

Góra, Marek; Krzak, Maciej; Szymecka, Agnieszka

Proceedings

Reforma finansów publicznych w Polsce

BRE Bank - CASE Seminar Proceedings, No. 94

Provided in Cooperation with:

Center for Social and Economic Research (CASE), Warsaw

Suggested Citation: Góra, Marek; Krzak, Maciej; Szymecka, Agnieszka (2008) : Reforma finansów publicznych w Polsce, BRE Bank - CASE Seminar Proceedings, No. 94, Center for Social and Economic Research (CASE), Warsaw

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/128284>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

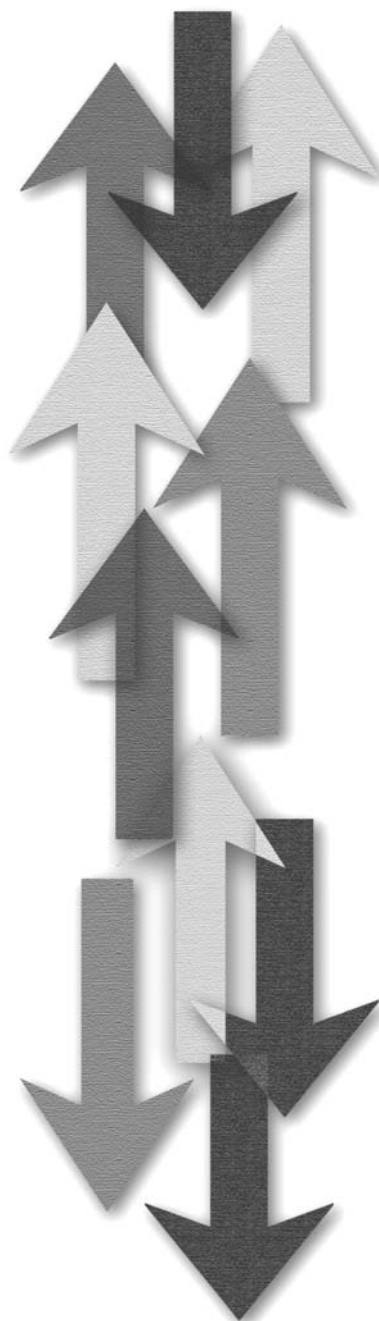
You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Zeszyty BRE Bank – CASE

**Reforma
finansów
publicznych
w Polsce**

Nr 94
2 0 0 8



BRE BANK SA



**Centrum Analiz
Społeczno-Ekonomicznych**

Publikacja jest kontynuacją serii wydawniczej Zeszyty PBR-CASE

CASE-Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Fundacja Naukowa
00-010 Warszawa, ul. Sienkiewicza 12

BRE Bank SA
00-950 Warszawa, ul. Senatorska 18

Copyright by: CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych – Fundacja Naukowa i BRE Bank SA

Redakcja naukowa
Ewa Balcerowicz
Sekretarz Zeszytów
Krystyna Olechowska

Autorzy
Marek Góra
Maciej Krzak
Agnieszka Szymecka

Projekt okładki
Jacek Bieńkowski

DTP
SK Studio

ISSN 1233-121X

Wydawca
CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych – Fundacja Naukowa, 00-010 Warszawa, ul. Sienkiewicza 12
Nakładca
Fundacja BRE Banku, 00-950 Warszawa, ul. Królewska 14
Oddano do druku w lutym 2008 r. Nakład 300 egz.

SPIS TREŚCI

| | |
|---|----|
| LISTA UCZESTNIKÓW SEMINARIUM | 4 |
| WPROWADZENIE..... | 5 |
| PORTUGALSKIE ZANIECHANIA – MEMENTO DLA POLSKIEJ POLITYKI FISKALNEJ – <i>Maciej Krzak</i> | 7 |
| REFORMA FINANSÓW PUBLICZNYCH A WARTOŚCI SPOŁECZNE – <i>Marek Góra</i> | 17 |
| WIEŚ I ROLNICTWO A REFORMA FINANSÓW PUBLICZNYCH – <i>Agnieszka Szymecka</i> | 25 |

LISTA UCZESTNIKÓW SEMINARIUM

| | |
|-----------------------|--------------------|
| Henryk Bąk | SGH |
| Janusz Bek | Almamer WSE |
| Bolesław Dekot | ZBP |
| Mirosław Dusza | UW |
| Małgorzata Dusza | BOŚ |
| Marta Gawrońska | UW |
| Rafał Gołębiewski | HSBC Bank Polska |
| Stanisław Gomułka | MF |
| Lech Goraj | IERiGŻ |
| Marek Góra | SGH |
| Marta Grzyb | PAP |
| Dominika Jakubowska | CASE |
| Wojciech Kałkusiński | EMBR |
| Stefan Kawalec | |
| Ewa Kosycarz | SGH |
| Anna Kozera | SGH |
| Maciej Krzak | CASE |
| Agnieszka Krzemińska | WSB w Poznaniu |
| Leszek Kubiak | AŚ w Kielcach |
| Katarzyna Kuniewicz | REAS |
| Mirosław Lubszczyk | AE w Katowicach |
| Witold Małecki | Akademia Finansów |
| Monika Matuszak | HSBC Bank Polska |
| Krzysztof Mazowiecki | MF |
| Krzysztof Mieszkowski | MNiSzW |
| Marek Misiak | NŻG |
| Leszek Mosiejko | SGH |
| Jarosław Neneman | UŁ |
| Agata Nowakowska | Gazeta Wyborcza |
| Henryk Okrzeja | Fundacja BRE Banku |
| Krystyna Olechowska | CASE |
| Wojciech Otto | |
| Wojciech Paczyński | CASE |
| Marta Portnik | MF |
| Marta Postuła | |
| Artur Radziwiłł | CASE |
| Ewa Sadowska-Cieślak | NBP |
| Radosław Sankowski | KNF |
| Nikodem Szadkowski | UOKiK |
| Zbigniew Szamrej | SGH |
| Daniel Szostek | Instytut Laudator |
| Agnieszka Szymecka | SGH |
| Marek Wielgosz | KNF |
| Barbara Wieliczka | SGH |
| Katarzyna Włudyga | BRE Bank |
| Jolanta Zombirt | UJ |

Wprowadzenie

Doświadczenia Portugalii z lat 1995–1999 wyraźnie wskazują na konieczność zmiany polskiej polityki fiskalnej, a odkładanie reformy finansów publicznych jest nieodpowiedzialne. Polska w okresie wzrostu gospodarczego nie powinna żyć na kredyt. To najlepszy czas na oczekiwaną reformę. Takie stanowisko szefa Zespołu Makroekonomicznego CASE dr Macieja Krzaka podziela wielu ekonomistów, o czym mogli się przekonać goście 94. publicznego seminarium BRE-CASE. Seminarium zorganizowała Fundacja CASE we współpracy z BRE Bankiem SA w ramach stałego cyklu spotkań panelowych. Seminarium odbyło się w Warszawie, w lutym 2008 r. Organizatorzy zaprosili do wygłoszenia referatów: dr. Macieja Krzaka, szefa Zespołu Makroekonomicznego CASE; prof. dr. hab. Marka Górę z Katedry Ekonomii I SGH oraz dr. Agnieszkę Szymecką, adiunkta Katedry Rozwoju Obszarów Wiejskich SGH.

W dyskusji panelowej strategii rządu PO-PSL bronił Stanisław Gomułka, wiceminister finansów. Stwierdził, że postępowanie rządu w sprawie reformy finansów publicznych wydaje się zasadne, jeśli weźmiemy pod uwagę obecną sytuację Polski, zupełnie inną niż dziesięć lat temu. Transfery socjalne szacuje się na 17% PKB, a nie jak za rządów J. Buzka od 20 do 25% PKB. Wydatki szczególnie w pierwszej połowie lat 90. XX wieku wynosiły od 45 do 50% PKB, dzisiaj wynoszą od 40 do 45% PKB, przy czym rząd zamierza je obniżyć do 40% PKB w ciągu najbliższych trzech lub czterech lat. Dziesięć lat temu wydatki na renty inwalidzkie w Polsce stanowiły 3% PKB, dzisiaj – od 1,5 do 1,8% PKB; co prawda częściowo dlatego, że niektórzy renciści przechodzą na wcześniejsze emerytury. Zmniejszyły się też podatki bezpośrednie w relacji do PKB w porównaniu z pierwszym okresem transformacji dzięki obniżkom podatków PIT i CIT. W roku 1989 r. i 1992 r. rządowe pakiety dotyczące zmniejszenia deficytu były bardzo radykalne. Potem zaczął się czas małych kroczków, czyli ewolucyjnych reform, za którymi opowiada się również dzisiejszy rząd, bo sytuacja nie jest tak dra-

matyczna jak w przeszłości, a więc w pełni uzasadniona jest kontynuacja ewolucyjnego podejścia do deficytu. W dzisiejszej reformie finansów publicznych kierownictwo Ministerstwa Finansów przede wszystkim stawia na zadania, które mają sprzyjać większej aktywności na rynku pracy. Wśród zagrożeń należy wymienić: pojawienie się silnej presji płacowo-inflacyjnej w perspektywie kilku lat; niski stopień aktywności zawodowej – co najmniej o 10 pkt. proc. niższy niż w UE, a w grupie 50+ różnice te są jeszcze większe. Zmniejszenie właśnie tych zagrożeń zapewniłoby zmniejszenie wydatków oraz zwiększenie dochodów budżetu państwa. Byłoby więc jednym z istotnych elementów poprawy stanu finansów publicznych. Właśnie na tych kwestiach skupia się uwaga kierownictwa MF. Oczywiście, oprócz kwestii zasadniczych nie pomija się i pomniejszych jak na przykład sztywność w wydatkach socjalnych. Warto przypomnieć, że Słowacja, która ma o wiele mniejszą sztywność wydatków niż Polska, czy Finlandia, Wielka Brytania i Dania, które mają o wiele większy stopień aktywności zawodowej niż Polska realizowały właśnie cele reformy finansów publicznych, za którymi opowiada się polski rząd.

Ekonomiści optujący za reformą finansów publicznych przede wszystkim opowiadają się za wyeliminowaniem wcześniejszych emerytur (które kosztują rocznie 20 mld zł) i zreformowaniem KRUS (15 mld zł dopłaty z budżetu). Przywoływaniu KRUS przy każdej dyskusji o dyscyplinie budżetowej sprzeciwił się Lech Goraj z Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. Stwierdził, że najpierw trzeba zdefiniować termin rolnictwo, bo w polskim prawie mamy pięć definicji działalności rolniczej i cztery definicje rolnika, najbardziej trywialna definiuje gospodarstwo jako hektar w dobrej kulturze. Trzeba też koniecznie zacząć mierzyć sytuację dochodową poszczególnych gospodarstw. W Polsce mamy bardzo dużo bardzo małych gospodarstw – $\frac{1}{3}$ (czyli 1 mln) to gospodarstwa poniżej 1 ha. Połowa rodzin rolniczych wg GUS nie sprzedaje swojej produkcji na rynek. Według badań reprezentatywnych instytutu tylko 754 tys. gospodarstw rolniczych w Polsce zgodnie z europejskimi kryteriami zostało zakwalifikowanych jako gospodarstwa towarowe. Dopiero po określeniu rzeczywistych dochodów gospodarstw rolnych, możemy uporządkować świadczenia fiskalne rolników. Prof. M. Góra uważa, że reforma KRUS dużych oszczędności nie poczyni, ale KRUS dewastuje rynek pracy, bo utrudnia przepływ siły roboczej z niskoproduktywnej strefy. Polska wieś, jak podliczyła dr A. Szymecka dostanie w tym roku z budżetu i Unii Europejskiej aż 50,3 mld zł, w tym: 19,6 mld zł to wydatki na rolnictwo wraz z rezerwami celowymi, 15,7 mld zł dotacja do KRUS, 14,9 mld zł to dopłaty z UE. Stwierdziła, że te środki nie idą na rozwój, tylko wspomóżenie ludności. A rolnictwo wypracowuje zaledwie 2,8 proc. PKB. Proponowała opodatkowanie rolników podatkiem dochodowym, powiązanie składki na KRUS z dochodami oraz uszczelnienie systemu.

Portugalskie zaniechania – memento dla polskiej polityki fiskalnej

Wstęp

Motywacją powstania tego opracowania są podobieństwa boomu gospodarczego w Portugalii z drugiej połowy lat 90. dwudziestego wieku do boomu gospodarczego, którego obecnie doświadcza Polska. Oczywiście, konieczne jest zastrzeżenie typu *toutes proportions gardées*, ale niektóre podobieństwa jak silna ekspansja kredytu krajowego (zwłaszcza mieszkaniowego), wysoka dynamika płac, narastanie deficytu na rachunku bieżącym i deficyt budżetowy są uderzające.

W opracowaniu podjęto próbę pokazania, że luźna, a zatem nieodpowiedzialna polityka fiskalna w czasie wysokiej koniunktury prowadzi do poważnych zakłóceń stabilności finansów publicznych w okresie stagnacji i recesji. Portugalia przeżyła boom gospodarczy w drugiej połowie lat 90. ubiegłego wieku związany z perspektywą przyję-

cia do powstającej wówczas strefy euro. Był to najlepszy okres w ciągu ostatnich 20 lat do pozbycia się problemu deficytu sektora finansów publicznych w sposób trwały¹. Przez „trwały sposób” rozumie się w ekonomii zrównoważenie finansów publicznych w cyklu koniunkturalnym tj. przez osiągnięcie zbilansowania strukturalnego. Oznacza to, że zwykły deficyt koryguje się o efekty wahań cyklicznych (liczy się go jakby panowało pełne zatrudnienie) i oczyszcza budżet z dochodów jednorazowych. Okres najlepszej koniunktury został zupełnie zmarnowany. Portugalia prowadziła ekspansywną politykę fiskalną, a deficyt spadł wtedy poniżej wymaganych przez układ z Maastricht 3% PKB wyłącznie dzięki dwóm czynnikom: właśnie znakomitej koniunkturze, która spowodowała wzrost dochodów podatkowych, i dzięki bardzo dużemu spadkowi stóp procentowych związanemu z rosnącymi oczekiwaniami, że Portugalia zakwalifikuje się do strefy euro. Pozwo-

liło to Portugalii spełnić kryterium fiskalne bez żadnego wysiłku z jej strony, mimo że w tym samym czasie relacja wydatków publicznych do PKB uległa zwiększeniu.

Recesja światowa z początku wieku stała się testem dla takiej polityki; deficyt fiskalny gwałtownie wzrósł w roku 2001 do 4,3% PKB z 2,9% w 2000 r. W konsekwencji podjęto próby okiełznania go, aby nie przekraczał 3% PKB. W latach 2002–2004 polegały one jednak na „sztucznym” pompowaniu dochodów dzięki jednorazowym wpływom. Strategia ta doprowadziła do niemal otwartego kryzysu finansów publicznych w 2005 r., kiedy to deficyt przekroczył 6% PKB. Dopiero wtedy zmieniono politykę fiskalną. Nowa strategia położyła akcent na ograniczenie wydatków w sposób trwały. Empiryczne badania nad epizodami szybkiego ograniczania dużych deficytów fiskalnych w świecie potwierdzają, że tego typu strategię konsolidacji finansów publicznych są dużo skuteczniejsze i trwalsze niż strategię oparte na podwyższaniu podatków². Jak dotąd, jej wykonanie przebiega pomyślnie zgodnie z programami stabilizacji i wzrostu z lat 2005–2006.

W części 1 opracowania zawarty jest krótki opis sytuacji gospodarczej Portugalii od 1990 r., który

– w zamierzeniu – ma tworzyć tło do analizy jej problemów fiskalnych. W części 2 omówiona została polityka fiskalna lat 1995 – 2000, a w części 3 zanalizowane zostały próby konsolidacji finansów publicznych z lat 2001–2006. Wreszcie, we wnioskach podjęto temat implikacji portugalskiego przypadku dla Polski.

1. Rys historyczny

Po wstąpieniu do Unii Europejskiej Portugalia przeżyła okres szybkiego wzrostu gospodarczego, podtrzymywany przez fundusze strukturalne i napływ prywatnego kapitału, co pozwoliło zredukować dysproporcje między jej poziomem PKB na mieszkańca a średnim poziomem PKB w UE (tabela 1).

To jednak nastąpiło za cenę pogarszającego się stopnia nierównowagi gospodarczej. Inflacja w 1990 r. przekroczyła 13% rocznie. W 1990 r. wdrożono program stabilizacji makroekonomicznej opartej na stałym kursie walutowym wobec koszyka pięciu walut europejskich i zacieśniono politykę pieniężną, co wywindowało wysoko stopy procentowe. W 1992 r. Portugalia formalnie wstąpiła do Europejskiego Systemu Walutowego

| Tabela 1. Dynamika wzrostu gospodarczego | | | | | | | | | | | | |
|--|-------|-------|------|------|------|------|------|------|----------|------|------|-------|
| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
| Wzrost PKB% | 2,9 | 3,3 | 4,2 | 4,8 | 3,9 | 3,9 | 2,0 | 0,8 | -0,7 | 1,3 | 0,5 | 1,3 |
| PKB na mieszkańca | b. d. | b. d. | 72,9 | 73,2 | 74,9 | 74,6 | 74,1 | 74,0 | 73,8 (b) | 72,2 | 72,5 | 71,8p |

PKB wg parytetu siły nabywczej; UE-25 = 100

b. d = brak danych; p – prognoza; b – zmiana metodologiczna

Źródło: Eurostat

(EMS) z pasmem wahań 6% wokół parytetu względem ecu. W latach 1992–1993 escudo zostało trzykrotnie poddane dewaluacji w kontekście zaburzeń w ESW, które jednak nie były związane z kondycją gospodarki portugalskiej, lecz z ryzykiem, że układ z Maastricht nie zostanie ratyfikowany. Ponadto rynki finansowe spekulowały, że niektóre kraje z ESW nie będą broniły swojego parytetu ze względu na utratę konkurencyjnej pozycji. Mimo wysokiej stopy aprecjacji realnej escudo w latach 1990–1992 (o 16,5% w cenach konsumpcji i o aż 30% licząc w jednostkowych kosztach produkcji z powodu szybkiego tempa wzrostu płac), nie nastąpiło pogorszenie deficytu na rachunku bieżącym.

Okres przed wstąpieniem do strefy euro łączył się z szybkim spadkiem stóp procentowych w związku z rozbudzonymi oczekiwaniami, że Portugalia znajdzie się w pierwszej grupie krajów członkowskich w tej strefie. W latach 1991–1995 długookresowe i krótkookresowe stopy procentowe wynosiły średnio 12,3% oraz 13,6%, zaś realne, długoterminowe stopy kształtowały się na wysokości 4,1%. W latach 1995–2000 obniżyły się one wyraźnie do – odpowiednio – 6,0%, 5,0% i 2,5% (tabela 2). Ten zjazd stóp procentowych wywołał przede wszystkim boom kredytowy i konsumpcyjny, ale również boom inwestycyjny. W latach 1996–2000 Portugalia odnotowała 4-proc. dynamikę PKB, o ponad punkt procentowy wyższą

niż UE-15. W tym czasie jej PKB na mieszkańca według siły nabywczej zwiększył się o więcej niż 4 punkty procentowe w stosunku do średniej UE-15 (do ponad 70%), więc postępowo nadrabiało dystans cywilizacyjny. Popyt krajowy rósł wówczas szybciej niż PKB przyczyniając się do wzrostu i tak już dużego deficytu na rachunku bieżącym, który przekroczył 10% PKB (tabela 3). Drugą stroną medalu tego wzrostu było zmniejszenie się udziału oszczędności prywatnych w PKB o 7 punktów procentowych. W rozpędzonej gospodarce inflacja była wyższa niż w UE-15, co przyczyniło się do niższej dynamiki eksportu niż u partnerów.

Ekonomiści portugalscy sugerowali, że w drugiej połowie lat 90. ubiegłego wieku gospodarka portugalska dostosowywała się do nowego poziomu równowagi przy wyższym poziomie PKB, co było efektem szerszego procesu integracji europejskiej w tym powstaniu jednolitego rynku, który przyniósł także rozwój handlu zagranicznego wewnątrz UE i liberalizacji finansowej³.

Zwracali oni uwagę na fakt, że przez ćwierć wieku do 1995 r. portugalską gospodarkę charakteryzowały wysoka inflacja, wysokie nominalne stopy procentowe, restrykcje kredytowe i administracyjne ograniczenia. Sprawiało to, że kredyt był dobrem rzadkim i cechowała go silna zmienność. Uczestnictwo w strefie euro oznaczało przejście

Tabela 2. Dochodowość 10-letniej obligacji rządowej

| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|--------------|-------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Rynek wtórny | 11,47 | 8,56 | 6,36 | 4,88 | 4,78 | 5,59 | 5,16 | 5,01 | 4,18 | 4,14 | 3,44 | 3,91 |

Źródło: Eurostat

do stabilności cenowej, niskich nominalnych stóp procentowych między innymi dzięki zniknięciu premii za ryzyko i uczestnictwo w głębokim i płynnym, paneuropejskim rynku finansowym. Redukcja kosztu zewnętrznego finansowania w związku z obniżką premii za: inflację, ryzyko kredytowe, ryzyko wyłączenia, niski poziom ochrony praw prywatnych i niestabilność makroekonomiczną, wytworzyła korzystny szok dla portugalskiej gospodarki.

Długookresowy efekt miałyby polegać na wyższej akumulacji kapitału i skorelowanym z nią wyższym potencjalnym tempem PKB. Jednocześnie obniżka stóp procentowych i usunięcie ograniczeń płynnościowych (łatwiejszy dostęp do kredytu i jego wyższych kwot) spowodowała boom konsumpcyjny, który w kategoriach teoretycznych odpowiadał modelowemu wygładzeniu profilu konsumpcji w czasie. Skoro stopy procentowe spadły w sposób trwały, to koszty obsługi kredytu też stały się trwale niższe, pozwalając na wyższe wydatki na inne cele. Jak wiadomo z mikroekonomii, efekt zmiany cen jest sumą dwóch efektów: substytucyjnego i dochodowego. Dotąd opisany został efekt substytucyjny, ale równocześnie działał efekt dochodowy, który sprawiał, że gospodarstwa domowe przy tym samym dochodzie stać było na obsługę większych kwot kredytu, kiedy zmalało jego oprocentowanie.

Jednak wyjaśnienie o dostosowaniu się gospodarki portugalskiej do nowego położenia równowagi, zdaniem autora tego opracowania, nie do końca pasuje do faktów. Nastąpił bowiem wzrost realnego kursu walutowego w związku z wyższą stopą inflacji niż u partnerów ze strefy euro, głów-

nie z powodu nadmiernego tempa wzrostu płac, co spowodowało pogorszenie się konkurencyjności gospodarki portugalskiej o 10 – 20% w relacji do gospodarki strefy euro⁴. W konsekwencji Portugalia zaczęła tracić rynki eksportowe. Widać, że proces dostosowań został „przestrzelony”. Ta utrata konkurencyjności jest podstawową przyczyną długotrwałej recesji i stagnacji w gospodarce portugalskiej, która ugięła się pod ciężarem nadmiernego zadłużenia konsumentów.

W roku 2001 Portugalię dotknęła ogólnoświatowa recesja, która obnażyła słabości tej gospodarki, a zwłaszcza jej nikły stopień zrównoważenia w tym nadmierne zadłużenie gospodarstw domowych, które zapożyczały się wierząc w kontynuację pozytywnego scenariusza. Najpierw gospodarka zwolniła wyraźnie tempo wzrostu, a w czwartym kwartale 2002 r. wpadła w recesję. Nie wydobyła się z niej łatwo, gdyż niska dynamika wzrostu gospodarczego utrzymywała się w latach 2004–2006 (tabela 1) mimo wyraźnego ożywienia w krajach strefy euro w 2006 r.

2. Przespane lata dziewięćdziesiąte

W momencie podjęcia stabilizacji na początku lat 90. XX w. Portugalia nie miała poważnych kłopotów fiskalnych, gdyż notowała nadwyżkę pierwotną⁵ rzędu 3 – 4% PKB, cały deficyt fiskalny wahał się między 2 – 5% PKB, natomiast dług publicznych nie przekraczał 70% PKB. Dopiero spowolnienie wzrostu gospodarczego po 1990 r. i recesja w roku 1993 doprowadziły do zniknięcia nadwyżki pierwotnej i wyższego deficytu, który przekroczył 7% PKB, a zatem osiągnął wysoki po-

ziom. W związku z cyklicznym osłabieniem obniżyły się wtedy wpływy z podatków.

Po czym nastąpił omówiony już skrótowo boom gospodarczy, który czasowo wybawił Portugalie z tarapatów fiskalnych. W latach 1995–1999 deficyt fiskalny został obniżony do 2,7% PKB z 5,1% PKB przede wszystkim dzięki znaczącemu spadkowi obciążeń kosztami obsługi długu (tabela 3). Obrazuje to spadek stóp procentowych; 10-letnia obligacja przynosiła 11,6% w 1994 r. a w 1998 r. już tylko 4,6%. Drugim czynnikiem był szybki wzrost gospodarczy, który owocował znacznym zwiększeniem dochodów budżetu państwa. Relacja dochodów sektora finansów publicznych do PKB zbliżyła się do wysokiej średniej w UE i wyraźnie przekroczyła średnią dla krajów o podobnym poziomie PKB w drugiej połowie lat 90. XX w. Władze twierdziły, że to nie wynikało z wysokiego poziomu podatków w Portugalii, lecz z poprawy ich ściągальności i wysokich wydatków konsumpcyjnych na kredyty, które zwiększyły wpływy z podatków pośrednich. Był to zwiastun, że w średnim okresie nastąpi zmiana pod tym względem *in minus*, kiedy konsumenci będą musieli przeznaczyć większe kwoty na obsługę zadłużenia, jeżeli wzrosną stopy procentowe. Poza

tym gwałtowne nasycenie się gospodarstw domowych dobrami trwałego użytku mogło wywołać przejściowe ograniczenie ich zakupów do czasu pojawienia się popytu restytucyjnego.

Deficyt fiskalny spadł o 2,4% PKB w latach 1995–1999, podczas gdy płatności odsetkowe obniżyły się o 3,1% PKB, a dochody sektora finansów publicznych zwiększyły się o 2,9% PKB⁶. Ten zestaw liczb wyjaśnia, dlaczego w tym czasie Portugalii udało się zwiększyć wydatki pierwotne (po odjęciu kosztów obsługi długu publicznego) o 3,3% w relacji do PKB – było to zjawisko unikalne w krajach Unii w latach 1995–1999. W tym czasie kraje z przyszłej strefy euro postępowały odwrotnie i ograniczały wydatki pierwotne w relacji do PKB. Wzrost wydatków budżetowych nastąpił na cele społeczne: poprawę edukacji, wyższe emerytury i ochronę zdrowia (te ostatnie często przekraczały założenia). W latach 1997–1998 płace w administracji rządowej wzrosły o 30%, w 1999 r. – o kolejne 9%. Na marginesie warto skonstatować, że dzięki dwóm zbiegom okoliczności tj. wzrostowi gospodarczemu i konwergencji stóp procentowych, której sprzyjała rosnąca wiarygodność gospodarki, Portugalia w sposób bezbolesny spełniła fiskalne kryterium z Ma-

Tabela 3. Wybrane dane sektora finansów publicznych w latach 1995–2006

| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|----------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Deficyt % PKB | 5,1 | 4,4 | 3,4 | 3,0 | 2,7 | 2,9 | 4,3 | 2,9 | 2,9 | 3,3 | 6,1 | 3,9 |
| Dochody % PKB | 37,6 | 39,1 | 39,2 | 38,9 | 40,5 | 40,2 | 40,1 | 41,4 | 42,5 | 43,1 | 41,5 | 42,3 |
| Wydatki % PKB | 42,8 | 43,6 | 42,6 | 41,9 | 43,2 | 43,1 | 44,4 | 44,3 | 45,5 | 46,5 | 47,4 | 46,2 |
| Dług publiczny % PKB | 64,3 | 62,9 | 59,1 | 55,0 | 54,3 | 53,3 | 53,6 | 55,5 | 56,8 | 58,2 | 63,6 | 64,7 |

Źródło: Eurostat

astricht i zakwalifikowała się do strefy euro. Nie udało się jednak obniżyć deficytu strukturalnego w odpowiednim wymiarze – znajdował się na najwyższym poziomie w strefie euro w latach 1998–1999.

W 1999 r. proces konsolidowania pozycji fiskalnej dzięki wysokiej dynamice gospodarczej utknął w miejscu. Program konwergencji z 1999 r. przewidywał, że redukcja deficytu do 0,8% PKB w 2002 r. nastąpi głównie dzięki wyższym dochodom. W drugiej połowie 2000 r. zaczęły się kłopoty z realizacją programu mimo szybkiej ekspansji gospodarek europejskich w tym portugalskiej. Dochody budżetu okazały się przeszacowane, gdyż dokonano cięcia stawki podatku akcyzowego (2000/2001), aby zamortyzować inflacyjny efekt skoku cen paliw w świecie. Władze zdecydowały się użyć dochody z przetargu na telefonię komórkową UMTS (0,4% PKB), aby domknąć deficyt zgodnie z planem wynoszącym 1,5% PKB. Uczyniły to, kiedy nie pomogło nawet ograniczenie wydatków o 0,5% PKB.

3. Próby dostosowania fiskalnego

3.1. Próby odsunięcia problemu w czasie

W 2001 r. przekroczono plan budżetowy z niewiązką; deficyt fiskalny wyniósł 4,3% zamiast 1,1% PKB, a jedną z przyczyn było niespodziewane wyhamowanie gospodarki portugalskiej; budżet państwa przygotowano przy założeniu wzrostu PKB o 3,3%, tymczasem wyniósł on 2%. Inne były skutki obniżki podatku akcyzowego na paliwa. Struk-

turalny deficyt zaczął także narastać. Portugalczycy byli w tym okresie optymistami, że uda się naprawić finanse publiczne bez popadnięcia kraju w recesję; krajowy popyt wówczas słabł, natomiast ciągle nie słabło tempo eksportu, mimo wyhamowania w gospodarce europejskiej. Tak się jednak nie stało, co pokazuje, że dostosowanie w nieodpowiedniej skali, aby usunąć duże niezbilansowanie gospodarki – wysoki deficyt na rachunku bieżącym i utemperować wysoką dynamikę ekspansji kredytowej, może prowadzić do przedłużenia fazy słabego wzrostu gospodarczego, ale za cenę wzrostu deficytu finansów publicznych. Od początku założenia budżetu na 2001 r. oparto na przesadnie optymistycznych założeniach wzrostu dochodów. Niedoświadczono skutków obniżki podatków od zysków przedsiębiorstw i rozszerzenia widełek podatkowych, zaś załamanie sprzedaży samochodów przyniosło mniejsze wpływy podatkowe. Po stronie wydatków nie dokonano zamierzonych cięć; były wyższe o 0,8% PKB niż planowane. Przestrzelenie nastąpiło np. w przypadku kosztów osobowych (o 9%), subsydiach i wydatkach na dobra i usługi. To wymusiło przyjęcie poprawki budżetowej w ciągu roku. W dodatku samorzady zwiększyły wydatki w roku wyborów municypalnych.

W programie z 2001 r. władze zobowiązały się do zrównoważenia budżetu w 2004 r., podobnie jak w poprzednim programie z 2000 r., i wypracowania nadwyżki 0,4% PKB w 2005 roku⁷. W 2002 r. miał nastąpić wyraźny postęp w konsolidacji, aby wysłać sygnał do Komisji Europejskiej, że władze są zdeterminowane dokonać odpowiedniego dostosowania.

Rzeczywiście, mimo wyraźnego osłabienia wzrostu gospodarczego i początku recesji, Portugalii

udało się obniżyć deficyt fiskalny do 2,9% PKB z 4,3% PKB w 2001 roku. Niemniej Komisja uznała w listopadzie 2002 r., że Portugalia znalazła się w sytuacji nadmiernego deficytu.

W latach 2003–2004 deficyt finansów publicznych utrzymał się poniżej krytycznej wartości 3% PKB tylko dzięki zastosowaniu jednorazowych posunięć, które doprowadziły do zwiększenia dochodów budżetu państwa. Według szacunków rządu portugalskiego, po korekcie o te zabiegi, deficyt wyniósłby odpowiednio 5,4% PKB w 2003 r. i 5,2% PKB w roku 2004⁸. Ubytek tych dochodów już w 2005 r. spowodował, że niedobór uległ skokowemu zwiększeniu. Na przykład w 2003 r., sprzedano prawa do zaległych podatków jak i składek na świadczenia socjalne na kwotę 1,3% PKB pewnej korporacji finansowej, która je potem sekurytyzowała, tzn. emitowała obligacje pod ich zastaw. W 2004 r. z przyspieszeniem zostały wypłacone dywidendy paru państwowych firm, które powinny zasilić kasę państwową w 2005 r. (zasiliły one fundusze emerytalne).

3.2. Dostosowanie przez redukcję wydatków

W związku z wyborami parlamentarnymi w lutym 2005 r. i wątpliwościami wobec poprawności założeń budżetu państwa na 2005 r., rząd powołał komisję niezależnych ekspertów pod przewodnictwem szefa banku centralnego Portugalii, która oceniła ich realność. Komisja uznała, że założenia odnośnie do dochodów podatkowych były realistyczne mimo korekty w dół prognozy wzrostu gospodarczego na 2005 r. Oszacowała natomiast niżej o 0,5% PKB kwotę dywidend, które zostaną

wpłacone do budżetu państwa. Komisja uznała, że wydatki państwa zostały w budżecie na 2005 r. niedoszacowane o 2% PKB, a zatem dość istotnie, w tym wydatki na ochronę zdrowia – o 1% PKB. W rezultacie Komisja przedłożyła projekt deficytu rządu 6,8% PKB tj. o 4% PKB więcej niż zamierzał poprzedni rząd. Ta różnica obrazuje skalę kryzysu w jakim znalazły się finanse publiczne Portugalii; po usunięciu jednorazowych dochodów i korekcie o fazę cyklu czyli uwzględnwszy zastój gospodarczy, deficyt był bardzo wysoki i nadmierny w relacji do maksymalnego pułapu 3% PKB, zapisanego w Pakcie Stabilności i Wzrostu (PSiW).

Spory sens ma porównanie roku 1995 z rokiem 2004, tego drugiego po korekcie o jednorazowe dochody, ponieważ poprzedzone były one okresami słabości w gospodarce, a zatem ich porównanie nie jest zniekształcone przez efekty cykliczne. Ponadto, wielkość deficytu w relacji do PKB była w obu latach podobna (odpowiednio 5,1% PKB i 5,2% PKB. Dochody sektora finansów publicznych zwiększyły się jako proporcja PKB (przede wszystkim z powodu wzrostu udziału podatków pośrednich) z 37,6% PKB w 1995 r. do 43,1% PKB w roku 2004, tj. o 5,5% PKB, co oddała ewentualny argument, że duży deficyt był spowodowany stagnacją gospodarki portugalskiej, która osłabiła dochody podatkowe. W tym czasie wydatki publiczne podniosły się równie szybko z 42,8% PKB do 48% PKB. Wydatki rosły przede wszystkim w związku z wyższymi transferami dla ludności, które urosły z 13,2% PKB do 17,9% PKB. Płace pracowników sektora publicznego kosztowały 15% PKB w 2004 r. w porównaniu z 13,6% PKB w 1995 r. z tym, że wzrost tej proporcji miał miejsce w drugiej połowie

lat 90., o czym już wcześniej napomknęto w opracowaniu. To właśnie rozdmuchane wydatki w okresie prosperity drugiej połowy lat 90. odpowiadały za wysokie deficyty finansów publicznych w latach 2001–2005 i ich kryzys w 2005 r.

Dopiero kryzys, objawiający się także wzrostem premii za ryzyko na rynkach finansowych, który objął także dług korporacji, skłonił władze kraju do podjęcia programu ograniczenia deficytu fiskalnego z akcentem na redukcję wydatków budżetowych w relacji do PKB. Posunięcia oszczędnościowe dotyczyły edukacji, ochrony zdrowia, sprawiedliwości i świadczeń socjalnych. Nie ma sensu i miejsca wymieniać ich wszystkich w krótkim opracowaniu, ale warto jest przytoczyć kilka głównych kroków. W ochronie zdrowia postanowiono, że wszystkie szpitale, będące własnością Narodowych Usług Zdrowotnych (SNS – Servicio Nacional de Suave) zostaną przekształcone w publiczne spółki. Postanowiono zlikwidować szczybel funduszy zdrowia poniżej regionalnego (jest pięć regionów). W edukacji postanowiono zlikwidować wszystkie szkoły z mniejszą niż 10 liczbą uczniów. Podjęto reformę systemu wynagradzania służby cywilnej: zredukowano liczbę ścieżek kariery i drastycznie ograniczono zasady automatycznej promocji płacowej, która ma po reformie następować na podstawie oceny pracy. W przypadku świadczeń emerytalnych wprowadzono pułapy dla emerytur (maksymalna emerytura nie może przekraczać emerytury prezydenta Republiki) i zamrożono wzrost emerytur, które przekraczały tę wysokość. Podwyższono składkę emerytalną dla części pracowników, którzy podlegają systemowi emerytalnemu dla pracowników administracji, ale w niej nie pracują. Zdecydowano się na stopniowe podniesienie wieku emerytalnego

dla urzędników państwowych z 60 na 65 lat – co rok kalendarzowy wiek ten ma być podwyższany o pół roku. Jednak i w nim posunięcia po stronie wydatkowej zostały wzmocnione zmianami po stronie dochodowej, które miały zastąpić ubytek dochodów jednorazowych. Podniesiono podstawową stawkę VAT o 2 punkty procentowe i ograniczono ulgi podatkowe.

4. Wnioski

Polska od IV kwartału 2005 r. znajduje się w fazie wysokiej dynamiki gospodarczej. I podobnie jak w Portugalii w latach 1995–1999 władze przejawiają niechęć do szybkiego ograniczenia nadmiernego deficytu sektora finansów publicznych. Zgodnie z aktualizacją programu konwergencji z grudnia 2006 r. (PK 2006), niedobór ma obniżyć się do 2,9% PKB w roku 2009. Jednak ma to nastąpić dzięki wzrostowi gospodarczemu i bez żadnych reform wydatków, a więc dzięki czynnikom cyklicznym. Oznacza to, że w okresie spowolnienia proces redukcji może ulec odwróceniu. Program jest mało ambitny, redukcja deficytu strukturalnego ma postępować w minimalnym, dozwolonym tempie przez PSiW tzn. 0,5% PKB rocznie, mimo przewidywanej ponad 5-proc. dynamiki PKB w tym okresie. *De facto*, nie są zamierzone żadne reformy strukturalne po stronie wydatków, które prowadziłyby przynajmniej do ograniczenia ich dynamiki wzrostu. Rząd planował podjąć jedynie tzw. konsolidację finansów publicznych, która miała polegać na zmianach organizacyjnych (likwidacji zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz części funduszy celowych w tym wszystkich powiatowych

i wojewódzkich) oraz wprowadzeniu elementów budżetu zadaniowego. Razem miały one przynieść oszczędności rządu 10 mld zł (0,9% PKB z 2007 r.) w ciągu dwóch-trzech lat. Obecnie nawet wdrożenie tych reform jest zagrożone, bo zmieniona ustawa o finansach publicznych nie doczekała się nawet pierwszego czytania w Sejmie.

Tymczasem rząd podejmuje kosztowne dla budżetu decyzje o zwiększeniu wydatków w 2008 r. (m. in. zmiana zasad waloryzacji emerytur i rent – 5,7 mld zł, wysoka podwyżka płac w sferze budżetowej – ok. 5 mld zł, przedłużenie funkcjonowania dotychczasowych zasad przyznawania wcześniejszych emerytur – ok. 1 mld zł) bądź prowadzące do spadku dochodów budżetowych (obniżka składki rentowej – ok. 15 mld zł). Przypomina to scenariusz portugalski z drugiej połowy lat 90. Dynamika wydatków budżetowych, która będzie przekraczała dynamikę nominalnego PKB, będzie prowadziła do zwiększenia się ich udziału w PKB wbrew prognozą z PK2006.

Korzystna koniunktura sprawia, że w 2007 r. deficyt budżetowy w ujęciu kasowym będzie kolejny rok niższy niż pułap 30 mld zł, zafiksowany na lata 2006–2009. W okresie boomu gospodarczego taki stan faktyczny powinien skłaniać rząd do przyspieszenia tempa redukcji tego deficytu. Tymczasem planowane rozdęcie wydatków w 2008 r. stwarza ryzyko, że plan deficytu rządowego w wysokości 30 mld zł okaże się zagrożony, a tym samym i program konwergencji. W dodatku w PK2006 zakłada bardzo niskie deficyty samorządów lokalnych – takie przewidywania nie wydają się uzasadnione ze względu na rosnący stopień wykorzystania funduszy strukturalnych, a to bę-

dzie łączyło się z zaciąganiem zobowiązań, aby finansować własny wkład. Z szacunków wynika, że rząd prowadzi luźną politykę fiskalną, zwiększając popyt w gospodarce narodowej i tym samym pogłębiając fazę boomu tzn. okresu wzrostu PKB powyżej potencjalnej dynamiki (maksymalnej dynamiki PKB, która nie generuje inflacji).

Każdy boom gospodarczy ma swój kres i im bardziej jest on rozdmuchany, tym gwałtowniejsze bywa jego zakończenie. W tym kontekście ekspansywna polityka fiskalna może być obciążona częściową odpowiedzialnością za sekwencję wahań cyklicznych typu boom – dołek. Tak stało się w Portugalii. Jak wynika z jej doświadczeń, zakończenie okresu wysokiej koniunktury może nastąpić w krótkim czasie, a nieprzeprowadzenie w okresie prosperity dostosowania fiskalnego sprawia, że deficyt fiskalny pogłębia się szybko i może osiągnąć krytyczne wartości. Polska także doświadczyła takiego skoku deficytu, kiedy wzrost gospodarczy gwałtownie wyhamował w 2001 r. Tym bardziej więc, pomna tego doświadczenia, powinna uniknąć kolejnej kryzysowej sytuacji w finansach publicznych. Doświadczenie portugalskie wskazuje, że deficyt należy głównie ograniczać po stronie wydatkowej i jest to bardzo utrudnione w fazie słabego wzrostu gospodarczego. W fazie recesji deficyt powinien automatycznie rosnąć, aby pobudzić koniunkturę, ale jeżeli jest on wysoki, to wtedy pole manewru jest wąskie, bo rynki finansowe nie chcą finansować zwiększenia deficytu bez znacznego podniesienia premii za ryzyko czyli stopy dochodowości obligacji skarbowych. Rosną wtedy koszty obsługi zadłużenia. Ponadto, odsuwanie w przyszłość przyjęcia wspólnej waluty może spowodować, że termin oceny, czy Polska

spełnia kryteria zbieżności z Maastricht zbiegnie się z okresem spowolnienia gospodarczego w Polsce. Jeżeli Polska nie przeprowadzi dostosowania fiskalnego wcześniej, to deficyt będzie kształtował się zapewne niewiele poniżej 3% PKB, bo będzie go stopniowo ubywało tylko z powodu dobrej koniunktury. Ponownie przebiję się przez ten pułap z powodu wyhamowania wzrostu gospodarczego, co odłoży przyjęcie euro na kolejne parę lat.

Skokowy wzrost deficytu prowadzi także do szybkiego wzrostu relacji długu publicznego do PKB i to także stało się udziałem Portugalii; od roku 2001 r. podniosła się ona 53,6% PKB do 64,7% w roku 2006. Największy skok w górę o ponad 5 punktów procentowych PKB nastąpił między rokiem 2004 a 2005, kiedy deficyt fiskalny urósł z 3,3% PKB do 6,1% PKB. Jak widać, gdyby Portugalia musiała ponownie poddać się testowi, czy spełnia kryteria z Maastricht, wypadłby on dla niej niepomysłnie. W odróżnieniu od Portugalii Polska dopiero zamierza wstąpić do strefy euro, ma znacznie niższy dług publiczny (47,2% PKB w 2006 r.), ale i wysoki deficyt powyżej 3% PKB. Ewentualny skok deficytu nie spowodowałby więc przekroczenia przez dług publiczny w Polsce pułapu 60% PKB, niemniej granica ta nie byłaby już odległa i ryzyko, że Polska nie spełni kryterium długu publicznego mogłoby stać się realne.

Literatura

Constanciao Vitor, *European Monetary Integration and Portuguese Case* w: Carsten Detken, Vitor Gaspar I Giles Noblet *The New EU Member States: Convergence and Stability*, 2005, materiały z III Konferencji EBC we Frankfurcie 21 -22 października 2004

Luis Campos e Cunha i Patricia Silva, *Portugal and the EMU: 1996 – 2001 the Crucial Years*, Dec. 2003

Enirica Detriagache and Alfonso J. Hamann, *Exchange-rate Based Stabilization in Western Europe: Greece, Ireland, Italy and Portugal*, IMF Working paper WP/97/75, June 1997

Fagan Gabriel i Vito Gaspar, *Adjusting to the Euro Area: Some Issues Inspired by the Portuguese Experience*, ECB, Working Paper, August 20, 2005

Drummond Paulo i Yuan Xiao, *Portugal – Selected Issues*, rozdział 1, IMF Sep 2006

Portuguese Republic: Stability and Growth Programme 2005 -2009, June 2005

Portuguese Republic: Stability and Growth Programme 2005 -2009 update, December 2005

Portuguese Republic: Stability and Growth Programme 2006 -2010, June 2006

Portuguese Republic: Stability and Growth Programme 2006 -2010 update, December 2006

World Economic Outlook, IMF May 2001, Chapter 3: Fiscal Improvement in Advanced Economies: How Long Will It Last?

Public Finances in EMU -2007, rozdział 4: Lessons from Successful Fiscal Consolidations, European Economy No. 3, 2007

Przypisy

¹ W tym opracowaniu terminy deficyt fiskalny i deficyt sektora finansów publicznych będą używane zamiennie. Dane statystyczne są wyliczone przez Eurostat wg unijnej metodologii ESA-95.

² Zob. *World Economic Outlook*, IMF 2001, rozdział 3 i *Public Finances in EMU –2007*, rozdział 4 *Lessons from Successful Fiscal Consolidations*, European Economy No. 3, 2007.

³ Zob. Fagan and Gaspar, 2005, Constanciao 2004.

⁴ Drummond i Xiao, IMF 2006.

⁵ Nadwyżka pierwotna budżetu państwa oznacza nadwyżkę po odjęciu kosztów obsługi zadłużenia publicznego czyli

⁶ *Stability and Growth Programme 2005 – 2009*, June 2005, strona 30.

⁷ *Stability and Growth Programme 2002 – 2005*.

⁸ *Portuguese Republic: Stability and Growth Programme 2005 – 2009*, czerwiec 2005.

Publikacja udostępniona przez PKPP Lewiatan, przygotowana w sierpniu 2007 r.

Reforma finansów publicznych a wartości społeczne

Dyskusja na temat potrzeby reformy finansów publicznych w Polsce odbyła się od kilku lat. W gruncie rzeczy jest to wciąż ta sama dyskusja, wciąż dyskutujemy podobne postulaty i w podobny sposób niewiele udaje się osiągnąć. Obecnie sytuacja finansów publicznych nie jest może zła, ale wynika to przede wszystkim z fazy cyklu koniunkturalnego i ogólnych uwarunkowań, a w niewielkim jedynie stopniu z podjętych skutecznych działań w zakresie naprawy finansów publicznych. Fazy cyklu się zmieniają i po fazie przyspieszonego wzrostu przyjdzie faza spadku tempa wzrostu PKB. To normalne zjawisko, które udaje się co najwyżej lekko modyfikować, ale na pewno nie udaje się go odwrócić. Korzystne uwarunkowania zewnętrzne też nie są trwałe i mogą zmienić się w niekorzystne. Wtedy okaże się, że to, co ocenialiśmy jako niezłą sytuację było tylko miłym, krótkotrwałym złudzeniem, a potrzeba reformowania finansów pu-

blicznych jak była, tak jest niezrealizowanym zamierzeniem. Jego faktyczna realizacja jest jednym z warunków poprawy długoterminowych perspektyw rozwojowych polskiej gospodarki.

Reforma, czy też naprawa finansów publicznych powinna polegać na ich ograniczeniu oraz zmianie struktury. Pierwsze po to, aby odciążyć społeczeństwo, które ponosi koszt wydatków dokonywanych za pośrednictwem finansów publicznych; drugie, aby umożliwić finansowanie tego, co jest rzeczywiście potrzebne, a finansowane nie jest, ponieważ środki trwale zablokowane są na skutek finansowania innych mniej ważnych dla społeczeństwa wydatków. Należy sobie przy tym zdać sprawę, że uzyskanie poparcia niezbędnego dla przeprowadzenia istotnych zmian jest nad wyraz trudne. Jest ono trudne z wielu powodów, spośród których niedoceniany bywa ten związany z postrzeganiem finansów publicznych przez

społeczeństwo. Tkwimy bowiem w percepcji konfliktu: cele społeczne *versus* interesy budżetu. To pozorny konflikt. W rzeczywistości ograniczenie obciążenia społeczeństwa – nie interes budżetu – jest fundamentalnym celem społecznym, a odblokowanie możliwości finansowania rzeczywistych najważniejszych potrzeb celem społecznym niemalże równie ważnym.

Konieczność dokonania reformy finansów publicznych, rozumianej jako ograniczenie i zmiana struktury wydatków dokonywanych za pośrednictwem szeroko rozumianego rządu wynika ze skutku, jaki dla gospodarki powoduje konieczność zabrania społeczeństwu znacznej części wartości wytworzonego przez nie produktu. Mówimy tu o sumie wszystkich powodowanych przez to obciążeń społeczeństwa, co w skrócie określane jest mianem klina podatkowego. Szkodliwość społeczna klina podatkowego zależy od poziomu dochodów w danym kraju. W kraju bogatym spowolnia wzrost poprzez zmniejszenie motywacji do pracy i zwiększenie dostępności transferów. Sprzyja jakości życia, a w części może nawet powoduje pewien pozytywny czynnik wzrostowy związany z redukcją wykluczenia społecznego, wartościami wspólnotowymi, etc. W kraju mniej zamożnym, chcącym zmniejszyć różnicę dochodową (powiedzmy PKB *per capita*) dzielącą je od krajów bogatych doświadcza silniejszych efektów związanych z obniżeniem motywacji do pracy i zwiększeniem dostępności transferów. Pozytywne skutki są mniejsze. Kraje bogate osiągnęły swój poziom dochodowy gdy klin podatkowy był u nich niski (odniesienie do tabeli). Kraje doganiające są w trudniejszej sytuacji (choć daleki wschód zachował relatywnie ni-

skie podatki), ponieważ poziom klina podatkowego jest w nich zbliżony do poziomu obserwowanego obecnie w krajach bogatych. Innymi słowy, jeśli w kraju doganiającym wielkość klina podatkowego jest zbliżona do średniego poziomu w krajach bogatych, to znaczy, że w tym kraju jest zdecydowanie wysoki klin podatkowy. Wysoki z punktu widzenia celu, jakim jest tworzenie podstaw wzrostu dobrobytu.

Klin podatkowy może być definiowany na dwa sposoby: wąski i szeroki. Klin podatkowy w rozumieniu wąskim to suma wszystkich podatków bezpośrednio obciążających dochód z pracy oraz obowiązkowych składek podzielona przez wartość dochodów z pracy. Nie jest przy tym ważne, kto płaci podatki i składki, pracownik, czy pracodawca. Klin podatkowy w szerokim rozumieniu, to suma wszystkich wydatków szeroko rozumianego rządu (także instytucje nie należące formalnie do rządu, ale wydające środki pochodzące od społeczeństwa) podzielona przez wartość PKB. Obniżanie wąsko rozumianego klina podatkowego powoduje korzystne efekty podażowe. O ile obniżka nie prowadzi jednak do zmniejszenia klina w szerokim rozumieniu, to efekty są słabsze (nie są wsparte efektami popytowymi) oraz nietrwałe. Celem musi więc być obniżenie klina w szerokim rozumieniu.

Klin podatkowy w Polsce na tle krajów Unii Europejskiej jest raczej duży. Dotyczy to zarówno poziomu klina w szerokim, jak i w wąskim rozumieniu. Należy się spodziewać (na podstawie teorii i uogólnienie Widzy empirycznej dotyczącej innych krajów), że ma to negatywny wpływ na bieżące funkcjonowanie gospodarki (szczególnie

rynku pracy), a przede wszystkim ma wpływ na średnio i długo-okresowe perspektywy rozwoju kraju. Jest to szczególnie niepokojące w kontekście wspomnianego wyżej zróżnicowania dewastacji powodowanej przez wysoki poziom klina podatkowego z punktu widzenia poziomu dochodów.

W roku 2007 podjęte zostały decyzje zmierzające do obniżenia wąsko rozumianego klina podatkowego (obniżenie składki rentowej oraz kwota możliwa do odpisania od podatku na dzieci). Nie znamy jeszcze faktycznych skutków tych decyzji. Pozostaje więc ocena z punktu widzenia spodziewanych efektów.

Obniżenie klina dotyczyło jedynie klina w wąskim rozumieniu. Nie zostało powiązane z obniżeniem wydatków dokonywanych za pośrednictwem rządu, a więc nie obniżone zostało obciążenie podatkowe społeczeństwa. Jeśli nic nie zostanie zrobione w tym zakresie, to po decyzjach tych nie pozostaną żadne istotne pozytywne skutki. Pozostanie natomiast problem o charakterze budżetowym.

Obniżenie składki rentowej mogłoby mieć lepszy skutek, gdyby było skierowane do osoby mającej problemy na rynku pracy lub do osób o niskich dochodach. W obecnej wersji zmiana ta daje podwyżkę dochodów dla osób o relatywnie wyższych dochodach, nie poprawiając jej istotnie dla osób o niższych dochodach i co gorsza nie poprawiając ich zatrudnialności. Wariantem alternatywnym było obniżenie składki rentowej dla osób wchodzących po raz pierwszy na rynek pracy, osób po urlopach wychowawczych, itp. Było-

by to bardziej społecznie użyteczne oraz tańsze dla społeczeństwa. Efektu tego nie widać na uśrednionych danych. Można więc dojść do mylnego wniosku, że statystyczna obniżka wąsko rozumianego klina poprawiła sytuację. Tak jednak nie jest. Co gorsza, koszt tej operacji uniemożliwi prawdopodobnie lub co najmniej utrudni wprowadzenie zmian rzeczywiście poprawiających sytuację. Odpisy podatkowe na dziecko – jakkolwiek kierunkowo mające pewien sens – również nie zostały zaprojektowane w sposób optymalny. O „becikowym” lepiej nie wspominać.

Generalnie problem rozmiarów klina podatkowego w Polsce jest wielkim wyzwaniem, które pozostaje na kolejne lata. Nie ma łatwego sposobu poradzenia sobie z tym problemem, Aby jednak móc sobie z nim choć częściowo poradzić potrzebna jest wielka dyscyplina w podejmowaniu kolejnych decyzji. Powinny one wszystkie prowadzić do ułatwiania obniżania rozmiarów klina. Chodzi tu przede wszystkim o zmniejszanie rozmiarów klin w szerokim rozumieniu, a nie o zmianę jego struktury. To ostatnie może przejściowo poprawić sytuację, ale nie należy ulec złudzeniu, że to trwałe rozwiązanie problemu.

Rekomendacje

[Góra, M., 2007, *Piramida finansowa – podstawa początkowego sukcesu i obecnych niedostatków koncepcji państwa dobrobytu*]

Szkodliwość klina podatkowego, gdy przybierze on znaczne rozmiary wydaje się oczywista. Niestety nie jest łatwo zaproponować metodę, która

łatwo rozwiązałyby ten problem. Ograniczenie wydatków dokonywanych za pośrednictwem budżetu nie jest łatwe. Zawsze stanie się wobec pytania, które konkretnie wydatki są na tyle nie potrzebne, aby je zredukować. Takich wydatków na ogół nie ma. Jeśli ktoś o nich wspomina, to są to oszczędności typu ograniczenia wydatków na służbowe samochody czy komórki. To niewątpliwie wydatki, które warto ograniczyć. Nie są to jednak ograniczenia, które mogłyby istotnie wpłynąć na poziom wydatków – a tym samym na skalę obciążenia społeczeństwa kosztem ich finansowania. Należy sobie uświadomić, że ograniczenie wydatków „niepotrzebnych” jest złudzeniem. Niestety, stoimy wobec konieczności ograniczenia wydatków bardziej bądź mniej potrzebnych. Koszt ich finansowania ponoszony przez społeczeństwo jest bowiem większy niż korzyści możliwe do osiągnięcia dzięki wydaniu tych środków. Z faktu, że jakiś wydatek prowadzi do osiągnięcia jakiegoś celu, który uznajemy za słuszny, nie wynika jeszcze, że należy ten cel realizować.

Należy więc dokonać przeglądu wydatków z punktu widzenia ich zasadności, ale uwzględniając skutki obciążenia nimi społeczeństwa. Należałoby więc przed wydaniem każdej złotówki zadać sobie pytanie, czy – pomimo słuszności celu – nie lepiej tę złotówkę pozostawić w rękach tego, kto wytworzył produkt, który ta złotówka reprezentuje. Czyli innymi słowy, czy potrzeba dokonania transferu jest na tyle zasadna, aby ograniczyć dochody netto pracujących. Innymi słowy ograniczenie wydatków należy postrzekać jako strategiczny cel społeczny.

Ograniczenie wydatków nie we wszystkich sferach jest jednak wskazana. Są cele, które pozostają silnie niedofinansowane, pomimo że ich dokonywanie byłoby uzasadnione także w świetle omówionego kryterium. Cele te są niedofinansowane na skutek tego, że wypychają je wydatki, które tego kryterium nie spełniają. Typowo niedofinansowanymi wydatkami są w Polsce wydatki na badania i rozwój, edukację, itp. (nie dokonuję tu analizy tego typu wydatków, to tylko przykłady). Należy więc z wielką determinacją eliminować tzw. wydatki sztywne. Poza oddawaniem długów, innych wydatków sztywnych właściwie być nie powinno.

Warto przy tym uświadomić sobie, że największym problemem są w Polsce wydatki na finansowanie transferów społecznych. Ich udział w ogólnych wydatkach budżetu jest u nas na poziomie znacznie wyższym niż w prawie najwyższym w Unii Europejskiej, a także szerzej w OECD (tylko nieznacznie mniejszy niż w Niemczech, patrz tabela 1). Znacząco to, że po sfinansowaniu kosztu transferów społeczeństwu pozostaje niewspółmiernie mało w porównaniu do skali obciążenia jakie musi ono ponosić.

O transferach często myśli się jako o społecznym dobrze. Nie koniecznie tak jest. Dostrzeżenie tego wymaga spojrzenia biorącego pod uwagę skutki dla finansujących transfery pracujących. Pomocą może tu być porównanie ryzyka ubóstwa mierzonego według standardu Eurostatu. Ryzyko ubóstwa wśród osób w wieku 24-49 lat (w większości są to osoby aktywne zawodowo, a więc finansujące transfery) wynosi w Polsce 21, podczas gdy wśród osób w wie-

ku 65+ (zdecydowana większość z nich to emeryci, czyli otrzymujący transfery) wynosi 7. Znaczący to, że transfery pełnią w Polsce perwersyjną rolę. Dla EU25 te wskaźniki wynoszą odpowiednio 14 (dla 24-49) i 19 (dla 65+) [patrz tabela 2]. Dla ograniczenia wydatków i zmiany ich struktury mamy więc argumenty nie tylko stricte ekonomiczne, ale także społeczne argumenty oparte na wartościach, które dla społeczeństwa odgrywają istotną rolę.

Trudno jest oszacować możliwą do osiągnięcia skalę obniżenia obciążenia społeczeństwa i zmiany struktury wydatków dokonywanych przez nie za pośrednictwem budżetu. Dlatego nie warto zaczynać od dyskusowania tego problemu. Można przyjąć roboczo, jako cel organizujący myślenie i działanie, że obecnie dokonywane wydatki powinny zostać zredukowane o połowę, a potem powiększone o jedną czwartą wyjściowego poziomu, ale te dodatkowe wydatki powinny finansować zupełnie inne cele, niż te, które finansowane są obecnie.

Jest to oczywiście trudna polityka. Ludzie przywykli do iluzji państwa fundatora. W sferze, o której tu mówimy państwo występować może jedynie w roli re-dystrybutora. Państwo, a dokładniej szeroko rozumiany rząd nie tworzy niczego, co mogłoby być podstawą finansowania jakichkolwiek wydatków. Im więcej za jego pośrednictwem jest wydawane, tym niższe wynagrodzenia netto pracujących (pracownicy i przedsiębiorcy).

Zmiana struktury klina podatkowego – jakkolwiek przy braku zmniejszenia jego skali mogąca

powodować jedynie przejściowe efekty – godna jest jednak uwagi. Warto jednak podporządkować tego typu działanie jednoznacznie zdefiniowanym krótkookresowym celom społecznym i/lub ekonomicznym. Przykładowo może to być obniżenie składki rentowej dla nowowchodzących na rynek pracy. Tego typu pomoc mogłaby pomóc im zintegrować się z rynkiem pracy, czyli przejść z systemu szkolnego do zupełnie innej rzeczywistości. Dla każdego jest to jakiś problem (dlatego warto wprowadzić tego typu regulację uniwersalnie), choć nie jest to taki sam problem dla wszystkich nowowchodzących na rynek pracy. Zasygnalizowane rozwiązanie jest tu nie tylko przykładem, ale również zdecydowanie silnie rekomendowanym działaniem. Mogą być jednak również inne podobne działania w tym obszarze. Tak długo, jak mają one dobrze określony cel wytrzymujący konfrontację z innymi możliwymi do realizacji konkurencyjnymi działaniami. Ponadto zmiana struktury klina podatkowego nie powinna być prezentowana jako jego ograniczenie.

Tabela 1. Udział finansowania transferów w wydatkach rządu

| | Wydatki rządu (%PKB) | Transfery socjalne (%PKB) | Udział finansowania transferów w wydatkach rządu |
|---------------|-------------------------|------------------------------|--|
| Australia | 35,0 | 8,4 | 24% |
| Austria | 49,9 | 18,8 | 38% |
| Belgia | 50,1 | 16,0 | 32% |
| Kanada | 40,5 | 10,2 | 25% |
| Czechy | 44,3 | 11,9 | 27% |
| Dania | 53,2 | 16,2 | 30% |
| Finlandia | 50,7 | 16,6 | 33% |
| Francja | 53,8 | 17,9 | 33% |
| Niemcy | 46,7 | 19,2 | 41% |
| Grecja | 46,2 | 16,7 | 36% |
| Węgry | 50,6 | 14,8 | 29% |
| Islandia | 44,5 | 9,1 | 20% |
| Irlandia | 33,7 | 9,0 | 27% |
| Włochy | 48,2 | 17,1 | 35% |
| Japonia | 37,3 | 11,3 | 30% |
| Korea | 28,1 | 2,5 | 9% |
| Luksemburg | 43,1 | 14,7 | 34% |
| Meksyk | - | 1,6 | - |
| Niderlandy | 45,7 | 11,2 | 25% |
| Nowa Zelandia | 36,7 | 10,5 | 29% |
| Norwegia | 42,6 | 13,6 | 32% |
| Polska | 44,8 | 16,8 | 38% |
| Portugalia | 47,7 | 14,8 | 31% |
| Słowacja | 40,6 | 10,4 | 26% |
| Hiszpania | 38,2 | 11,6 | 30% |
| Szwecja | 56,6 | 17,4 | 31% |
| Szwajcaria | 36,7 | 12,1 | 33% |
| Turcja | - | - | - |
| UK | 45,5 | 13,4 | 29% |
| USA | 36,4 | 12,0 | 33% |

Źródło: OECD 2007 oraz obliczenia własne.

| Tabela 2. Ryzyko ubóstwa według grup wieku ^a | | | | | |
|---|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------------|
| | 0-15 | 16-24 | 25-49 | 50-65 | 65+ |
| EU25 | 20 ^b | 21 ^b | 14 ^b | 13 ^b | (18 ^b) 19 |
| EU15 | 20 ^b | 21 ^b | 14 ^b | 13 ^b | (19 ^b) 20 |
| Belgia | 19 | 17 | 11 | 11 | 21 |
| Bułgaria | 22 ^b | 20 ^b | 14 ^b | 10 ^b | 16 ^b |
| Chorwacja | 18 | 12 | 11 | 6 | 5 |
| Dania | 10 | 29 | 10 | 5 | 18 |
| Niemcy | 13 | 14 | 12 | 13 | 15 |
| Estonia | 21 | 18 | 16 | 18 | 20 |
| Irlandia | 22 | 19 | 14 | 20 | 33 |
| Grecja | 19 | 23 | 15 | 18 | 28 |
| Hiszpania | 24 | 18 | 16 | 17 | 29 |
| Francja | 14 | 18 | 11 | 10 | 16 |
| Włochy | 24 | 23 | 16 | 15 | 23 |
| Cypr | 12 | 12 | 10 | 14 | 51 |
| Łotwa | 21 | 19 | 17 | 20 | 21 |
| Litwa | 27 | 23 | 19 | 18 | 17 |
| Luksemburg | 20 | 15 | 13 | 8 | 7 |
| Węgry | 19 | 17 | 14 | 10 | 6 |
| Malta | 22 | 11 | 13 | 13 | 15 |
| Niderlandy | 16 | 16 | 10 | 8 | 5 |
| Austria | 15 | 13 | 11 | 10 | 14 |
| Polska | 29 | 26 | 21 | 16 | 7 |
| Portugalia | 24 | 20 | 17 | 18 | 28 |
| Rumunia | 25 | 22 | 16 | 13 | 17 |
| Słowenia | 9 ^c | 11 ^c | 8 ^c | 9 ^c | 19 ^c |
| Słowacja | 18 | 17 | 14 | 8 | 7 |
| Finlandia | 10 | 22 | 8 | 9 | 18 |
| Szwecja | 8 | 23 | 8 | 5 | 11 |
| UK | 22 ^c | 18 ^c | 13 ^c | 16 ^c | 24 ^c |

Źródło: Eurostat.

^a Udział osób, których dochody do dyspozycji (po uwzględnieniu transferów) są poniżej progu ryzyka ubóstwa przyjmowanego jako 60% mediany dochodu do dyspozycji (po uwzględnieniu transferów) w danym kraju.

^b Dane dotyczą 2004 r.

^c Dana dotyczą 2003 r.

| Tabela 3. Wydatki emerytalne i ich projekcje w krajach Unii Europejskiej | | | | |
|--|-------|-------|-------|---------------------|
| | 2004 | 2025 | 2050 | $\Delta(2050-2004)$ |
| BE | 10.4 | 13.4 | 15.5 | 5.1 |
| CZ | 8.5 | 8.9 | 14.0 | 5.6 |
| DK | 9.5 | 12.0 | 12.8 | 3.3 |
| DE | 11.4 | 11.6 | 13.1 | 1.7 |
| EE | 6.7 | 5.1 | 4.2 | -2.5 |
| EL | n. a. | n. a. | n. a. | n. a. |
| ES | 8.6 | 10.4 | 15.7 | 7.1 |
| FR | 12.8 | 14.0 | 14.8 | 2.0 |
| IR | 4.7 | 7.2 | 11.1 | 6.4 |
| IT | 14.2 | 14.4 | 14.7 | 0.4 |
| CY | 6.9 | 10.8 | 19.8 | 12.9 |
| LV | 6.8 | 5.3 | 5.6 | -1.2 |
| LT | 6.7 | 7.6 | 8.6 | 1.8 |
| LU | 10.0 | 13.7 | 17.4 | 7.4 |
| HU | 10.4 | 13.0 | 17.1 | 6.7 |
| MT | 7.4 | 10.0 | 7.0 | -0.4 |
| NL | 7.7 | 9.7 | 11.2 | 3.5 |
| AU | 13.4 | 13.5 | 12.2 | -1.2 |
| PL | 13.9 | 9.5 | 8.0 | -5.9 |
| PT | 11.1 | 15.0 | 20.8 | 9.7 |
| SI | 11.0 | 13.3 | 18.3 | 7.3 |
| SK | 7.2 | 7.3 | 9.0 | 1.8 |
| FI | 10.7 | 13.5 | 13.7 | 3.1 |
| SE | 10.6 | 10.7 | 11.2 | 0.6 |
| UK | 6.6 | 7.3 | 8.6 | 2.0 |

Źródło: Komisja Europejska (2006).

Wieś i rolnictwo a reforma finansów publicznych

Jest niesprawiedliwością, gdy równi traktowani są w sposób nierówny; jest także niesprawiedliwością, gdy nierówni są traktowani w sposób równy.

Arystoteles

Wśród wielu zagadnień poruszanych w trakcie dyskusji nad reformą finansów publicznych nie może zabraknąć miejsca także dla kwestii uczestnictwa wsi i rolnictwa w systemie tych finansów. Przy tym, nie tyle chodzi – co należy podkreślić z całą wyrazistością – o skalę wydatków publicznych i szukanie ewentualnych oszczędności, co o problem efektywności dotychczasowych sposobów przeznaczania środków publicznych na ten sektor. Dla budżetu państwa bowiem, podobnie zresztą jak i dla sektora rolno-wiejskiego, realne korzyści przynajmniej w krótkiej perspektywie, może przynieść nie tyle radykalne ograniczenie wydatków, co ich rzeczowa racjonalizacja i to tak-

że z punktu widzenia zasady sprawiedliwości społecznej.

W budżecie państwa na 2008 r. na rolnictwo zostało przeznaczonych ponad 19,5 mld zł, co stanowi ponad 6,32% wydatków budżetu ogółem¹. Przewidziano ponadto dotację na KRUS w wysokości ponad 15,5 mld zł, co daje łącznie (nie wliczając środków pochodzących z Unii Europejskiej) sumę ponad 35 mld zł. Natomiast udział rolnictwa w tworzeniu dochodu narodowego to około 2,8% PKB.

Zasadne zatem jest pytanie czy środki te, wydatkowane w dotychczasowy sposób, są w stanie przyczynić się do rozwoju 93% powierzchni Polski (tyle stanowią obszary wiejskie i prawie wiejskie kraju), do poprawy warunków życia około 38% społeczeństwa, do lepszego wykorzystania ponad 16% zasobów siły roboczej kraju

a w końcu także do złagodzenia dysparytetów społecznych i ekonomicznych wsi wobec regionów wysoko rozwiniętych? Wydaje się, że odpowiedź na to pytanie nie może być pozytywna.

Aby bowiem publiczne środki mogły być dobrze wykorzystane muszą one nie tyle łagodzić skutki ubóstwa, co przede wszystkim być przeznaczane na rozwój. W Polsce natomiast spójnych mechanizmów strukturalnych skłaniających rolników do społeczno-gospodarczej aktywizacji (także pozarolniczej) dotychczas wprowadzić się nie udało, a istniejące instrumenty mają często charakter zabezpieczający czy wręcz socjalny.

Najbardziej newralgiczną kwestią w tym zakresie jest sprawa systemu ubezpieczenia społecznego rolników. System ten, tworzony w latach 90.², a więc na początku transformacji ustrojowej i w trudnych warunkach społeczno-gospodarczych (ogromna inflacja, rosnące bezrobocie, napływ zagranicznych produktów żywnościowych, brak przygotowania części gospodarstw do funkcjonowania w nowych warunkach) musiał uwzględniać w swojej konstrukcji ówczesne realia. Dotacja do KRUS była więc z założenia czystym transferem socjalnym. Dzisiaj jednak, wraz ze zmianami jakie dokonały się na polskiej wsi oraz w miarę narastania trudności budżetowych, system ten staje się coraz bardziej kontrowersyjny. Od lat jest zresztą przedmiotem żywych dyskusji z racji przyjętych zasad jego finansowania i funkcjonowania.

Kwestionowane jest przede wszystkim jego oparcie o zasadę solidarności ogólnonarodowej a nie solidarności grupowej a także silne uzależ-

nienie od dotacji z budżetu państwa. Wystarczy wspomnieć, że świadczenia emerytalno-rentowe rolników pokrywane są przez budżet państwa w ponad 90%. Coraz częściej pojawiają się w związku z tym głosy przemawiające za włączeniem rolników w system ubezpieczenia powszechnego i chociaż jest to propozycja mająca swoje dobre strony i będąca godna rozważenia w długofalowej perspektywie, to – z różnych względów – byłaby ona trudna do zrealizowania w najbliższym czasie. Podobnie trudno byłoby ograniczyć w szybkim tempie wydatki na KRUS. Po pierwsze dlatego, że państwo jeszcze przez długi czas będzie musiało dopłacać do systemu, by były respektowane prawa nabyte i interesy w toku, po drugie zaś dlatego, że ewentualna zmiana ukształtowania relacji między wkładem ubezpieczonych a budżetem krajowym będzie wymagała uprzedniego rozwiązania kwestii bezrobocia agrarnego (szacowanego obecnie na ok. 1 mln osób) i związanej z nim niskiej wciąż dochodowości rolnictwa. Każda zmiana w finansowaniu systemu musi bowiem liczyć się z realną możliwością wdrożenia i egzekwowania zobowiązań składkowych³.

Z tego też względu ewentualną systemową reformę systemu ubezpieczenia rolników powinno poprzedzić z jednej strony wprowadzenie dodatkowych mechanizmów modernizacji towarowych gospodarstw rolnych zdolnych do konkurencji na rynku, z drugiej zaś promowanie wielofunkcyjnego rozwoju gospodarstw mniejszych, wspieranie podejmowania przez ich posiadaczy działalności pozarolniczej i tworzenie nowych miejsc pracy przez rozwój drobnej przedsiębiorczości. Należy zatem w pierwszym rzędzie sku-

pić się na realizacji tego właśnie założenia, przy jednoczesnym jednak rozwiązywaniu innych aktualnie występujących problemów związanych z funkcjonowaniem obowiązującego dzisiaj systemu. Najwięcej zaś kontrowersji w tym systemie budzi zasada „równa składka-równe świadczenie” oraz przepisy pozwalające na korzystanie z ubezpieczenia rolniczego osobom nie prowadzącym działalności rolniczej (tzw. problem nieszczelności systemu).

Zasada „równa składka-równe świadczenie” miała swoje uzasadnienie w latach 90., kiedy tworzono odrębny system ubezpieczenia rolniczego. Dzisiaj jednak, w wyniku znacznej polaryzacji i dochodowego rozwarstwienia gospodarstw rolnych, traci ona swoje uzasadnienie. Wzrasta bowiem stale liczba gospodarstw najmniejszych i największych. Na jednym biegunie znajduje się ok. 2 tys. gospodarstw, których roczne obroty plasują się na wysokości 800 tys. euro rocznie, a na drugim 1,5 mln gospodarstw nieterowarowych, czyli albo produkujących na samozaopatrzenie albo w ogóle nieprodukujących. Posiadacze wszystkich tych gospodarstw płacą natomiast jednakową składkę, która obciąża ich w nierównomiernym stopniu⁴ i otrzymują jednakowe, relatywnie niskie świadczenie. A pozwala na to – przyjęte jako podstawowa przesłanka podlegania pod ubezpieczenie – kryterium dolnej granicy wielkości gospodarstwa w wymiarze 1 ha przeliczeniowego.

Podobnie się rzecz ma w odniesieniu do problemu nieszczelności systemu. W wyniku nieodpowiednio zdefiniowanych pojęć rolnika, działalności gospodarczej oraz gospodarstwa

rolnego a także przyjętych w ustawie z 1990 r. domniemań, w myśl których osoba płacąca podatek rolny a także właściciel lub dzierżawca gruntów zaliczonych do użytków rolnych prowadzi na nich działalność rolniczą, możliwe jest wejście do systemu ubezpieczenia rolników osób nie prowadzących *de facto* działalności rolniczej⁵. Do ubezpieczenia uprawnia bowiem – jak powiedziano – tytuł własności bądź posiadania gruntów rolnych i nie ma formalnego wymogu udokumentowania faktu prowadzenia na nich działalności rolniczej. Korzystają więc z tego najczęściej osoby pracujące na własny rachunek w sektorach pozarolniczych, które nabyły ziemię jako lokatę kapitału bądź też weszły w jej posiadanie drogą spadku i które traktują system rolniczy jako sposób na zmniejszenie kosztów osiągniętych dochodów⁶. Wystarczy dodać, że składka na ubezpieczenie w systemie rolniczym wynosi około 1000 zł rocznie (716 zł za emerytalno-rentowe i 288 za chorobowe, wypadkowe i macierzyńskie) i w porównaniu z parokrotnie wyższą składką osób ubezpieczonych w systemie powszechnym jest niezwykle atrakcyjna.

Na nieszczelność systemu ma wpływ także zbyt szeroka definicja domownika, a więc osoby uprawnionej do korzystania z systemu na równych zasadach jak rolnicy. Zgodnie z art. 6 pkt. 2 ustawy z 1990 r. domownik to osoba bliska rolnikowi (ale niekoniecznie z nim spokrewniona), pozostająca z nim we wspólnym gospodarstwie domowym lub zamieszkująca na terenie jego gospodarstwa rolnego albo w bliskim sąsiedztwie oraz stale pracująca w tym gospodarstwie rolnym (choć praca ta nie musi stanowić głównego

źródła utrzymania). Tak sformułowane pojęcie domownika daje miejsce do licznych nadużyć.

W efekcie przyjęte rozwiązania prowadzą do wadliwego ukierunkowania dotacji budżetowej. Budżet państwa (a więc nierolnicza część społeczeństwa) w jednakowym stopniu dotuje bowiem z jednej strony biednych i bogatych rolników, z drugiej zaś rolników i posiadaczy gruntów rolnych oraz osoby, których objęcie ubezpieczeniem rolniczym nie zawsze może być uzasadnione.

Taki stan rzeczy klóci się w oczywisty sposób z poczuciem sprawiedliwości społecznej i zasadą solidaryzmu społecznego⁷ zarówno wewnątrz systemu (czyli wśród samych rolników), jak i poza nim (w stosunku do nierolniczej części społeczeństwa). Jest także kontrowersyjny z punktu widzenia zgodności z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa i równego traktowania przez władze publiczne (art. 32 Konstytucji). Nie gwarantuje w końcu także odpowiedniego świadczenia bogatszym rolnikom, którzy ubezpieczają się dodatkowo w sektorze prywatnym i pieniądze zamiast KRUS zasilają kasę prywatnych ubezpieczycieli.

Nie ulega zatem wątpliwości, że dotychczasowa regulacja rolniczego systemu ubezpieczeń społecznych wymaga zmian. Najpilniejszą rzeczą jest zróżnicowanie składki i oparcie jej na kryteriach bardziej zindywidualizowanych a także przededefiniowanie kryteriów uprawniających do korzystania z KRUS, aby, z jednej strony, ograniczyć go do osób rzeczywiście prowadzących działalność rolniczą, z drugiej zaś nie ograniczać rolnikom możliwości podejmowania działalności pozarolniczej.

Główny problem polega jednak na ustaleniu podstawy zróżnicowania składki oraz podstawy określenia zakresu podmiotowego uprawnień. Proponowane są różne rozwiązania w tym zakresie, w tym m.in. zróżnicowanie składki ze względu na wielkość gospodarstwa, zróżnicowanie składki ze względu na wysokość dopłat bezpośrednich a także oparcie kryterium przynależności do systemu o wpis do systemu IACS, czyli o rolników ubiegających się o dopłaty. Są to jednak propozycje z różnych względów niedoskonałe.

Jeśli chodzi o zróżnicowanie składki ze względu na wielkość gospodarstwa należy zauważyć, że wielkość gruntów rolnych nie zawsze odzwierciedla rzeczywisty potencjał ekonomiczny i produkcyjny gospodarstwa rolnego. Z jednej strony małe gospodarstwa wcale nie muszą mieć niskich dochodów, co ma miejsce szczególnie tam, gdzie na niewielu hektarach prowadzi się często wysoko dochodową produkcję z działów specjalnych produkcji rolnej (np. fermy drobiu, pieczarkarnie, itd.). Z drugiej zaś strony, z równych obszarowo gospodarstw nie zawsze muszą być uzyskiwane równe plony, a więc i równe przychody, a to choćby ze względu na zróżnicowanie klasy gruntów wchodzących w skład gospodarstwa. Z tych samych względów wadliwe jest oparcie zróżnicowania składki o parametr wysokości dopłat bezpośrednich, które łączą się ściśle z wielkością gospodarstwa. W końcu także propozycja określenia zakresu podmiotowego ubezpieczonych w KRUS na podstawie przynależności do systemu IACS nie jest dobrym rozwiązaniem, gdyż wyklucza z systemu rolników, którzy z różnych względów nie wystąpili o dopłaty oraz tych, którzy prowadzą działy specjalne produkcji

rolnej. Mimo wad propozycje te są jednak brane pod uwagę przez decydentów politycznych, a to ze względu na relatywną łatwość ich wprowadzenia i niskie koszty transakcyjne a także z uwagi na to, że wydają się być łatwo akceptowalne przez rolników. Wynikają więc one często z politycznej obawy przed utratą wiejskiego elektoratu i nie stanowią propozycji rozwiązań wpisujących się w jakąś szerszą i długofalową wizję kompleksowej reformy systemu.

Jakie jest zatem optymalne rozwiązanie? Optymalnym i jak się zdaje najbardziej obiektywnym rozwiązaniem, zgłaszanym już zresztą wielokrotnie w różnych środowiskach, jest oparcie kryterium zróżnicowania składki oraz podlegania pod system o uzyskiwanie dochodów z działalności rolniczej (lub łącznie rolniczej i pozarolniczej). Rozwiązanie to powinno być jednak poprzedzone wprowadzeniem dwóch dodatkowych regulacji.

Po pierwsze, powinna zostać zwiększona dolna granica wielkości gospodarstwa, w którym prowadzenie działalności rolniczej rodziłoby obowiązki ubezpieczenia. Jak się bowiem słusznie zauważa, w systemie zróżnicowania składki możliwości płatnicze najmniejszych gospodarstw determinują najniższy poziom składki, od którego zaczyna się różnicowanie⁸. Ograniczenie zatem obowiązku ubezpieczenia dla nowo ubezpieczających się rolników do osób związanych z gospodarstwami o takiej wielkości, które mogą być jedynym lub głównym źródłem utrzymania⁹ mogłoby ukierunkować system ubezpieczenia na tych rolników, którzy produkują nie tylko na samozaopatrzenie, ale i na rynek, a więc rolników, których dochody pozwoliłyby

na zwiększenie udziału środków ze składek w finansowaniu systemu. W ten sposób KRUS byłby w coraz większym stopniu ukierunkowywany na realizację swoich ustawowych celów, czyli ochronę rolników przed utratą dochodów z tytułu starości czy pogorszenia zdrowia, a w mniejszym na przejmowanie funkcji programów pomocowych. Innymi słowy, stawałby się produktem ubezpieczeniowym a nie narzędziem polityki socjalnej państwa¹⁰.

Po drugie, punktem wyjścia dla oparcia zróżnicowania składki oraz podlegania pod system o uzyskiwanie dochodów z działalności rolniczej powinno być wprowadzenie podatku dochodowego i związanego z tym obowiązku prowadzenia ksiąg rachunkowych.

W odniesieniu do systemu ubezpieczenia społecznego rolników prowadzenie rachunkowości pozwoliłoby przede wszystkim na uzyskiwanie rzetelnych informacji co do zdolności płatniczej gospodarstw rolnych, a w konsekwencji na dokładne obliczenie podstawy zróżnicowania składki. Obecnie wiedza w tym zakresie opiera się na danych zbieranych na próbach przy okazji różnych badań (w tym wyliczenie standardowej nadwyżki bezpośredniej według metodologii IERIGZ (polski FADN), badaniach GUS) lub pochodzi ze źródeł mniej pewnych np. deklaracji rolników przy okazji spisów rolnych i powszechnych. Tymczasem podstawą do obliczenia wysokości składki uzależnionej od dochodu i zarazem podstawą opodatkowania powinny być realne zyski.

Przyjęcie statusu płatnika podatku dochodowego z działalności rolniczej jako przesłanki decy-

dującej o możliwości ubezpieczenia w KRUS ograniczyłoby ponadto krąg uprawnionych do korzystania z systemu do producentów rolnych oraz tych, którzy obok działalności rolniczej prowadzą w ograniczonym zakresie działalność pozarolniczą. Rozwiązanie to skutecznie uszczelniałoby system. Oczywiście można by podnieść w tym zakresie zastrzeżenie, że taka regulacja *a priori* wykluczyłaby z systemu rolników nie osiągających żadnych dochodów. Należy jednak pamiętać, że obecnie obowiązująca kumulacja ubezpieczenia społecznego z pozostałymi elementami systemu zabezpieczenia społecznego¹¹ a także w znacznej mierze socjalny charakter samego ubezpieczenia rolniczego stwarza wprawdzie warunki zapewniające przetrwanie najuboższym rolnikom, ale z drugiej strony nie sprzyja poszukiwaniu przez nich pozarolniczych dochodów, nie motywuje do aktywnych zachowań, nie skłania też do podejmowania radykalnych decyzji co do samego gospodarstwa. Utrwała natomiast sytuację stagnacji na najniższym poziomie.

Mechanizmy podatku dochodowego w rolnictwie mogłyby przynieść wiele korzyści także poza systemem ubezpieczeń społecznych. W pierwszym rzędzie podatek ten mógłby być wykorzystywany jako instrument aktywizacji i modernizacji gospodarstw rolnych. Po jego wprowadzeniu rolnicy, podobnie jak inni przedsiębiorcy, byłiby zainteresowani w wykazywaniu jak najmniejszego dochodu, a więc w zwiększaniu kosztów inwestycyjnych i prorozwojowych (zakup maszyn, komputera, założenie Internetu, wykupienie szkoleń, itp.), które z kolei mogłyby odliczać jako koszty uzyskania przychodu.

W konstrukcję tego podatku mogłyby być ponadto wbudowane – podobnie jak w innych krajach europejskich – dodatkowe mechanizmy modernizacyjne takie jak ulgi i zwolnienia np. dla młodych rolników bądź gospodarstw realizujących inwestycje¹². W ten sposób dochody przeznaczane byłyby w głównej mierze na rozwój gospodarstwa i osób w nich pracujących a nie na konsumpcję. Samo gospodarstwo byłoby zaś sprowadzone do rangi przedsiębiorstwa.

Podatek dochodowy zastąpiłby także obowiązujący obecnie podatek rolny. Podatek ten, którego prawne rozwiązania korzeniami tkwią jeszcze w poprzednim systemie, nie tylko nie realizuje swojej roli gromadzenia dochodów publicznych (jego udział w dochodach ogólnych gmin sięga niewiele ponad 2%, co stanowi bardzo poważny problem zwłaszcza dla gmin wiejskich, które charakteryzuje niski poziom dochodów budżetowych, a w konsekwencji – trudności w finansowaniu inwestycji podnoszących ich poziom społeczno-ekonomicznego rozwoju), ale przede wszystkim funkcji redystrybucyjnej. Zgodnie z przeprowadzonymi analizami¹³, relatywnie największe obciążenia z tytułu podatku rolnego występują w gospodarstwach małych i średnich, natomiast począwszy od gospodarstw o powierzchni użytków rolnych 10 ha udział podatków w produkcji czystej systematycznie zmniejsza się wraz ze wzrostem powierzchni. Prowadzi to do tego, że podatek rolny zamiast łagodzić nierówności społeczne (a więc realizować swoją funkcję redystrybucyjną) uprzywilejowuje gospodarstwa większe obszarowo i efektywniejsze. Gospodarstwa największe uzyskują więc dodatkowe korzyści finansowe z tytułu nieopodatko-

wania dodatkowego dochodu, wynikającego, np. z efektu skali działalności a uzyskane w ten sposób wolne środki finansowe mogą dodatkowo inwestować lub przeznaczać na prowadzenie w większej skali bieżącej działalności¹⁴. W obecnym systemie opodatkowania rolnictwa sporo zastrzeżeń wzbudzają także mechanizmy ulg inwestycyjnych. Nie motywują one na ogół do zwiększonej aktywności inwestycyjnej rolników, z tego względu, że kwoty wydatkowane na inwestycje rolne są niewspółmiernie wyższe w stosunku do płaconego podatku rolnego, więc przeciętny rolnik nie ma obecnie możliwości odliczenia 25% wydatków inwestycyjnych w ciągu ustawowych 15 lat.

Podatek dochodowy mógłby wyeliminować powyższe mankamenty i – co ważne – wyrównać warunki funkcjonowania gospodarstw. Zbliżyłby on także polskie regulacje w zakresie opodatkowania rolnictwa do regulacji przyjętych w większości państw europejskich, gdzie dochody uzyskiwane z produkcji rolnej traktowane są na równi z dochodami pozarolniczymi, na jednakowych zasadach podlegają progresji podatkowej i obowiązuje w stosunku do nich taka sama skala podatkowa. Wzorem niektórych z nich można by rozważyć zastosowanie nieco innych rozwiązań konstrukcyjnych dla rolnictwa, np. w zakresie zasad obliczenia dochodu, reguł prowadzenia rachunkowości czy też – wspomnianych wyżej – ulg i zwolnień¹⁵.

W końcu także wprowadzenie podatku dochodowego mogłoby stanowić podstawę dla systemowego uregulowania podstawowych pojęć prawa rolnego (rolnika i gospodarstwa rolnego).

Przykładowo, we Włoszech rolnika (a pozostając wiernym oryginalnej terminologii – przedsiębiorcę rolnego) definiuje się poprzez odniesienie do uzyskiwanego przez niego dochodu rolniczego oraz czasu pracy poświęconego rolnictwu¹⁶. Tak ustanowiona jednolita definicja – zawarta w kodeksie cywilnym – jest wykorzystywana w wielu regulacjach prawa prywatnego i publicznego (a więc także w zakresie regulacji podatkowych, ubezpieczeniowych, itd.). W polskich przepisach prawnych istnieje natomiast wiele różnych definicji gospodarstwa rolnego i rolnika, co nie sprzyja realizacji zasad jasności i spójności systemu ani tym bardziej programowaniu i prowadzeniu racjonalnej polityki rolnej.

Jak więc widać korzyści płynące z przyjęcia podatku dochodowego mogą być wielorakie i to nie tyle dla budżetu państwa co przede wszystkim dla samych rolników, rolnictwa i wsi.

Oczywiście podnoszone są różne zastrzeżenia co do wprowadzenia tego podatku, związane przede wszystkim z brakiem przygotowania rolników do prowadzenia rachunkowości i związanym z tym nakładem pracy. Zastrzeżenia te mają jednak charakter pozorny, czysto techniczny i można im skutecznie zaradzić. Można by rozważyć przykładowo możliwość zatrudniania jednego księgowego na kilkadziesiąt gospodarstw a koszty jego wynagrodzenia sfinansować ze środków unijnych. Gdyby jednak nawet pozostawić prowadzenie rachunkowości samym rolnikom, swoją gotowość do podjęcia opieki prawnej i organizacyjnej w tym zakresie wyraziły związki i organizacje rolnicze. Odpowiednie szkolenia mogłyby przeprowadzać również ośrodki do-

radztwa rolniczego. W końcu także możliwe byłoby wprowadzenie np. uproszczonej rachunkowości. Główny problem związany z wprowadzeniem podatku dochodowego polega zatem – jak się wydaje – na barierze mentalnej – z jednej strony polityków, którzy obawiają się podjęcia radykalnych decyzji w trosce o wiejski elektorat, z drugiej samych rolników, którzy po prostu obawiają się zmian.

Podsumowując powyższe rozważania należy powiedzieć, że kwestia miejsca wsi i rolnictwa w systemie finansów publicznych to nie tylko kwestia reformy rozwiązań w ramach ubezpieczenia społecznego rolników. To kwestia całościowego spojrzenia na dotychczasowy sposób uczestniczenia rolników w tym systemie i szerszego uwzględnienia zasady sprawiedliwości społecznej (zarówno poziomej jak i pionowej). Jedynie kompleksowe zmiany mogą przynieść oczekiwane rezultaty, przy czym rezultaty te określić należy przede wszystkim jako przyspieszone procesy restrukturyzujące rolnictwa, przemiany strukturalne oraz promowanie efektywnego gospodarowania. Warto przytoczyć tu słowa Komisarza Unii Europejskiej do spraw rolnictwa Franza Fischlera, który doradzał nam, byśmy zanim zaczniemy reformować rolnictwo, zreformowali statystykę. Aby więc zreformować ubezpieczenie społeczne rolników, najpierw należy wprowadzić podatek dochodowy w rolnictwie, upowszechnić rachunkowość rolną i uporządkować niektóre pojęcia w prawie rolnym.

Tymczasem od lat toczy się w tym zakresie dyskusja nie poparta żadnymi efektywnymi działaniami. Biuro statystyczne EUROSTAT szacuje,

że od czasu wejścia Polski do Unii Europejskiej, dochody polskich właścicieli gospodarstw rolnych podwoiły się. Mimo to udział rolników w systemie wciąż polega tylko na braniu. Przy wielomiliardowym dofinansowywaniu rolnictwa i wsi nie wykształciły się żadne krajowe strukturalne instrumenty modernizacyjne a główne problemy, z którymi boryka się polska wieś (duża stopa bezrobocia i niska dochodowość) wciąż pozostają nierozwiązane. Wciąż też motywacja do aktywnej, twórczej pracy hamowana jest przez bardziej atrakcyjne świadczenia socjalne, co wspomaga tylko postawy roszczeniowe rolników. Świadczy to o tym, że konieczne jest przeprowadzenie odpowiednich reform, od stworzenia dobrego systemu podatkowego dla rolnictwa zaczynając. Do tego zaś potrzebna jest przede wszystkim wola polityczna decydentów i oparcie podejmowanych decyzji na rzetelnych rachunkach a nie na politycznych uwarunkowaniach.

Przypisy

¹ Kwota ta zawiera środki przewidziane w: działach 32 „rolnictwo”, 33 „rozwój wsi”, 35 „rynków rolnych”, rezerwach celowych oraz budżetach wojewodów.

² Ustawa z 20 grudnia 1990 r o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 1998 r. Nr 7, poz. 25, z późn. zm.)

³ Warto dodać, że poziom skuteczności poboru składek sięga obecnie prawie 97%. Wraz z podniesieniem składki do poziomu wysokości składki z ubezpieczenia powszechnego osiągalność składek rolniczych drastycznie by spała.

⁴ W 2000 r. w gospodarstwach średnich (5-7 ha) udział składki KRUS w kosztach wytworzenia produkcji końcowej wyniósł 6,5%. Wraz ze wzrostem obszaru gospodarstwa udział składki w strukturze kosztów wyraźnie malał. W grupie gospodarstw największych (100 i więcej ha) odsetek ten wyniósł zaledwie 0,5%. Źródło: L. Goraj, W. Jagła, „Znaczenie rolniczych ubezpieczeń społecznych w dochodach rolników” w: M. Adamowicz (pod red.), „Ubezpieczenia społeczne. Wieś i rolnictwo”, Warszawa 2002, s. 145

⁵ Zob. art. 38 ustawy.

⁶ Wprawdzie liczba osób korzystających w ten sposób nigdy nie była duża, ale ze statystyk KRUS wynika, że liczba ta rośnie. Ubywa bowiem w ostatnich latach ubezpieczonych w gospodarstwach powyżej 2 ha przeliczeniowych; przybywa natomiast w gospodarstwach poniżej 2 ha, a szczególnie poniżej 1 ha przeliczeniowego, czyli na wniosek. Według ocen pracowników KRUS problem ten dotyczy ok. 120 tys. osób, a zatem około 6% płacących składki. Źródło: A. Rosner, „Dylematy reformy systemu emerytur rolniczych”, Wieś i Rolnictwo, nr 3, 2004

⁷ Zgodnie z zasadą solidaryzmu społecznego ubezpieczeni o wyższym potencjale ekonomicznym ponoszą w większym stopniu ciężar ubezpieczenia (poprzez składkę), niż ubezpieczeni o niższym potencjale (niższych dochodach), chociaż praktycznie w mniejszym zakresie korzystają ze świadczenia.

⁸ Zob. m.in. K. Daszewski, „Finansowanie systemu ubezpieczeń społecznych rolników – stan obecny i perspektywy” w: J. Jastrzębska (pod red.), „Ubezpieczenia społeczne i zdrowotne w rolnictwie”, Lublin 2003, s. 47

⁹ Szacuje się, że takimi gospodarstwami są gospodarstwa o minimalnym obszarze 3-5 ha.

¹⁰ Oczywiście rozwiązaniem komplementarnym mogłaby być możliwość ubezpieczenia się rolników posiadających mniejsze gospodarstwa na wniosek, przy czym zmiany wymagałaby obecna definicja gospodarstwa rolnego.

¹¹ Rolnicy posiadający gospodarstwa do 2 ha korzystają z całego wachlarza pozaubezpieczeniowych świadczeń społecznych (świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, świadczeń rodzinnych, uprawnień przysługujących bezrobotnym, renty socjalnej, dodatku mieszkaniowego). Zob. więcej B. Wierzbowski, „Prawo socjalne a przemiany strukturalne w rolnictwie” w: „Problemy prawa rolnego i ochrony środowiska”, praca zbiorowa, Poznań 2004, s. 269

¹² We Francji np. młodzi rolnicy przez pierwsze 5 lat prowadzenia działalności mogą obniżyć dochód uzyskany z produkcji rolnej nawet do 50% rocznie. W Wielkiej Brytanii rolnicy mają możliwość odliczenia od dochodu około 40% poniesionych kosztów oraz korzystania z odpisu na tzw. fundusz inwestycyjny w wysokości 25% dochodu rocznie. Więcej na ten temat zob. R. I. Dziemianowicz, R. Przygodzka, „Zasady opodatkowania gospodarstw rolnych w Unii Europejskiej i możliwości ich adaptacji w Polsce”, Wieś i Rolnictwo, nr 2, 2006, s. 77 i nast.

¹³ R. Przygodzka, „Fiskalne instrumenty wspierania rozwoju rolnictwa – przyczyny stosowania, mechanizmy i skutki”, Białystok 2006, s. 234

¹⁴ Ekonomiczną symulację wprowadzenia podatku dochodowego przedstawiają M. Wasilewski, K. Gruzziel, „Koncepcja i skutki finansowe wprowadzenia podatku dochodowego w gospodarstwach rolniczych”, Zeszyty Naukowe SSGW, „Ekonomika i organizacja gospodarki żywnościowej”, nr 62, 2007

¹⁵ Więcej na ten temat zob. R. Przygodzka, op. cit., s. 207 i nast.

¹⁶ Za przedsiębiorcę uznaje się osobę, która posiadając odpowiednie kompetencje, poświęca prowadzeniu działalności rolniczej 50% swojego całonocnego czasu pracy oraz uzyskuje z tej działalności przynajmniej 50% swojego całonocnego dochodu. Warto też przy tym dodać, że ustawodawca włoski za działalność rolniczą uznał także – z zachowaniem pewnych kryteriów – działalność agroturystyczną, działalność usługową (np. świadczenie prac rolniczych w gospodarstwach innych osób), przetwórstwo, sprzedaż, drobną wytwórczość a także usługi środowiskowe na rzecz całej społeczności lokalnej (np. czyszczenie dróg gminnych, utrzymanie parków i zieleni). Włączenie tego rodzaju działalności w zakres działalności rolniczej jest niezwykle istotne. Z jednej bowiem strony nie ogranicza możliwości wielofunkcyjnego rozwoju działalności gospodarstwa, nie hamuje aktywizacji rolników, z drugiej zaś ogranicza tę działalność tylko do takich, których prowadzenie przez rolników jest z ekonomicznego i społecznego punktu widzenia usprawiedliwione (np. bardziej racjonalne wykorzystanie składników majątkowych gospodarstwa – amortyzacja kosztów zakupu ciągnika; ochrona środowiska, itp.).

n o t a t k i

Z e s z y t y B R E - C A S E

- 1 Absorpcja kredytów i pomocy zagranicznej w Polsce w latach 1989-1992
- 2 Absorpcja zagranicznych kredytów inwestycyjnych w Polsce z perspektywy pożyczkodawców i pożyczkobiorców
- 3 Rozliczenia dewizowe z Rosją i innymi republikami b. ZSRR. Stan obecny i perspektywy
- 4 Rynkowe mechanizmy racjonalizacji użytkowania energii
- 5 Restrukturyzacja finansowa polskich przedsiębiorstw i banków
- 6 Sposoby finansowania inwestycji w telekomunikacji
- 7 Informacje o bankach. Możliwości zastosowania ratingu
- 8 Gospodarka Polski w latach 1990 – 92. Pomiar a rzeczywistość
- 9 Restrukturyzacja finansowa przedsiębiorstw i banków
- 10 Wycena ryzyka finansowego
- 11 Majątek trwały jako zabezpieczenie kredytowe
- 12 Polska droga restrukturyzacji złych kredytów
- 13 Prywatyzacja sektora bankowego w Polsce - stan obecny i perspektywy
- 14 Etyka biznesu
- 15 Perspektywy bankowości inwestycyjnej w Polsce
- 16 Restrukturyzacja finansowa przedsiębiorstw i portfeli trudnych kredytów banków komercyjnych (podsumowanie skutków ustawy o restrukturyzacji)
- 17 Fundusze inwestycyjne jako instrument kreowania rynku finansowego w Polsce
- 18 Dług publiczny
- 19 Papiery wartościowe i derywaty. Procesy sekurytyzacji
- 20 Obrót wierzytelnościami
- 21 Rynek finansowy i kapitałowy w Polsce a regulacje Unii Europejskiej
- 22 Nadzór właścicielski i nadzór bankowy
- 23 Sanacja banków
- 24 Banki zagraniczne w Polsce a konkurencja w sektorze finansowym
- 25 Finansowanie projektów ekologicznych
- 26 Instrumenty dłużne na polskim rynku
- 27 Obligacje gmin
- 28 Sposoby zabezpieczania się przed ryzykiem niewypłacalności kontrahentów
- 29 Wydanie specjalne Jak dokończyć prywatyzację banków w Polsce
- 30 Jak rozwiązać problem finansowania budownictwa mieszkaniowego
- 31 Scenariusze rozwoju sektora bankowego w Polsce
- 32 Mieszkalnictwo jako problem lokalny
- 32 Doświadczenia w restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstw w krajach Europy Środkowej
- 33 (nie ukazał się)
- 34 Rynek inwestycji energooszczędnych
- 35 Globalizacja rynków finansowych
- 36 Kryzysy na rynkach finansowych – skutki dla gospodarki polskiej
- 37 Przygotowanie polskiego systemu bankowego do liberalizacji rynków kapitałowych
- 38 Docelowy model bankowości spółdzielczej
- 39 Czy komercyjna instytucja finansowa może skutecznie realizować politykę gospodarczą państwa?
- 40 Perspektywy gospodarki światowej i polskiej po kryzysie rosyjskim
- 41 Jaka reforma podatkowa jest potrzebna dla szybkiego wzrostu gospodarczego?
- 42 Fundusze inwestycyjne na polskim rynku – znaczenie i tendencje rozwoju
- 43 Strategia walki z korupcją – teoria i praktyka
- 44 Kiedy koniec złotego?
- 45 Fuzje i przejęcia bankowe
- 46 Budżet 2000
- 47 Perspektywy gospodarki rosyjskiej po kryzysie i wyborach
- 48 Znaczenie kapitału zagranicznego dla polskiej gospodarki

Z e s z y t y B R E - C A S E

- 49 Pierwszy rok sfery euro – doświadczenia i perspektywy
- 50 Finansowanie dużych przedsięwzięć o strategicznym znaczeniu dla polskiej gospodarki
- 51 Finansowanie budownictwa mieszkaniowego
- 52 Rozwój i restrukturyzacja sektora bankowego w Polsce – doświadczenia 11 lat
- 53 Dlaczego Niemcy boją się rozszerzenia strefy euro?
- 54 Doświadczenia i perspektywy rozwoju sektora finansowego w Europie Środkowo-Wschodniej
- 55 Portugalskie doświadczenia w restrukturyzacji i prywatyzacji banków
- 56 Czy warto liczyć inflację bazową?
- 57 Nowy system emerytalny w Polsce – wpływ na krótko- i długoterminowe perspektywy gospodarki i rynków finansowych
- 58 Wpływ światowej recesji na polską gospodarkę
- 59 Strategia bezpośrednich celów inflacyjnych w Ameryce Łacińskiej
- 59/a Reformy gospodarcze w Ameryce Łacińskiej
- 60 (nie ukazał się)
- 61 Stan sektora bankowego w gospodarkach wschodzących – znaczenie prywatyzacji
- 62 Rola inwestycji zagranicznych w gospodarce
- 63 Rola sektora nieruchomości w wydajnej realokacji zasobów przestrzennych
- 64 Przyszłość warszawskiej Giełdy Papierów Wartościowych
- 65 Stan finansów publicznych w Polsce – konieczność reformy
- 66 Polska w Unii Europejskiej. Jaki wzrost gospodarczy?
- 67 Wpływ sytuacji gospodarczej Niemiec na polską gospodarkę
- 68 Konkurencyjność reform podatkowych – Polska na tle innych krajów
- 69 Konsekwencje przystąpienia Chin do WTO dla krajów sąsiednich
- 70 Koszty spowolnienia prywatyzacji w Polsce
- 71 Polski sektor bankowy po wejściu Polski do Unii Europejskiej
- 72 Reforma procesu stanowienia prawa
- 73 Elastyczny rynek pracy w Polsce. Jak sprostać temu wyzwaniu?
- 74 Problem inwestycji zagranicznych w funduszu emerytalnym
- 75 Funkcjonowanie Unii Gospodarczej i Walutowej
- 76 Konkurencyjność sektora bankowego po wejściu Polski do Unii Europejskiej
- 77 Zmiany w systemie polityki monetarnej na drodze do euro
- 78 Elastyczność krajowego sektora bankowego w finansowaniu MSP
- 79 Czy sektor bankowy w Polsce jest innowacyjny?
- 80 Integracja europejskiego rynku finansowego – Zmiana roli banków krajowych
- 81 Absorpcja funduszy strukturalnych
- 82 Sekurytyzacja aktywów bankowych
- 83 Jakie reformy są potrzebne Polsce?
- 84 Obligacje komunalne w Polsce
- 85 Perspektywy wejścia Polski do strefy euro
- 86 Ryzyko inwestycyjne Polski
- 87 Elastyczność i sprawność rynku pracy
- 88 Bułgaria i Rumunia w Unii Europejskiej – Szansa czy konkurencja dla Polski?
- 89 Przedsiębiorstwa sektora prywatnego i publicznego w Polsce (1999–2005)
- 90 SEPA – bankowa rewolucja
- 91 Energetyka-polityka-ekonomia
- 92 Ryzyko rynku nieruchomości
- 93 Wyzwania dla wzrostu gospodarczego Chin
- 94 Reforma finansów publicznych w Polsce