

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 346

Finanse publiczne

Redaktorzy naukowi

Jerzy Sokołowski

Michał Sosnowski



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2014

Redakcja wydawnicza: Barbara Majewska
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz
Korekta: K. Halina Kocur
Łamanie: Małgorzata Czupryńska
Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:
www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,
w Dolnośląskiej Bibliotece Cyfrowej www.dbc.wroc.pl,
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 2014

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-477-6

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk i oprawa:
EXPOL, P. Rybiński, J. Dąbek, sp.j.
ul. Brzeska 4, 87-800 Włocławek

Spis treści

Wstęp	9
Agnieszka Deresz, Marian Podstawka: Tendencje zmian dochodów budżetu państwa w latach 2000-2012	11
Joanna Działo: Ewolucja ilościowych reguł fiskalnych w Unii Europejskiej w okresie kryzysu gospodarczego	25
Romana Głowicka-Wołoszyn, Feliks Wysocki: Uwarunkowania społeczno-ekonomiczne samodzielności finansowej gmin województwa wielkopolskiego	34
Mateusz Halka: Poprawa efektywności zamówień publicznych a sektor MSP	45
Tomasz Holeccki, Magdalena Syrkiewicz-Świtała, Karolina Sobczyk, Katarzyna Lar, Michał Wróblewski: Współpraca samorządu terytorialnego z podmiotami ekonomii społecznej w obszarze ochrony zdrowia	53
Małgorzata M. Hybka: Transfery i finansowe instrumenty hybrydowe – komponenty agresywnej strategii podatkowej?.....	62
Agnieszka Jachowicz: Project realization in local self-government units after accession to the European Union	73
Aleksandra Jurkowska: Czynniki determinujące wycenę kontraktów CDS wystawianych na dług rządowy na świecie i w Polsce	81
Dorota Kawiorska: Kryzys zadłużenia jako stymulator reform w systemach ochrony zdrowia państw członkowskich Unii Europejskiej.....	92
Elwira Leśna-Wierszołowicz: Rozwój rynku pracowniczych programów emerytalnych w Polsce	103
Danuta Mierzwa, Magdalena Matkowska: Transmisja negatywnych zjawisk kryzysu finansowego na gospodarkę Polski.....	113
Danuta Miłaszewicz: Dążenie do stabilności fiskalnej na przykładzie polskiej gospodarki	124
Magdalena Miszczuk: Makroekonomiczne uwarunkowania sytuacji finansowej gmin.....	133
Katarzyna Owsiak: Problem efektywności wydatków jednostek samorządu terytorialnego.....	142
Monika Pasternak-Malicka: Sytuacja na rynku pracy młodych osób i jej wpływ na podejmowanie pracy nielegalnej.....	151
Paweł Piątkowski: Wybrane konsekwencje kryzysu zadłużeniowego w Unii Europejskiej w obszarze długu publicznego.....	166

Elwira Pindyk: Podatek od nieruchomości jako źródło dochodów a rozwój gminy	181
Wojciech Piontek: Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Zagadnienia teoretyczne i prawne	192
Adriana Politaj: Wpływ pomocy publicznej na sytuację na rynku pracy w krajach Unii Europejskiej	204
Halina Rechul: Część oświatowa subwencji ogólnej jako podstawowe źródło finansowania wydatków na oświatę jednostek samorządu terytorialnego w Polsce	215
Magdalena Rękas: Tax instruments as an element of pro-family policy in France and in Poland	224
Alicja Sekuła: Analiza dochodów z udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych w gminach województwa pomorskiego	235
Przemysław Siudak: Rola specjalnych stref ekonomicznych w przyciąganiu bezpośrednich inwestycji zagranicznych na teren Polski	246
Michał Sosnowski: Sprawność fiskalna podatków pośrednich	257
Joanna Spychała: Zadłużenie publiczne i wzrost gospodarczy w unii gospodarczej i walutowej w latach 2006-2013	270
Marcin Spychała: Zmiany w strukturze pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorstwom po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej	279
Edyta Sygut: Podatki i opłaty lokalne jako źródła dochodów gmin na przykładzie województwa śląskiego	289
Maciej Szczepkowski: Zasadność opodatkowania majątku	299
Tomasz Śmietanka: Budżet gmin Grójec, Koźlenice, Szydłowiec w latach 2003-2012 jako instrument równoważenia rozwoju lokalnego	312
Radosław Witczak: Ocena nieprawidłowości w zastosowaniu metod szacowania podstawy opodatkowania dochodu w świetle orzeczeń NSA w 2013 r.	327
Iwona Wojciechowska-Toruńska: Fiscal discipline in a Muslim country – a case of Turkey	337
Dorota Wyszowska, Marzanna Poniatowicz: Wpływ systemu wyrównywania dochodów na możliwości inwestycyjne gmin w Polsce	347
Adam Wyszowski: Preferencje podatkowe jako funkcja obciążeń podatkowych	359
Jolanta Zawora: Sytuacja dochodowa samorządów gminnych w Polsce	368
Arkadiusz Żabiński: Znaczenie ulg podatkowych w procesie zwiększania wydatków badawczo-rozwojowych przedsiębiorstw	377

Summaries

Agnieszka Deresz, Marian Podstawka: Changes in the government budget revenues in 2000-2012	24
---	----

Joanna Działo: Evolution of numerical fiscal rules in the European Union in the period of economic crisis.....	33
Romana Głowicka-Woloszyn, Feliks Wysocki: Socio-economic background of financial self-sufficiency of Greater Poland communes	44
Mateusz Halka: Improving the efficiency of public procurement and SME sector.....	52
Tomasz Holeccki, Magdalena Syrkiewicz-Światała, Karolina Sobczyk, Katarzyna Lar, Michał Wróblewski: Cooperation of local government with social economy entities in the area of healthcare	61
Malgorzata M. Hybka: Hybrid transfers and financial instruments – aggressive tax strategy components?	72
Agnieszka Jachowicz: Realizacja projektów inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego po akcesji do Unii Europejskiej	80
Aleksandra Jurkowska: The determinants of the sovereign CDS pricing on the global market and in Poland	91
Dorota Kawiorska: The financial crisis as a stimulator of reforms in the health systems of Member States of the European Union	102
Elwira Leśna-Wierszolicz: The development of employee pension programs market in Poland	112
Danuta Mierzwa, Magdalena Matkowska: Transmission of negative phenomena of financial crisis on the Polish economy.....	123
Danuta Miłaszewicz: Pursuing fiscal sustainability on the example of the Polish economy.....	132
Magdalena Miszczuk: Macroeconomic conditions of the financial situation of local governments.....	141
Katarzyna Owsiak: Problem of the effectiveness of expenditure of local governments.....	150
Monika Pasternak-Malicka: The impact of the labor market on young people and their willingness to take up illegal employment.....	165
Paweł Piątkowski: Selected consequences of debt crisis in the European Union in the area of public debt	180
Elwira Pindyk: Property tax as a source of income vs. municipality development	191
Wojciech Piontek: The fee for municipal waste management. Theoretical and legal issues	203
Adriana Politaj: State aid for employment vs. a situation on the labour market in the European Union	214
Halina Rechul: The educational component of the general subsidy as the main source of financial funding that local government units have for educational expenditures	223
Magdalena Rekas: Instrumenty podatkowe jako element polityki rodzinnej we Francji i Polsce.....	234

Alicja Sekuła: Analysis of revenue from shares in the personal income tax in the municipalities of Pomeranian Voivodeship.....	245
Przemysław Siudak: The role of special economic zones in attracting direct foreign investments to Poland	256
Michał Sosnowski: Fiscal efficiency of indirect taxes	269
Joanna Spychała: Public debt and economic growth in the Economic and Monetary Union in the period 2006-2013	278
Marcin Spychała: Changes in the structure of state aid after Poland's accession to the European Union	288
Edyta Sygut: Local taxes and fees as a source of revenue of communes on the example of the Silesian Voivodeship	298
Maciej Szczepkowski: Legitimacy of property taxation	311
Tomasz Śmietanka: The budget of Kozienice, Grojec, Szydłowiec communes in the years 2003-2012 as an instrument of sustainable development on the local level.....	326
Radosław Witczak: Evaluation of the incorrectness of estimating of tax base in income taxes in the verdicts of Supreme Administrative Court in 2013	336
Iwona Wojciechowska-Toruńska: Dyscyplina fiskalna w kraju muzułmańskim – przykład Turcji	346
Dorota Wyszowska, Marianna Poniawicz: System of revenue equalization and investment possibilities of communities in Poland	358
Adam Wyszowski: Tax expenditures as a function of burdens of taxation... ..	367
Jolanta Zawora: The income situation of local governments in Poland.....	376
Arkadiusz Żabiński: The importance of tax concessions in the process of increasing the research-development expenditure-in enterprises	389

Danuta Miłaszewicz

Uniwersytet Szczeciński

e-mail: dmilasz@wneiz.pl

DAŻENIE DO STABILNOŚCI FISKALNEJ NA PRZYKŁADZIE POLSKIEJ GOSPODARKI

Streszczenie: Współcześnie niestabilność fiskalna jest zjawiskiem, które nie wynika z cyklicznych wahań koniunktury, ale z zawodności państwa niepodjmującego właściwych działań w dążeniu do konsolidacji fiskalnej. Osiągnięcie stabilności fiskalnej rozpatrywane powinno być współcześnie w kategoriach przymusu wynikającego przede wszystkim z narzuconych reguł fiskalnych. Celem artykułu jest przedstawienie obowiązujących w Polsce reguł fiskalnych oraz analiza sytuacji finansów publicznych w latach 2004-2013 i podjętych działań konsolidacyjnych.

Słowa kluczowe: stabilność fiskalna, Polska.

DOI: 10.15611/pn.2014.346.12

1. Wstęp

Problem stabilności fiskalnej i skutków jej braku nie jest problemem jedynie współczesnych krajów. W wielu z nich nasilił się on w okresie kryzysu 2008+, uzmysławiając, że niestabilność fiskalna może być opisywana jako symptom zawodności państwa w dziedzinie prowadzonej polityki fiskalnej, a dążenie do stabilności fiskalnej – jako wymóg poprawy jakości rządzenia w gospodarce [Miłaszewicz 2013a]. Ostatni kryzys uświadomił także konieczność prowadzenia bardziej odpowiedzialnej i przejrzystej polityki fiskalnej, która powinna opierać się na właściwie określonych i skutecznie egzekwowanych regułach fiskalnych. Ich wprowadzenie miało na celu wyeliminowanie nieodpowiedzialności władz publicznych wielu krajów, wykorzystujących politykę fiskalną do innych celów niż stabilizowanie gospodarki. We współczesnych gospodarkach stabilność fiskalna nie powinna być traktowana zatem w kategoriach powinności sprawujących władzę, lecz przymusu, narzuconego formalnie przez różnego rodzaju regulacje krajowe i ponadnarodowe [Miłaszewicz 2013b].

Pomimo obowiązywania już od lat reguł fiskalnych z powodu nieskutecznego ich egzekwowania w wielu krajach UE deficyt i/lub dług publiczny przekraczały

ustalone nimi progi. Sytuacja taka wystąpiła także w Polsce, gdzie reguły wprowadzono na długo przed jej przystąpieniem do UE. Celem artykułu jest opisanie obowiązujących w Polsce reguł fiskalnych i analiza sytuacji finansów publicznych w latach 2004-2013 oraz podjętych działań konsolidacyjnych.

2. Reguły fiskalne w Polsce

Oprócz obowiązujących wszystkie kraje UE reguł fiskalnych wynikających z Traktatu z Maastricht, w Polsce funkcjonują krajowe reguły fiskalne, mające na celu zapewnienie stabilności fiskalnej i umożliwienie prowadzenia właściwej polityki fiskalnej. Polska jest w tym zakresie w ścisłej czołówce krajów europejskich. Główną regułą fiskalną obowiązującą w Polsce jest tzw. reguła zadłużenia, wskazana w dwóch aktach prawnych. Pierwszym z nich jest Konstytucja RP z 1997 roku, której art. 216 ust. 5 określa maksymalną wielkość relacji długu publicznego do PKB [Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej 1997]. Drugim jest ustawa o finansach publicznych wprowadzająca ustawową regułę zadłużenia oraz procedury ostrożnościowe i sanacyjne obowiązujące w momencie ich przekroczenia [Ustawa z 27 sierpnia 2009]. Po raz pierwszy zawarto je w ustawie o finansach publicznych z 1998 roku [Ustawa z 26 listopada 1998]. Od tej pory były one kilkakrotnie zmieniane, a zmiany te dotyczyły głównie procedur sanacyjnych. Wprowadzony w Polsce konstytucyjny limit zaciągania długu publicznego wraz z ustawowymi jego regulacjami był jedną z niewielu reguł fiskalnych, które stosowano w owym czasie na arenie międzynarodowej.

Reguła konstytucyjna określa górny limit państwowego długu publicznego, który nie powinien przekroczyć $\frac{3}{5}$ wartości rocznego PKB. Reguła ustawowa, uzupełniająca zasadę konstytucyjną, wyznacza progi ostrożnościowe dla długu publicznego w relacji do PKB na poziomie 50%, 55% oraz 60%¹. Ich przekroczenie związane jest z koniecznością zastosowania specjalnych rygorów powstrzymujących dalszy przyrost długu. Rygory te, opisane w ustawie o finansach publicznych, mają w konsekwencji nie dopuszczać do przekroczenia konstytucyjnego poziomu akceptowalnego długu.

Od 2011 roku obowiązuje w Polsce także inna reguła fiskalna. Jest nią tymczasowa dyscyplinująca reguła wydatkowa, ograniczająca wzrost wydatków budżetowych, który w kolejnym roku powinien kształtować się maksymalnie na poziomie prognozowanej na dany rok inflacji mierzonej CPI +1 p.p. Reguła ta nie dotyczy wszystkich wydatków, lecz jedynie planowanych dyskrejonalnych wydatków bu-

¹ 6 lutego 2014 roku Komitet Stały RM przyjął projekt ustawy obniżającej progi ostrożnościowe o 7 p.p. Zamiast 50% i 55% PKB, nowe limity zadłużenia państwa wynoszą 43% i 48% PKB. Zmiana wynika z reformy systemu emerytalnego. Na skutek przekazania do ZUS 51,5% aktywów OFE i umorzenia części obligacyjnej, znacząco zmniejszył się ma wysokość długu publicznego – z ok. 55% PKB do ok. 47% PKB.

dżetowych i tzw. nowych wydatków nieelastycznych, które obejmowały także dotychczasowe wydatki nieelastyczne, jeśli określający je akt prawny był modyfikowany. Regulę tę wzmocniono przez wprowadzenie obowiązku zamieszczania w treści nowych projektów ustaw przyjmowanych przez Radę Ministrów maksymalnego kwotowego limitu skutków finansowych dla jednostek sektora finansów publicznych, które wynikały z wprowadzenia w życie proponowanych regulacji na okres 10-letni. Podkreślono także konieczność uwzględnienia tych unormowań przy tworzeniu Wieloletniego Planu Finansowego Państwa, aktualizowanego corocznie dwa miesiące po opublikowaniu ustawy budżetowej na dany rok budżetowy w związku z obowiązującą na dany rok ustawą budżetową i prognozą na trzy kolejne lata. Takie plany opracowywane są począwszy od 2010 roku [Rada Ministrów 2013].

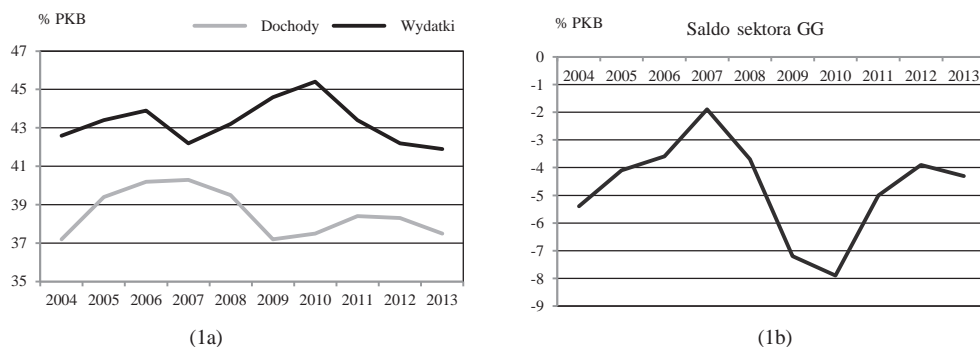
Tymczasowa dyscyplinująca reguła wydatkowa, obowiązująca do momentu wydania przez Radę Ecofin decyzji o uchyleniu procedury nadmiernego deficytu wobec Polski oraz po dokonaniu wymaganej skali dostosowania fiskalnego, ma być zastąpiona docelową stabilizującą regułą wydatkową (SRW), zgodną z Dyrektywą Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 roku w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich. Wprowadzona pod koniec 2013 roku SRW ma zapewnić, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych (*general government* – GG) w średnim okresie w Polsce będzie się kształtował na takim poziomie, aby utrzymać strukturalny deficyt tego sektora na poziomie średnioterminowego celu budżetowego (MTO), który dla Polski wynosi 1% PKB. Wprowadzenie SRW i towarzyszących jej zmian w krajowych ramach fiskalnych pozwala równocześnie wypełnić zobowiązania wynikające z dyrektywy stanowiącej element tzw. sześciopaku i określającej wymogi dla ram budżetowych członków UE² [Ministerstwo Finansów 2013].

3. Problemy fiskalne Polski

Śledząc zmiany względnych poziomów deficytu i długu sektora GG oraz wzrostu gospodarczego w Polsce, można wnioskować, że prowadzona w Polsce polityka fiskalna charakteryzowała się prawie w całym badanym okresie zbyt dużą ekspansywnością. Porównanie zmian poziomu deficytu sektora GG i zmian stóp wzrostu PKB (rys. 1b i 2b) wskazuje, że w okresach bardzo dobrej koniunktury w Polsce tempo zmniejszania poziomu tego deficytu było zbyt małe, a w okresach spadku koniunktury tempo jego zwiększania zbyt duże. Wskazuje to na słabość finansów publicznych w zakresie możliwości elastycznego dostosowania wydatków i dochodów do zmieniającej się sytuacji w gospodarce i powinno być traktowane jako objaw braku stabilności fiskalnej.

W roku 2004 pomimo znacznej poprawy koniunktury (5,3% wzrost PKB) wystąpił duży deficyt sektora GG (5,4% PKB), który stopniowo zmniejszał się w ko-

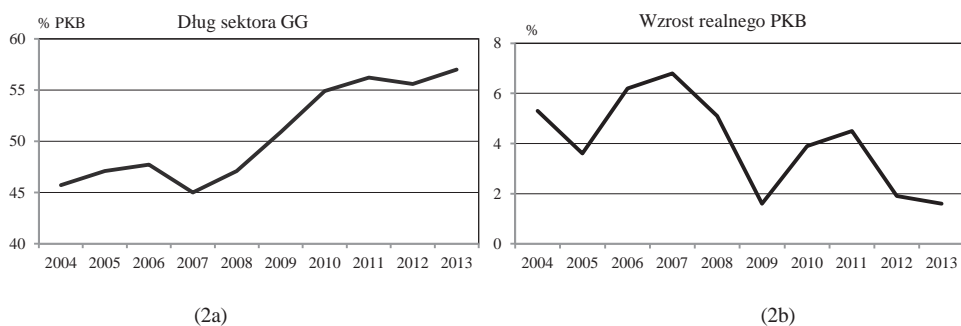
² Już przy opracowywaniu projektu ustawy budżetowej na 2014 rok SRW została zastosowana jako reguła pomocnicza, a w 2015 roku SRW ma być regułą wiążącą.



Rys. 1. Całkowite dochody i wydatki sektora GG (1a) oraz saldo tego sektora (1b) w Polsce w latach 2004-2013 (% PKB)

Źródło: Eurostat (http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_dd_edpt1&lang=en; http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_a_main&lang=en).

lejnych dwóch latach. W roku 2007 pierwszy raz (i jak na razie ostatni) po wstąpieniu do UE sektor GG w Polsce osiągnął deficyt spełniający kryterium fiskalne UE. Mimo że był to najniższy poziom deficytu w całym analizowanym okresie, był on zbyt wysoki, gdy uwzględnimy, że zanotowany wówczas w Polsce wzrost gospodarczy wynosił 6,8%. Tak duży przyrost PKB i związane z tym zwiększenie bazy podatkowej powinny przełożyć się na nadwyżkę w sektorze GG. W roku 2007 zmniejszył się także o 2,7 p.p. dług sektora GG, jednak w następnych trzech latach oba wskaźniki stabilności fiskalnej zaczęły gwałtownie się pogarszać.



Rys. 2. Dług publiczny instytucji rządowych i samorządowych w procentach PKB (2a) i wzrost realnego PKB (2b) w Polsce w latach 2004-2013

Źródło: Eurostat (http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_dd_edpt1&lang=en; <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00115&plugin=1>).

Był to okres wyraźnego osłabienia koniunktury, wynikającego z oddziaływania globalnego kryzysu finansowego. I chociaż skutki światowego kryzysu dla polskiej realnej gospodarki okazały się znacznie mniej dotkliwe niż dla większości krajów UE, to silne spowolnienie gospodarki okazało się niekorzystne z fiskalnego punktu widzenia. Niekorzystny okazał się także wpływ reform strukturalnych z poprzednich lat, skutkujący obniżeniem poziomu dochodów sektora GG [Kancelaria Prezesa Rady Ministrów 2012] (rys. 1a). W rezultacie deficyt tego sektora wzrósł w tym okresie z 3,7% do 7,9% PKB. Światowy kryzys finansowy nie był zatem jedyną przyczyną złej sytuacji finansów publicznych w Polsce, a do tak dużej nierównowagi fiskalnej przyczyniły się w znacznym stopniu czynniki strukturalne i zaniechanie reform finansów publicznych w okresie dobrej koniunktury z lat 2006-2007 (rys. 2b).

Deficyt przekroczył próg wyznaczony przez kryterium z Maastricht już w 2008 roku. Dlatego Rada Ecofin w lipcu 2009 roku zobowiązała Polskę do jego redukcji do 2012 roku w wiarygodny i trwały sposób poprzez podjęcie działań średniookresowych i zapewnienie średniorocznego wysiłku fiskalnego na poziomie 1,25 p.p. PKB, począwszy od 2010 roku [Kancelaria Prezesa Rady Ministrów 2010]. W roku 2010 deficyt sektora GG nie został obniżony zgodnie z rekomendacją Rady, mimo że polska gospodarka zaczęła już wychodzić ze spowolnienia. Dopiero w 2011 roku deficyt zmalał do poziomu 5% PKB, co oznacza jego obniżenie w stosunku do 2010 roku aż o 2,9 p.p. Tak znaczne ograniczenie deficytu nastąpiło zarówno dzięki wzrostowi dochodów, jak i zmniejszeniu wydatków, których relacja do PKB ukształtowała się na poziomie aż o 2 p.p. niższym niż w 2010 roku. W 2012 roku deficyt sektora GG spadł do poziomu 3,9% PKB, a średnioroczna poprawa wyniku strukturalnego sektora GG w latach 2010-2012 była większa od zalecanej przez Radę (1,4 p.p. PKB). Jednak w 2013 roku nominalny deficyt ponownie zaczął wzrastać, osiągając poziom 4,3% PKB. Wynikało to przede wszystkim z wyraźnego osłabienia dochodów publicznych i ich spadku w relacji do PKB [Rada Ministrów 2014], którego tempo wzrostu także zmalało w dwóch ostatnich latach. W okresie tym powiększał się również dług publiczny (rys. 2a), którego wielkość w 2011 roku przekroczyła poziom drugiego progu ostrożnościowego i bardzo realna stała się groźba, że w następnych latach będzie on większy od 60% PKB. Rosnący dług sektora GG powinien wymusić konieczność przeprowadzenia radykalnych zmian wynikających z sankcji nakładanych na finanse publiczne za przekroczenie jego ustawowych progów. Jednak w lipcu 2013 roku Sejm RP przyjął uchwałę o zawieszeniu pierwszego progu ostrożnościowego i do końca tegoż roku sankcji nakładanych na finanse publiczne za jego przekroczenie.

4. Proces konsolidacji finansów publicznych w Polsce – podjęte działania

Od stycznia 2009 roku rząd polski podjął pakiet działań mających na celu ograniczenie poziomów deficytu i długu. Działania te sprowadziły się do redukcji wy-

datków na administrację, a po przyjęciu przez Radę Ecofinu rekomendacji znowelizowano ustawę budżetową, przyjmując nowe prognozy wpływów podatkowych, zwiększając poziom wpływów pozapodatkowych i obniżając poziom planowanych wydatków. Według rządu niewprowadzenie tych zmian w nowelizacji budżetu skutkowałoby w 2009 roku deficytem większym o 1,8% PKB [Rada Ministrów 2014]. W konsekwencji tych działań zahamowano spadek dochodów, ale wydatki publiczne wciąż wzrastały.

W roku 2010 przyjęto kolejne rozwiązania, mające zapewnić odpowiedni poziom dyscypliny fiskalnej. Znowelizowano także ustawę o finansach publicznych, co miało poprawić ich przejrzystość oraz racjonalizację wydatkowania ich środków. Ta nowelizacja uznana została za najważniejszą zmianę prawną mającą wpływ na zaciąganie zobowiązań przez jednostki sektora finansów publicznych [Kancelaria Prezesa Rady Ministrów 2010].

Pomimo tych rozwiązań niezbędne okazały się jednak kolejne zmiany. Dlatego w obowiązującej od 1 stycznia 2011 roku nowelizacji ustawy o finansach publicznych wprowadzono zmiany mające poprawić stan finansów publicznych [Rada Ministrów 2011], a mianowicie:

- zdefiniowano i wprowadzono przedstawioną wyżej tzw. wydatkową regułę dyscyplinującą;
- wprowadzono obowiązek lokowania wolnych środków wybranych jednostek sektora finansów publicznych w formie depozytu prowadzonego przez ministra finansów lub oddawania w zarządzanie wolnych środków stanowiących aktywa finansowe Skarbu Państwa oraz możliwość takiego lokowania w przypadku innych jednostek sektora;
- wdrożono zasadę co najmniej zrównoważonego budżetu bieżącego jednostek samorządu terytorialnego, miała ona sprzyjać poprawie wyniku podsektora instytucji samorządowych;
- zdecydowano o wroście stawek VAT o 1 p.p. warunkowo na trzy lata w przypadku przekroczenia progu 55% długu publicznego w relacji do PKB od 1 lipca w latach 2012-2014;
- zdecydowano o zawieszeniu prawa do emerytury w przypadku kontynuowania zatrudnienia;
- zamrożono fundusz wynagrodzeń w sferze budżetowej oraz ograniczono jego wzrost w ujęciu realnym w kolejnych latach;
- ograniczono wysokość zasiłku pogrzebowego do 4 tys. zł.

W 2012 roku, przy zmniejszonym wroście PKB, do szybszego tempa spadku wydatków niż dochodów przyczyniły się główne następujące zmiany [Rada Ministrów 2012]:

- podwyższenie stawki VAT z 8% do 23% dla odzieży i dodatków odzieżowych dla niemowląt oraz obuwia dziecięcego;
- stopniowe (od 2010 do 2015 roku) podwyższanie stawek podatku akcyzowego na papierosy, podyktowane koniecznością osiągnięcia minimalnego poziomu

opodatkowania wymaganego w UE oraz podwyższenie akcyzy na olej napędowy i opłaty paliwowej;

- wdrożenie regulacji dotyczącej poboru podatku akcyzowego od węgla, węgla brunatnego i koksu;
- wprowadzenie podatku od wydobycia niektórych kopalin, obciążającego nadzwyczajne zyski w sektorze wydobywczym miedzi i srebra;
- wprowadzenie przepisów uniemożliwiających unikanie podatku od przychodów z odsetek od lokat;
- podwyższenie składki rentowej stanowiącej obciążenie pracodawcy o 2 p.p.;
- wprowadzenie ustawy o składkach na ubezpieczenie zdrowotne rolników za 2012 rok [Ustawa z 13 stycznia 2012], zgodnie z którą część rolników zobowiązana została do płacenia składek na ubezpieczenia zdrowotne.

Mimo to na koniec 2012 roku deficyt dalej pozostawał na zbyt wysokim poziomie i w 2013 roku podjęto dalsze działania konsolidacyjne, wśród których najważniejszymi były [Ministerstwo Finansów 2014]:

- poszerzenie katalogu wyrobów, do których stosuje się mechanizm *reverse charge*;
- wprowadzenie solidarnej odpowiedzialności w VAT nabywcy za zobowiązania podatkowe sprzedawcy wyrobów stalowych oraz paliw (do których nie ma zastosowania mechanizm *reverse charge*) i złota nieobrobionego, a także dla sprzedawców tych towarów;
- zmiana stawki podatku VAT na usługi pocztowe niepowszechnie, świadczone przez operatora publicznego, do poziomu 23%;
- ograniczenie 50% kosztów uzyskania przychodów z tytułu praw autorskich i praw pokrewnych;
- ograniczenie ulgi internetowej i modyfikacja ulgi na dzieci;
- objęcie podatkiem akcyzowym suszu tytoniowego i gazu ziemnego do celów opałowych, z wyjątkiem gospodarstw domowych;
- obniżenie limitu uprawniającego podatników do zwolnienia z obowiązku prowadzenia ewidencji kasowej;
- wprowadzenie systemu aukcji sprzedaży praw do emisji CO₂;
- wspomniane wcześniej zastąpienie dyscyplinującej reguły wydatkowej SRW.

Mimo przedstawionych działań tempo spadku wydatków sektora GG było w 2013 roku mniejsze niż dochodów, powodując wzrost deficytu i długu tego sektora.

5. Zakończenie

Pomimo obowiązywania w Polsce reguł fiskalnych uzyskanie stabilności fiskalnej, która pozwoliłaby na prowadzenie właściwej polityki fiskalnej, okazało się jak dotychczas niemożliwe. Wszczęta w 2009 roku wobec Polski procedura nadmiernego deficytu miała wymusić jego obniżenie już w 2012 roku. Pomimo stopniowej poprawy sytuacji w finansach publicznych Polska nie uzyskiwała jednak wskazanych przez Radę Ecofinu warunków ograniczenia nadmiernego deficytu i w kolejnych

latach w swoich rekomendacjach Rada dokonywała korekty i przesuwała ostateczny jego termin – obecnie na 2015 rok.

Ponowne zwiększenie deficytu i długu sektora GG w 2013 roku wskazuje na poważne wyhamowanie efektów podejmowanych w Polsce działań konsolidacyjnych, a zawieszenie prognozy zadłużenia i związanych z jego przekroczeniem sankcji na pewno nie jest czynnikiem pozytywnie oddziałującym na oczekiwania podmiotów. Komisja Europejska, na podstawie przesłanego przez Polskę raportu i swoich prognoz, uznała w listopadzie 2013 roku, że Polska nie podjęła skutecznych działań konsolidacyjnych zalecanych w czerwcu tegoż roku. Stwierdziła także, że dla zmniejszenia deficytu do 3% PKB do końca 2015 roku niezbędne jest podjęcie dodatkowych działań o charakterze strukturalnym, ponieważ planowane przesunięcie w 2014 roku środków z OFE do ZUS jest działaniem jednorazowym, które nie przyczyni się do trwałego obniżenia tego deficytu.

Literatura

- Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, 2010, *Program konwergencji. Aktualizacja 2010*, Warszawa, luty.
- Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, 2012, *Program konwergencji. Aktualizacja 2012*, Warszawa, kwiecień.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, DzU z 1997, nr 78, poz. 483.
- Miłaszewicz D., 2013a, *Niestabilność fiskalna jako przejaw zawodności państwa*, „Przegląd Zachodniopomorski” vol. 1, nr 3, s. 211-228.
- Miłaszewicz D., 2013b, *Stabilność fiskalna jako przymus w polityce fiskalnej*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 306, Wrocław, s. 260-271.
- Ministerstwo Finansów, 2013, *Informacja o działaniach podjętych przez Polskę w celu realizacji rekomendacji Rady z art. 126.7 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 21 czerwca 2013 r.*, Warszawa, październik.
- Ministerstwo Finansów, 2014, *Informacja o działaniach podjętych przez Polskę w celu realizacji rekomendacji Rady w ramach procedury nadmiernego deficytu*, Ministerstwo Finansów, Warszawa.
- Rada Ministrów, 2011, *Wieloletni plan finansowy państwa 2011-2014*, Rada Ministrów, Warszawa, kwiecień.
- Rada Ministrów, 2012, *Wieloletni plan finansowy państwa 2012-2015*, Rada Ministrów, Warszawa, maj.
- Rada Ministrów, 2013, *Wieloletni plan finansowy państwa 2013-2016*, Rada Ministrów, Warszawa, kwiecień.
- Rada Ministrów, 2014, *Program konwergencji. Aktualizacja 2014*, [w:] *Wieloletni plan finansowy państwa 2014-2017*, Warszawa, kwiecień.
- Ustawa z 13 stycznia 2012 o składkach na ubezpieczenia zdrowotne rolników, DzU z dn. 1 lutego 2012, poz. 123.
- Ustawa z 26 listopada 1998 o finansach publicznych, DzU nr 155, poz. 1014.
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 o finansach publicznych, DzU nr 157, poz. 885.

PURSUING FISCAL SUSTAINABILITY ON THE EXAMPLE OF THE POLISH ECONOMY

Summary: Nowadays fiscal instability is a phenomenon that does not arise from cyclical fluctuations, but the failure of the state not undertaking appropriate actions in the pursuit of fiscal consolidation. Achieving fiscal sustainability nowadays should be dealt with in terms of coercion stemming primarily from the imposed fiscal rules. The aim of this article is to present the existing fiscal rules in Poland, as well as the analysis of the situation of public finances during 2004-2013 period and undertaken consolidation actions.

Keywords: fiscal sustainability, Poland.