

PRACE NAUKOWE

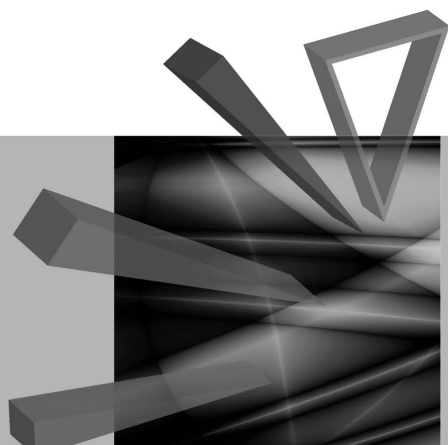
Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

269

Dziś i jutro polityki spójności w Unii Europejskiej



Redaktorzy naukowi

Ewa Pancer-Cybulska

Ewa Szostak



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2012

Recenzenci: Urszula Kalina-Prasznic, Marek Kozak, Barbara Kryk, Kazimierz Pająk,

Redaktor Wydawnictwa: Barbara Majewska

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: Marcin Orszulak

Łamanie: Comp-rajt

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,

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 978-83-7695-282-6

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Wstęp	9
Tatyana Andreeva: Present taxation policy in Latvia	11
Iwo Augustyński: Wpływ globalnego kryzysu finansowego na strukturę zadłużenia europejskich korporacji	23
Krzysztof Biegun: Realizacja antycyklicznej funkcji polityki budżetowej w Polsce w kontekście przygotowań do członkostwa w strefie euro	34
Jan Borowiec: Wpływ kryzysu gospodarczego i finansowego na spójność gospodarczą i społeczną Unii Europejskiej	47
Jarosław Czaja: Ograniczenia wzrostu emisji obligacji korporacyjnych na obszarze Eurolandu	58
Mariusz Czupich, Aranka Ignasiak-Szulc: Wybrane aspekty wzrostu innowacyjności regionu w opinii mieszkańców województw kujawsko-pomorskiego i warmińsko-mazurskiego	70
Marek A. Dąbrowski: Źródła wahań realnych kursów walutowych na Litwie, Łotwie i w Polsce w kontekście kryzysu gospodarczego	82
Aneta Jarosz-Angowska: Struktura działalności gospodarczej a konkurencyjność regionu	97
Wojciech Kosiedowski, Maria Kola-Bezka, Saulius Stanaitis: Przedsiębiorczość w regionach wschodniego pogranicza UE. Wybrane wyniki międzynarodowego badania ankietowego	107
Ewa Małuszyńska: Problemy definiowania oraz szacowania wielkości delokalizacji	121
Adam Pawlewicz, Piotr Szamrowski: Perspektywy funkcjonowania osi LEADER w nowym okresie programowania 2014-2020	133
Marzena Piotrowska-Trybull, Aranka Ignasiak-Szulc: Rola jednostki wojskowej w rozwoju społeczno-gospodarczym gmin w świetle badań ankietowych	144
Mariusz Ratajczak: Zreformowana polityka spójności i jej związek z priorytetami odnowionej Strategii Lizbońskiej	158
Adam Roznoch: Podstawowe problemy polityki spójności w Unii Europejskiej po roku 2013	169
Monika Słupińska, Mariusz Wypych: Realizacja zasady partnerstwa na rzecz rozwoju kapitału ludzkiego na poziomie regionu	197
Artur Szmaciarski: Rola polityki spójności w realizacji strategii Europa 2020.....	212
Zhanna Tsaurkubule, Alevtina Vishnevskaya: Economic trends analysis of Latvia in EU cohesion policy conditions	223

Piotr Zapalowicz: Krytyka polityki spójności z punktu widzenia teorii monetaryzmu	231
Andrzej Żuk: Ukierunkowane terytorialnie zintegrowane podejście do rozwoju Unii Europejskiej w kontekście roli polityki spójności do 2020 r.	241

Summaries

Tatyana Andreeva: Aktualna polityka podatkowa Łotwy	22
Iwo Augustyński: The effects of the financial crisis on EU corporate debt structure	33
Krzysztof Biegun: The implementation of anticyclical fiscal policy in Poland in the context of preparations for membership in the euro area	46
Jan Borowiec: The impact of economic and financial crisis on economic and social cohesion of the European Union	57
Jarosław Czaja: Limitation of corporate bond issues increase in the Eurozone	69
Mariusz Czupich, Aranka Ignasiak-Szulc: Selected aspects of innovativeness improvement in the opinion of the inhabitants of Kujawsko-Pomorskie and Warmińsko-Mazurskie voivodeships	81
Marek A. Dąbrowski: Sources of fluctuations in real exchange rates in Lithuania, Latvia and Poland in the context of the global financial crisis	96
Aneta Jarosz-Angowska: Structure of economic activity and region competitiveness	106
Wojciech Kosiedowski, Maria Kola-Bezka, Saulius Stanaitis: Entrepreneurship in eastern borderlands of the European Union. Selected results of an international survey	120
Ewa Maluszyńska: Problems of defining and estimating the size of relocation	132
Adam Pawlewicz, Piotr Szamrowski: The perspectives of LEADER axis functioning in the new programming period 2014-2020	143
Marzena Piotrowska-Trybull, Aranka Ignasiak-Szulc: Role of military units in social and economic development of communes according to questionnaire research	157
Mariusz Ratajczak: The reformed cohesion policy and its relationship with the priorities of the renewed Lisbon Strategy	168
Adam Roznoch: Basic problems of cohesion policy in the European Union after 2013	196
Monika Słupińska, Mariusz Wypych: Implementation of the partnership principle within human capital development policies at the regional level	211
Artur Szmaciarski: The role of cohesion policy in the realization of Europe 2020 strategy	221

Zhanna Tsaarkubule, Alevtina Vishnevskaya: Analiza tendencji w gospodarce Łotwy w warunkach polityki spójności Unii Europejskiej	230
Piotr Zapalowicz: Criticism of the cohesion policy from the point of view of monetarism	240
Andrzej Żuk: Place based integrated approach to development of the European Union in the context of the role of the cohesion policy up to 2020	248

Krzysztof Biegun

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

REALIZACJA ANTYCYKLICZNEJ FUNKCJI POLITYKI BUDŻETOWEJ W POLSCE W KONTEKŚCIE PRZYGOTOWAŃ DO CZŁONKOSTWA W STREFIE EURO

Streszczenie: Odpowiedź na pytanie, czy polityka budżetowa rządu danego kraju jest i może być w przyszłości skutecznym instrumentem stabilizowania cyklu koniunkturalnego i reakcji na szoki makroekonomiczne w sytuacji braku możliwości odwołania się do instrumentów polityki pieniężnej i kursu walutowego, jest niezwykle ważna, szczególnie dla państw, które przygotowują się do wprowadzenia wspólnej waluty. W analizowanym okresie polityka budżetowa Polski miała antycykliczny charakter tylko w niektórych latach (2005, 2009-2011). Konieczność wykorzystywania instrumentów polityki budżetowej do stabilizowania gospodarki jest podkreślana w licznych rządowych dokumentach, Tymczasem nie przeprowadzono ważnych reform systemu finansów publicznych ani reform strukturalnych, które mogłyby mieć wpływ na konsolidację finansową tego sektora.

Słowa kluczowe: antycykliczna polityka budżetowa, cykl koniunkturalny, integracja Polski ze strefą euro.

1. Wstęp

Proces tworzenia unii gospodarczo-walutowej stanowi jak dotąd najwyższy poziom integracji gospodarczej osiągnięty przez państwa członkowskie UE. Realizacja określonych w Traktacie o Unii Europejskiej podstawowych celów Wspólnoty, takich jak: wspieranie zrównoważonego rozwoju, wysokiego poziomu zatrudnienia czy spójności społecznej i gospodarczej, w znacznej mierze zależy od jakości prowadzonych przez poszczególne państwa członkowskie polityk gospodarczych oraz skuteczności ich koordynacji na szczeblu wspólnotowym. Do realizacji tych celów przyjęto niespotykane dotychczas rozwiązania w zakresie polityki gospodarczej – z jednej strony mamy do czynienia z całkowitą koncentracją kompetencji dotyczących realizacji polityki pieniężnej w rękach jednego organu – Europejskiego Banku Centralnego, z drugiej zaś państwa członkowskie prowadzą niezależną politykę

budżetową. Funkcjonowanie unii walutowej byłoby jednak niezwykle utrudnione, gdyby poszczególne państwa mogły kształtować tę politykę zupełnie dowolnie. Trudno wyobrazić sobie efektywne funkcjonowanie EBC jako podmiotu polityki pieniężnej, gdyby państwa członkowskie nie kontrolowały poziomu deficytu budżetowego i długu publicznego. Dostrzegła to Rada Zarządzająca EBC, stwierdzając, że stabilne finanse publiczne i sprawna polityka pieniężna prowadzona w oparciu o cel inflacyjny muszą być fundamentem unii walutowej¹.

Jak zauważa K. Lutkowski, koncepcja polityki gospodarczej, przyjęta w Unii, a wyrażana między innymi w zapisach Paktu Stabilności i Wzrostu i publikowanych corocznie szerokich wytycznych dla polityki gospodarczej państw członkowskich, jest zbliżona do idei nowej ekonomii klasycznej. Centralną rolę w polityce gospodarczej odgrywa niezależny bank centralny, którego podstawowym celem jest zapewnienie stabilności cen. Może on wspierać realizację innych celów polityki gospodarczej, jednak tylko w przypadku, jeżeli w żaden sposób nie zagraża to celowi głównemu. Najlepszą formą wsparcia, jakiego polityka pieniężna może udzielić innym dziedzinom polityki gospodarczej, jest wywiązanie się z realizacji swoich zadań, czyli zapewnienie stabilnego poziomu cen². Ta sama zasada dotyczy pozostałych dziedzin polityki ekonomicznej. Współczesna teoria ekonomii wskazuje, iż określanie niskiego dopuszczalnego poziomu deficytu nie jest ograniczeniem dla polityki budżetowej, lecz czynnikiem zapewniającym jej niezbędną elastyczność i pozwalającym zachować możliwość reakcji na pojawiające się zakłócenia. Przyjęcie takiego punktu widzenia ma dalekosiężne skutki dla funkcjonowania strefy euro, ponieważ w warunkach braku możliwości prowadzenia autonomicznej polityki pieniężnej to polityka budżetowa pozostaje jedynym instrumentem reakcji na pojawiające się asymetryczne zakłócenia makroekonomiczne. Zdolność polityki budżetowej do podjęcia działań dostosowawczych w takiej sytuacji jest szczególnie ważna, jako że strefa euro nie spełnia wielu założeń teorii optymalnych obszarów walutowych. Odpowiedź na pytanie, czy polityka budżetowa rządu danego kraju jest i może być w przyszłości skutecznym instrumentem stabilizowania cyklu koniunkturalnego i reakcji na szoki makroekonomiczne w sytuacji braku możliwości odwołania się do instrumentów polityki pieniężnej i kursu walutowego, jest więc niezwykle ważna, szczególnie dla państw, które przygotowują się do wprowadzenia wspólnej waluty. Celem niniejszego artykułu jest przeanalizowanie polityki budżetowej w Polsce w latach 2004-2012 pod kątem jej skuteczności w realizacji funkcji stabilizacyjnej. Ze względu na szerokość zagadnienia, analiza koncentruje się na polityce dyskrecyjnej, pozostawiając tym samym takie zagadnienia, jak skuteczność automatycznych stabilizatorów czy reguł fiskalnych, do odrębnych rozważań.

¹ Statement of the Governing Council of the ECB, 21.03.2005; <http://www.ecb.int/press/pr/date/2005/html/pr050321.en.html>.

² K. Lutkowski, *Od złotego do euro. Źródła obaw i nadziei*, Twigger, Warszawa 2004, s. 279-280.

2. Realizacja funkcji stabilizacyjnej polityki fiskalnej w Polsce

Jednym z czynników oceny skuteczności polityki budżetowej, m.in. w zakresie realizacji funkcji stabilizowania gospodarki, jest stabilna sytuacja finansów publicznych. Nie chodzi jedynie o trwałe wypełnienie kryteriów konwergencji nominalnej, ale też o zapewnienie możliwości skutecznego wykorzystania instrumentów tej polityki, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków budżetu. Biorąc pod uwagę ograniczenia wynikające z reguł dotyczących stanu finansów publicznych krajów członkowskich UE, polityka poszczególnych państw musi być prowadzona w taki sposób, aby w razie konieczności możliwe było podjęcie efektywnych działań. Oznacza to, że kondycja finansów publicznych musi pozwalać na działania dyskrecjonalne w przypadku pojawienia się recesji, a także pozostawiać miejsce do działania tzw. automatycznym stabilizatorom. Antycykliczna czy też stabilizacyjna rola polityki budżetowej polega nie tylko na wykorzystaniu instrumentów tej polityki do łagodzenia pojawiających się wahań cyklu koniunkturalnego, ale też zapewnieniu równowagi między efektywnym popytem a globalną podażą przy zachowaniu równowag cząstkowych (co nie zawsze jest możliwe), ale też na zapobieganiu procesom kumulacyjnym w gospodarce, w tym np. gwałtownym załamaniom³.

Analizując politykę budżetową w Polsce, trzeba pamiętać, że stabilizowanie gospodarki jest tylko jednym z jej celów, a w okresie objętym badaniami podlegała ona ograniczeniom wynikającym m.in. z Ustawy o finansach publicznych czy zapisów Paktu Stabilności i Wzrostu. Przez większą część okresu badawczego Polska była też objęta procedurą nadmiernego deficytu. Czynniki te znacząco ograniczały możliwości elastycznego kształtowania dochodów i wydatków budżetu.

Nadmierne w stosunku do dochodów wydatki sektora finansów publicznych były i są jednym z najważniejszych problemów polityki gospodarczej w Polsce. Obserwując sprawozdania z wykonania budżetu, widzimy, iż Polska od lat miała kłopoty z utrzymaniem poziomu deficytu, jaki byłby dopuszczalny przez kryteria z Maastricht. Poniżej dopuszczalnego progu 3% polski deficyt ukształtował się jedynie w latach: 1991, 1993-1995, 1997-1999. Strategie gospodarcze kolejnych rządów zmierzały ku redukcji deficytu. Ogłoszony jeszcze w 2002 r. przedakcesyjny program gospodarczy przewidywał zmniejszenie deficytu do 2,2% PKB w 2005 r. Ówczesne strategie rządu i NBP zakładały wprowadzenie euro w Polsce już w 2006 r. Już wtedy podkreślano, jak duży wpływ na kształtowanie się struktury wydatków sektora *general government* ma kwota środków, jakie bezwzględnie trzeba przeznaczyć na finansowanie tzw. wydatków sztywnych. Główną grupę wydatków sztywnych stanowią wydatki prawnie zdeterminowane, czyli wydatki, które muszą być poniesione ze względu na przepisy ustawowe lub umowy międzynarodowe

³ R. Barczyk, *Teoria i praktyka polityki antycyklicznej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2004, s.16.

(np. świadczenia emerytalno-rentowe, zasiłki dla bezrobotnych, dodatki mieszkaniowe, składka do budżetu UE, koszty obsługi długu publicznego). Wydatki elastyczne obejmują przede wszystkim: wynagrodzenia, wydatki na zakupy dóbr i usług, dotacje do podmiotów gospodarczych, transfery do jednostek niezaliczonych do sektora *general government*⁴.

Tabela 1. Dochody, wydatki, saldo sektora finansów publicznych w Polsce w latach 2004-2011 jako % PKB

Lata	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Dochody i wydatki								
Dochody	37,2	39,4	40,2	40,3	39,5	37,2	37,5	38,5
Składnik cykliczny jako % PKB	-0,6	-0,8	-0,2	0,7	1,0	0,2	0,2	0,5
Składnik cykliczny. Zmiana w stosunku do roku poprzedniego	0,4	-0,2	0,6	0,8	0,3	-0,8	0,0	0,2
Dochody w relacji do PKB – dostosowane cyklicznie jako % PKB	37,9	40,2	40,4	39,6	38,5	37,0	37,3	38,0
Wydatki	42,6	43,4	43,9	42,2	43,2	44,5	45,4	43,6
Składnik cykliczny jako % PKB	0,1	0,1	0,0	-0,1	-0,2	0,0	0,0	-0,1
Składnik cykliczny. Zmiana w stosunku do roku poprzedniego	-0,1	0,0	-0,1	-0,2	-0,1	0,1	0,0	0,0
Wydatki w relacji do PKB – dostosowane cyklicznie	42,5	43,3	43,8	42,3	43,4	44,6	45,4	43,7
Saldo sektora	-5,4	-4,1	-3,6	-1,9	-3,7	-7,4	-7,8	-5,1
Składnik cykliczny	-0,7	-0,9	-0,2	0,8	1,2	0,3	0,3	0,6
Saldo – dostosowane cyklicznie	-4,7	-3,1	-3,4	-2,7	-4,9	-7,6	-8,1	-5,7
Saldo – dostosowane cyklicznie, Zmiana w stosunku do roku poprzedniego	0,4	1,6	-0,3	0,7	-2,2	-2,7	-0,5	2,4

Źródło: *Cyclical Adjustments of Budget Balances*, European Commission, Autumn 2011, Spring 2012, s. 52.

W roku 2004 rzeczywisty wzrost gospodarczy był wyższy od prognozowanego. Nastąpiło obniżenie zarówno dochodów (-1,2%), jak i wydatków (-2,1%) w relacji do PKB, w stosunku do roku 2003 (szczegółowe zestawienie zawiera tab.1). Spadek dochodów po części spowodował składnik cykliczny (-0,6%), jednak rola tego składnika była mniejsza niż w roku poprzednim. O 0,5% PKB spadły dochody z tytułu składek na ubezpieczenia, o 0,4% dochody z tytułu podatków pośrednich. Równoległe jednak ograniczono wydatki sektora finansów publicznych: na konsumpcję o 0,5%, a na transfery socjalne o 0,4% PKB. W ostatecznym rozrachunku ograniczenie wydatków umożliwiło ograniczenie deficytu sektora do poziomu 5,4% PKB, czyli o 0,8% w stosunku do roku 2003, mimo iż cykliczny składnik salda wyniósł -0,7% PKB.

⁴ Program konwergencji. Aktualizacja 2004.

Mając na względzie rosnące koszty obsługi deficytu, w przyjętym Programie konwergencji rząd zapowiadał daleko idące zmiany w celu zdyscyplinowania finansów publicznych. Po stronie dochodów planowano m.in.⁵: poszerzenie bazy podatku dochodowego od rolników, stopniowe zrównywanie stawek podatku VAT, poprawę efektywności działania aparatu skarbowego, zniesienie uprzywilejowania w zakresie składek na ubezpieczenia społeczne niektórych grup podmiotów i obywateli (np. zamożniejszych rolników indywidualnych i przedsiębiorców), zmiany w zakresie opłacania składek pracujących rencistów, zwiększenie podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne osób prowadzących działalność gospodarczą, reformę systemu ubezpieczeń społecznych rolników – obejmującą między innymi zmianę zasad opłacania składek z tytułu ubezpieczenia społecznego przez rolników, oraz uproszczenie struktury finansowej KRUS.

Z kolei zmiany wydatków miały dotyczyć: zmniejszenia zatrudnienia i ograniczenia kosztów funkcjonowania administracji, wprowadzenia obowiązkowego audytu wydatków bieżących instytucji publicznych, likwidacji niektórych funduszy i agencji oraz niektórych zadań wykonywanych przez publiczne agencje i fundusze, restrukturyzacji zagrożonych sektorów gospodarki i usług społecznych, przede wszystkim górnictwa węgla kamiennego, PKP i ochrony zdrowia.

Planowano również zmiany w zakresie:

- stopniowego wyrównywania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn oraz upowszechniania elastycznych form pracy,
- stopniowego wygaszania przyznawania świadczeń przedemerytalnych i ich całkowitej likwidacji po roku 2006,
- odejścia od mieszanej cenowo-płacowej waloryzacji emerytur i rent na rzecz waloryzacji cenowej oraz zniesienia automatycznych mechanizmów indeksacyjnych innych świadczeń,
- wzmocnienia aktywnych polityk rynku pracy skierowanych do osób powyżej 50. roku życia (Program 50+),
- wprowadzenia zachęt do podejmowania pracy przez osoby pozostające na zasiłkach przedemerytalnych lub rentach z tytułu niezdolności do pracy.

Brak poparcia społecznego i politycznego dla proponowanych rozwiązań spowodował, że już kilka miesięcy później opublikowano aktualizację⁶, w której zrezygnowano z większości postanowień lub odłożono ich realizację na czas nieokreślony. Z najważniejszych postulatów przeprowadzono jedynie zmianę zasad waloryzacji rent i emerytur, połączoną z likwidacją tzw. starego portfela⁷.

⁵ Tamże, s. 43-44.

⁶ Tamże.

⁷ Tamże, s. 32-33.

Tabela 2. Dochody, wydatki sektora finansów publicznych w Polsce w latach 2004-2010 jako % PKB

Lata	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Dochody i wydatki								
Podatki z tytułu produkcji i importu	12,9	13,6	14,2	14,1	14,2	12,9	13,6	13,7
Podatki dochodowe i od kapitału	6,5	7,0	7,5	8,6	8,6	7,4	6,9	7,0
Składki na ubezpieczenia społeczne	12,3	12,3	12,2	12,0	11,3	11,3	11,1	11,4
Inne przychody	5,5	5,9	5,8	5,2	5,0	4,9	4,6	4,5
Przychody bieżące ogółem	37,2	38,8	39,7	39,8	39,1	36,6	36,2	36,7
Wydatki konsumpcyjne sektora	17,6	18,1	18,3	18,0	18,5	18,4	18,9	18,1
Konsumpcja zbiorowa	7,7	8,0	8,1	8,0	8,0	7,8	8,0	7,7
Transfery socjalne w naturze	9,9	10,1	10,2	10,0	10,5	10,7	10,8	10,4
Wyrównania wypłacane pracownikom	10,1	10,0	9,8	9,6	10,0	10,2	10,1	9,8
Zużycie pośrednie	5,8	5,8	6,0	6,0	6,2	5,6	6,2	5,7
Transfery socjalne inne niż w naturze	16,0	15,7	15,2	14,2	14,0	14,7	14,8	14,1
Odsetki	2,8	2,8	2,7	2,3	2,2	2,6	2,7	2,7
Subsydia	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5
Inne bieżące rozchody	1,4	2,2	2,6	2,6	2,6	2,4	2,5	2,3
Rozchody bieżące ogółem	38,7	39,0	39,0	37,3	37,7	38,3	39,0	37,2
Oszczędności brutto	-1,5	-0,2	0,7	2,5	1,3	-1,8	-2,8	-0,6
Transfery kapitałowe otrzymane	0,1	0,6	0,5	0,5	0,5	0,6	1,3	1,8
Przychody ogółem	37,2	39,4	40,2	40,3	39,5	37,2	37,5	38,5
Nakłady brutto na środki trwałe	3,4	3,4	3,9	4,2	4,6	5,2	5,6	5,8
Inne wydatki kapitałowe	0,6	1,0	0,9	0,7	0,9	1,0	0,7	0,6
Wydatki ogółem	42,6	43,4	43,9	42,2	43,2	44,5	45,4	38,5
Obciążenia podatkowe	31,8	33,1	34,1	34,8	34,3	31,8	31,8	32,3
Wierzytelności netto (+)/zadłużenie netto (-) sektora	-5,4	-4,1	-3,6	-1,9	-3,7	-7,3	-7,8	-5,1

Źródło: General Government Data, European Commission, Autumn 2011, s. 111; Spring 2012, s. 111.

W latach 2005 i 2006 mieliśmy do czynienia z odmienną sytuacją. Mimo iż wpływ składnika cyklicznego był nadal ujemny, wzrastały dochody sektora publicznego w relacji do PKB (o 2,1% w roku 2005 i 0,9% w roku 2006). Złożył się na to przede wszystkim wzrost dochodów z tytułu podatków pośrednich i bezpośrednich. Poziom obciążeń podatkowych wzrósł z 31,8% PKB w roku 2004 do 34,1% w roku 2006. Wzrosło także znaczenie otrzymanych transferów kapitałowych: z 0,1% PKB w 2004 do 0,6 w 2005 i 0,5% w 2006 r. Wzrostowi dochodów towarzyszył także wzrost wydatków w relacji do PKB, jednak był on relatywnie niewielki (odpowiednio 0,8 i 0,4% PKB). Zwiększenie dochodów pozwoliło w tym okresie ograniczyć wielkość deficytu budżetowego, mimo że wahania koniunkturalne nadal miały negatywny wpływ na saldo sektora. W celu dalszego ograniczania deficytu rząd zamierzał w kolejnych latach zwiększyć przychody poprzez m.in.⁸: podwyżkę podatku akcyzowego na wyroby tytoniowe aż do osiągnięcia mi-

⁸ Program konwergencji. Aktualizacja 2006, s. 35-37.

nimum wymaganego przez przepisy Unii Europejskiej (początek 2009 r.), podwyżki akcyzy na paliwa silnikowe, gaz LPG, olej opałowy w tempie równym wzrostowi CPI, czyli utrzymanie realnego poziomu obciążeń akcyzowych, podwyżkę stawek podatku VAT od usług gastronomicznych, artykułów rolnych oraz żywnościowych opodatkowanych wcześniej stawką 3%; wprowadzenie nowego rozwiązania opodatkowania samochodów począwszy od roku 2008. Jednocześnie wprowadzono ulgę prorodziną w podatku PIT, co z kolei uszczupliło dochody sektora.

Tymczasem po stronie wydatków planowano m.in.⁹: włączenie do ustawy budżetowej planów finansowych agencji, funduszy celowych oraz Narodowego Funduszu Zdrowia, zmiany w ochronie zdrowia (wdrożenie zoptymalizowanego koszyka świadczeń gwarantowanych), ujednoczenie zasad funkcjonowania systemu rentowego z emerytalnym w zakresie wyznaczania wielkości świadczeń oraz ubezpieczeń społecznych rolników (zróznicowanie składki i wypłacanych świadczeń).

Rok 2007 okazał się w analizowanym okresie jedynym, w którym Polsce udało się ograniczyć deficyt budżetowy do poziomu poniżej 3% PKB. Było to możliwe w dużej mierze dzięki utrzymaniu szybkiego tempa wzrostu gospodarczego (6,8% PKB r/r w cenach stałych z roku 2000, składnik cykliczny salda wyniósł 1% PKB). Pozwoliło ono na ograniczenie wydatków sektora publicznego w relacji do PKB o 1,7% w stosunku do roku poprzedniego (składnik cykliczny przyczynił się do obniżenia wydatków o 0,2%). Najbardziej zauważalne było ograniczenie, w stosunku do poprzedniego roku, wydatków związanych z transferami socjalnymi – o około 1% PKB i zapłaconymi odsetkami o 0,4% PKB. W tym samym czasie dochody sektora wzrosły o 0,1% (przy dodatnim wpływie wskaźnika cyklicznego, który wyniósł 0,7% PKB). Rezultatem był deficyt na poziomie 1,9% PKB, zdecydowanie najniższy w analizowanym okresie. Jednym z ważniejszych czynników mających wpływ na saldo finansów publicznych w tamtym okresie był wzrost wydatków związanych z wykorzystaniem środków z budżetu UE. W perspektywie budżetowej 2007-2014 Polska miała być beneficjentem środków pomocowych, których wykorzystanie wymagało w wielu przypadkach zaangażowania sektora publicznego.

W roku 2007, a więc w okresie ożywienia gospodarczego, rząd zaplanował obniżenie składek na ubezpieczenia społeczne i podatku PIT, kierunek działań był więc wyraźnie procykliczny. Kolejne lata przyniosły zdecydowane spowolnienie tempa wzrostu gospodarczego. W roku 2008 nie było ono jeszcze tak widoczne, wzrost PKB wyniósł 5,1% PKB r/r (składnik cykliczny salda wyniósł 0,4% PKB). Cykliczne ograniczenie wydatków nadal sprzyjało kondycji finansowej sektora (-0,2% PKB), jednak podjęte w tym czasie działania dyskrejonalne spowodowały wzrost relacji wydatków do PKB o 1%. Złożył się na to wzrost wydatków na transfery socjalne i wydatki konsumpcyjne sektora finansów publicznych. Tymczasem dochody sektora spadły o 0,8% PKB, na co złożył się spadek dochodu z tytułu

⁹ Tamże.

składek ubezpieczeniowych oraz ograniczenie innych dochodów. Deficyt sektora wyniósł 3,7% PKB, ponownie przekraczając próg 3%, dopuszczany przez kryteria konwergencji i pakt. W efekcie Komisja rozpoczęła względem Polski kolejną procedurę nadmiernego deficytu (raport Komisji z dnia 13.05.2009, następnie decyzja Rady o istnieniu nadmiernego deficytu z 7.07.2009 r.).

W związku z narastającym kryzysem w październiku 2008 r. minister finansów ogłosił Pakiet regulacyjny¹⁰. Składała się na niego m.in. Ustawa o Komitecie Stabilności Finansowej¹¹, zakładająca formalne powołanie Komitetu (działającego wcześniej na mocy porozumienia), w ramach którego Ministerstwo Finansów, Komisja Nadzoru Bankowego i NBP mają współpracować na rzecz zapewnienia sprawnej wymiany informacji i wspierania stabilności systemu finansowego w Polsce. Przyjęto również ustawę o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym¹². Określa ona formy, warunki i tryb udzielania przez Skarb Państwa instytucjom finansowym wsparcia przeznaczonego na przedsięwzięcia mające na celu utrzymanie płynności płatniczej, w tym związanej z rozwojem akcji kredytowej banku krajowego. Pozwala ona dofinansowywać ze środków publicznych instytucje finansowe określone w art. 2 ustawy jako: banki, spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, fundusze inwestycyjne, domy maklerskie, zakłady ubezpieczeniowe oraz fundusze emerytalne. Wsparcie może przyjąć formę gwarancji, pożyczek oraz sprzedaży publicznych papierów wartościowych z odroczonej terminem płatności.

Dodatkowo rząd przyjął „Plan stabilności i rozwoju”¹³, który zakładał m.in.:

- podwyższenie gwarancji dla depozytów bankowych;
- zwiększenie dostępu mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorstw do finansowania zewnętrznego poprzez wzmocnienie systemu gwarancji i poręczeń;
- umożliwienie zaliczania do kosztów podatkowych wydatków na prace badawcze – stworzono możliwość rozliczania kosztów prac badawczo-rozwojowych w chwili ich poniesienia lub poprzez odpisy amortyzacyjne w trakcie trwania inwestycji, a nie wyłącznie po ich zakończeniu (zmiany w ustawach o PIT i CIT);
- wprowadzenie wyższej ulgi inwestycyjnej dla MSP oraz nowo zakładanych firm;
- zwiększenie dostępności kredytów dla przedsiębiorstw;
- wspieranie inwestycji w odnawialne źródła energii;

¹⁰ Pakiet regulacyjny ogłoszony przez Ministra Finansów 13 października 2008 r.; www.mf.gov.pl.

¹¹ Ustawa z dnia 7.11.2008 o Komitecie Stabilności Finansowej weszła w życie z dniem 13.12.2008, DzU z 2008, nr 209, poz. 1317.

¹² Ustawa z dnia 12.02.2009 o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym, DzU z 2009, nr 39, poz. 308.

¹³ Plan stabilności i rozwoju przedstawiony przez rząd 30.11.2008 r., przyjęty 27.01.2009, http://www.poprzedniastrona.premier.gov.pl/templates/admin/userfiles/files/7104_Realizacja_planu_stabilnosc_i_rozwoju_opis.doc.

- znoszenie barier dla inwestycji w infrastrukturę teleinformatyczną;
- przyspieszenie inwestycji współfinansowanych ze środków UE.

Mimo że w 2009 przyjęto rozwiązania antykryzysowe, wzrost gospodarczy wyniósł już zaledwie 1,6% PKB r/r. Przychody sektora finansów publicznych zmalały o 2,4% w relacji do PKB, co ponownie było efektem podjętych działań dyskrejonalnych (składnik cykliczny nadal był dodatni i kształtował się na poziomie 0,2% PKB). W zauważalny sposób spadły dochody z tytułu podatków pośrednich i akcyzy (o 1,3% PKB) oraz podatków bezpośrednich (o 0,5% PKB). Wydatki wzrosły o 1,3% PKB. W rezultacie deficyt sektora osiągnął nienotowany od lat poziom 7,3% PKB.

W sierpniu 2009 r. wszedł w życie rządowy Pakiet antykryzysowy¹⁴, wypracowany wspólnie ze związkami zawodowymi i pracodawcami. W ramach pakietu: uelastyczniono regulacje dotyczące rynku pracy, zaplanowano także dopłaty do pensji i szkoleń dla pracowników firm dotkniętych kryzysem gospodarczym.

W styczniu 2010 r. zaprezentowano „Plan rozwoju i konsolidacji finansów 2010-2011”. Zawierał on szereg postanowień, z czego niektóre (np. ograniczenie możliwości odliczania VAT od samochodów z tzw. kratką czy też podniesienie akcyzy na samochody z silnikiem powyżej 2,5 l) miały przynieść doraźne, niewielkie korzyści, inne zaś wymagały przeprowadzenia długotrwałych reform (np. objęcie służb mundurowych powszechnym systemem świadczeń emerytalnych). Inna propozycja to rozpoczęcie debaty nad przeprowadzeniem ewolucyjnej reformy systemu ubezpieczenia emerytalno-rentowego, m.in. poprzez powiązanie wysokości składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe z wysokością rzeczywiście opłacanych dochodów. W ramach planu wprowadzono też tzw. regułę wydatkową, która stanowiła, iż wzrost wydatków niezdeteminowanych sektora finansów publicznych oraz nowych wydatków sztywnych w stosunku do roku poprzedniego nie może wynosić więcej niż 1% ponad inflację (reguła obowiązuje od 2011 r.). Część proponowanych rozwiązań została zaczerpnięta z wcześniejszego dokumentu przygotowanego przez Zespół Doradców Strategicznych Premiera – strategii Polska 2030¹⁵.

Od stycznia 2010 r. weszła w życie nowa Ustawa z dnia 27.08.2009 r. o finansach publicznych¹⁶. Wśród zmian wymienić należy:

- wprowadzenie nowego instrumentu umożliwiającego strategiczne zarządzanie finansami publicznymi – Wieloletniego Planu Finansowego Państwa, który ma być przyjmowany przez rząd w drodze uchwały;
- zmianę procedury sanacyjnej, obowiązującej w przypadku przekroczenia przez dług publiczny poziomu 55% PKB;

¹⁴ Ustawa z dnia 1.07.2009 o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców, DzU z 2009, nr 125, poz. 1035.

¹⁵ Polska 2030. Wyzwania rozwojowe, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.
www.premier.gov.pl/files/file/.../PL_2030_wyzwania_rozwojowe.pdf.

¹⁶ DzU z 2009, nr 157, poz. 1240.

- wyodrębnienie tzw. budżetu środków europejskich; jego finansowanie oznaczać będzie zwiększenie potrzeb pożyczkowych Skarbu Państwa, jednak ewentualna nadwyżka tych środków może zostać wykorzystana do finansowania deficytu.

W lutym 2010 r. przyjęto dokument „Program konwergencji. Aktualizacja 2009”, który w znacznej mierze opierał się na przytaczanym wcześniej „Planie rozwoju i konsolidacji finansów 2010-2011” oraz rozwiązaniach przyjętych w projekcie nowej ustawy o finansach publicznych.

W roku 2010 wzrost gospodarczy wyniósł 3,9% PKB w relacji rok do roku. Dochody sektora wzrosły o 0,4% w stosunku do 2009 r., za co w znacznej części odpowiadał ich składnik cykliczny (0,2%). Wydatki wzrosły o 1,3% PKB (w tym okresie wskaźnik cykliczny wynosił 0% i nie miał wpływu na poziom wydatków). Znaczący wzrost wydatków dyskrejonalnych spowodował wzrost deficytu sektora finansów publicznych do poziomu 7,8% PKB (składnik cykliczny salda wyniósł 0,3% PKB). W związku z utrzymywaniem się nadmiernego deficytu i rozwojem kryzysu zadłużenia w niektórych krajach strefy euro podjęto decyzję o podniesieniu od 2011 r. podstawowej stawki podatku VAT z 22 do 23%, a stawki obniżonej z 7 do 8%.

Kolejną aktualizację programu konwergencji przygotowano w kwietniu 2011 r. Podkreślono w niej, iż celem polityki rządu jest zlikwidowanie nadmiernego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2012 r. oraz zapewnienie stabilności finansów publicznych w długim okresie¹⁷. W dokumencie przedstawiono działania, które rząd podjął w celu zlikwidowania nadmiernego deficytu. Poza rozwiązaniami omówionymi wcześniej, znalazło się tam między innymi postanowienie o warunkowym podniesieniu podwyżek stawek VAT. Gdyby relacja państwowego długu publicznego (według polskiej metodologii) do PKB przekroczyła 55% w 2011 r., nastąpiłyby dwie podwyżki stawek VAT, każda o kolejny 1 pkt proc.: pierwsza od lipca 2012 r., kolejna od lipca 2013 r. Gdyby relacja państwowego długu publicznego do PKB przekroczyła poziom 55% w 2012 r., wtedy pierwsza z wyżej wymienionych podwyżek nastąpiłaby od lipca 2013 r., a kolejna od lipca 2014 r. Podwyższona stawka VAT byłaby utrzymana przez 3 lata¹⁸. Od 2011 r. obowiązuje ponadto zasada, iż w sytuacji gdy Polska podlega procedurze nadmiernego deficytu, Rada Ministrów nie może przyjmować projektów ustaw¹⁹:

- określających zwolnienia, ulgi i obniżki, których skutkiem finansowym może być zmniejszenie dochodów jednostek sektora finansów publicznych w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów;
- powodujących zwiększenie wydatków budżetu państwa, które nie są objęte regułą dyscyplinującą (CPI+1).

Zastosowano również zasadę obowiązującą przy wprowadzaniu nowych regulacji prawnych – jeżeli wiążą się one ze zwiększeniem wydatków jednostek sektora

¹⁷ Program konwergencji. Aktualizacja 2011, s. 6.

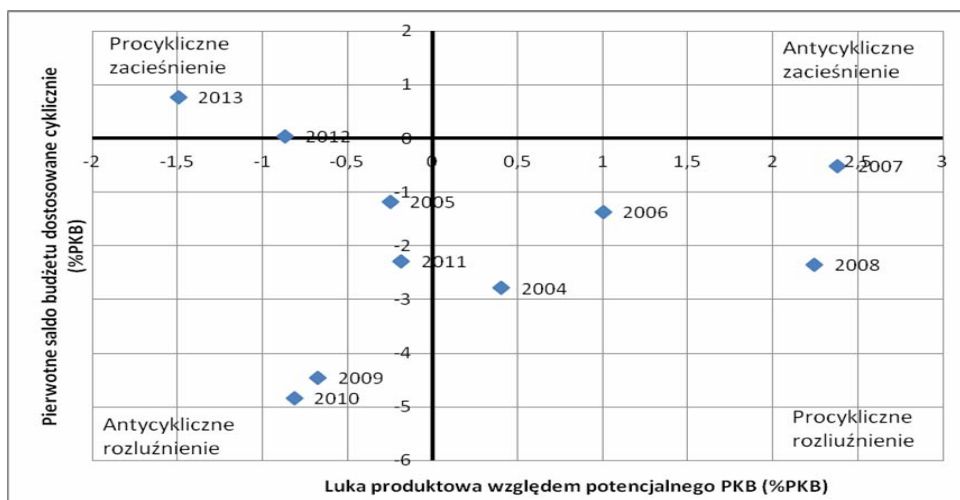
¹⁸ Tamże, s. 12.

¹⁹ Program konwergencji. Aktualizacja 2012, s. 41-42

finansów publicznych, w projekcie aktu prawnego trzeba podać maksymalne limity tych wydatków na 10 lat od momentu jego wejścia w życie.

W rezultacie w roku 2011 dochody budżetu wzrosły o 1% PKB, na co złożyły się działania dyskrejonalne (wzrost wskaźnika obciążeń podatkowych o 0,5% PKB) oraz poprawa kondycji gospodarki (składnik cykliczny dochodów wzrósł o 0,5% PKB). W tym samym czasie ograniczono wydatki konsumpcyjne sektora, transfery socjalne oraz zużycie pośrednie, co pozwoliło ograniczyć wydatki o 1,8% PKB. Składnik cykliczny wydatków nie odgrywał znaczącej roli, ich ograniczenie dokonało się dzięki działaniom dyskrejonalnym. W efekcie deficyt sektora zmalał do poziomu 5,1% PKB przy korzystnym wpływie wskaźnika cyklicznego salda, który wyniósł 0,6% PKB.

Podsumowując tę część rozważań, warto przyjrzeć się zależnościom pomiędzy cyklem koniunkturalnym a sposobem prowadzenia polityki budżetowej w Polsce. Jak przedstawiono na rysunku 1, miała ona antycykliczny charakter w latach 2005, 2009-2011. W tym czasie zarówno luka produktowa, jak i skorygowane cyklicznie saldo pierwotne budżetu przybierały wartości ujemne, co należy interpretować jako antycykliczne rozluźnienie polityki fiskalnej. W latach 2004 i 2006-2008 mieliśmy do czynienia z dodatnią luką produktową i ujemnym pierwotnym saldem budżetu skorygowanym cyklicznie, co oznacza procykliczne rozluźnienie polityki budżetowej. Od roku 2010 mamy do czynienia z zacieśnianiem polityki fiskalnej. Analiza uwarunkowań i dokumentów rządowych wskazuje jednak, iż wynika to raczej z konieczności wyeliminowania nadmiernego deficytu do końca 2012 r. (termin wyznaczony w ramach procedury nadmiernego deficytu) oraz tzw. kryzysu zadłużenia, obejmującego kolejne kraje Unii Europejskiej, niż z konsekwentnej realizacji funkcji stabilizacyjnej.



Rys. 1. Cykliczność polityki budżetowej w Polsce w latach 2004-2013

Źródło: opracowano na podstawie bazy danych AMECO (2012-2013 dane prognozowane).

3. Wnioski

W analizowanym okresie polityka budżetowa Polski miała antycykliczny charakter tylko w niektórych latach (2005, 2009-2011). Konieczność wykorzystywania instrumentów polityki budżetowej do stabilizowania gospodarki jest podkreślana w licznych rządowych dokumentach, jednak w polityce gospodarczej równie ważna jak przyjęte założenia jest konsekwencja w ich realizacji. Tymczasem nie przeprowadzono ważnych reform systemu finansów publicznych ani też reform strukturalnych, które mogłyby mieć wpływ na konsolidację finansową tego sektora. Uwagi o konieczności reform, takich jak ograniczenie przywilejów emerytalnych niektórych grup, reforma KRUS, wprowadzenie podatku dochodowego od rolników itd., znajdujemy już w dokumentach z 2004 r. i starszych, natomiast ze względów politycznych nie są one wdrażane wcale lub są wdrażane ze znacznym opóźnieniem (plany zrównania wieku emerytalnego mężczyzn i kobiet zapisano w Programie konwergencji 2004, tymczasem z ich faktyczną realizacją czekano do roku 2012). Mimo przyjętych w ostatnim czasie rozwiązań dyscyplinujących (nowe reguły wydatkowe) obecna sytuacja sektora finansów publicznych w Polsce nie daje gwarancji osiągnięcia stabilnego poziomu salda budżetowego, pozwalającego na efektywne realizowanie stabilizacyjnej funkcji budżetu.

Trzeba jednak przyznać, iż trudna sytuacja sektora finansów publicznych po części wynika z czynników niezależnych (przynajmniej w krótkim okresie) od władz. Ze względu na sztywny charakter większości wydatków, dostosowania w zakresie polityki budżetowej miały miejsce głównie po stronie dochodowej budżetu, co znacząco ogranicza dobór i efektywność instrumentów polityki antycyklicznej. W dodatku polityka fiskalna w Polsce cechuje się znacznymi opóźnieniami wewnętrznymi, badania dotyczące okresu 1995-2005 pokazały, iż czas od pojawienia się recesji do podjęcia przez rząd działań stabilizacyjnych przy wykorzystaniu instrumentów polityki budżetowej wynosił około 2 lat²⁰. Zdarza się więc, że przyjęte rozwiązania wchodzi w życie w momencie, gdy Polska znajduje się już w innej fazie cyklu koniunkturalnego, i zamiast łagodzić, wzmacniają wahania koniunkturalne. Można też wskazać argumenty, iż w krótkim okresie obowiązujące w Polsce i UE numeryczne reguły fiskalne mogą ograniczać możliwości realizacji funkcji stabilizacyjnej polityki budżetowej (zła kondycja finansów publicznych uniemożliwia antycykliczne rozluźnienie polityki budżetowej w okresach dekoniunktury).

Literatura

Barczyk R., *Teoria i praktyka polityki antycyklicznej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2004.

Cyclical Adjustments of Budget Balances, European Commission, Autumn 2011.

²⁰ A. Żabiński, *Wykorzystanie dyskrecjonalnych instrumentów polityki fiskalnej w procesie stabilizacji koniunktury gospodarczej*, [w:] D. Kopycińska (red.), *Zakres i formy interwencjonizmu państwowego we współczesnych systemach gospodarczych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2006, s. 173.

- Cyclical Adjustments of Budget Balances, European Commission, Spring 2012.
- General Government Data, European Commission, Autumn 2011.
- Lutkowski K., *Od złotego do euro. Źródła obaw i nadziei*, Twigger, Warszawa 2004.
- Program konwergencji 2004 i kolejne aktualizacje.
- Pakiet regulacyjny ogłoszony przez Ministra Finansów 13.10.2008 r., www.mf.gov.pl.
- Plan rozwoju i konsolidacji finansów 2010-2011, www.mf.gov.pl.
- Plan stabilności i rozwoju przedstawiony przez rząd 30.11.2008, przyjęty 27.01.2009, http://www.podprezident.pl/premier.gov.pl/templates/admin/userfiles/files/7104_Realizacja_planu_stabilnosci_i_rozwoju_opis.doc.
- Polska 2030. Wyzwania rozwojowe, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, www.premier.gov.pl/files/file/.../PL_2030_wyzwania_rozwojowe.pdf.
- Żabiński A., *Wykorzystanie dyskrejonalnych instrumentów polityki fiskalnej w procesie stabilizacji koniunktury gospodarczej*, [w:] D. Kopycińska (red.), *Zakres i formy interwencjonizmu państwowego we współczesnych systemach gospodarczych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2006.

Akty prawne

- Ustawa o finansach publicznych, DzU z 2009, nr 157, poz. 1240.
- Ustawa o Komitecie Stabilności Finansowej, DzU z 28.11.2008, poz. 1317.
- Ustawa z dnia 1.07.2009 o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców, DzU z 2009, nr 125, poz. 1035.
- Ustawa z dnia 12.02.2009 o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym, DzU z 2009, nr 39, poz. 308.

THE IMPLEMENTATION OF ANTICYCLICAL FISCAL POLICY IN POLAND IN THE CONTEXT OF PREPARATIONS FOR THE MEMBERSHIP IN THE EURO AREA

Summary: The answer to the question whether the government's budgetary policy of the country is and can be in the future an effective instrument to stabilize the business cycle and response to macroeconomic shocks in the absence of the instruments of monetary policy and exchange rate is very important, especially for countries that are preparing to the introduction of the euro. In the analyzed period Polish fiscal policy had a counter-cyclical nature only at certain times (2005, 2009-2011). The necessity of using fiscal instruments to stabilize the economy is emphasized in numerous government documents. However, it has not carried out important reforms in public finance, or structural reforms, which might influence financial consolidation of the sector.

Keywords: anticyclical fiscal policy, business cycle, integration with the euro area.