

Finanse publiczne w rozwoju ekonomiczno-społecznym Polski jako członka Unii Europejskiej

Władysław Bogdan Sztyber, profesor, Wydział Nauk Ekonomicznych, Uniwersytet Warszawski

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej

Finanse publiczne służą realizacji funkcji (zadań) państwa i innych instytucji publicznych, np. instytucji ubezpieczeń społecznych. Najważniejsze funkcje (zadania) państwa są określone w sposób ogólny w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (1997 r.). Wyjątkową w tym zakresie rolę spełnia art. 20., według którego: „Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”, ściślej ujmując, ustroju gospodarczo-społecznego.

Wprawdzie artykuł ten nie formułuje konkretnych zadań państwa, ale z określenia charakteru ustroju ekonomiczno-społecznego, jako społecznej gospodarki rynkowej, zadania takie wypływają, wychodząc daleko poza tradycyjne funkcje państwa — zapewniania zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa obywateli.

Dla lepszego poznania idei systemu społecznej gospodarki rynkowej warto odwołać się do treści, jaką nadaje temu pojęciu jego współautor i jaką przyjmuje się w kraju, gdzie ono powstało. Jak podkreślał Alfred Müller-Armack, jeden z ojców tego pojęcia:

Istotą społecznej gospodarki rynkowej jest łączenie zasady wolności na rynku ze społecznym wyrównaniem.

Myślą przewodnią tworzonego wówczas (w końcu lat 40. i w latach 50.) porządku ekonomicznego, była nie tylko zwiększona gospodarność, lecz również zdążanie do realizacji moralnych ideałów, takich jak wolność i sprawiedliwość społeczna [*Sozialpolitik 2004–2005*, s. 7].

Poszczególne jednostki mają swobodę podejmowania decyzji, jednakże państwo interweniuje odpowiednimi regulacjami, gdy gospodarka rodzi społeczne niesprawiedliwości. Państwo poprzez aktywną politykę gospodarczą stara się przeciwdziałać ekonomicznym kryzysom lub łagodzić ich negatywne skutki dla społeczeństwa. W okresach wyższego bezrobocia i słabszej koniunktury rośnie w społeczeństwie udział ludzi biednych. Przeciwdziałanie takie-

mu rozwojowi jest jednym z najważniejszych zadań państwa w społecznej gospodarce rynkowej [Sozialpolitik 2004/2005, s. 6].

Jednostka nie powinna być zdana wyłącznie na siebie i swoje możliwości, w razie potrzeby może liczyć na solidarność i wsparcie wspólnoty. Najważniejszą podstawą naszego państwa socjalnego jest solidarność między grupami ludności oraz generacjami. Jej wyrazem są m.in. ubezpieczenia społeczne od ważniejszych zagrożeń [Sozialpolitik 2004/2005, s. 3, 5, 6].

Przyjęcie w polskiej konstytucji z 1997 r. społecznej gospodarki rynkowej, jako podstawy ustroju ekonomicznego, nakłada na państwo poważne obowiązki, dotyczące szeroko ujmowanej polityki społecznej, które określa konstytucja, m.in. w następujących obszarach:

— edukacji (art. 70.):

- „Każdy ma prawo do nauki. Nauka do 18 roku życia jest obowiązkowa”;
- „Nauka w szkołach publicznych jest bezpłatna”;
- „Władze publiczne zapewniają obywatelom powszechny i równy dostęp do wykształcenia. W tym celu tworzą i wspierają systemy indywidualnej pomocy finansowej i organizacyjnej dla uczniów i studentów”;

— ochronie zdrowia (art. 68.):

- „Każdy ma prawo do ochrony zdrowia”;
- „Obywatelom, niezależnie od ich sytuacji materialnej, władze publiczne zapewniają równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych”;
- „Władze publiczne zobowiązane są do zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom, kobietom ciężarnym, osobom niepełnosprawnym i osobom w podeszłym wieku”;

— zatrudnieniu (art. 65.):

- „Władze publiczne prowadzą politykę zmierzającą do pełnego zatrudnienia poprzez realizowanie programów zwalczania bezrobocia, w tym organizowanie i wspieranie poradnictwa i szkolenia zawodowego oraz robót publicznych i prac interwencyjnych”;

— zabezpieczeniu społecznym (art. 67.):

- „Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego”;
- „Obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli nie mający innych środków utrzymania — ma prawo do zabezpieczenia społecznego”;

— niepełnosprawności (art. 69.):

- „Osobom niepełnosprawnym władze publiczne udzielają, zgodnie z ustawą, pomocy w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej”;

— wspomaganie rodziny:

- „Małżeństwo, jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo — znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 18.);

- „Państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny. Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych (art. 71.);
 - „Matka przed i po urodzeniu dziecka ma prawo do szczególnej pomocy władz publicznych (art. 71.);
 - „Dziecko pozbawione opieki rodzicielskiej ma prawo do opieki i pomocy władz publicznych” (art. 72.);
- mieszkalnictwie (art. 75.):
- „Władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania”;
- Bardzo ważne znaczenie z punktu widzenia wydatków publicznych ma art. 5., który obok tradycyjnych funkcji państwa ujmuje także nowoczesne zadania zapewnienia ochrony środowiska, „...kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”. Kierowanie się zasadą zrównoważonego rozwoju ma, moim zdaniem, charakter wytycznej polityki państwa i odnosi się, najogólniej ujmując, do zrównoważonego rozwoju ekonomicznego, społecznego i ekologicznego.
- Osobliwością polskiej konstytucji jest wprowadzenie bariery dla rozwoju finansów publicznych w postaci maksymalnego zadłużenia publicznego. Dług publiczny, powiększony o kwotę przewidywanych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji, nie może przekroczyć 60% PKB w danym roku (art. 216., ustęp 5). Zgodnie z ustawą o finansach publicznych w sytuacji, gdy dług publiczny będzie się kształtował w przedziale powyżej 50, a poniżej 60% PKB, należy uruchomić specjalne procedury ostrożnościowe. Natomiast gdy będzie równy lub większy od 60% PKB, Rada Ministrów przedstawia Sejmowi program sanacyjny, który zmniejszy jego poziom poniżej 60% (artykuły 79.–81.).

2. Regulacje Unii Europejskiej

Droga do członkostwa Polski w Unii Europejskiej rozpoczęła się od podpisania w 1991 r. układu o stowarzyszeniu ze Wspólnotami Europejskimi. Następnie odbywał się długi i trudny proces negocjacji Polski ze Wspólnotą i związanego z nimi dostosowania prawa i instytucji oraz sfery realnej do warunków członkostwa w UE. Po 11 latach, 13 grudnia 2002 r., zamknięto negocjacje, dotyczące przystąpienia Polski do Unii Europejskiej.

16 kwietnia 2003 r. podpisano Traktat Akcesyjny o przystąpieniu Polski i innych państw do Unii Europejskiej. Po referendum przeprowadzonym 7–8 lipca 2003 r., w którym większość uprawnionych do głosowania opowiedziała się za przystąpieniem Polski do UE oraz po ratyfikacji Traktatu Akcesyjnego, 1 maja 2004 r. Polska stała się członkiem UE. Analiza obejmuje tylko regulacje UE, które w istotnym stopniu oddziałują na finanse publiczne.

2.1. Harmonizacja podatkowa

Kwestie finansów publicznych należą do kompetencji państw członków UE. Jednakże jednym z podstawowych warunków prawidłowego funkcjonowania jednolitego rynku jest odpowiednia harmonizacja podatkowa, dotycząca zwłaszcza podatków pośrednich. Zadaniem Wspólnoty Europejskiej jest utworzenie wspólnego rynku wewnętrznego (art. 2. Traktatu), umożliwiającego swobodny przepływ towarów, usług, kapitału i pracowników oraz zapewnienia niezakłóconej konkurencji (art. 3.). W tym celu Traktat (art. 93.) upoważnia kompetentne instytucje Wspólnoty do przeprowadzenia niezbędnej harmonizacji podatków pośrednich. Komisja Ekonomiczna występuje z takim wnioskiem do Rady, która konsultuje go z Parlamentem Europejskim i Komitetem Ekonomiczno-Społecznym. Następnie przekazuje go z powrotem do Komisji Europejskiej, gdzie do jego uchwalenia wymagana jest jednomyślność. Ze względu na występujące różnice interesów wśród członków Wspólnoty dochodzenie do jednomyślności jest trudnym procesem.

Ograniczenie suwerenności podatkowej państw członkowskich na rzecz harmonizacji podatków pośrednich powinno być dokonywane tylko w zakresie niezbędnym. Nie ma zgodności co do tego, czy harmonizacją mogą być objęte tylko już istniejące podatki w państwach członkowskich, czy też może ona polegać także na wprowadzeniu uzgodnionych nowych podatków [Makowicz, 2004, s. 105].

Konkretny przedmiot i zakres harmonizacji podatkowej jest dokonywany za pomocą wtórnego prawa Wspólnoty, głównie za pomocą dyrektyw obowiązujących państwa, do których są one kierowane

...w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawia jednak organom państwowym swobodę wyboru formy i środków realizacji [Makowicz, 2004, s. 98].

Przełomowe znaczenie miała pierwsza dyrektywa z 1967 r. zastępująca powszechnie przedtem obowiązujący system podatku obrotowego brutto — podatkiem obrotowym netto (od wartości dodanej). Kolejne dyrektywy, dotyczące podatku obrotowego, regulowały m.in. jego zakres podmiotowy i przedmiotowy oraz stawki podatkowe. Za pomocą innej dyrektywy, tzw. systemowej, podjęto harmonizowanie podatku akcyzowego na oleje naturalne i ich produkty, alkohole i wyroby tytoniowe. Proces i stan dostosowania polskiego systemu podatkowego do wymogów prawa UE przedstawia m.in. J. Kiszka [2003, s. 63–81], a prolongatę podatkową załącznik XII do Traktatu o przystąpieniu do UE [*Prawo UE*, 2004].

Polska, podpisując układ o stowarzyszeniu ze Wspólnotą Europejską, zobowiązała się m.in. do dostosowania podatków pośrednich do stanu ich harmonizacji w UE. W tym przypadku najważniejszym krokiem była reforma podatku obrotowego (lipiec 1993 r.), zastępującego system brutto systemem netto w postaci podatku od towarów i usług oraz przywracająca podatek akcy-

zowy, który w Polsce obejmuje nie tylko, wspomniane wyżej, trzy grupy towarów podlegające harmonizacji.

W Polsce, podobnie jak w innych krajach przeprowadzających transformację systemową, podatek obrotowy przed reformą charakteryzował się wyjątkowo wysokim stopniem zróżnicowania stawek. Trudno więc było ujedynolicić je jednym ruchem. Oznaczałoby to bowiem kolejną rewolucję cenową (pierwsza wystąpiła w następstwie likwidacji subwencji cenowych). Dla łagodniejszego przejścia od bardzo zróżnicowanych stawek kumulacyjnego podatku obrotowego (brutto) do podatku od towarów i usług (obrotowego netto) w szerokim zakresie zastosowano wyjątkowe, przejściowe rozwiązania, polegające na zwolnieniach podmiotowych i przedmiotowych, objęciu stawką zerową szeregu towarów i usług nie przeznaczonych na eksport, oraz wykorzystaniu na szeroką skalę stawek ulgowych. Konieczność wprowadzenia masowych odstępstw w dół od normalnego obciążenia, pociągała za sobą przyjęcie stosunkowo wysokiej 22% stawki standardowej w porównaniu do standardowej stawki zharmonizowanej wynoszącej 15%.

W następnych latach, ograniczając stopniowo zwolnienia podatkowe, zerową i ulgowe stawki, należało dodatkowe dochody stąd pochodzące przeznaczyć, przynajmniej częściowo, na obniżki stawki standardowej. Niestety nie przeprowadzono takich dwukierunkowych zmian stawek podatku od towarów i usług. Przyjmowano tylko jednokierunkowe działania. Uzasadnianie ich potrzebami dostosowania do dyrektyw Wspólnoty ułatwiało ich realizację. Zapomniano o tym, że dodatkowe dochody mogły służyć obniżaniu zbyt wysokiej podstawowej stawki podatkowej. W wyniku jednokierunkowego rozszerzania bazy podatkowej oraz podnoszenia stawek podatku od towarów i usług systematycznie rośnie jego udział w dochodach budżetu państwa, osiągając w 2004 r. — 39,8% (w stosunku do 23,8% w 1994 r.).

Niejednokrotnie wysuwane propozycje sfinansowania obniżki standardowej stawki podatkowej poprzez likwidację stawek ulgowych nie mają nic wspólnego (przynajmniej na obecnym etapie) z harmonizacją VAT w ramach UE. Jest to kolejny projekt (obok od dawna wszędzie forsowanego liniowego podatku dochodowego od osób fizycznych) redystrybucji dochodów na rzecz grup o wysokich dochodach kosztem grup o niskich dochodach. Taki kierunek redystrybucji prowadziłby do dalszego pogłębiania zróżnicowania dochodowego, do szkodliwego powiększania rozwarstwienia społecznego, do skutków sprzecznych z wymogami spójności społecznej. Wielokrotne podniesienie podatku od towarów i usług na żywność oznaczałoby poważne podniesienie jej cen, które najsilniej odczułyby najsłabsze ekonomicznie grupy społeczne. Istotny wzrost cen żywności w wyniku zwiększenia podatku wpłynąłby na obniżenie jej spożycia, co pogorszyłoby również sytuację rolników.

Przeciwno takim zmianom przemawiają także względy ekonomiczne, przynajmniej do czasu, dopóki inne kraje, zwłaszcza sąsiednie, utrzymują ulgowe obciążenia żywności VAT-em. Istotne podniesienie cen żywności w stosunku do krajów sąsiednich mogłoby doprowadzić do likwidacji jej eksportu we-

wewnętrznego, a co najmniej poważnego jego ograniczenia. Nierzadko mogłoby dochodzić do odwrotnego kierunku przygranicznego obrotu żywnością. Następnie pogorszyłyby się warunki turystycznej konkurencyjności Polski, zarówno dla obcokrajowców, jak i dla Polaków. Ponadto znaczny wzrost cen żywności rodziłby presję na zwiększenie dochodów nominalnych i wynagrodzeń za pracę, w szczególności w niższych grupach dochodowych oraz świadczeń społecznych. Prowadziłoby to do wzrostu kosztów pracy oraz wydatków w różnych segmentach finansów publicznych.

Oprócz VAT-u, przedmiotem harmonizacji we Wspólnocie Europejskiej jest podatek akcyzowy obejmujący trzy grupy towarowe: paliwa silnikowe, wyroby tytoniowe oraz artykuły alkoholowe. Zanim rozpoczęto dostosowywanie do standardów harmonizacji, polityka uprawiana w Polsce w tym zakresie wyraźnie od nich odbiegała. W odróżnieniu od większości krajów Wspólnoty, w Polsce najbardziej były obciążone podatkiem akcyzowym wyroby alkoholowe, natomiast stosunkowo łagodnie paliwa silnikowe i wyroby tytoniowe. Dostosowanie do standardów harmonizacji podatku akcyzowego, dotyczącego paliw silnikowych i wyrobów tytoniowych, oznacza więc znaczący wzrost obciążeń tych wyrobów na rzecz budżetu państwa, a w konsekwencji poważny wzrost ich cen. Wpływy z akcyzy od paliw zwiększyły się z 5,3% w 1994 r. do 10,5% ogółu dochodów budżetu państwa w 2004 r. W tym samym okresie wpływy z akcyzy od wyrobów tytoniowych rosły z 2,4% do 5,9% dochodów budżetu państwa.

Od początku procesu harmonizacji podatku akcyzowego na wyroby tytoniowe ujawniły się sprzeczne interesy, między krajami północnymi i południowymi. Większość krajów północnych dążyła do utrzymania dużej roli specyficznego systemu akcyzy, obciążającego jednakowo, „od sztuki”, każdą markę papierosów, uzasadniając to wyższą efektywnością dochodową, silniejszym wpływem na ograniczenie konsumpcji oraz tworzeniem bardziej odpowiednich warunków konkurencji na rynku wewnętrznym. Natomiast większość krajów południowych opowiadała się za dominacją akcyzy od wartości, preferującą papierosy wytwarzane ze znacznie tańszych krajowych liści tytoniowych [Cnossen, 2003, s. 261]. Po wieloletnich próbach stopniowego harmonizowania podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych, rozpoczętych w 1972 r., kolejna dyrektywa przyjęta w 1991 r. przez Radę Ministrów Gospodarki i Finansów (ecofin) składała się z następujących elementów [Cnossen, 2003, s. 265]:

- utrzymania uzgodnionej wcześniej części specyficznej akcyzy w szerokim przedziale od 5 do 55% w całkowitym opodatkowaniu;
- łącznego obciążenia akcyzą w formie specyficznej i od wartości na poziomie nie niższym niż 57% ceny detalicznej;
- zastosowania standardowej stawki podatku od wartości dodanej (VAT) nie mniejszej niż 15%.

Dziesięć lat później (2001 r.) przygotowano projekt dyrektywy, zmierzający w kierunku wzmocnienia specyficznej części akcyzy. Proponuje ona uzupełnienie reguły nie mniejszej niż 57% akcyzy w cenie detalicznej, dodatko-

wą regułą: co najmniej 70 euro akcyzy za 1000 sztuk papierosów. W Polsce, od 01.01.2006 r. obowiązuje akcyza w wysokości 75,12 zł od 1000 papierosów oraz 31,3% od ceny detalicznej. Natomiast do końca 2008 r. ma ona wynieść nie mniej niż 64 euro; oznacza to podniesienie jej o 50%.

Opodatkowanie wyrobów tytoniowych w UE-15 jest najwyższe na świecie, akcyza i VAT stanowią 75% ceny detalicznej. Mimo harmonizacji, nadal utrzymują się duże różnice cen papierosów, wynikające bardziej z różnicy obciążeń podatkowych niż z różnicy w poziomie kosztów produkcji. Niższe obciążenie podatkowe wyrobów tytoniowych występuje w krajach, w których dominuje akcyza od wartości nad specyficzną akcyzą „od sztuki”. W rezultacie, po zniesieniu kontroli granicznych (1993 r.) rozwinął się legalny i nielegalny jednokierunkowy obrót wyrobami tytoniowymi z krajów o niższych cenach do krajów o cenach wyższych.

W odróżnieniu od paliw silnikowych i wyrobów tytoniowych, podatek akcyzowy na wyroby alkoholowe w Polsce należy do wysokich. Utrzymywanie znacznie wyższej akcyzy na wyroby spirytusowe, niż jest to praktykowane w krajach sąsiednich, w warunkach wspólnego rynku krajów UE oraz dziurawych granic z państwami niebędącymi jej członkami, prowadzi do masowego legalnego i nielegalnego przywozu ich do Polski, spadku krajowej produkcji i zmniejszenia wpływów z akcyzy z 5,0% w 1994 r. do 2,9% ogółu dochodów budżetowych w 2004 r.

Reasumując, dostosowanie podatków pośrednich w Polsce do zharmonizowanych, minimalnych standardów obciążeń, przyjętych we Wspólnocie Europejskiej wpłynęło na poważny wzrost ich znaczenia. Ich udział w dochodach budżetu państwa rośnie z 42,6% w 1994 r. do 64,6% w 2004 r. Jednakże ten wzrost w całości można przypisać koniecznym procesom dostosowawczym, dotyczącym tylko podatku akcyzowego. Wzrost dochodów, wynikający z koniecznego dostosowania podatku od towarów i usług, mógł być wykorzystany do finansowania obniżki wysokiej (22%) standardowej stawki. Niewykorzystanie takiej możliwości wynikało nie z przeoczenia, lecz ze świadomej polityki.

Występujące w krajach UE i poza nią podmiotowe, przedmiotowe i stawkowe zróżnicowanie opodatkowania dochodów kapitałowych (od depozytów i lokat bankowych, jednostek uczestnictwa w funduszach inwestycyjnych, dywidend, obligacji itd.) prowadzi do przemieszczania kapitału z krajów o wyższych do krajów o niższych obciążeniach podatkowych, a nawet zwalnających z nich dochody z obcych kapitałów. Międzynarodowe przenoszenie kapitału w celu uniknięcia lub ograniczenia opodatkowania, stanowiące zakłócenie rynku kapitałowego, jest sprzeczne z zasadami zdrowej konkurencji i przynosi miliardowe straty w budżetach niektórych krajów.

Projekty dyrektyw (pierwszy z 1998 r.), zmierzających do przeciwdziałania unikaniu lub ograniczaniu opodatkowania dochodów kapitałowych, starają się uzyskać ten cel nie poprzez harmonizację podatków od dochodów kapitałowych, która byłaby trudna, jeżeli w ogóle możliwa, na obecnym etapie, lecz w drodze odpowiedniego opodatkowania nierezydentów przez kraje, w których lokują oni

swoje kapitały lub przekazywania informacji o ich dochodach z kapitału instytucjom podatkowym kraju stałego zamieszkania. Porozumienie takie byłoby jednak nieskuteczne, gdyby ograniczało się tylko do krajów UE. Spowodowałoby ono bowiem ucieczkę kapitału do innych, atrakcyjnych podatkowo krajów. Dlatego wejście w życie kolejnej dyrektywy (2003 r.) uzależniono od zawarcia odpowiednich porozumień lub uzgodnień z określonymi krajami, m.in. z USA, Szwajcarią, Monako i Lichtensteinem. Ponieważ nie udało się tego dokonać przed założonym terminem (01.01.2005 r.) jej wdrożenia, nastąpiło jego przesunięcie. Austria, Belgia i Luksemburg, powołując się na obowiązek zachowania tajemnicy bankowej, zostały zwolnione z przekazywania informacji o dochodach z kapitału nierezydentów, zamieszkujących w innych krajach UE, ale zobowiązały się do opodatkowania tych dochodów początkowo według stawki 15%, następnie 20%, a po 2010 r. — 35%. Wpływy z tego podatku będą w 75% przekazywane odpowiednim krajom, w których zamieszkują właściciele wywiezionego kapitału.

Polska na pełne wprowadzenie dyrektywy 2003/48/UE o opodatkowaniu dochodów kapitałowych uzyskała trzyetapowy okres przejściowy (do 30.06.2013 r.). W pierwszym etapie (do 01.07.2005 r.) płatności licencyjne i odsetkowe z kapitału są opodatkowane według prawa polskiego uzupełnionego umowami z innymi państwami o unikaniu podwójnego opodatkowania. W drugim etapie (do 30.06.2009 r.) opodatkowanie tego rodzaju dochodów nie może przekroczyć 10%, a w trzecim — 5% [Wołowiec, 2005, s. 203-204]. Pierwszym efektem wejścia w życie dyrektywy w sprawie opodatkowania dochodów kapitałowych w formie wypłacanych odsetek i wynikającym z niej obowiązku wymiany informacji Ministerstwo Finansów otrzymało dane o około 18 tysiącach osób zamieszkałych w Polsce, którym instytucje finansowe innych krajów UE wypłaciły odsetki w 2005 r. [Piłat, 2006].

2.2. Finansowe kryteria konwergencji

Polska, początkowo jako kandydat, a następnie jako członek UE jest zobowiązana do dostosowywania się w wielu dziedzinach, w tym do spełniania m.in. finansowych kryteriów konwergencji, polegających na nieprzekraczaniu 3% deficytu budżetowego i 60% długu publicznego w stosunku do PKB. Komisja Europejska w *Kompleksowym Raporcie z systematycznego monitorowania przygotowań Polski do członkostwa w UE* wyraziła swoje zaniepokojenie przede wszystkim sytuacją w finansach publicznych.

Głęboka restrukturyzacja oraz ograniczenie wydatków publicznych mają jednak zasadnicze znaczenie dla dalszej poprawy *policy-mix*, zatrzymania szybkiego wzrostu długu publicznego oraz dla przygotowania finansów publicznych Polski do implikacji wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej [*Kompleksowy Raport*, 2003, s. 123].

W Raporcie z jednej strony nawołuje się do ograniczania wydatków publicznych, z drugiej zaś z uznaniem przyjmuje się obniżanie podatków dla przed-

siębiorców, zalecając dalsze kroki w tym kierunku w postaci obniżenia tzw. klina podatkowego przez zmniejszenie pozapłacowych kosztów pracy. Można więc sądzić, że według *Raportu*, konsolidacji finansów publicznych służy nie tylko ograniczanie wydatków lecz również zmniejszanie dochodów publicznych.

Znacznie dalej idące ograniczenia suwerenności, dotyczące polityki finansowej, wynikają z Traktatu Akcesyjnego, według którego

każde z nowych Państw Członkowskich uczestniczy w unii gospodarczej i walutowej z dniem przystąpienia jako Państwo Członkowskie objęte derogacją w rozumieniu artykułu 122. Traktatu WE (art. 4.).

Polska jest więc zobowiązana do spełnienia m.in. finansowych kryteriów konwergencji, a także ostrzejszych warunków związanych z Paktem Stabilizacji i Wzrostu, który zakłada średniookresową równowagę budżetową. Jednakże nie określono terminu, w jakim mają być spełnione warunki przystąpienia do strefy euro.

Według *Informacji na temat perspektyw i skutków przystąpienia Polski do strefy euro* przyjętej przez Radę Ministrów 2 listopada 2004 r., wzrost deficytu budżetowego w 2004 r.:

...w stosunku do roku poprzedniego wiąże się w pewnym stopniu z procesem integracji z Unią Europejską (w tym składka do budżetu UE, koszty współfinansowania, przejściowe obniżenie dochodów z podatków pośrednich).

W *Informacji* „zapomniano” o podstawowej przyczynie — reformie podatkowej, wprowadzonej w 2004 r. Sfinansowano ją bowiem deficytem budżetowym i zwiększeniem obciążeń tych drobnych przedsiębiorców, których efektywna stawka podatkowa przed reformą wynosiła mniej niż 19%. Wpływy z podatku dochodowego w 2004 r. w stosunku do roku poprzedniego zmniejszyły się o ponad 5 mld zł, w tym od osób prawnych o ponad 1 mld zł, od osób fizycznych zaś o ponad 4,0 mld zł. Natomiast wpływy z podatków pośrednich w 2004 r. w stosunku do 2003 r., wbrew temu co czytamy w *Informacji*, nie obniżyły się, lecz wzrosły o ponad 5,5 mld zł [*Rocznik Statystyczny*, 2005, s. 626].

Decyzją z 05.07.2004 r. Rada Ecofin, stwierdzając występowanie w Polsce nadmiernego deficytu, sformułowała zalecenia przeprowadzenia reform finansowych zmierzających w kierunku szybkiego jego zmniejszenia poniżej 3% do 2007 r., zgodnie z przyjętymi zadaniami w Programie Konwergencji z 2004 r.

Według prognozy na lata 2005–2008 dochody sektora finansów publicznych w relacji do PKB liczone polską metodologią, utrzymają się na zbliżonym poziomie około 42%, natomiast wydatki ulegać będą zmniejszeniu z 46,6% w 2005 r. do 43,3% w 2008 r. W rezultacie deficyt sektora finansów publicznych w stosunku do PKB ma się zmniejszać w kolejnych latach następująco: -4,5%,

–4,0%, –2,7% i –1,3% (Ustawa Budżetowa, 2006, s. 293). Wydaje się, że prognoza w szczególności po stronie wydatków jest zbyt optymistyczna. Założenie o zamrożeniu wydatków publicznych na cztery lata w warunkach niedoborów, występujących w sektorze publicznym i związanych z nimi napięć społecznych z jednej strony, a przewidywanego znacznego wzrostu gospodarczego z drugiej, budzi poważne wątpliwości. Jego realizacja prowadziłaby do dalszego pogłębiania nierównowagi między wzrostem gospodarczym a rozwojem społecznym, podważając spójność w obydwu obszarach.

2.3. Strategia Lizbońska

Strategię Lizbońską przyjęła Rada Europejska w 2000 r. Zakłada ona, że do 2010 r. gospodarka europejska stanie się

najbardziej konkurencyjną i dynamiczną gospodarką na świecie, opartą na wiedzy, zdolną do zrównoważonego wzrostu ekonomicznego i zapewniającą więcej lepszych miejsc pracy i większą spójność socjalną [*Presidency Conclusions*, 2000].

Po wielu dyskusjach i przeprowadzeniu analiz wewnątrz UE, Komisja Europejska 02.02.2005 r. ogłosiła *Komunikat*, zalecający zmianę Strategii Lizbońskiej, odpowiadającą obecnym wyzwaniom i sprzyjającą realizacji jej celów. Poszczególne kraje, w tym również Polska odniosły się do śródkresowego jej przeglądu i zaleceń modyfikacyjnych [*Stanowisko Polski*, 2005].

W ramach pierwszego etapu zmodyfikowanej Strategii Lizbońskiej, obejmującej lata 2005–2008 Komisja Europejska w kwietniu 2005 r. sformułowała kompleksowe wytyczne dyrektywy (*lignes directrices intégrées*). W czerwcu były one przyjmowane kolejno przez Radę Zatrudnienia, Radę Ecofin oraz Radę Europejską. W zmodyfikowanej Strategii Lizbońskiej, Rada podkreślając główne jej cele: **wzrost i zatrudnienie**, zwróciła jednocześnie uwagę na konieczność zachowania równowagi między trzema filarami: **ekonomicznym, społecznym i ekologicznym**.

Kompleksowe wytyczne dyrektywy ujęte w trzy grupy: makroekonomiczne, mikroekonomiczne i w sprawie zatrudnienia, wskazują na konieczność szerokiej aktywności państwa, która w większym bądź mniejszym stopniu wywiera wpływ na finanse publiczne. Warto zwrócić uwagę na wyraźne ukierunkowanie wytycznych dyrektyw [*Nouvelle Stratégie*, 2005, s. 4]:

- wspieranie spójności polityki makroekonomicznej, strukturalnej i zatrudnienia;
- zwiększanie i doskonalenie inwestycji w badania i rozwój, w szczególności w sektorze prywatnym, dążąc do stworzenia europejskiej strefy wiedzy;
- ułatwianie innowacji we wszystkich formach;
- ułatwianie dyfuzji i wykorzystania technologii informatycznej oraz budowanie społeczeństwa w pełni informatycznego;
- zachęcanie do długotrwałego wykorzystywania zasobów i wspieranie synergii między ochroną środowiska a wzrostem;

- rozwijanie, doskonalenie i utrzymanie infrastruktur europejskich, traktując priorytetowo projekty transgraniczne;
- zastosowanie polityki zatrudnienia, zmierzającej do osiągnięcia pełnego zatrudnienia, poprawy jakości i produktywności pracy oraz wspierającej spójność socjalną i terytorialną;
- tworzenie rynków pracy, które podnoszą jej atrakcyjność, czynią pracę finansowo atrakcyjną dla zgłaszających na nią popyt, w tym na osoby niepełnosprawne i nieaktywne;
- doskonalenie reakcji na potrzeby rynku pracy;
- preferowanie elastyczności w powiązaniu z zabezpieczeniem zatrudnienia oraz zmniejszanie segmentacji rynku pracy, uwzględniając rolę partnerów społecznych;
- zapewnianie ewolucji kosztów pracy i mechanizmów ustalania płac, sprzyjających zatrudnieniu;
- zwiększanie i doskonalenie inwestycji w kapitał ludzki;
- dostosowanie systemów edukacyjnych i kształcenia do nowych potrzeb.

Nieprzypadkowo tak wiele uwagi poświęcają wytyczne dyrektywy wzrostowi zatrudnienia. Jest to ogromny niewykorzystany potencjał wzrostu gospodarczo-społecznego. Zarówno przeciętne wskaźniki aktywności zawodowej, jak i zatrudnienia w grupie nowych członków są znacznie niższe w porównaniu do UE-15, przy czym w obydwu grupach krajów występują pod tym względem poważne różnicowania. Szczególnie niekorzystnie kształtują się te wskaźniki dla Polski, podobnie zresztą jak te, które dotyczą bezrobocia [Borkowski, 2003, s. 172–176]. Przystąpienie nowych członków spowodowało więc pogorszenie średniego poziomu wykorzystania czynnika pracy w UE-25. W poprawę tych wskaźników zaangażowała się UE, zalecając swoim członkom nie tylko prowadzenie w tej dziedzinie aktywnej polityki, ale również angażując środki Wspólnoty.

Rozwój edukacji, kształcenia, w tym kształcenia ustawicznego, różnego rodzaju praktyk zawodowych i innych form wzbogacania kapitału ludzkiego uznały wytyczne dyrektywy za niezbędne środki przygotowania czynnika pracy, pod względem ilościowym i jakościowym, do podnoszenia jego aktywności, służącej wzrostowi ekonomiczno-społecznemu.

Szczególne znaczenie w Strategii Lizbońskiej mają badania i rozwój nowoczesnych technologii oraz ich efekty w postaci różnorodnych innowacji. Nie wszystkie kraje członkowskie przywiązują do nich należną uwagę, mimo wyraźnego dodatniego związku między nimi a wzrostem gospodarczym. Według Strategii Lizbońskiej do 2010 r. na badania i rozwój (B+R) poszczególne kraje powinny przeznaczać co najmniej 3% PKB, przy czym w 2/3 mają je finansować prywatne przedsiębiorstwa. Niektóre kraje (Szwecja i Finlandia) już przekroczyły ten poziom, wielu innym nietrudno będzie do niego dojść, ale kilka (Grecja, Portugalia i Hiszpania) nie przekroczyły jeszcze 1% PKB (2001 r.). Przeciętnie w UE-15 poświęcano na B+R w 2001 r. 1,98% PKB. Nato-

miast w 10 nowych krajach członkowskich tylko 0,84% PKB, przy czym w Polsce jeszcze mniej (0,70%).

Na badania naukowe i rozwój technologiczny coraz więcej środków przeznacza również Wspólnota Europejska, finansując programy wspólne, koordynowane oraz realizowane przez poszczególne kraje członkowskie. Na wykonanie programu obejmującego lata 2006–2010 poświęca się około 40 mld euro, tj. ponad dwukrotnie więcej niż wynosił koszt poprzedniego [Borkowski, 2003, s. 149].

2.4. Polityka społeczna

Geneza integracji europejskiej ma podłoże ekonomiczne i jej początkowy rozwój do niego się ograniczał. Zainteresowanie sprawami społecznymi wiązało się początkowo z dążeniem do eliminowania dumpingu socjalnego [Golinska i inni, 2000, s. 184]. Jednak w miarę rozszerzania i pogłębiania integracji okazało się niezbędne coraz szersze uwzględnianie w niej aspektów społecznych. Rosło zrozumienie konieczności zrównoważonego rozwoju gospodarczego i społecznego. W Traktacie Rzymskim (1957 r.) państwa członkowskie zobowiązują się do poprawy warunków życia i pracy pracowników, zabezpieczenia ich przed różnymi ryzykami życiowymi oraz wyrażają przekonanie, że rozwój wspólnego rynku wpłynie na zmniejszanie różnic społecznych.

W 1971 r. powołano Europejski Fundusz Socjalny, a trzy lata później ogłoszono Pierwszy Program Socjalny, na podstawie którego przygotowano i uchwalono kilka dyrektyw socjalnych.

Jednolity Akt Europejski (1986) wprowadza istotną nowelizację Traktatu Rzymskiego w sprawach społecznych, zgodnie z którą państwa członkowskie będą poprawiać ochronę bezpieczeństwa i zdrowia pracowników, zmierzając do ich ujednoczenia i rozwoju. Natomiast Komisja Europejska będzie działać w kierunku rozwoju dialogu partnerów społecznych na płaszczyźnie europejskiej.

Pierwszym kompleksowym ujęciem problemów społecznych, nawiązującym do Karty Socjalnej Rady Europy z 1961 r., jest *Wspólnotowa Karta Podstawowych Praw Socjalnych Pracobiorców*, przyjęta przez szefów państw i rządów Wspólnoty Europejskiej (oprócz Wielkiej Brytanii) w Strasburgu 09.12.1989 r. Obejmuje ona:

- 1) swobodę poruszania się i wyboru miejsca zamieszkania;
- 2) swobodę zatrudnienia, wyboru i wykonywania zawodu, sprawiedliwego wynagrodzenia za pracę, równego traktowania w dostępności zatrudnienia, warunków pracy oraz ochrony socjalnej w kraju przyjmującym;
- 3) poprawę warunków życia i pracy, zmierzającą w kierunku wyrównywania warunków bytu we WE;
- 4) ochronę socjalną zapewniającą świadczenia socjalne odpowiadające sytuacji osobistej;
- 5) swobodę zrzeszania się, negocjowania i zawierania umów zbiorowych z pracodawcami, zgodnie z prawem i zwyczajami danego kraju;

- 6) prawo do kształcenia zawodowego, obejmującego również doksztalcanie oraz przekwalifikowanie;
- 7) równe traktowanie kobiet i mężczyzn, m.in. w zakresie kształcenia, zatrudnienia, wynagrodzenia za pracę oraz ochrony socjalnej;
- 8) obowiązek pracodawców informowania pracowników, wysłuchiwanie ich opinii oraz współdziałania z nimi;
- 9) ochronę zdrowia i bezpieczeństwo pracy;
- 10) ochronę dzieci i młodzieży;
- 11) ochronę osób niepełnosprawnych ułatwiającą im pełną integrację zawodową i społeczną [Głabicka, 1997, s. 47–48].

Od przyjęcia Wspólnotowej Karty Podstawowych Praw Socjalnych Pracobiorców sprawy społeczne stały się we Wspólnocie stałym przedmiotem negocjacji, uzgodnień i formułowania różnego rodzaju dokumentów, które rozwiły i rozszerzały katalog praw socjalnych. Wśród nich na szczególną uwagę zasługuje Traktat o Unii Europejskiej z Maastricht (1992 r.), w którym w preambule potwierdza się m.in.:

przywiązanie do podstawowych praw socjalnych określonych w Europejskiej Karcie Społecznej, podpisanej w Turynie dnia 18 października 1961 roku, oraz we Wspólnotowej Karcie Socjalnych Praw Podstawowych Pracowników z 1989 roku [*Prawo Unii Europejskiej*, 2004].

W artykule 2. podkreśla się, iż jednym z celów Wspólnoty jest

popieranie postępu gospodarczego i społecznego oraz wysokiego poziomu zatrudnienia i doprowadzenie do zrównoważonego i trwałego rozwoju...

Traktat daje także podstawę do prowadzenia przez Wspólnotę polityki społecznej, zgodnie z zasadą subsydiarności w zakresie, w jakim nie należy ona do jej wyłącznej kompetencji. Ponadto zobowiązuje on członków UE do współpracy w różnych dziedzinach polityki społecznej. Istotne znaczenie ma też nałożenie na Komisję Europejską obowiązku sporządzania dla Parlamentu Europejskiego sprawozdania z sytuacji społecznej we Wspólnocie.

Specjalne zainteresowanie bezrobociem i zatrudnieniem znalazło wyraz w Traktacie Amsterdamskim, a następnie zostało rozwinięte w Europejskiej Strategii Zatrudnienia.

Wytyczne Wspólnoty w sprawie zatrudnienia, opracowane po raz pierwszy w 1998 r. i corocznie aktualizowane, są zaleceniami dla krajowych strategii zatrudnienia. Zawierają one m.in. następujące zadania:

- przeciwdziałania bezrobociu młodzieży i zapobiegania długotrwałemu bezrobociu;
- zmodyfikowania systemów świadczeń, podatków i kształcenia w kierunku sprzyjającym powrotowi osób bezrobotnych i nieaktywnych na rynek pracy;

- zachęcenia ludzi w podeszłym wieku do pozostania, w miarę możliwości, na rynku pracy;
- dostosowania systemów edukacji i kształcenia do potrzeb rynku pracy;
- poprawy usług pośrednictwa pracy;
- przeciwdziałania dyskryminowaniu w zatrudnieniu osób niepełnosprawnych [Boruta, 2003, s. 392–393].

Wytyczne podkreślają, że dla realizacji pełnego zatrudnienia lepszej jakości szczególne znaczenie ma odpowiednia edukacja i kształcenie ustawiczne.

Europejska Strategia Zatrudnienia ma charakter koordynacyjny dla strategii przygotowywanych przez kraje członkowskie, wskazując główne zadania i środki, prowadzące do ich realizacji. Narodowe polityki zatrudnienia, uwzględniając specyficzne uwarunkowania i potrzeby poszczególnych krajów, powinny stosować się do wytycznych europejskich. Coroczne raporty informujące o prowadzonych narodowych politykach zatrudnienia powinny nawiązywać do wytycznych. Następnie Rada i Komisja Europejska sporządzają raport o sytuacji, dotyczącej zatrudnienia i wykorzystywania wytycznych przez kraje członkowskie.

Tworzenie nowych miejsc pracy o wysokiej jakości oraz rozwój różnych form edukacji są priorytetowymi zadaniami również w Strategii Lizbońskiej i mają służyć realizacji jej celów.

Stopień integracji polityki socjalnej zależy od aktu, w którym jest ona ujęta. Traktaty i rozporządzenia zawierają przepisy o mocy bezpośrednio obowiązującej. Dyrektywy mają na celu harmonizowanie rozwiązań prawnych. Natomiast działania koordynacyjne i zalecenia nie mają charakteru wiążącego.

Rozstrzygnięcia w sprawach socjalnych dotyczących, np. ubezpieczeń społecznych, reprezentowania i zbiorowej obrony interesów pracowników oraz pracodawców wymagają jednomyślności, natomiast w zakresie warunków pracy, bezpieczeństwa i ochrony zdrowia pracowników, prawa pracowników do informacji i konsultacji zapadają na podstawie większości kwalifikowanej.

W krajach członkowskich UE przeważa domniemanie, że minimalne standardy pracy muszą być przestrzegane przez wszystkich pracodawców w danym przemyśle lub zawodzie, bez względu na to, czy były one zapisane w układach zbiorowych [Bruun, 2006, s. 8].

Umowa stowarzyszeniowa Polski ze Wspólnotą Europejską zawarta w 1991 r. zawierała zobowiązanie do stopniowego dochodzenia do jej standardów również w sprawach społecznych. Obszary dostosowań prawnych, instytucjonalnych oraz w sferze realnej były znaczne i wymagały nakładów finansowych [Golinowska i inni, 1999]. Pierwszy etap działań Polski w przygotowaniu projektów reform systemu zabezpieczenia społecznego, tworzenia struktur prowadzenia dialogu społecznego, nowelizacji kodeksu pracy itd. spotkał się na ogół z pozytywną oceną Komisji Europejskiej (lipiec 1997); wyrażała ona jednak obawy co do realizacji w praktyce przyjętych rozwiązań.

Dostosowania Polski w dziale *Polityka społeczna i zatrudnienie* były przedmiotem negocjacji w latach 1999–2001. Dotyczyły one m.in. prawa pracy, ure-

gulowań BHP, polityki zatrudnienia, równego traktowania kobiet i mężczyzn, społecznego zabezpieczenia oraz wykluczenia, dialogu społecznego, obowiązków informacyjnych i konsultacyjnych pracodawcy wobec pracowników oraz publicznej ochrony zdrowia. Polska zobowiązała się usunąć występujące w negocjowanych obszarach niedostosowania przed dniem przystąpienia do UE, z wyjątkiem adaptacji do wymogów BHP, wynikających z dyrektywy maszynowej, przedłużonej do końca 2005 r.

Polska dostosowywała się także m.in. w zakresie norm BHP, równego traktowania kobiet i mężczyzn, ochrony młodocianych, dialogu społecznego itd. [Anioł, 2003, s. 15–16]. Narodowa Strategia Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich na lata 2000–2006 adaptująca wytyczne Europejskiej Strategii Zatrudnienia przewiduje wzrost różnego rodzaju instrumentów aktywnej polityki rynku pracy, integracji zawodowej i społecznej, przygotowanie warunków do wykorzystywania w tym celu środków finansowych z UE. Skromne dotychczas efekty zatrudnienia i ograniczenia bezrobocia wynikają nie tyle ze słabości Narodowej Strategii i późniejszych programów, lecz przede wszystkim z niedostatecznych środków, przeznaczanych na ich realizację. Pomoc UE niewątpliwie poprawi sytuację, jest jednak niezbędne większe zaangażowanie krajowych środków publicznych.

2.5. Przepływy finansowe

Jednym z istotnych celów Wspólnoty Europejskiej jest zmniejszanie różnic poziomu rozwoju gospodarczo-społecznego krajów członkowskich, pogłębianie spójności między nimi. Żeby zrealizować ten cel w ramach Wspólnoty, tworzy się różne fundusze pomocy. Pomoc ta jednak nie ma zastępować krajowych działań i programów, lecz je wspierać. Przyznawanie jej odbywa się w warunkach obowiązywania zasady subsydiarności. Pomoc Wspólnoty poważnie przyczyniła się do przyspieszenia rozwoju gospodarczo-społecznego Portugalii, Hiszpanii, Irlandii i Grecji oraz opóźnionych regionów w innych krajach, zmniejszając występujące w nich różnice.

Wprawdzie pomoc dla nowych dziesięciu członków UE nie jest tak hojna, jak była wcześniej, zwłaszcza że dotyczy ona krajów znacznie bardziej opóźnionych gospodarczo, nie można jej nie doceniać. Trzeba zrobić wszystko, uruchamiając własne środki finansowe, instytucjonalne i organizacyjne, aby wykorzystać je w pełni i efektywnie.

Polska, tak jak inne kraje nowo przyjęte do UE, korzystała z funduszy przedakcesyjnych regulowanych jej aktami i układami stowarzyszeniowymi zawartymi między każdym z nich a Wspólnotą i jej państwami członkowskimi. Fundusze te miały m.in. przygotować kraje kandydackie do obowiązującego systemu ich wykorzystywania. Najwcześniej uruchomiono fundusz PHARE (*Poland-Hungary Assistance in Restructuring their Economies*). Składał się on z trzech programów: narodowego, transgranicznego i wielonarodowego. Początkowo służył pomocą finansową głównie w restrukturyzacji gospodarki, a następnie w realizacji polityki regionalnej, sprzyjającej spójności gospodar-

czo-społecznej. Część środków wspierała rozwój instytucjonalny. Z PHARE finansowano na ogół większe projekty (nie mniej niż 2 mln euro), przy udziale co najmniej 25% krajowych środków publicznych.

Fundusz ISPA (*Instrument for Structural Policies for Pre-accession*) przeznaczony jest do wspierania rozwoju infrastruktury transportowej i ochrony środowiska. Współfinansuje do 75% większe projekty o wartości nie mniejszej niż 5 mln euro.

Fundusz SAPARD (*Support for Pre-accession Measures for Agriculture and Rural Development*) jest wykorzystywany do wspierania rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich oraz przygotowania do sprawnego funkcjonowania Wspólnej Polityki Rolnej. Współfinansuje on m.in.: poprawę struktury agrarnej, wdrażanie metod produkcji przyjaznych środowisku, doskonalenie przetwórstwa artykułów rolnych, tworzenie grup producentów, rozwój infrastruktury na obszarach wiejskich itd. Przedsięwzięcia o charakterze publicznym są finansowane przez fundusz do wysokości 75% wartości projektu, natomiast przedsięwzięcia, które w przyszłości będą przynosiły przychody, są refinansowane nie więcej niż w połowie, przy czym nie mniej niż 25% musi pochodzić z krajowych środków publicznych.

W ramach tych funduszy dla Polski przewidziano w latach 2000–2006 rocznie z PHARE 400 mln euro, z ISPA 385 mln euro i z SAPARD 168 mln euro według cen z 1999 r. [Gomułski, 2004, s. 175].

W ramach negocjacji prowadzonych w grudniu 2002 r. UE przyznała Polsce na lata 2004–2006 około 19,2 mld euro. Z tej kwoty, około 5,7 mld euro, przeznaczonych na pomoc strukturalną, Polska otrzymała po 2006 r. W okresie 14 miesięcy członkostwa (od 01.05.2004 r. do 30.06.2005 r.) Polska uzyskała z UE prawie 5 mld euro [Borkowski, 2005, s. 187–191] w tym:

	mln euro
Środki przedakcesyjne	749
Fundusze strukturalne i spójności	1684
Wspólna Polityka Rolna	1548
Instrument poprawy płynności budżetu	847
Instrument Schengen	103
Pozostałe transfery	53

Wspólna Polityka Rolna obejmowała finansowanie: polityki rolnej i obszarów wiejskich (786 mln euro), dopłat bezpośrednich (699 mln euro) i interwencji rynkowych (58 mln euro). Natomiast z pozycji „Pozostałe transfery” finansowano głównie programy Wspólnoty. Otrzymały je uczelnie wyższe, jednostki badawczo-rozwojowe, ministerstwa i fundacje rządowe.

W tym samym okresie polskie wpłaty do budżetu UE wyniosły ponad 2,4 mld euro. Dodatnie dla Polski saldo rozliczeń z UE wyniosło 2,542 mld euro. W ciągu 14 miesięcy realizacja transferów z UE do Polski przewidzianych na lata 2004–2006 wyniosła 36,8%, natomiast w odwrotnym

kierunku osiągnęła 37,3%. W rezultacie dodatnie dla Polski saldo wykonano w 36,3%. Dodatkowo dla Polski wynikowi dwustronnych przepływów finansowych z UE, towarzyszy ujemny wynik dla budżetu państwa w wysokości około 1,5 mld euro. Z niego bowiem pochodzą środki na opłacanie składki do UE. W przyszłości wpłaty te będą większe, ponieważ znikną przejściowe środki na poprawę jego płynności. Ponadto budżety państwa i samorządów muszą się przygotować do współfinansowania programów realizowanych w ramach pomocy UE. Jest to wkład finansów publicznych do przyspieszenia rozwoju gospodarczo-społecznego Polski.

3. Niektóre cechy charakterystyczne finansów publicznych w Polsce

3.1. Ewolucja finansów publicznych

W Polsce, tak jak w innych krajach realnego socjalizmu, finanse publiczne w relacji do PKB wynosiły więcej niż 50%. Stanowiły one w szerokim zakresie źródło finansowania gospodarki oraz deficytowych cen. W 1989 r. Polska przeżywa ostry kryzys starego systemu i rodzenie się nowego. Znajduje to odzwierciedlenie również w finansach publicznych radykalnym spadkiem dochodów i wydatków, odpowiednio do 43,3% i 45,7% w stosunku do PKB. W następnym roku, dzięki wzrostowi dochodów i poważnemu ograniczeniu wydatków w finansach publicznych, pojawiła się ponad 3% nadwyżka.

Zastosowanie „terapii szokowej” w nowo tworzonej, rynkowej gospodarce doprowadziło do kryzysu gospodarczego w latach 1990–1992, a następnie do kryzysu finansów publicznych [Owsiak, 1997, s. 198–205]. W 1991 r. dochody publiczne gwałtownie spadły poniżej 40% w relacji do PKB niższego o 20% w porównaniu do 1989 r. Przy nieznacznym względnym (w stosunku do obniżonego PKB) wzroście wydatków publicznych ponownie powstaje deficyt.

Transformacja systemu gospodarczego pociągnęła za sobą istotne zmiany w finansach publicznych. Po stronie wydatków odpadło m.in. finansowanie cen i radykalnie zmniejszyło się bezpośrednie finansowanie gospodarki, natomiast powstały nowe wydatki, związane z bezrobociem i jego skutkami. Po stronie dochodów gwałtownie malały wpływy od przedsiębiorstw państwowych, a w związku z poważnym spadkiem realnych dochodów pracowników, zmniejszyły się znacznie również wpływy od ludności.

Reformy podatkowe dokonane w latach 1992–1993 ustabilizowały główne źródła dochodów budżetowych. Pierwszy pełny rok (1994) po reformie podatku obrotowego przyniósł najwyższy względny poziom dochodów w finansach publicznych 47,8% w stosunku do PKB.

Od 1994 r. wykazują one tendencję spadkową, w niektórych latach spadek ma charakter skokowy. W 1997 r. maleją one z 45,9% (1996 r.) do 42,6%, a w 2000 r. do 37,5% PKB — najniższego względnego poziomu w badanych

okresie. W następnych dwóch latach niewiele podnoszą się z najniższego poziomu, odpowiednio do 38,3% i 38,5% PKB. Dopiero w 2003 r. następuje istotny jego wzrost do 39,9% i według wstępnych danych w 2004 r. wyniósł 39,5% PKB. Według szacunków gwałtowny względny wzrost dochodów finansów publicznych nastąpił w 2005 r., osiągając 42,1% w relacji do PKB i na tym mniej więcej poziomie ma się utrzymywać w kolejnych latach do 2008 r. włącznie.

Tabela 1.

Ewolucja finansów publicznych w Polsce w latach 1989–2008

Wyszczególnienie	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Dochody	3,3	46,3	39,8	45,2	47,7	47,8	46,5	45,9
Wydatki	5,7	42,6	43,4	50,0	50,0	51,2	49,2	49,3
Wyszczególnienie	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004*
Dochody	2,6	41,4	41,3	37,5	38,3	38,5	39,9	39,5
Wydatki	5,5	44,0	44,5	40,5	43,3	44,4	45,3	44,4
Wyszczególnienie	2005**	2006**	2007**	2008**				
Dochody	42,1	42,4	42,3	42,0				
Wydatki	46,6	46,4	44,9	43,3				

* dane wstępne

** dane szacunkowe

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Owsiak S. i inni, *System finansów publicznych w procesie transformacji gospodarki polskiej*, PWN, Warszawa 1997 dla lat 1989–1994; Pietrzak B. i inni, *System finansowy w Polsce*, PWN, Warszawa 2003 dla lat 1995–1999; Ustawa Budżetowa na rok 2005 (Uzasadnienie), Warszawa 2004 dla lat 2000–2003; oraz Ustawa Budżetowa na rok 2006 (Uzasadnienie), Warszawa 2005.

Dotychczasowy stopniowy spadek względnych dochodów w finansach publicznych wynika przede wszystkim z obniżania się względnych wpływów z podatku dochodowego, zarówno od osób prawnych, jak i od osób fizycznych, przy systematycznym względnym wzroście wpływów z podatków pośrednich (z podatku od towarów i usług oraz z akcyzy). Natomiast skokowy spadek względnych dochodów w finansach publicznych (1991, 2000–2002) wiąże się zwykle z recesją gospodarczą. Szacowane poważne ich zwiększenie w 2005 r. do 42,1% w relacji do PKB jest związane głównie z uwzględnieniem środków, pochodzących z bezzwrotnej pomocy UE, jeśli ich beneficjentami są podmioty publiczne, w mniejszym stopniu z przyspieszeniem wzrostu gospodarczego, z pewnym obniżeniem punktu odniesienia, związanym z redukcją podatku dochodowego od osób prawnych i fizycznych oraz spodziewanymi stąd rosnącymi wpływami. Ostateczne rachunki pokażą, na ile te szacunki były uzasadnione. Zastanawiać może też dlaczego, mimo zakładanego przyspieszenia

wzrostu gospodarczego w następnych latach dochody publiczne pozostają na tym samym względnym poziomie? Być może, przewiduje się dalszą obniżkę podatków i paropodatków?

Wysoki spadek wydatków publicznych w latach 1990–1991 wynikał z ich radykalnego ograniczenia w warunkach gwałtownego spadku PKB, związane go z szokową transformacją systemu gospodarczego. Niemożliwość utrzymania ich dłużej na tak obniżonym poziomie pociągnął za sobą skokowy wzrost wydatków publicznych z 43,4% w 1991 r. do 50% PKB w 1992 r. Mniej więcej na tym poziomie utrzymywały się one do 1996 r. W następnym roku doszło do kolejnego ich spadku do 45,5%, a w 2000 r. do 40,5% PKB.

Większość wydatków sektora finansów publicznych ma charakter sztywny, powodując znaczne zwiększenie ich względnego poziomu w warunkach załamania się wzrostu PKB (2001–2002). W następnych latach wzrostowi gospodarstwu towarzyszyły rosnące wydatki sektora finansów publicznych. Według szacunków zmniejszenie ich względnego poziomu ma nastąpić w latach 2007–2008 w wyniku reformy finansów publicznych.

3.2. Dochody podatkowe budżetu państwa i zmiana ich struktury w latach 1995–2004

Cechą charakterystyczną dochodów podatkowych budżetu państwa jest szybka zmiana jej struktury w kierunku poważnego zmniejszania udziału podatków bezpośrednich i odpowiednio silnego powiększania udziału podatków pośrednich. Tylko w okresie 2000–2004 wpływy z podatku dochodowego zostały obniżone łącznie o 25%, z 29,5% do 22,1% dochodów budżetu państwa, w tym z podatku dochodowego od osób prawnych o 34% z 12,5% do 8,3%, a z podatku dochodowego od osób fizycznych o 19%, z 17,0% do 13,8% dochodów budżetu państwa.

Tabela 2.

Struktura dochodów podatkowych budżetu państwa w latach 1994–2004

Wyszczególnienie	1994	1995	1999	2000	2004
	w odsetkach				
Ogółem	100	100	100	100	100
Dochody podatkowe	81,7	82,4	89,5	88,2	86,7
podatki pośrednie	42,6	43,4	59,2	58,7	64,6
w tym:					
— podatek od towarów i usług	23,8	24,7	38,8	38,1	39,8
— podatek akcyzowy	14,3	14,5	20,0	20,1	24,3
w tym od:					
— wyrobów spirytusowych	5,0	4,9	3,7	3,3	2,9
— paliw silnikowych	5,3	4,9	9,2	9,3	10,5
— wyrobów tytoniowych	2,4	3,2	5,0	4,7	5,9

Wyszczególnienie	1994	1995	1999	2000	2004
	w odsetkach				
podatek dochodowy	38,4	38,6	30,3	29,5	22,1
— od osób prawnych	10,8	10,6	12,0	12,5	8,3
— od osób fizycznych	27,5	28,1	18,4	17,0	13,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Roczniki Statystyczne z lat: 1995, 1996, 2000, 2001 i 2005, GUS].

W tym samym czasie wpływy z podatków pośrednich zwiększyły się o 10%, osiągając 64,6% dochodów budżetu państwa. W 2004 r. same wpływy do budżetu państwa z podatku akcyzowego były o 11% wyższe od wpływów z obydwu podatków dochodowych, a z podatków pośrednich były prawie trzykrotnie wyższe. Następuje więc marginalizacja podatków bezpośrednich, w tym progresywnych i zastępowanie ich podatkami pośrednimi, których obciążenia mają charakter degresywny, tzn. bardziej obciążają (więcej niż proporcjonalnie) osoby o mniejszych dochodach, tj. o mniejszych zdolnościach płatniczych niż osoby o wyższych dochodach. Ten kierunek zmian struktury dochodów podatkowych postępuje w Polsce szybko, powodując pogłębianie rozwarstwienia społecznego.

Jednym z podstawowych argumentów zwolenników obniżania różnego rodzaju obciążeń publicznych jest nadmierny fiskalizm. Jeśli ujmujemy go w skali ogólnokrajowej, a nie poszczególnych grup społecznych, to właściwym miernikiem fiskalizmu jest relacja ogółu obciążeń podatkowych odniesiona do PKB. Nie jest, moim zdaniem, uzasadnione włączanie składek na ubezpieczenia społeczne do mierzenia fiskalizmu. Składki te bowiem są raczej przymusowymi oszczędnościami (odłożonymi dochodami), służącymi finansowaniu przyszłych emerytur, rent oraz innych świadczeń, z których korzystają ich płatnicy. Jeśli nie byłoby obowiązkowych ubezpieczeń społecznych, to przezorni dochodobiorcy dobrowolnie przeznaczaliby części swoich dochodów na tego rodzaju ubezpieczenia prywatne, które ze względu na niepowszechny charakter oraz konieczność przynoszenia zysku towarzystwom ubezpieczeniowym są droższe i mniej bezpieczne.

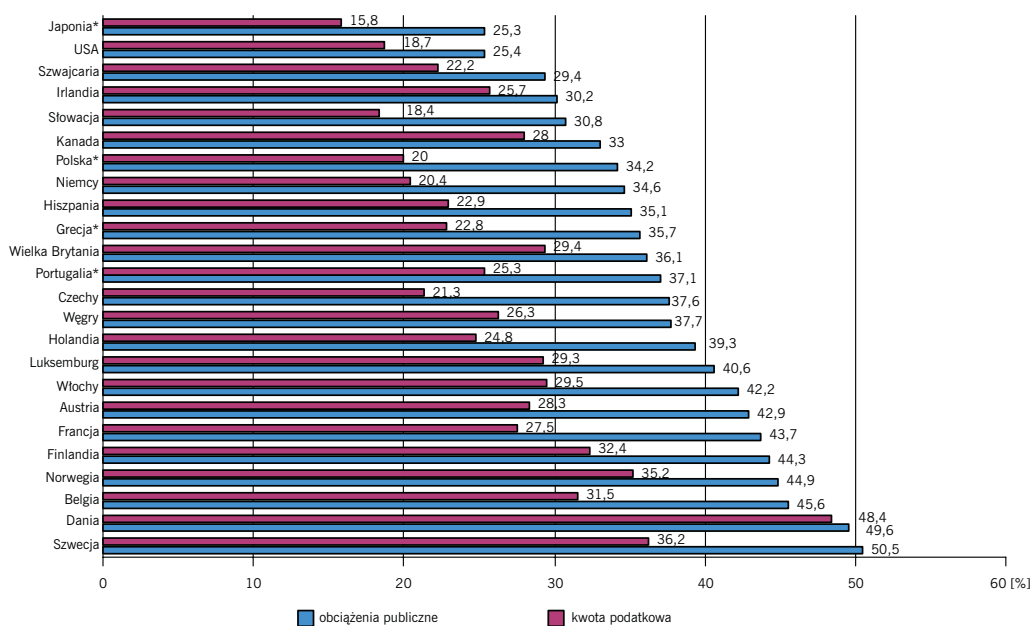
Składki na ubezpieczenia społeczne obciążające pracodawców są formą płacy pośredniej. Zwolnienie z nich pracodawców i przerzucenie na pracowników oznaczałoby zmniejszenie ich wynagrodzeń do dyspozycji. Jeśli zaś państwo je przejmuje, wówczas są finansowane przez wszystkich podatników.

Przyjmując sumę podatków w relacji do PKB jako kryterium fiskalizmu, w Polsce jest on stosunkowo niski, plasuje się bowiem znacznie poniżej średniego poziomu (rysunek 1.).

Wykres na rysunku 1. przedstawia poziom fiskalizmu w 2004 r. (dla niektórych krajów, w tym Polski w 2003 r.) w 24 krajach OECD. Porządkując kraje od najniższego do najwyższego stopnia fiskalizmu, Polska z 20% obciążeniem podatkowym znajduje się na czwartym miejscu po Japonii (15,8%), Słowacji

(18,4%) i USA (18,7%). Trzeba dodać, że 20% obciążenie podatkowe w Polsce dotyczy 2003 r., nie uwzględnia poważnej obniżki podatków od dochodów z działalności gospodarczej przeprowadzonej w 2004 r., która istotnie obniża stopę fiskalizmu. Wyższy niż w Polsce fiskalizm występuje we wszystkich krajach UE-15, a spośród nowych członków UE w Czechach (21,3%) i na Węgrzech (26,3%). Brakuje danych dla pozostałych nowych członków UE.

Gdyby jako kryterium fiskalizmu przyjąć sumę podatków i paropodatków (składek ubezpieczenia społecznego) odniesioną do PKB, wówczas stopa fiskalizmu w Polsce nadal jest stosunkowo niska (34,2%). Wprawdzie w kolejności od najniższego do najwyższego fiskalizmu, Polska zajmuje miejsce siódme, ale również znacznie poniżej średniego poziomu. Wśród krajów UE-15 tylko Irlandia ma niższą stopę fiskalizmu (30,2%), a spośród nowych członków ujętych na wykresie jedynie Słowacja (30,8%). Przy czym stopa fiskalizmu w Polsce w 2004 r. była niższa od podanej na wykresie za 2003 r.



Rys. 1.

Zróżnicowanie stosunku kwot podatkowych i obciążeń publicznych (łącznie kwot podatkowych i paropodatkowych) do PKB w krajach OECD w 2004 r.

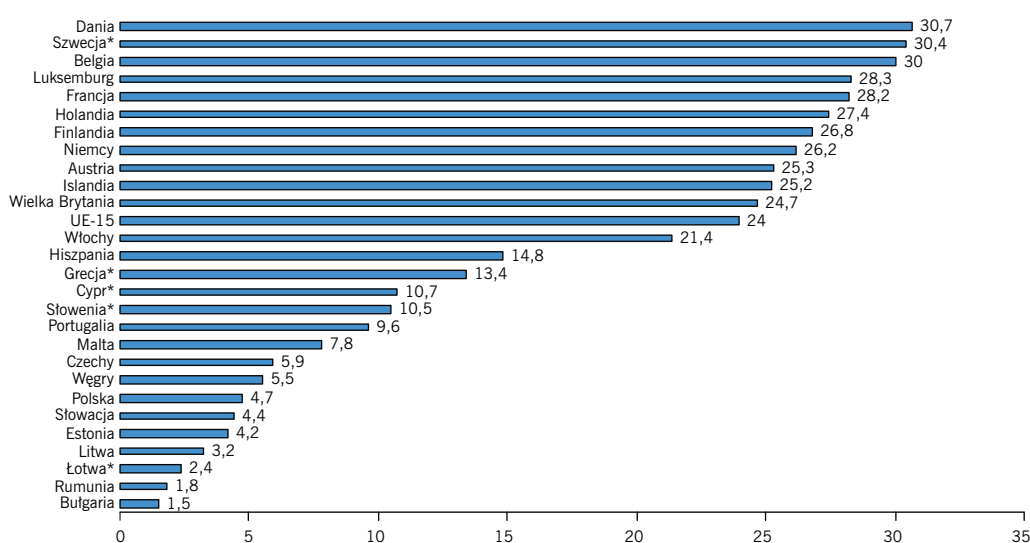
* — stan na 2003 r.

Źródło: Eurostat.

Obok presji kierowanej na obniżkę podatków, uprawia się intensywny lobbینگ na rzecz zmniejszenia tzw. pozapłacowych kosztów pracy, używając podobnych argumentów. Ma to m.in. zwiększyć zatrudnienie, zmniejszyć szarą

strefę i przynieść państwu większe dochody. Żądanie obniżenia pozapłacowych kosztów pracy jest równoznaczne z dążeniem do likwidacji ubezpieczeń społecznych (w części lub całości) lub przerwania ciężaru ich finansowania na pracowników lub podatników. Niewielka obniżka pozapłacowych kosztów pracy nie przyniesie żadnego z wymienionych wyżej efektów.

Domaganie się obniżenia pozapłacowych kosztów pracy obserwuje się nie tylko w Polsce. Można przyjąć je ze zrozumieniem w krajach, gdzie są wysokie koszty pracy (łącznie płacowe i pozapłacowe). Polska należy jednak do krajów o niskich kosztach pracy (rysunek 2.).



Rys. 2.

Zróżnicowanie kosztów pracy za 1 godzinę efektywną pracownika w wybranych krajach w 2004 r.

* — dane z 2003 r.

Źródło: Eurostat.

Jak wynika z wykresu na rysunku 2. w kolejności od najwyższych do najniższych kosztów pracy, Polska na 25 krajów UE znalazła się na 21 miejscu. Koszt pracy za godzinę efektywną pracownika wynosił w 2004 r. 4,7 euro. Niższe koszty pracy wyrażone w euro miały tylko Słowacja (4,4), Estonia (4,2), Litwa (3,2) i Łotwa (2,4 w 2003 r.). Średni koszt pracy w UE-15 był ponad pięciokrotnie wyższy (24,0), podobnie jak w Wielkiej Brytanii (24,7), Irlandii (25,2) i Austrii (23,3) niż w Polsce. Spośród nowych członków UE koszty pracy liczone w euro są ponad dwukrotnie wyższe niż w Polsce: na Cyprze (10,7) i w Słowenii (10,5), o 26% w Czechach (5,9) i o 17% na Węgrzech (5,5).

3.3. Wydatki sektora finansów publicznych i ich struktura w latach 2000–2008

W wydatkach sektora publicznego dominującą pozycję zajmują wydatki socjalne. W latach 2000–2002 absorbowwały one około 49% ich ogółu. W znacznym stopniu było to związane z załamaniem gospodarczym (2001–2002) i jego skutkami. W kolejnych trzech latach zmalały one odpowiednio do: 46,8%, 42,6% i 40,3%. Szczególnie wysoki spadek o 4,2 punktów procentowych obserwujemy w 2004 r. Tendencja ta wynika z jednej strony z wprowadzonych ograniczeń wydatków socjalnych, z drugiej zaś z przyspieszenia wzrostu gospodarczego. W następnych trzech latach mają się one utrzymywać na poziomie mniej więcej 40%, co przy zakładanym wysokim wzroście PKB oznaczałoby ich analogiczne zwiększanie w ujęciu absolutnym.

Wydatki na obsługę długu publicznego wahają się w przedziale 2,6–3,2% PKB, tj. 6,1–7,2% ogółu wydatków sektora publicznego.

Tabela 3.

Wydatki sektora finansów publicznych i ich struktura w latach 2000–2008

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005 PW	2006*	2007*	2008*
	% PKB								
Wydatki ogółem,	40,5	43,3	44,4	45,3	44,4	46,6	46,4	44,9	43,3
w tym:									
Wydatki bieżące	37,7	40,6	41,5	42,1	41,0	42,8	42,1	40,9	39,2
1) wydatki socjalne	19,7	21,1	21,6	21,2	18,9	18,8	18,5	18,0	17,1
2) obsługa długu publicznego	2,6	2,9	3,2	3,1	2,7	3,2	3,2	2,9	2,7
3) pozostałe	15,4	16,6	16,6	17,9	18,7	19,8	19,4	18,9	18,4
Wydatki kapitałowe	2,7	2,6	2,7	2,8	3,5	3,8	4,4	4,1	4,1
Środki pochodzące z bezzwrotnej pomocy UE	0,0	0,1	0,2	0,3	0,7	1,1	1,1	1,0	1,0

PW — przewidywane wykonanie

* — dane szacunkowe

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Ustawa Budżetowa na rok 2005, Uzasadnienie, Rada Ministrów 2004; Ustawa Budżetowa na rok 2006, Uzasadnienie, Rada Ministrów].

Wydatki kapitałowe kształtują się w Polsce na stosunkowo niskim poziomie, zarówno w stosunku do innych krajów, jak i do potrzeb rozwoju gospodarczo-społecznego. Przy czym w okresie zahamowania wzrostu gospodarczego (2001–2002) maleją, jeśli pominiemy środki pochodzące z bezzwrotnej pomocy UE. Dopiero w latach 2004–2005 nieznacznie rosną, głównie dzięki bezzwrotnej pomocy UE. Największe wydatki kapitałowe, chociaż trudno je uznać za przełomowe, planuje się na 2006 r., mianowicie 4,4% PKB (w tym 1,1% z pomocy). Jeszcze mniej obiecujący jest ich szacunek na lata 2007–2008, określający je na 4,1% PKB (w tym 1,0% z pomocy).

W wydatkach socjalnych największą pozycję stanowią emerytury i renty. Na stosunkowo wysoki ich względny poziom w stosunku do PKB (13,5% w 2000 roku) złożyło się wiele przyczyn, w tym łagodzenie rosnącego bezrobocia masowym, wcześniejszym przechodzeniem na emeryturę oraz dość łatwe (do 1996 r.) przyznawanie renty inwalidzkiej.

Biorąc pod uwagę wysoki poziom bezrobocia, wyjątkowo niskie i malejące są wydatki związane z bezrobociem. Jeszcze w 1996 r. wynosiły 2,5%, w 2000 r. spadły do 0,9% PKB. Składkę na Fundusz Pracy w wysokości 3% obniżono do 2,45%. Hiszpania, gdzie bezrobocie było porównywalne do Polski, mając ponad dwukrotnie wyższą składkę (6%), obciążającą w jednakowym stopniu pracodawców i pracowników, zmniejszyła je o połowę. W Polsce, mimo zaostrzenia kryteriów przyznawania zasiłków bezrobotnym i znacznego obniżenia ich wysokości, brak jest środków na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu. W 2004 r. na prawie 3 mln bezrobotnych tylko 14,2% miało prawo do pobierania zasiłku, którego przeciętna wysokość wynosiła 504 zł. Nawet przy tak ograniczonych świadczeniach, Fundusz Pracy do 2004 r. był dotowany z budżetu państwa. Co więcej, był zmuszony uzupełniać środki kredytami, których obsługa jest dodatkowym obciążeniem. Ujemny stan finansów Funduszu jest stałym zjawiskiem. Na koniec 2004 r. wyniósł prawie 3,5 mld zł, w tym zobowiązania z tytułu zaciągniętych kredytów osiągnęły 4,3 mld zł [*Sprawozdanie*, 2005, s. 360–364]. Na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu wydano około 1,5 mld zł, tj. około 40 zł miesięcznie na jednego bezrobotnego. Niestety żadnej poprawy w zakresie aktywnej polityki zatrudnienia nie wniosły ustawy na lata 2005 i 2006. Likwidowały dotacje budżetowe i nie przewidywały zaciągania nowych kredytów. Ma je zastąpić pomoc z UE, głównie z tytułu realizacji projektów przeciwdziałających bezrobociu współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego w wysokości 500 mln zł.

Istotne obniżenie stopy bezrobocia i podniesienie stopy zatrudnienia wymaga dokonania przełomu w polityce zatrudnienia. Obszarami dotychczas zaniechanymi, w których mogłaby ona przynieść wyraźne efekty, to infrastruktura i mieszkalnictwo. Wprawdzie na współfinansowanie rozwoju infrastruktury można oczekiwać dużej pomocy UE, ale jest niezbędne znacznie wyższe niż dotychczas zaangażowanie własnych środków.

Obniżenie stopy bezrobocia i wzrost stopy zatrudnienia prowadzi do wzrostu gospodarczego i społecznego. Kraje o wysokiej stopie zatrudnienia mają wysoki PKB na jednego mieszkańca. Wśród 25 członków UE kraje o wyższej od przeciętnej stopie zatrudnienia osiągają na ogół wyższy od przeciętnego PKB na jednego mieszkańca, np. Irlandia, Holandia, kraje skandynawskie i Wielka Brytania. Natomiast kraje, w których stopa zatrudnienia kształtuje się poniżej przeciętnego poziomu, PKB na jednego mieszkańca jest zwykle także niższy od średniego poziomu w UE. W tej grupie jest sześciu nowych członków UE, w tym Polska, a ze „starych” tylko Grecja. Hiszpania plasuje się blisko średniego poziomu zatrudnienia i PKB na jednego zatrudnionego. Niestety Polska ma najniższą stopę zatrudnienia w UE.

Od dawna zaniedbywaną dziedziną w finansach publicznych Polski, mimo powszechnego deklaratywnego dla niej zrozumienia, są badania i rozwój nowych technologii. W Polsce przeznaczana się na nią 0,67% PKB (2001 r.), w tym mniej więcej dwie trzecie środków publicznych i jedną trzecią środków prywatnych. W tym samym czasie w UE-15 absorbowały one średnio 1,98% PKB, przy czym relacja między publicznymi i prywatnymi środkami była w przybliżeniu odwrotna. Stosunkowo najwięcej na badania i rozwój wydawały Szwecja 4,27% PKB i Finlandia 3,40% PKB (OECD, 2003, 71). W Finlandii w 2003 r. osiągnęły one już 3,50% w porównaniu do 2,04% PKB w 1991 r. [Mikołajczyk, Zaręba, 2005, s. 92].

Ustawa o Budżecie Państwa w Polsce na 2006 r. przewiduje, iż w porównaniu do planu na 2005 r., nakłady na finansowanie badań naukowych i prac rozwojowych wzrosną o 14,5% i stanowiąc będą ok. 0,35% PKB. Według Strategii Lizbońskiej nakłady te w 2010 r. mają osiągnąć 3% PKB. Na jakim etapie będzie Polska w tym czasie? W 2001 r. wydatki na B+R na jednego mieszkańca w dolarach USA kształtowały się na poziomie: w Polsce 67, w Słowacji 79, na Węgrzech 127, w Czechach 197, w Niemczech 655, w Finlandii 901 a w Szwecji 1112, przy średniej w UE-15 491. Również w tej dziedzinie, tak jak w polityce zatrudnienia w finansach publicznych, jest niezbędny przełom. Zamiast obniżania o kilka punktów procentowych składek na ubezpieczenia rentowe, które nie przyniosą oczekiwanych efektów, należałoby środki te przeznaczyć na aktywną politykę zatrudnienia oraz na wspieranie innowacji w przedsiębiorstwach.

4. Zakończenie

Przystąpienie Polski do UE:

- zwiększa rolę finansów publicznych, zarówno w sferze gospodarczej, jak i społecznej oraz ekologicznej. Wynika to z konieczności współfinansowania projektów, w których realizację są zaangażowane środki Wspólnoty,
- umożliwia korzystanie z europejskich funduszy: regionalnego, strukturalnego, spójności i społecznego, przyczyniając się przyspieszenia zrównoważonego rozwoju ekonomicznego, społecznego i ekologicznego,
- stwarza możliwość, również przy wykorzystaniu własnych środków, dokonania istotnej poprawy infrastruktury,
- wpływa na zmniejszenie różnicowania ekonomicznego i społecznego dzięki stosowaniu zasady solidarności przy przyznawaniu pomocy finansowej,
- zmniejsza bezrobocie bezpośrednio, dzięki współfinansowaniu projektów aktywnej polityki rynku pracy oraz dzięki współfinansowaniu innych projektów, wpływających pośrednio na zatrudnienie. Według szacunku Janusza Zaleskiego środki UE, wykorzystywane w ramach Narodowego Planu Rozwoju do roku 2010, powinny przynieść istotne zwiększenie PKB i zatrudnienia. Przyspieszenie wzrostu PKB ma stopniowo rosnąć do 2007 r., a następnie zmniejszać się do 1,7 p.p. w 2010 r. Podobna tendencja ma wy-

- stąpić w przyspieszeniu spadku bezrobocia, jednakże w mniejszej skali, do -2 p.p. w 2007 r. (Boni, 2005, 178–181),
- stwarzając samorządom dostęp do pomocy Wspólnoty, ułatwia im realizację projektów, poprawiających infrastrukturę lokalną,
 - zobowiązując do określonej harmonizacji podatkowej stwarza bardziej neutralne warunki konkurencji rynkowej (ograniczając konkurencję podatkową), wpływa na zmianę układu cen oraz poziomu i struktury dochodów budżetowych,
 - zobowiązując do dostosowania się w zakresie standardów stosunków i warunków pracy, przyczynia się do ich europeizacji,
 - zobowiązując do przestrzegania określonych norm ekologicznych przyczynia się do ochrony środowiska.

Bibliografia

- Anioł Włodzimierz, 2003, *Europeizacja polskiej polityki społecznej*, „Studia Europejskie”, nr 3.
- Borkowski J., 2003, *Perspektywy członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Zatrudnienie i bezrobocie w państwach członkowskich UE i w krajach kandydujących*, „Studia Europejskie”, nr 3.
- Borkowski J., 2003, *Perspektywy członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Nakłady finansowe na badania i rozwój oraz ich efekty w UE, Polsce oraz w innych krajach przystępujących*, „Studia Europejskie”, nr 4.
- Borkowski J., 2005, *Przeptywy finansowe między Unią Europejską i Polską w pierwszym okresie członkostwa*, „Studia Europejskie”, nr 3.
- Boruta I., 2003, *Polityka społeczna, zatrudnienie, edukacja, szkolenie, młodzież*; w: *Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki*, pod red. Jana Barcza, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa.
- Bruun N., 2006, *The Nordic Model of Labour Relations and the Vaxholm case*, „Nordic Labour Journal”, March.
- Cnossen S., 2003, *How should tobacco be taxed in EU-accession countries?*; in: *Public Finance in Developing and Transitional Countries*, edited by J. Martinez-Vazquez and J. Alm, Edward Elgar, USA.
- Giąbicka K., 1997, *Polityka socjalna w Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie”, nr 4.
- Golinowska S. i inni, 1999, *Polityka społeczna Unii Europejskiej i jej konsekwencje dla Polski*, IPISS, Warszawa.
- Golinowska S. i inni, 2000, *Dekada polskiej polityki społecznej. Od przełomu do końca wieku*, Warszawa.
- Gromulski P., 2004, *Fundusze przedakcesyjne jako narzędzia finansowania polityki strukturalnej w Polsce*, „Studia Europejskie”, nr 2.
- Informacja na temat perspektyw i skutków przystąpienia Polski do strefy euro przyjęta przez Radę Ministrów 2 listopada 2004 r., 2005, „Studia Europejskie”, nr 2.
- Kiszka J., 2003, *Dostosowanie polskiego systemu podatkowego do wymogów prawa Unii Europejskiej — stan i perspektywy*; w: *Kierunki i reformy polskiego systemu podatkowego*, Wydawnictwo UMCS, Lublin.
- Kompleksowy Raport Monitorujący w sprawie przygotowań Polski do członkostwa z 5 listopada 2003 r. (fragmenty), 2003, „Studia Europejskie”, nr 4.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., DzU 1997, nr 78.

- Makowicz B., 2004, *Harmonizacja podatków pośrednich w UE*, „Studia Europejskie”, nr 2.
- Mikołajczyk B., Zaręba M., 2005, *Otoczenie instytucjonalne dla rozwoju innowacyjności w Finlandii*, „Studia Europejskie”, nr 3.
- Nouvelle Stratégie de Lisbonne, Lettre Mensuelle socio-économique*, juin 2005.
- OECD in Figures*, 2003, Paris.
- OECD, 2005, *Revenue Statistics 1965–2004*, Paris.
- Owsiak S. i inni, 1997, *System finansów publicznych w procesie transformacji gospodarki polskiej*, Wydawnictwo PWN, Warszawa.
- Pietrzak B. i inni, 2003, *System finansowy w Polsce*, Wydawnictwo PWN, Warszawa.
- Piłat K., 2006, *Urzędy czekają na dane o kontaktach Polaków w Anglii*, „Rzeczpospolita” z 04.08.
- Prawo Unii Europejskiej*, 2004, Wydawnictwo Park, Bielsko Biała.
- Presidency Conclusions*, Lisbon European Council, 23–24 March 2000.
- Roczniki Statystyczne odpowiednich lat*, GUS.
- Sozialpolitik, Ausgabe 2004/2005*.
- Sprawozdanie z wykonania Budżetu Państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2004 r., Omówienie, 2005, tom 1, Rada Ministrów, Warszawa.
- Stanowisko Polski wobec przeglądu śródkresowego Strategii Lizbońskiej. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 15 marca 2005 r.*, 2005, „Studia Europejskie”, nr 2.
- Traktat Akcesyjny o przystąpieniu Polski i innych państw do Unii Europejskiej*, 2004, „Studia Europejskie”, nr 2.
- Ustawa Budżetowa na rok 2006; Uzasadnienie, 2005, Rada Ministrów.
- Ustawa o finansach publicznych z dnia 30.06.2005 r., 2005, DzU nr 249.
- Wołowiec T., 2005, *Opodatkowanie dochodów kapitałowych w państwach członkowskich UE*, „Studia Europejskie”, nr 3.

A b s t r a c t Public Finance in the Economic and Social Development of Poland as a EU Member



Poland's accession to the EU increases the role of the public finance as well in the economic as in the social and ecological spheres; it permits utilization of the European funds: the regional, structural, cohesion and ecological funds, thus accelerating a balanced economic, social and ecological development; makes a substantial improvement in the infrastructure possible, if supported by utilization of own means; by applying the principle of solidarity in the allocation of financial aid, results in a reduction in the economic and social differentiation; reduces the unemployment both directly by cofinancing the active labour-market policy projects and by cofinancing other projects that indirectly promote employment; by giving the self-government bodies access to the Community aid, makes it easier for them to execute projects that improve the local infrastructure; promotes changes in the price system and in the level and structure of budget revenues; by enforcing a certain tax harmonization, brings about more neutral market competition conditions, contributes to Europeanization of the labour relations and conditions as well as to the environment protection by imposing certain ecological standards.