

Reforma finansów publicznych w perspektywie członkostwa Polski z Unią Europejską

W związku ze staraniami naszego kraju przystąpienie do Unii Europejskiej (UE), w ostatnim okresie nasiliły się w Polsce dyskusje nad koniecznością reformy systemu finansów publicznych. Znalazła ona również odbicie w takich dokumentach jak: Strategia dla Polski – Pakiet 2000, Biała Księga Podatków, przyjęta w czerwcu 1999 r., Strategia Finansów Publicznych i Rozwoju – Polska 2000–2010 oraz propozycja rządu z 28.02.2003 r. – Stabilizacja i Rozwój.

Zmiany w tej dziedzinie postulują zarówno ekonomiści, politycy, przedsiębiorcy jak i tzw. zwykli obywatele, chociaż każda z tych grup często wychodzi z odmiennych przesłanek i kieruje się różnymi interesami.

Nieuchronność zreformowania systemu finansów publicznych zarówno po stronie dochodowej jak i wydatkowej wynika przede wszystkim z:

1. pogłębiającego się kryzysu finansów publicznych w Polsce:
 - rosnący deficyt budżetowy i dług publiczny;
 - niskie tempo wzrostu gospodarczego;
 - duże obciążenia budżetu państwa tzw. wydatkami sztywnymi (70–85%), na które minister finansów nie ma wpływu¹;
 - nacisk społeczny na wzrost wydatków socjalnych w związku z rosnącymi obszarami biedy, bezrobocia oraz starzeniem się społeczeństwa;
 - rosnące zadłużenie podmiotów należących do sektora finansów publicznych oraz innych podmiotów gospodarczych wobec budżetu państwa;
 - antymotywacyjny, niespójny, skomplikowany i niestabilny system podatkowy;

¹ E. Chojna-Duch, *Prawdy i mity budżetowe*, „Rzeczpospolita” z 17.10.2002.

- duże obciążenia socjalne dochodów i mała efektywność przeznaczonych na ten cel pieniędzy;
- 2. przygotowań Polski do członkostwa w UE:
 - zmiana struktury dochodów i wydatków budżetowych po przystąpieniu do wspólnot europejskich – ogólna redystrybucja części dochodów;
 - obciążenia budżetowe członków UE – wpłata składki członkowskiej, rezygnacja z wpływów z ceł i części VATu, konieczność współfinansowania unijnych projektów;
 - potrzeba zwiększenia konkurencyjności polskiej gospodarki poprzez przekształcenia systemu podatkowego;
 - konieczność dostosowania systemu finansów publicznych do wymogów unijnych, w tym do tzw. kryteriów konwergencji zawartych w Traktacie z Maastricht.

Generalnie stwierdzić można, że w przypadku polityki fiskalno-budżetowej, państwa UE bardzo niechętnie rezygnują z własnych odrębności. Dużą rolę odgrywa tu tradycja, historyczny dorobek i przyzwyczajenia mieszkańców poszczególnych państw. Ani kraje o rozbudowanym systemie redystrybucji budżetowej i świadczeń socjalnych, ani też te hołdujące liberalnym rozwiązaniom nie mają ochoty na dokonywanie radykalnych zmian, tym bardziej, że ingerencja w sferę fiskalno budżetową wiąże się nierozdzielnie z rolą rządu, jego funkcjami i kompetencjami. Jest to dziedzina silnie upolityczniona, związana z koncepcją sprawowania władzy przez kolejne partie rządzące. Istotny jest również fakt, że decyzje w sprawie zmian podatkowych wymagają jedności podczas głosowania w UE.

Harmonizacja (nie ujednoczenie) dotyczy jedynie podatków pośrednich, bowiem pewne upodobnienie w tej dziedzinie jest niezbędne dla funkcjonowania wspólnego rynku i wyrównywania warunków konkurencyjnych. Uregulowania dotyczą m.in.:

- wprowadzenia podatku VAT w miejsce tradycyjnego podatku obrotowego;
- zasad naliczania podatku VAT tzw. metodą fakturową;
- miejsca pobrania VAT – tzw. zasada państwa docelowego, polegająca na krajowym opodatkowaniu importu i zwolnieniu eksportu;
- wysokości minimalnych stawek VAT (15%) i zalecanych maksymalnych (25%) oraz możliwości zastosowania tzw. stawek zredukowanych;
- ustalenia wykazu wyrobów akcyzowych i zakresu zwolnień od akcyzy,
- ustalenia minimalnych stawek akcyzowych na produkty tytoniowe, napoje alkoholowe i oleje mineralne;
- zasady opodatkowania akcyzą wyłącznie w kraju pochodzenia towaru².

² B. Brzeziński, J. Głuchowski, C. Kosikowski, *Harmonizacja prawa podatkowego Unii Europejskiej i Polski*, Warszawa 1998, s. 81, 147.

Należy jednak podkreślić, że w krajach „15” istnieją liczne wyjątki od zalecanych rozwiązań i Komisja Europejska jest tu bardziej tolerancyjna, aniżeli w przypadku krajów kandydujących, np. w Wielkiej Brytanii i Irlandii nadal obowiązuje zerowa stawka VAT na większość produktów spożywczych i leków, co jest całkowicie sprzeczne z unijnymi zasadami, a w Niemczech obowiązuje 7% stawka podatku VAT na materiały budowlane

W przypadku podatków bezpośrednich kraje stosują całkowicie odrębne rozwiązania. Różnią się one zarówno w zakresie sposobu naliczania tych podatków, wysokości stawek, systemów ulg i zwolnień oraz ośrodka władzy, którymi dysponują. Wszystkie kraje UE stosują progresywne opodatkowanie dochodów osobistych (PIT) i z reguły liniowe opodatkowanie dochodów osób prawnych (CIT).

System finansów publicznych jest silnie związany z koncepcją roli państwa w gospodarce. Poszczególne elementy tego systemu są wzajemnie uzależnione od siebie oraz od sytuacji społeczno-gospodarczej państwa. Dlatego dominuje pogląd, że ewentualne zmiany należy przeprowadzać kompleksowo, z uwzględnieniem ich wpływu na funkcjonowanie państwa i poszczególne jego elementy.

Podstawą do prezentacji różnych stanowisk na temat reformy finansów publicznych są artykuły publikowane w ostatnich kilku miesiącach, m.in. na łamach „Rzeczpospolitej”, „Gazety Wyborczej”, „Polityki”, „Wprost” oraz wypowiedzi naukowców i polityków w tej sprawie w ekonomicznych programach telewizyjnych i radiowych.

Obserwując dyskusję na temat stanu i reformy finansów publicznych w Polsce, stwierdzić można generalnie, że większość wypowiadających się przedstawicieli świata nauki, polityki a zwłaszcza biznesu opowiada się za obniżeniem podatków oraz uproszczeniem i stabilizacją systemu podatkowego. Dałoby to gospodarce impuls rozwojowy, ograniczyłoby tzw. szarą strefę i uczyniłoby nasz kraj bardziej atrakcyjny dla zagranicznych inwestorów a polskie firmy konkurencyjne wobec podmiotów gospodarczych z innych krajów UE.

Postulat ten dotyczy zwłaszcza podatków dochodowych (PIT i CIT). Proponuje się w tej dziedzinie:

- obniżenie podatków dochodowych od osób fizycznych (PIT) i prawnych (CIT)³;
- spłaszczenie progresji podatkowej w przypadku PIT, przede wszystkim przez obniżenie stawki najwyższej oraz ewentualne wprowadzenie stawki zerowej dla osób zarabiających na poziomie minimum socjalnego⁴;
- wprowadzenie liniowego podatku dochodowego od osób fizycznych przy jednoczesnym zniesieniu wszystkich ulg i zwolnień podatkowych;
- wprowadzenie jednolitego liniowego podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych (likwidacja podziału na PIT i CIT)⁵;

³ Np. E. Olczyk, *System podatkowy powinien być prostszy*, „Rzeczpospolita” z 23.12.2002.

⁴ H. Binczak, *Potrzebna reforma*, „Rzeczpospolita” z 21.01.2003.

⁵ G. J. Leśniak, *Potrzeba większego zaufania*, „Rzeczpospolita” z 18.12.2002.

- rezygnację z podatku dochodowego od osób prawnych i zastąpienie go większymi wpływami z podwyższonych stawek podatków pośrednich, lub niewielkim podatkiem obciążającym przychody a nie dochody⁶;
- rezygnację z podatków dochodowych i w to miejsce większe obciążenia fiskalne konsumpcji i posiadanego majątku⁷;
- obniżenie i jednocześnie ujednoczenie stawki VAT dla wszystkich produktów⁸.

Wysokie stawki podatków dochodowych i duża progresja oraz istnienie wielu ulg i zwolnień, zdaniem autorów wymienionych koncepcji, działa antymotywuacyjnie na poziom aktywności gospodarczej, stwarza warunki sprzyjające korupcji i tworzeniu szarej strefy oraz czyni cały system podatkowy niezrozumiały dla obywateli i kosztowny dla państwa. Niski podatek liniowy spowodowałby ożywienie działalności gospodarczej i napływ kapitału zagranicznego, zwiększyłby ściągalność podatków oraz obniżyłby koszty funkcjonowania aparatu skarbowego a także przedsiębiorstw. Zwolennicy całkowitej likwidacji podatku dochodowego od osób prawnych podkreślają jego niewielki wpływ na stan finansów publicznych (1,8% PKB) oraz niską skuteczność i wysokie koszty jego ściągania⁹. Z kolei propozycja opodatkowania przychodu a nie dochodu związana jest z chęcią uwolnienia podatników od problemów i kosztów związanych z kalkulacją nakładów oraz ukrócenie szarej strefy w tym zakresie, np. sztuczne zawyżanie kosztów.

Jeszcze dalej idą autorzy pomysłu o całkowitej rezygnacji z podatków dochodowych, co uczyniłoby nasz kraj atrakcyjnym dla inwestorów rajem podatkowym. Uważają oni, że o rzeczywistym poziomie zamożności świadczą nie uzyskiwane w danym okresie dochody, ale poziom konsumpcji i stan majątkowy podatnika – stąd ich propozycja o zwiększeniu obciążeń podatkowych w odniesieniu do konsumpcji i posiadanego majątku. Ponadto podatki pośrednie dają się łatwiej wyegzekwować i trudniej uniknąć ich płacenia.

Większe obciążenie fiskalne posiadanego majątku, m.in. wprowadzenie podatku katastralnego uważane jest jako sposób na tych, którzy rzekomo niewiele zarabiają a dużo mają. Spowodowałoby to również bardziej racjonalne wykorzystanie własnego majątku – np. szybsze zagospodarowanie posiadanej ziemi czy nieruchomości tak, aby zarabiała one na siebie¹⁰.

Argumenty przemawiające za rezygnacją ze wszystkich podatków dochodowych i zastąpieniem ich podwyższonymi podatkami od konsumpcji to:

- maksymalne uproszczenie systemu podatkowego,

⁶ R. Gwiazdowski, *Czy podatki mogą być sprawiedliwe i proste*, „Rzeczpospolita” z 25.11.2002; P. Blajer, *Ma być taki jakby go nie było*, „Rzeczpospolita” z 27.12.2002.

⁷ D. Teresiński, *Płacić tylko przy zakupach*, „Rzeczpospolita” z 9.01.2003; W. Kruk, *Dochodowe do lamusa*, „Rzeczpospolita” z 20.01.2003.

⁸ R. Gwiazdowski, op.cit.; P. Blajer, op.cit.

⁹ P. Blajer, op.cit.

¹⁰ D. Kruk, op.cit.

- brak demotywuującego wpływu na skłonność do pracy, inwestowania, oszczędzania;
- zwiększenie konkurencyjności polskich firm i polskiej gospodarki;
- obniżenie kosztów funkcjonowania firm – dział księgowości, prawny;
- nieuchronność i niski koszt poboru;
- poprawa stanu bilansu płatniczego – zachęta do produkcji w kraju, lecz do sprzedaży za granicą.

W obecnej sytuacji znaczną część aktywności przedsiębiorców absorbują starania obniżenia obciążeń podatkowych i omięcia coraz bardziej szczegółowych i trudnych do zrozumienia przepisów podatkowych (np. przenoszenie obowiązku podatkowego za granicę, podział firmy na mniejsze podmioty, sztuczne upadłości, korzystna dla firmy kalkulacja kosztów, poszukiwanie luk w przepisach). Większa różnorodność podatków prowadzi do wyższych kosztów ich pozyskiwania przez państwo oraz do wzrostu wydatków podatników związanych z prowadzeniem dokumentacji podatkowej.

Przeciwnicy podwyższania stawek podatków pośrednich argumentują natomiast swoje stanowisko tym, że obciążenia te mają charakter degresywny, tzn. w największym stopniu obciążają dochody osób najbiedniejszych, które nie mogą sobie pozwolić na oszczędności i konsumują cały swój dochód. Tak więc koszty takiej reformy podatkowej ponieśliby głównie ludzie mniej zamożni.

Rzecznicy redukcji stawek akcyzy oraz obniżenia i upowszechnienia jednolitej stawki VAT twierdzą też, że wysokie podatki pośrednie przyczyniają się do wzrostu liczby upadłości firm, rozszerzenia szarej strefy i obrotu nie rejestrowanego, a więc w efekcie do zmniejszania dochodów budżetu¹¹.

Do mniej popularnych należą poglądy mówiące o tym, że należy zachować, a nawet podnieść stawki podatku dochodowego, utrzymać progresję w przypadku PIT i rozbudować system ulg i zwolnień podatkowych. Zwolennicy takiego stanowiska uważają, że wielkość obciążeń fiskalnych należy rozpatrywać w powiązaniu z wydatkami z budżetu państwa. Wydatków tych natomiast nie można zredukować nie wywołując negatywnych konsekwencji społeczno-politycznych. Twierdzą oni, że rekompensowanie zmniejszonych wpływów z podatków dochodowych, większymi obciążeniami podatkowymi konsumpcji jest szkodliwe dla gospodarki, bowiem:

- prowadzi do niekorzystnej alokacji produkcji w kierunku dóbr o niższej cenowej elastyczności popytu (np. używki, tzw. artykuły luksusowe);
- obniża popyt rynkowy;
- podsyca inflację;
- wywołuje presję na wzrost wynagrodzeń;
- powoduje ograniczenie konsumpcji i zmniejsza możliwość tworzenia oszczędności przez ludzi biednych, bowiem podatki pośrednie mają charakter degresywny;

¹¹ M. Zieliński, *Kołodko w kieszeni*, „Wprost” z 26.01.2003.

- może być przyczyną trudności finansowych przedsiębiorstw z powodu opóźnień przepływu gotówki od kontrahenta do płatnika¹².

Według zwolenników tego stanowiska progresywne podatki są korzystne bowiem:

- rekompensują degresywny charakter podatków pośrednich;
- zwiększają globalny popyt, bowiem w miarę wzrostu dochodów maleje krańcowa skłonność do konsumpcji;
- użyteczność jednostki dochodu wraz z jego wzrostem maleje silniej niż wzrasta suma tego dochodu, co łagodzi odczuwanie zwiększonego ciężaru podatkowego przez podatników o wyższych dochodach¹³;
- niższe podatki dla mniej zamożnych zmniejszają obciążenie dochodów biednych i tym samym redukują koszty pracy.

Zdaniem J. Żyżyńskiego, korzystne dla gospodarki są ulgi i zwolnienia podatkowe, które są bardziej efektywne przy wysokich podatkach, ponieważ podmioty chcąc uciec od dużych obciążeń fiskalnych, decydują się na zachowania ekonomiczne korzystne dla ogółu¹⁴. Autor jako przykład podaje USA z lat pięćdziesiątych i sześćdziesiątych, kiedy to najwyższa stopa podatku sięgała 70–90%, a efektywna stawka podatku dla większości nie przekraczała 30%, bowiem podatnicy, zachęceni ulgami, inwestowali swoje dochody i gospodarka rozwijała się dynamicznie. Przy niskich podatkach dochodowych i braku ulg większość przedsiębiorców ucieka w luksusową konsumpcję a nie w inwestycje. Obecnie w USA nawet CIT ma charakter progresywny (on 15 do 40%) w zależności od wielkości firmy. Kraje wysoko rozwinięte nie rezygnują z progresji podatkowej w przypadku PIT. Zwolennicy wysokich podatków na poparcie swojego stanowiska podają też przykład Polski, gdzie obniżenie podatku CIT nie przyniosło żadnych pozytywnych skutków inwestycyjnych – stawkę zmniejszono i jednocześnie spadły inwestycje. Bardziej skuteczne wydaje się więc utrzymanie wyższej stawki z ulgą inwestycyjną, która jest instrumentem skłaniającym inwestorów do inwestowania.

Mniej konkretnych propozycji w prezentowanej dyskusji pada w odniesieniu do wydatków budżetowych ze względu na napięty stan finansów publicznych w Polsce i rosnący deficyt budżetowy. Realne możliwości zaoszczędzenia na wydatkach budżetowych są niewielkie.

Pośród pomysłów dotyczących ograniczenia wydatków budżetowych wymienić można:

- obniżenie obciążeń pracy składką ubezpieczeniową przez zniesienie przymusu ubezpieczeniowego w II filarze¹⁵;
- reforma KRUS i objęcie rolników opodatkowaniem na ogólnych zasadach¹⁶;

¹² J. Żyżyński, *Ekonomiczne realia*, „Rzeczpospolita” z 9.01.2003.

¹³ W. Ziółkowska, *Finanse publiczne*, Poznań 2002, s. 98.

¹⁴ J. Żyżyński, op.cit.

¹⁵ R. Gwiazdowski, op.cit.

¹⁶ H. Binczak, op.cit.

- likwidacja ulg i zwolnień podatkowych;
- obniżenie subwencji dla nierentownych przedsiębiorstw;
- ograniczenie wydatków socjalnych, które stanowią obecnie około 40% wydatków budżetowych, przez zaostrzenie kryterium dochodowego lub uzupełnienie tego kryterium majątkowym przy przyznawaniu pomocy socjalnej;
- zmniejszenie kosztów administracji państwowej oraz ograniczenie liczby agencji rządowych i funduszy parabudżetowych;
- dostosowanie mechanizmu indeksacji świadczeń (emerytury, płace sfery budżetowej, zasiłki) do możliwości budżetowych.

W Polsce próby reformy finansów publicznych sprowadzają się jak na razie do wprowadzania doraźnych rozwiązań i rozpaczliwego poszukiwania dodatkowych źródeł dochodów. Przykładem z 2002 r. mogą być posunięcia rządu polskiego zmierzające do ukrytego zwiększenia efektywnych obciążeń fiskalnych przez:

- zamrożenie (drugi rok z kolei) progów podatkowych;
- likwidację większości ulg i odpisów;
- podniesienie składki na ubezpieczenia zdrowotne i niemożność jej całkowitego odpisania od podatku dochodowego;
- wprowadzenie podatku od dochodów odsetkowych;
- podniesienie podatków pośrednich (np. akcyzy na wyroby tytoniowe i paliwa, wprowadzenie akcyzy na energię elektryczną).

Przeciętnie obciążało to każdego z ponad 23 mln polskich podatników rocznie o 700 zł więcej.

Radykalna reforma finansów publicznych w Polsce wydaje się niezwykle trudna w obecnych warunkach z powodu:

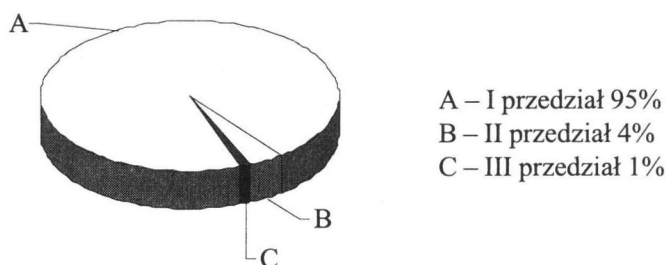
- dużego zadłużenia krajowego i zagranicznego;
- deficytu systemu ubezpieczeń społecznych;
- zubożenia społeczeństwa.

Polska znajduje się w tej chwili w błędnym kole, bowiem niska stopa wzrostu gospodarczego powoduje zmniejszenie dochodów z podatków, a jednocześnie zwiększa zapotrzebowanie na wydatki socjalne i presję na rosnącą redystrybucję budżetową. Rozwarstwienie dochodowe w Polsce obrazują przedstawione wykresy. W 2000 r. podatnicy obciążeni stawką podatkową 19% stanowili 95% płacących podatki a ich udział w PIT wynosił 52%, natomiast podatnicy płacący 40 procentowy podatek to tylko 1% ogółu podatników, lecz ich udział w PIT wynosi aż 32%.

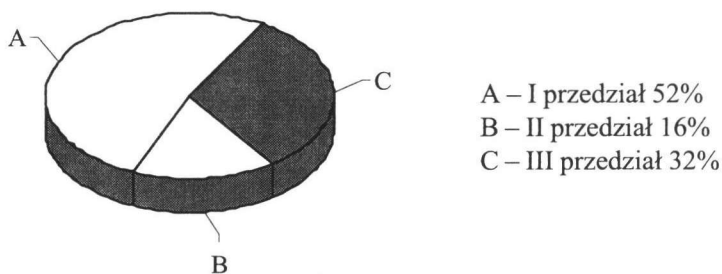
Pod koniec lutego 2003 r. rząd zaproponował scenariusz „stabilizacji i rozwoju”, który stanowi próbę dość zasadniczej reformy finansów publicznych. Zawiera on m.in. propozycje:

- wprowadzenia dodatkowej niskiej (a nawet w jednym wariantcie zerowej) stawki PIT dla najbiedniejszych;
- likwidacji części agencji rządowych, funduszy parabudżetowych oraz tzw. środków specjalnych;

Rys. 1. Struktura podatków według uzyskanego dochodu w 2000 r.



Rys. 2. Struktura podatku należnego za 2000 r. według przedziałów podatkowych



Źródło: Informacja Ministerstwa Finansów dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych opodatkowanych na ogólnych zasadach za 2000 r., Warszawa 2001.

- reformy ZOZ (np. możliwość ich upadłości, wprowadzenie płatnych świadczeń, określenie standardów usług opłacanych z publicznych środków oraz cen tych usług);
- przekazania całości dochodów z PIT i CIT do jednostek samorządu terytorialnego przy jednoczesnym ograniczeniu korupcjogennych dotacji celowych;
- uelastycznienia wydatków przez zniesienie automatycznej indeksacji świadczeń;
- reformy i uszczelnienia KRUS, m.in. poprzez zwiększenie w niej udziału płatności rolników (obecnie budżet państwa pokrywa 90% wydatków na ubezpieczenia rolnicze) oraz przeniesienia rolników gospodarujących na ponad 50 ha do ZUS;
- obniżenia CIT do 24% z możliwością dodatkowego jego zmniejszenia przez wojewódzkie władze samorządowe;
- likwidacji ulg i odpisów podatkowych, w tym ulgi remontowej i budowlanej i dotyczącej wspólnego opodatkowania małżonków;
- ujednoczenia podatku od inwestycji kapitałowych (od odsetek, dywidendy, dochodów z giełdy);

- wprowadzenia w 2006 r. podatku katastralnego;
- zniesienia kwoty wolnej od podatku¹⁷.

Przedstawione propozycje poddane zostaną publicznej dyskusji i trafią do parlamentu. Wiele z nich jest mało popularnych zarówno dla korzystających ze świadczeń społecznych, osób średnio zamożnych, dla rolników, sfery budżetowej, jak i dla ludzi bogatych. Stanowią dość radykalny program naprawy i uporządkowania finansów państwa w warunkach trudnej sytuacji gospodarczej.

Nowe wyzwania dla polskiego budżetu stanowi przyszłe członkostwo w UE, bowiem związane jest ono z koniecznością sfinansowania dodatkowych ogromnych wydatków, m.in. składki członkowskiej – około 10 mld zł, przekazania dochodów z ceł – około 3 mld zł, współfinansowanie projektów realizowanych z unijnych funduszy strukturalnych i spójności – około 3 mld zł, na zwiększony aparat administracyjny obsługujący kontakty z UE – około 1 mld zł, na uzupełnienie unijnych dopłat bezpośrednich dla rolników – 1,5 mld zł, na składkę do Europejskiego Banku Inwestycyjnego – 425 mln zł, na wpłatę do Europejskiego Banku Centralnego – 1,2 mld zł¹⁸. Inne źródła zwiększonych obciążeń budżetowych to:

- koszty dostosowania prawnego i instytucjonalnego polskiej gospodarki, w tym m.in. podmiotów gospodarczych, rynku rolnego, do wymogów unijnych;
- koszty będące konsekwencją wzrostu presji konkurencyjności na krajowe podmioty gospodarcze, np. groźba upadłości mniej konkurencyjnych polskich firm i gospodarstw rolnych;
- mniejsze wpływy budżetowe z powodu wzrostu kosztów produkcji;
- konieczność zwiększenia wydatków budżetowych z powodu wzrostu bezrobocia.

Większość wymienionych obciążeń dla polskich finansów publicznych trudno wiarygodnie oszacować. Podkreślić należy, że dotyczą one przede wszystkim początkowego okresu członkostwa.

Korzyści z przystąpienia Polski do struktur unijnych, które znajdują odbicie w stanie budżetu państwa to:

- korzystna dla krajowych producentów oraz kapitału zagranicznego stabilizacja przepisów prawa;
- przyspieszenie zmian strukturalnych zmierzających do unowocześnienia i większej konkurencyjności gospodarki;
- korzyści skali związane z rozszerzeniem rynków zbytu;
- stymulowanie postępu technologicznego i większej efektywności gospodarowania (w dłuższym okresie czasu obniżenie kosztów produkcji, rozwój nowoczesnych gałęzi produkcji, lepsza jakość produkcji);

¹⁷ „Gazeta Wyborcza” z 1–2.03.2003, s. 1–4.

¹⁸ E. Polak, *Wpływ członkostwa w UE na stan finansów publicznych w Polsce*, [w:] Podnik a podnikani, Ostrava 2002, s. 251–260.

- konieczność obniżenia stóp procentowych oddziaływujące stymulująco na gospodarkę w efekcie przyjęcia warunków konwergencji z Maastricht;
- dyscyplina w zakresie wysokości deficytu budżetowego i długu publicznego;
- korzystne warunki dla rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw w UE, sprzyjające pobudzaniu przedsiębiorczości;
- pomoc finansowa dla gospodarki w ramach funduszy przedakcesyjnych (PHARE, SAPARD, ISPA);
- pomoc dla polskiej gospodarki z tytułu należnego udziału w funduszach strukturalnych i spójności (około 4 mld euro w 2004 r.). Pomoc ta ma jednak charakter fakultatywny;
- bezpośrednia pomoc dla rolnictwa – dopłaty bezpośrednie – około 3,6 mld euro, dopłaty do eksportu, fundusze na restrukturyzację produkcji – około 800 mln euro rocznie;
- wpłata kompensacyjna z UE w pierwszym okresie członkostwa – 1,7 mld zł;
- wpłata z UE na uszczelnienie wschodniej granicy – 1,4 mld zł.

Przewiduje się, że w pierwszych latach faktyczna dostępność środków unijnych będzie niewielka, w związku z tym deficyt budżetowy może wzrosnąć nawet o 14 mld zł¹⁹. Wzrasta więc groźba utraty płynności sektora finansów publicznych w początkowym okresie członkostwa. Korzyści dla budżetu państwa zaczną prawdopodobnie przeważać nad kosztami dopiero po co najmniej kilku latach przynależności do struktur europejskich. Stąd pojawia się coraz bardziej nagląca potrzeba zreformowania tego sektora.

Przedstawiono różne koncepcje tej reformy. Jednak analiza teoretyczna nie jest w stanie przewidzieć wszystkich skutków proponowanych zmian, bowiem każda z nich może pociągnąć za sobą zarówno pozytywne jak i negatywne konsekwencje. Tak więc najbliższe lata prawdopodobnie będą nadal okresem „zaciskania pasa”. Istnieje niebezpieczeństwo, iż planowana reforma polityki fiskalno-budżetowej może zostać sprowadzona jedynie do niewielkiej jej korekty z powodu ograniczeń wynikających z niekorzystnego stanu budżetu państwa oraz odmiennych interesów poszczególnych sił politycznych i grup nacisku.

¹⁹ P. Jabłoński, *Reforma finansów ciągle niezbędna*, „Rzeczpospolita” z 16.12.2002.