

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

Piotr Ptak

Uczelnia Heleny Chodkowskiej w Warszawie

POLITYKA WYDATKÓW PUBLICZNYCH W POLSCE W LATACH 2008-2012

Streszczenie: Rozwój wydarzeń w finansach publicznych doprowadził do eksplozji długów publicznych na świecie. W następstwie kryzysu również pozycja fiskalna Polski uległa znacznemu pogorszeniu. Jedną z konsekwencji eksplozji długu publicznego jest wzrost podatności gospodarki na kryzys zaufania ze strony rynków finansowych. Dostatecznie głębokie i przemyślane reformy finansów publicznych mogą jednak przywrócić zaufanie rynków. Analiza doświadczeń wielu krajów wskazuje, że najkorzystniejszym scenariuszem jest konsolidacja fiskalna skoncentrowana na stronie wydatkowej, której skutki są najbardziej trwałe. Celem niniejszego artykułu jest ocena polityki wydatków publicznych w latach 2008-2012, a także zaprojektowanie optymalnej polityki wydatkowej umożliwiającej osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego (MTO) w sposób trwały.

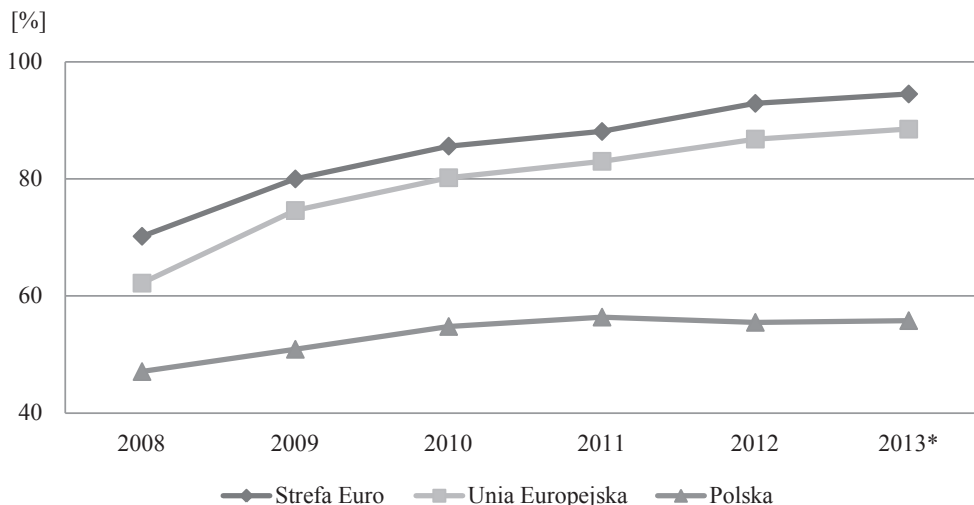
Słowa kluczowe: wydatki publiczne, deficyt sektora finansów publicznych, konsolidacja fiskalna.

1. Wstęp

Globalny kryzys finansowy i gospodarczy ujawnił z całą mocą zagrożenia związane z nadmiernym zadłużaniem się państw, którego przyczyną było utrzymywanie się przez długie lata strukturalnych deficytów budżetowych. Następstwem kryzysu było gwałtowne pogłębienie się deficytowości i skokowy wzrost długów publicznych. Według danych Eurostatu, w latach 2008-2012 w krajach Unii Europejskiej relacja długu publicznego do PKB wzrosła przeciętnie z 62,2 do 86,8%, a w strefie euro z 70,2 do 92,9% (zob. rys. 1). Również w bieżącym roku tendencja ta nie ulegnie odwróceniu.

W przypadku gospodarki polskiej skutki światowego kryzysu okazały się znacznie mniej bolesne niż dla większości krajów OECD. Polska gospodarka jako jedyna w Unii Europejskiej i jedna z nielicznych w OECD zanotowała dodatni wzrost PKB w 2009 r. (1,6% PKB). Pomimo to, na skutek silnego spowolnienia wzrostu gospodarczego, a także wpływu reform strukturalnych na obniżenie poziomu dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych (obniżenia składki rentowej, wprowadzenia dwóch stawek podatkowych w miejsce trzech oraz korzystnych dla

podatników zmian w rozliczaniu podatku VAT), również pozycja fiskalna Polski uległa znacznemu pogorszeniu: deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych¹ wzrósł z 3,7 do 7,4% PKB w 2009 r. oraz do 7,9% w 2010 r., a więc do poziomu najwyższego od 1991 r.



Rys. 1. Relacja długu sektora finansów publicznych do PKB

* Prognoza Komisji Europejskiej

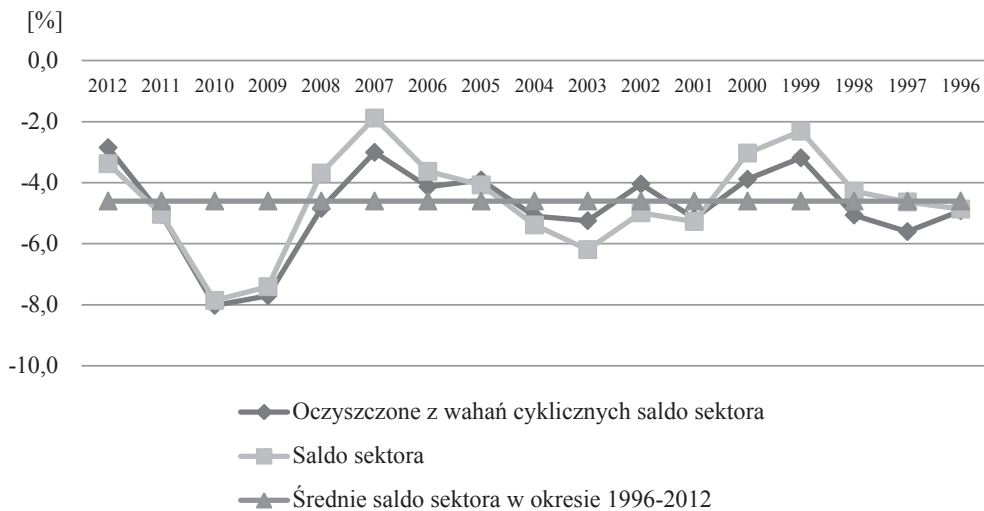
Źródło: Eurostat, AMECO².

Prostą konsekwencją powyższego było ponowne nałożenie na Polskę przez Komisję Europejską w lipcu 2009 r. procedury nadmiernego deficytu, w ramach której wyznaczono termin dostosowania fiskalnego na rok 2012. W tym miejscu należy dodać, że globalny kryzys finansowy i gospodarczy nie stanowił jedynej przyczyny tak głębokiego pogorszenia się stanu finansów publicznych w Polsce. W rzeczywistości za nierównowagę w polskich finansach publicznych w ogromnym stopniu odpowiadają czynniki strukturalne, a także liczne zaniechania w podejmowaniu wysiłków reformatorskich przez poszczególne rządy, szczególnie w dobrych czasach.

¹ Pisząc o deficycie, długu, wydatkach i dochodach sektora finansów publicznych, odniesiono się do odpowiednich wielkości według metodyki unijnej (ESA'95), która znacznie lepiej odwzorowuje sytuację finansów publicznych niż metodyka krajowa (*general government*). Należy również zaznaczyć, że to wynik sektora w ujęciu ESA'95 decyduje o tym, czy kraj członkowski jest objęty tzw. procedurą nadmiernego deficytu.

² AMECO to baza danych Komisji Europejskiej zawierająca dane makroekonomiczne, gospodarcze, w tym również prognozy ekonomiczne dla państw członkowskich, dostępna na stronie: http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/ameco/.

Od połowy lat dziewięćdziesiątych XX wieku deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych utrzymywał się w Polsce średnio na poziomie 4,6% PKB³, a jego przejściowe ograniczenie było przede wszystkim rezultatem dobrej koniunktury, bardzo rzadko natomiast zamierzonych działań ukierunkowanych na uzdrowienie finansów publicznych (zob. rys. 2).



Rys. 2. Saldo sektora finansów publicznych do PKB w latach 1996-2012

Źródło: AMECO.

Nawet w okresie największego boomu gospodarczego nie udało się zrównoważyć wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych, kiedy to saldo sektora powinno być wyraźnie dodatnie. Oznacza to, że deficyt strukturalny⁴ pozostawał znacznie wyższy niż poziom średniookresowego celu budżetowego⁵, do przestrzegania którego zobowiązała się Polska jako członek Wspólnoty. Dalsze trwałe obniżenie deficytu, a następnie jego stabilizacja na poziomie 1% PKB zgodnie ze średniookresowym celem budżetowym stanowić będzie duże wyzwanie na kolejne lata. Analiza doświadczeń wielu krajów wskazuje równocześnie, że najkorzystniejszym scenariuszem jest konsolidacja fiskalna skoncentrowana na stronie wydatko-

³ Zob. Wieloletni Plan Finansowy Państwa, Warszawa 2010.

⁴ Deficyt strukturalny stanowi wielkość symulowaną, hipotetyczną, powstającą w warunkach, gdy dochody i wydatki realizowane są przy pełnym wykorzystaniu zdolności wytwórczych gospodarki.

⁵ Zgodny z europejskim Paktem Stabilności i Wzrostu średniookresowy cel budżetowy na poziomie 1% PKB odnosi się do deficytu strukturalnego. Oznacza to, że w okresie boomu gospodarczego spójny z tym celem nominalny wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych powinien być dodatni.

wej, której skutki są najbardziej trwałe⁶. Kluczową rolę powinno tu odegrać trwałe ograniczanie wzrostu wydatków, a następnie wprowadzenie ograniczenia narzucanego na politykę fiskalną, które umożliwi stabilizowanie deficytu sektora finansów publicznych na poziomie średniookresowego celu budżetowego.

Celem niniejszego artykułu jest ocena polityki wydatków publicznych w latach 2008-2012, a także zaprojektowanie optymalnej polityki wydatkowej umożliwiającej osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego (MTO) w sposób trwały.

2. Wydatki publiczne w Polsce w latach 2008-2012

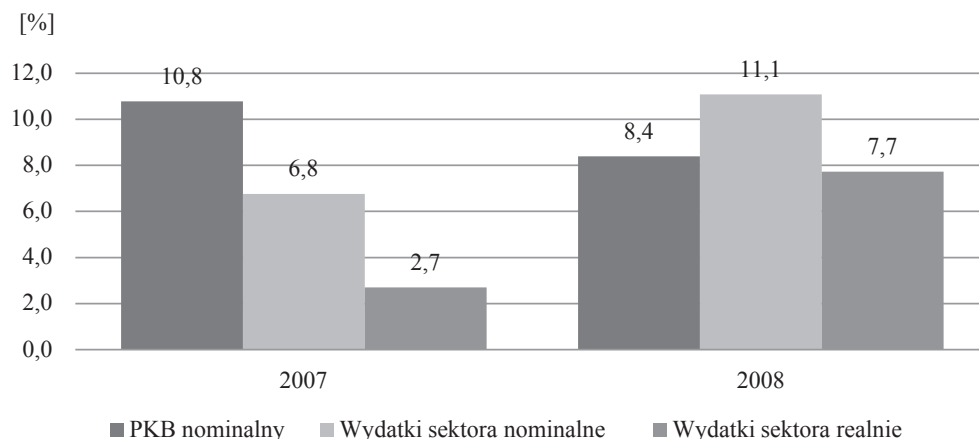
Wspomniany wzrost deficytów i długów publicznych w krajach OECD i Unii Europejskiej to nie tylko efekt głębokiej recesji gospodarczej, ale często nieodpowiedzialnej polityki fiskalnej prowadzonej przez rządy przed kryzysem. Słabości strukturalne sektora finansów publicznych przysłaniane były bardzo wysokimi dochodami budżetowymi, którym sprzyjała korzystna faza cyklu koniunkturalnego, a w niektórych krajach również transakcjami na rynku aktywów, zwłaszcza nieruchomości, których ceny napędzane były wzrostem zadłużenia sektora prywatnego. Takie okoliczności nie sprzyjały podejmowaniu wysiłków reformatorskich poszczególnych rządów w usuwaniu nabrzmiałych problemów strukturalnych finansów publicznych. Ujawniły się one z całą mocą, gdy kryzysy finansowy i gospodarczy doprowadziły do silnego spadku dochodów budżetowych, co w naturalny sposób znalazło odzwierciedlenie w dużym wzroście deficytów i długów sektora finansów publicznych.

Ocenę polityki wydatkowej rządu polskiego podzielono na trzy podokresy. Okres pierwszy to lata 2007-2008, a więc okres wysokiej koniunktury przed erupcją kryzysu i sam jego początek, kiedy skutki dla gospodarki polskiej były jeszcze bardzo ograniczone. Okres drugi to lata 2009-2010, a więc lata skokowego wzrostu deficytu budżetowego i wdrożenia silnego impulsu fiskalnego. Okres trzeci to lata 2011-2012, a więc okres zdecydowanej konsolidacji fiskalnej nakierowanej na zdjęcie z Polski procedury nadmiernego deficytu.

Polityka fiskalna w Polsce przed kryzysem nie stanowiła wyjątku wśród większości krajów UE. Najbardziej krytycznie należy ocenić rok 2008. Przyjęty w 2007 r. budżet okazał się zbyt ekspansywny, a czas ten nie został odpowiednio spożytkowany na ograniczenie wydatków sektora finansów publicznych. W 2008 r. nominalne tempo wydatków sektora znacznie przewyższyło nominalne tempo PKB (zob. rys. 3), zaś w 2007 r., kiedy realny PKB wzrósł o 6,8%, a więc najbardziej od dekady, nie udało się osiągnąć nawet średniookresowego celu budżetowego (deficyt sektora wyniósł 1,9% PKB). Jak wykaże dalsza analiza, ten okres nieodpowiedzialności fi-

⁶ Zob. np. A. Alesina, S. Ardagna, *Large changes in fiscal policy: taxes versus spending*, NBER Working Paper no. 15438/2009.

skalnej mocno ograniczy pole manewru sektora finansów publicznych w reakcji na kryzys.

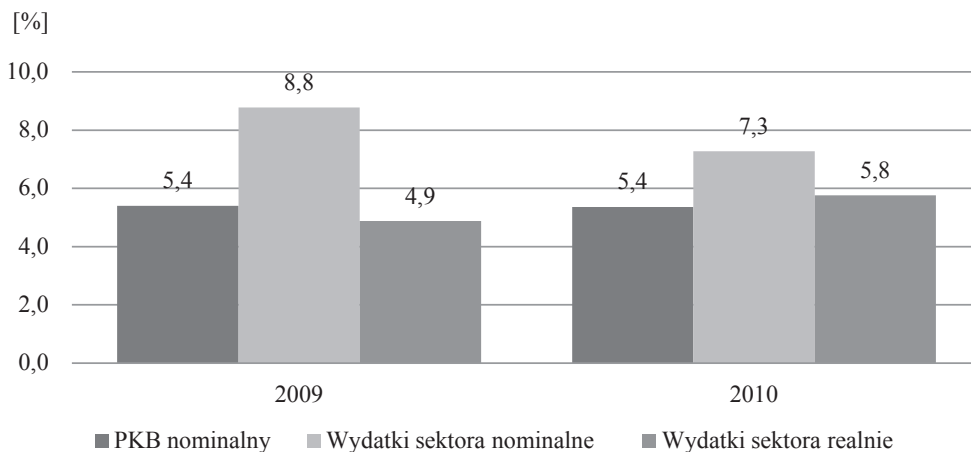


Rys. 3. Dynamika wydatków sektora finansów publicznych w latach 2007-2008

Źródło: AMECO, GUS.

W latach 2009-2010 polityka fiskalna zorientowana była na wsparcie wątpliwych podstaw wzrostu gospodarczego przy jednoczesnym ograniczaniu skali nierównowagi sektora finansów publicznych. W tym okresie doszło do najsilniejszego pogorszenia salda sektora finansów publicznych. O ile wzrost deficytu w 2009 r. był przeciętnie mniejszy niż w UE, o tyle w 2010 r. Polska była jednym z zaledwie pięciu krajów, w których nastąpiło dalsze pogorszenie wyniku sektora (wzrost o 0,5 pkt proc.), i to pomimo znacznego przyspieszenia wzrostu gospodarczego (o 3,9%). W tym okresie utrzymano decyzję o ograniczeniu tzw. klina podatkowego, a także wprowadzono dwie stawki podatkowe w miejsce trzech, co umożliwiło stymulowanie popytu krajowego i popytu na pracę. Ponadto wzrost gospodarczy uzyskał silne wsparcie ze strony inwestycji publicznych, których przyrost do PKB był najsilniejszy w całej Wspólnocie. Wdrożeniu silnego impulsu fiskalnego po stronie dochodowej oraz wzrostowi inwestycji publicznych towarzyszyło ograniczenie wydatków bieżących względem poziomu zaplanowanego na rok 2009. Według danych Komisji Europejskiej, oszczędności te (wraz ze wzrostem wpływów z dywidend) wyniosły ok. 1,5% PKB⁷. Pomimo wprowadzenia tych oszczędności wydatki sektora wzrosły nominalnie w 2009 r. o 8,8%, przewyższając znacznie dynamikę nominalnego PKB (zob. rys. 4). Jednak bez ich realizacji polityka fiskalna okazałaby się nadmiernie ekspansywna.

⁷ *Finanse publiczne w okresie kryzysu*, Ministerstwo Finansów 2012, s. 38.



Rys. 4. Dynamika wydatków sektora finansów publicznych w latach 2009-2010

Źródło: AMECO, GUS.

Należy tutaj dodać, że o ile wzrost deficytu sektora w czasie kryzysu jest zjawiskiem naturalnym, o tyle jego znaczny wzrost połączony z wdrożeniem impulsu fiskalnego pozostawia małą przestrzeń do ponownego stymulowania polskiej gospodarki w przypadku kolejnego silnego spowolnienia gospodarczego. Tzw. przestrzeń fiskalna na stymulowanie gospodarki byłaby znacznie większa, a także nierównowaga sektora finansów publicznych znacznie mniejsza, gdyby nie nadmiernie ekspansywna polityka fiskalna prowadzona przed kryzysem⁸. W latach 2009-2010 doszło do wzrostu udziału wydatków publicznych w PKB – z perspektywy czasu uzasadnionego sytuacją gospodarczą, ale i nieuniknionego⁹. Należy bowiem pamiętać, że dostosowanie fiskalne (wzrost dochodów i(lub) zmniejszanie wydatków wraz ze zmianami w ich strukturze) następuje z opóźnieniem. Jeżeli gospodarka gwałtownie spowalnia, to często jedynym możliwym wyjściem jest akceptacja finansowania deficytu sektora oraz wzrost zadłużenia. Działania konsolidacyjne wymagają czasu, co związane jest z przygotowaniem odpowiednich pakietów legislacyjnych określających wzrost dochodów oraz cięcia w wydatkach. Ponadto, realizacja tych programów może napotkać opór ze strony całego społeczeństwa lub wybranych grup społecznych¹⁰.

⁸ Tamże, s. 40.

⁹ Z jednej strony było to związane z wykorzystaniem środków unijnych wymagających wzrostu wydatków z tytułu współfinansowania, ale także ze znaczącym wzrostem wydatków na świadczenia socjalne w postaci wysokiej waloryzacji rent i emerytur oraz zakończeniem nabywania uprawnień do wcześniejszych emerytur (grudzień 2008), co spowodowało przyspieszenie podjęcia decyzji o przejściu na emeryturę przez osoby spełniające kryteria do jej otrzymania.

¹⁰ S. Owsiak, *Wpływ kryzysu finansowego na wydatki publiczne*, [w:] A. Alińska, B. Pietrzak (red.), *Finanse publiczne a kryzys ekonomiczny*, CeDeWu, Warszawa 2011, s. 78.

Lata 2011-2012 to okres zahamowania wzrostu zadłużenia oraz czas zdecydowanej konsolidacji fiskalnej. Przed dokonaniem oceny polityki wydatkowej w badanym okresie należy poczynić spostrzeżenie, że w krótkim okresie zmiana relacji wydatków do PKB często determinowana jest koniunkturą gospodarczą i może nie mieć nic wspólnego z faktycznymi działaniami rządu. Dynamika wydatków publicznych w niewielkim stopniu uzależniona jest od zmian w sytuacji makroekonomicznej. Wynika stąd, że w okresie spowolnienia gospodarczego realne tempo wzrostu wydatków nie obniża się automatycznie, a nawet może wzrosnąć na skutek np. wzrostu wydatków na zasiłki dla bezrobotnych. Gdyby przyjąć, że dynamika wydatków odpowiada średniookresowemu tempu wzrostu PKB, to w okresie spowolnienia udział wydatków w PKB powinien się zwiększyć. Natomiast w sytuacji ożywienia gospodarczego relacja wydatków do PKB powinna się obniżyć¹¹.

Stąd ocena polityki wydatkowej powinna koncentrować się nie na zmianie relacji wydatków do PKB w krótkim okresie, a na tempie wzrostu wydatków sektora.

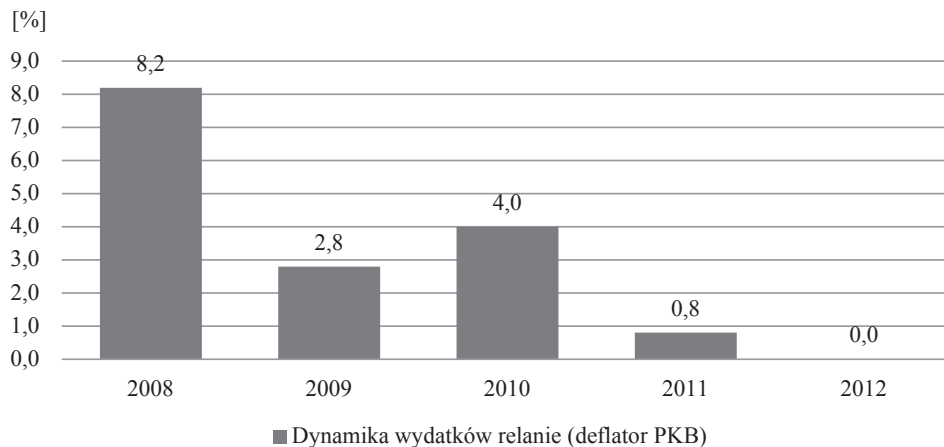
Dodatkowo, w celu dokonania oceny polityki wydatkowej uzasadnione jest wyłączenie pewnych kategorii wydatków z globalnego agregatu wydatków sektora. Takie podejście stosuje Komisja Europejska w ramach zreformowanego Paktu Stabilności i Wzrostu¹². Dotyczy to przede wszystkim środków z bezzwrotnej pomocy unijnej, dla których ostatecznym beneficjentem są jednostki sektora finansów publicznych. Wpływ środków unijnych na deficyt sektora (według metodologii ESA'95) jest neutralny, co oznacza, że dochody sektora z UE wykazywane są zawsze w wysokości wydatków sektora finansowanych ze środków z UE, niezależnie od kasowych przepływów. Ponadto Komisja Europejska wyróżnia także inne wydatki, na poziom których rząd ma wpływ mocno ograniczony. Zaliczyć do nich należy zmiany kosztów obsługi długu sektora, często determinowanych globalną sytuacją na rynkach finansowych, a także niedyskrecjonalne zmiany w wydatkach na zasiłki dla bezrobotnych. Tak zdefiniowane wydatki w bardzo ograniczonym stopniu determinowane będą stanem koniunktury, a ich dynamika powinna odpowiadać średniookresowemu tempu wzrostu PKB. Natomiast w przypadku krajów o strukturalnej nierównowadze sektora finansów publicznych, do których wciąż zalicza się Polska, tak zdefiniowane wydatki powinny rosnać wolniej o jeszcze 1 pkt proc.

Na podstawie miary stosowanej przez Komisję Europejską szczególnie krytycznie ocenić należy politykę wydatkową realizowaną w 2008 r., w którym skutki kryzysu dla polskiej gospodarki nie były jeszcze dotkliwe. Jednakże przy użyciu tej sa-

¹¹ Dla ilustracji powyższych zależności można odwołać się do przykładu łotewskiego. W 2009 r. Łotwa doświadczyła 17,7-procentowego spadku PKB, któremu towarzyszył wzrost udziału wydatków w PKB o 5,1 pkt proc. (z 39,1 do 44,2%). Gdyby kierować się wyłącznie zmianą relacji wydatków publicznych do PKB, polityka wydatkowa Łotwy uznana zostałaby za nadmiernie ekspansywną, mimo że wydatki realne sektora w tym samym czasie spadły aż o 7%! M. Rozkrut, *Ostrożnie z tą krytyką*, „Rzeczpospolita” z dnia 21 marca 2012.

¹² Art. 9, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 306: Łączna wielkość wydatków nie obejmuje kosztów odsetek, wydatków na programy Unii całkowicie równoważonych dochodami z unijnych środków finansowych, a także niedyskrecjonalnych zmian w wydatkach na zasiłki dla bezrobotnych.

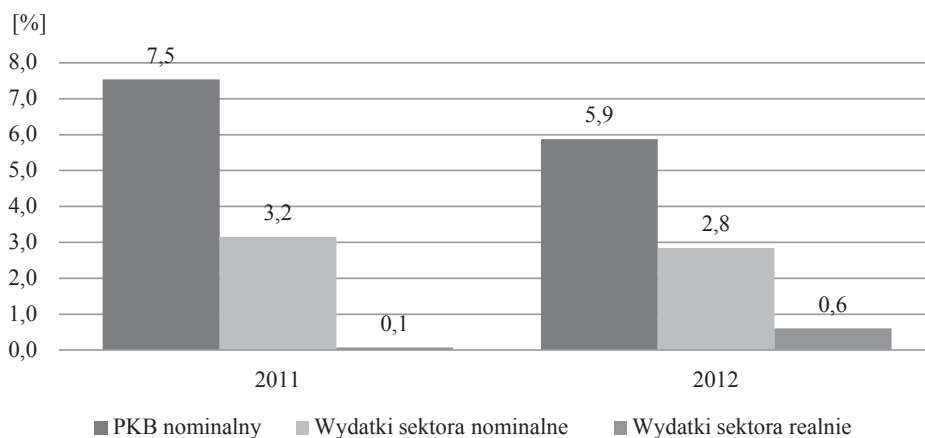
mej miary polityka wydatkowa w latach 2011-2012 wskazuje na szczególnie mocną skalę konsolidacji fiskalnej (zob. rys. 5).



Rys. 5. Wydatki sektora finansów publicznych bez środków UE, kosztów obsługi długu i cyklicznych wydatków na bezrobocie w Polsce

Źródło: AMECO, Ministerstwo Finansów.

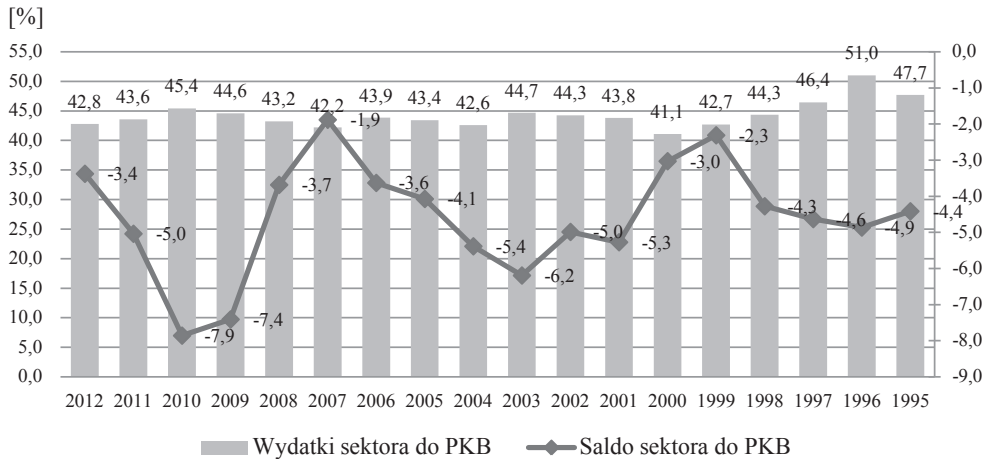
Potwierdza to również dynamika wydatków ogółem w ujęciu zarówno nominalnym, jak i realnym (zob. rys. 6). Dynamika wydatków sektora w badanym okresie była znacznie niższa niż dynamika PKB, a faktycznym tego potwierdzeniem jest wykonanie wydatków budżetu państwa w 2011 r., które okazało się niższe o ponad 10 mld zł w porównaniu do przyjętego w ustawie budżetowej.



Rys. 6. Dynamika wydatków sektora finansów publicznych w latach 2011-2012

Źródło: AMECO.

W rezultacie w 2012 r. relacja wydatków sektora finansów publicznych do PKB osiągnęła jeden z najniższych poziomów od początku transformacji polskiej gospodarki (zob. rys. 7).



Rys. 7. Relacja wydatków sektora finansów publicznych i saldo sektora do PKB w latach 1995-2012

Źródło: AMECO.

W wyniku prowadzenia restrykcyjnej polityki fiskalnej, a więc skutecznego ograniczenia wzrostu wydatków sektora finansów publicznych oraz działań po stronie dochodowej, udało się obniżyć deficyt sektora z rekordowego poziomu 7,9% PKB w 2009 r. do 3,4% PKB w roku 2012 (zob. rys. 7).

Skala konsolidacji fiskalnej w Polsce okazała się jedną z największych w Unii Europejskiej (7 krajów dokonało większej). Jednak nie jest przesądzone, czy procedura nadmiernego deficytu zostanie z Polski zdjęta w 2013 r. W listopadzie 2012 r. Komisja Europejska podniosła prognozę deficytu sektora finansów publicznych do 3,4% PKB na 2012 r. i 3,1% PKB w 2013 r. Według Komisji, Polska obniży deficyt do 3% PKB w 2014 r., co oznacza, że dopiero za dwa lata spełni kryterium deficytu, określone w Traktacie z Maastricht¹³.

3. Optymalna polityka wydatków publicznych

Bez względu na decyzję o zdjęciu z Polski procedury nadmiernego deficytu w tym roku, jej eliminacja nie kończy wyzwań związanych z zapewnieniem stabilności finansów publicznych. Wymagana jest dalsza redukcja strukturalnej nierównowagi sektora finansów publicznych, a następnie ugruntowanie osiągnięć konsolidacyj-

¹³ Prognoza Komisji Europejskiej z jesieni 2012 r. European Economic Forecast, Autumn 2012, European Economy 7/12.

nych. Zgodnie z zaleceniami zreformowanego Paktu Stabilności i Wzrostu konieczne będzie dalsze obniżanie deficytu sektora finansów publicznych do poziomu średniookresowego celu budżetowego. Osiągnięcie tego celu spowoduje, że w okresie cyklu koniunkturalnego deficyt sektora finansów publicznych będzie się kształtował średnio na poziomie nie wyższym niż 1% PKB. W praktyce sytuacja taka oznaczać będzie, że w czasie ożywienia gospodarczego saldo sektora powinno być dodatnie (sektor powinien notować nadwyżkę), a w okresie spowolnienia deficyt sektora nie powinien być wyższy niż 3% PKB, a więc powinien kształtować się poniżej kryterium deficytu określonego w Traktacie z Maastricht. Brak osiągnięcia tego celu skutkować będzie groźbą ponownego objęcia Polski procedurą nadmiernego deficytu¹⁴ oraz utratą wiarygodności przez krajową politykę fiskalną z wszystkimi tego negatywnymi konsekwencjami.

Wybór strategii osiągnięcia tych celów będzie nie mniej kluczowy. Wyniki badań empirycznych oraz doświadczenia innych krajów w przeprowadzaniu konsolidacji fiskalnych o dużej skali wskazują wyraźnie, że konsolidacja oparta na stronie wydatkowej przynosi skutki najbardziej trwałe – w przeciwieństwie do działań skupionych na stronie dochodowej budżetu. Zasadne jest zatem kontynuowanie obranej strategii konsolidacyjnej z roku 2011, skoncentrowanej głównie na stronie wydatkowej sektora, aż do momentu osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego. Dlatego politykę wydatkową nakierowaną na osiągnięcie tego celu uznać należy za optymalną.

Ugruntowaniu osiągnięcia tego celu i trwałemu utrzymaniu dyscypliny fiskalnej sprzyjać będzie wprowadzenie ograniczenia narzuconego na politykę fiskalną, które umożliwi stabilizowanie deficytu sektora finansów publicznych na poziomie średniookresowego celu budżetowego. Ograniczenie fiskalne przybrać może postać reguły fiskalnej¹⁵, do przestrzegania której zobowiązany będzie rząd.

Reguła powinna mieć charakter wydatkowy, a więc nakładać ograniczenia na tempo wzrostu wydatków sektora. Łączny limit wydatkowy dla sektora instytucji rządowych i samorządowych, po wyłączeniu środków z bezzwrotnej pomocy unijnej¹⁶, mógłby być wyznaczany na podstawie średniookresowego tempa wzrostu

¹⁴ Niewypełnianie zobowiązań w zakresie osiągnięcia pożądanego poziomu deficytu sektora finansów publicznych skutkować może utratą całości lub części funduszy spójności stanowiących ważny element finansowania rozwoju ich beneficjentów.

¹⁵ W Polsce obowiązuje już wydatkowa reguła fiskalna. Zastosowano ją w okresie, gdy Polska objęta jest procedurą nadmiernego deficytu. Wprowadzona dyscyplinująca reguła wydatkowa ma za zadanie ograniczać wzrost wydatków o charakterze uznaniowym, zwanych również elastycznymi, oraz nowych wydatków prawnie zdeterminowanych, zwanych sztywnymi. Reguła wyznacza maksymalny wzrost wydatków elastycznych oraz nowych wydatków sztywnych na poziomie 1% w ujęciu realnym. W sumie obejmuje około 24% wydatków sektora finansów publicznych. Zob. P. Ptak, *Wydatkowa reguła dyscyplinująca a poprawa stanu finansów publicznych w Polsce*, [w] J. Sokołowski, M. Sosnowski, A. Żabiński (red.), *Finanse publiczne*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2012, s. 314-323.

¹⁶ Reguła może wykluczyć z globalnego agregatu również inne rodzaje wydatków, jak np. wydatki na obsługę długu publicznego oraz wydatki wynikające z cyklicznego bezrobocia, tak jak zaleca to w swojej ocenie polityki wydatkowej państw członkowskich Komisja Europejska.

realnego PKB oraz prognozy inflacji. Reguła powinna przewidywać korektę tempa wzrostu wydatków poniżej średniookresowego tempa wzrostu PKB w trzech przypadkach: (1) nadmiernego ujemnego odchylenia wyniku nominalnego od celu w średnim okresie, (2) przekroczenia przez dług publiczny poziomu referencyjnego, (3) objęcia Polski procedurą nadmiernego deficytu. Ograniczenie wydatków powinno się jednak odbywać wyłącznie przy dostatecznie dobrej koniunkturze, tak aby uniknąć ryzyka procyklicznego oddziaływania mechanizmu korygującego¹⁷.

Wprowadzenie takiego rozwiązania pozwoliłoby uniknąć powielenia błędów z przeszłości, kiedy w warunkach wysokiej koniunktury gospodarczej (zwłaszcza w latach 2006-2007) deficyt sektora nawet nie osiągał poziomu średniookresowego celu budżetowego, a nadwyżka sektora powinna być stanem naturalnym. Wprowadzenie docelowej reguły stanowić będzie również wypełnienie zobowiązań wynikających z dyrektywy¹⁸ stanowiącej element tzw. sześciopaku i określającej wymogi dla ram budżetowych członków UE.

4. Podsumowanie

Historia polskich finansów publicznych od początku transformacji to historia ich trwałej nierównowagi. Od połowy lat dziewięćdziesiątych XX wieku deficyt sektora utrzymywał się w Polsce średnio na poziomie 4,6% PKB, a jego przejściowe ograniczenie było przede wszystkim rezultatem dobrej koniunktury, bardzo rzadko natomiast zamierzonych działań ukierunkowanych na uzdrowienie finansów publicznych. W następstwie kryzysu finansowego i gospodarczego pozycja fiskalna Polski uległa znacznemu pogorszeniu: deficyt sektora wzrósł z 3,7 do 7,4% PKB w 2009 r. oraz do 7,9% w roku 2010, a więc do poziomu najwyższego od 1991 r. Potrzeba wzmoczonych działań konsolidacyjnych okazała się pilna. Analiza doświadczeń wielu krajów wskazuje, że najkorzystniejszym scenariuszem jest konsolidacja fiskalna skoncentrowana na stronie wydatkowej, której skutki są najbardziej trwałe.

Lata 2007-2008 to okres ekspansywnej polityki fiskalnej, zwłaszcza rok 2008, kiedy nominalne tempo wydatków sektora znacznie przewyższyło nominalne tempo PKB. Ten okres nieodpowiedzialności fiskalnej mocno ograniczył pole manewru sektora finansów publicznych w reakcji na kryzys. W latach 2009-2010 polityka fiskalna nakierowana była na wsparcie wzrostu gospodarczego przy jednoczesnym ograniczaniu skali nierównowagi sektora finansów publicznych. W tym okresie doszło do najsilniejszego pogorszenia salda sektora finansów publicznych w historii. Lata 2011-2012 to okres zahamowania wzrostu zadłużenia oraz przeprowadzenia

¹⁷ Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2013-2016, Ministerstwo Finansów.

¹⁸ Dyrektywa Rady Europy z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich, *Finanse publiczne w Polsce w okresie kryzysu*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2012.

zdecydowanej konsolidacji fiskalnej. Dynamika wydatków sektora w badanym okresie była znacznie niższa niż dynamika PKB.

Bez względu na decyzję o zdjęciu z Polski procedury nadmiernego deficytu w bieżącym roku jej eliminacja nie kończy wyzwań związanych z zapewnieniem stabilności finansów publicznych. Wymagana jest dalsza redukcja strukturalnej nierównowagi sektora finansów publicznych. Zgodnie z zaleceniami zreformowanego Paktu Stabilności i Wzrostu konieczne będzie dalsze obniżanie deficytu sektora finansów publicznych do poziomu średniookresowego celu budżetowego. Brak osiągnięcia tego celu skutkować będzie groźbą ponownego objęcia Polski procedurą nadmiernego deficytu oraz utratą wiarygodności przez krajową politykę fiskalną. Historia polskich finansów publicznych jest tego jaskrawym przykładem.

Literatura

- Alesina A., Ardagna S., *Large changes in fiscal policy: taxes versus spending*, NBER Working Paper no. 15438/2009.
- Dyrektywa Rady Europy z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich. *Finanse publiczne w Polsce w okresie kryzysu*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2012.
- Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 306.
- Finanse publiczne w okresie kryzysu*, Ministerstwo Finansów 2012.
- Owsiak S., *Wpływ kryzysu finansowego na wydatki publiczne*, [w:] A. Alińska, B. Pietrzak (red.), *Finanse publiczne a kryzys ekonomiczny*, CeDeWu, Warszawa 2011, s. 78.
- Prognoza Komisji Europejskiej z jesieni 2012 r., *European Economic Forecast, Autumn 2012, European Economy 7/12*.
- Ptak P., *Wydatkowa reguła dyscyplinująca a poprawa stanu finansów publicznych w Polsce*, [w:] J. Sokołowski, M. Sosnowski, A. Żabiński, (red.), *Finanse publiczne*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2012, s. 314-323.
- Rozkrut M., *Ostrożnie z tą krytyką*, „Rzeczpospolita” z dnia 21 marca 2012.
- Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2013-2016, Ministerstwo Finansów.
- Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. (DzU nr 157, poz. 1240 i z 2010 r. nr 28, poz. 146).
- Wieloletni Plan Finansowy Państwa, Warszawa 2010.

PUBLIC SPENDING POLICY IN POLAND IN THE YEARS 2008-2012

Summary: The recent developments in public finances led to an explosion of indebtedness in the world. In the aftermath of the financial crisis the Polish fiscal position has worsened as well. One consequence of the explosion of public debt is an increase in the vulnerability of a economy to a crisis of confidence on the part of the financial markets. However, sufficiently deep and thoughtful reform of public finances can restore confidence in the markets. The analysis of the experience of many countries shows that the most favorable scenario is fiscal consolidation focused on the expenditure side, the effects of which are the most durable. The purpose of this article is to evaluate the public expenditure policy in 2008-2012, as well as to design an optimal expenditure policy that enables to achieve the MTO in a sustainable manner.

Keywords: public spending, general government deficit, fiscal consolidation.