

prof. dr hab. Michał Gabriel Woźniak

Katedra Ekonomii Stosowanej Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
Katedra Teorii Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytet Rzeszowski

Spójność społeczno-ekonomiczna w kontekście tendencji do upowszechniania się kryzysu finansów publicznych w Unii Europejskiej

WSTĘP

Utrwalający się we współczesnej gospodarce proces upowszechniania się narastającego długu publicznego i wysokich deficytów budżetów krajowych jest jednym z przejawów nierównowagi w skali globalnej, w szczególności zaś skutkiem kryzysu, który w latach 2008–2009 ogarnął niemal cały świat, biorąc swój początek w sposobie funkcjonowania zliberalizowanych rynków finansowych. U podstaw tego groźnego w skutkach procesu dla rozwoju zorientowanego na spójność społeczno-ekonomiczną, ale także dla umacniania tendencji integracyjnych w Unii Europejskiej leży wiele czynników o charakterze wewnętrznym i zewnętrznym, endogenicznych i egzogenicznych, zależnych od decyzji nie tylko politycznych, ale również autonomicznych podmiotów gospodarczych. Oceny rangi tych czynników, skutków i sposobów usuwania ich negatywnych konsekwencji ekonomicznych i społecznych są uzależnione od ograniczeń informacyjnych, którym podlegają statystyki finansów publicznych, rzetelnych analiz empirycznych i wyznawanych teorii. Inaczej na ten problem patrzą zwolennicy minimalnego państwa i tzw. zdrowych finansów publicznych nawiązujący do dorobku liberalnych szkół ekonomicznych [Cizkowicz, Rzońca, 2011, s. 1–20] niż zwolennicy państwa racjonalnego [Żyżyński, 2009] czy uprawiania rynków poprzez politykę interwencyjną państwa zorientowaną na pobudzenie popytu narzędziami polityki fiskalnej [Łaski, 2011, s. 1–17], monetarnej lub mieszanej zorientowanej na stymulowanie inflacji i kosztów obsługi zadłużenia państwa, czy też dopuszczającej użytkowanie narzędzi finansów funkcjonalnych odrzucających zasadę corocznego równoważenia budżetu czy jakiegokolwiek innego arbitralnie określonego okresu [Lerner, 1943, s. 38–51].

W kontekście różnorodności recept opartych na standardowych i niestandardowych politykach odzyskiwania równowagi finansów publicznych wyłania się pytanie o takie, które sprzyjałyby realizowaniu *signum specyfikum* współczesnej UE wyrażającego się w strategii zorientowanej na budowanie spójności społeczno-ekonomicznej w wymiarze terytorialnym i umacnianiu procesów integracyj-

nych. Znaczenie tego pytania wynika stąd, że narastające zadłużenie publiczne po przekroczeniu pewnego poziomu uruchamia siły społeczne zorientowane przeciw polityce spójności społeczno-ekonomicznej, a nawet podkopujące celowość procesów integracyjnych. Wymownym tego przykładem jest wzrost nastrojów społecznych przeciwnych umacnianiu procesów integracyjnych w wielu krajach UE po przeniesieniu się skutków globalnego kryzysu finansowego z lat 2009–2010 w sferę finansów publicznych. W tej atmosferze społecznej, a także atmosferze politycznych obaw o perspektywy finansowe strategii spójności społeczno-ekonomicznej UE, szukanie sposobów godzenia tej polityki z programami naprawczymi finansów publicznych ma znaczenie fundamentalne dla przetrwania najciekawszego eksperymentu innowacyjnego zorientowanego na harmonizowanie w skali międzynarodowej procesów rozwojowych i kryteriów efektywności ekonomicznej z kryteriami sprawiedliwości społecznej. Próbę odpowiedzi na te pytania stanowi niniejsze opracowanie.

SPÓJNOŚĆ SPOŁECZNO-EKONOMICZNA W UMACNIANIU PROCESÓW INTEGRACYJNYCH

W sensie teoretycznym spójność społeczno-ekonomiczna ma rodowód eklektyczny, interdyscyplinarny i jest próbą wykorzystania w polityce społeczno-ekonomicznej osiągnięć badawczych w zakresie niesprawności rynków i sposobów ich ograniczania, równowagi ekonomicznej, teorii wzrostu endogenicznego, rozwoju zrównoważonego, ekonomii dobrobytu. Teoretyczne uzasadnienie rozwoju spójnego w wymiarze ekonomicznym i społecznym wiąże się z badaniem sprzężeń między tymi kategoriami. Badanie tych sprzężeń wymaga analizy systemowej, co w tym przypadku wiąże się z refleksją nad takimi mechanizmami wyzwalania i koordynacji ludzkiej aktywności oraz instytucjami, instrumentami i procedurami rozwoju społeczno-ekonomicznego, które harmonizując ekonomiczność i sprawiedliwość społeczną, umożliwiłyby konwergencję ekonomiczną i społeczną oraz podnoszenie jakości życia we wszystkich wymiarach bytu ludzkiego. Chodzi tu o upodobnianie pod względem poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego i cywilizacyjnego oraz upodobnienie mechanizmów i elementów składowych poszczególnych gospodarek krajowych, struktur regionalnych i lokalnych gospodarki krajowej do przyjętego wzorca. W UE wzorzec ten jest wyprowadzony z założeń teorii rozwoju zrównoważonego.

W podejściu funkcjonalnym spójność ekonomiczna jest rezultatem respektowania kryteriów sprawności systemu ekonomicznego. Tylko wówczas można spodziewać się możliwie najefektywniejszego wykorzystania potencjału wytwórczego wszystkich składników jego struktury. W tym ujęciu zasadniczą kwestią jest zharmonizowanie mechanizmu funkcjonowania, narzędzi, procedur i instytucji systemu ekonomicznego, uelastycznienie przepływu zasobów wytwórczych do najefektywniejszych zastosowań, harmonizowanie struktury tych zasobów, usu-

wanie barier uniemożliwiających lub utrudniających użytkowanie endogennych czynników rozwoju.

Spójności ekonomicznej nie należy rozpatrywać jedynie w kontekście ograniczania różnic w poziomie rozwoju gospodarczego w wymiarze przestrzennym poprzez politykę interwencyjną państwa i z poziomu UE, jeśli nawet interwencje te oparte są na zasadzie subsydiarności i otwartych procedurach koordynacji. W długim okresie spójność ekonomiczna wynika z powszechnego działania mechanizmów samoodповідzialności i respektowania odpowiedzialności wewnątrzpokoleniowej i międzypokoleniowej. Działania interwencyjne nie mogą zastępować tych mechanizmów, lecz powinny je wzmacniać i upowszechniać, aby nie szkodzić konkurencyjności gospodarki, regionów i poszczególnych podmiotów gospodarczych.

Spójność ekonomiczna nie może być jednak postrzegana jako cel samoistny. Ma ona służyć uzdolnieniu podmiotów gospodarczych i społeczności lokalnych do osiągnięcia dobrobytu oraz umożliwić im ograniczanie różnic w poziomie i jakości życia, przede wszystkim poprzez eliminowanie źródeł ekskluzji z procesów modernizacyjnych. W tym znaczeniu jest instrumentem realizacji spójności społecznej.

W badaniach nad polityką regionalną przyjmuje się, że spójność społeczną można osiągnąć poprzez tworzenie warunków:

- równego dostępu do wykształcenia, miejsca pracy oraz awansu zawodowego,
- pełnej mobilności ludności (swobody przemieszczania, osiedlania, podejmowania pracy, tworzenia nowych miejsc pracy itp.),
- wzmacniających solidarność w społeczeństwie na rzecz przeciwdziałania marginalizacji, ubóstwu społecznemu i wykluczeniu,
- ochrony najsłabszych za pomocą transferów środków budżetowych do środowisk dyskryminowanych i marginalizowanych.

W przestrzennym wymiarze spójności społeczno-ekonomicznej akcent położony jest na rozwój infrastruktury komunikacyjnej i struktury sieci osadniczej. Zakłada się, że uzyskana dzięki temu integracja terytorialna umożliwi budowanie lokalnych powiązań, tworzenie sieciowych struktur terytorialnych, które stworzą szanse uczestnictwa mieszkańców obszarów peryferyjnych we wspólnym budowaniu dobrobytu i korzystaniu z jego owoców.

Sprzężenia zwrotne między spójnością ekonomiczną i społeczną implikują, że trwała spójność nie jest możliwa jedynie w wyniku zadekretowanego, za pomocą centralnej koordynacji strategicznej, zrównoważonego rozwoju i zasilania odpowiednich podmiotów regionalnych i lokalnych funduszami przeznaczonymi na likwidację dysproporcji rozwojowych w układzie przestrzennym (w UE funduszami strukturalnymi i funduszem spójności). Do tego nie wystarcza również konwergencja wzrostu gospodarczego. Globalizacja liberalizacji i usieciowienie struktur rynkowych wymagają zagwarantowania konkurencyjności opartej na upowszechnianiu innowacyjności i wiedzy zdolnej do działania w takim otoczeniu. Temu z kolei sprzyja spójność społeczna, która wzmacnia kapitał społeczny, czyli zdolność do kooperacji wyzwalaną w wyniku umacniania się spójności spo-

lecznej. W ostateczności pobudza to wzrost gospodarczy, sprzyja równowadze budżetowej i kontynuowaniu zasilania spójności społecznej przez państwo bez ujemnych następstw dla konkurencyjności. Realne możliwości takiego zasilania mają szczególne znaczenie zwłaszcza na poziomie regionalnym, gdyż może to być warunkiem pełnego wykorzystania lokalnych i regionalnych czynników zwiększających produktywność nie tylko w wymiarze lokalnym, a poprzez to konkurencyjność i spójność społeczno-ekonomiczną [por. Faludi, 2006, s. 557–678].

W zglobalizowanej gospodarce upowszechniającej konkurencję nowego typu opartą na poszukiwaniu synergicznych efektów szeroko rozumianych innowacji (produktowych, technologicznych, zarządczych, marketingowych, finansowych i innych) [Porter, 2001], potrzebne jest zintegrowane podejście do spójności społeczno-ekonomicznej respektujące sprzężenia między wszystkimi sferami bytu ludzkiego (ekonomiczną, natury i biologii, społeczną, polityczną, technologiczną, konsumpcji, kapitału ludzkiego i aksjologiczną). Nierespektowanie zintegrowanego podejścia do spójności społeczno-ekonomicznej grozi marginalizowaniem właściwych dla poszczególnych sfer bytu ludzkiego funkcji celów i podporządkowywaniem ich kryteriom ekonomiczności. Przeciwdziałanie wynikającej stąd tendencji do naruszania równowagi pomiędzy procesami rozwojowymi poszczególnych sfer bytu ludzkiego i szerzeniu się imperializmu ekonomicznego, wyrażającego się w wypieraniu przez rachunek ekonomiczny właściwych dla poszczególnych sfer bytu ludzkiego kryteriów wyboru, wymaga holistycznych reguł myślenia i wypracowanej z nich instytucjonalizacji rynków. Idzie tu o powiązanie kwestii konwergencji procesów realnych, harmonizację mechanizmów regulacji i celowości procesów modernizacyjnych.

W głównym nurcie ekonomii wysiłki na rzecz spójności społeczno-ekonomicznej są interpretowane wąsko, przez pryzmat rozwoju ekonomicznego. Dyskusja w tym kontekście jest prowadzona w ramach analiz barier sprawności procesów koordynacji decyzji ekonomicznych. W tym znaczeniu dyskusja nad spójnością społeczno-ekonomiczną zawsze była obecna w ekonomii, choć nie zawsze posługiwano się tym terminem. Adam Smith, rozważając naturę i przyczyny bogactwa narodów, wychwalał wolną konkurencję i minimalne państwo. W jego modelu, spopularyzowanym przez J.St. Milla w postaci koncepcji „niewidzialnej ręki rynku”, w sposób stabilny i samoregulujący harmonizowane są egoistyczne i rozbieżne interesy. Dzięki wolnej konkurencji z chaosu niezliczonych indywidualnych decyzji wyłania się porządek, w którym każdy posiadacz dostarczanych na rynek czynników wytwórczych, otrzymuje sprawiedliwe wynagrodzenie według jego wkładu do produktu, gdyż cena wolnokonkurencyjnego rynku zawsze wiernie odzwierciedla wartość wkładu czynników wytwórczych. Tak afirmując wolną konkurencję i mądrość jej uczestników, dowodził, że jest ona głównym i sprawnym mechanizmem harmonizowania ekonomiczności i sprawiedliwego podziału. Używając terminologii stosowanej w dokumentach programowych UE chodzi tu o spójność społeczno-ekonomiczną.

W podobnym schemacie myślowym opisywane są w głównym nurcie ekonomii reguły współczesnego kapitalizmu przewag konkurencyjnych, budowanych poszukiwaniem synergicznych efektów ogółu innowacji (technologicznych, produktowych, zarządczych, marketingowych, finansowych i innych) na zliberalizowanych w skali globalnej rynkach finansowych, towarów, usług i w znacznym stopniu w odniesieniu do kapitału ludzkiego, choć dopuszcza się politykę państwa uprawianą według reguł konsensusu waszyngtońskiego¹.

Potrzebę dyskusji nad modernizacją gospodarki dla spójności społeczno-ekonomicznej zrodziły tendencje integracyjne i globalizacja reguł gospodarki kapitalistycznej. Wobec tych procesów wyłoniło się szereg problemów, co do szans i zagrożeń perspektyw odrabiania dystansu rozwojowego przez kraje przejmujące, sprawdzone w rozwiniętych gospodarkach rynkowych, wzorce rozwojowe.

W nowej ekonomii dowodzi się, że przyszłość ludzkości zależy od technologii i kapitału intelektualnego. Na podstawie tego twierdzenia postuluje się poddanie rozwiązań instytucjonalnych systemu ekonomicznego ocenie według jego zdolności do tworzenia i dyfuzji innowacji technologicznych, produktowych i organizacyjnych [Kelly, 2001]. Zgodnie z tym kryterium, o przewagach konkurencyjnych gospodarek krajowych decydują reguły myślenia i działania, ukierunkowane na innowacyjność, kreatywność, rozwój, aktywność, dla których właściwym środowiskiem jest konkurencyjny porządek. Jeśli zatem rynki są konkurencyjne, to realokacja zasobów nie powinna napotykać barier. Dzięki temu przesuwanie rozmaitych zasobów do nowych zastosowań powinno przebiegać bez przeszkód i opóźnień. Jeśli wzrośnie nadmiernie rzadkość jakichś zasobów, np. naturalnych, kapitału fizycznego, to uruchamia się postęp naukowo-techniczny, który wprowadza w to miejsce substytuty, a ekonomiczność wyzwana przez konkurencję oszczędza zbyt rzadkie zasoby.

Dla poparcia tych twierdzeń zwraca się uwagę, że kolejne rewolucje technologiczne wyprowadziły Europę, USA, a później wiele innych społeczności, z działania prawa Malthusa, a w konsekwencji widma zerowego wzrostu gospodarczego. Dzieje się to wprawdzie z opóźnieniami, jednakże przynajmniej pewna część ludzkości doświadczała dobrobytu ekonomicznego. Przyjmuje się również, że otwieranie rynków umożliwi dyfuzję technologii i tym samym stwarza nadzieję na rozpowszechnianie się owoców rewolucji technologicznych także w krajach rozwijających się.

Okazało się, że w praktyce, nawet w warunkach otwartych rynków, dyfuzja technologii jest procesem skomplikowanym i wymaga spełnienia szeregu warunków, nie tylko o charakterze ekonomicznym. Niezwykle istotne znaczenie mają tu czynniki kulturowe, określone w charakterystykach kapitału społecznego, ludz-

¹ Reguły dobrej polityki gospodarczej oryginalnego i rozszerzonego konsensusu waszyngtońskiego oraz sprzeczne z nim fakty i jego krytyczną analizę zob. [Rodrik, 2011, s. 34–54]. Por też: zob. m.in. [Kołodko, 1999, s. 119–140; Stiglitz, 2007].

kiego i rozwiązań instytucjonalnych, jeśli dyfuzja technologii miałaby umożliwiać konwergencję technologiczną.

Aby społeczeństwa i gospodarki stały się innowacyjne, potrzebne są odpowiednie instytucje, kapitał społeczny i ludzki, afirmujące kreatywność i innowacyjność, a tym samym technocentryczne ideologie. W gospodarce innowacyjnej, do rangi najważniejszych wartości powinny urastać: poszukiwanie nowych wartości rynkowych, twórczość, spontaniczność i destrukcja dotychczasowych wzorców. Na tego typu ideologii oparta jest, lansowana obecnie w Unii Europejskiej, koncepcja innowacyjnej i kreatywnej Europy. Rodzi się jednak pytanie, czy ład społeczno-ekonomiczny UE, czerpiący ze złożonej bazy teoretycznej, głównie z teorii dobrobytu, ordoliberalizmu, ekonomii ewolucyjno-instytucjonalnej, oparty na wspomaganiu rynków centralną koordynacją strategiczną, ukierunkowaną na spójność społeczno-ekonomiczną (strategia lizbońska), jest odpowiednim środowiskiem, w którym mogłyby upowszechnić się postawy innowacyjne, umożliwiające zlikwidowanie trwającej już ponad 30 lat luki rozwojowej w stosunku do USA [Rosati, 2010].

Alternatywnymi przykładami wzorcowego rozwoju społeczno-gospodarczego, postulowanymi współcześnie przez teorię ekonomii, są rozwój poprzez globalizację oparty na zaleceniach tzw. konsensusu waszyngtońskiego, wywiedzionych z liberalizmu anglosaskiego oraz rozwój trwale zrównoważony. Chociaż do tego ostatniego nawiązuje się w Unii Europejskiej, to jednak w praktyce, z konfrontacji tych wzorców wyrasta wzorec rozwojowy UE. Natomiast w strategii lizbońskiej postuluje się odrabianie dystansu rozwojowego poprzez rozwój zasobów ludzkich, przy równoczesnym respektowaniu spójności społeczno-ekonomicznej. Zwolennicy tego wzorca zakładają, że dla jego realizacji, spontaniczny rozwój rynków, a w związku z tym reguły konsensusu waszyngtońskiego, są niewystarczające.

Również u podstaw ładu instytucjonalnego UE leży przekonanie, że dla realizacji strategicznych celów rozwojowych (strategii lizbońskiej) nie wystarczają libertariańskie instytucje odpowiedzialności jednostki, opartej na indywidualizmie moralnym [Nozick, 2010]. Reguły wolnego rynku spychają człowieka na pozycję indywidualium, maksymalizującego policzalne w kategoriach rynkowych korzyści własne, którego racjonalny wybór jest rezultatem myślenia w kategoriach konfliktu, rywalizacji i konkurencji, kooperującego ze względu na interes własny. Pomimo tego akceptuje się smithowską wizję ładu instytucjonalnego wolnej konkurencji, jako skutecznego mechanizmu kojarzenia efektywności ekonomicznej i sprawiedliwości społecznej. Zgodnie z zaleceniami ordoliberalnymi przyjmuje się jednak, że porządek konkurencyjny wymaga racjonalnych norm zewnętrznych (formalnych), czyli wyłanianych w procesie racjonalnych decyzji podmiotów systemu społeczno-ekonomicznego oraz uzgadniania w otwartych procedurach negocjacyjnych tych celów społecznych, które nie mogą być realizowane przez autonomiczne podmioty rynkowe. Dla skutecznej ich realizacji wykorzystywane

są reguły subsydiarności państwa i UE. Celem tych norm jest rozwój poprzez budowanie spójności społeczno-ekonomicznej w wymiarze terytorialnym.

Nowa ekonomia instytucjonalna dowodzi, że mechanizmy regulacji i instytucje są pochodną norm wewnętrznych (nieformalnych), wyłaniających się spontanicznie, jako uboczny produkt wolnego wyboru celów i sposobów ich realizacji². Dla przyspieszenia procesu budowy ładu instytucjonalnego, ukierunkowanego na spójność społeczno-ekonomiczną, ma miejsce również w UE harmonizacja norm prawnych i przejmowanie *acquire communautaire* UE przez nowe kraje członkowskie. Na tym tle wyłaniają się problemy niespójności instytucjonalnej pomiędzy wyzwaniem spójności społeczno-ekonomicznej a wyzwaniami kreatywnej i innowacyjnej gospodarki. Niespójności te mają szczególne znaczenie w przypadku nowych krajów członkowskich UE, ze względu na specyficzne dziedzictwo posocjalistycznych norm wewnętrznych i ogromnej luki technologicznej.

W rozumieniu zdroworozsądkowym odpowiedź na pytanie o rolę spójności społeczno-ekonomicznej w umacnianiu procesów integracyjnych wydaje się oczywista. Korzyści w postaci zapewnienia warunków do funkcjonowania w bezpiecznym politycznie środowisku, demokratycznych strukturach politycznych, swobodach przepływu osób, towarów, kapitału i usług wywiedzionych z aksjologii liberalizmu ekonomicznego w warunkach konkurencyjnego porządku i wielu instytucji zorientowanych na usuwanie niesprawności faktycznych rynków wydają się oczywiste. Nie budzi również zastrzeżeń kojarzenie autonomicznej koordynacji rynkowej z centralną koordynacją strategiczną realizowaną na szczeblu wspólnotowym, państwowym i regionalnym ukierunkowane na rozwój trwale zrównoważony oraz harmonizowanie efektywności ekonomicznej i reguł sprawiedliwego podziału. Człowiek w systemie prawa UE jest ujmowany jako podmiot procesu gospodarczego, który ma respektować kryteria ekonomiczne i społeczne, w przeciwieństwie do liberalizmu anglosaskiego, który respektuje nadrzędność kryteriów ekonomicznych nad społecznymi. Zgodnie z powyższą aksjologią art. 2 TUE wymienia jako podstawowe cele: harmonijny, zrównoważony i trwały rozwój gospodarczy, wysoki poziom zatrudnienia i opieki społecznej, spójność ekonomiczną i społeczną, nieinflacyjny wzrost gospodarczy, wysoki stopień konkurencyjności i zbieżności wyników gospodarczych, wysoki rosnący poziom jakości i ochrony środowiska naturalnego, wzrost stopy życiowej i jakości życia, jak również prawa mężczyzn i kobiet, solidarność między państwami członkowskimi. Realizacja tych celów opiera się na zharmonizowanym wspólnotowym i krajowym prawie gospodarczym. Tak jest *de iure*. Dobre intencje zadekretowane prawem nie muszą się jednak zmaterializować bez względu na występujące w praktyce koincydencje.

² Instytucje są tu ujmowane jako zbiory reguł myślenia, działania i mechanizmów egzekwowania pożądanego celu determinujące uprawnienia i obowiązki kooperantów. Przegląd sposobów pojmowania instytucji we współczesnej ekonomii przedstawia: [Fukuyama, 2000; Rodrik, 2011, s. 142–258; Bał-Woźniak, 2012].

Wyznacznikami praktycznego kształtu polityki spójności społeczno-ekonomicznej są nie tylko dekretywane cele, ale również skuteczne narzędzia ich realizacji, spójne procedury i instytucje oraz procesy realne. Nienadążanie wielu krajów UE za wyzwaniem konkurencji nowego typu opartej na poszukiwaniu synergicznych efektów szeroko rozumianych innowacji i innymi reżimami narzucenymi przez globalizację liberalizacji standaryzowaną regułami konsensusu waszyngtońskiego jest niedającym się podważyć faktem, pomimo że niektórzy sygnatariusze UE jak Niemcy i kraje nordyckie radzą sobie nieźle.

Teoretycznie rzecz ujmując, to, czy gospodarki krajowe, jako systemy ekonomiczne lub jej składowe – np. regiony, są spójne pod względem ekonomiczno-społecznym, zależy od przyjętych kryteriów oceny. Kryteria te mogą być odnieszone do sfery realnej gospodarki, jak również sfery regulacji³. Zmniejszenie różnic w poziomie PKB *per capita*, strukturze gospodarki, poziomie rozwoju infrastruktury gospodarki, produktywności, innowacyjności czy sytuacji finansowej przedsiębiorstw jest interpretowane jako wzrost spójności ekonomicznej.

W odniesieniu do sfery realnej dominuje w praktyce podejście konwergencyjne. Porównuje się w nim zmiany rzeczywistych charakterystyk poziomu rozwoju ekonomicznego i społecznego z wzorcowymi. Na tej podstawie orzeka się o odrabianiu dystansu rozwojowego lub jego narastaniu. Wzorcem tym może być gospodarka kraju najwyżej rozwiniętego, opisana za pomocą standardowych charakterystyk rozwoju społeczno-gospodarczego, przeciętny poziom rozwoju dla całego ugrupowania integracyjnego lub inne charakterystyki rozwoju społeczno-gospodarczego, wywiedzione z teorii ekonomii a postulowane przez politykę gospodarczą. Uzasadnieniem tego podejścia jest założenie wyprowadzone z analizy retrospektywnej, odnoszącej się do gospodarki industrialnej, zakładające, że podstawową barierą rozwoju jest występowanie zbyt dużych różnic w podstawowych charakterystykach rozwoju w wymiarze przestrzennym. Dla ich eliminacji postuluje się politykę interwencyjną, opartą na zasadzie subsydiarności, czyli pomocy zewnętrznej tym podmiotom lokalnym, które nie są w stanie samodzielnie zmniejszać dystansu rozwojowego, z uwagi na poziom luki w rozwoju społeczno-ekonomicznym, jednakże przy dostatecznym ich wysiłku własnym. W tym podejściu w działaniach interwencyjnych szczególne znaczenie ma polityka regionalna skoncentrowana na obszarach zmarginalizowanych.

Słabe efekty interwencji opartej na podejściu konwergencyjnym w odrabianiu luki rozwojowej, zarówno w wymiarze regionalnym, jak również międzynarodowym, podkreślane w wielu analizach empirycznych [*The Lisbon...*, 2004; Lewis, 2005; Radło, 2006; Rosati, 2010, s. 115–130,] spowodowały, że postulowany jest obecnie model dyfuzyjno-polaryzacyjny, który antycypuje, że bariery rozwoju, występujące zarówno w obszarach marginalizowanych, jak również rozwojo-

³ Szerzej na temat kryteriów oceny sprawności systemów ekonomicznych zob. [Woźniak, 2011, t. 1, s. 15–47].

wych, mogą wymagać interwencji. Lepsze wykorzystanie zasobów endogennych na obszarach rozwiniętych, dzięki interwencyjnym ich wsparciu, może skutkować wyższą efektywnością niż interwencje na rzecz regionów marginalizowanych. Jeśli tak się stanie, należy oczekiwać efektów dyfuzji, również do regionów marginalizowanych, które mogą zmniejszyć skalę zróżnicowań międzyregionalnych w poziomie życia ludności, przynosząc równocześnie wzrost konkurencyjności całej gospodarki i perspektywę odrabiania dystansu rozwojowego [por. *Reshaping Economic...*, 2009]. W ten sposób postuluje się uniknięcie błędu funkcjonalistycznego popełnianego w podejściu konwergencyjnym, gdyż w krajach niżej rozwiniętych, zwłaszcza o krótkim stażu członkowskim w UE, gdzie funkcjonowanie *acquire communautaire* UE może być mniej efektywne dla wzrostu konkurencyjności i innowacyjności całej UE, niż w starych krajach członkowskich. Wzmacnianie zasilania z funduszy wspólnotowych regionów lepiej wyposażonych w kapitał intelektualny, który zwiększa możliwości uzyskiwania efektów synergicznych konkurencji nowego typu, a tym samym poprawia konkurencyjność przeciętną w całej UE miałyby sprzyjać lepszemu dostosowaniu polityki spójności społeczno-ekonomicznej do wyzwań kapitalizmu globalnego.

Praktyka potwierdza, że w odniesieniu do Polski konwergencyjna strategia spójności społeczno-ekonomicznej bazuje na tanich czynnikach wytwórczych, a nie na rozwoju innowacyjności, sfery B+R (badań i rozwoju) i kompetencji innowacyjnych, co nie sprzyja usuwaniu luki technologicznej [Grosse, 2009, s. 157–173]. Nie można jednak pomijać, że ten sposób odrabiania luki technologicznej dokonywałby się kosztem ograniczania wydatków na infrastrukturę i spójność społeczną. Tym samym nie gwarantuje wzrostu jakości życia w niżej rozwiniętych regionach, które są przede wszystkim beneficjentami funduszu spójności. Należy się natomiast spodziewać silniejszych bodźców do drenażu mózgow z niżej rozwiniętych krajów UE i pogłębienia się podziałów na importerów i eksporterów nowoczesnych technologii oraz umacniania się przewag konkurencyjnych regionów najwyżej rozwiniętych. Dla przeciwdziałania tym tendencjom trzeba nadal szukać innego projektu instytucjonalizacji umacniania spójności społeczno-ekonomicznej, aby nie wywoływać oporu przed pogłębieniem i poszerzeniem integracji. Potencjalne pułapki podejścia dyfuzyjno-polaryzacyjnego wiążą się z filozofią tej koncepcji opartą na standardowych zaleceniach ekonomii głównego nurtu ignorujących kontekst polityczny i społeczny. Sztuka omijania tych pułapek wiąże się z identyfikacją lokalnych barier instytucjonalnych i doбором odpowiednich narzędzi polityki, które należy wiązać z inną filozofią harmonizowania podatków i respektowaniem kryteriów konwergencji z Maastricht.

W praktyce występują zwykle problemy ze skutecznością dostrajania narzędzi i procedur do koincydencji instytucjonalnych, które wykształciły się w procesie historycznym. W odniesieniu do instytucji niesformalizowanych mają one charakter egzogeniczny. Na przeszkodzie tej skuteczności stoją interesy polityczne, kompetencje administracji i niedoskonałości rynków. Pokonywanie tych prze-

szkód wymaga inwestowania w kapitał intelektualny i infrastrukturę techniczną. Tego typu instytucje pełnią funkcje komplementarne wobec reinstytucjonalizacji polegającej na budowaniu porządku konkurencyjnego i rządów praw w tym znaczeniu, że tworzą przyjazne środowisko dla redukcji ograniczeń informacyjnych i poznawczych.

Jeśli reformowanie to ma charakter szokowy, wiąże się z ryzykiem niezadziałania w praktyce wdrażanych instytucji a nawet narzędzi i procedur, a w związku z tym nieuzyskania zakładanych efektów reform instytucjonalnych. Zwolennicy gradualizmu twierdzą, że lepszych efektów należy się spodziewać po reformach stopniowych, respektujących koincydencje czasoprzestrzenne [Aslund, Boone, Johnson, 1996, t. 1, s. 217–313].

Zdaniem D. Rodrika problem leży w niekonwencjonalnym stosowaniu standardowych i niestandardowych strategii politycznych dobrze dopasowanych do realiów [Rodrik, 2011, s. 54]. Autor ten przyjmując zastrzeżenia pod adresem szokowych reform nie opowiada się za gradualizmem. Zaleca natomiast szukanie i odkrywanie odpowiednich polityk. Decydenci nie muszą mieć przecież dobrego wyobrażenia o ostatecznym kształcie sprawnych układów instytucjonalnych. Na przeszkodzie stoją tu zawsze ograniczenia polityczne, które determinują wolę i możliwości uchylania uprzedzeń wobec pożądanых z uwagi na potrzebę minimalizowania kosztów społecznych reform.

Główną wadą standardowych programów jest ograniczanie przestrzeni do wymyślania własnych sposobów rozwiązywania problemów respektujących koincydencje czasoprzestrzenne. Programy standardowe dostosowane są zwykle do warunków rozwiniętych rynków i demokratycznych procedur, które kształtowały się przez całe pokolenia. Dzięki temu instytucje sformalizowane zinternalizowały się w powszechnej świadomości i działają w praktyce względnie dobrze. Ponadto waga tych samych problemów dla krajów znajdujących się na różnym poziomie rozwoju ekonomicznego i politycznego i przy odmiennych zasobach kapitału intelektualnego jest różna. Ta sama kwestia nie jest też tak samo istotna dla różnych grup społecznych. Dlatego funkcjonalność standardowych reguł ustalonych na poziomie wspólnotowym musi być zróżnicowana względem interesów wielkiego kapitału, klasy średniej czy bezrobotnych, a nawet różnych grup pracowniczych. Dotyczy to otwartych metod koordynacji, harmonizacji podatków, paktu fiskalnego czy reguł dotyczących sygnatariuszy strefy euro.

Nie oznacza to, że uniwersalne zasady obowiązujące w UE czy nawet zawarte w konsensusie waszyngtońskim, choć różniące się pod względem celów rozwojowych, którym mają służyć są nielogicznym zbiorem podstaw budowania spójnego ładu instytucjonalnego. Choć są logicznie spójne to jednak nie są jedynymi optymalnymi metodami bez względu na warunki, w których są stosowane i cele, do których dążą poszczególne grupy społeczne czy społeczności regionalne i ich ośrodki decyzyjne. O tym, że zasady funkcjonowania UE nie są optymalne przesądziła w ostateczności praktyka. Świadczą o tym tendencje do niskiego tempa

wzrostu PKB, problemy z budowaniem innowacyjnej i kreatywnej Europy zdolnej do odrabiania dystansu technologicznego do USA, ogromne trudności z realizowaniem standardowych kryteriów fiskalnych przyjętych w Maastricht, problemy z wysokim bezrobociem i wynikające z ogółu tych problemów zagrożenia dla polityk spójności społecznej, czy wreszcie trudności w uzgodnieniu regulacji koniecznych do przezwyciężenia kryzysu finansów publicznych Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW) zwanej popularnie strefą euro.

Z punktu widzenia spójności społecznej całkowicie zawiodą reguły uprawiania polityki i instytucjonalizacji gospodarki określone w konsensusie waszyngtońskim. Jego reguły służą przede wszystkim umacnianiu przewag konkurencyjnych wielkich korporacji i najwyżej rozwiniętych krajów o ugruntowanej wielopokoleniową praktyką uczenia się samoodpowiedzialności i działania wedle kryteriów efektywności mikroekonomicznej.

POLSKA NA TLE EUROPEJSKIEGO KRYZYSU FINANSÓW PUBLICZNYCH

Ekonomiści unikają podawania konkretnych wartości bezpiecznego długu publicznego. Jednakże w standardach UE przyjmuje się wartości określone kryteriami fiskalnymi z Maastricht, tj. 3% PKB dla deficytu budżetowego i 60% PKB dla długu publicznego. Dla pożyczkodawców jego poziom jest wyznaczany przez zdolność państwa do jego obsługi. Dla sfery biznesu krajowego dług bezpieczny nie może wpływać na obniżenie zdolności konkurencyjnej przedsiębiorstw, zwłaszcza zaś grozić ryzykiem przetrwania, dla polityków bezpieczny dług nie może zagrażać utrzymaniu przez nich władzy, zaś dla społeczeństwa bezpieczny dług publiczny to taki, który umożliwia sprawne funkcjonowanie państwa i realizowanie przez jego organy społecznych celów rozwoju na poziomie satysfakcjonującym. W warunkach demokratycznego państwa faktyczny dług publiczny staje się funkcją siły przetargowej każdej z wymienionych grup podmiotów gospodarczych. Z tych powodów percepcja „bezpiecznego” poziomu długu publicznego i deficytu budżetowego jest zmienna, może też zależeć od upodobań ideologicznych i dominujących teorii ekonomicznych.

Wszyscy ekonomiści zgadzają się, że największym problemem jest szybki przyrost długu, skutki kosztów jego obsługi i zapewnienie zdolności gospodarki krajowej do jego obsługi. Odsetki od obsługi długu i deficytu budżetowego działają jak ujemne efekty mnożnikowe, które pomniejszają nie tylko możliwości alternatywnego spożytkowania wydatków państwa na cele związane z umacnianiem spójności społecznej lub (i) ekonomicznej poprzez wspieranie przedsiębiorczości, rozwój infrastruktury, kapitału ludzkiego. Uniemożliwiają również uzyskanie efektów popytowych z powodu zaniechanych wydatków rządowych lub wypychają inwestycje prywatne w wyniku rosnącego popytu na pieniądź potrzebny do

sfinansowania kosztów obsługi tego długu i tym samym szkodzą przyszłemu wzrostowi PKB.

Jeśli polityka budżetowa jest postrzegana przez potencjalnych pożyczkodawców, jako zwiększająca ryzyko spłaty zadłużenia i pogarszająca warunki prowadzenia biznesu to rosną wówczas koszty obsługi długu, czyli odsetki od emitowanych obligacji i bonów skarbowych. W oparciu o doświadczenia praktyczne przyjmuje się, że gdyby dług publiczny przestał rosnąć i ustabilizował się na poziomie około 50–55% PKB, to możliwe byłoby systematyczne jego rolowanie (terminowe spłacanie wyemitowanych obligacji i bonów skarbowych w momencie ich wykupu nowo zaciąganych długami), jeśli gospodarce nie zagrażałyby inne czynniki wywołujące długotrwałą tendencję recesyjną. Rodzi to jednak koszty jego obsługi, które w przypadku Polski tylko w 2010 roku przekroczyły 38 mld zł, czyli ok. 2,4% PKB. Ten przykład wyraźnie wskazuje, że im niższy dług publiczny, tym większe pole manewru posiada rząd dla ewentualnego wspierania koniunktury gospodarczej i polityki spójności społeczno-ekonomicznej. Nie oznacza to jednak, że standaryzacja polityki budżetowej wedle reguł neoliberalnych, określonych standardowymi programami wprowadzonymi z konsensusu waszyngtońskiego jest jedyną optymalną drogą.

Dla kraju odrabiającego dystans rozwojowy, jak np. Polska, dług publiczny jest znacznie silniejszym hamulcem wzrostu gospodarczego niż dla krajów posiadających wysoką wiarygodność kredytową, jak np. Niemcy, USA, czy wiele innych wysoko rozwiniętych krajów. Polska płaci ponad dwukrotnie wyższe odsetki od wykupu obligacji i bonów skarbowych niż kraje posiadające najwyższą wiarygodność kredytową. Uwolnienie od nadmiernych kosztów w stosunku do bardziej wiarygodnych pożyczkodawców niż Polska jest drogą do poprawy warunków wzrostu gospodarczego i stworzenia pola manewru dla racjonalnej polityki spójności społeczno-ekonomicznej, osiągnięcia równowagi makroekonomicznej i stabilizowania wysokiego wzrostu gospodarczego.

Dla ocalenia europejskiej polityki spójności społeczno-ekonomicznej fundamentalne znaczenie ma narastająca nierównowaga finansów publicznych wyrażająca się powtarzającymi się wskaźnikami deficytu budżetowego i długu publicznego przekraczającymi ich normy określone kryteriami z Maastricht. Skalę problemu ilustrują statystyki rosnącego długu publicznego i deficytu budżetowego. Jeśli za układ odniesienia przyjąć próg 55% PKB dla długu publicznego i 5% PKB dla deficytu budżetowego, których przekroczenie wymaga działań naprawczych zgodnie z kryteriami z Maastricht, łatwo zauważyć, że progi te miało przekroczyć wg prognoz Komisji Europejskiej w 2011 roku:

1. Dla długu publicznego 14 państw, w tym jedynie 4 nienależące do strefy euro. Zwraca uwagę fakt, że dług publiczny miał przekroczyć o więcej niż 15% obligatoryjny i obwarowany nieegzekwowanymi sankcjami próg 60% PKB w przypadku 13 państw, w tym 10 ze strefy euro, także Niemiec (82,4%) i Francji

(84,7%). Dla 4 państw strefy euro dług publiczny przekroczył nawet 100% (Grecja – 137,7%, Włochy – 120,3%, Irlandia – 112%, Portugalia – 101,7%).

2. Dla deficytu budżetowego 11 państw, w tym 4 nienależące do strefy euro z Polską włącznie.

Bliższa analiza wskazuje również, że kraje UGW, głównie grupa PIIGS (Portugalia, Irlandia, Włochy, Grecja, Hiszpania) cierpiące na chroniczną nierównowagę zewnętrzną w postaci deficytów obrotów płatniczych dotknięte są najgłębszym kryzysem finansów publicznych.

Na tle krajów strefy euro sytuacja finansów publicznych Polski nie wygląda źle. Gorzej jest, jeśli uwzględnić wszystkie kraje UE-27. Natomiast mając na uwadze warunki ekonomiczne i polityczne, w których ma miejsce narastanie nierównowagi finansów publicznych i wymagania dotyczące polityki spójności społeczno-ekonomicznej przed Polską stoi trudne wyzwanie wymagające determinacji rządu w przeprowadzaniu reform sfery budżetowej i gotowości społeczeństwa do ponoszenia ofiar z tego tytułu. Zwolennicy zrównoważonych finansów publicznych podkreślają fakt, że dla osiągnięcia tego celu każdy mieszkaniec Polski musiałby być obciążony kwotą niemal 22 tys. zł, co przy istniejącym poziomie przeciętnych dochodów na głowę budzi grozę. Skala tego obciążenia rodzi pytanie, czy w Polsce jest jeszcze przestrzeń na uprawianie polityki spójności społecznej, czy też należałoby się skoncentrować na polityce ekonomicznej umożliwiającej możliwie szybkie odzyskanie stabilności makroekonomicznej, a poprzez to lepszych warunków do wzrostu gospodarczego.

Popatrzmy na ten problem przez pryzmat podstawowych wskaźników nierównowagi makroekonomicznej w Polsce oraz przyczyn i skutków nierównowagi finansów publicznych. Ze statystyk zamieszczonych w tabeli 1 wynika, że:

1. Nierównowaga finansów publicznych ma stosunkowo słabe przełożenie na tempo wzrostu gospodarczego w porównaniu z innymi krajami UE.
2. Wyraźny jest spadek BIZ, czyli atrakcyjności inwestycyjnej Polski, zaś agencje ratingowe sytuują Polskę w grupie krajów wysokiego ryzyka inwestycyjnego i nie korygują swych ratingów, obniżając je jednocześnie dla wielu krajów UE.
3. Szybko wzrasta relacja zadłużenia do eksportu, co oznacza wyczerpywanie się popytu zewnętrznego w łagodzeniu negatywnych następstw nierównowagi finansów publicznych dla wzrostu gospodarczego.
4. Pomimo ryzyka ataków kapitału spekulacyjnego kurs walutowy sprawdza się dotychczas jako amortyzator nierównowagi ekonomicznej.
5. Koszty obsługi długu osiągnęły poziom, który przewyższa możliwe do uzyskania tempo wzrostu PKB. Przy respektowaniu zalecanego przez UE kryterium deficytu budżetowego 3% PKB na rozszerzenie efektywnego popytu nie pozostają żadne środki. Ponadto koszty obsługi długu publicznego pochłaniają cały planowany wzrost gospodarczy i dodatkowo pochłonią mają również 0,5% osiągniętego już poziomu PKB.

Tabela 1. Wybrane wskaźniki nierównowagi ekonomicznej Polski w latach 2006–2010

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	20112	2013
Dług publiczny w % PKB	47,1	45,0	47,1	50,9	-54,9		-
Koszty obsługi długu w % PKB	2,3	2,2	2,6	2,7	2,8	3,0	3,0
Deficyt finansów publicznych w % PKB	-1,9	-3,7	-7,3	-7,9	-5,6	-4,0	-3,1
Tempo wzrostu PKB w % (dane GUS)	6,2	6,8	1,6	3,9	4,3	2,5	
Zadłużenie zagraniczne ogółem w mld USD (dane NBP)	233,3	244,8	280,2	315,3	-		-
Bezrobocie rejestrowane (w % aktywnych zawodowo) (dane GUS)	11,2	9,5	12,1	12,4	11,8*		*
Indeks cen konsumpcyjnych (średnioroczny)	2,5	4,2	3,5	2,6	3,9*		*
Roczny napływ BIZ w mld USD (dane NBP)	23,7	15,0	13,0	9,1	-0,194**		
Udział eksportu w PKB (% PKB)	40,8	39,9	39,5	42,3	-		-
Relacja zadłużenia i eksportu (w %)	125,4	120,1	159,3	161,2	-		-
Kurs EUR/PLN średnioroczny (dane NBP)	3,78	3,52	4,33	3,99	4,11***		***

Objaśnienia: * stan na koniec września; ** w stosunku do poziomu II kwartału 2010; *** prognoza NBP; ****szacunki FOR

Źródło: www.nbp.org.pl; www.stat.gov.pl; www.eurostat.eu; www.undp.org.pl; <http://w3.unce.org/w3pxweb/dialog> (dostęp 30.07.2011) [Misala, 2011, s. 146–147; Łaszek, 2012].

STANDARYZACJA POLITYKI BUDŻETOWEJ A SPÓJNOŚĆ SPOŁECZNO-EKONOMICZNA

Bezpośrednią przyczyną obecnej nierównowagi finansów publicznych w UE są trudności z zachowaniem płynności finansów państwa spowodowane kryzysem gospodarczym. Popularny jest pogląd, że problem nie miałby tak dramatycznego charakteru, gdyby kolejne rządy poszczególnych krajów potrafiły prowadzić systematycznie roztropną politykę tworzącą możliwości reakcji na gwałtowne obniżanie się popytu zewnętrznego i wewnętrznego i miały możliwości dostosowania wartości numerycznych całego arsenału narzędzi makroekonomicznej polityki stabilizacyjnej (monetarnej, kursowej, podatkowej) stosownie do specyfiki własnych uwarunkowań. Tymczasem już od powstania UGW jej sygnatariusze pozbawieni są możliwości dostosowywania polityki monetarnej i kursowej do zaistniałych koincydencji, gdyż muszą stosować standardowe narzędzia i wartości

numeryczne tej polityki postulowane przez Europejski Bank Centralny. Powinny też respektować kryteria fiskalne z Maastricht, które są ukierunkowane na powolny wzrost gospodarczy, który miał być w praktyce stabilny.

Tak jednak być nie mogło na dłuższą metę z uwagi na wysokie zróżnicowania warunków działania standardowych instrumentów stabilności makroekonomicznej stosowanych przez EBC. Zarzut, iż zróżnicowana skłonność do nieprzestrzegania kryteriów fiskalnych leży u podstaw zróżnicowanego poziomu nierównowagi finansów publicznych wydaje się zasadny w sensie teoretycznym. Jednakże powstaje pytanie, czy jedynie niekonsekwentne egzekwowanie kryteriów fiskalnych i wynikająca stąd nieroztropna polityka fiskalna jest tego przyczyną. Odpowiedzi na to pytanie należy szukać w ograniczeniach stosowania takiej polityki, którym podlegały kraje niżej rozwinięte, skoro UE wymagała również przenoszenia założeń strategii lizbońskiej na narodowe strategie rozwoju. Wiązało się to przecież z realizowaniem wskaźników odnoszących się również do spójności społecznej.

Zdaniem K. Łaskiego, główna przyczyna kryzysu finansów publicznych w UGW jest związana z nierozwiązanym problemem konkurencyjności wewnątrz UE [Łaski, 2011, s. 11–12]. Kraje wysoko rozwinięte mogły sobie pozwolić na hamowanie płac nominalnych w stosunku do wzrostu wydajności pracy. W rezultacie obniżania się jednostkowych kosztów pracy uzyskiwały przewagę konkurencyjną wobec pozostałych krajów UE, które nie potrafiły lub nie mogły stosować analogicznych metod powiększania konkurencyjności. W ten sposób dokonywał się rzeczywisty podział w ramach UE na kraje różnych prędkości w nadążaniu za nasilającą się konkurencją nie tylko na zewnątrz UE, ale również między poszczególnymi jej sygnatariuszami.

Z uwagi na wspólną politykę monetarną i kursową niemożliwe jest w UGW odzyskiwanie utraconej konkurencji w wyniku dewaluacji waluty krajowej, gdyż ta znikła. W praktyce musiał się pogłębiać wewnątrz UE podział na eksporterów, którzy umacniali swoje przewagi konkurencyjne i importerów nienadążających za nimi i stających się z czasem dłużnikami posiadającymi coraz większe problemy z równoważeniem obrotów zewnętrznych. Wszyscy jednak nie mogą być eksporterami, gdyż trzeba znaleźć popyt najczęściej wewnątrz UE lub też poza nią, a w tym celu trzeba być konkurencyjnym. Jak zatem być konkurencyjnym, jeśli nie można wykorzystać dewaluacji lub polityki budżetowej wspierającej efektywność ekonomiczną, przedsiębiorczość, innowacyjność i popyt wewnętrzny w czasach kryzysu, ograniczeń popytowych na rynkach światowych i nasilającej się konkurencji ze strony KTN.

Dla przewyciężenia tej przyczyny kumulowania się wysokiego długu publicznego autor ten postuluje politykę stabilizacji wzajemnej zdolności konkurencyjnej, polegającą na dostosowywaniu wzrostu płac nominalnych do wzrostu realnej wydajności pracy w danym kraju powiększonej o cel inflacyjny EBC. Inaczej rzecz ujmując płace nie powinny rosnać szybciej niż realna wydajność pracy, ale też nie powinny rosnać wolniej. Powstaje jednak pytanie, dlaczego najsilniejsze kraje UE, które przecież w warunkach globalizacji liberalizacji są

narazone na nasilającą się konkurencję nowego typu opartą na poszukiwaniu synergicznych efektów innowacji, miałyby być zainteresowane usprawnieniem wykorzystywanej przez nie z dobrymi rezultatami polityki konkurencji, która nie respektuje postulatu wolniejszego wzrostu płac realnych niż wydajności pracy. Oddzielnym problemem jest również znalezienie odpowiednich procedur skutecznego wdrażania, monitorowania tej polityki i egzekwowania jej stosowania. W tym kontekście przyszłość UGW stoi pod znakiem zapytania i powstaje pytanie czy celowe byłoby podejmowanie wysiłków do członkostwa w tym wysoce ułomnym mechanizmie uprawiania polityki stabilizacyjnej, obciążającym dodatkowymi kosztami kraje niżej rozwinięte.

Z perspektywy łączącej efekty podażowe i popytowe zadłużania się sektora finansów publicznych należy zwrócić uwagę, że proces ten może skutkować [Cizkowicz, Rzońca, 2011, s. 1–20]:

- wyższymi podatkami w przyszłości i pogarszaniem się ich struktury dla efektywnego realizowania celów biznesowych i społecznych, co z kolei skutkuje osłabieniem bodźców do inwestowania, pracy i podnoszenia kwalifikacji, oszczędzania, a nawet innowacji,
- ograniczaniem potencjalnego tempa wzrostu gospodarczego,
- zawężaniem pola manewru w prowadzeniu antycyklicznej polityki fiskalnej lub nawet jego całkowitym wyeliminowaniem,
- problemami związanymi z wypłacalnością, a nawet płynnością, gdyż prowadzi do wzrostu kosztów obsługi długu publicznego, a w skrajnych przypadkach niewypłacalności państwa,
- wypychaniem w pierwszej kolejności wydatków potencjalnie prorozwojowych (na infrastrukturę, badania naukowe, inwestowanie w kapitał ludzki),
- pogłębianiem się nierówności w dochodach między bogatymi i biednymi.

Bezstronne poszukiwanie recept na rozwiązywanie kwestii długu publicznego nie jest możliwe, jeśli abstrahuje się w tych poszukiwaniach od kwestii społecznych, lub nie docenia się należycie ich wpływu na wzrost gospodarczy nie tylko poprzez stronę popytową.

W tym kontekście zwracamy uwagę na wielce wymowne wybrane statystyki ilustrujące skutki odkładania kwestii narastających niespójności społecznych w Polsce do czasu akcesji w UE, pomijane często w poszukiwaniu recept na uchronienie gospodarki przed kryzysem finansów publicznych.

PROBLEMY NIESPÓJNOŚCI SPOŁECZNYCH W POLSCE ISTOTNE DLA POLITYKI BUDŻETOWEJ

Wyznacznikiem możliwości realizowania polityki spójności społeczno-ekonomicznej przy równoczesnym ograniczaniu tendencji do narastania długu publicznego jest produktywność pracy, która decyduje o konkurencyjności produkcji i warunkach wynagrodzeń pracowników. Polska pod tym względem przed

wybuchem globalnego kryzysu finansowego w 2007 r. uplasowała się w 2007 roku dopiero na 23. miejscu w UE-27 i należy do najbiedniejszych krajów UE-27 [KE, *Raport...*, 2008]. Polskę charakteryzował również niski wskaźnik zatrudnienia liczony według definicji UE, który w 2007 roku był o 8,7 pkt proc. niższy niż w UE-15 i wynosił jedynie 57%. Pochodną niskiej produktywności pracy jest fakt, że praca zawodowa w Polsce nie chroni przed ubóstwem, a mniejsze niż przeciętne wynagrodzenie otrzymuje 2/3 pracowników. Ubóstwem zagrożone jest aż co czwarte dziecko i 13% dorosłych pomimo korzystania ze świadczeń społecznych. W 2010 roku dla jednej osoby minimum egzystencji wynosiło 466 zł, a dla czteroosobowej rodziny 1257 zł⁴. W 2005 roku poniżej minimum socjalnego na osobę żyło aż 60% społeczeństwa (92,7% pracowników w rodzinach co najmniej pięcioosobowych, 90,6% – w czteroosobowych, 76% – w trzyosobowych, 49% – w dwuosobowych i 16,5% – w gospodarstwach jednoosobowych) [Jacukowicz, 2007]. Tendencja do poprawy tych wskaźników w Polsce względem wielu krajów UE jest rezultatem pogarszania się warunków wynagrodzeń w tych krajach pod wpływem problemów wynikających z przedłużającego i nasilającego się kryzysu finansowego. Na ten pozytywny obraz ma wpływ również zaniechanie waloryzacji progu minimum socjalnego od kilku lat, co przecież jest swoistym produktem kreatywnych statystyk, a nie procesów realnych. Dzięki temu sztucznie obniżony został wskaźnik osób żyjących poniżej tego progu – do 7,3% w 2010 roku.

Skrajne ubóstwo jest przede wszystkim stygmatem rodzin wielodzietnych i zjawiskiem wiejskim. Obejmuje ono 18,5% mieszkańców wsi i 8% mieszkańców miast [GUS, *Warunki...*, 2006, s. 103]. Minimum egzystencji nie osiągała blisko połowa rodzin mających czworo lub więcej dzieci, co piąta rodzina z trojgiem i co dziesiąta mająca dwoje dzieci. Według danych GUS w 2010 roku poziomu tego nie osiągnęło 5,7% ludności, czyli 2 mln osób.

Zgodnie z danymi opublikowanymi w 2008 roku przez Eurostat Polska zajmuje drugie miejsce w UE (po Portugalii) pod względem rozpiętości płac. W Polsce różnica w dochodach między najbogatszymi a ubogimi jest większa niż średnio w UE. W latach 1990–2008 relacja między skrajnymi grupami decyłowymi wzrosła z 5,3 do 11,9 [Kabaj, 2010, s. 95]. Przeciętny dochód na osobę w 20% rodzin najzamożniejszych był aż 6,6 razy większy niż w 20% rodzin najgorzej sytuowanych. Analogiczny wskaźnik w UE wynosił 4,9% [Polak, 2011]. Tylko 10% zatrudnionych mogło sobie pozwolić na dostatni poziom życia i oszczędności. Jednocześnie wynagrodzenia członków zarządu dużych prywatnych firm w Polsce po uwzględnieniu różnic ich siły nabywczej są wyższe niż w bogatych Niem-

⁴ Minimum egzystencji ustalone od 1994 roku przez IPiSS uwzględnia jedynie potrzeby, których zaspokojenie nie może być odłożone w czasie, a konsumpcja niższa od tego poziomu prowadzi do biologicznego wyniszczenia. Minimum socjalne liczone przez IPiSS od 1981 roku uwzględnia środki wystarczające nie tylko do reprodukcji sił witalnych człowieka na każdym etapie jego biologicznego rozwoju, ale i do wychowania potomstwa oraz uczestnictwa w życiu społecznym. Poniżej minimum socjalnego pojawia się zagrożenie ubóstwem.

czech, a w dodatku obciążone są niższymi podatkami. Pomimo stosunkowej odporności gospodarki Polski na impulsy recesyjne wywołane globalnym kryzysem finansowym odsetek osób zarabiających mniej niż połowa średnich wynagrodzeń ciągle pozostaje w przedziale 17 a 20%.

Cechą charakterystyczną dyspersji wynagrodzeń w Polsce jest bardzo duża koncentracja wynagrodzeń w niskich przedziałach zarobkowych, poczynając od minimalnego wynagrodzenia, aż do kwoty mieszczącej się w granicach 70–80% płacy przeciętnej. Prawie 65% zatrudnionych otrzymywało wynagrodzenie nieprzekraczające średniej płacy, a 16,5% zatrudnionych zarabiała poniżej minimum socjalnego na osobę [Polak, 2009, s. 330–335]. W 2008 roku aż 17,6% ludności było zagrożone ubóstwem relatywnym, czyli uzyskiwało dochody poniżej 50% średnich ekwiwalentnych.

Mimo starzenia się polskiego społeczeństwa i wzrostu obszarów biedy w latach 1996–2006 udział wydatków społecznych w PKB zmniejszył się z 33,5% do 15,5%. Na koniec tego okresu średnio w UE-27 wskaźnik ten wynosił 27,2% (w tym: w Szwecji – 32%, we Francji – 31,5%, w Danii – 30,1%, w Niemczech – 29,4%, w Estonii – 12,5%, na Łotwie – 12,4%) [OECD, *Accounts...*, 2007]. Tendencja do redukcji wydatków publicznych na cele społeczne nie ma jednak istotnego związku z redukcją nieproduktywnych wydatków. Dzieje się tak dlatego, bo nie funkcjonuje system efektywnej kontroli transferów publicznych. Z transferów na cele społeczne korzystają często nie ci, którzy tego potrzebują najbardziej, lecz ci, którzy wiedzą, jak je uzyskać, i pracujący w szarej strefie.

Relatywnie bardziej niekorzystnie na tle UE przedstawia się sytuacja w zakresie wydatków publicznych na opiekę zdrowotną. Ich udział w PKB wynosił w Polsce w 2006 roku – 3,9%, podczas gdy we Francji – 8,8%, w Holandii – 8,1%, Wielkiej Brytanii – 8,1%, Niemczech – 7,8%. Fakt ten w znacznym stopniu wyjaśnia istniejącą zapaść publicznej służby zdrowia w Polsce, która jest niedoinwestowana nie tylko z uwagi na niski poziom PKB *per capita*. Według informacji Eurostatu, obciążenia fiskalne w Polsce stanowiły w 2004 roku około 33% PKB (UE-25 – 40%), a ubezpieczenia społeczne – 41,5% (UE-25 – 35%) [Eurostat, 2011]. W 2008 roku wysokość zasiłku dla bezrobotnych wynosiła w Polsce 551,80 zł i stanowiła 18% średniego wynagrodzenia (w 2003 – 22,8%). W USA zasiłek wynosi 30%, a w UE 40% przeciętnego wynagrodzenia [UN, *The Employment...*, 2007, s. 123], pomimo że jest ono ponad czterokrotnie wyższe niż w Polsce. W 2007 roku tylko 14% bezrobotnych w Polsce pobierało zasiłek (80% w 1990 r.), podczas gdy w całej UE średnio 70% bezrobotnych.

CO WYNIKA DLA POLSKI Z PAKTU FISKALNEGO

Dla wymuszenia dyscypliny budżetowej ma wejść w życie od 1 stycznia 2013 roku traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Monetarnej. Wejdzie on, jeśli zostanie ratyfikowany przynajmniej przez 12 jej sygnatariuszy.

szy. Główne założenia paktu fiskalnego sprowadzają się do przestrzegania dyscypliny budżetowej w wyniku wzmocnienia kontroli z poziomu UE i rygorystycznego egzekwowania deficytu budżetowego poniżej 3% PKB i długu publicznego poniżej 60% PKB. Pakt fiskalny wprowadza również nową regułę wydatkową ograniczającą roczny deficyt strukturalny do 0,5% nominalnego PKB. Na kraje nieprzestrzegające dyscypliny budżetowej będą nakładane kary w wysokości 0,1% PKB krajowego, na mocy orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości, które mają działać automatycznie.

Traktat fiskalny, jak każde standardowe rozwiązanie, ogranicza możliwości prawnego stosowania rozwiązań oryginalnych, które mogłyby lepiej respektować specyfikę krajowych warunków tendencji do narastania długu publicznego i nadmiernego deficytu budżetowego. W tym znaczeniu może ograniczyć możliwości zwalczania recesji. Oznacza to wzrost potencjalnego ryzyka wykorzystywania dochodów budżetowych do przywracania równowagi finansów publicznych i wzrost znaczenia redukcji podatków w przywracaniu stabilności finansowej państwa. Z tego powodu nie jest to rozwiązanie harmonizujące z celami w zakresie spójności społeczno-ekonomicznej i może wywołać presję na redukcję wielkości wydatków z budżetu UE na cele finansowane z funduszy strukturalnych i funduszu spójności. Najbardziej straciłaby na tym Polska, która jest największym beneficjentem tych funduszy i liczy na 80 mld euro w nowej perspektywie finansowej na lata 2014–2020. Traktat ten może też przejściowo pogorszyć możliwości przywracania równowagi budżetowej z powodu dawania pierwszeństwa oszczędnościom przed wzrostem PKB, który zależy od popytu generowanego także przez wydatki rządowe i z rynków UE podlegających większym rygorom stabilizacyjnym.

Dawanie pierwszeństwa oszczędnościom fiskalnym przed wzrostem nie jest też dobre dla krajów stosujących strategię proeksportową, gdyż ta wymaga trwałego i wysokiego popytu. Traktat pozostawia wprawdzie pewne możliwości uprawiania keynesowskiej polityki stymulowania popytu, bowiem pozwala, by deficyty rosły automatycznie w czasie recesji w wyniku większych wydatków i obniżania podatków, jednak pod warunkiem, że rząd potrafi gromadzić rezerwy finansowe możliwe do wykorzystania w warunkach tendencji recesyjnych.

Obecny stan nierównowagi budżetowej w UGW wymusza równoważenie w czasie recesji. Należy jednak mieć świadomość, że konsolidacji finansów obciążonych długiem wynoszącym 15 bln euro dla całej UE – jak oblicza Komisja Europejska, nie da się przeprowadzić w ciągu roku. Perspektywa stabilizacji finansów publicznych w warunkach niskiego wzrostu PKB dla UGW musi być wieloletnia.

Przystąpienie Polski do paktu fiskalnego okaże się zasadne dopiero wówczas, gdy dzięki temu możliwe stanie się wytargowanie 80 mld euro w ramach polityki solidarności europejskiej realizowane za pomocą funduszy strukturalnych i spójności społecznej. Przestrzeganie kryteriów fiskalnych jest przesądzone zapisem konstytucyjnym RP. Polska ma również możliwość stosowania autonomicznej polityki monetarnej włącznie z polityką kursową do czasu pozostawiania poza

strefą euro. Pozostają też pewne możliwości do wykorzystania w ramach polityki fiskalnej.

W działaniach zmierzających do redukcji nierównowagi finansów publicznych należy mieć na uwadze, że koszt obsługi długu publicznego musi być na tyle niższy od wzrostu PKB, aby możliwe było skuteczne realizowanie poprawy konkurencyjności gospodarki, ale również społecznych celów rozwojowych. Koncentrowanie się na redukcji wydatków rządowych, choć może być skuteczne dla równoważenia budżetu państwa, może wymuszać dalsze odkładanie racjonalizacji funkcjonowania państwa, które przecież powinno skutecznie realizować nie tylko cele stabilizacyjne, ale również określone w przyjętej do realizacji strategii budowania spójności społeczno-ekonomicznej. Państwo jest podmiotem użyteczności publicznej i dlatego musi dążyć do tego, aby nadrzędność kryteriów efektywności ekonomicznej była realizowana jedynie poprzez minimalizację nakładów dla realizacji uzgodnionych w procedurach demokratycznych celów społecznych. Jako regulator zewnętrzny powinno też poprzez odpowiednie instytucje, narzędzia i procedury orientować działania podmiotów rynkowych na minimalizację nakładów, np. wówczas gdy biorą one udział w przetargach, korzystają z preferencji podatkowych, są subwencjonowane itp. Dla sprawnego wypełniania swych funkcji musi dysponować odpowiednimi dochodami budżetowymi, które w ostateczności pochodzą z podatków.

Sprzyjający spójności społeczno-ekonomicznej system podatkowy powinien respektować nie tylko cele związane z odzyskiwaniem równowagi finansów publicznych, ale również specyfikę czasoprzestrzennych uwarunkowań modernizacyjnych zorientowanych na podnoszenie jakości życia wszystkich grup społecznych. Jednak w warunkach globalizacji liberalizacji polityka podatkowa nie może też być kształtowana w oderwaniu od powiązań z gospodarką światową. Z tych powiązań wynika silne oddziaływanie konkurencji opartej na szeroko rozumianych innowacjach, umiędzynarodowienia procesów gospodarczych, usieciowienie struktur sektora rynkowego i publicznego oraz sfery społecznej i politycznej. W rozwiązaniach podatkowych muszą być respektowane wymogi wynikające z członkostwa Polski w UE, z którymi wiąże się tendencja do nasilającej się harmonizacji podatków. Muszą być również respektowane zobowiązania, wynikające z członkostwa w innych międzynarodowych organizacjach (WTO, OECD) oraz ratyfikowanych konwencji. Znajduje to szczególny wyraz w przypadku podatków pośrednich, gdyż te podlegają dyrektywom harmonizującym podatki w UE i regulacjach taryfowych. W tych zewnętrznych ograniczeniach znajdują również argumenty zwolennicy marginalizacji ulg podatkowych. Z nich wynika też wzrost roli podatków pośrednich w zabezpieczeniu potrzeb fiskalnych państwa oraz marginalizowanie roli podatków majątkowych.

Dla kraju posiadającego wysokie potrzeby modernizacji aparatu wytwórczego i o niskich możliwościach akumulacji oszczędności celem polityki fiskalnej powinno być kreowanie przyjaznego dla inwestorów krajowych i zagranicznych

systemu podatkowego, który obok taniego i łatwo dostępnego kapitału ludzkiego powinien być atutem sprzyjającym napływowi inwestycji zagranicznych. Powinien też być wykorzystany do nasycenia wszystkich regionów w kapitał intelektualny odpowiadający potrzebom gospodarki opartej na wiedzy. Redystrybucja na poziomie niemal połowy PKB na wzór krajów skandynawskich⁵ nie może mieć zastosowania.

W UE-27 obciążenie PKB łącznymi podatkami w 2008 r. wynosiło 39,3% i było wyższe niż w USA aż o 11%. W Polsce wskaźnik ten był również wyższy niż w USA i wyniósł 34,3%. Ten stosunkowo wysoki fiskalizm państwa nie zapobiega kumulowaniu się deficytu budżetowego i wzrostowi długu publicznego do poziomu 55,7% PKB w 2010 r. W rezultacie rząd traci pole manewru dla wzmocnienia modernizacji dla spójności społeczno-ekonomicznej poprzez wzrost wydatków rządowych. Przyczyny tego procesu są dobrze rozpoznane i szeroko komentowane w literaturze ekonomicznej (źle skalkulowane koszty funkcjonowania systemu ubezpieczeń społecznych, ochrony zdrowia, odkładane na później ze względów politycznych konieczne ich korekty i niedokończone reformy sektora finansów publicznych, skutki globalnego kryzysu finansowego powodujące znaczne odchylenie się realnego tempa wzrostu PKB od jego poziomu potencjalnego).

Niższy w Polsce niż w starych krajach UE udział wydatków publicznych w PKB jest oceniany jako zbyt wysoki, jeśli uwzględnić wysokie potrzeby modernizacji sektora prywatnego dla zapewnienia konkurencyjności gospodarki. Wiąże się przy tym z funkcjonowaniem wyższych podatków od przedsiębiorstw i wyższymi łącznymi obciążeniami fiskalnymi niż w innych posocjalistycznych krajach członkowskich UE-27 konkurujących o pozyskanie inwestorów zagranicznych [Woźniak, 2011, s. 117–134].

Z drugiej strony racjonalne funkcjonowanie państwa, zdolnego do dostarczania wysokiej jakości usług społecznych w zakresie bezpieczeństwa, sprawnego aparatu sądowego, ochrony zdrowia, oświaty wymagałoby wzrostu wydatków rządowych, skoro nie ma zgody społecznej na komercjalizację tych usług. Z tego powodu rozwiązania problemu należy szukać przede wszystkim w racjonalizacji wydatków o charakterze socjalnym (eliminacja nieuzasadnionych kryteriami słuszności społecznej przywilejów socjalnych, redukcja nadmiernej instytucjonalizacji gospodarki i kosztów funkcjonowania administracji państwowej).

W długiej perspektywie dobrobyt społeczny łatwiej jest budować w warunkach jak najmniej ograniczonej podatkami i regulacjami gospodarki rynkowej. Jeśli jednak potrzeby fiskalne państwa muszą być wysokie z powodu wysokiego długu publicznego i powolnego wzrostu gospodarczego, lepiej jest zabezpieczyć je przy pomocy jak najniższego podatku od osób prawnych i odpowiednio wyższych podatków pośrednich.

⁵ Norwegia 45,9%, Szwecja 53%, Finlandia, 55,1%, Dania 58,2%, dane za 2010 r., źródło: Eurostat [2011, no. 1].

Redukcji kosztów poboru podatków i wzrostu skuteczności egzekucji podatków należy poszukiwać w jak największej przejrzystości prawa podatkowego i uproszczeniu procedur podatkowych. Przejrzystość i uproszczone procedury poboru podatków nie mogą być jednak celem samym w sobie, gdyż prowadziłoby to do psucia systemu podatkowego i redukowania jego pożytecznych funkcji dla ukierunkowania modernizacji sfery produkcji i konsumpcji na spójność społeczno-ekonomiczną. Z tych względów nie wydaje się zasadne forsowanie w kraju o wysokich potrzebach budżetowych liniowego podatku dochodowego od osób fizycznych, gdyż utrudnia on realizowanie zasady sprawiedliwości fiskalnej i może sprzyjać utrwaleniu się głębokich nierówności społecznych. Lepszym rozwiązaniem jest umiejętne kojarzenie progów podatkowych z systemem ulg i zwolnień umożliwiających uzyskanie efektów strukturalnych poprawiających spójność społeczno-ekonomiczną. Pokusa nadużycia jest nie tyle rezultatem istnienia progresji podatkowej oraz ulg i zwolnień podatkowych, co przede wszystkim braku skutecznych instytucjonalnych zabezpieczeń państwa prawa uwalniających od pogoni polityków za *rent seeking*, a urzędników aparatu podatkowego od sytuacji korupcyjnych. To jasność, jednoznaczność i precyzja prawa oraz profesjonalizm służb podatkowych odnoszący się również do rozumienia dobra publicznego wsparty odpowiednimi wynagrodzeniami i sankcjami za naruszanie prawa podatkowego są przede wszystkim wyznacznikami sprawności poboru podatków.

Patologie nie mogą być wystarczającą przesłanką do likwidacji ulg podatkowych. Trzeba przede wszystkim ustalić pierwotne przyczyny tych patologii i efektywne sposoby ich eliminacji. Trzeba też odpowiedzieć na pytanie o ekonomiczne i społeczne koszty zapobiegania pokusie nadużycia prawa podatkowego. Taka zmiana tego prawa, która prowadzi do wzrostu łącznych jej kosztów wynikających ze spadku skłonności do przedsiębiorczości, aktywności inwestycyjnej, kreatywności, utraty miejsc pracy, popytu na produkcję krajową, pogorszenia się konkurencyjności, skłonności do kooperacji, jeśli nawet oznaczałaby równoważące skutecznością poboru podatków i spadkiem kosztów transakcyjnych efekty, nie znajduje uzasadnienia w świetle kryteriów racjonalności ekonomicznej a tym bardziej słuszności społecznej. Nadrzędnym celem jest przecież wzrost jakości życia a nie statyczna równowaga, interesy polityczne, czy biurokracji państwowej lub UE. Zrównoważone finanse publiczne są jedynie środkiem realizacji tego celu o tyle, o ile zwiększają spójność społeczno-ekonomiczną.

Rozwiązanie kryzysu demograficznego wymaga odpowiedzi na pytanie, jaki sens ma podatek dochodowy od osób fizycznych quasi-liniowy, pozbawiony ulg i zwolnień. Podobnie niska skłonność do inwestowania i kooperacji rodzi pytanie o potrzebę wiązania progresywnego podatku z ulgami i zwolnieniami podatkowymi z tytułu inwestowania w zatrudnianie bezrobotnych, budowę pierwszego mieszkania, inwestowanie w kapitał ludzki. Obowiązek dokumentowania ulg jest przecież narzędziem wymuszającym jawność działalności gospodarczej, co sprzyja ograniczaniu szarej strefy i ujawnianiu dochodów, a zatem efektywności poboru podatków.

Nowoczesna i efektywna polityka fiskalna powinna zmierzać do obniżania podatków i upraszczania systemu podatkowego w celu polepszenia warunków pracy, zwłaszcza zaś warunków prowadzenia działalności gospodarczej. Nie może to być jednak polityka wywiedziona jedynie z apriorycznych teorii ignorujących czasoprzestrzenne koincydencje. Polepszanie wizerunku kraju wśród potencjalnych inwestorów nie może osłabiać przedsiębiorczości rodzimej i z tego powodu nie może polegać na likwidacji wszelkich ulg podatkowych. Jako ewentualne narzędzie podnoszenia konkurencyjności gospodarki obniżanie i upraszczanie podatków powinno dotyczyć podatków dochodowych i to w taki sposób, aby skutecznie konkurować o napływ kapitału zagranicznego inwestowanego nie w jakąkolwiek działalność gospodarczą, lecz w dziedziny sprzyjające zmianom strukturalnym zwiększającym produktywność czynników wytwórczych i spójność społeczną.

Nierozwiązanym problemem w polskim systemie podatkowym jest opodatkowanie rolnictwa. Poszukiwanie optymalnego systemu opodatkowania rolnictwa powinno być ściśle powiązane z rozwiązaniem kwestii specyficznego modelu ubezpieczenia społecznego rolników KRUS. Znaczna część ludności i podmiotów gospodarczych związanych z rolnictwem nie jest objęta ani podatkiem dochodowym od osób fizycznych, ani podatkiem dochodowym od osób prawnych. PIT nie jest w związku z tym podatkiem powszechnym.

W ocenie systemu podatkowego nie można ograniczyć się do prawa podatkowego. Trzeba także uwzględnić kwestie sprawności aparatu skarbowego i potrzebę uszczelnienia systemu podatkowego, zarówno w odniesieniu do podatków pośrednich, jak również podatku dochodowego od osób prawnych, zwłaszcza zaś kwestie transferu dochodów do „rajów podatkowych”. Od sukcesów w zakresie redukcji szarej strefy i unikania płacenia podatków uzależnione będzie ewentualne obniżenie ciężarów podatkowych i przywracanie równowagi finansów publicznych.

BIBLIOGRAFIA

- Aslund A., Boone P., Johnson S., 1996, *How to Stabilize: Lessons from Post-Comunist Countries*, „Brookings Papers on Economic Activity” t. 1.
- Bal-Woźniak T., 2012, *Innowacyjność w ujęciu podmiotowym. Uwarunkowania instytucjonalne*, PWE, Warszawa.
- Cizkowicz P., Rzońca A., 2011, *Interest rates close to zero, post-crisis restructuring and natural interest rate*, MPRA Paper 36989, University Library of Munich, Germany.
- Eurostat, 2011, *Governance Finance Statistics. Summary Tables*, Eurostat, no. 1.
- Faludi A., 2006, *From European Spatial Development to Territorial Cohesion Policy*, „Regional Studies”, vol. 40, no. 6.
- Fukuyama F., 2000, *Wielki wstrząs. Natura ludzka a odbudowa porządku społecznego*, Politeja, Warszawa: dane oryginału; *The Great Disruption: Human Nature and the Reconstitution, of Social Order*, New York, NY: Free Press, 1999.
- GUS, 2006, *Warunki życia ludności w 2004 r.*, Warszawa.

- Grosse T.G., 2009, *Analiza wybranych działań antykryzysowych władz publicznych na świecie. Wnioski dla prac nad Krajową Strategią Rozwoju Regionalnego*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa.
- Jacukowicz Z., 2007, *Analiza minimalnego wynagrodzenia za pracę*, IPISS, Warszawa.
- Kabaj M., 2010, *Spoleczno-gospodarcze wyzwania przyszłości – w kierunku modelu kapitalizmu partycypacyjnego* [w:] *Wyzwania przyszłości – szanse i zagrożenia*, red. J. Kleer, A.P. Wierzbicki, B. Galwas, L. Kuźnicki, Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus”, PAN, Warszawa.
- KE, 2008, *Raport na temat ubóstwa w Krajach UE*.
- Kelly K., 2001, *Nowe reguły nowej gospodarki. Dziesięć prezentowanych strategii dla Świata połączonych sieci*, WIG – Press, Warszawa 2000; dane oryginału: *New Rules for New Economy. 10 Radical Strategies for A Connected World*, Penguin group, New York, 1998.
- Kołodko G.W., 1999, *Od szoku do terapii. Ekonomia i polityka transformacji*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa.
- Kołodko G.W., 2010, *Świat na wyciągnięcie myśli*, Prószyński i S-ka, Warszawa,
- Lerner A., 1943, *Functional Finance and the Federal Debt*, „Social Research”, t. 10, no. 1.
- Lewis W.W., 2005, *Potęga wydajności*, CeDeWu.PL, Warszawa, dane oryginału: *The Power of Productivity*, University of Chicago Press, Chicago 2004.
- Łaski K., 2011, *Strukturalne przyczyny kryzysu finansów publicznych w Unii Europejskiej oraz w Unii Gospodarczej i Walutowej*, „Studia Ekonomiczne”, nr 1, INE PAN, Warszawa.
- Łaszek A., 2012, *Ograniczanie wydatków czy podnoszenie podatków? Ocena programu redukcji deficytu 2010–2012*, „Analiza FOR”, nr 2.
- Misala J., 2011, *Bilans płatniczy, oficjalne aktywa rezerwowe i zadłużenie zagraniczne* [w:] *Polska. Raport o konkurencyjności 2011*, red. M.A. Weresa, Instytut Gospodarki Światowej SGH, Warszawa.
- Nozick R., 2010, *Anarchia, państwo i utopia*, Wydawnictwo ALETHEIA, Warszawa: dane oryginału: *Anarchy, State and Utopia*, Basic Books, New York 1974.
- Porter M.E., 2001, *Porter o konkurencji*, PWE, Warszawa.
- OECD, 2007, *Accounts of OECD Countries*, Paris.
- Polak E., 2009, *Globalizacja a zróżnicowania społeczno-ekonomiczne*, Difin, Warszawa.
- Polak E., 2011, *Problem ubóstwa a polityka kształtowania dochodów w Polsce na tle krajów Unii Europejskiej – wybrane aspekty* [w:] *Modernizacja dla spójności społeczno-ekonomicznej*, „Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy”, z. 18, red. M.G. Woźniak, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów.
- Radło M.J., 2006, *Reformy gospodarcze w Unii Europejskiej. Czy „lizbońska” Unia dogoni Stany Zjednoczone?* [w:] *Amerykański model rozwoju gospodarczego. Istota, efektywność i możliwości zastosowania*, red. W. Bieńkowski, M.J. Radło, SGH, Warszawa.
- Rosati D., 2010, *Wiedza i praca. Dlaczego Unia Europejska traci dystans do Stanów Zjednoczonych* [w:] *Polska transformacja i jej przyszłość*, red. E. Mączyńska, PWE, Warszawa.
- Rodrik D., 2011, *Jedna ekonomia, wiele recept, Globalizacja, instytucje, wzrost gospodarczy*, Wydawnictwo Krytyki politycznej, Warszawa.

- Stiglitz J.E., 2007, *Wizja sprawiedliwej globalizacji, Propozycje usprawnień*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa; dane oryginału: *Making Globalization Work*, W.W. Norton, New York-London 2006.
- The Lisbon Strategy for Growth and Employment*, 2004, Report from the High Level Group Chaird by W. Kok, November.
- UN, 2007, *The Employment Imperative. Report on the World Social Situation 2007*, New York.
- World Bank, 2009, *Reshaping Economic Geography. World Development Report 2009*, 2009, Washington.
- www.nbp.org.pl (dostęp 30.07.2011).
- www.stat.gov.pl (dostęp 30.07.2011).
- www.eurostat.eu (dostęp 30.07.2011).
- www.undp.org.pl (dostęp 30.07.2011).
- <http://w3.unce.org/w3pxweb/dialog> (dostęp 30.07.2011).
- Woźniak M.G., 2011, *Gospodarka Polski 1990–2011, Transformacja. Modernizacja. Droga do spójności społeczno-ekonomicznej*, t. I, *Transformacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Żyżyński J., 2009, *Budżet i polityka podatkowa. Wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Streszczenie

W artykule wskazuje się na sposoby ujmowania spójności społeczno-ekonomicznej i ich implikacje dla odrabiania dystansu rozwojowego przez Polskę. Autor dowodzi, że ocalenie polityki spójności społeczno-ekonomicznej w UE wiąże się z niestandardowymi sposobami równoważenia finansów publicznych. Reguły paktu fiskalnego nie są zharmonizowane z celami spójności społeczno-ekonomicznej. Rodzą też ryzyko dla wzrostu gospodarczego, dlatego że niedostatecznie respektują koincydencje pro wzrostowe i destabilizacyjne specyficzne dla zróżnicowanych gospodarek krajowych. Dla harmonizowania polityki równoważenia finansów publicznych z polityką spójności społeczno-ekonomicznej postulowana jest taka instytucjonalizacja na poziomie UE, która umożliwi łączenie standardowych i niestandardowych strategii politycznych dobrze dostosowanych do koincydencji przestrzennych.

Socio-economic cohesion in the context of tendencies to widespreading crisis of public finances in EU

Summary

The author of the paper indicates the ways of understanding socio-economic cohesion and their implications for limiting the development gap by Poland. He proves that preservation of socio-economic cohesion policy in EU is conneted with unstandardised ways of balancing public finances. The rules of the fiscal pact are not harmonised with the objectives of socio-economic cohesion. They also create a risk for economic growth as they are not respecting enough some pro-growth and destabilising coincidences characterisitic for differentiated economies of the countries. To harmonise policy of balancing public finances with the socio-economic cohesion policy it is suggested to conduct such kind of institutionalisation at the EU level that enables connections between standard and unstandardised policy strategies which are properly adopted to spacial coincidences.