczana składkami emerytalnymi i dobrowolnymi inwestycjami kapitałowymi	malejąca
Źródła finansowania konsumpcji	dochód rodziców	własny dochód z pracy oraz zaciągane kredyty	własny dochód z pracy oraz kapitału	emerytury, ewentualnie dochód dzieci

Źródło: opracowanie własne.

Ewaluacja stosowania zasady równego opodatkowania dochodu wymagać będzie korekty wynikającej z obciążenia tego dochodu finansowaniem konsumpcji dzieci. W konsekwencji, by utrzymać właściwy rozkład ciężaru podatkowego, uzasadnione staje się wprowadzenie preferencyjnych rozwiązań przy opodatko-

waniu dochodów osób wychowujących dzieci (np. iloraz rodzinny, ulga z tytułu wychowania dzieci) albo preferencyjne opodatkowanie lub zwolnienie z opodatkowania dóbr konsumowanych przez dzieci. Każda z propozycji dotyczy ingerencji w system podatkowy wynikającej z potrzeby uwzględnienia rosnącego znaczenia czynników demograficznych dla funkcjonowania systemu podatkowego respektującego zasadę równego opodatkowania. Miejscem ingerencji w przypadku pierwszej propozycji jest podatek od dochodów osobistych, w przypadku drugiej rekomendacji – podatek konsumpcyjny.

W przypadku rekonstrukcji podatku od dochodów osobistych uwzględniona zostaje zależna od wieku podatnika zdolność do ponoszenia ciężaru podatku. Jeśli respektować zasadę prostoty opodatkowania i związanej z tym zasady ograniczenia kosztów administrowania podatkiem, korzystniejszym rozwiązaniem jest wprowadzenie parametrów korygujących podstawę opodatkowania w formie ilorazu podatkowego albo stosowanie ulg podatkowych. Osoby posiadające dzieci i osiągające ten sam dochód mają obiektywnie mniejszą zdolność do ponoszenia ciężaru fiskalnego niż osoby, które albo jeszcze nie mają, albo już nie wychowują dzieci. W konsekwencji podatnicy o tym samym poziomie dochodu mogą mieć różną zdolność ponoszenia ciężaru fiskalnego w zależności od wieku. Zauważyć należy bowiem, że po osiągnięciu wieku prokreacyjnego wraz ze wzrostem wieku dzietność rośnie, po czym spada, aż do osiągnięcia poziomu zerowego po zakończeniu okresu prokreacyjnego.

Konsekwencją wprowadzenia wskazanych w artykule rozwiązań będzie zróżnicowanie relacji wysokości płaconego podatku od dochodów osobistych do poziomu osiąganego dochodu. W związku z istotnie zależnym od wieku rozkładem podatników mogących skorzystać ze wskazanych preferencji podatkowych stopa opodatkowania dochodów osobistych ustalona dla podatników osiągających ten sam dochód będzie wykazywała zmienność w stosunku do wieku podatnika. Udział osób wychowujących dzieci w finansowaniu konsumpcji osób starszych (emerytów) zależeć będzie od tego, w jaki sposób ustalona zostanie podstawa naliczania składek emerytalnych. Jeżeli będzie to dochód skorygowany w związku z zaproponowanymi w artykule preferencyjnymi rozwiązaniami (czyli np. dochód pomniejszony w stosunku do ilorazu lub zmniejszony o ulgę podatkową), to system podatkowy uwzględniać będzie jeszcze w większym stopniu czynniki demograficzne.

W przypadku drugiej propozycji, tj. zwolnienia lub niższego opodatkowania dóbr konsumowanych przez dzieci, w wymiarze ekonomicznym występuje dobrowolnie akceptowane przez rodziców przerzucenie na nich ciężaru opodatkowania konsumpcji ich dzieci. W konsekwencji, z uwzględnieniem indywidualnie kalkulowanej użyteczności konsumpcji, jeżeli wśród podatników osiągających dochód opodatkowany według tych samych zasad niektórzy finansują z tego dochodu

konsumpcję dzieci, to uzyskiwana przez nich indywidualna użyteczność będzie różna. W przypadku osób wychowujących dzieci taki sam dochód pozwala na zaspokojenie na niższym poziomie indywidualnych potrzeb, tym samym równe opodatkowanie dóbr konsumowanych przez dzieci oraz osoby starsze byłoby sprzeczne z dezyderatem równego opodatkowania według zasady korzyści.

Postulat obniżenia podatków obciążających finansowaną z dochodów rodziców konsumpcję pozostających na ich wychowaniu dzieci nabiera jeszcze większego znaczenia w związku z procesem starzenia się społeczeństwa. Jak wskazuje bowiem H. Wikoszewski [*Demographic Change...* 2008, s. 176], rosnące politycznie znaczenie osób starszych, określane jako polityczny fenomen tzw. gerontokracji [Mulligan i Sala-i-Martin 1999, s. 11 i n.]), nie jest kompensowane udziałem w grupie wyborców niemających prawa głosu dzieci. Stąd systemy fiskalne w warunkach starzejącego się społeczeństwa podlegać będą presji transferu dochodu osób aktywnych zawodowo na rzecz osób w wieku emerytalnym, kosztem dzieci.

Dodatkowo w związku z transferami w obrębie systemu emerytalnego występuje przerzucenie ciężaru fiskalnego wynikającego z opodatkowania konsumpcji osób w wieku emerytalnym na osoby aktywne zawodowo, których część dochodu stanowi *de facto* źródło finansowania konsumpcji osób w wieku emerytalnym. Ponieważ głównym źródłem finansowania wydatków konsumpcyjnych przez starsze osoby są finansowane z bieżących składek emerytury, system fiskalny z wbudowanym systemem emerytalnym dokonuje przymusowego przerzucenia opodatkowania konsumpcji na wszystkie osoby aktywne zawodowo. Schematy przerzucenia podatku w przypadku konsumpcji dzieci oraz emerytów różnią się po pierwsze podmiotowym zakresem absorbujących ciężar fiskalny, po drugie charakterem tej absorpcji. W przypadku incydencji opodatkowania konsumpcji dzieci zakres podmiotowy ogranicza się do osób wychowujących dzieci; w przypadku incydencji opodatkowania konsumpcji emerytów zakres ten obejmuje wszystkie aktywne zawodowo osoby, niezależnie od tego, czy wychowują dzieci. Różnice w przerzuceniu ciężaru opodatkowania konsumpcji wyrażają się w jego przymusowym charakterze w przypadku konsumpcji osób starszych oraz dobrowolnością absorpcji przez rodziców ciężaru fiskalnego wynikającego z konsumpcji dzieci.

5. Zakończenie

Stanowiący historyczny precedens proces demograficznej transformacji, związany z przejściem od reprodukcji rozrzutnej (wysoka dzietność, wysoka umieralność) do reprodukcji oszczędnej (niska dzietność, niska umieralność),

stanowi obecnie oraz będzie stanowił w najbliższych latach wyzwanie dla władz publicznych w zakresie rekonstrukcji systemu podatkowego. Respektowanie ekonomicznych skutków procesów demograficznych (przede wszystkim rosnącego obciążenia demograficznego) wymaga rozważenia kryteriów implementacji zasady równego opodatkowania.

Wobec zwiększającej się politycznej dominacji osób w wieku emerytalnym konieczna staje się fiskalna ochrona osób wychowujących dzieci, w związku z obciążeniem ich dochodów nie tylko składkami emerytalnymi, ale także podatkami stanowiącymi źródło finansowania deficytu systemu emerytalnego. Dochód tych osób jest również źródłem finansowania konsumpcji dzieci.

Respektowanie zasady równego opodatkowania w warunkach starzejącego się społeczeństwa wymaga więc rekonstrukcji podatku od dochodów osobistych lub podatków konsumpcyjnych. W przypadku opodatkowania dochodów osobistych niezbędne jest zastosowanie preferencyjnych rozwiązań pozwalających zmniejszyć ciężar podatkowy osób wychowujących dzieci w związku z mniejszą zdolnością do ponoszenia ciężaru fiskalnego. Stąd właściwe będzie płacenie przez osobę wychowującą dzieci niższego podatku dochodowego od takiego samego dochodu osiąganego przez osobę w wieku emerytalnym. Tym samym w optymalnym demograficznie systemie opodatkowania dochodów osobistych osoby w różnym wieku płacić powinny podatek w różnej wysokości od tego samego dochodu. W przypadku opodatkowania konsumpcji akceptacja zasady równego opodatkowania wyrażać będzie się w niższym opodatkowaniu lub nawet zwolnieniu z opodatkowania dóbr konsumowanych przez dzieci.

Literatura

- Alm J. [1996], *What Is an "Optimal" Tax System?*, „National Tax Journal”, nr 1.
- Demographic Change and Intergenerational Justice* [2008], ed. J.Ch. Tremmel, Springer, Berlin–Heidelberg.
- Economic Theory of Optimal Population* [1989], ed. K.F. Zimmermann, Springer, Berlin–Heidelberg–New York.
- Glapiński A. [2004], *Kapitalizm, demokracja i kryzys państwa podatków*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa.
- Kirk D. [1996], *Demographic Transition Theory*, „Population Studies”, nr 3, <http://dx.doi.org/10.1080/0032472031000149536>.
- Mulligan C.B., Sala-i-Martin X. [1999], *Gerontocracy, Retirement, and Social Security*, NBER Working Paper No. 7117.
- Musgrave R.A. [1959], *The Theory of Public Finance. A Study in Public Economy*, McGraw-Hill, New York–Toronto–London.
- Nyce S.A., Schieber S.J. [2011], *Ekonomiczne konsekwencje starzenia się społeczeństw*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

- Okólski M. [2004], *Demografia zmiany społecznej*, Wydawnictwa Naukowe Scholar, Warszawa.
- Okólski M., Fihel A. [2012], *Demografia. Współczesne zjawiska i teorie*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Persson T., Tabellini G. [2000], *Political Economics. Explaining Economic Policy*, MIT Press, Cambridge–London.
- Rosset E. [1983], *Doktryna ludności optymalnej w rozwoju historycznym*, PWE, Warszawa.
- Schumpeter J.A. [1954], *The Crisis of the Tax State*, Macmillan, London–New York.
- Slemrod J. [1990], *Optimal Taxation and Optimal Tax Systems*, „Journal of Economic Perspectives”, nr 1, <http://dx.doi.org/10.1257/jep.4.1.157>.
- Teoria przejścia demograficznego* [1990], red. M. Okólski, PWE, Warszawa.
- Tresch R.W. [2002], *Public Finance. A Normative Theory*, Academic Press, Amsterdam
- Wagner A. [1958], *Three Extracts on Public Finance [w:] Classics in the Theory of Public Finance*, Macmillan, London–New York.

Fiscal Demography – A Demographically Optimal Tax System

The economic impact of demographic processes (mainly the growing age dependency ratio) requires consideration of the criteria for the implementation of the principle of equal taxation. In a situation where people of pensionable age are politically dominant (gerontocracy) it becomes necessary to implement fiscal protection for parents. It is their incomes that are the source not only of pension contributions, but also of the taxes that finance the pension system deficit. The income of parents is also a very significant source of finance for their children's consumption. Respecting the principle of equal taxation according to the aging process requires the reconstruction of both personal income tax and consumption tax. The former requires the implementation of preferential solutions that reduce the tax burden on people bringing up children, who are less able to shoulder the fiscal burden. Reconstruction of the latter, meanwhile, would see acceptance of the principle of equal taxation expressed in a lower tax rate or even in exemption from taxation in the case of goods consumed by children.

Keywords: fiscal demography, optimal tax system, equal taxation, demographic transition.

Iwona Wojciechowska-Toruńska

Instytut Nauk Społecznych
i Zarządzania Technologiami
Politechnika Łódzka

Polityka podatkowa a indeks szczęścia

Streszczenie

W artykule poruszono zagadnienie relacji polityki podatkowej i zadowolenia z życia. W celu dokonania przybliżonej analizy poziomu zadowolenia z życia w krajach o zróżnicowanej polityce podatkowej skonstruowano tzw. indeks szczęścia. Potwierdzono hipotezę, która brzmi: „Kraje o wysokim indeksie szczęścia nie muszą charakteryzować się wysokimi średnimi stawkami podatkowymi, ale powinny wyróżniać się progresją podatkową dochodu, wzrostem dywersyfikacji stawek podatkowych VAT oraz stabilnym poziomem wydatków publicznych w PKB”. W poszukiwaniu optymalnej polityki podatkowej należy brać pod uwagę nie tylko tempo wzrostu gospodarczego, ale również tempo przyrostu społecznego zadowolenia czy poziom społecznego dobrostanu.

Słowa kluczowe: polityka podatkowa, wskaźniki rozwoju społeczno-ekonomicznego, ekonomia szczęścia, finanse publiczne.

1. Wprowadzenie

W ostatnich latach, kiedy kraje europejskie doświadczają niskiego wzrostu gospodarczego, Komisja Europejska zaleca reformę polityki podatkowej, która powinna skupić się nie tylko na efektywności ekonomicznej, ale przede wszystkim na ograniczaniu nierówności dochodowych [European Commission 2013c]. Jeżeli nierówności dochodowe wzrastają w relacji do przeciętnego wzrostu PKB na jednego mieszkańca, większość ludzi może być w gorszej sytu-

acji finansowej, pomimo że przeciętny dochód narodowy rośnie [Stiglitz, Sen i Fitoussi 2009, s. 8]. Niektóre kraje, w tym Wielka Brytania, zaczęły obliczać relację szczęścia do PKB, aby monitorować rozwój gospodarczy narodu [Office for National Statistics 2013]. W raporcie Stiglitz znalazły się rekomendacje dotyczące badań poziomu życia obywateli [Stiglitz, Sen i Fitoussi 2009]. Unikatowym przykładem kraju, który opiera swoją strategię rozwoju społeczno-gospodarczego nie na ciągłym generowaniu wzrostu gospodarczego, ale na maksymalizacji wskaźnika szczęścia narodowego brutto (*gross national happiness* – GNH), jest Królestwo Bhutanu. GNH uwzględnia wiele aspektów funkcjonowania społeczeństwa, kultury, gospodarki, środowiska i państwa [Kołodko 2013, s. 398]. Z badań w wielu krajach wynika, że relacja między dochodem a zadowoleniem z życia jest pozytywna [Diener 1984, s. 553]. Subiektywne zadowolenie szczególnie wzrasta pod wpływem wzrostu dochodu w krajach biednych, a w krajach zamożnych nie zmienia się [Davis i Smith 2002]. W USA w ciągu 30 lat wartość PKB na jednego mieszkańca wzrosła dwukrotnie, a pomimo to nie zaobserwowano zwiększenia zadowolenia z życia wśród Amerykanów [Kołodko 2013, s. 386]. Wysoki poziom PKB nie musi zatem świadczyć o wzroście zadowolenia z życia w krajach bogatych. Jednocześnie kraje o wysokim PKB *per capita* najczęściej wyróżniają się wysokimi stawkami podatkowymi i niskim współczynnikiem nierówności dochodowych¹. Obniżanie stawek podatkowych zalecane dla polityki podatkowej krajów unijnych wydaje się słuszne z perspektywy poprawy poziomu zadowolenia z życia [European Commission 2013a]. Niskie stawki podatkowe mogą też być korzystne dla wzrostu gospodarczego [Konopczyński 2012, s. 690]. Z przeglądu literatury finansów publicznych i ekonomii szczęścia wynika, że na wzrost poziomu zadowolenia podatników oprócz wysokości stawek podatkowych wpływa progresywna skala opodatkowania dochodów, wzrost dywersyfikacji opodatkowania konsumpcji oraz wielkość wydatków publicznych w relacji do PKB. Jeżeli dochody mają znaczenie dla zadowolenia z życia, a wielkość dochodów rozporządzalnych zależy od wysokości stawek podatkowych, to można sądzić, że niskim średnim stawkom podatkowym w krajach biednych może towarzyszyć równie wysoki wskaźnik zadowolenia z życia jak w krajach bogatych o wysokich średnich stawkach podatkowych, gdyż z powodu niskich stawek podatkowych wzrastają dochody rozporządzalne. Postawiono następującą hipotezę: Kraje o wysokim wskaźniku zadowolenia z życia nie muszą charakteryzować się wysokimi średnimi stawkami podatkowymi, ale powinny wyróżniać się progresją podatkową, wzrostem dywersyfikacji stawek podatkowych VAT oraz stabilnym poziomem wydatków publicznych w PKB. Potwierdzenie tej hipotezy może być odpowiedzią na kierunek zmian w polityce podatkowej

¹ W krajach skandynawskich współczynnik Giniego wynosi około 20% i świadczy o równym rozkładzie dochodu społeczeństwa [Orłowski 2010, s. 158].

w krajach UE mających zachodzić w najbliższym czasie. Celem artykułu jest przedstawienie relacji polityki podatkowej i zadowolenia z życia. Należy jednak pamiętać, że instrumenty polityki fiskalnej, które oddziałują pozytywnie na rozwarstwienie materialne społeczeństwa, mogą wpływać negatywnie na wzrost gospodarczy, i odwrotnie [Ostaszewski 2010, s. 256]. Przykładem są wydatki publiczne², które są zdecydowanie negatywnie skorelowane ze wzrostem gospodarczym [Cotis 2005].

Zadowolenie z życia zostało w niniejszym artykule przeanalizowane z wykorzystaniem wskaźników dobrobytu społecznego, takich jak:

– indeks rozwoju społeczno-ekonomicznego HDI (*human development index*), który od 2010 r. ocenia kraje, wykorzystując oczekiwaną długość życia, średnią liczbę lat edukacji mieszkańców w wieku 25 lat i starszych, oczekiwaną liczbę lat edukacji dzieci rozpoczynających proces kształcenia, dochód narodowy *per capita* w USD, liczony według parytetu nabywczego waluty;

– indeks jakości życia QLI (*quality of life index*), który mierzy dodatkowo bezpieczeństwo (stopa morderstw, gwałtów), stan rodziny i przyjaźni (stopa rozwodów), warunki pracy, migracje itd., a także PKB na jednego mieszkańca, bezrobocie, nierówność rozkładu dochodów, ubóstwo. Wskaźnik został opracowany w 2005 r. przez brytyjski tygodnik „The Economist” dla odzwierciedlenia poziomu życia i satysfakcji życiowej w poszczególnych krajach w bardziej adekwatny sposób tradycyjnymi metodami (jak wskaźniki wzrostu PKB lub poziom PKB na mieszkańca);

– PKB *per capita*.

W celu dokonania przybliżonej analizy poziomu zadowolenia z życia w krajach o zróżnicowanej polityce podatkowej skonstruowano tzw. indeks szczęścia (IS), który jest średnią arytmetyczną wskazanych indeksów. Wszystkie indeksy zostały znormalizowane za pomocą unitaryzacji. Pojęcie zadowolenia z życia jest w artykule stosowane zamiennie z pojęciem indeksu szczęścia.

Metody badawcze zastosowane w opracowaniu to parametryczny opis szeregu szczegółowego z użyciem miar średnich oraz wielokryterialna metoda rangowania (zob. [Stabryła 2000]). W pierwszej metodzie wykorzystano jedną z najczęściej stosowanych miar średnich, jaką jest średnia arytmetyczna. Drugiej metodzie towarzyszy porządkowanie preferencyjne. Formułę obliczenia indeksu szczęścia przedstawiono w punkcie 2 artykułu.

² Zespół OECD zaobserwował, że wśród wydatków publicznych tylko konsumpcja i inwestycje rządowe wykazują dodatnią zależność z produkcją *per capita* [Cotis 2005].

2. Instrumenty podatkowe i zadowolenie z życia

Różnorodne badania relacji opodatkowania i zadowolenia z życia czy subiektywnego poczucia szczęścia mogą być drogowskazem zmian w polityce podatkowej. Dobrobyt społeczny zależy od funkcji redystrybucyjnej państwa³. Jeżeli celem systemu podatkowego jest maksymalizacja indywidualnego dobrobytu, skala opodatkowania dochodów społeczeństwa powinna być progresywna. Progresywne opodatkowanie zmniejsza nierówności społeczne [Bankman i Griffith 1987, s. 1967]. S. Oishi, wykorzystując dane Global Gallup Poll, zbadał wpływ opodatkowania progresywnego na poczucie zadowolenia podatników [Oishi, Schimmack i Diener 2011]. Okazało się, że relacja ta jest pozytywna. Polskie badania potwierdzają tezę, że progresja podatkowa w podatkach dochodowych zmniejsza stopień nierówności społecznych, a w podatkach konsumpcyjnych tak samo pozytywnie oddziałuje wzrost dywersyfikacji opodatkowania [Walasik 1998, s. 122]. Wpływ na nierówności społeczne mają także inne rodzaje podatków, przedstawione w tabeli 1 jako szczególne czynniki korygujące.

Tabela 1. Wpływ poszczególnych instrumentów podatkowych mechanizmu politycznego na współczynnik nierówności podziału dochodu w społeczeństwie

Faktor	Instrument polityki podatkowej	Wpływ na stopień nierówności
Majątkowy	wzrost stawki podatku majątkowego	zmniejszenie
	zerowa stawka podatku majątkowego	bez wpływu
	spadek stawki podatku majątkowego	zwiększenie
Dochodowy	progresywne opodatkowanie dochodów	zmniejszenie
	proporcjonalne opodatkowanie dochodów	bez wpływu
	regresywne opodatkowanie dochodów	zwiększenie
Konsumpcyjny	wzrost dywersyfikacji opodatkowania konsumpcji – represyjny charakter podatków akcyzowych	zmniejszenie
	jednolite stawki opodatkowania konsumpcji	bez wpływu
	spadek dywersyfikacji opodatkowania konsumpcji	zwiększenie

Źródło: [Walasik 1998, s. 122].

Ludzie, którzy korzystają z dóbr publicznych, takich jak transport publiczny czy edukacja, odczuwają subiektywne zadowolenie. Płacenie podatków w ramach opodatkowania progresywnego ma pozytywny wpływ na zado-

³ Struktura podatku powinna redystrybuować dochód od bogatych do biednych [Bankman i Griffith 1987].

wolenie z życia, gdyż kojarzone jest z możliwością korzystania z usług i dóbr publicznych. Podobne do wyników A. Walasika rezultaty badań osiągnęli B.S. Frey, S. Luechinger i A. Stutzer [2009], S. Luechinger [2009], S. Luechinger i P.A. Raschky [2009]. Podatki są głównym źródłem przychodów w sektorze finansów publicznych, dlatego wyższe stawki podatkowe prowadzą do przeciętnie wyższej konsumpcji dóbr publicznych⁴. Osoby przynajmniej raz w miesiącu korzystające z publicznych usług kulturalnych są bardziej zadowolone niż te, które z nich nie korzystają [Siegloch i in. 2012]. Wysokie podatki najczęściej odpowiadają wysokiej konsumpcji dóbr publicznych, wysokiemu zadowoleniu i niskim nierównościom dochodowym, ale są niekorzystne dla wzrostu gospodarczego [Angelopoulos, Economides i Kammass 2007, Lee i Gordon 2005]. Polityka podatkowa poprzez zróżnicowanie stawek podatkowych i tytułów podatkowych może oddziaływać na stopień nierówności rozkładu bogactwa w społeczeństwie. W poszukiwaniu optymalnych stawek podatkowych z perspektywy zadowolenia z życia czy dobrobytu społecznego rozważano także wiek. Uważa się, że najniższe stawki podatkowe powinny dotyczyć osób młodych [Kremer 1997]⁵. Na podstawie przeglądu literatury można stwierdzić, że wpływ na zadowolenie z życia mają następujące czynniki: wysokość i rodzaj stawki podatkowej, rodzaj podatku, wzrost dywersyfikacji opodatkowania w podatkach konsumpcyjnych, wielkość wydatków publicznych oraz wiek podatnika.

3. Analiza relacji wysokości, rodzaju i dywersyfikacji stawek podatkowych oraz indeksu szczęścia w krajach Europy w latach 1995–2012

W badaniu relacji wysokości, rodzaju i dywersyfikacji stawek podatkowych oraz wskaźnika zadowolenia z życia uwzględniono 28 krajów UE i Norwegię. Spośród tej grupy krajów wyselekcjonowano dwie grupy krajów: o najwyższej i najniższej średniej stawce podatkowej⁶. Mediana średnich stawek podatkowych dla lat 1995–2012 wyniosła 30,27. Kraje o wysokiej stawce podatkowej to te, w których jest ona wyższa od mediany, a ich średnia stawka podatkowa to 33,71%. Kraje o niskiej stawce podatkowej to kraje, w których jej wartość jest

⁴ Grupa ekonomistów OECD potwierdziła wyniki uzyskane we wcześniejszych publikacjach, że duże obciążenia podatkowe wpływają negatywnie na poziom PKB *per capita* [Cotis 2005].

⁵ Literatura odnosząca się do szczęścia wskazuje, że ludzie w średnim wieku są ogólnie najmniej szczęśliwi spośród różnych grup wiekowych [Kremer 1997].

⁶ Średnia stawka podatkowa została wyliczona jako średnia arytmetyczna uwzględniająca średnie stawki podatkowe w trzech głównych podatkach: PIT, CIT i VAT w latach 1995–2012 na podstawie danych Eurostatu [European Commission 2013b].

poniżej mediany. Średnia stawka podatkowa w krajach o niskich średnich stawkach podatkowych wyniosła 25,03%. Metodą rankingową ustalono pozycje krajów w poszczególnych grupach. Kolejnym krokiem w badaniu była analiza krajów o najwyższym indeksie szczęścia (wskaźniku zadowolenia z życia) w swoich grupach ze względu na występowanie progresji podatkowej i dywersyfikacji stawek VAT. Dodatkowo dla potwierdzenia rangi (pozycji) indeksu szczęścia wykorzystano współczynnik nierówności rozkładu dochodu Giniego⁷ oraz wielkość wydatków publicznych w relacji do PKB⁸. Metoda rankingowa pomaga ustalić pozycje krajów o wysokich i niskich średnich stawkach podatkowych ze względu na wielkość indeksu szczęścia. Każdy kraj ma przypisaną rangę od 1 do 5 w odpowiedniej kategorii. Ranga najwyższa to 1, a najniższa to 5. Wskaźnik zadowolenia z życia (Z_i), tzw. indeks szczęścia, jest średnią arytmetyczną trzech indeksów: indeksu rozwoju społeczno-ekonomicznego HDI, indeksu jakości życia OLI i PKB *per capita*. Wszystkie indeksy znormalizowano za pomocą unitaryzacji tak, że najlepsza odnotowana wartość w ramach każdego indeksu wynosi 1. Maksymalna wartość indeksu szczęścia to 1, a najniższa to 0. Można to przedstawić w postaci następującej formuły:

$$Z_i = \frac{PKB_i + HDI_i + QLI_i}{3}, \quad (1)$$

gdzie:

Z_i – wskaźnik zadowolenia z życia (od 0 do 1) w i -tym roku,

PKB_i – zunitaryzowany indeks PKB *per capita* w i -tym roku,

HDI_i – zunitaryzowany indeks rozwoju społeczno-ekonomicznego w i -tym roku,

QLI_i – zunitaryzowany indeks jakości życia w i -tym roku.

W tabeli 2 przedstawiono zestawienie krajów europejskich o najwyższych średnich stawkach podatkowych oraz wskaźniki dobrobytu społecznego. Średnia stawka podatkowa to średnia arytmetyczna stawek w podatkach dochodowych i w podatku pośrednim od towarów i usług, jakim jest popularny VAT, w latach 1995–2012.

⁷ Wartość współczynnika informuje o nierównościach dochodowych. Jego wartość zmienia się od 0 (doskonała równość) do 1 (zupełna nierówność). Im wyższa wartość tego współczynnika, tym większe nierówności dochodowe, np. w krajach skandynawskich osiąga on wartość około 0,20 (co świadczy o bardzo równym rozkładzie dochodów), a w krajach rozwijających się jego wartość wynosi w granicach 0,60–0,70 (co oznacza skrajnie nierówny podział dochodów) [Czarny 2011, s. 309].

⁸ Wydatki publiczne są negatywnie skorelowane ze wzrostem gospodarczym, a pozytywnie wpływają na rozwarstwienie materialne społeczeństwa [Ostaszewski 2010, s. 256].

Tabela 2. Najwyższe średnie stawki podatkowe w krajach UE i w Norwegii w latach 1995–2012 i znormalizowane indeksy dobrobytu społecznego w 2012 r.

Ranga podatkowa	Kraj	Średnia stawka podatkowa w latach 1995–2013 (%)	HDI	HDI_i dla $i = 2012$	PKB_i (tys. USD) dla $i = 2012$	PKB <i>per capita</i> 2012	QLI	QLI_i dla $i = 2012$
1	Dania	39,6	0,901	0,69	32,1	0,53	163,1	0,86
2	Belgia	39,4	0,897	0,66	30,7	0,50	100,68	0,45
3	Niemcy	36,6	0,920	0,80	31,5	0,52	184,42	1,00
4	Holandia	36,1	0,921	0,80	32,6	0,55	158,07	0,83
5	Norwegia	35,3	0,955	1	49,6	1,00	168,41	0,90

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu [European Commission 2013b]; www.pordata.pt, dostęp: 25.03.2014.

Tabela 3. Indeks szczęścia (Z_i) w grupie krajów europejskich o najwyższej średniej stawce podatkowej w 2012 r. i ich ranking

Kraj	Średnia stawka podatkowa w latach 1995–2012 (%)	Z_{2012}	Ranking
Dania	39,6	0,693	4
Belgia	39,4	0,539	5
Niemcy	36,6	0,772	2
Holandia	36,1	0,727	3
Norwegia	35,3	0,965	1

Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli 2 i formuły (1).

Tabela 4. Kraje UE o najniższej średniej stawce podatkowej i znormalizowane indeksy dobrobytu społecznego w tych krajach w 2012 r.

Ranga podatkowa	Kraj	Średnia stawka podatkowa w latach 1995–2012 (%)	HDI	HDI_i dla $i = 2012$	PKB <i>per capita</i> (tys. USD)	PKB_i	QLI	QLI_i dla $i = 2012$
1	Łotwa	20,9	0,814	0,18	16,4	0,12	86,39	0,36
2	Litwa	21,65	0,818	0,21	18,3	0,17	114,05	0,54
3	Estonia	22,20	0,846	0,37	18,2	0,16	145,4	0,75
4	Bułgaria	23,08	0,782	0,00	12	0,00	30,77	0,00
5	Czechy	23,43	0,873	0,53	20,7	0,23	88,14	0,37

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu [European Commission 2013b]; www.pordata.pt, dostęp: 25.03.2014, www.numbeo.com, dostęp: 25.03.2014.

Tabela 5. Indeks szczęścia w krajach UE o najniższej średniej stawce podatkowej i ich ranking

Kraj	Średnia stawka podatkowa w latach 1995–2012	Z ₂₀₁₂	Ranking
Łotwa	20,9	0,221	4
Litwa	21,65	0,306	3
Estonia	22,20	0,427	1
Bułgaria	23,08	0,000	5
Czechy	23,43	0,377	2

Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli 4 i formuły (1).

Wykorzystując formułę (1), można stwierdzić, że w krajach o najwyższych średnich stawkach podatkowych poziom zadowolenia z życia jest ogólnie wysoki. Jednak maksymalnej średniej stawce podatkowej (39,6%) występującej w Danii nie towarzyszy najwyższy poziom zadowolenia z życia wśród krajów o najwyższych stawkach podatkowych. Norwegia wyróżnia się najwyższym poziomem zadowolenia z życia i najniższą średnią stawką podatkową (35,3%) w tej grupie krajów. Można sądzić, że im niższe średnie stawki podatkowe, tym wyższy poziom zadowolenia z życia, jednak średnia stawka podatkowa nie powinna być niższa niż 35,3%. W tabeli 4 zestawiono najniższe średnie stawki podatkowe w krajach UE i wskaźniki dobrobytu społecznego.

Wśród krajów o najniższych średnich stawkach podatkowych indeks szczęścia jest zróżnicowany. Bułgaria jest krajem, w którym wskaźnik ten jest najniższy. Estonia to kraj o najwyższym wskaźniku zadowolenia z życia w grupie krajów o najniższych stawkach podatkowych. Zdziwiający jest fakt, że te dwa kraje mają bardzo podobną średnią stawkę podatkową, a wskaźnik zadowolenia z życia w Bułgarii wynosi zero. Niskie zadowolenie z życia w Bułgarii ma potwierdzenie we wskaźniku Giniego, który wynosił w Bułgarii w 2012 r. 33,6%, ale w Estonii był niewiele niższy (tylko o 1,1 p.p.) i wynosił 32,5%. Te dwa kraje o podobnych średnich stawkach podatkowych i podobnym wskaźniku Giniego stosowały jeden próg podatkowy (podatek proporcjonalny) w PIT, podobnie jak inne kraje o najniższych średnich stawkach podatkowych. Jednak w Estonii progi podstawowych preferencji podatkowych wzrastały od 2003 r., co oznaczało, że średnia stawka podatkowa od dochodu osobistego rosła wraz z osiąganym dochodem [European Commission 2013b, s. 74]. Dlatego uważa się, że podatek dochodowy od osób fizycznych w Estonii jest progresywny, choć stawka wynosi 21% od 2008 r. Bułgaria od 2008 r. ma podatek liniowy PIT o stawce 10%; wcześniej stosowała progresję podatkową z trzema progami [European Commission 2013b, s. 60]. W pozostałych krajach o najniższych średnich stawkach podatkowych brak

progresji podatkowej. Z kolei wśród krajów o najwyższych średnich stawkach podatkowych obserwuje się kilka progów podatkowych w PIT, np. w Belgii jest ich 7, w Holandii 4, a w Niemczech 3. Można sądzić, że niska średnia stawka podatkowa nie jest wystarczającym czynnikiem powodującym podwyższenie indeksu szczęścia. Kraje, które stosują progresję podatkową o co najmniej trzech progach podatkowych, mają wyższy poziom różnych wskaźników dobrobytu społecznego niż kraje, które progresji nie stosują. Czechy i Estonia to kraje o najwyższym indeksie szczęścia wśród krajów o najniższych średnich stawkach podatkowych. W grupie krajów o najwyższej średniej stawce podatkowej wskaźnik zadowolenia z życia jest najwyższy w Norwegii, Niemczech i Holandii.

Przyjrzyjmy się teraz relacjom współczynnika Giniego oraz wydatków publicznych w krajach o najniższych i najwyższych średnich stawkach podatkowych, które jednocześnie w swoich grupach charakteryzowały się najwyższymi indeksami szczęścia.

Tabela 6. Współczynnik Giniego i wydatki publiczne w krajach o najniższych i najwyższych średnich stawkach podatkowych i najwyższych wskaźnikach zadowolenia w swoich grupach

Kraj	Współczynnik Giniego (GI, %)		Zmiana GI	Wydatki publiczne (WP, % PKB)		Zmiana WP
	2005	2012	2005–2012	2005	2012	2005–2012
Czechy	26	24,9	-1,1	43	44,5	+1,5
Estonia	34,1	32,5	-1,6	33,6	39,5	+5,9
Niemcy	24,1	28,3	+4,2	46,9	44,7	-2,2
Holandia	26,9	25,4	-1,5	44,8	50,4	+5,6

Zródło: Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/overview>, dostęp: 25.03.2014 i www.pordata.pt, dostęp: 25.03.2014.

W latach 2005–2012 nierówności społeczne w Estonii, w Holandii i w Czechach zmalały o odpowiednio 1,6 p.p., 1,5 p.p., 1,1 p.p. W tym samym czasie wydatki publiczne w tych państwach wzrosły odpowiednio o 5,9 p.p. PKB, 5,6 p.p. PKB i 1,5 p.p. PKB. W Niemczech w latach 2005–2012 nierówności społeczne wzrosły, gdyż zmalały wydatki publiczne, jednak nadal jest to kraj o relatywnie niskim współczynniku Giniego. Estonia i Niemcy nie charakteryzują się podobnym poziomem nierówności społecznych i ich średnie stawki podatkowe bardzo się różnią. W Estonii ze średnią stawką podatkową 22,2% indeks szczęścia wynosi 0,427. Niemcy, o średniej stawce podatkowej 36,6%, mają prawie dwa razy wyższy wskaźnik zadowolenia z życia niż Estonia – wynosi on 0,772. Z kolei Belgia, która ma średnią stawkę podatkową wyższą od estońskiej aż o 17,4 p.p., ma tylko o 11,2 p.p. wyższy indeks szczęścia. Można stwierdzić, że wskaźnik ten

może być na podobnym poziomie w krajach o wysokich i niskich stawkach podatkowych. Kolejnym ważnym czynnikiem oprócz progresji podatkowej mogącym wpływać na standard życia społecznego jest wzrost dywersyfikacji stawek w podatkach konsumpcyjnych. W Estonii stawka podstawowa VAT wzrosła z 18% do 20% w 2009 r. [European Commission 2013b, s. 67], a stawka obniżona w tym samym roku wzrosła z 5% do 9%. W Czechach stawka podstawowa VAT wzrosła z 17% w 2012 r. do 18% w 2013 r. [European Commission 2013b, s. 67], przy zachowaniu pozostałych obniżonych stawek: 8% i 5%. W Holandii stawka podstawowa VAT wzrosła już w 2012 r. do 21% z 19% w 2011 r. [European Commission 2013b, s. 124]. W Niemczech podstawowa stawka VAT wzrosła z 17% do 19%, a obniżona pozostała bez zmian od 2009 r. i wynosi 7%. Wzrost dywersyfikacji stawek podatku od towarów i usług w Holandii w Estonii i w Czechach sprzyja zmniejszaniu się współczynnika nierówności społecznych. W krajach, w których wzrosły wydatki publiczne, zmalały nierówności społeczne, a w krajach, w których zmalały wydatki publiczne, było odwrotnie. Zaobserwowano, że tempo wzrostu wydatków publicznych jest szybsze niż tempo redukcji współczynnika nierówności dochodowych.

4. Podsumowanie

Podatki jako instrument polityki fiskalnej mogą być ważnym czynnikiem kształtującym poziom zadowolenia z życia obywateli. Z przeglądu literatury wynika, że do czynników mających wpływ na zadowolenie z życia zalicza się: wysokość i rodzaj stawki podatkowej, wzrost dywersyfikacji stawek podatkowych w podatkach konsumpcyjnych oraz wielkość wydatków publicznych w relacji do PKB. Progresja podatkowa powinna uwzględniać wiek podatnika. Po analizie wpływu wybranych instrumentów podatkowych na tzw. indeks szczęścia można stwierdzić, że rodzaj i dywersyfikacja stawek podatkowych mają większe znaczenie dla tego wskaźnika niż wysokość średnich stawek podatkowych. Przypadek Estonii świadczy o tym, że niskim stawkom podatkowym może towarzyszyć prawie taki sam indeks szczęścia jak w krajach o wysokich stawkach podatkowych. Można sądzić, że w krajach, w których występuje progresywne opodatkowanie dochodów, powinien być niski stopień nierówności społecznych i tym samym wysokie zadowolenie z życia. Zaobserwowano, że w krajach, w których progresja podatkowa opierała się co najmniej na trzech progach podatkowych, indeks szczęścia był wyższy niż w tych, w których progresja była ograniczona. W badanych krajach wzrost dywersyfikacji stawek w podatku od towarów i usług miał korzystny wpływ na nierówności społeczne. W krajach o wysokim indeksie szczęścia poziom wydatków publicznych był stabilny. Tempo wzrostu wydatków

publicznych było szybsze niż tempo redukcji nierówności społecznych. Postawiona we wstępie hipoteza: „Kraje o wysokim wskaźniku zadowolenia z życia nie muszą charakteryzować się wysokimi średnimi stawkami podatkowymi, ale powinny wyróżniać się progresją podatkową, wzrostem dywersyfikacji stawek podatkowych VAT oraz stabilnym poziomem wydatków publicznych w PKB” została potwierdzona.

Progresja podatkowa o co najmniej trzech progach podatkowych oraz wzrost dywersyfikacji stawek w podatku od towarów i usług mogą mieć istotne znaczenie dla kształtowania polityki podatkowej opartej na zrównoważonym wzroście społecznym. Stabilny poziom wydatków publicznych jest korzystny dla ograniczenia nierówności społecznych. W poszukiwaniu optymalnej polityki podatkowej należy brać pod uwagę nie tylko tempo wzrostu gospodarczego, ale również tempo przyrostu społecznego zadowolenia czy poziom społecznego dobrostanu. Wnioski te mogą być cenną wskazówką dla polskiej polityki podatkowej.

Literatura

- Angelopoulos K., Economides G., Kammas P. [2007], *Tax-spending Policies and Economic Growth: Theoretical Predictions and Evidence from the OECD*, „European Journal of Political Economy”, nr 23(4), <http://dx.doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2006.10.001>.
- Bankman J., Griffith T. [1987], *Social Welfare and the Rate Structure: A New Look at Progressive Taxation*, „California Law Review”, vol. 75, nr 6.
- Cotis J.P. [2005], *Zrozumieć wzrost gospodarczy. Analiza na poziomie makroekonomicznym, poziomie branży i poziomie firmy*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków.
- Czarny B. [2011], *Podstawy ekonomii*, PWE, Warszawa.
- Davis J., Smith T. [2002], *General Social Surveys*, National Opinion Research Center, Chicago.
- Diener E. [1984], *Subjective Well-being*, „Psychological Bulletin”, vol. 95, nr 3.
- European Commission [2013a], *Recent Reforms of Tax Systems in the EU: Good and Bad News*, Brussels.
- European Commission [2013b], *Taxation Trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway*, Eurostat Statistical Book, Brussels.
- European Commission [2013c], *Tax Reforms in EU Member States 2013*, Working Papers no 38, Brussels.
- Eurostat / National Entities – European Community Household Panel (ECHP), European Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC) [2014], http://ec.europa.eu/geninfo/legal_notices_en.htm, dostęp: 27.03.2014.
- Frey B.S., Luechinger S., Stutzer A. [2009], *The Life Satisfaction Approach to Valuing Public Goods: The Case of Terrorism*, „Public Choice”, vol. 138, nr 3–4, <http://dx.doi.org/10.1007/s1127-008-9361-3>.
- Kołodko G.W. [2013], *Dokąd zmierza świat. Ekonomia polityczna przyszłości*, Prószyński i S-ka, Warszawa.
- Konopczyński M. [2012], *Wpływ opodatkowania na wzrost gospodarczy*, „Ekonomista”, nr 6.

- Kremer M. [1997], *Should Taxes be Independent of Age*, NBER Working Papers no 6304.
- Luechinger S. [2009], *Valuing Air Quality Using the Life Satisfaction Approach*, „The Economic Journal”, vol. 119(536), <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-0297.2008.02241.x>.
- Luechinger S., Raschky P.A. [2009], *Valuing Flood Disasters Using the Life Satisfaction Approach*, „Journal of Public Economics”, vol. 93(3–4), <http://dx.doi.org/10.1016/j.jpubeco.2008.10.003>.
- Pordata, publiczny serwis danych statystycznych dla Portugalii oraz krajów UE, www.pordata.pt, dostęp: 25.03.2014.
- Office for National Statistics [2013], *Personal Well-being in the UK, 2012/2013*, Statistical Bulletin, 30 July 2013, http://www.ons.gov.uk/ons/dcp171778_319478.pdf, dostęp: 20.02.2013.
- Oishi S., Schimmack U., Diener E. [2011], *Progressive Taxation and the Subjective Well-being of Nation*, „Psychological Science”, vol. 23(1), <http://pss.sagepub.com/content/23/1/86> (dostęp: 5.03.2014), <http://dx.doi.org/10.1177/0956797611420882>.
- Orłowski W.M. [2010], *W pogoni za straconym czasem. Wzrost gospodarczy w Europie Środkowo-Wschodniej 1950–2030*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Ostaszewski J. [2010], *Finanse*, Difin, Warszawa.
- Siegloch S. i in. [2012], *Income, Taxes and Happiness*, IZA, Bonn 2012.
- Stabryła A. [2000], *Zarządzanie strategiczne w teorii i praktyce firmy*, PWN, Warszawa.
- Stiglitz J.E., Sen A. Fitoussi J.P. [2009], *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress, General Assembly of the United Nations, Paris.
- Walasiak A. [1998], *Polityczny mechanizm podziału dochodu w społeczeństwie*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, z. 2.

Tax Policy and the Happiness Index

The article addresses the relationship between taxation and satisfaction with life. What is known as a happiness index was constructed to perform an approximate analysis of the level of life satisfaction in countries with different tax policies. The hypothesis, which states, ‘Countries with a high happiness index need not have high average tax rates but should be identifiable by their progressive income tax, increased diversification of VAT rates and stable level of public expenditure as a proportion of GDP’ was verified positively. The search for the optimal tax policy should take into account not only economic growth but also the growth rate of social satisfaction and the level of social welfare.

Keywords: tax policy, indicators of socio-economic development, the economics of happiness, public finance.