

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

247

Finanse publiczne



pod redakcją
Jerzego Sokołowskiego
Michała Sosnowskiego
Arkadiusza Żabińskiego



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2012

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

Redakcja wydawnicza: Jadwiga Marcinek, Joanna Świrska-Korlub

Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz

Korekta: Zespół

Łamanie: Beata Mazur

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna na stronie www.ibuk.pl

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

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

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2012

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-213-0

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

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

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

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

Summaries

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

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

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

Krystyna Piotrowska-Marczak

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu

Tomasz Uryszek, Aneta Tylman

Uniwersytet Łódzki

ZARZĄDZANIE FINANSAMI PUBLICZNYMI POPRAZ DĄŻENIE DO OSIĄGNIĘCIA NADWYŻKI BUDŻETOWEJ

Streszczenie: Celem artykułu jest zasygnalizowanie problematyki zarządzania funduszami publicznymi poprzez dążenie do wypracowywania nadwyżki budżetowej. Jest to sposób odmienny od powszechnie prezentowanego obecnie w literaturze. Chodzi tu o nową jakość w zakresie zasad zarządzania dochodami i wydatkami publicznymi oraz długiem publicznym, która mogłaby przyczynić się do wypracowania zasad o charakterze uniwersalnym. Zagadnienie zarządzania finansami publicznymi poprzez dążenie do osiągnięcia nadwyżki budżetowej jest szczególnie interesujące w związku z trwającym światowym kryzysem systemów finansów publicznych ze względu na swój antycykliczny charakter.

Słowa kluczowe: nadwyżka budżetowa, dług publiczny, deficyt budżetowy, zarządzanie finansami publicznymi.

1. Wstęp

Kryzys finansowy, który rozpoczął się w 2007 roku, spowodował znaczące spadki wartości PKB w wielu krajach oraz pokazał słabe strony światowej, w tym unijnej, gospodarki. Nastąpiło nasilenie procesu destabilizacji finansów publicznych – zwiększenie deficytów budżetowych, a w konsekwencji także zwiększenie długów publicznych. Procesy te wystąpiły w większości państw Unii Europejskiej, również w Polsce. Konsekwencją kryzysu stał się brak możliwości spełnienia co najmniej jednego z fiskalnych kryteriów traktatu z Maastricht, tj. deficytu sektora finansów publicznych w relacji do PKB na poziomie nie wyższym niż 3% PKB. Bardzo wiele krajów UE ma także problemy ze spełnieniem kryterium związanego z wysokością zadłużenia publicznego.

Pomimo światowego kryzysu finansów mamy do czynienia z państwami, w których w tym okresie odnotowano zjawisko nadwyżki budżetowej. Przykłady takich

krajów są zatem dowodem na to, że światowy kryzys finansów nie wywołuje obligatoryjnie – w każdym państwie – narastania deficytu budżetowego i w konsekwencji pogłębiania się długu publicznego. Zjawiska te nie są więc nierozzerwalnie ze sobą związane. Co więcej, fakt występowania nadwyżki budżetowej, pomimo światowego kryzysu finansów, odnieść można w równym stopniu do krajów rozwijających się i rozwiniętych, w tym także państw Unii Europejskiej.

Istnieje zatem potrzeba zweryfikowania poglądu o nieuniknionym pogłębieniu się długu publicznego w warunkach cyklicznie pojawiających się kryzysów, ustalenia przyczyn występowania oraz zasad wypracowywania nadwyżki budżetowej. Przede wszystkim jednak warto bliżej przyjrzeć się możliwościom wypracowania nowych jakości w procesie zarządzania finansami publicznymi, w tym deficytem i długiem publicznym, tj. zarządzaniu poprzez dążenie do osiągnięcia nadwyżki budżetowej. Celem artykułu jest zwrócenie uwagi na tę nową jakość.

2. Dylematy zarządzania finansami publicznymi – deficyt budżetowy i dług publiczny

Deficyt budżetowy państwa zawsze musi zostać sfinansowany. Powstaje zatem dylemat, czy ograniczać rozmiary deficytu, czy też szukać źródeł jego finansowania¹. Ograniczanie rozmiarów deficytu pociąga za sobą zwiększenie dochodów budżetu, zmniejszenie jego wydatków lub oba te działania jednocześnie. Wzrost dochodów budżetowych wiązany jest najczęściej ze zwiększeniem dochodów podatkowych, co przekłada się bezpośrednio na wzrost stóp podatków. Pewną alternatywą zwiększenia dochodów podatkowych bez jednoczesnego zwiększenia stóp opodatkowania jest także zwiększenie ściągальności należnych podatków. Będzie to metoda skuteczna jedynie w przypadku, gdy z jednej strony znaczna część podatników rzeczywiście unika płacenia podatków, z drugiej zaś – istnieje lub stworzony zostanie sprawny aparat skarbowy zdolny do egzekucji należnych podatków, co pociąga za sobą nieuniknione, dodatkowe wydatki dla budżetu państwa. Nawet przy sprawnie działającym aparacie skarbowym mogą pojawić się jednak problemy z realizacją założonych wielkości dochodów budżetu państwa, podatnicy mogą bowiem wykorzystywać różne sposoby unikania płacenia podatków lub minimalizacji obciążeń podatkowych (jak np. wykorzystanie oaz podatkowych)².

Proces ograniczania wydatków budżetowych również może się okazać bardzo trudny. Wydatki dotyczą często opieki socjalnej, systemu emerytalnego³, opieki

¹ Szerzej zob.: J. Głuchowski, *Zarys finansów publicznych*, TNOiK, Toruń 1995.

² Szerzej zob.: J. Głuchowski, *Oazy podatkowe*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1996.

³ Szerzej zob.: J. Adamiak, B. Kołosowska, *Wpływ reformy systemu emerytalnego na racjonalizację wydatków publicznych*, [w:] *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych*, red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc, tom II, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2005, s. 201-214.

zdrowotnej⁴, edukacji itp. Stąd często można mówić o usztywnieniu wydatków budżetowych, których nie sposób zmniejszyć. Konieczność ograniczania deficytów budżetowych skłania zatem do rozważenia, jakie potrzeby należy finansować ze środków publicznych. Należy więc określić, „jakie potrzeby można określić jako publiczne (a nawet, czy jest w ogóle uzasadnione wyodrębnienie takich potrzeb), a także wyjaśnić, jakie zadania należą do państwa, samorządu i innych związków publiczno-prawnych”⁵.

Odrzucając możliwości finansowania deficytu budżetowego za pomocą emisji nowego pieniądza (co spowodowałoby m.in. negatywne skutki dla gospodarki), realnym sposobem jego finansowania pozostaje dług publiczny (w tym: Skarbu Państwa). W tej sytuacji konieczne wydaje się zarządzanie strukturą zadłużenia, zapewniające – z jednej strony – płynność budżetowi państwa, a z drugiej – ograniczające koszty obsługi długu przyczyniające się do narastania deficytów w przyszłości. Zarządzanie to powinno się odbywać poprzez właściwy dobór struktury terminowej, walutowej, przedmiotowej oraz podmiotowej całego zadłużenia. Jest to możliwe dzięki wykorzystaniu różnych instrumentów dłużnych (kredytów, pożyczek, emisji bonów lub obligacji skarbowych). Dzięki temu dług staje się aktywnym instrumentem realizacji polityki fiskalnej państwa. W przypadku emisji papierów wartościowych jedynie od emitenta zależy termin zapadalności tych papierów, ich wartość nominalna, sposób i wysokość oprocentowania. Dzięki temu pośrednio dobierana jest docelowa grupa potencjalnych inwestorów (osoby prywatne lub inwestorzy instytucjonalni). W procesie zaciągania długu Skarbu Państwa mogą być wykorzystane papiery krótko- lub długoterminowe, o stałym lub zmiennym oprocentowaniu, kierowane do inwestorów instytucjonalnych lub indywidualnych. Te różne typy papierów wartościowych łączy jedna bardzo ważna cecha: są to papiery o charakterze dłużnym, zabezpieczone majątkiem Skarbu Państwa.

Wadą długu są niewątpliwie koszty związane z jego obsługą. Zaciągnięcie długu wymaga poniesienia wydatków związanych nie tylko ze zwrotem jego wartości nominalnej, ale również z wypłatą należnych inwestorom odsetek. Niemniej to emitent (a więc odpowiednie agendy rządu centralnego), zaciągając zobowiązanie, decyduje o warunkach jego spłaty, terminach zapłaty odsetek itd. Dzięki temu możliwa jest strategia minimalizowania kosztów obsługi długu. Poprzez zaciąganie długu rząd centralny zabezpiecza nie tylko pokrycie istniejącego deficytu, lecz również bieżące

⁴ Szerzej zob.: W. Fill, *Prawno-finansowe aspekty racjonalizacji wydatków publicznego systemu ochrony zdrowia w Polsce*, [w:] *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych*, red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc, tom II, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2005, s. 259-271; E. Nojszewska, *Racjonalizacja wydatków na ochronę zdrowia*, [w:] *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych*, red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc, tom II, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2005, s. 309-316.

⁵ E. Denek, J. Sobiech, J. Wierzbicki, J. Wolniak, *Finanse publiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 81.

potrzeby pożyczkowe. Zaletą tej formy finansowania deficytu jest również to, że jest ona dobrowolna dla drugiej strony transakcji. Oznacza to, że inwestor nie musi przyjmować roli wierzyciela rządu, kupując wyemitowane przez niego papiery albo też udzielając mu pożyczki lub kredytu w inny sposób. Jeżeli to robi, to dzieje się tak wyłącznie z jego woli. Inwestor, oddając swoje środki finansowe w dyspozycję rządu, kieruje się więc rachunkiem ekonomicznym.

Zaciągnięcie długu nie stanowi przymusowego obciążenia dla społeczeństwa. Odbywa się na zasadach rynkowych. Stanowi umowę dwustronną, której warunki akceptowane są przez każdą ze stron. Nie ma też powszechnego charakteru. Pożyczkodawcy (inwestorzy) oddają swoje środki do dyspozycji rządu tylko w przypadku, gdy satysfakcjonuje ich korzyść z tej transakcji. Środki te zostaną przez inwestorów odzyskane w terminach określonych w umowach. Ponadto w zamian za kapitał inwestorzy otrzymują papiery wartościowe. Kierując się tą argumentacją, można stwierdzić, że zaciąganie długu przez rząd centralny nie prowadzi do zubożenia społeczeństwa⁶.

Zarządzając strukturą zadłużenia publicznego szczebla centralnego, należy pamiętać, że brak możliwości rolowania długu lub bardzo wysokie jego oprocentowanie i niekorzystna struktura terminowa prowadzą do kryzysu związanego z finansowaniem państwa. Ma to skutki znacznie większe niż tylko dodatkowe koszty dla budżetu. Olbrzymia skala tego zjawiska powoduje bowiem nie tylko skutki dla samego budżetu, lecz dotyka całej gospodarki, w tym jej sfery realnej, przekładając się na rozwój ekonomiczny kraju. Problem nie kończy się więc jedynie na czysto finansowych skutkach dla budżetu, a jego konsekwencje sięgają znacznie głębiej⁷. Podejmowane przez państwa działania naprawcze wiążą się zatem z przyjęciem określonych zasad zarządzania długiem publicznym. Zasady te przybierają różną postać i charakter w zależności od uwarunkowań politycznych, społecznych i ekonomicznych. W przypadku państw unijnych na zasady te należy patrzeć zarówno w kontekście indywidualnych rozwiązań przyjmowanych przez poszczególne państwa unijne, jak i w kontekście dążenia do stabilizacji finansów całej Unii Europejskiej oraz Unii Gospodarczej i Walutowej, ich dalszego istnienia i funkcjonowania. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na kryteria fiskalne traktatu z Maastricht dotyczące maksymalnej wysokości deficytu i długu sektora finansów publicznych. Przestrzeganie kryteriów fiskalnych z Maastricht może być rozumiane jako wymóg zrównoważenia i uporządkowania finansów publicznych⁸. Warto jednak podkreślić, że interpretacja

⁶ Znaczna część ekonomistów nie podziela tego poglądu, wykazując, że oprocentowany dług stanowić będzie obciążenie dla społeczeństwa w przyszłości. Musi on być bowiem splecony z pieniędzmi budżetu centralnego – a więc z przyszłych obciążeń podatkowych.

⁷ *Guidelines for Public Debt Management*, Prepared by the Staffs of the International Monetary Fund and the World Bank, IMF 2001, s. 11.

⁸ H. Wasilewska-Trenkner, *Koordynacja polityki fiskalnej i monetarnej na drodze do euro*, [w:] *Finanse publiczne a wzrost gospodarczy*, red. J. Tomkiewicz, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 2005, s. 32.

kryterium dotyczącego wartości długu przyjęta przez Europejski Bank Centralny oraz przez Komisję Europejską była bardzo liberalna. Należy też zauważyć, że wiele krajów strefy euro oraz szerzej – członków Unii Europejskiej – mają problemy z wypełnianiem kryteriów fiskalnych⁹. W literaturze przedmiotu pojawiają się koncepcje wprowadzenia nowych, alternatywnych wskaźników przedstawiających stan finansów publicznych w poszczególnych krajach i regionach¹⁰. Ponadto zmiany gospodarcze zachodzące w całej Europie wykazały, że dostosowania fiskalne w niektórych krajach należących już do strefy euro nie są stabilne i trwałe¹¹. Dlatego należy zwracać szczególną uwagę na stały monitoring i prognozowanie poszczególnych wskaźników fiskalnych dotyczących kryteriów konwergencji. Z tego punktu widzenia zasadnicze znaczenie ma wypracowywanie zasad o wymiarze bardziej uniwersalnym, które znalazłyby swój wyraz, obok istniejących już zobowiązań traktatowych, w zakresie finansów publicznych.

3. Dążenie do nadwyżki budżetowej jako nowa jakość w zarządzaniu finansami publicznymi

Jak już wyżej wskazano, szczególnie interesujący wydaje się fakt występowania, pomimo światowego kryzysu finansów, państw, w których w tym okresie odnotowano zjawisko nadwyżki budżetowej. Oprócz ogólnie znanych przykładów krajów europejskich interesujące są także przypadki państw spoza Europy, które – znajdując się na różnym etapie rozwoju – generowały nadwyżki budżetowe nawet w okresach spowolnienia i kryzysu gospodarczego.

Do najciekawszych przykładów należy Chile, kraj, którego gospodarka pod względem wartości wytworzonego PKB zajmowała w 2010 r. 45 miejsce na świecie. Jednocześnie była sklasyfikowana na 72 miejscu według kryterium PKB *per capita*. Dochody budżetowe tego kraju w latach 2006-2008 kształtowały się na poziomie 26-27% PKB. Wartość dochodów podatkowych systematycznie wzrastała i kształtowała się na poziomie 16,5-19% PKB (w latach 2001-2005, są to najnowsze dane opublikowane przez Bank Światowy). Wartość wydatków budżetowych w latach 2006-2009 systematycznie rosła z 17 do 23%. Pomimo tego ostatniego faktu w latach 2006-2008 w Chile zanotowało wysokie nadwyżki budżetowe wynoszące odpowiednio: 7,7% PKB, 8,8% PKB i 4,7% PKB. Jak się wskazuje w literaturze przedmiotu, nadwyżki budżetowe Chile są wynikiem systematycznie (od 1974 r.)

⁹ Zob. szerzej.: L. Oręziak, *Doświadczenia krajów strefy euro w zwalczaniu deficytów budżetowych*, „Bank i Kredyt”, sierpień 2004, s. 14-26; *Economic Policy Outlook, Country Report. European Union*; December 2005, Issue 4, s. 10.

¹⁰ B. Anderson, J.J. Minarik, *Design choices for fiscal policy rules*, “OECD Journal on Budgeting” 2006, vol. 5, issue 4, s. 159-208.

¹¹ Szerzej zob.: W. Orłowski, *Dostosowanie fiskalne w krajach przystępujących do strefy euro*, [w:] T. Famulska, J. Nowakowski, *Finanse i bankowość w integrującej się Unii Europejskiej*, Polskie Stowarzyszenie Finansów i Bankowości, Difin, Warszawa 2006, s. 35-37.

wprowadzanych reform oszczędnościowych (w tym podatkowych) oraz określonej alokacji wypracowanych oszczędności.

Prowadzona polityka finansowa oparta na dążeniu do osiągnięcia nadwyżki budżetowej z założenia jest antycykliczna. To właśnie „antycykliczny wymiar chilijskiej polityki fiskalnej okazał się stabilizujący nie tylko dlatego, że umożliwił rządowi utrzymywanie, a nawet zwiększenie wydatków w okresie recesji, ale doprowadził do zaoszczędzenia wpływów z podatków uzyskanych podczas rozkwitu gospodarczego”¹².

W tym kontekście warto także zwrócić uwagę na dwa inne nieeuropejskie państwa. Nadwyżki budżetowe na poziomie około 1-2% PKB generuje również Paragwaj – słabo rozwinięty, rolniczy kraj Ameryki Południowej. Skala fiskalizacji gospodarki Paragwaju jest niewielka – wskaźnik wartości dochodów budżetowych do PKB w 2011 r. szacowany jest zaledwie na około 20,4%. Przyczyna nadwyżki tkwi więc najprawdopodobniej w niewielkich wydatkach budżetowych.

Do państw, w których możliwość wystąpienia nadwyżki wpisała się na trwałe do finansów publicznych, należy także Tajlandia – kraj generujący w latach 2005-2008 nadwyżki budżetowe na poziomie 2-3% PKB. Stopień fiskalizacji tajskiej gospodarki nie jest wysoki. Przeciętny udział dochodów podatkowych w PKB za lata 2006-2010 wyniósł 16%, dla wszystkich dochodów sektora rządowego było to niecałe 20%¹³. Kraj ten wprowadził jednak rządowy program stymulowania rozwoju gospodarczego poprzez dodatkowe wydatki rządowe (tzw. program *Thai Khem Kaeng – Strong Thailand*). W roku 2009 pojawił się deficyt budżetowy finansowany za pomocą zadłużenia publicznego. W związku z tym okresie 2009-2011 nastąpił bardzo znaczący, kilkudziesięcioprocentowy przyrost wartości nominalnej długu publicznego. Tajlandia stała się więc przykładem kraju, który świadomie zrezygnował z generowanej nadwyżki budżetowej, wprowadzając politykę pobudzania wzrostu gospodarczego za pomocą wydatków publicznych.

Przykładem kraju europejskiego generującego nadwyżkę budżetową na bardzo wysokim poziomie (do 19% PKB w ostatnich latach), nawet w okresie narastającego spowolnienia czy kryzysu gospodarczego, jest Norwegia – wysokorozwinięty kraj skandynawski, charakteryzujący się dużymi obciążeniami fiskalnymi (wartość dochodów budżetowych w roku 2011 oszacowano tam na około 52,9%). Katalog dóbr publicznych jest tu oczywiście znacznie większy niż we wspomnianym wcześniej Paragwaju (co wynika z tradycji, uwarunkowań kulturowych i poziomu rozwoju obu krajów), lecz obciążenia fiskalne społeczeństwa są nieporównywalnie wyższe.

Wszystkie wskazane powyżej przykłady państw, w których występuje bądź występowała nadwyżka budżetowa, skłaniają do głębszej refleksji i poszukiwań badaw-

¹² R. Piasecki, *Polityka nadwyżki budżetowej w Chile*, [w:] *Zarządzanie długiem publicznym. Aspekty finansowe i płynnościowe*, red. E. Denek, B. Filipiak, *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu* nr 36, Poznań 2011, s. 71-82.

¹³ Według danych Banku Światowego.

czych. Ujmując bowiem zjawisko nadwyżki budżetowej od strony rozważań wyłącznie teoretycznych, z jednej strony przyjmuje się fakt istnienia deficytu budżetowego i długu publicznego, których poziom nie może przekroczyć określonej granicy, z drugiej strony rozważa się teoretyczną możliwość, a nawet konieczność wygenerowania nadwyżki budżetowej. Obecne w światowych finansach publicznych koncentrowanie się wyłącznie na dążeniu do ograniczenia wielkości długu publicznego i deficytu budżetowego ma zatem z tego punktu widzenia postać minimalistyczną. Optymalna gospodarka środkami publicznymi zmierzać bowiem powinna zawsze do równowagi, a nawet uzyskania przewagi dochodów nad wydatkami. Co więcej, programy reform systemu finansów publicznych w odniesieniu do obu wielkości – długu publicznego i deficytu budżetowego, przebiegają ponadto niejednokrotnie w sposób przypadkowy, charakteryzujący się brakiem powiązania poszczególnych propozycji zmian ze sobą w jeden wspólny kształt. Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, polityka dążenia do nadwyżki budżetowej może być alternatywa dla polityki zadłużeniowej prowadzonej przez organy państwa¹⁴.

Wskazanie zasad wypracowywania nadwyżki budżetowej w wymiarze uniwersalnym może się okazać zatem kluczem dla nowych zasad w zakresie zarządzania finansami publicznymi. Zarządzanie finansami publicznymi poprzez dążenie do wypracowywania nadwyżki może się więc stać celem o doniosłym znaczeniu dla państw Unii Europejskiej, w tym także dla Polski. Dla Polski ustalenia w tym zakresie mogą mieć dodatkowe znaczenie w kontekście możliwości wygenerowania w przyszłości nadwyżki budżetowej w związku z odkryciem i eksploatacją złóż gazu łupkowego. Dla porównania warto wspomnieć, że w Chile występują bogate złoża miedzi i molibdeny. Właściwa gospodarka tymi zasobami ma niebagatelne znaczenie w całości kształcie prowadzonej polityki finansowej państwa.

Problematyka dążenia do osiągnięcia nadwyżki budżetowej, jak również potrzeba jej trwałej obecności w finansach publicznych, nie jest, jak do tej pory, wystarczająco dobrze rozpoznana w literaturze. Literatura przedmiotu koncentruje się przede wszystkim na zagadnieniach związanych z deficytem budżetowym, przyczynami jego kreacji oraz ze sposobami finansowania (których dylematy w zasadniczym stopniu zaprezentowano powyżej). Ponadto literatura nie dostarcza pełnej, kompleksowej oceny modeli funkcjonowania państw skoncentrowanych na interwencjonizmie czy liberalizmie gospodarczym, co może się okazać istotną przeszkodą w dokonaniu wystarczających ustaleń. Do tych ostatnich zaliczyć należałoby to:

- czy zjawisko nadwyżki budżetowej jest zjawiskiem trwałym, czy incydentalnym,
- jakie jest (powinno być) przeznaczenie wygenerowanej nadwyżki budżetowej (w jakim stopniu jest (może być) ona przeznaczana na bieżące zaspokojenie potrzeb, a w jakim stanowić rezerwę na okoliczność cyklicznie pojawiającego się kryzysu finansowego),

¹⁴ R. Piasecki, wyd. cyt., s. 71-82.

- w jakim okresie (więc: w jakich warunkach ekonomicznych i społecznych, w której fazie cyklu koniunkturalnego) dąży się (należy dążyć) do osiągnięcia nadwyżki,
- czy próba realizacji trwałego istnienia nadwyżki budżetowej w finansach publicznych nie wywołuje zjawiska nadmiernego fiskalizmu w postaci np. dodatkowych obciążeń daninowych społeczeństwa zmierzających do osiągnięcia nadwyżki,
- jakie skutki ekonomiczne i społeczne przynosi (może przynieść) nadwyżka budżetowa jako zjawisko trwałe bądź incydentalne,
- czy występowanie trwałej nadwyżki budżetowej powoduje (może spowodować) zmniejszenie obciążeń fiskalnych społeczeństwa i czy może spowodować zwiększenie popytu globalnego w gospodarce,
- czy wypracowuje się (możliwe jest wypracowanie) nadwyżki w wyniku przyjęcia selektywnego programu oszczędnościowego, a jeśli tak, to w jakich obszarach.

4. Podsumowanie

Regulacja granicy zadłużenia wynikająca ze zobowiązań traktatowych, jak również zawarta w przepisach konstytucyjnych poszczególnych państw Unii Europejskiej wiąże się z koniecznością podjęcia działań naprawczych. Zasadnicze znaczenie ma z pewnością konieczność aktywizacji programu oszczędzania. Nieumiejętnie przygotowany program oszczędnościowy może jednak przynieść pogorszenie standardu życiowego społeczeństwa, a także wywołać inne konsekwencje, trudne do przewidzenia na obecnym etapie. Niewykluczony jest nawet rozpad strefy euro, a nawet zagrożenie istnienia Unii Europejskiej.

Można oczywiście zastanawiać się, dlaczego określone w traktatach granice zadłużenia z założenia nie brały pod uwagę uwarunkowań ekonomicznych lub społecznych występujących w poszczególnych państwach Unii Europejskiej, nie brały pod uwagę cyklicznie pojawiającego się zjawiska kryzysów finansowych. Nie zmienia to jednak faktu, że zjawisko pogłębiania się deficytu budżetowego i narastania długu publicznego jest zjawiskiem powszechnie uznawanym za niepożądane, a granice zadłużenia określone w traktatach pełnią rolę zabezpieczającą finanse całej Unii Europejskiej, jak również istnienie i funkcjonowanie Unii Europejskiej jako całości. Nie zmienia to również faktu, że ze zjawiskiem pogłębiania się deficytu budżetowego i narastania długu publicznego musimy się nauczyć radzić sobie długofalowo z uwzględnieniem możliwości występowania kryzysów finansowych.

W tym ostatnim kontekście rozważyć trzeba występowanie państw, w których mamy do czynienia z nadwyżkami budżetowymi i to w okresie występowania światowego kryzysu finansów. Oznacza to, iż spojrzenie na zasady zarządzania finansami publicznymi, w tym zwłaszcza deficytem publicznym i długiem budżetowym, powinno stać się szersze niż dotychczas. Należy mianowicie poszukiwać tych brakujących elementów w procesie zarządzania finansami publicznymi, które obecne są w gospodarkach charakteryzujących się nadwyżkami, oraz modyfikować obowiązujące zasady w oparciu na przeprowadzonych w tym zakresie ustaleniach.

Literatura

- Adamiak J., Kołosowska B., *Wpływ reformy systemu emerytalnego na racjonalizację wydatków publicznych*, [w:] *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych*, red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc, tom II, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2005.
- Anderson B., Minarik J.J., *Design choices for fiscal policy rules*, "OECD Journal on Budgeting" 2006, vol. 5, issue 4;
- Denek E., Sobiech J., Wierzbicki J., Wolniak J., *Finanse publiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.
- Economic Policy Outlook, *Country Report. European Union*, December 2005, Issue 4.
- Fill W., *Prawno-finansowe aspekty racjonalizacji wydatków publicznego systemu ochrony zdrowia w Polsce*, [w:] *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych*, red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc, tom II, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2005.
- Guidelines for Public Debt Management*, Prepared by the Staffs of the International Monetary Fund and the World Bank, IMF 2001.
- Głuchowski J., *Zarys finansów publicznych*, TNOiK, Toruń 1995.
- Głuchowski J., *Oazy podatkowe*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1996.
- Nojszewska E., *Racjonalizacja wydatków na ochronę zdrowia*, [w:] *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych*, red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc, tom II, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2005.
- Oreziak L., *Doświadczenia krajów strefy euro w zwalczaniu deficytów budżetowych*, „Bank i Kredyt”, sierpień 2004.
- Orłowski W., *Dostosowanie fiskalne w krajach przystępujących do strefy euro*, [w:] *Finanse i bankowość w integrującej się Unii Europejskiej*, red. T. Famulska, J. Nowakowski, Polskie Stowarzyszenie Finansów i Bankowości, Difin, Warszawa 2006.
- Piasecki R., *Polityka nadwyżki budżetowej w Chile*, [w:] *Zarządzanie długiem publicznym. Aspekty finansowe i płynnościowe*, red. E. Denek, B. Filipiak, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu nr 36, Poznań 2011.
- Wasilewska-Trenkner H., *Koordinacja polityki fiskalnej i monetarnej na drodze do euro*, [w:] *Finanse publiczne a wzrost gospodarczy*, red. J. Tomkiewicz, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 2005.

MANAGEMENT OF PUBLIC FINANCES IN A WAY LEADING TO THE BUDGETARY SURPLUS

Summary: This paper discusses possibilities of managing public finances in a way leading to the generation of budgetary surplus. This approach is different from the one currently presented in the literature. It creates new quality in management of public incomes and expenses, as well as public debt, which may lead to the creation of universal rules. The problem is interesting in the context of current public finance crisis due to its anticyclic character.

Keywords: budget surplus, public debt, budget deficit, public finance management.