

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

306

Finanse publiczne



Redaktorzy naukowi

Jerzy Sokołowski

Arkadiusz Żabiński



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2013

Redaktor Wydawnictwa: Aleksandra Śliwka

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: Barbara Cibis

Łamanie: Adam Dębski

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 2013

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-386-1

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Jan Borowiec , Kryzys gospodarczy a polityka monetarna i fiskalna w strefie euro w latach 2008-2012.....	13
Leszek Borowiec, Marzena Kuśmierk , Kapitał żelazny w finansowaniu organizacji non-profit w Polsce.....	24
Patrycja Chodnicka, Katarzyna Niewińska , Determinanty wyceny rynkowej sektora bankowego w dobie kryzysu.....	37
Patrycja Chodnicka, Katarzyna Niewińska , Ocena sektora bankowego w Europie.....	48
Iwona Dorota Czechowska , Rachunki osobiste dla klientów 60+.....	61
Agnieszka Deresz, Marian Podstawka , Opodatkowanie podatkiem dochodowym od osób fizycznych mikroprzedsiębiorców w warunkach kryzysu.....	73
Joanna Działo , Czy Unia Europejska potrzebuje unii fiskalnej?.....	86
Ryta Dziemianowicz , <i>Tax expenditures</i> w konstrukcji reguły wydatkowej... ..	98
Joanna Fila , Mikrofinanse w Unii Europejskiej – polityka, instrumenty, efekty.....	110
Beata Filipiak, Marek Dylewski , Indywidualny wskaźnik zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego – problemy dostosowawcze.....	120
Piotr Gut , Model odwróconej płatności (<i>reverse charge</i>) jako element konstrukcji podatku VAT ograniczający uszczuplenia w podatku VAT.....	132
Małgorzata Magdalena Hybka , Raison d'être solidarnej odpowiedzialności za zobowiązania z tytułu podatku od wartości dodanej.....	143
Marcin Idzik , Ekskluzja finansowa – ujęcie empiryczne.....	154
Maria Jastrzębska , Kreacja i implementacja systemu zarządzania ryzykiem jednostki samorządu terytorialnego.....	166
Piotr Karaś, Wojciech Pacut , Porównanie działania banków islamskich i konwencjonalnych – przypadek Zjednoczonych Emiratów Arabskich ...	178
Anna Kobialka , Wykorzystanie funduszy unijnych w finansowaniu wydatków inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego lubelszczyzny.....	190
Teresa Kondrakiewicz , Dywersyfikacja jako kierunek rozwoju grup kapitałowych.....	200
Iwa Kuchciak , Problematyka nadmiernego zadłużania w kontekście wykluczenia finansowego.....	213
Elwira Leśna-Wierszołowicz , Koncepcja wielofunduszowości w drugim filarze systemu emerytalnego w Polsce.....	225
Paweł Marszałek , Finansyzacja w Polsce – ciekawostka teoretyczna czy realny problem?.....	235
Grzegorz Matysek , Opodatkowanie dochodów spółek osobowych w Polsce – konieczność zmian.....	247

Danuta Milaszewicz , Stabilność fiskalna jako przymus w polityce fiskalnej	260
Magdalena Miszczuk , Zróżnicowanie sytuacji finansowej wybranych jednostek samorządu terytorialnego na podstawie indywidualnego wskaźnika zadłużenia	272
Anna Murdoch , Wejście Polski do strefy euro a długoterminowe cele rozwoju kraju	285
Piotr Ptak , Polityka wydatków publicznych w Polsce w latach 2008-2012....	298
Witold Rakowski , Zróżnicowanie wydatków gmin i powiatów na oświatę w latach 2005-2010 w układzie przestrzennym	311
Halina Rechul , Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce.....	325
Wioleta Samitowska , Fundusze pożyczkowe i fundusze poręczeń kredytowych jako instrumenty finansowego wsparcia MŚP	338
Przemysław Siudak , Specjalne strefy ekonomiczne jako instrument generujący oszczędności budżetu państwa z tytułu zatrudniania bezrobotnych..	351
Andrzej Sobczyk , Dynamika wydatków inwestycyjnych i liczby mieszkańców w gminach województwa zachodniopomorskiego w latach 2008-2011	362
Michał Sosnowski , Progresywne i proporcjonalne opodatkowanie przedsiębiorstw osób fizycznych w Polsce	372
Feliks Marek Stawarczyk , Kryzys finansowy a sytuacja banków krajowych w Niemczech	386
Igor Styn , Wpływ zmian w MSSF 9 na wyniki finansowe największych dwóch banków działających w Polsce oraz na ich politykę kredytową	397
Magdalena Syrkiewicz-Świtłała, Tomasz Holecki, Katarzyna Klyta , Możliwości wprowadzenia prywatnych ubezpieczeń zdrowotnych do powszechnego systemu ochrony zdrowia w Polsce w opinii mieszkańców powiatu tarnogórskiego	409
Waldemar Szczepaniak , Ocena sytuacji finansowej publicznych uczelni technicznych w Polsce w latach 2004-2011	418
Tomasz Śmietanka , Gospodarka finansowa gminy miejsko-wiejskiej Kozienice w latach 2003-2012	430
Tomasz Uryszek , Zadłużenie sektora samorządowego w krajach Unii Europejskiej w okresie kryzysu gospodarczego	442
Alina Walenia , Zarządzanie ryzykiem w sektorze samorządowych finansów publicznych	454
Jerzy Wąchoł , Spowolnienie gospodarcze i problemy długu publicznego na świecie w świetle danych statystycznych	466
Radosław Witczak , Wykorzystanie metod szacowania podstawy opodatkowania do określenia wysokości zobowiązań podatkowych	478
Iwona Wojciechowska-Toruńska , „Pakt fiskalny” a polityka fiskalna	488

Katarzyna Wójtowicz , Udziały samorządów w podatkach państwowych – własne czy obce źródło dochodów JST? Dylematy teorii a praktyka budżetowa wybranych państw.....	501
Dorota Wyszowska , Stan finansów jednostek samorządu terytorialnego jako determinanta wykorzystania środków pomocowych Unii Europejskiej w perspektywie 2014-2020	513
Jolanta Zawora , Samodzielność finansowa samorządów gminnych w warunkach spowolnienia gospodarczego.....	523
Anna Zielińska-Chmielewska , Ocena realizacji strategii płynności finansowej GK Tarczyński SA w ujęciu dochód-ryzyko	534
Dagmara Zuzek , Faktoring jako niekonwencjonalne źródło finansowania mikro- i małych przedsiębiorstw w Polsce.....	547
Arkadiusz Żabiński , Realizacja zasady równości opodatkowania czynników wytwórczych w wybranych krajach europejskich.....	558

Summaries

Jan Borowiec , Economic crisis and monetary and fiscal policies in the euro zone in the years 2008-2012	23
Leszek Borowiec, Marzena Kuśmierk , Endowment capital and funding sources in non-profit organizations	36
Patrycja Chodnicka, Katarzyna Niewińska , Determinants of market valuation of the banking sector during the recent financial crisis	47
Patrycja Chodnicka, Katarzyna Niewińska , Assessment of the banking sector in Europe	60
Iwona Dorota Czechowska , Personal accounts for clients 60+.....	72
Agnieszka Deresz, Marian Podstawka , Personal income tax on small entrepreneurs in times of crisis	85
Joanna Działo , Does the European Union need a fiscal union?	97
Ryta Dziemianowicz , Tax expenditures in the construction of the expenditure rule.....	109
Joanna Fila , Microfinance in European Union – policy, instruments, effects	119
Beata Filipiak, Marek Dylewski , Personal debt ratio of local government – system problems	131
Piotr Gut , Reverse charge model as an element of the VAT system, preventing it from tax abuse	142
Małgorzata Magdalena Hybka , Raison d'être of the joint and several liability for value added tax purposes.....	153
Marcin Idzik , Financial exclusion – empirical approach.....	165
Maria Jastrzębska , Creation and implementation of the risk management system of territorial self-government unit	177

Piotr Karaś, Wojciech Pacut , Islamic vs. conventional banking – the case of United Arab Emirates.....	189
Anna Kobialka , European Union funds use in financing of territorial self-governments units' investment in Lublin region.....	199
Teresa Kondrakiewicz , Diversification strategy in the process of holding companies development.....	212
Iwa Kuchciak , The issue of overindebtedness in the context of financial exclusion	224
Elwira Leśna-Wierszółowicz , The concept of multifunding in the second pension pillar in Poland	234
Paweł Marszałek , Financialization in Poland – theoretical curiosity or the real problem?.....	246
Grzegorz Matysek , Income taxation of partnerships in Poland – the necessity of changes	259
Danuta Milaszewicz , Fiscal stability as a coercion in fiscal policy	271
Magdalena Miszczuk , Diversity of the financial situation of selected self-government units under individual debt indicator.....	284
Anna Murdoch , Poland's entry into the Eurozone vs. its long term growth objectives	297
Piotr Ptak , Public spending policy in Poland in the years 2008-2012	310
Witold Rakowski , Variation of educational spending by communities and counties across regions in 2005-2010	324
Halina Rechul , Financial independence of local government units in Poland	337
Wioleta Samitowska , Loan funds and credit guarantee funds as instruments of financial support for SME.....	350
Przemysław Siudak , Special economic zones as an instrument generating savings for the state budget through the employment of the unemployed .	361
Andrzej Sobczyk , Dynamics of capital expenditure and population in communities of Western Pomeranian Voivodeship in the years 2008-2011	371
Michał Sosnowski , Progressive and proportional taxation of natural persons' enterprises in Poland.....	385
Feliks Marek Stawarczyk , Financial crisis and <i>Landesbanken</i> problems in Germany	396
Igor Styn , How changes in IFRS 9 can affect net earnings of two biggest banks operating in Poland and their loan policy	408
Magdalena Syrkiewicz-Świtła, Tomasz Holecki, Katarzyna Klyta , Possibilities of introducing private insurance in the public health care system in Poland in the opinion of the inhabitants of Tarnowskie Góry county	417
Waldemar Szczepaniak , Assessment of financial situation of technical universities in Poland between 2004-2011	429

Tomasz Śmietanka , Financial economy of the urban-rural commune of Kozienice in the years 2003-2012.....	441
Tomasz Uryszek , Local and regional government sector debt in the European Union countries during the economic crisis.....	453
Alina Walenia , Risk management in the self-government public finance sector.....	465
Jerzy Wąchoł , Economic slowdown and problems with public debt in the world in the light of statistical data	477
Radosław Witczak , The use of tax base estimation methods for the determination of the amount of tax liability.....	487
Iwona Wojciechowska-Toruńska , “Fiscal Pact” vs. fiscal policy	500
Katarzyna Wójtowicz , Local governments tax sharing arrangements – own or external source of revenues? Theoretical dilemmas vs. practical experiences of several European countries	512
Dorota Wyszowska , Financial standing of local self-government entities as a determinant of using of European Union aid in the perspective of 2014-2020	522
Jolanta Zawora , Financial independence of communes during economic slowdown	533
Anna Zielińska-Chmielewska , Assessment of strategies of working capital financial liquidity in the concept of risk-return analysis on GK Tarczyński SA	546
Dagmara Zuzek , Factoring as an unconventional source of financing activities of micro and small enterprises in Poland.....	557
Arkadiusz Żabiński , The implementation of the principle of equality in the taxation of factors of production in selected European countries	567

Ryta Dziemianowicz

Uniwersytet w Białymstoku

TAX EXPENDITURES W KONSTRUKCJI REGULY WYDATKOWEJ*

Streszczenie: W utrzymaniu dyscypliny fiskalnej niewątpliwie pomocne mogą być mechanizmy instytucjonalne, do których zaliczyć można reguły fiskalne, w tym także reguły wydatkowe. Skuteczność tych reguł zależy jednak od odpowiedniej konstrukcji i uwzględnienia w niej jak najszerszego agregatu wydatków, w tym także tych, które nie zostały zawarte w budżecie, m.in. *tax expenditures*. Celem niniejszej opracowania jest przedstawienie istoty *tax expenditures* jako formy pośrednich wydatków publicznych, często wykorzystywanych przez polityków ze względu na możliwość ukrycia i pominięcia w procedurze budżetowej oraz próba odpowiedzi na pytanie: czy tego typu wydatki powinny być zawarte w konstrukcji wydatkowej reguły fiskalnej. Opracowanie przygotowano na podstawie studiów literaturowych oraz analizy danych publikowanych przez Komisję Europejską.

Słowa kluczowe: reguły fiskalne, wydatki publiczne, reguła wydatkowa, *tax expenditures*.

1. Wstęp

W czasie ostatnich dwóch dekad, a zwłaszcza w okresie aktualnego kryzysu finansowego oraz będącego jego efektem spowolnienia gospodarczego, w wielu krajach Unii Europejskiej zaobserwować można gwałtowny wzrost deficytów i co za tym idzie – wzrost długu publicznego. Jednocześnie z kryzysem ujawniły się także istotne braki instytucjonalne w zakresie realizowanej polityki fiskalnej, których nie dostrzegano w czasie dobrej koniunktury. Ponownie zwrócono więc uwagę na znaczenie takich instrumentów odpowiedzialnej polityki fiskalnej, jak reguły fiskalne. Liczba funkcjonujących w krajach UE reguł fiskalnych w czasie kryzysu wyraźnie wzrosła, z 13 w 1990 r. do ponad 70 w 2011 r.¹ W większości były to reguły salda budżetowego (40%), 28% stanowiły reguły długu, tylko 7% stanowiły reguły dochodowe i aż 25% reguły wydatkowe ograniczające wysokość wydatków publicznych.

* Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2011/01/B/HS4/02878.

¹ J. Ayuso-i-Casals, *National Expenditure Rules – Why, How and When*, Economic Papers 2012 nr 473, European Commission, s. 13.

W porównaniu do pozostałych reguły wydatkowe mają wiele cech, które powodują, że mogą one odegrać istotną rolę w równoważeniu budżetu. Ich skuteczność w ograniczaniu wydatków publicznych potwierdzają m.in. badania Deroose i in. (2006) oraz Wierths (2008)². Pozytywne oddziaływanie tych reguł zależy jednak od odpowiedniej konstrukcji, a przede wszystkim uwzględnienia w niej jak najszerszego agregatu wydatków, w tym także tych wprowadzanych „tylnymi drzwiami” (tzw. *back-door* lub inaczej *off-budget*). Można zdefiniować je jako transfery środków publicznych, które nie wynikają wprost z zapisów ustawy budżetowej, jednocześnie często nie mają charakteru materialnych wydatków i zazwyczaj pozostają w sprzeczności z regułą przejrzystości i jednorodności budżetu. Do grupy wydatków pozabudżetowych, pomijanych w budżecie i rzadko szacowanych, zalicza się także specyficzne wydatki publiczne realizowane przez system podatkowy, w literaturze anglojęzycznej występujące pod nazwą *tax expenditures* (TEs).

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie istoty *tax expenditures* jako formy pośrednich wydatków publicznych, często wykorzystywanych przez polityków ze względu na możliwość ukrycia i pominięcia w procedurze budżetowej, oraz próba odpowiedzi na pytanie: czy tego typu wydatki powinny być zawarte w konstrukcji wydatkowej reguły fiskalnej. Opracowanie przygotowano na podstawie studiów literaturowych oraz analizy danych publikowanych przez Komisję Europejską.

2. *Tax expenditures* jako forma pośrednich wydatków publicznych

Za autora koncepcji *tax expenditures* uważany jest Stanley S. Surrey³ – profesor prawa na Uniwersytecie Harvarda, pełniący funkcję asystenta sekretarza skarbu za prezydentury Kennedy’ego (w 1960 r.)⁴. Surrey, przygotowując listę ulg i zwolnień w amerykańskim podatku dochodowym⁵, po raz pierwszy użył pojęcia *tax expenditures*. Użycie tego terminu nie było przypadkowe. Intencją autora było podkreślenie podobieństwa niektórych ulg, zniżek i zwolnień podatkowych do bezpośrednich wydatków budżetu, realizujących określony cel społeczno-ekonomiczny lub polityczny. Surrey odnotował, że większość ulg i zwolnień jest stałym elementem systemów podatkowych, mają one charakter ogólny i zależą od osobistej lub gospodarczej sy-

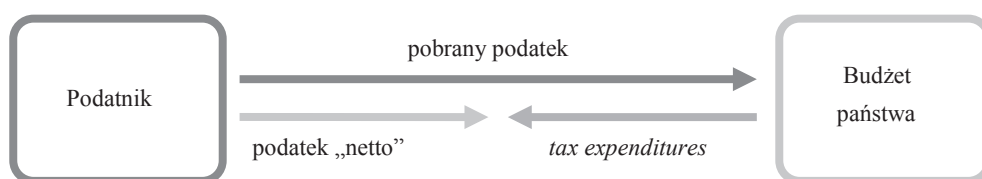
² Szerzej: S. Deroose, L. Moulin, P. Wierths, *National expenditure rules and expenditure outcomes: evidence for EU Member States*, „Wirtschaftspolitische Blätter” 2006, vol. 53, s. 27-41; P. Wierths, *How do expenditure rules affect fiscal behaviour?* „DNB Working Paper” 2008, nr 166.

³ Szerzej: S.S. Surrey, *Pathways to Tax Reform. The Concept of Tax Expenditures*, Harvard University Press, Cambridge 1973.

⁴ Po raz pierwszy na preferencje podatkowe zwrócono jednak uwagę nie w USA, ale w Niemczech w 1954 r., jeszcze bez używania terminu *tax expenditures*. W 1959 r. niemiecki rząd przygotował pierwsze sprawozdanie dotyczące wydatków publicznych, nie tylko bezpośrednich, ale także tych realizowanych poprzez system podatkowy. Ten fakt nie został jednak odnotowany poza granicami Niemiec. D.N. Shaviro, *Rethinking tax expenditures and fiscal language*, „Public Law Research Paper”, NYU Law School, 2003 nr 72, s. 19.

⁵ Surrey publicznie zaprezentował swoją koncepcję w 1967 r.

tuacji podatnika (np. liczby dzieci, stanu zdrowia, dochodu itp.), a więc nie realizują żadnego konkretnego celu. Istota *tax expenditures* jest natomiast zupełnie inna. Zdaniem Surreya, TEs występują tylko w określonych okolicznościach i stosuje się je tylko do wybranych grup społeczno-zawodowych, wspierając wybrane działania lub w celu udzielenia pomocy finansowej określonym kategoriom podatników. Wyraźnie wskazał, że nie wszystkie ulgi i zwolnienia należy kwalifikować do jednolitej grupy TEs, ponieważ część z nich tworzy podstawową konstrukcję podatku, ma powszechny charakter i nie powinna być traktowana jako pośredni wydatek publiczny realizujący określone cele społeczno-polityczne.



Rys. 1. Mechanizm *tax expenditures*

Źródło: opracowanie własne na podstawie C. Fookes, *Spending through the Tax System: Tax Expenditures*, New Zealand Treasury, Wellington 2009, s. 5.

Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD)⁶, ale także Bank Światowy, określa *tax expenditures* jako część konstrukcji podatku stanowiącą odejście od ogólnie przyjętych zasad albo tzw. wzorca/standardu podatku, która pozwala na osiągnięcie korzyści podatkowych dla szczególnych typów działalności lub grup podatników, czyli odejście od tzw. normalności, przy czym kryterium „normalności” jest zazwyczaj system podatkowy danego kraju. W praktyce, ze względu na odmienny tzw. wzorec podatku, definicje stosowane w poszczególnych jurysdykcjach są zróżnicowane, co niestety nie ułatwia porównań międzynarodowych. *Tax expenditures* mogą występować w różnych formach, zazwyczaj odnoszą się do podstawowych elementów konstrukcyjnych podatku, takich jak: ulgi, zwolnienia (w tym także wyłączenia), zniżki.

Można zatem zauważyć, że koncepcja *tax expenditures* opiera się na prostym założeniu, że z punktu widzenia podatnika nie ma generalnie różnicy pomiędzy bezpośrednim wydatkowaniem środków publicznych a wydawaniem ich przez system specjalnych ulg i zwolnień podatkowych (co w zasadzie oznacza rezygnację z poboru części dochodów podatkowych). Wybrane cele społeczno-gospodarcze mogą więc być osiągnięte poprzez bezpośrednie wydatki publiczne w ramach realizowanych programów rządowych, finansowanych np. z dochodów podatkowych lub poprzez wprowadzenie do systemu podatkowego specjalnych preferencji (zob. tab. 1).

⁶ Szerzej: *Tax Expenditures in OECD Countries*, OECD, Paris 2010.

Tabela 1. Klasyfikacja wydatków publicznych

Wyszczególnienie	Definicja	Transparentność
Wydatki bezpośrednie	Tradycyjny sposób dokonywania wydatków publicznych, bezpośredni transfer z budżetu do beneficjentów	Wartość transferów ujęta w ustawie budżetowej i w sprawozdaniu z wykonania budżetu
<i>Tax expenditures</i>	Preferencyjne, specjalne konstrukcje podatkowe, które ograniczają obowiązek podatkowy wybranych podatników i realizują określone cele społeczno-gospodarcze	Zdefiniowane pośrednio w ustawach podatkowych, ujawniane w rocznych raportach, jeżeli są publikowane (tylko w wybranych jurysdykcjach), zazwyczaj brak ustawowego obowiązku publikowania raportów

Źródło: opracowanie własne.

Stosując *tax expenditures*, rząd obniża obciążenia podatkowe wybranych grup podatników, jest to w rzeczywistości forma, która pozwala na uzyskanie przez tych podatników „dyskretnego” dochodu. Jednocześnie świadomie, przynajmniej z założenia, państwo godzi się na zmniejszenie własnych dochodów, które w tym przypadku stanowią tzw. straty podatkowe budżetu. Można zatem stwierdzić, że *tax expenditures* są równoważne dla strumieni środków pieniężnych wydatkowanych przez rząd na rzecz indywidualnych podmiotów, w pewnym sensie są ich substytutem. Przyjęcie takiego założenia oznacza, że zarówno TEs, jak i bezpośrednie wydatki publiczne powinny podlegać takiej samej procedurze budżetowej oraz kontroli i monitoringowi. Doświadczenia wielu państw pokazują, że powszechne stosowanie TEs zamiast wydatków bezpośrednich może znacznie utrudnić osiągnięcie równowagi budżetowej oraz jednocześnie może prowadzić do erozji bazy podatkowej i skomplikowania systemu podatkowego. Dlatego też zaleca się wprowadzenie limitów ograniczających wartość *tax expenditures* do ustawy budżetowej lub przepisów ograniczających możliwość zastępowania bezpośrednich wydatków publicznych przez TEs.

3. Reguły fiskalne – instrument odpowiedzialnej polityki fiskalnej

W wielu państwach Unii Europejskiej w warunkach kryzysu sytuacja finansów publicznych wyraźnie się pogorszyła. W latach 2007-2012 średni dług publiczny w stosunku do PKB w strefie euro wzrósł z poziomu 66,3 do 90%, natomiast w UE-27 odpowiednio z 59,0 do 85,1%⁷. Źródłem tego niewątpliwie była zbyt ekspansywna polityka fiskalna, a zwłaszcza skłonność rządzących do „nadmiernego deficytu” (*deficit bias*). Wprowadzie średni deficyt budżetowy w UE-27 w 2011 r.

⁷ Dane z trzeciego kwartału 2012 r. Na podstawie danych Eurostat: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-23012013-AP/EN/2-23012013-AP-EN.PDF.

obniżył się do poziomu 4,4% PKB (6,5% PKB w 2010 r.), a w strefie euro do 4,1% PKB (6,2% PKB w 2010 r.), ale nadal w wielu państwach Unii Europejskiej był wyższy od wartości referencyjnych. Wydatki publiczne znacznie przekroczyły poziom dochodów publicznych. Okazało się, że mechanizm wzmacniający dyscyplinę fiskalną obowiązujący w Unii Europejskiej, wprowadzony Traktatem z Maastricht (1992) i uzupełniony Paktem Stabilności i Wzrostu (PSW 1997), jest niewystarczający. Europejskie reguły fiskalne (w postaci wartości referencyjnych dla deficytu i długu publicznego, odpowiednio 3% PKB i 60% PKB) oraz dodatkowe procedury zawarte w PSW nie uchroniły przed nadmiernym długiem nawet państw wchodzących do strefy euro. W związku z tym ponownie uświadomiono sobie potrzebę przeglądu i oceny regulacji wzmacniających nadzór budżetowy, zwiększających dyscyplinę finansów publicznych na poziomie krajowym. Do takich regulacji niewątpliwie zaliczyć można rozwiązania instytucjonalne tworzące ramy odpowiedzialnej polityki fiskalnej (FRL – *Fiscal Responsibility Laws*), przede wszystkim zaś reguły fiskalne (reguły numeryczne), tworzące wspólnie z procedurami budżetowymi (reguły proceduralne) tzw. krajowe ramy dyscypliny fiskalnej.

Regułę fiskalną można rozpatrywać w ujęciu szerokim lub wąskim. W ujęciu szerokim regułę fiskalną definiuje się jako ogół norm mających wpływ na ostateczny kształt polityki fiskalnej⁸. W tym przypadku poprzez regułę fiskalną rozumie się rozwiązania instytucjonalne, legislacyjne, wspomagające politykę fiskalną, np. przyjmowane na wszystkich etapach procesu budżetowego. W ujęciu wąskim regułę fiskalną najczęściej definiuje się jako trwałe ograniczenie wyrażone wskaźnikiem wprowadzającym limit dla określonego agregatu fiskalnego (tzw. reguła numeryczna). Trwałość oznacza tu niezmienność bez względu na warunki polityczne lub prawne, np. na poziomie narodowym (krajowe reguły fiskalne) lub międzynarodowym (np. europejskie normy fiskalne). Reguła fiskalna jest narzędziem, które niewątpliwie ma wspomagać realizację transparentnej polityki fiskalnej, a przede wszystkim zwiększać jej przewidywalność. Tworzenie reguł daje także możliwość kontroli działań rządu w obszarze sektora publicznego.

Modelowe cechy reguły fiskalnej określili Kopits i Symansky⁹, według których powinna ona być:

- precyzyjnie zdefiniowana: aby uniknąć niejasności i nieskuteczności w egzekwowaniu, reguła powinna być dokładnie określona, nie tylko co do limitu wskaźnika, ale także co do jej instytucjonalnego zasięgu oraz klauzul niepozwalających na jej obejście;
- transparentna: jawna pod względem rachunkowym, ale także w zakresie prognozowania i zarządzania;
- prosta: zrozumiała zarówno dla ustawodawcy, jak społeczeństwa;

⁸ Szerzej: J.M. Poterba, *Do Budget Rules Work?* NBER Working Paper 1996, no. 5550.

⁹ G. Kopits, S. Symansky, *Fiscal policy rules*, International Monetary Fund, Occasional Paper 1998, no. 162, Washington, s. 18-19.

- elastyczna: umożliwiająca reakcję w sytuacji wystąpienia szoków asymetrycznych, ale także zawierająca klauzule wyjścia;
- adekwatna: odpowiednia do realizowanego celu;
- egzekwowalna: ustanowiona aktami prawnymi wyższej rangi (konstytucja, ustawy), które zawierają także odpowiednio zdefiniowane sankcje za nieprzestrzeganie reguły i zasady ich egzekwowania;
- spójna: zgodna z przyjętą średnio- i długoterminową strategią fiskalną i polityką gospodarczą;
- efektywna: wspierana przez skuteczne działania polityczne.

Okazuje się jednak, że skonstruowanie optymalnej reguły nie jest sprawą prostą. Powyższe cechy, charakteryzujące tzw. idealną regułę fiskalną, są przede wszystkim optymalnym punktem odniesienia, do którego powinno się dążyć przy ich tworzeniu. W rzeczywistości trudno jest znaleźć regułę fiskalną, którą zbudowano by na podstawie tego „idealnego wzorca”. Jednocześnie warto zauważyć, że niektóre z wymienionych wyżej cech mogą się wzajemnie wykluczać, np. większą prostotę reguły można uzyskać, ograniczając jej elastyczność, stałość najczęściej wyklucza podejmowanie działań korekcyjnych w przypadku istotnej zmiany warunków gospodarczych itd.¹⁰

W literaturze przedmiotu najczęściej wymienia się cztery główne kategorie numerycznych reguł fiskalnych:

- salda budżetowego – odnoszące się do salda rzeczywistego, strukturalnego (skorygowanego o wahania cykliczne) lub np. odnoszące się do salda rozpatrywanego w całym cyklu koniunkturalnym, w tym także tzw. złota reguła, zgodnie z którą dług publiczny może być źródłem pokrycia tylko wydatków o charakterze inwestycyjnym;
- długu publicznego – polegające zazwyczaj na ustaleniu limitu długu publicznego np. w stosunku do PKB;
- wydatkowe – polegające zazwyczaj na ustaleniu progowych wartości wzrostu wydatków publicznych w wartościach nominalnych, realnych lub np. jako % PKB;
- dochodowe – ustalające limity dochodów publicznych, np. ciężaru podatków jako % PKB, wzrostu niektórych kategorii dochodów.

Warunkiem skutecznego działania reguł fiskalnych z pewnością jest ich trwałość, niska podatność na zmianę wywołaną czynnikami politycznymi oraz egzekwowalność. W związku z tym reguły przede wszystkim powinny być odpowiednio „silnie” umocowane prawnie, wyposażone w odpowiedni monitoring i mechanizm umożliwiający ich egzekwowanie oraz sankcje za nieprzestrzeganie, które powinny być transparentne. Wprawdzie regulacje prawne w postaci reguł numerycznych nie zastąpią determinacji decydentów w zakresie prowadzenia odpowiedzialnej polityki fiskalnej, ale niewątpliwie mogą te działania wspierać.

¹⁰ Szerzej: tamże.

W literaturze brak jest jednoznacznych badań potwierdzających tezę, że reguły fiskalne zdecydowanie poprawiają dyscyplinę polityki fiskalnej. Wielu badaczy twierdzi wprost, że niektóre reguły mogą nawet wzmacniać procykliczność polityki fiskalnej. Na takie oddziaływanie reguł numerycznych wskazują m.in. Sørensen i inni (2001)¹¹. Ayuso-i-Casals i in. (2007)¹² utrzymują, że na procykliczność polityki fiskalnej wpływało 50% reguł numerycznych stosowanych w państwach UE w latach 1990-2005 (dotyczy to zwłaszcza reguł salda budżetowego). Znacznie wyższy odsetek reguł wzmacniających procykliczność polityki fiskalnej stanowiły reguły długu publicznego (81%)¹³. Jednocześnie Ayuso-i-Casals i in. (2007) twierdzą, że antycykliczne oddziaływanie na politykę fiskalną mogą mieć reguły wydatkowe. Reguły wydatkowe skutecznie realizują następujące cele: prowadzą do długookresowej stabilizacji długu, zapewniają stabilizację gospodarczą, wpływają na zmniejszenie roli państwa w gospodarce, czego nie zapewnia np. żadna reguła zrównoważonego budżetu oraz reguła długu (zob. tab. 2).

Tabela 2. Skuteczność reguł fiskalnych w realizacji celu

Typ reguły	Cel		
	Zrównoważenie długu	Stabilizacja gospodarcza	Ograniczenie ingerencji państwa w gospodarkę
Reguły salda budżetowego oparte na:			
– saldzie ogólnym	++	–	0
– saldzie pierwotnym	+	–	0
– saldzie dostosowanym cyklicznie lub strukturalnym	++	++	0
– saldzie cyklu	++	+++	0
Reguła długu	+++	–	–
Reguła wydatkowa	+	++	++
Reguły dochodowe:			
– maksymalny pułap dochodów	–	–	++
– minimalny pułap dochodów	+	+	–
– ograniczająca arbitralność w odniesieniu do planowanych dochodów	+	++	++

+ oznacza wpływ pozytywny; – oznacza wpływ negatywny; 0 oznacza neutralność reguły

Źródło: *Fiscal Rules – Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances*, MFW, Fiscal Affairs Department 2009, <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/121609.pdf> oraz J. Kantorowicz, *Reguły fiskalne – co się sprawdza?*, „Analiza FOR” 2012, nr 3.

¹¹ B.E. Sørensen, L. Wu, O. Yosha, *Output fluctuations and fiscal policy: U.S. state and local governments 1978-1994*, „European Economic Review” 2001, nr 45, s. 1271-1310, za: P. Gajewski, L. Skiba, *Problemy polityki fiskalnej Polski na drodze do strefy euro w kontekście uwarunkowań i doświadczeń innych państw*, NBP, Warszawa 2010, s. 11.

¹² J. Ayuso-i-Casals, X. Debrun, M. S. Kumar, L. Moulin, A. Turrini, *Beyond the SGP – Features and effects of EU national-level numerical fiscal rules*, 2007, http://www.cepr.org/meets/wkcn/9/973/papers/ayuso_etal.pdf.

¹³ P. Gajewski, L. Skiba, wyd. cyt., s. 11.

Należy jednak wyraźnie podkreślić, że skuteczność reguł wydatkowych może być także iluzoryczna. Zawsze bowiem istnieje możliwość ich obejścia poprzez tzw. kreatywną księgowość lub rozliczenia pozabudżetowe, na co zwraca uwagę między innymi Milesi-Ferretti (2000)¹⁴ oraz von Hagen i Wolff (2004)¹⁵. Skuteczność reguły wydatkowej w dużym zakresie zależy od jawności i transparentności finansów publicznych. Efektywna reguła wydatkowa powinna być prosta, łatwa do monitorowania, silnie umocowana prawnie, ale przede wszystkim obejmująca możliwie szeroki agregat wydatków. I to nie tylko tych kwalifikowanych do kategorii „bezpośrednie”, ale także tych zaliczanych do tzw. wydatków pozabudżetowych (np. *tax expenditures*), niezapisanych bezpośrednio w ustawie budżetowej i w związku z tym często skutecznie unikających kontroli. Badania potwierdzają, że właściwie skonstruowana i przejrzysta reguła wydatkowa, uniemożliwiająca zastosowanie „kreatywnej księgowości”, może być dobrym instrumentem zapobiegającym procykliczności polityki fiskalnej¹⁶, wspierającym działania w utrzymaniu dyscypliny budżetowej i zwiększającym transparentność polityki publicznej.

4. Zastosowanie reguł wydatkowych w krajach Unii Europejskiej

Wzrost wydatków publicznych stanowi zazwyczaj główne źródło deficytu budżetowego, dlatego też reguły wydatkowe mogą wpływać pozytywnie na jego stabilizację, a w konsekwencji także stabilizację długu publicznego. Ich zaletą jest także ograniczenie roli państwa w gospodarce. Najczęściej konstrukcja reguły wydatkowej nawiązuje do tempa wzrostu wydatków publicznych, np. w stosunku do dynamiki PKB, do udziału wydatków publicznych ogółem w PKB lub uzależnienia wzrost wydatków publicznych od odpowiedniego wzrostu dochodów publicznych. Jej skuteczność zależy jednak od szczegółowej kompozycji, włączenia wszystkich kategorii wydatków, co ograniczy kreatywną księgowość decydentów, zakresu oddziaływania (poziom GG, rządowy, regionalny czy lokalny), wyboru odpowiednich mierników. Niezależnie jednak od ostatecznej konstrukcji reguła wydatkowa powinna przede wszystkim być¹⁷:

- kotwicą dla średniookresowych krajowych ram fiskalnych, limity wydatków powinny być ustalone przed rozpoczęciem negocjacji budżetowych dotyczących kształtu budżetu;

¹⁴ Szerzej: G.M. Milesi-Ferretti, *Good, Bad or Ugly? On the Effects of Fiscal Rules with Creative Accounting*, CEPR Discussion Papers No 2663/2000, <http://www.cepr.org/pubs/dps/DP2663.asp>.

¹⁵ J. von Hagen, G. Wolff, *What do deficits tell us about debt? Empirical evidence on creative accounting with fiscal rules in the EU*, Discussion Paper, Series 1: Studies of the Economic Research Centre, 2004 no. 38.

¹⁶ Szerzej: T. Jędrzejowicz, M. Kitala, A. Wronka, *Polityka fiskalna w kraju należącym do strefy euro. Wnioski dla Polski*, www.nbp.pl/badania/seminaria_bise/jedrzejowicz.pdf, s. 29 i n.

¹⁷ Szerzej: J. Ayuso-i-Casals, *National Expenditure Rules – Why, How and When*, Economic Papers 2012 no. 473, European Commission.

- spójna z benchmarkiem wydatków publicznych zawartych w zreformowanym Pakcie Stabilności i Wzrostu.

Wpływ na skuteczność reguły wydatkowej, jak już zaznaczono powyżej, ma zakres agregatu wydatków, które włączono do monitoringu. Reguła wydatkowa może być nałożona na całą stronę wydatkową lub jedynie na specyficzne typy wydatków. W praktyce często można zaobserwować, że w krajach, w których ustanowiono taką regułę, kontrolowane wydatki bezpośrednio zastępowane są przez różnego typu preferencje podatkowe (*tax expenditures*) kierowane do określonych grup odbiorców, co jej ułatwia obejście reguły. Niestety powszechne wykorzystanie *tax expenditures* zamiast wydatków bezpośrednich może osłabić pozytywny wpływ reguły wydatkowej na obniżenie deficytu budżetowego oraz jej antycykliczne oddziaływanie. Dodatkowo *tax expenditures* mogą w istotny sposób zmniejszać dochody budżetu. Ich późniejsza likwidacja jest, ze względów politycznych, zazwyczaj bardzo trudna, co w długim okresie może skutkować koniecznością jeszcze większych oszczędności budżetowych i obniżeniem poziomu wydatków bezpośrednich¹⁸.

W ostatnich latach wykorzystanie reguł wydatkowych w stabilizowaniu polityki fiskalnej wzrasta. W 1990 r. w krajach członkowskich UE stosowano tylko jedną regułę wydatkową, w 2010 r. było ich już osiemnaście. Charakteryzują je następujące cechy¹⁹:

- umocowanie prawne: w dziesięciu państwach reguła wydatkowa ma silne umocowanie prawne i została ustanowiona na podstawie odpowiednich aktów prawnych, w pozostałych ośmiu funkcjonuje ona w oparciu o umowę koalicyjną lub zawarte porozumienie polityczne;
- agregat wydatków: w trzech państwach reguła wydatkowa obejmuje więcej niż 80% wydatków publicznych, w dziewięciu od 20 do 60%, natomiast w sześciu mniej niż 20%;
- miernik: konstrukcja większości reguł wydatkowych została oparta na określeniu limitu wydatków, w ośmiu przypadkach limit ustalono w wartościach nominalnych, w czterech w realnych;
- monitoring: organem monitorującym regułę wydatkową w większość państw jest minister finansów (ok. 75%), w pozostałych – niezależne instytucje fiskalne lub parlament;
- organ wykonawczy: w trzynastu przypadkach organem wykonawczym jest minister finansów lub inny minister, w pozostałych pięciu – niezależne instytucje lub parlament.

W krajach, w których zastosowano regułę wydatkową, obserwuje się większe zainteresowanie wykorzystaniem TEs. Oczywiście nie można z góry założyć, że ich użycie jako alternatywy wydatków bezpośrednich jest niepożądane. W niektórych okolicznościach TEs mogą stanowić skuteczny mechanizm realizacji

¹⁸ K. Wójtowicz, *Problem konstrukcji optymalnej reguły fiskalnej w warunkach kryzysu finansowego*, „Zeszyty Naukowe PTE” Kraków 2011, nr 10, s. 147.

¹⁹ J. Ayuso-i-Casals, wyd. cyt., s. 14.

programów publicznych, czasami nawet tańszy. Należy jednak pamiętać, że mogą one również wywołać wiele skutków negatywnych, dlatego w warunkach nierównowagi budżetowej oraz ograniczonych możliwości pozyskiwania dochodów publicznych (np. przez podwyższanie podatków) szczególnie istotne jest ich monitorowanie. Z przeprowadzonych badań wynika jednak, że raporty dotyczące wykorzystania, oszacowania wartości oraz oceny skuteczności TEs nie są powszechne. Liczba TEs i ich wartość w poszczególnych jurysdykcjach jest zróżnicowana, jednakże biorąc pod uwagę szacunki OECD, należy stwierdzić, że w niektórych przypadkach jest ona istotna (tab. 3), że może utrudnić funkcjonowanie reguły wydatkowej.

Tabela 3. Liczba i oszacowana wartość *tax expenditures* w wybranych krajach UE

Kraj	Rok	Liczba TEs	Wartość TEs jako % PKB
Niemcy	2008	85	0,64
Holandia	2009	97	1,83
Hiszpania	2008	138	4,95
Wielka Brytania	2007-2008	385	12,54
Polska	2010	489	4,90

Źródło: opracowanie na podstawie J. Ayuso-i-Casals, *National Expenditure Rules – Why, How and When*, Economic Papers 2012 no. 473, European Commission, s. 40 oraz *Preferencje podatkowe w Polsce*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2012.

W Polsce od 2011 r. obowiązuje tymczasowa dyscyplinująca reguła wydatkowa, ograniczająca wzrost wydatków elastycznych oraz nowych wydatków prawnie zdefiniowanych. Reguła zakłada, że wydatki budżetu państwa mogą rosnąć z roku na rok nie więcej niż o 1 p.p. ponad inflację. Wydatki elastyczne obejmują przede wszystkim wynagrodzenia, dotacje i wydatki majątkowe. Reguła nie obejmuje już funkcjonujących w polskim systemie podatkowym *tax expenditures* (wynikających z przepisów, które weszły w życie przed 2011 r.), nie dotyczy więc wszystkich wydatków publicznych. W jej konstrukcji zawarto jednak zapis ograniczający wprowadzenie nowych projektów ustaw określających zwolnienia, ulgi i obniżki podatkowe, których skutkiem finansowym może być zmniejszenie dochodów jednostek sektora finansów publicznych w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów²⁰, a więc nowych TEs. Reguła ma silne umocowanie prawne, niestety jej wadą jest wąski zakres. Obejmuje jedynie ok. ¼ wydatków budżetu państwa.

5. Podsumowanie

Doświadczenie państw europejskich wskazuje, że dobrze skonstruowana reguła wydatkowa może wspierać działania zmierzające do zmniejszenia deficytu budżetowe-

²⁰ Art. 112 c Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU z 2009 r. nr 157, poz. 1240 ze zm.

go i stabilizacji długu publicznego oraz ograniczać procykliczność polityki fiskalnej. W literaturze podkreśla się zwłaszcza pozytywne oddziaływanie stosowania kombinacji reguły wydatkowej z regułą zrównoważonego budżetu. Ich skuteczność zależy jednak od silnego umocowania prawnego, wbudowanych mechanizmów wymuszających ich stosowanie, a w przypadku reguły wydatkowej uwzględnienia szerokiego agregatu wydatków publicznych, w tym również tych, które nie mają charakteru materialnego, np. TEs. Ze względu na charakter TEs należy niewątpliwie traktować jako substytut wydatków publicznych, a związku z tym muszą one, podobnie jak bezpośrednie wydatki, podlegać ścisłej kontroli. Jeżeli konstrukcja reguły nie uwzględnia tych pośrednich wydatków publicznych, jej działanie może być ograniczone.

Literatura

- Ayuso-i-Casals J., Debrun X., Kumar M. S., Moulin L., Turrini A., *Beyond the SGP – Features and effects of EU national-level numerical fiscal rules*, 2007, http://www.cepr.org/meets/wkcn/9/973/papers/ayuso_etal.pdf.
- Ayuso-i-Casals J., *National Expenditure Rules – Why, How and When*, Economic Papers 2012 no. 473, European Commission.
- Deroose S., Moulin L., Wierts P., *National expenditure rules and expenditure outcomes: evidence for EU Member States*, „Wirtschaftspolitische Blätter” 2006, vol. 53.
- Fiscal Rules – Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances*, IMF, Fiscal Affairs Department 2009, <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/121609.pdf>.
- Fookes C., *Spending through the Tax System: Tax Expenditures*, New Zealand Treasury, Wellington 2009.
- Gajewski P., Skiba L., *Problemy polityki fiskalnej Polski na drodze do strefy euro w kontekście uwarunkowań i doświadczeń innych państw*, NBP, Warszawa 2010.
- Jędrzejowicz T., Kitala M., Wronka A., *Polityka fiskalna w kraju należącym do strefy euro. Wnioski dla Polski*. www.nbp.pl/badania/seminaria_bise/jedrzejowicz.pdf.
- Kantorowicz J., *Reguły fiskalne – co się sprawdza?*, „Analiza FOR” 2012, nr 3.
- Kopits G., Symansky S., *Fiscal policy rules*, International Monetary Fund, Occasional Paper 1998, no. 162, Washington.
- Milesi-Ferretti G.M., *Good, Bad or Ugly? On the Effects of Fiscal Rules with Creative Accounting*, CEPR Discussion Papers No 2663/2000, <http://www.cepr.org/pubs/dps/DP2663.asp>.
- Poterba J.M., *Do Budget Rules Work?* NBER Working Paper 1996, nr 5550.
- Preferencje podatkowe w Polsce*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2012.
- Shaviro D.N., *Rethinking tax expenditures and fiscal language*, „Public Law Research Paper”, NYU Law School, 2003 nr 72.
- Sørensen B.E., Wu L., Yosha O., *Output fluctuations and fiscal policy: U.S. state and local governments 1978-1994*, „European Economic Review” 2001, no. 45.
- Surrey S.S., *Pathways to Tax Reform. The Concept of Tax Expenditures*, Harvard University Press, Cambridge 1973.
- Tax Expenditures in OECD Countries*, OECD, Paris 2010.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU z 2009 r. nr 157, poz.1240 ze zm.

von J. Hagen, Wolff G., *What do deficits tell us about debt? Empirical evidence on creative accounting with fiscal rules in the EU*, Discussion Paper, Series 1: Studies of the Economic Research Centre, 2004 no. 38.

Wierst P., *How do expenditure rules affect fiscal behaviour?* „DNB Working Paper” 2008, no. 166.

Wójtowicz K., *Problem konstrukcji optymalnej reguły fiskalnej w warunkach kryzysu finansowego*, „Zeszyty Naukowe PTE” Kraków 2011, no. 10, s. 147.

TAX EXPENDITURES IN THE CONSTRUCTION OF THE EXPENDITURE RULE

Summary: Under the crisis conditions, in many countries there has been a sharp rise in the budget deficit and public debt. Therefore, fiscal policy has faced a major challenge to develop an appropriate strategy leading to strengthen public finances. Institutional mechanisms which can include fiscal rules, and expenditure rules as well, may be undoubtedly helpful in maintaining fiscal discipline. The effectiveness of these rules depends on the proper design and the inclusion of the broadest aggregate of expenditures, including those that have not been included in the budget, including tax expenditures, among others. The purpose of this paper is to present the nature of tax expenditures as a form of indirect public spending, often used by politicians because of the ability to hide and omit in the budget procedure, and an attempt to answer the question: whether such an expenditure should be included in the design of fiscal expenditure rule. The paper is based on literature studies and the analysis of the data published by the European Commission.

Keywords: fiscal rules, public expenditures, expenditure rule, tax expenditures.