

PRACE NAUKOWE
Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
RESEARCH PAPERS
of Wrocław University of Economics

247

Finanse publiczne



pod redakcją
Jerzego Sokołowskiego
Michała Sosnowskiego
Arkadiusza Żabińskiego



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2012

Recenzenci: Teresa Famulska, Beata Filipiak, Tadeusz Juja, Andrzej Miszczuk,
Krystyna Piotrowska-Marczak, Marzanna Poniatowicz, Grażyna Wolska,
Urszula Zagóra-Jonszta

Redakcja wydawnicza: Jadwiga Marcinek, Joanna Świrska-Korlub

Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz

Korekta: Zespół

Łamanie: Beata Mazur

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna na stronie www.ibuk.pl

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

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

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2012

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-213-0

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Wstęp	11
Grażyna Ancyparowicz, Miłosz Stanisławski: Polski długi publiczny w latach 1991-2015	13
Arkadiusz Babczuk: Zadłużenie spółek komunalnych. Wybrane problemy..	24
Wiesława Cieślewicz: Zwolnienie podatkowe jako forma wspierania inwestycji – przypadek specjalnych stref ekonomicznych w Polsce	36
Agnieszka Cyburt: Uwarunkowania absorpcji funduszy Unii Europejskiej na przykładzie gmin województwa lubelskiego	46
Jolanta Gałuszka: Koncepcja ujednoczenia podatku w prawie Unii Europejskiej.....	60
Feliks Grądalski: Równowaga finansów publicznych w warunkach reparycyjnego systemu emerytalnego	70
Sylvia Grenda: Niejednoznaczność przepisów podatkowych i jej wpływ na przejrzystość systemu podatkowego w Polsce	79
Piotr Gut: Wybrane regulacje europejskie i krajowe mające przeciwdziałać nadużyciom w podatku VAT.....	90
Dagmara Hajdys: Procedura wyboru partnera prywatnego jako podstawowa determinanta zawarcia umowy partnerstwa publiczno-prywatnego.....	100
Jarosław Hermaszewski: Problemy w ocenie skuteczności zarządzania jednostką samorządu terytorialnego – analiza porównawcza wybranych gmin	109
Małgorzata Magdalena Hybka: Podatkowa grupa kapitałowa na gruncie przepisów ustawy o podatku obrotowym w Niemczech	120
Maria Jastrzębska: System zarządzania ryzykiem w jednostce samorządu terytorialnego – zarys problemu	130
Danuta Kołodziejczyk: Subwencja wyrównawcza jako źródło wsparcia finansowego gmin w Polsce.....	139
Paweł Kowalik: Sposób obliczania potencjału podatkowego niemieckich gmin	151
Iwona Kowalska: Instrumenty finansowe wspierające ideę podwyższenia wieku emerytalnego w Polsce	161
Agnieszka Krzemińska: Ekonomiczna pozycja sektora samorządowego w systemie finansów publicznych w Polsce	170
Janusz Kudła: Zmiany struktury wpływów budżetowych w wybranych państwach Unii Europejskiej w latach 2008-2010	180
Piotr Laskowski: Budżet zadaniowy jako narzędzie realizacji strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego	191

Sylwia Łęgowik-Świącik: Problemy wdrażania kontroli zarządczej w sektorze finansów publicznych	202
Zofia Łękawa: Możliwości wykorzystania metody DEA do oceny wiarygodności ekonomicznej jednostki samorządu terytorialnego – przegląd badań i praktyczny aspekt zastosowania metody	210
Paweł Marszałek: Finansyzacja – problemy i kontrowersje	220
Magdalena Miszczuk: Deficyty i zadłużenie wybranych jednostek samorządu terytorialnego w świetle ograniczeń ustawowych	231
Ewelina Młodzik: Zarządzanie ryzykiem w świetle nowej ustawy o finansach publicznych	240
Jarosław Olejniczak: Wskaźnik podstawowych dochodów podatkowych na mieszkańca a poziom rozwoju gmin – na przykładzie województwa dolnośląskiego	249
Monika Pasternak-Malicka: Elektroniczne deklaracje jako dogodna forma rozliczeń podatku dochodowego od osób fizycznych	260
Paweł Piątkowski: Strategie finansowania długu publicznego a ryzyko kryzysu walutowego	274
Krystyna Piotrowska-Marczak: Kierunki i skutki reformy finansów publicznych w Polsce od 2012 roku	283
Krystyna Piotrowska-Marczak, Tomasz Uryszek, Aneta Tylman: Zarządzanie finansami publicznymi poprzez dążenie do osiągnięcia nadwyżki budżetowej	292
Marian Podstawka, Agnieszka Deresz: Redystrybucyjna rola obciążeń finansowych osób fizycznych w latach 2008-2010	301
Piotr Ptak: Wydatkowa reguła dyscyplinująca a poprawa stanu finansów publicznych w Polsce	314
Joanna Rakowska: Statystyczne i praktyczne znaczenie środków unijnych dla gmin	325
Jarosław Skorwider: Możliwości kształtowania potencjału inwestycyjnego powiatów	336
Michał Sosnowski: Realizacja zasady sprawiedliwego opodatkowania w podatku dochodowym od osób fizycznych	346
Marcin Stępień: Klasyfikacja i pomiar wybranych kategorii ekonomicznych w aspekcie prawa bilansowego i podatkowego	359
Monika Szudy: Polityka fiskalna Hiszpanii w warunkach kryzysu ekonomicznego 2008+	367
Michał Thlon, Piotr Podsiadło: Emisja obligacji katastrofalnych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego jako źródło finansowania ryzyka katastrof	378
Monika Truszkowska-Kurstak: Problematyka zachowania wiarygodności sprawozdań finansowych samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej w świetle obowiązujących przepisów prawa – wybrane zagadnienia	390

Alina Walenia: Zasilanie finansowe z budżetu państwa a realizacja ustawowych zadań przez gminy Podkarpacia.....	401
Adam Wasilewski: Finansowe wsparcie Unii Europejskiej dla gminnych inwestycji infrastrukturalnych jako instrument polityki rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej na obszarach wiejskich.....	412
Mirosław Wasilewski, Marzena Ganc: Funkcjonowanie podatku VAT w opinii rolników indywidualnych oraz możliwości wprowadzenia podatku katastralnego w rolnictwie.....	421
Barbara Wieliczko: Stan finansów publicznych w Polsce a wsparcie rolnictwa.....	430
Dorota Wyszowska: Zdolność absorpcyjna jednostek samorządu terytorialnego w zakresie środków pomocowych UE (na przykładzie gmin województwa podlaskiego).....	440
Jolanta Zawora: Partnerstwo publiczno-prywatne jako forma finansowania inwestycji publicznych.....	449
Magdalena Ziolo: Inwestycje komunalne w aspekcie dobra publicznego i zdolności gmin do ich realizacji.....	459
Arkadiusz Żabiński: Instytucjonalne uwarunkowania wykorzystania uproszczonych form opodatkowania.....	470

Summaries

Grażyna Ancyparowicz, Miłosz Stanisławski: Public deficit in Poland from 1991 to 2015.....	23
Arkadiusz Babczuk: Municipal companies' debt. Selected problems.....	35
Wiesława Cieślewicz: Tax relief as a form of investment support – a case of special economic zones in Poland.....	45
Agnieszka Cyburt: Conditioning of absorption of the European Union funds on the example of communes of the Lubelskie Voivodeship.....	59
Jolanta Gałuszka: The concept of tax unification in the European Union law.....	69
Feliks Grądalski: Public finance equilibrium in defined benefit pension system.....	78
Sylwia Grenda: The ambiguity of tax regulations and its influence on the transparency of the Polish tax system.....	89
Piotr Gut: Selected European and Polish regulations to prevent value added tax abuse.....	99
Dagmara Hajdys: The procedure for selecting a private partner as a prerequisite for concluding a public-private partnership agreement.....	108
Jarosław Hermaszewski: Problems in the assessment of management effectiveness of local government units – comparative analysis of selected communities.....	119

Malgorzata Magdalena Hybka: VAT grouping in the provisions of the turnover tax law in Germany.....	129
Maria Jastrzębska: Risk management system in territorial self-government units – outline of the issue	138
Danuta Kołodziejczyk: Compensatory subsidies as a source of financial support for Polish communes	150
Paweł Kowalik: The method of calculating the amount of fiscal capacity of German municipalities.....	160
Iwona Kowalska: Financial instruments to support the idea of extending retirement age in Poland	169
Agnieszka Krzemińska: Local government sector economic position in the public finances in Poland	179
Janusz Kudła: Adjustment of general government revenues during the financial crisis 2008-2010.....	190
Piotr Laskowski: Assignment budgeting as a tool for implementing developmental strategies of local government units	201
Sylvia Łęgowik-Świącik: Problems with the implementation of management control in public finance sector.....	209
Zofia Łękawa: Potential applications of data envelopment analysis in the evaluation of economic credibility of a self-government entity – a review of research and a practical aspect of method’s application.....	219
Paweł Marszałek: Financialization – problems and controversies	230
Magdalena Miszczuk: Deficits and debt of selected self-government units in the light of statutory restrictions.....	239
Ewelina Młodzik: Risk management in the light of the act of public finance	248
Jarosław Olejniczak: Basic tax income per capita versus the level of development of municipalities – the example of Lower Silesian voivodeship..	259
Monika Pasternak-Malicka: E-filing as a convenient way to file personal income tax forms	273
Paweł Piątkowski: Strategies of financing of public debt and the risk of currency crisis	282
Krystyna Piotrowska-Marczak: Directions and effects of public finance reform in Poland from 2012.....	291
Krystyna Piotrowska-Marczak, Tomasz Uryszek, Aneta Tylman: Management of public finances in a way leading to the budgetary surplus	300
Marian Podstawka, Agnieszka Deresz: Redistribution function of personal financial charges in 2008-2010	313
Piotr Ptak: Disciplined spending rule and improvement of public finances position in Poland	324
Joanna Rakowska: Significance of EU funds for communes – budget aspects and authorities’ opinions.....	334
Jarosław Skorwider: Opportunities of creating the investment potential of rural counties	344

Michał Sosnowski: Implementation of the principle of fair taxation in the individual income tax	358
Marcin Stępień: Classification and measurement of some economic categories in the aspect of balance and tax law.....	366
Monika Szudy: Fiscal policy in Spain in the conditions of economic crisis 2008+	377
Michał Thlon, Piotr Podsiadło: Issue of catastrophic bonds in the range of Public Private Partnership as a source of disaster risk financing.....	389
Monika Truszkowska-Kurstak: Problems of maintaining credibility of independent public health care centres' financial reports in the light of law chosen issues.....	400
Alina Walenia: Financing from state budget and implementation of statutory tasks by Subcarpathian communes.....	411
Adam Wasilewski: EU financial support for communal infrastructural investments as a tool of development policy of non-agricultural economic activity in rural areas	420
Mirosław Wasilewski, Marzena Ganc: Functioning of Value Added Tax in the opinion of individual farmers and the possibilities of cadastral tax implementation in agriculture	429
Barbara Wieliczko: Public finance in Poland vs. support for agriculture	439
Dorota Wyszowska: Self-government entities' absorption capacity of EU aid funds (Podlaskie Voivodeship communes – case study).....	448
Jolanta Zawora: Public-private partnership as a form of financing of public investment.....	458
Magdalena Ziolo: Municipal investments as a category of public goods and the ability of municipalities to undertake them	469
Arkadiusz Żabiński: Institutional conditioning of use lump-sum-based forms of taxation	481

Feliks Grądalski

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

RÓWNOWAGA FINANSÓW PUBLICZNYCH W WARUNKACH REPARTYCYJNEGO SYSTEMU EMERYTALNEGO

Streszczenie: W artykule rozważany jest problem strukturalnego kryzysu płynności w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i jego wpływ na długookresową równowagę systemu finansów publicznych w Polsce. Omawiane są główne cechy repartycyjnego systemu ubezpieczeń społecznych oraz wskazuje się na metody, które mogłyby ograniczyć deficyt FUS. Na tym tle analizowany jest wpływ opodatkowania dochodów na rynek pracy i tym samym na możliwości realnego zasilania w płynność systemu repartycyjnego.

Słowa kluczowe: repartycyjny system, kryzys płynności, opodatkowanie dochodów, rynek pracy.

1. Wstęp

Dyskusja nad zmianami w systemie zabezpieczenia emerytalnego skłania do głębszej, teoretycznej refleksji nad zasadnością i konsekwencjami sugerowanych zmian. Proponuje się wydłużenie wieku emerytalnego (67 lat dla kobiet i mężczyzn) przy warunku ograniczającym długość czasu składkowego (40 lat dla mężczyzn i 35 lat dla kobiet). W przypadku niedotrzymania tych warunków istnieje możliwość otrzymania emerytury częściowej wyliczanej w proporcji do połowy odprowadzonych składek. Czy takie rozwiązanie utrwali równowagę finansów publicznych?

Tak postawione pytanie jest przedmiotem rozważań w niniejszym artykule. Zostaną w nim omówione cechy repartycyjnego systemu emerytalnego. Następnie będzie postawiona diagnoza dla polskiego wariantu repartycyjnego systemu emerytalnego w następującym brzmieniu: system zabezpieczenia emerytalnego tkwi w strukturalnym kryzysie braku płynności. Na tym tle zostaną rozważone teoretyczne warianty „domknięcia” deficytu Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. W artykule nacisk położony zostanie na rolę rynku pracy jako źródła zasilania systemu emerytalnego. W tym kontekście zostanie postawiona teza, iż zwiększenie wskaźnika zatrudnienia wymaga znacznej redukcji opodatkowania zarówno dochodów z pracy, jak i z kapitału.

2. Cechy repartycyjnego systemu emerytalnego w Polsce

Systemy repartycyjne, oprócz tego, iż mają cechy wspólne, posiadają pewne odmienności w zależności od specyfiki kraju, w którym są stosowane. Generalnie rzecz biorąc, stwierdza się, że system repartycyjny opiera się na zasadzie finansowania bieżących zobowiązań z bieżących wpłat pracujących (*pay-as-you-go*). Uzupełniającą cechą takiego systemu jest przymusowość jego zasilania z dochodów z pracy. Przymusowość składki – w założeniu – ma zapewnić zbilansowanie systemu. Jeśli składka jest dana, to o zbilansowaniu systemu decydują dwa inne czynniki, a mianowicie: demografia i rynek pracy. System repartycyjny nie kapitalizuje składki, a zatem podstawa wymiaru emerytury ma charakter wirtualny.

Szczególną cechą polskiej wersji systemu emerytalnego jest jego przymusowość w warunkach bezalternatywności oraz dominacja zasady zdefiniowanego świadczenia z dużym ryzykiem politycznym. Często przymusowość utożsamiana jest w Polsce z powszechnością systemu emerytalnego. Słowo „powszechność” brzmi lepiej niż „przymusowość”. Równocześnie zamknięte są ścieżki swobodnego wyboru alternatywnego sposobu oszczędzania, na przykład w systemie kapitałowym. Ograniczona możliwość skorzystania z tej ścieżki, ustanowiona reformą z 1999 r., została praktycznie w ubiegłym roku wyłączona decyzją kapitalizowania jedynie 2% składki. System repartycyjny z założenia opiera się na regule zdefiniowanego świadczenia. Świadczenie bowiem zależy od skali zasilania systemu w płynność, a więc czynników makroekonomicznych, na które oszczędzający nie ma bezpośredniego wpływu. Czynniki te to przede wszystkim demografia i rynek pracy. Dlatego też wysokość świadczenia i algorytm jego naliczania podlegają dużemu wpływowi ryzyka politycznego. Dla uczestnika systemu niejasna jest reguła ustalająca związek między składką a świadczeniem. Doświadczenie ostatnich kilku dekad pokazuje, iż reguła ta ulegała doraźnym korektom, dając w tendencji spadek stopy zastąpienia. Wprowadzenie indywidualnych kont emerytalnych w ZUS sytuacji tej nie zmienia. Rząd może bowiem łatwo zmienić jakiś parametr algorytmu naliczania świadczenia, tak jak łatwo złamał umowę społeczną z 1999 roku i przeniósł realną płynność z OFE do ZUS, przy okazji dezinformując społeczeństwo, iż przyczyną deficytu Funduszu Ubezpieczeń Społecznych jest funkcjonowanie OFE.

Tymczasem deficyt FUS ma od wielu lat charakter strukturalny i przenosi się także w sposób strukturalny na deficyt budżetu państwa¹. Jest on bowiem pokrywany dotacją z dochodów budżetu państwa, w większości podatkowych². Mówiąc więc

¹ A. Możdzierz, *Nierównowaga finansów publicznych*, PWE, Warszawa 2009, rozdziały: 4 i 5.

² Rocznik Statystyczny RP 2011 na str. 627 podaje następujące kwoty dotacji do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w mln zł: rok 2000 – 15 366; rok 2005 – 20 112; rok 2009 – 30 503 i rok 2010 – 38 112. Liczby te nie obejmują dotacji do KRUS. Dotacja do KRUS w analogicznych latach wyniosła w mln zł: 13 213, 14 710, 15 705, 14 936. Warto zauważyć, że łączna dotacja budżetowa do całego systemu ubezpieczeń w Polsce w każdym cytowanym roku znacznie przewyższała deficyt budżetu państwa.

o szczególnych cechach polskiego, repartycyjnego systemu ubezpieczeń emerytalnych ostatnich dwóch dekad, można postawić następującą diagnozę: Fundusz Ubezpieczeń Społecznych tkwi od wielu lat w strukturalnym kryzysie braku płynności.

3. Możliwe warianty rozwiązania kryzysu płynności FUS

Możliwe ścieżki redukcji deficytu FUS uzależnione są od właściwej identyfikacji przyczyn, które ten deficyt generują. Źródła deficytu można podzielić na mające charakter strukturalny, które trudno usunąć w krótkim okresie, na i takie, których usunięcie jest możliwe w trakcie jednego cyklu wyborczego, co może dać krótkookresowy, doraźny efekt.

Do pierwszej, strukturalnej grupy przyczyn zaliczyć należy co najmniej trzy następujące czynniki:

- demografię,
- rynek pracy,
- brak alternatywy.

Mówiąc o demografii, mamy na myśli proces odwracania się piramidy demograficznej, który pogarsza relację między pracującymi i zasilającymi system a beneficjentami otrzymującymi świadczenie. Rozwiązanie tego problemu wymaga długofalowej polityki pronatalistycznej. Jeśli chodzi o rynek pracy, to w jego strukturalnej charakterystyce należy uwzględnić skutki odwracającej się piramidy demograficznej w postaci sukcesywnego zmniejszania się liczby ludności w wieku produkcyjnym. Rynek pracy ma również swój krótkookresowy aspekt wtedy, kiedy mówimy nie o wskaźniku aktywności zawodowej, lecz o wskaźniku zatrudnienia w ramach danej liczby ludności w wieku produkcyjnym. Ten aspekt rynku pracy omówiony zostaje w następnym punkcie. Szczególne znaczenie wśród czynników strukturalnych ma założenie braku alternatywy. Jest to czynnik o charakterze politycznej decyzji. Fakt ten skutecznie zawęża obszar potencjalnego wyboru dostępnych rozwiązań umożliwiających wyjście z pułapki płynności FUS³. Jakże zatem mogą być podjęte środki w ramach jednego cyklu wyborczego i przy założeniu likwidacji szczytkowego filara kapitałowego w Polsce?

³ W tym kontekście warto zapoznać się szczegółowo z przeszło trzydziestoletnim doświadczeniem systemu kapitałowego w Chile. Generał Augusto Pinochet i Jose Pinero rozpoczęli w roku 1982 proces reformy gospodarki chilijskiej właśnie od budowy kapitałowego, alternatywnego wobec wariantu repartycyjnego, systemu emerytalnego. Wyszli bowiem z założenia, iż system kapitałowy, będąc z samej swej istoty zbilansowany, nie będzie w przyszłości stanowił strukturalnego zagrożenia dla równowagi finansów publicznych. Por. m.in.: *The Chilean Pension System (Fourth Edition)*, red. A.F. Yazigi, Superintendency of Pension Fund Administrators, Santiago, May 2003. O trafności tego założenia świadczą dane dotyczące makroekonomicznej sytuacji gospodarki chilijskiej w ostatnich dwóch dekadach. W 2011 r. budżet państwa w Chile zanotował nadwyżkę 1,2% w relacji do PKB przy tempie wzrostu PKB równym 6,6%. Relacja długu publicznego do PKB kształtuje się od wielu lat poniżej 10%. Por.: *Economic Outlook*, no. 90, OECD, Paris 2012.

Możliwe są następujące warianty złagodzenia kryzysu płynności FUS:

- aktywizacja rynku pracy (zwiększenie wskaźnika zatrudnienia),
- skrócenie okresu pobierania emerytury,
- zmniejszenie stopy zastąpienia,
- imigracja,
- blokada dla ścieżki dziedziczenia,
- przejście płynności od OFE.

Najistotniejszą kwestią z punktu widzenia zbilansowania systemu repartycyjnego przy *ceteris paribus* jest zwiększenie wskaźnika zatrudnienia, a więc relacji realnie pracujących i realnie płacących składkę, do liczby ludności w wieku produkcyjnym. Na liczbę ludności w wieku produkcyjnym rząd nie ma wpływu. To demografia. Na liczbę pracujących – w dużym stopniu – tak, również poprzez politykę imigracyjną. Ten rodzaj polityki może jednak stwarzać problemy. Kluczem więc do złagodzenia pułapki płynności systemu jest aktywizacja rynku pracy w tym sensie, iż wszystkich, którzy realnie pracują, skłoni się do płacenia składki. Wymaga to jednak daleko idących zmian w systemie opodatkowania zmierzających w kierunku radykalnej redukcji podatków od tworzenia dochodów⁴.

Jak do tej pory, rząd skupia się na ograniczaniu swobody wyboru, likwidując kapitałowy filar, wydłużając wiek emerytalny, co oznacza skrócenie okresu pobierania emerytury, obniżając stopę zastąpienia poprzez m.in. wprowadzenie emerytury częściowej naliczanej od połowy wpłaconego do systemu kapitału czy też planując wypłatę świadczeń z kapitałowego filara przez ZUS po wcześniejszym przejściu płynności beneficjenta zanim ten osiągnie wiek emerytalny. Działania te lokują się w sferze manipulacji politycznej, którą już na przełomie XIX i XX wieku teoretycy finansów publicznych określili mianem iluzji fiskalnej⁵. Ten kierunek działań nie usuwa strukturalnych przyczyn pułapki płynności repartycyjnego systemu ubezpieczeń emerytalnych w Polsce.

4. Opodatkowanie dochodów na rynku pracy

Rynek pracy jest jedynym źródłem, który zasila w płynność repartycyjny system ubezpieczeń społecznych. Dlatego też każde opodatkowanie dochodów tworzonych na rynku pracy musi ograniczać możliwości zasilania Funduszu Ubezpieczeń Spo-

⁴ Tymczasem w Ministerstwie Finansów prowadzone są prace zmierzające do wprowadzenia podatku dochodowego w rolnictwie.

⁵ Zjawisko iluzji fiskalnej polegające na zmniejszaniu oporu podatników przed coraz wyższymi obciążeniami fiskalnymi jest znane i opisane w literaturze od przeszło stu lat. Prekursorami teorii iluzji fiskalnej byli przedstawiciele szkoły włoskiej. Na przełomie XIX i XX wieku – Amilcare Puviani, a w latach 40. XX wieku – Mauro Fasiani. Kontynuatorem tej tematyki w ramach teorii wyboru publicznego jest James M. Buchanan. Por. m.in.: A. Puviani, *Die Illusionen in der öffentlichen Finanzwirtschaft*, Berlin 1960 (niemieckie tłumaczenie oryginalnych prac Puvianiego z lat 1897 i 1903) oraz J.M. Buchanan, *Finanse publiczne w warunkach demokracji*, PWN, Warszawa 1997.

łecznych. Opodatkowanie dochodów dotyka zarówno pracodawców (popyt na pracę), jak i pracobiorców (podaż pracy). Podatki dochodowe, ustawowo przymusowe, tworzą swoistą perspektywę podziału pracy na legalną i nielegalną. Legalną pracą staje się ta praca wówczas, kiedy od otrzymanego dochodu odprowadzone są podatek i składka. Nielegalną pracą jest praca, kiedy od otrzymanego dochodu podatek i składka nie zostają odprowadzone. W takim otoczeniu prawnoinstytucjonalnym znika refleksja nad tym, czy praca jest społecznie użyteczna, czy też nieużyteczna. I to stanowi istotę podziału aktywności gospodarczej na „białą” i „szarą” strefę i tym samym determinuje wielkość dochodów realnie zasilających system repartycyjny.

Mówiąc o podatkach dochodowych, należy oddzielnie traktować podatek od dochodów z pracy (PIT) i podatki od dochodów z kapitału (w szczególności CIT). Podatki od dochodów z pracy i od dochodów z kapitału mają wiele wspólnych cech, ale mają i swoje odrębności.

Opodatkowanie dochodów z pracy wyniesione zostało na sztafardach sprawiedliwości społecznej. Realizacja tego hasła była i jest nadal podstawowym argumentem legitymizującym jego pobór. Jest to podatek stosunkowo młody i we współczesnej formie ma nieco ponad sto lat. W ciągu stulecia przechodził ewolucję od symbolicznych stawek na początku ubiegłego stulecia poprzez triumfalny pochód progresji bezpośredniej w okresie powojennym do jej wyhamowania w ostatnich trzech dekadach i orientacji w kierunku taryf liniowych oraz zwiększania kwot wolnych od podatku. Można się zastanowić, dlaczego wiele krajów wycofuje się z progresji opodatkowania dochodów z pracy i wręcz likwiduje ten podatek poprzez ustalenie wysokich kwot wolnych od podatku⁶. Do głównych przyczyn należy zaliczyć nieskuteczność realizacji nadrzędnego hasła sprawiedliwości społecznej (sprawiedliwość redystrybucyjną można realizować za pomocą innych, bardziej skutecznych i przyjaznych instrumentów fiskalnych) oraz poważne zakłócenia sfery realnej w postaci spadku tempa wzrostu i zwiększającego się bezrobocia. Jeśli dodamy do tego skromny fiskalny wkład do budżetu oraz najwyższe w porównaniu z innymi podatkami koszty poboru, to kierunek wycofywania się z opodatkowania dochodów z pracy należy uznać za działanie i pożądane i racjonalne. W Polsce nominalne wpływy z PIT oscylują wokół 10% wpływów ogółem. Jeśli uwzględnimy koszty poboru i koszty zniekształceń, to realna efektywność tego podatku może okazać się bliska zeru⁷. Dlaczegoż więc go nie zlikwidować?

⁶ Kwoty wolne od podatku wynoszą (w euro): Cypr – 19 500; Finlandia – 15 600; Grecja – 12 000; Luxemburg – 11 265; Austria – 11 000; Malta – 8500; Francja – 5875; Słowacja – 4035; Estonia – 2000; Polska – 3091 złotych (ok. 700 euro); Wielka Brytania – 9205 funtów.

⁷ Na koszty procesu fiskalnego składają się: (1) koszty wymiaru i poboru podatków, (2) koszty płacenia podatków i (3) dodatkowe straty w dobrobycie powstające w wyniku zmiany relacji cen wskutek opodatkowania – *excess burden*. Jedne z tych kosztów są widoczne i łatwe do wyszacowania, inne są niewidoczne i trudne do wyszacowania. Jeśli jednak koszty są niewidoczne, to nie znaczy, że ich nie ma i że można je pominąć w makroekonomicznym rachunku efektywności. Por.: F. Grądalski, *System podatkowy w świetle teorii optymalnego opodatkowania*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2006, rozdz. 2.

Oprócz powyższej charakterystyki podatku od dochodów z pracy nie można pominąć jego wątpliwych etycznych i moralnych przesłanek. Podatek PIT jest podatkiem przymusowym, spersonifikowanym i opartym na podwójnym donosicielstwie. Najpierw podatnik musi donieść na siebie do państwowej instytucji skarbowej, a następnie do tej samej instytucji musi donieść na podatnika jego pracodawca. W ten sposób tworzy się ogromna baza informacji (skrzętnie przez państwo archiwizowana – co generuje ogromne koszty), pozwalająca na daleko idącą inwigilację oraz ingerencję w sferę wolności i intymności obywateli. Argument państwa, iż jest to metoda ograniczająca przestępczość, jest całkowicie nietrafiony. System podatkowy ma być „krojony” na uczciwego obywatela, zaś do wykrywania i ścigania przestępstw państwo powinno wykorzystywać służby do tego powołane.

Oprócz moralnego i etycznego aspektu przymusowość opodatkowania dochodów z pracy ma swoje bardzo poważne konsekwencje makroekonomiczne, o czym już wspomniano. Otóż, daje ona państwu instrument do penalizowania pracy społecznie użytecznej, spychając ją w obszar tzw. szarej strefy. Ten aspekt przymusowości opodatkowania wzmocniony rygiem odpowiedzialności karnej jest bardzo niebezpieczny i szkodliwy. Prowadzi on bowiem do podziału pracy świadczonej zarówno przez pracobiorców (PIT), jak i pracodawców (CIT) na pracę legalną i nielegalną. Podział pracy na legalną i nielegalną nie jest tożsamy z podziałem na pracę społecznie użyteczną i pracę nieużyteczną. Praca staje się nielegalna, a więc i penalizowana, tylko dlatego, że w imię obrony swojego elementarnego prawa do wytworzonej własności obywatel lub firma wchodzi w kolizję z przepisem prawa. Świadczenie pracy w szarej strefie nie pozbawia jej waloru pracy społecznie użytecznej. Za proces wchodzenia w szarą strefę odpowiedzialna jest zasada przymusowego opodatkowania dochodów i tym samym odpowiedzialna jest ona za zmniejszenie wpływów do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

W tym kontekście pojawia się jeszcze jeden istotny szczegół. Otóż, tak samo jak fakt, iż praca nielegalna nie przesądza o jej nieużyteczności, tak samo fakt, iż jest ona legalna, nie oznacza, iż jest użyteczna. Praca związana z tworzeniem nieracjonalnych reguł, a potem praca związana z monitorowaniem ich przestrzegania i systemem kontroli przez setki tysięcy urzędników jest wprawdzie legalna, ale zupełnie społecznie nieużyteczna. Stanowi to źródło ogromnych kosztów procesu fiskalnego i niesprawiedliwej redystrybucji wartości nowo wytworzonej na rzecz pracy nieużytecznej. Praca powinna się dzielić na pracę użyteczną i przestępczą. Ta ostatnia, za podatki obywateli, ma być bezwzględnie eliminowana. Jeśli jakkolwiek rząd oferuje obywatelom „opiekę” w postaci modelu opresji fiskalnej, prawnej i administracyjnej, to jest on bezpośrednio odpowiedzialny za brak perspektyw rozwojowych, za bezrobocie, ograniczenie możliwości awansu młodego pokolenia oraz wzrost przestępczości⁸.

⁸ Adam Smith, jakby na marginesie rozważań o podatkach, w II tomie *Badań nad naturą i przyczynami bogactwa narodów* na stronie 503 wtrąca uwagę: „Wbrew wszelkim zwykłym zasadom sprawiedliwości, prawo najpierw stwarza pokusę, a potem karze tych, którzy jej ulegają”. A. Smith, *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, PWN, Warszawa 2007.

Charakteryzując podatki dochodowe, należy poświęcić kilka słów opodatkowaniu dochodu od kapitału w wersji CIT. Opodatkowanie działalności gospodarczej w formie podatku nałożonego na zysk przedsiębiorstwa, liczony jako różnica między przychodem a kosztami uzyskania przychodu, dominowało w drugiej połowie ubiegłego stulecia, dochodząc w wielu krajach do stawek w okolicach 50%. Nie tak dawno jeszcze stawka CIT wynosiła w Polsce prawie 40%. Od 2-3 dekad obserwujemy – podobnie jak w przypadku opodatkowania pracy – tendencję do obniżania podatku CIT. Jest to związane z obserwacją, iż opodatkowanie dochodu wysokiego ryzyka, jakim jest zysk przedsiębiorstwa, ogranicza akumulację kapitału i osłabia tempo wzrostu. Dodatkowym argumentem na rzecz ograniczania podatku CIT jest jego skuteczność fiskalna jeszcze mniejsza niż podatku PIT. W Polsce podatek CIT stanowi około 7-8% wpływów ogółem. Tak niski efekt fiskalny jest skutkiem dużych możliwości manipulacji (przy istniejącym ustawodawstwie podatkowym) zarówno przychodami, jak i kosztami uzyskania przychodu.

W takiej sytuacji taktyka przedsiębiorstw sprowadza się raczej do wykorzystywania, przy wsparciu firm doradczych, luk w przepisach i tym samym do legalnego unikania podatków. To jednak kosztuje. Koszty legalnego płacenia podatków przez przedsiębiorstwa są bardzo wysokie i równają się co najmniej wynagrodzeniom wypłacanym firmom doradztwa podatkowego. Oprócz tego przedsiębiorstwo musi, prócz bilansowej, prowadzić księgowość podatkową. To też kosztuje. Czyż nie można by ograniczyć kosztów płacenia podatków obciążających aktywność gospodarczą i wyeliminować, wprowadzając legalną, ale społecznie zupełnie nieużyteczną, pracę firm doradztwa podatkowego? Najprawdopodobniej można. Wystarczy, aby ustawodawca po prostu zlikwidował opodatkowanie zysku i pozwolił firmom skoncentrować się na racjonalnym wykorzystaniu czynników wytwórczych, a nie zmuszał je do opracowywania i realizowania czegoś, co określa się strategią podatkową⁹.

Niektórym krajom udaje się uciec z kosztownej pułapki opodatkowania zysku. Niechaj przykładem będzie Estonia, która w 2004 roku wprowadziła stawkę 0% od zysku niepodzielonego, co znacznie zwiększyło możliwości akumulacji kapitału własnego firm. Zwiększyły się również wpływy z CIT, dla którego podstawą opodatkowania stała się tylko ta część zysku, która w wyniku podziału opuściła firmę. Był to efekt masowego wychodzenia aktywności gospodarczej z szarej strefy. Ponadto likwidacja CIT znakomicie poprawia międzynarodową konkurencyjność w obszarze rozwiązań fiskalnych.

Podsumowując kwestię podatków dochodowych, trudno nie zauważyć, że ich legitymizacja jest wątpliwa, efekt fiskalny netto (wpływy minus koszty) – mizerny, zaś skala negatywnych skutków dla rynku pracy i tym samym wpływów do FUS – duża.

⁹ Niepokój powinna budzić rosnąca liczba publikacji na temat strategii podatkowych firm. Są one niczym innym jak legitymacją fiskalnej opresji rządu.

Czy rzeczywiście nie ma legitymizacji dla niektórych form przymusowego, fiskalnego obciążenia dochodów, które stabilizowałyby system finansowania całej sfery zabezpieczenia społecznego: zdrowotnego i emerytalno-rentowego? Otóż, można wskazać na dwie takie formy. Pierwsza – to składka zdrowotna, bezwzględnie przymusowa, i druga – to składka emerytalno-rentowa, w pewnej części przymusowa¹⁰. Wysokość składki zdrowotnej musi być skalkulowana na poziomie realnych, niestety rosnących w tempie wykładniczym, kosztów procedur medycznych i musi obciążać solidarnie wszystkich wytwarzających dochód. Społeczna akceptacja takiego rozwiązania nie powinna budzić społecznego sprzeciwu, tak jak budzi sprzeciw podatek od tworzenia dochodów. Jeśli zaś chodzi o składkę emerytalno-rentową, to do minimalnego zabezpieczenia wynikającego z solidarności międzypokoleniowej winna być ona – tak jak składka zdrowotna – także przymusowa. W składkach tych powinni partycypować zarówno pracodawcy, jak i pracownicy. Takie rozwiązanie – w warunkach likwidacji opodatkowania dochodów – może znaleźć szerszą legitymizację społeczną, przyczynić się w dużym stopniu do złagodzenia problemu braku płynności systemu ubezpieczeń społecznych i tym samym złagodzić strukturalne uwarunkowania deficytu systemu finansów publicznych.

Podsumowując powyższe rozważania, można podać następującą rekomendację: konieczna jest likwidacja podatków dochodowych i w to miejsce ustanowienie obowiązkowej składki zdrowotnej na poziomie realnych kosztów procedur medycznych oraz solidarnościowej składki emerytalno-rentowej zapewniające godziwy poziom życia w okresie bierności zawodowej.

5. Podsumowanie

W artykule postawiona zostaje teza, iż Fundusz Ubezpieczeń Społecznych w Polsce tkwi od wielu lat w strukturalnym kryzysie braku płynności, który przenosi się na makroekonomiczną sytuację systemu finansów publicznych. W związku z tym wskazuje się na cechy dominującego w Polsce repartycyjnego systemu ubezpieczeń społecznych. Na tym tle analizowane są możliwe warianty decyzji mające na celu domknięcie deficytu FUS. Szczególną uwagę zwrócono na rolę rynku pracy w procesie zasilania systemu w płynność. Rekomendacją dla rządu jest ograniczenie – czy też wręcz zlikwidowanie – opodatkowania dochodów z pracy i dochodów z kapitału oraz przeniesienie podstaw opodatkowania na zdarzenia związane z bieżącą konsumpcją. W miejsce opodatkowania dochodów należy utrzymać obowiązkową składkę zdrowotną i obowiązkową składkę emerytalno-rentową na poziomie minimalnego zabezpieczenia.

¹⁰ Rozróżnienie to ma uzasadnienie w fakcie, że wartość oczekiwana zdarzenia, iż znajdziemy się w poważnych kłopotach zdrowotnych, jest niewielka w subiektywnym odczuciu każdego z nas. To skłania do formuły przymusowości. Z kolei wartość oczekiwana zdarzenia, iż dożyjemy do wieku emerytalnego, jest w świadomości każdego z nas znacznie większa. To uzasadnia otwarcie ścieżki dla własnej zapobiegliwości i pozostawienie w pewnym zakresie swobody wyboru formuły ubezpieczenia emerytalnego i wieku przejścia na emeryturę.

Literatura

- Buchanan J.M., *Finanse publiczne w warunkach demokracji*, PWN, Warszawa 1997.
- Economic Outlook*, no. 90, OECD, Paris 2012.
- Grądalski F., *System podatkowy w świetle teorii optymalnego opodatkowania*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2006.
- Moździerz A., *Nierównowaga finansów publicznych*, PWE, Warszawa 2009.
- Puviani A., *Die Illusionen in der öffentlichen Finanzwirtschaft*, Berlin 1960.
- Smith A., *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, PWN, Warszawa 2007.
- The Chilean Pension System (Fourth Edition)*, red. A.F. Yazigi, Superintendency of Pension Fund Administrators, Santiago, May 2003.

PUBLIC FINANCE EQUILIBRIUM IN DEFINED BENEFIT PENSION SYSTEM

Summary: The thesis of the article is that Polish Social Insurance Fund has been stuck in a structural liquidity crisis, which translates into macroeconomic situation of public finance. It is a consequence of defined benefit insurance system in Poland. Basing on this fact I analyze three possible decision scenarios, which are aimed at balancing the budget of Social Insurance System. I stress the role of labor market as a source of additional liquidity to the system. Finally, I recommend to limit or actually abolish personal and corporate income tax and increase consumption base related taxes.

Keywords: PAYG system, crisis of liquidity, income taxation, labor market.