

POLITYKA FISKALNA I PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ: PROBLEMY REGIONÓW ROSJI¹

Dagmara Masłowa²

Streszczenie

Celem artykułu jest przedstawienie autorskiej koncepcji oceny wpływu polityki fiskalnej Rosji na warunki i skuteczność przedsiębiorczości w różnych regionach kraju. Metoda oceny oparta jest na uściśleniu i detalizowaniu elementów regionalnego produktu krajowego brutto (RPKB), które charakteryzują warunki prowadzenia i skuteczności przedsiębiorczości. Analiza korelacji a regresji związku wzajemnego niektórych elementów RPKB (finansowy wynik i szara strefa) z narzędziami fiskalnej polityki (presja podatkowa i transfery federalne) pokazuje, że w większości przypadków działająca polityka fiskalna wpływa negatywnie na skuteczność przedsiębiorczości w regionach Rosji.

Słowa kluczowe: przedsiębiorczość, presja podatkowa, transfer federalny.

Klasyfikacja JEL: E62, H21, H71.

1. Wstęp

Polityka fiskalna jest potężnym komponentem państwowej polityki ekonomicznej. Istnieje ogólne rozumienie tego, że usuwanie podatków wyznacza produkcyjne oraz inwestycyjne decyzje agentów ekonomicznych. Jednak, różnorodność wpływu innych czynników czyni ciężkim wyodrębnianie i ocenę wpływu właśnie tych fiskalnych narzędzi na przedsiębiorczą aktywność.

Koncepcja autorska polega na następnym. Aby realizować politykę fiskalną, niezbędna jest umiejętność diagnozowania bieżącej sytuacji w gospodarce regio-

¹ Autor wyraża głęboką wdzięczność mgr Justynie Pilak za pomoc w przygotowaniu artykułu w języku polskim.

² Państwowy Uniwersytet w Piatigorsku, Szkoła Wyższa Zarządzania, Katedra Ekonomii, Zarządzania i Finansów, Kraj Stawropolski, Rosja / Pyatigorsk State University, Graduate School of Management, Department of Economics, Management and Finance, e-mail: dmaslowa@mail.ru.

nu. Trzeba zrozumieć, w jaki sposób, pozytywnie lub negatywnie wpływa polityka fiskalna na rozwój przedsiębiorczości. Cechą tego wpływu może służyć istnienie powiązań i współzależności między wskaźnikami ekonomicznymi i narzędziami polityki fiskalnej.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie autorskiej metodyki ujawnienia wpływu polityki fiskalnej Rosji na rozwój gospodarki obszarów kraju, bardzo różniących się między sobą. Metodyka badania polega na detalizowaniu i ocenie elementów struktury RPKB, które wyznaczają instytucjonalne warunki i efektywność przedsiębiorczości. Kryterium efektywności przedsiębiorczości na poziomie pojedynczego przedsiębiorstwa jest zysk biznesu, a na poziomie regionu – ogólny wynik finansowy. Jakość instytucjonalnych warunków przedsiębiorczości można ocenić, rozpatrując wielkość szarej strefy gospodarki.

Badanie struktury RPKB i ocena relacji pierwotnych dochodów podmiotów gospodarczych a polityki fiskalnej państwa, pozwalają uzasadnić opinię na temat wpływu ostatniej na aktywność przedsiębiorczą.

Gospodarka poszczególnych regionów Rosji jest w tym aspekcie ciekawym przedmiotem badania. Zadaniem polityki fiskalnej jest stworzenie warunków wzrostu gospodarczego na podstawie kształtowania jednolitego obszaru ekonomicznego i wyrównywania różnic regionalnych. W bieżącym stuleciu rząd federalny drastycznie zaostrzył regulacje wszystkich stron życia społeczeństwa, nadmiernie wzrosła rola Państwa. Wystarczy powiedzieć, że w ciągu ostatniej dekady udział państwa w gospodarce wzrósł z 35% do 75%³, a przez budżet rządu dokonuje się podziału więcej niż połowy PKB.

Mimo tego w ciągu całego okresu mamy do czynienia ze zróżnicowaniem regionów według wskaźników społeczno-ekonomicznych (Leksin, Szwiecow, 2012). Wskaźnik jednostkowy RPKB w narodowych republikach Kaukazu Północnego jest do 10 razy niższy, niż w Moskwie, przy czym taka sytuacja ma miejsce w ciągu ostatnich 10 lat, przy zdawałoby się, dosyć aktywnej wyrównującej polityce państwa.

Obiektem badania jest gospodarka 26 regionów Rosji, rozmieszczonych w ramach Centralnego (Centrum), Południowego (Południe) i Północno-kaukaskiego (Kaukaz) okręgu federalnego. Zaprezentowano praktycznie całe spektrum regionów, z wyjątkiem terytoriów, na których wydobywa się ropę naftową i gaz. Wśród badanych regionów są dość dobrze rozwinięte przemysłowo (Moskwa i Lipeck), regiony rolnicze (Krasnodar i Stawropol), regiony stagnacji gospodarczej (Centrum) oraz biedne regiony Kaukazu Północnego. Innymi słowy są te regiony, które dają praktycznie pełny obraz gospodarki kraju, z wyjątkiem regionów, gdzie wydobywa się ropę naftową i gaz ziemny. Wybór obiektu badania i znaczna wielkość analizowanych danych stanowi podstawę do uzyskania reprezentatywnych wyników.

³ Dane Federalnej Służby Antymonopolowej. URL: <http://www.rbc.ru/economics/fac>. (29.09.2016).

2. Strukturalne charakterystyki RPKB i ocena warunków przedsiębiorczości

Celem działalności ekonomicznej jest stworzenie różnych dóbr zabezpieczających rozwój społeczeństwa i warunki życia jego członków. Ludzie jednocześnie należące do nich produkcyjne zasoby, tworzą produkt i rozdzielają go odpowiednio do zasad, leżących u podstaw społeczeństwa. Współczesna teoria ekonomii uważa za optymalny podział stworzonego produktu proporcjonalnie według wkładu właścicieli głównych zasobów produkcyjnych: pracy i kapitału⁴. Na pewnym etapie rozwoju społeczeństwa do kręgu głównych ekonomicznych aktorów – wynajętych pracowników i przedsiębiorców (właściciele kapitału oraz organizatorów produkcji) wstępuje aktor „państwo” – całokształt instytucji, co zabezpiecza warunki produkcji i prawa własności. Transakcyjne straty producentów, których kosztem finansuje się działalność organów państwowych (podatki), są częścią stworzonego produktu. W ten sposób stworzony przez gospodarkę produkt rozdziela się między trzech aktorów: wynajętych pracowników (dochód pracy), biznes (dochód przedsiębiorcy) i państwo (podatki).

Podstawowym miernikiem efektów ekonomii kraju jest produkt krajowy brutto (PKB), który przedstawia się w systemie rachunków narodowych jako całokształt pierwotnych dochodów: płacy zarobkowej, brutto dochodu biznesu i czystych pośrednich podatków. Na poziomie regionu ogólnym miernikiem działalności ekonomicznej jest Regionalny Produkt Krajowy Brutto (RPKB), równy wartości dodanej, kreowanej przez ekonomicznych rezydentów regionu. Obliczalny w cenach bazowych (bez pośrednich podatków), RPKB również może być rozłożony na składowe, które oceniają dochody pracy oraz kapitału⁵.

Niestety, statystyka rosyjska nie wyznacza RPKB obszarów w metodzie dochodowej. Co więcej, zwykła metoda dochodowa nie jest dostateczna dla charakterystyki ekonomicznej efektywności regionu i warunków przedsiębiorczości.

Z tego powodu strukturę RPKB po pierwotnych dochodach przedstawiono dokładniej (rys. 1). Efektywność przedsiębiorczości wyznaczono za wskaźnikiem „wynik finansowy gospodarki”, co oznacza sumę dochodów i strat biznesu regionu. Warunki przedsiębiorczości oceniono za wskaźnikiem „szarej strefy gospodarki”, czyli nierejestrowanej działalności gospodarczej, która jest tym większa, im bardziej skomplikowane są warunki prowadzenia legalnego biznesu.

⁴ W tym badaniu autor zrezygnował z tradycyjnego wydzielenia zasobu „ziemia”, ponieważ rolna własność jest tylko formą istnienia kapitału (kapitał rolny).

⁵ Trzeba przypomnieć, że RPKB w głównych cenach nie ujmuje podatków pośrednich, a proste podatki wypłacane są z dochodu pracy i kapitału.

Zwyczajna metoda dochodowa				
Ogólny dochód pracy			Ogólny dochód kapitału	
Dochód pracowników i dochód państwowych funduszy ubezpieczalnych			Dochód przedsiębiorczości	
Płaca zarobkowa w strefie zarejestrowanej	Składki ubezpieczeniowe, pokrywane przez pracodawców	Płaca zarobkowa w szarej strefie		
Autorska specjalna metoda dochodowa				
Płaca zarobkowa w strefie zarejestrowanej (PZ)	Składki ubezpieczeniowe, pokrywane przez pracodawców (US)	Dochód przedsiębiorczości brutto (DPB)		
		Amortyzacja (Am)	Wynik finansowy (FinW)	Szara strefa gospodarki (SzSt)

Rys. 1. Struktura RPKB brutto, przedstawiona po metodach dochodowych

Źródło: opracowanie własne

W tym celu w składzie RPKB w cenach bazowych przeznaczono:

- dochód wynajętych pracowników w legalnej strefie gospodarki (płaca zarobkowa);
- dochód państwowych funduszy ubezpieczeń społecznych (ubezpieczenia społeczne – składki, pokrywane przez pracodawców⁶);
- dochód przedsiębiorczości brutto, który włącza amortyzację, wynik finansowy oraz dochód w szarej strefie gospodarki.

Tabela 1. Struktura RPKB regionów Rosji w latach 2004 i 2014 (procent)

Region	2004					2014				
	DPB			PZ	US	DPB			PZ	US
	FinW	SzSt	Am			FinW	SzSt	Am		
Lipiecki	52,27	5,57	10,94	25,59	5,63	14,53	22,04	13,98	38,04	11,41
m. Moskwa	28,96	29,71	8,16	27,19	5,98	9,23	26,95	13,29	38,87	11,66
Bilgorodski	22,19	19,75	12,71	37,17	8,18	28,79	18,90	10,24	32,36	9,71
Kurski	12,25	16,93	15,82	45,08	9,92	11,39	8,93	10,98	52,85	15,85
Brianski	11,24	2,68	20,93	53,40	11,75	12,74	16,63	6,17	49,59	14,88

⁶ Zauważmy, że w Rosji pracownicy nie opłacają składek ubezpieczeniowych.

cd. tab. 1

Krasnodarski	10,12	6,78	14,28	54,62	14,20	3,57	14,81	11,88	53,44	16,30
Moskiewski	9,34	22,86	13,36	44,62	9,82	3,27	17,85	11,21	52,05	15,62
Orłowski	8,55	17,54	16,01	47,46	10,44	6,34	11,16	12,39	53,93	16,18
Wolgogradski	7,18	17,67	9,97	51,73	13,45	8,81	9,90	8,38	56,08	16,83
Stawropolski	6,70	20,71	11,00	49,67	11,92	2,74	5,33	8,67	64,05	19,21
Tulski	6,61	10,97	15,93	54,50	11,99	8,11	7,03	10,76	57,00	17,10
Jarosławski	5,19	25,06	16,67	43,51	9,57	-0,57	23,55	12,88	49,34	14,80
Astrachański	5,03	13,08	10,90	58,19	12,80	5,81	8,87	10,15	58,82	16,35
Kałużski	4,78	8,92	18,03	55,96	12,31	-4,85	25,90	12,39	51,20	15,36
Woronieński	3,22	22,26	17,07	47,09	10,36	2,83	32,65	8,80	42,86	12,86
Riazański	3,13	22,20	19,68	45,07	9,92	6,29	16,65	14,11	48,42	14,53
Rostow nad Donem	2,63	13,30	11,92	57,27	14,89	5,11	7,56	8,36	60,75	18,22
Smoleński	1,91	12,59	22,90	51,31	11,29	-0,33	12,96	15,95	54,94	16,48
Władzimierski	1,89	14,65	16,97	54,50	11,99	5,78	8,11	11,37	57,49	17,25
Twierski	1,78	23,28	18,67	46,12	10,15	-3,57	18,28	15,58	53,62	16,09
Dagestan	1,42	40,55	12,31	36,87	8,85	-1,50	31,79	8,86	46,81	14,04
Kostromski	1,33	10,78	28,31	48,84	10,74	4,47	13,89	14,94	51,31	15,39
Iwanowski	1,27	23,72	14,27	49,79	10,95	-1,08	8,27	13,58	61,00	18,23
Tambowski	1,24	27,56	18,50	43,20	9,50	5,52	22,85	12,67	45,35	13,61
Resp. Południowe	0,26	7,07	6,95	70,94	14,78	-1,10	4,60	4,79	70,55	21,16
Resp. Kaukazu	-4,65	32,28	13,16	47,75	11,46	-3,10	16,17	8,22	60,55	18,17

Źródło: opracowanie własne według danych: Regiony Rosji. Społeczno-ekonomiczne wskaźniki. 2015. Stat.sb. / Rosstat. Moskwa. 2015. 1266 s., Regiony Rosji. Społeczno-ekonomiczne wskaźniki. 2010. Stat.sb. / Rosstat. Moskwa. 2010. 996 s.

Element RPKB „płaca zarobkowa” (PZ) jest obliczony jak twór średniej rocznej płacy zarobkowej w regionie i liczby pracowników w gospodarce regionu. Element RPKB „ubezpieczenia społeczne,” (US) jest obliczony jako stawki spłat i płacy zarobkowej. Element RPKB „dochód przedsiębiorczości brutto” (DPB) jest obliczony jak różnica między wskaźnikiem RPKB i sumą płacy zarobkowej i społecznych spłat pracodawców. Element RPKB „wynik finansowy” (FinW) jest prezentowany przez państwową służbę statystyczną.

Element RPKB „amortyzacja” (Am) jest obliczony liniową metodą na podstawie danych bilansowych o koszcie środków trwałych, ich strukturze i okresie eksploatacji stosunkowo najbardziej dużych grup obiektów (nieruchomości, maszyn, urządzeń i transportu).

Porównanie wszystkich legalnych elementów RPKB z jego wielkością daje ocenę szarej strefy gospodarki. Element RPKB „szara strefa gospodarki” (SzSt) jest obliczany jako różnica między wskaźnikiem „dochód przedsiębiorczości brutto”, a „wynikiem finansowym” i „amortyzacją”.

Wyniki rozliczeń, które zaprezentowano w tabeli 1, pozwalają ocenić przemianę struktury RPKB za poprzednią dekadę. Regiony są przedstawione w miarę obniżenia ekonomicznej efektywności (czyli części FinW w RPKB) w początkowych warunkach 2004 roku od nietypowo wysokiego wskaźnika obszaru Lipieckiego do negatywnych wielkości w narodowych republikach Południa Rosji i Kaukazu Północnego⁷.

Wśród 26 gospodarek realny wzrost efektywności odznacza się tylko w sześciu regionach. Z wyjątkiem obwodu Białgorodskiego, zysk wzrósł z 22,19% do 28,79% RPKB, przyrost pokazały słabe gospodarki obwodów Riazańskiego, Władymirskiego, Kostromskiego. Ich FinW jest nie większy, niż 4,5–6,3% RPKB. Cztery regiony – Briński, Wołgogradski, Astrachański i Tułski praktycznie zachowały efektywność (przemiany nie przekraczają 1,5% RPKB). Jednak duża część regionów obniżyła swoją efektywność gospodarczą. W 2004 roku tylko republiki ludowe Kaukazu Północnego (bez Dagestanu), miały negatywny finansowy wynik, a w 2014 roku straty przekroczyły dochody w ośmiu regionach.

Szara strefa gospodarki (wskaźnik, którym oceniamy warunki prowadzenia biznesu) wzmocniła swoje pozycje w 7 regionach z 26 badanych. Największa część w RPKB niezarejestrowanej gospodarki istnieje w Moskwie i Dagestanie, obwodach Woroneżskim, Kałużskim oraz Jarosławskim, gdzie sektor ten przekracza ćwierć RPKB. W ośmiu regionach strefa ta chwieje się w granicach 14–22% RPKB, w innych nie przekracza 4–10% RPKB. Przy czym nie zawsze istnieje negatywny związek między wynikiem finansowym a szarą strefą, innymi słowy, zmniejszenie szarej strefy nie zawsze prowadzi do wzrostu efektywności produkcji, czyli nie zawsze zasoby z nielegalnego sektora przeciekają do sektora legalnego.

Tam, gdzie utrwała się jednoczesny spadek udziału szarej strefy w gospodarce i wyniku finansowego, zasoby naprawdę wycofują się z obrotu produkcyjnego (obszary Kurski i Moskiewski, republiki narodowe). Dla obwodów Krasnodarskiego i Kałużskiego jest zauważalny wskazany związek – spadek efektywności przeprowadza wzrost szarej strefy gospodarki – zasoby produkcyjne przeprowadzają się z legalnego sektora do nielegalnego. W składzie RPKB większości regionów istnieje duża część płacy zarobkowej (50–70%) oraz ubezpieczeń społecznych. Nadmiernie

⁷ Rozmiar gospodarek republik jest mały i praktycznie równy gospodarce dużych miast, dlatego odpowiednie wskaźniki są agregowane i tworzą jeden wskaźnik.

wysoka część kosztów pracy doprowadza do małego dochodu przedsiębiorczości brutto i powoduje niewielki wynik finansowy. Analiza struktury RPKB pokazuje istotne obniżenie efektywności przedsiębiorczości i pewny wzrost szarej strefy gospodarki.

Podwyższenie i bez tego wysokiej roli płacy zarobkowej i ubezpieczeń społecznych uwarunkowano do pewnego stopnia wzrostem znaczenia państwowych i „około” państwowych struktur (państwowych korporacji) w gospodarce kraju. Nacisk monopolistycznych państwowych struktur wzmacnia proces wypierania prywatnego biznesu z legalnego sektora gospodarki.

Następnym krokiem jest badanie, w jakim stopniu te tendencje mogą być uwarunkowane polityką fiskalną państwa.

3. Polityka fiskalna

Polityka fiskalna państwa jest całokształtem rozmaitych środków kierowania gospodarką na podstawie podziału źródeł finansowych przez budżet państwa. Opodatkowanie, które formuje bazę polityki fiskalnej, jest usuwaniem części wartości dodanej, wyprodukowanej przez podmioty gospodarcze. Rosyjski system podatkowy jest skomplikowanym konglomeratem najbardziej rozpowszechnionych podatków w zaawansowanych krajach, które nie zawsze pomyślnie zostały przeniesione na rosyjski grunt. Różnorodność podatków zabezpiecza wielokrotne obciążenie różnych składników wartości dodanej – pierwotnych dochodów przedsiębiorczości i wynajętych pracowników.

Pierwotne obciążenie wartości dodanej jest źródłem finansowania ubezpieczeń społecznych, a także podatków pośrednich, włączonych do ceny produkcji. Rozdzielona na korzyść pracowników (płaca zarobkowa) i przedsiębiorczości (dochód) część wartości dodanej obciążona jest prostymi podatkami dochodowymi. „Czysty” dochód podatników jest przekazywany na rynek produktów, częściowo zabezpiecza on źródło finansowe pośrednich podatków – w wysoko zmonopolizowanej gospodarce Rosji producent i sprzedawca mają możliwość transpozycji większej części podatków pośrednich na konsumenta.

W państwach federalnych system finansowy jest określony stosunkami między różnymi poziomami władzy: federalnym, regionalnym i lokalnym. Od momentu utworzenia współczesnej FR zauważalny jest proces skupienia głównych źródeł finansowych w rękach centrum federalnego. Współczesny system podatkowy Rosji – to system unitarnego, a nie federalnego państwa, wszystkie główne podatki są federalne. W ogólnej sumie dochodów podatkowych w ciągu wielu lat federalne podatki przekraczają 75–80%. To daje możliwość władzy centralnej prowadzenia jednolitej polityki podatkowej na całym obszarze kraju, lecz pozbawia regiony instrumentów finansowych.

Różnorodność form podatkowych na różnych etapach obciążenia wartości dodanej przysłania fakt, że finansową dźwignią kierowania ekonomicznym wyborem podatników jest, koniec końcem, poziom ogólnego opodatkowania, czyli część dochodów podatników: gospodarstw domowych i biznesu, które przesuwane są do budżetu państwa. Presja podatkowa (stosunek wycofanych podatków do dochodów) jest wskaźnikiem, który cechuje proces uzgodnienia zainteresowań ekonomicznych podatników i państwa. Presję podatkową gospodarki Rosji stwarzają dwa komponenty:

- podatki, które spłacają się odpowiednio do Kodeksu podatkowego FR,
- ubezpieczenia społeczne – składki pokrywane przez pracodawców.

W analizowanym okresie te dwa rodzaje opodatkowania pokazują przeciwległe tendencje.

Podatkowa polityka bazuje na zasadzie stabilności obciążenia, bowiem praktycznie od 2005 roku podatkowe narzędzia (stawki, rozliczenie podatkowej bazy i ulgi), pozostają niezienne. Jednak presja podatkowa definiowana jako stosunek „formalnych”⁸ podatków do PKB, wyraźnie obniża się. Na początku badanego okresu część wpłaconych do budżetu podatków w PKB kraju (w cenach bazowych) składała 24–28%, w końcu okresu tylko 17–18%. Ten sprzeczny wynik, zdaje się, jest uwarunkowany spadkiem opodatkowanej części PKB w ogólnej wielkości tego ostatniego.

Przeciwnie, ubezpieczenia społeczne, pokrywane przez pracodawców stale się zwiększają, w 2004 roku złożyły się one na 4,5% PKB, w 2014 było to 10% PKB. Ten wynik jest związany z polityką państwa po dokonaniu reformy emerytalnej, która niestety zakończyła się niepowodzeniem. Wysokie stawki składek, pokrywanych przez pracodawców urosły z 22% do 30% płacy zarobkowej.

Dominacja prawa podatkowego federalnego centrum uwarunkowała konieczność ponownego podziału części finansów rządu federalnego na korzyść regionów. Dla wyrównywania sytuacji finansowej stosowane są dwa główne narzędzia:

- część podatków federalnych przekazywana jest bezpośrednio do budżetu regionu,
- przelew do budżetu regionu darmowej pomocy (transferów) budżetu federalnego.

Wpływy z podatków federalnych do budżetów regionów wyznacza się ustawami „O budżecie federalnym”, co tworzy równe warunki dla wszystkich. W ciągu ostatnich lat do budżetów regionów należą proste federalne podatki. Różnica w wielkości wpływów jest określona różnicą w strukturze i objętości baz podatkowych: czym większy dochód gospodarki czy część pensji w RPKB, tym większą część wpływu do budżetu regionu stanowią podatki federalne. Na przykład w 2014 roku w budżecie Kałmykii federalne podatki stanowiły 22% dochodów, a w Moskwie 77%.

Drugim narzędziem podziału finansów w ramach systemu federalnego jest nadanie federalnych transferów budżetom regionalnym, w celu zmiękczenia społeczno-ekonomicznej dyferencjacji regionów. W okresie dużych dochodów bu-

⁸ Podatki, które spłacają się odpowiednio do Kodeksu podatkowego RF.

dżetu federalnego, zabezpieczonego wysokimi światowymi cenami ropy naftowej, wielkość pomocy regionom gwałtownie wzrosła: w 2005 roku transfery składały 14,7% dochodów budżetów regionów, a w 2012 już 23%. Pragnienie zabezpieczenia jednostajności dochodów przy drastycznej różnicy zasobów oraz efektywności gospodarek doprowadziły do odmiennego wyniku: najsłabsze i najbiedniejsze regiony w ciągu ostatnich lat wymagają coraz większych sum pomocy finansowej, bez wzmacniania aktywności przedsiębiorców.

Czynna polityka fiskalna Rosji charakteryzuje się:

- nadmiernie dużymi prawami federalnego centrum;
- niezmiennymi i równymi podatkami, bez względu na specyfikę różnych regionów;
- wysoką i rosnącą presją ubezpieczeń społecznych;
- subiektywnym i nieprzejrzystym podziałem federalnych transferów między regionami;
- brakiem realnych możliwości wpływania przez władze regionalne na politykę fiskalną centrum tak, by w większym stopniu uwzględniała specyfikę regionów.

4. Dynamika narzędzi fiskalnych w latach 2004–2014

Usunięcie środków finansowych (dochodów) gospodarstw domowych oraz przedsiębiorstw wpływa na ich decyzje gospodarcze, określa wybór konsumpcyjny oraz inwestycyjny. Ważne jest, żeby wyznaczyć miarę tego wpływu, wydzielić jego rolę wśród rozmaitych czynników środowiska instytucjonalnego. Opinia, że istnieje związek między objętością podatków i aktywnością ekonomiczną, została graficznie przedstawiona na krzywej Laffera, której punkt przegięcia charakteryzuje optymalny poziom opodatkowania, jest czysto teoretyczna. Problem określenia optymalnych obciążeń podatkowych został wprowadzony w dziełach klasyków, w zeszłym stuleciu dyskusji na ten temat wznowiono na podstawie prac naukowych Alfreda Marshalla (1891) i Jana B. Keynesa (1936).

Optymalna presja podatkowa jest określana przez różnych naukowców, na podstawie ich preferencji politycznych (D.S. North, 1993), w związku z efektywnością gospodarki (J. Gajdar, 1998), w porównaniu z innymi krajami (A. Illarionow, 2000).

Poruszany problem, a mianowicie budowa krzywej Laffera i wyznaczenie punktu jej przegięcia dla konkretnej gospodarki, w szczególności dla gospodarki Rosji, nie zważając na obecność dużej ilości rozmaitych modeli, nie został rozstrzygnięty do dziś. Co więcej, wydaje się mało prawdopodobne, że ten problem ma rozwiązanie wyłącznie w zakresie modelowania matematycznego. Włączenie rosnącej liczby aktywnych czynników przetwarza proponowane modele na masywne budowy, zdolne opisać tylko konkretną sytuację, lecz nie są w stanie prognozować dalszego rozwoju (E. Bałacki, 2003).

Aby rozwijać wspierającą politykę fiskalną, ważne jest zrozumienie, jak gospodarka reaguje na zmiany opodatkowania, czy znajduje się ona po lewej (wscho-

dzącą) czy prawej (zstępującą) stronie krzywej Laffera. Jeśli ujawnimy negatywny związek między presją podatkową a RPKB, a także jego składnikami, to opodatkowanie jest nadmierne. Jeśli zaś związek ten jest pozytywny, to, z pewną ostrożnością można mówić o obecności zasobów wzrostu⁹.

Przed rozpoczęciem poszukiwania związków wzajemnych, trzeba wyznaczyć wskaźnik presji podatkowej. Ogólnie przyjętą metodą rozliczenia jest stosunek spłaconych podatków do RPKB. Takie rozliczenie nie bierze jednak pod uwagę faktu, że obciążeniu podporządkowuje się tylko legitymizowaną część gospodarki (A. Illarionow, 2000).

W badaniu wyznaczono presję podatkową jako stosunek podatków spłaconych do legitymizowanej części RPKB. Analiza presji podatkowej świadczy o dużej różnicy regionów. W 2004 roku różnica ta wynosiła od 2,5 raza – 13% Dagestanie i 30% w rejonach centralnych (obwód Orłowski oraz Riazański). W 2014 roku wzrosła ona do 3,5 raza, najniższy wskaźnik ma Dagestan (10,4%), najwyższy obwód Jarosławski (36,4%). Wraz ze wzrostem dyspersji wskaźnika okres badany charakteryzuje się również ogólnym obniżeniem presji podatkowej. W końcu tego okresu w piętnastu regionach wskaźnik obniżył się istotnie, w czterech wzrósł, a w pozostałych siedmiu praktycznie nie zmienił się.

Porównanie dynamiki wskaźnika w okręgach federalnych (rys. 2), pokazuje ogólny trend obniżenia. Największe wskaźniki są charakterystyczne dla Centrum, średnie są na Południu, najniższe wskaźniki ma Kaukaz Północny. Krótkoterminowe zwiększenie wskaźnika w latach 2007–2008, co zwłaszcza jaskrawie przejawiało się w Centrum, uwarunkowano, zdaje się, spadkiem RPKB regionów w okresie pierwszej fazy kryzysu przy zachowanej objętości podatków.

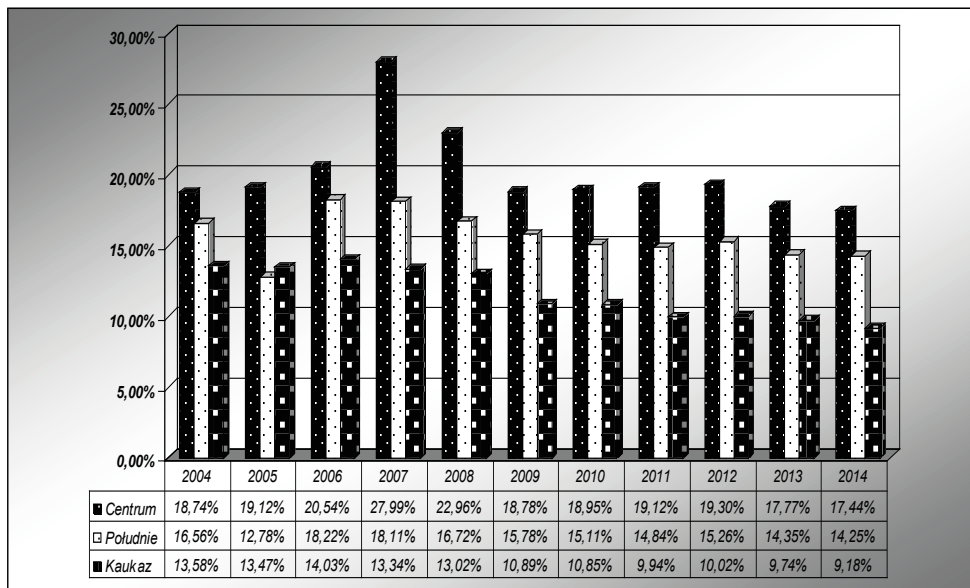
Przeciwnie, presja ubezpieczeń społecznych rośnie w ciągu ostatnich lat, jednak pokazuje wielką dyspersję (rys. 3). Na początku okresu najmniejsza objętość ma miejsce w rozwiniętych regionach – Lipiecki oraz miasto Moskwa (7,5–8,5% RPKB), najbardziej wysokie spłaty możemy zauważyć na Południu Rosji (Krasnodarski 14,8% RPKB, Republiki południowe 16,4%). Do końca okresu wielki rozrzut wskaźnika utrzymuje się (od 12,6% z RPKB w regionie Biełgorodskim do 20,7% w regionie Kalużskim i republikach na południu Rosji).

Wzrost wskaźnika objaśnia się, po pierwsze, zwiększeniem stawek, ustalanych przez rząd federalny, po drugie, ogólnym obniżeniem efektywności gospodarki, zwiększeniem części płacy zarobkowej i spadkiem roli dochodu przedsiębiorczości brutto w składzie RPKB.

Zwiększenie części płacy zarobkowej powoduje wzrost ubezpieczeń społecznych. Jest to szczególnie zauważalne na Południu i Kaukazie Północnym, gdzie presja przeciętna jest wyższa niż w Centrum. Na Południu, a szczególnie w republikach narodowych Kaukazu jest duże bezrobocie i szara strefa gospodarki, przy

⁹ W tym wypadku trzeba wykluczyć wpływ innych silnych czynników na dynamikę ekonomiczną.

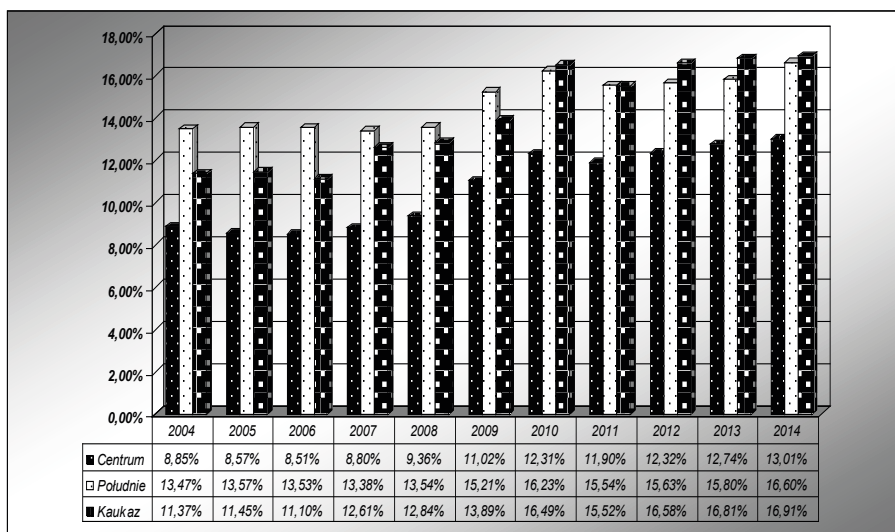
czym w tych regionach rola państwa w wartości dodanej jest istotnie wyższa aniżeli w Centrum. Tutaj miejsca pracy w znacznej mierze są zabezpieczone państwowymi przedsiębiorstwami, co finansują się z budżetu, gdzie możliwość ukrycia części płacy zarobkowej od opodatkowania jest niższa, aniżeli w biznesie. Mimo faktu, że podatkowe i ubezpieczenia społeczne spełnia się na podstawie wspólnego federalnego ustawodawstwa, charakterystyki tych narzędzi polityki fiskalnej są różne w różnych regionach.



Rys. 2. Dynamika presji podatkowej (procent legitymizowanej części RPKB)

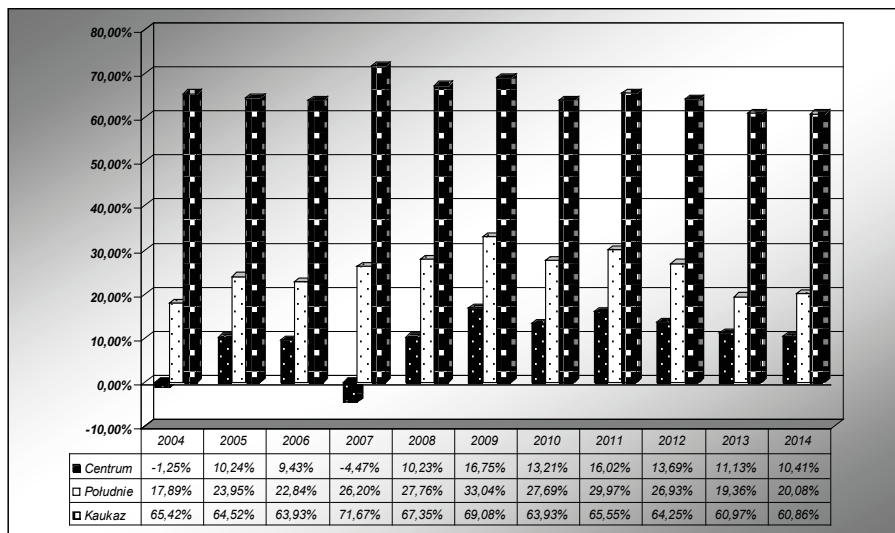
Źródło: opracowanie własne według danych: Regiony Rosji. Społeczno-ekonomiczne wskaźniki. 2015. Stat.sb. / Rosstat. Moskwa. 2015. 1266 s., Informacja oficjalna o podatkach https://www.nalog.ru/related_activities/statistics_and_analytics/ (10.10.2016)

Trzeci instrument polityki fiskalnej - pomoc regionom z budżetu federalnego stosuje się bardzo selektywnie i nierównomiernie (rys. 4). W dwunastu regionach na początku badanego okresu transfery utworzyły do 20% dochodów budżetowych, w Centrum, włączając Moskwę, oraz obwody Krasnodarski i Stawropolski. Przypominam, że w 2004 i 2008 latach Moskwa oddawała część swoich dochodów do budżetu federalnego, co istotnie obniża ogólny wskaźnik transferów w dochodach regionalnych budżetów Centrum. Jednak nawet w regionach otrzymujących najmniejszą pomoc federalnego budżetu, rola transferów za okres badany mocno wzrosła. W 2004 roku dla ośmiu regionów Centrum i trzech na Południu transfery zabezpieczały od 20% (Wołgogradzki i Twerski) do 35% (Iwanowski) dochodów budżetowych.



Rys. 3. Dynamika ubezpieczeń społecznych (procent legitymistycznej części RPKB)

Źródło: opracowanie własne według danych: Regiony Rosji. Społeczno-ekonomiczne wskaźniki. 2015. Stat.sb. / Rosstat. Moskwa. 2015. 1266 s., Informacja oficjalną o podatkach https://www.nalog.ru/related_activities/statistics_and_analytics/ (10.10.2016)



Rys. 4. Dynamika transferów federalnych w budżetach regionów (procent dochodów budżetów regionalnych)

Źródło: opracowanie własne według danych: Regiony Rosji. Społeczno-ekonomiczne wskaźniki. 2015. Stat.sb. / Rosstat. Moskwa. 2015. 1266 s., Regiony Rosji. Społeczno-ekonomiczne wskaźniki. 2010. Stat.sb. / Rosstat. Moskwa. 2010. 996 s.

Pod koniec analizowanego okresu zależność tych regionów od transferów federalnych wzrosła do 29,6–47,1%. Największą zależność od transferów budżetu federalnego mają regiony Kaukazu Północnego. W budżecie Stawropolskim w końcu okresu transfery zabezpieczają do 33,5%, w Dagestanie około 70%, narodowych republikach od 56% do 85% dochodów budżetowych.

Wszystkie powyższe rozpatrzone instrumenty polityki fiskalnej w okresie 2004–2014 lat demonstrują znaczną regionalną dyferencjację i zmienność. Trzeba zaznaczyć, że przemiany presji ubezpieczeń społecznych oraz transferów zależą od decyzji rządu federalnego. Odwrotnie, zmniejszenie presji podatkowej, w warunkach nieodmiennej polityki podatkowej, jest określona decyzjami podatników.

Następnym krokiem jest ujawnienie związków pomiędzy tymi narzędziami fiskalnej polityki, a efektywnością gospodarki regionów i warunkami prowadzenia przedsiębiorczości.

5. Analiza korelacji i regresji narzędzi polityki fiskalnej a efektywności gospodarki regionów Rosji

Informacja o wielkości, dynamice i strukturze RPKB regionów, a także rozpatrzonych instrumentów polityki fiskalnej władzy federalnej w okresie lat 2004–2014, daje możliwość ujawnienia pewnych związków między tymi narzędziami i ekonomicznym rozwojem regionów.

Ocena wpływu instrumentów polityki fiskalnej na rozwój przedsiębiorczości wspiera się na następujące zależne czynniki (zmienne objaśniane):

- jednostkowy RPKB, uzyskany przez jednego pracownika, co daje możliwość porównywania różnych regionów,
- część wyniku finansowego w RPKB regionu (FinW), co wyznacza efektywność przedsiębiorczej działalności w gospodarce regionu,
- część szarej strefy gospodarki w RPKB (SzSt), co charakteryzuje warunki prowadzenia przedsiębiorczości w regionie.

Zmiennymi objaśniającymi są: presja podatkowa, presja ubezpieczeń społecznych, część transferów federalnych w budżecie regionu.

Podczas analizy oceniano współzależność i rodzaj związku między zmiennej objaśniającej (instrument fiskalnej polityki) i zmiennej objaśnianej, co charakteryzuje pewną cechę gospodarki regionu. Stopień połączenia określono porównaniem prawdopodobieństwa istnienia związku przez kryterium Studenta (Student's t-test) i niezerową hipotezę testu Fishera (F-test) (N. Arefiew, S. Kuznecow, K. Ponomarew, 2015).

Aby nie komplikować artykułu danymi liczbowymi, wyniki analizy zgrupowano (tab. 2):

- istotny związek jest określony przy współczynniku korelacji «R» > 0,6 oraz prawdopodobieństwie «P» > 0,85,

- pewien związek jest określony przy $0,6 > R > 0,5$ i $0,55 < P < 0,85$,
- słaby związek jest określony przy $0,4 > R > 0,5$ i $0,25 < P < 0,55$.

Gdy parametry „R” lub „P” przekraczają zakres określony, wiarygodność związku wzajemnego jest nieistotną lub nieobecna. Tabela 2 przedstawia wyniki analizy, gdzie cyfra pokazuje liczbę regionów, w których pojawia się współzależność, a znak („plus” albo „minus”) pokazuje rodzaj związku wzajemnego.

Tabela 2. Wyniki analizy korelacji i regresji

Nazwa zmiennej	Stopień związku wzajemnego						
	istotny		pewien		słaby		Nie
	znak		znak		znak		
	plus	minus	plus	minus	plus	minus	
Zmienna objaśniana	Zmienna objaśniająca – presja podatkowa						
RPKB jednostkowy	1	11	2	3	0	1	8
Wynik finansowy w RPKB	1	4	1	2	3	2	13
Szara strefa w RPKB	8	1	5	0	1	3	8
Zmienna objaśniana	Zmienna objaśniająca – presja ubezpieczeń społecznych						
RPKB jednostkowy	18	0	1	0	3	0	4
Wynik finansowy w RPKB	2	6	2	2	0	1	13
Szara strefa w RPKB	6	6	1	5	0	2	6
Zmienna objaśniana	Zmienna objaśniająca- część transferów w budżecie regionu						
RPKB jednostkowy	16	0	3	0	3	0	4
Wynik finansowy w RPKB	2	0	2	1	1	3	14
Szara strefa w RPKB	2	4	0	5	0	2	13

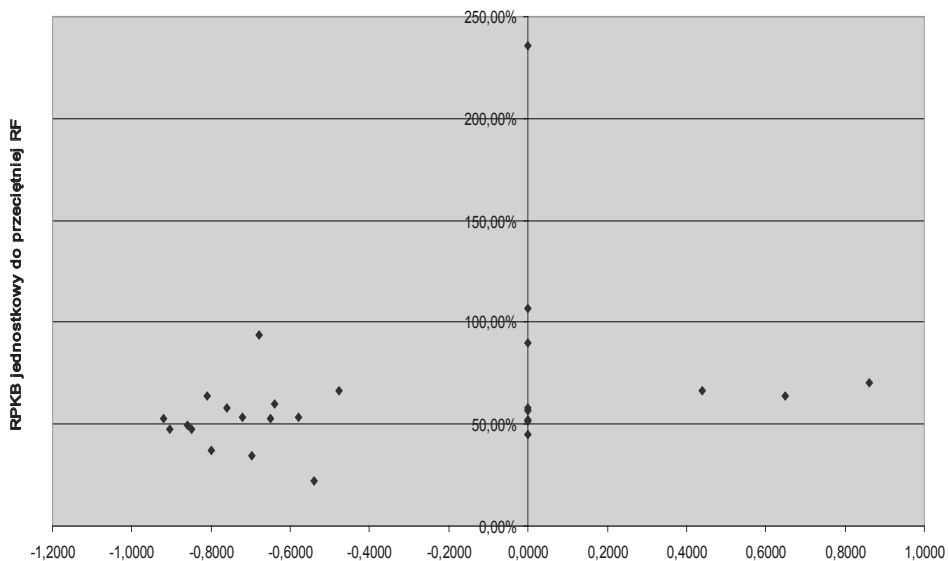
Źródło: opracowanie własne

Presja podatkowa ujawnia związek wzajemny z RPKB jednostkowym w istotnym oraz średnim prawdopodobieństwie dla 17 regionów z 26. Przy czym negatywną współzależność, czyli wzrost RPKB przy obniżeniu presji podatkowej cechuje 14 regionów. Jednocześnie widać, że najbardziej ścisły związek pomiędzy wskaźnikami pokazano w regionach o niskim RPKB jednostkowym (od 30 do 65% średniej krajowej) (rys. 5). Ponieważ w badanym okresie polityka fiskalna pozostała praktycznie niezmienną, spadek obciążeń podatkowych jest wynikiem zawężenia

bazy opodatkowania. Innymi słowy, gospodarka tych regionów znajduje się po lewej gałęzi krzywej Laffera. W przypadku braku polityki podatkowej, co stymuluje wzrost, podatnicy samodzielnie obniżają presję podatkową, która i tak jest niezbyt duża w tych regionach.

Związek pozytywny między presją podatkową i RPKB jednostkowym istnieje tylko dla trzech regionów (Kałużski, Riazański i Jarosławski). Nie można jednak wyciągać bezwzględnego wniosku, że dla stymulacji gospodarki trzeba zwiększyć podatki. RPKB jednostkowy tych regionów jest mały, wynik finansowy jest negatywny albo niski, a presja podatkowa zwiększa się, być może, dzięki administracyjnym wysiłkom.

W mniejszej mierze presja podatkowa ujawnia związek z efektywnością gospodarki (wyniki finansowe). Znaczny związek znaleźć można tylko dla ośmiu regionów, w sześciu regionach podatki negatywnie wpływają na dochód biznesu. Negatywny wpływ podatków istnieje dla regionów, gdzie część wyniku finansowego w RPKB jest mała (nie przekracza kilku procent), czyli negatywnie na presję podatkową reaguje gospodarka najmniej efektywnych regionów.



Rys. 5. Ścisły związek pomiędzy presją podatkową a RPKB jednostkowym w regionach Rosji (2004–2014 lata)

Źródło: opracowanie własne

Związek pozytywny ujawnia się dla obszaru Iwanowskiego, gdzie wzrost strat towarzyszy obniżeniu presji podatkowej, a także w obwodzie Lipieckim, gdzie również spadek wskaźników zbiega się. Prawdopodobnie, zmniejszenie bazy podat-

kowej prostych podatków, co ma związek z wynikiem finansowym, prowadzi do obniżenia presji. Dla połowy regionów związek między presją podatkową a wynikiem finansowym jest niezauważalny, ponieważ prawdopodobnie działają inne, silniejsze czynniki. W 18 regionach okazało się, że związek między presją podatkową a dynamiką szarej strefy jest obecny, przy czym wzrost presji prowadzi do wzrostu nielegalnej gospodarki w 13 z 26 regionów, nie znaleziono żadnych związków w ośmiu regionach.

Wpływ opodatkowania na badane regiony w większości wypadków charakteryzuje się przynębianiem bazy podatkowej, hamowaniem ekonomicznej efektywności i przeszkodą prowadzeniu legalnej przedsiębiorczości (wzrostem szarej strefy gospodarki).

Presja ubezpieczeń społecznych

Ta presja w większości wypadków ujawnia istotny związek z RPKB jednostkowym, co objaśnia się podwyższeniem roli płacy zarobkowej w legalnym sektorze gospodarki, i odpowiednio, wzrostem związanych z nią składek, pokrywanych przez pracodawców. Po 2012 roku tempo wzrostu RPKB przewyższało tempo wzrostu presji ubezpieczeń społecznych, a negatywny efekt zaczął przejawiać się dopiero w 2013 roku. W ramach okresu badania negatywny wpływ presji ubezpieczeń społecznych jeszcze się wyraźnie nie objawił.

Dużo bardziej widoczny jest związek presji badanej z wynikiem finansowym: w ośmiu regionach presja ubezpieczeń społecznych przynębia efektywność ekonomiczną, ponieważ dodatkowe koszty prowadzenia działalności gospodarczej, stanowiące więcej niż 30% wynagrodzenia, znacznie zmniejszają zyski. W siedmiu regionach presja i szara strefa ujawniają dosyć silny pozytywny związek – im więcej płatności, tym więcej gospodarki nielegalnej. Jednak dla jedenastu regionów ten związek jest negatywny.

Wynik ten jest charakterystyczny przede wszystkim dla regionów o wysokim początkowym (15–30% RPKB) indeksie szarej strefy. Zmniejszenie szarej strefy przy jednoczesnym obniżeniu wyniku finansowego i wzroście płacy zarobkowej zwiększa podatkową bazę spłat ubezpieczeń społecznych, a wzrost stawek doprowadza do wzrostu presji.

Transfery federalne dla regionów w większości wypadków ujawniają związek z RPKB jednostkowym, co potwierdza znane wyprowadzenie: ekonomiczny wzrost w istotnym stopniu jest uwarunkowany przelewem do gospodarki regionów zasobów finansowych budżetu federalnego, otrzymanych kosztem wysokich światowych cen na ropę naftową. Tylko dla najbardziej rozwiniętych regionów i dla Moskwy, otrzymujących najmniejsze sumy transferów, ten związek nie przejawia się. Na efektywność gospodarki transfery wpływają słabo.

Pewien pozytywny związek transferów z wynikiem finansowym mają tylko cztery regiony z dwudziestu sześciu badanych. Jest to całkiem zrozumiałe. Transfery

federalne są wykorzystywane do finansowania zobowiązań społecznych regionów: powstrzymanie wzrostu taryf, pomoc niezabezpieczonym warstwom ludności. Takie programy praktycznie nie zdolne są do stymulowania inwestycji. W pewnej mierze federalne transfery zabezpieczają finansowanie konsumpcji, sprzyjają hamowaniu wzrostu szarej strefy. Efekt ten jest zauważalny w dziewięciu regionach.

Wzrost szarej strefy przy zwiększeniu transferów przejawia się tylko w obwodach Lipieckim i Białogorodskim, gdzie wskaźnik szarej strefy jest wyższy niż 25–21% RPKB. Trzeba zaznaczyć, że w połowie regionów transfery federalne nie wpływają na dynamikę gospodarki nielegalnej. Brak takiego efektu można wyjaśnić następująco: transfery otrzymuje i rozdziela budżet, a sektor nieformalny zależy od decyzji podatników. Niestety we współczesnej Rosji obywatele nie mają praktycznie żadnego wpływu na tworzenie oraz wykorzystanie budżetu.

6. Podsumowanie

Przedsiębiorczość, co orientuje się w szerokim sensie jak ekonomiczna działalność ludzi, korzystających należące do nich zasoby dla produkcji i zwiększenia kapitału, jest podstawą rozwoju gospodarki. Struktura i dynamika dochodów gospodarki regionu, która jest przedstawiona RPKB, charakteryzuje warunki i efektywność przedsiębiorczości.

Przedstawiona w artykule analiza wskazuje, że czynna polityka fiskalna Rosji nie stymuluje, a w większości wypadków przeszkadza rozwojowi przedsiębiorczości.

Polityka podatkowa w ciągu lat 2004–2014 praktycznie nie zmieniała się, jednak ponad połowa analizowanych regionów demonstruje obniżenie wskaźnika presji podatkowej przy wzroście RPKB. To obniżenie osiąga się nie celowym wpływem państwowej polityki podatkowej, a decyzjami podatników, które zmniejszają spłaty różnymi sposobami, w tej liczbie wskutek obniżenia efektywności ekonomicznej czy przejściem do szarej strefy.

Presja ubezpieczeń społecznych jest specjalnie wzmacniana przez władze centralne, towarzyszy temu wzrost części płacy zarobkowej i obniżenie dochodu przedsiębiorczości brutto w RPKB. To skraca efektywność gospodarki i możliwości inwestycyjne przedsiębiorczości.

Ponieważ w ciągu ostatniej dekady w Rosji cała władza finansowa należy do rządu centralnego, akcent jest położony na redystrybucję środków finansowych budżetu federalnego na korzyść regionów, co skutkuje paternalizmem stosunków pomiędzy centrum a regionami. Brak transparentnego mechanizmu podziału transferów zwiększa rolę lobbystów regionalnych i wzmacnia polityczny aspekt zależności regionów od władzy centralnej.

Głównym wynikiem przeprowadzonego badania jest wniosek, że utrzymanie istniejącej polityki fiskalnej hamuje przedsiębiorczą aktywność, co powoduje obniżenie gospodarki.

Rozwijający się kryzys ekonomiczny w Rosji prowadzi do spadku dochodów budżetu federalnego, co wywoła obniżenie federalnych transferów. Dziś znów stają się aktualnymi narzędzia podatkowe dla stymulacji ekonomicznej aktywności przedsiębiorczości. Dyferencjacja regionów wymaga korygowania polityki podatkowej z uwzględnieniem regionalnej specyfiki, czyli przekazania części realnych podatkowych uprawnień do dyspozycji władzy regionów.

Wzmocnienie samodzielności finansowej regionów może, w pierwszych latach, znacznie obniżyć dobrobyt ludzi, lecz stwarza nadzieję na zwiększenie aktywności przedsiębiorczej w warunkach lokalnych. Zachowanie finansowej zależności od transferów centrum federalnego prowadzi jedynie do obniżenia wzrostu, bez nadziei na rozwój samodzielny.

Bibliografia

1. Арефьев Н.Г., Кузнецов С.А., Пономарев К.А. (2015). Как из наблюдаемых корреляций оценить причинно-следственные связи? Сравнение подходов, используемых в экономике и компьютерных науках. *Экономический журнал ВШЭ*. Том 19, N 2, s. 457–492.
2. Балацкий Е.Б. (2003). Анализ влияния налоговой нагрузки на экономический рост с помощью производственно-институциональных функций // *Проблемы прогнозирования*. 2003. №2. s. 88–105.
3. Гайдар Е.Т. (1998) Тактика реформ и уровень государственной нагрузки на экономику. *Вопросы экономики*, N 4, s. 5–18.
4. Гайдар Е.Т. (2007). Гибель империи: уроки для современной России. Москва: Росспэн.
5. Илларионов А.Н. (2000). Экономическая свобода и благосостояние народов. *Вопросы экономики*, N 4, s. 48–69.
6. Keynes J.M. (2007). *Общая теория занятости, процента и денег*. Moskwa: Eksmo (w tłumaczeniu).
7. Лексин В.Н., Швецов А.Н. (2012). *Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития*. Москва: Либроком.
8. Marszall A. (1993). *Принципы экономической науки*. Москва: Прогресс (w tłumaczeniu).
9. North D.S. (1997). *Институты, институциональные изменения и функционирование экономики*. Москва: ФЭК Начала (w tłumaczeniu).

FISCAL POLICY AND BUSINESS: PROBLEMS OF RUSSIAN REGIONS

Abstract

This article presents an original assessment of the fiscal policy impact on the conditions and the efficiency of business. The methods of assessment are based on clarification and detailed examination of the gross regional product (GRP) elements, characterizing the conditions of business activity and its efficiency.

The regression analysis of the relationship of the GRP elements (such as financial result and shadow economy) with tools of the fiscal policy (a tax press and federal transfers) has shown that the current fiscal policy in most cases has negative effect on the business efficiency in Russia.

Key words: business, tax pressure, transfers.

JEL Classification: E62, H21, H71.