

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

297

Rola podmiotów sektora publicznego, gospodarstw domowych i przedsiębiorstw w kreowaniu i wspieraniu zrównoważonego rozwoju



Redaktorzy naukowci

Jacek Adamek

Teresa Orzeszko



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2013

Redaktor Wydawnictwa: Dorota Pitulec

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 978-83-7695-334-2

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Wstęp	11
Bartosz Bartniczak: Pomoc publiczna jako instrument wspierający ochronę środowiska w Polsce.....	13
Szymon Bryndziak: Wybrane preferencyjne rozwiązania w podatku dochodowym od osób fizycznych a nierówności społeczne.....	23
Dorota Burzyńska: Bariery implementacji koncepcji budżetu zadaniowego w jednostkach samorządu terytorialnego.....	32
Anna Doś: Analiza skłonności mieszkańców województwa śląskiego do ponoszenia kosztów ograniczenia zużycia zasobów naturalnych.....	41
Justyna Dyduch: Wpływ przychodów ze sprzedaży praw majątkowych wynikających ze świadectw pochodzenia energii na sytuację finansową wybranych przedsiębiorstw	51
Krzysztof Dziadek: Rola ewaluacji w dystrybucji środków pomocowych z Unii Europejskiej.....	62
Aleksandra Ferens: Rachunkowość jako system pomiaru dokonań jednostki gospodarczej w środowisku przyrodniczym.....	72
Joanna Florek, Dorota Czerwińska-Kayzer: Zróżnicowanie kosztów pracy w Polsce i krajach Unii Europejskiej w warunkach zrównoważonego rozwoju.....	83
Katarzyna Goldman: Analiza płynności finansowej z uwzględnieniem strategii dochód–ryzyko.....	92
Wojciech Hasik: Wartość godziwa w kontekście zrównoważonego rozwoju.	102
Beata Iwasieczko: Ład korporacyjny w warunkach zrównoważonego wzrostu a rachunkowość.....	109
Wiesław Janik: Polityka klimatyczna UE jako czynnik kosztotwórczy produkcji energii elektrycznej	118
Angelika Kaczmarczyk: Mała przedsiębiorczość a jednostki samorządu terytorialnego	127
Anna Katola: Rola samorządu terytorialnego w zrównoważonym rozwoju obszarów wiejskich.....	136
Dariusz Kielczewski: Zielone zamówienia publiczne jako przejaw działań finansowych sektora publicznego na rzecz zrównoważonego rozwoju	147
Anna Kobialka, Elżbieta Kołodziej: Wpływ polityki podatkowej gmin na rozwój regionu na przykładzie województwa lubelskiego.....	156
Joanna Koczar: Społeczna odpowiedzialność biznesu a rosyjskie społeczeństwo	166

Bożena Kolosowska, Agnieszka Huterska: Wpływ działań społecznie odpowiedzialnych na redukcję kosztów operacyjnych na przykładzie wybranych spółek giełdowych należących do RESPECT Index	176
Dariusz Kotarski: Zrównoważony rozwój uzdrowiska a realizacja funkcji zaspokajania potrzeb zdrowotnych	186
Barbara Kryk: Analiza kosztów i korzyści w ocenie efektywności ekologicznej i społecznej.....	195
Alina Kulczyk-Dynowska: Inwestycje infrastrukturalne Karkonoskiego Parku Narodowego a zrównoważony rozwój obszaru.....	205
Agnieszka Lorek: Finansowanie gospodarki odpadami komunalnymi	215
Dorota Michalak: Zarządzanie ryzykiem pogodowym w przedsiębiorstwach regionu łódzkiego na przykładzie branży budowlanej. Analiza dostępnych instrumentów zabezpieczających.....	224
Monika Myszowska: Nierówności społeczne a ulgi w polskim systemie podatkowym – przykład ulgi na wychowanie dzieci w podatku dochodowym od osób fizycznych	234
Marek Ossowski: Idea ośrodków odpowiedzialności a społeczna odpowiedzialność podmiotów gospodarczych.....	243
Katarzyna Piotrowska: Innowacje a rachunkowość.....	254
Marta Postuła: Korekta fiskalna narzędziem utrzymywania finansów publicznych w równowadze.....	263
Michał Ptak: Metody internalizacji kosztów zewnętrznych związanych z emisją gazów cieplarnianych.....	273
Paulina Sławińska: Wpływ ulg podatkowych na pogłębienie nierówności społecznych w Polsce	282
Ewa Spigarska: Świadomość społeczna mieszkańców w zakresie gospodarki odpadami na przykładzie wspólnot mieszkaniowych.....	290
Katarzyna Strzała-Osuch, Olexandr Petushyn'sky: Społeczno-ekonomiczno-środowiskowe koszty i korzyści wydobywania gazu łupkowego w Polsce na tle doświadczeń amerykańskich	300
Piotr Szczypa: Strategiczna karta wyników jako narzędzie rachunkowości społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstwa – aspekty proekologiczne.....	310
Magdalena Ślebocka, Aneta Tylman: Pojęcia zrównoważonego rozwoju i równoważenia rozwoju dla potrzeb finansowania przez jednostki samorządu terytorialnego województwa łódzkiego	319
Damian Walczak: Środki z UE w gospodarstwach rolnych jako element strategii zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich w Polsce	328
Joanna Wieczorek: Rachunek kosztów działań usług medycznych jako podstawa wyboru efektywnych kontraktów.....	337
Stanisław Wieteska: Realizacja idei zrównoważonego rozwoju w zakresie gospodarki odpadami w Polsce w latach 2000-2011	347

Jolanta Wiśniewska: Badanie sprawozdań finansowych małych i średnich przedsiębiorstw	358
Izabela Witzak: Znaczenie strategii zarządzania kapitałem obrotowym firmy	368
Wojciech Zbaraszewski: Finansowanie obszarów chronionych w Federacji Rosyjskiej	378
Dagmara K. Zuzek: Teoria a praktyka wobec koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce.....	387

Summaries

Bartosz Bartniczak: State aid as an instrument supporting environmental protection in Poland	22
Szymon Bryndziak: Selected tax expenditures in personal income tax in the context of social inequalities	31
Dorota Burzyńska: Barriers of implementing the concept of performance budget in local government units	40
Anna Doś: Analysis of Silesia inhabitants propensity to bear the costs of limiting natural resources exploitation.....	50
Justyna Dyduch: Influence of revenues from sales of energy certificates on the financial situation of selected enterprises.....	61
Krzysztof Dziadek: The role of evaluation in the distribution of EU funds... ..	71
Aleksandra Ferens: Accounting as a system for measuring achievements of business entity in natural environment.....	82
Joanna Florek, Dorota Czerwińska-Kayzer: The diversification of labour costs in Poland and the European Union in the conditions of sustainable development.....	91
Katarzyna Goldman: Financial liquidity analysis including risk-return strategy	101
Wojciech Hasik: Fair value in the context of sustainable development	108
Beata Iwasieczko: Corporate governance in terms of sustainable growth and accounting.....	117
Wiesław Janik: Climate policy of the European Union as a cost-generating factor in electricity production	126
Angelika Kaczmarczyk: Small enterprises and local government	135
Anna Katola: The role of local government in the sustainable development of rural areas	146
Dariusz Kielczewski: Green public procurement as a manifestation of financial activities of public sector for sustainable development.....	155
Anna Kobiółka, Elżbieta Kołodziej: Impact of communes fiscal policy on regional development basing upon Lublin Voivodeship.....	165

Joanna Koczar: Corporate social responsibility versus Russian society.....	175
Bożena Kołosowska, Agnieszka Huterska: The influence of socially responsible actions on reduction of operational costs performed by selected public limited companies listed on the RESPECT Index	185
Dariusz Kotarski: Sustainable development of spas and a function of meeting health needs	194
Barbara Kryk: Cost-Benefit Analysis in the assessment of the environmental and social effectiveness	204
Alina Kulczyk-Dynowska: Infrastructural investments of the Karkonosze National Park vs. sustainable development of the area.....	214
Agnieszka Lorek: Financing of municipal waste system	223
Dorota Michalak: Weather risk management in companies in Łódź region as an example of the construction industry. An analysis of available hedging instruments	232
Monika Myszowska: Social inequalities and the reliefs in the Polish tax system – example of child-rearing allowance in personal income tax.....	242
Marek Ossowski: Idea of responsibility centers vs. corporate social responsibility	253
Katarzyna Piotrowska: Innovation and accounting	262
Marta Postuła: Fiscal adjustment as a tool for public finance balance maintenance.....	272
Michał Ptak: Measures for internalizing external costs of greenhouse gas emissions.....	281
Paulina Sławińska: Impact of tax reliefs on deepening of social inequalities in Poland	289
Ewa Spigarska: The citizens' public awareness of waste management on the example of housing associations.....	299
Katarzyna Strzala-Osuch, Olexandr Petushyns'ky: Socio-economic and environmental costs and benefits of shale gas extraction in the context of American experience.....	308
Piotr Szczypa: Balanced Scorecard as a corporate social responsibility accountancy tool – proecological aspects.....	318
Magdalena Ślebocka, Aneta Tylman: The concepts of sustainable development and balancing of development for financing needs by local authorities of Łódź Voivodeship.....	327
Damian Walczak: European Union funds in farms as an important element of sustainable development of rural areas in Poland	336
Joanna Wiczorek: Activity-Based Costing of medical services as a basis for choosing of effective medical contracts	346
Stanisław Wieteska: The implementation of sustainable development in the area of waste management in Poland in the years 2000-2011	357

Jolanta Wiśniewska: Research of small and medium enterprises financial reports	367
Izabela Witzak: The role of working capital policy management	377
Wojciech Zbaraszewski: Financing protected areas in Russia.....	386
Dagmara K. Zuzek: Theory and practice towards Corporate Social Responsibility of small and medium enterprises	395

Marta Postuła

Akademia Leona Koźmińskiego

KOREKTA FISKALNA NARZĘDZIEM UTRZYMYWANIA FINANSÓW PUBLICZNYCH W RÓWNOWADZE

Streszczenie: Jednym z instrumentów wprowadzanych do instrumentarium polityki fiskalnej w wyniku m.in. przyjęcia Traktatu fiskalnego z 2012 r. jest mechanizm korekty fiskalnej. Wdrażane krajowe mechanizmy korekty powinny spełniać wymogi sformułowane w komunikacie Komisji Europejskiej w postaci siedmiu zasad. W ramach polskiego porządku prawnego funkcjonują już rozwiązania odgrywające rolę zbliżoną do wspomnianego mechanizmu korekty. Są to: konstytucyjna reguła zadłużeniowa, procedury ostrożnościowe i sanacyjne oraz dyscyplinująca reguła wydatkowa. W artykule skonfrontowano je z nowymi zasadami unijnego mechanizmu korekty.

Słowa kluczowe: finanse publiczne, korekta fiskalna, dług publiczny.

1. Wstęp

Doświadczenia z realizacji polityki gospodarczej w II połowie XX w. oraz pierwszym dziesięcioleciu XXI w. wskazują na kolejne próby uporządkowania i optymalizacji zasad autonomicznej polityki fiskalnej krajów Unii Europejskiej. Ogólne zasady koordynacji krajowej polityki fiskalnej w Unii Gospodarczej i Walutowej zawarte są w Pakcie Stabilności i Wzrostu (PSiW). Równoległym dokumentem potwierdzającym i wzmacniającym rozwiązania przyjęte w PSiW jest Traktat fiskalny¹ podpisany w marcu 2012 r. przez 25 krajów UE, w tym Polskę. Przewidziano w nim wprowadzenie do krajowego systemu prawnego mechanizmu korygującego uruchamianego w przypadku wystąpienia odchylenia od średniookresowego celu budżetowego lub ścieżki dostosowawczej prowadzącej do tego celu. Celem artykułu jest zbadanie stopnia zbieżności funkcjonujących w Polsce mechanizmów korygujących nierównowagę fiskalną z traktatem fiskalnym i wprowadzonym unijnym mechanizmem korekty fiskalnej.

¹ Traktat o stabilności koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej z 2 marca 2012 r., http://european-council.europa.eu/media/639256/16_-_tscg.pl.12.pdf.

2. Postanowienia traktatu fiskalnego w sprawie warunków równowagi fiskalnej i mechanizmu korygującego

Zgodnie z postanowieniami traktatowymi² saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych musi być zrównoważone lub wykazywać nadwyżkę. Wymóg ten uważa się za spełniony, jeżeli roczne saldo strukturalne sektora instytucji rządowych i samorządowych odpowiada celowi średniookresowemu dla danego państwa, określonego w PSiW. Dopuszczalny poziom dolnego pułapu deficytu strukturalnego ustalono na 0,5% PKB. W sytuacji gdy dług sektora instytucji rządowych i samorządowych w stosunku do PKB kształtuje się wyraźnie poniżej 60% oraz przy spełnieniu dodatkowego warunku niskiego ryzyka utraty długookresowej stabilności finansów publicznych, wskazany dolny pułap celu średniookresowego jest niższy i może odpowiadać deficytowi strukturalnemu wynoszącemu do 1,0% PKB.

Strony Traktatu fiskalnego powinny zapewnić szybkie dochodzenie do swojego celu średniookresowego. Planowane harmonogramy uzyskania celów średniookresowych mają być przedstawione przez Komisję Europejską i będą uwzględniać ryzyka dla stabilności gospodarczej danego państwa. Zgodnie ze zmienionym Paktem Stabilności i Wzrostu saldo strukturalne pozostaje głównym kryterium utrzymywania finansów w celu średniookresowym, jak też zmian na ścieżce jego osiągnięcia. Ocena poziomu salda ma być uzupełniona o ocenę ogólną oraz analizę wydatków skorygowanych o dyskrejonalne działania po stronie dochodowej.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt e Traktatu fiskalnego w przypadku stwierdzenia znacznych odchyłeń od celu średniookresowego lub ścieżki dostosowawczej prowadzącej do tego celu zostaje automatycznie uruchomiony mechanizm korygujący. Mechanizm ten obejmuje zobowiązanie do podjęcia środków mających na celu skorygowanie odchyłeń w określonym czasie.

Rozwinięcie kwestii korekty ujęto w art. 3 ustępie 2 Traktatu fiskalnego. W rok po wejściu w życie Traktatu³ do prawa krajowego powinny zostać inkorporowane zasady z ustępu 1, w szczególności dotyczące mechanizmu korygującego. Przestrzeganie zasad w ramach krajowych procedur budżetowych powinny zapewnić przepisy krajowe, możliwie najwyższej rangi (nawet konstytucyjnej), gwarantujące pełne egzekwowanie ustaleń traktatowych. Krajowy mechanizm korygujący powinien być stworzony w oparciu o wspólne zasady, które przedstawi Komisja Europejska. Wspólne zasady określają w szczególności charakter, zakres i harmonogram działań naprawczych, zdefiniowanie ewentualnych wyjątkowych okoliczności. Zasady wskazują także rolę niezależnych instytucji, które na poziomie krajowym są odpowiedzialne za monitorowanie ich przestrzegania. Działanie mechanizmu korygującego nie może naruszać uprawnień parlamentów narodowych.

² Artykuł 3 ust. 1 Traktatu fiskalnego.

³ Traktat wejdzie w życie po ratyfikowaniu go przez 12 krajów strefy euro.

3. Unijne zasady mechanizmu korekty fiskalnej

Dodatkowe uszczegółowienie zasad korekty nastąpiło w ogłoszonym w czerwcu 2012 r. Komunikacie Komisji Europejskiej zawierającym wspólne zasady dotyczące krajowych mechanizmów korekty fiskalnej⁴. W komunikacie tym podkreślono, że realizuje postanowienia Traktatu fiskalnego i ma przyczynić się do prawidłowego funkcjonowania Unii Gospodarczej i Walutowej. Ponadto sformułowano i omówiono w nim 7 zasad odnoszących się do mechanizmu korekty fiskalnej. Zasady te obejmują:

- status prawny,
- spójność z unijnymi ramami prawnymi,
- warunki i sposób uruchomienia korekty,
- charakter korekty,
- używane instrumenty operacyjne,
- proponowane klauzule korekcyjne w wyjątkowych okolicznościach,
- rolę i niezależność instytucji monitorujących.

Status prawny przepisów powinien być możliwie wysoki, nawet konstytucyjny, przynajmniej taki, by nie można go było uchylić za pomocą corocznej ustawy budżetowej. Podkreślono jednak konieczność respektowania uprawnień parlamentów narodowych. Spójność wprowadzanych mechanizmów korekty z prawem i procedurami unijnymi powinna polegać na wkomponowaniu ich w europejskie ramy fiskalne, a także posługiwaniu się istniejącymi pojęciami i narzędziami nadzoru budżetowego oraz w efekcie zwiększeniu odpowiedzialności krajowej w ramach procedury nadzoru. Co najważniejsze, przebieg i zakres korekty w danym kraju powinien być zgodny z zaleceniami Rady UE wydawanymi w ramach PSiW. Proces uruchomienia korekty musi następować wskutek znacznego odchylenia od średniookresowego celu budżetowego lub ścieżki dostosowania do niego. Spełnienie tego warunku powinny zagwarantować przyjęte kryteria opierające się na pojęciach unijnych lub krajowych. Przy opisie zasady dotyczącej uruchomienia korekty wskazano *expressis verbis* możliwość istnienia mechanizmów *ex ante*, a więc związanych z planowanymi celami budżetowymi, jak również *ex post*, reagującymi na istniejące już odchylenia od celu. Wskazać tu należy wyjątkowość rozwiązania, które uruchamiałoby mechanizm korekty *ex ante*, co w dotychczasowej praktyce procedury zapobiegania i nadzoru nie było skutecznie realizowane. Czwarta zasada określająca charakter korekty została opisana za pomocą pięciu cech szczegółowych. Po pierwsze, zakres i harmonogram korekty powinien być określany z góry tak, by w podobnych sytuacjach odchyłeń nie przyjmować rozwiązań dowolnych; po drugie, rozmiary korekty powinny być proporcjonalne do rozmiarów odchyłeń; po trzecie, punktem odniesienia dla korekty musi pozostawać średniookresowy cel budżetowy i ścieżka

⁴ Komunikat Komisji Europejskiej *Wspólne zasady dotyczące krajowych mechanizmów korekty fiskalnej*, COM(2012) 342 final, Bruksela 2012.

dostosowania się do niego. Mechanizm korekty powinien zapewniać przestrzeganie kluczowych celów budżetowych sformułowanych przed wystąpieniem odchyień. Ostatni jego element związany jest z opracowaniem planu działań naprawczych, obowiązującego budżet przez cały okres korekty, co powinno wzmacniać wiarygodność tych procesów. Jako szczególnie adekwatne do zastosowania instrumenty operacyjne wskazano przepisy dotyczące wydatków publicznych oraz dyskrecjonalnych rozwiązań podatkowych. Wspomniano również o konieczności koordynacji korekty w ramach wszystkich podsektorów sektora instytucji rządowych i samorządowych, przy czym nie wskazywano na proporcjonalność ewentualnych kosztów korekty, a jedynie na zagrożenie wynikające z braku bezpośredniego wpływu rządu na część podsektorów. Zasada szósta ściśle formułuje restrykcyjne uwarunkowania użycia ewentualnych klauzul korekcyjnych i wykorzystywania sytuacji wyjątkowych okoliczności przy konstrukcji mechanizmów korekty. W ostatniej, siódmej zasadzie sformułowano natomiast miejsce i rolę niezależnych instytucji monitorujących wykorzystywanie mechanizmów korekty. Rolę tę miałyby odgrywać organy niezależne lub posiadające funkcjonalną autonomię.

4. Elementy mechanizmu korekty fiskalnej funkcjonujące w Polsce

Przetransponowanie mechanizmów korekty, w oparciu o omówione zasady, do prawa krajowego ma nastąpić w przyszłości. Wprowadzenie nowych mechanizmów nie będzie sprowadzało się do działań na niezagospodarowanym polu. Sytuacja taka występuje w Polsce. Warto prześledzić już istniejący kształt rozwiązań prawnych wprowadzających w pewnym stopniu mechanizmy korekty fiskalnej. Rozwiązania te były wypracowane znacznie wcześniej niż zaproponowano i przyjęto omówione powyżej wspólne zasady dotyczące krajowych mechanizmów korekty fiskalnej. Stąd tym bardziej interesująca staje się analiza, na ile już funkcjonujące prawo realizuje wskazaną tam charakterystykę korekty. Wykorzystywane mechanizmy stanowią istotny element reguł polityki fiskalnej, mających na celu zachowanie zdrowych finansów publicznych w Polsce.

4.1. Konstytucyjna reguła dłuzna oraz procedury ostrożnościowe i sanacyjne

Polską główną regułą fiskalną jest reguła zadłużenia wprowadzona w art. 216 Konstytucji RP⁵ i szczegółowo rozwinięta w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶. Reguła konstytucyjna zakazuje zaciągania pożyczek lub udzielania gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego PKB. Szczegółowym rozwinięciem tej zasady jest reguła ustawowa wyznaczająca progi ostrożnościowe dotyczące państwowego długu publicznego na poziomie 50%, 55% oraz 60% w relacji do PKB.

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, DzU 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.

⁶ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU 2009, nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

Przekroczenie tych progów uruchamia automatycznie procedury ostrożnościowe i sanacyjne, które zawierają pewnego rodzaju mechanizmy korekty fiskalnej.

Minister Finansów ogłasza do 31 maja kolejnego roku m.in. kwotę i relację do PKB państwowego długu publicznego na koniec ubiegłego roku⁷ oraz kwotę i relację do PKB państwowego długu publicznego przy przeliczeniu zobowiązań walutowych według kursów średniorocznych oraz pomniejszeniu długu o kwotę wolnych środków pozostających na rachunkach na koniec ubiegłego roku i służących finansowaniu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w kolejnym roku budżetowym⁸.

Konsekwencje przekroczenia progu 50% są stosunkowo ograniczone. W przypadku zaistnienia takiej sytuacji rząd w projekcie ustawy budżetowej na kolejny rok ($t + 1$) musi uwzględnić warunek, by relacja deficytu do dochodów budżetu państwa nie była wyższa niż relacja z roku bieżącego, czyli wynikająca z ustawy budżetowej na rok bieżący (t). W praktyce warunek ten wymusza, by tempo wzrostu dochodów w projekcie ustawy budżetowej było wyższe niż tempo wzrostu wydatków (oczywiście w odniesieniu do poziomu wydatków i dochodów zaplanowanych na rok bieżący). W zależności od przebiegu cyklu koniunkturalnego siła takiej restrikcji może być zróżnicowana, jednak mechanizm ten może oddziaływać procyklicznie w sytuacji osłabienia gospodarczego. Górny limit rozmiarów wydatków wynika wprost z założonego tempa wzrostu dochodów. Mechanizm polega na ustabilizowaniu relacji deficytu budżetu państwa do dochodów, co pozwala na zmniejszenie relacji deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB w sytuacji, gdy planowane tempo wzrostu dochodów jest niższe od tempa PKB. Takie proporcje zostały ujęte w projekcie ustawy budżetowej na rok 2013, w którym podtrzymano relację deficyt/dochody na poziomie 11,9%, planowane zaś tempo nominalnego PKB wynosi 4,7% i dochodów 1,9%. W rezultacie przewidziano zmniejszenie relacji deficytu budżetu państwa do PKB z 2,2% do 2,1%. Jeśli planowane dochody rosną szybciej niż PKB, obniżenie relacji deficytu budżetu państwa do PKB wymaga przyjęcia niższej relacji deficyt/dochody od planowanej na bieżący rok. Sytuacja taka wystąpiła w projekcie budżetu na rok 2012, w którym przyjęto dynamikę nominalną PKB 5,1%, dochodów 7,5%, natomiast relację deficytu do dochodów ustalono na 11,9%, zamiast możliwych (zgodnie z regułą ostrożnościową) 14,7%. Utrzymanie relacji dochody/deficyt na tym ostatnim poziomie doprowadziłoby do ustabilizowania relacji deficytu do PKB. Ostatecznym rozwiązaniem (przy powtórzeniu w planie tegorocznej relacji deficyt do PKB) pozwalającym na obniżenie relacji deficytu do PKB jest realizacja wydatków na niższym poziomie od wcześniej planowanego, przy wykonaniu planowanego poziomu dochodów.

Znacznie bardziej rozbudowane są konsekwencje przekroczenia kolejnego progu ostrożnościowego, tj. relacji 55%. Rząd sporządzający w roku (t) projekt budżetu na kolejny rok ($t + 1$) nie powinien przewidywać deficytu lub powinien uwzględnić taki poziom różnicy między dochodami i wydatkami budżetu państwa, aby relacja

⁷ Tamże, art. 38.

⁸ Tamże, art. 38a.

długu do PKB w roku planowym nie była większa od ogłoszonej (przekraczającej 55%), tj. z roku ($t - 1$). Tak więc konieczność zachowania w projekcie równowagi budżetowej lub ściśle określonych rozmiarów deficytu oraz niekoniecznie nadwyżki (gdyż można wybrać równowagę) uzależniona jest od przewidywanej dynamiki nominalnego PKB w roku bieżącym i planowym, a także ukształtowania się prognoz innych czynników wpływających na rozmiary długu (m.in. kursu walutowego, pozostałych potrzeb pożyczkowych, które nie wynikają z deficytu budżetu państwa). Jednak już tak określone restrykcje wymuszają radykalne ograniczenie ewentualnego deficytu budżetu państwa oraz stanowią drastyczny sposób zmniejszenia deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Zmniejszenie deficytu budżetu państwa nie musi jednak w pełni proporcjonalnie wpłynąć na zmniejszenie deficytu całego sektora, gdyż nie jest wykluczone przesunięcie wydatków oraz deficytu do podsektorów ubezpieczeń społecznych i samorządowego.

Dodatkowo przy progu 55% zapis wpływający na ograniczenie ogólnego poziomu wydatków jest uzupełniony przepisami dotyczącymi kształtowania konkretnych tytułów wydatkowych. Zamrożone zostają wynagrodzenia pracowników państwowej sfery budżetowej, waloryzacja emerytur i rent wynika wyłącznie ze wzrostu cen bez uwzględniania dynamiki wynagrodzeń, wydatki jednostek publicznych wymienionych w art. 139 ust 2 ustawy o finansach publicznych, które samodzielnie określają projekty swoich budżetów, nie mogą rosnać szybciej niż wydatki całej administracji rządowej, z budżetu państwa nie można udzielać nowych kredytów i pożyczek. Rząd ma obowiązek dokonania przeglądu wydatków budżetu państwa finansowanych środkami pochodzącymi z kredytów zagranicznych oraz przeglądu istniejących programów wieloletnich. W uchwałach budżetowych jednostek samorządu terytorialnego wydatki mogą przewyższać dochody jedynie o kwotę nadwyżki z lat poprzednich lub niektóre środki z bezzwrotnej pomocy zagranicznej. Rząd ma dokonać przeglądu przepisów wpływających na poziom dochodów publicznych, ze szczególnym wskazaniem podatku od towarów i usług. W tym miejscu należy zauważyć, że w 2010 r. w ustawie o VAT wprowadzono zmianę stawek podatku VAT⁹, których okresowa, dodatkowa podwyżka¹⁰ została uzależniona od przekroczenia progu 55% przez państwowy dług publiczny. Rozwiązanie to zostanie dalej szczegółowo omówione.

Kolejne ograniczenia związane z przekroczeniem progu 55% dotyczą możliwego poziomu dotacji dla PFRON, jak też zaostrzenia warunków rozpoczynania inwestycji publicznych korzystających ze współfinansowania środkami europejskimi (odstępstwo od tej reguły wymaga specjalnej uchwały Rady Ministrów). Skutki powyższych rozwiązań prawnych i innych posunięć w polityce fiskalnej powinny umożliwić ograniczenie wydatków i wzrost dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych. W art. 86 ust.1 pkt 2 lit. c ustawy o finansach publicznych nało-

⁹ Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, tekst jednolity z dnia 29 lipca 2011 r., DzU nr 177, poz. 1054, art. 146a.

¹⁰ Tamże, art. 146f.

zono na rząd obowiązek opracowania i przedstawienia Sejmowi programu sanacyjnego prowadzącego do zmniejszenia relacji długu do PKB.

W przypadku przekroczenia progu 60% przewidziane jest stosowanie wszystkich powyższych rozwiązań z modyfikacjami dotyczącymi zakazu udzielania poręczeń i gwarancji, konieczności zrównoważenia dochodów i wydatków jednostek samorządu terytorialnego oraz wskazania miesięcznego terminu dla przedstawienia Sejmowi przez rząd programu sanacyjnego.

Dłużne procedury ostrożnościowe stanowią dobrze umocowany w ustawie instrument wspierający spełnienie konstytucyjnej normy zadłużeniowej. W pewnym stopniu unijne zasady korekty są w Polsce już obecnie realizowane. Należy zauważyć stopniowanie działań wraz z przekraczaniem kolejnych progów ostrożnościowych, ich automatyczne uruchamianie oraz konieczność sporządzania programów sanacyjnych po przekroczeniu progu 55%. Główne elementy programu sanacyjnego wskazane w art. 87 ustawy o finansach publicznych odpowiadają planowi działań naprawczych przewidzianemu w ramach czwartej zasady mechanizmów korekty. Program sanacyjny powinien zawierać diagnozę sytuacji i opis przyczyn przekroczenia progu ostrożnościowego, program działań służących ograniczeniu rozmiarów relacji długu, ze szczególnym wskazaniem zmian prawnych dotyczących wydatków oraz rozchodów w sektorze finansów publicznych oraz adekwatną do tych działań trzyletnią prognozę długu, a także zmiennych makroekonomicznych. Postanowienia programów sanacyjnych muszą następnie znaleźć odzwierciedlenie w dokumentach budżetowych. Stopień wiarygodności programów sanacyjnych i związania władz fiskalnych jego treścią, czyli ocena, na ile mogą być one wiążące, wynika nie tyle z jego hipotetycznej zawartości, ile z siły oddziaływania całej procedury ostrożnościowej i sanacyjnej, jak też siły zadłużeniowej normy konstytucyjnej, które należy ocenić wysoko. Procedury ostrożnościowe i sanacyjne obejmują szczególne przepisy dotyczące ograniczenia wydatków publicznych oraz wskazanie przeglądu ewentualnych dyskrecjonalnych rozwiązań podatkowych. Ogólne przepisy prawne formułujące rolę Najwyższej Izby Kontroli w procesie budżetowania zapewniają również odpowiednie miejsce i zadania niezależnej instytucji monitorującej cały proces. Pewna niedogodność związana jest niekoniecznie z wprost proporcjonalnym i zgodnym co do kierunku (w wyjątkowych sytuacjach) wpływem mechanizmów ostrożnościowych na rozmiary deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych, a także osiągnięciem średnioterminowego celu budżetowego.

Wprowadzone w roku 2010 zmiany do procedur ostrożnościowych i sanacyjnych były elementem większej całości i towarzyszyła im m.in. konieczność dokonania przeglądu przepisów podatkowych po przekroczeniu progu 55%. Wprawdzie wówczas sytuacja taka nie wystąpiła, ale zabezpieczając się *ex ante* przed nadmiernym wzrostem długu, dokonano czasowych zmian w ustawie o VAT, podwyższając na lata 2011-2013 stawki tego podatku z 22% do 23%, z 7% do 8% i z 3% do 5%. Ponadto do ustawy o VAT wprowadzono mechanizm potencjalnych kolejnych podwyżek tych stawek w okresie od połowy 2012 r. do końca 2015 r. o kolejny 1 punkt

procentowy, a od połowy 2013 do końca 2014 r. o jeszcze jeden punkt procentowy (w przypadku, gdyby w ogłoszeniu w końcu maja danego roku okazało się, że państwowy dług publiczny przekroczył próg 55% na koniec ubiegłego roku). Zmiany stawek podatku VAT następowałyby automatycznie, tak samo automatycznie następować ma obniżenie tych stawek do poprzedniego poziomu. Mechanizm ten powinien podwyższyć dochody publiczne, a tym samym ograniczyć rozmiary deficytu i długu.

Opisana okresowa zmiana stawek VAT jest spójna z mechanizmem zawartym w procedurach ostrożnościowych i sanacyjnych. Wprawdzie została zastosowana *ex ante*, czyli nie wskutek przekroczenia progu 55%, ale określono czas jej obowiązywania, warunki uruchomienia dalszych podwyżek związane z przekroczeniem progu 55% i niewątpliwie stanowi ona dyskrecjonalne rozwiązanie podatkowe. Automatyzm potencjalnych kolejnych podwyżek nie pozostawia wprawdzie żadnego marginesu swobody, ale zwiększa skuteczność i wiarygodność interwencji. Ponadto przewidziany mechanizm automatycznego powrotu do niższych stawek VAT ma podążać za poprawą sytuacji budżetowej, tj. zmniejszenia relacji długu do PKB. Ograniczenie tej relacji pociągać będzie za sobą obniżenie rozmiarów deficytu, poza szczególnymi sytuacjami nadzwyczajnie wysokiego wzrostu PKB lub silnej aprecjacji waluty krajowej. Należy pamiętać, że okresowej podwyżce stawek VAT towarzyszyło dodatkowo wprowadzenie wydatkowej reguły dyscyplinującej skierowanej bezpośrednio na poziom wydatków i ograniczające ewentualną pokusę wykorzystania dodatkowych dochodów z VAT na inne cele niż konsolidacja fiskalna.

4.2. Wydatkowa reguła dyscyplinująca

Mechanizmem znacznie bardziej odpowiadającym wymogom zasad wypracowanych przez KE jest wydatkowa reguła dyscyplinująca wprowadzona w nowelizacji ustawy o finansach publicznych z 16 grudnia 2010 r. za pomocą art. 112a. Wydatkowa reguła dyscyplinująca dotyczy określenia ogólnej wielkości tzw. elastycznych wydatków budżetu państwa, w związku z tym dotyczy poszczególnych kategorii wydatkowych i poszczególnych dysponentów w sposób pośredni, lecz wystarczająco skuteczny. W art. 112a ustawy o finansach publicznych wyspecyfikowano wydatki budżetu państwa, do których wydatkowa reguła dyscyplinująca nie ma zastosowania. Zgodnie z regulacją wydatki elastyczne budżetu państwa będą mogły rosnąć realnie o 1 punkt procentowy w stosunku do roku poprzedniego. Reguła ta obowiązuje w okresie, gdy Polska jest objęta procedurą nadmiernego deficytu, tzn. gdy do Rzeczypospolitej Polskiej są skierowane zalecenia, o których mowa w art. 126 ust. 7 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹¹. Wydatkowa reguła dyscyplinująca ma zastosowanie aż do dnia uchylecia powyższej procedury i ma być uwzględniana w przygotowywanych projektach budżetu państwa oraz Wieloletniego Planu Finansowego Państwa. Dotychczas wydatkowa reguła dyscyplinująca wpłynęła na zapła-

¹¹ Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.Urz. Unii Europejskiej C 83/01 z 30.03.2010, s. 100.

nowany poziom wydatków w projektach budżetu państwa na rok 2012 i 2013 i dotyczyła ok. 30% wydatków budżetu państwa, których wysokość nie jest prawnie zdeterminowana w przepisach innych ustaw. Status prawny reguły nie budzi wątpliwości z punktu widzenia unijnych zasad korekty. Czas jej obowiązywania jest tożsamy z obowiązywaniem procedury nadmiernego deficytu wobec Polski. Rozmiary korekty w stosunku do deficytu uzależnione są od rozmiarów realnego wzrostu dochodów pomniejszonego o 1 punkt procentowy (czyli różnicy dynamiki dochodów i wydatków poddanych regule). Reguła wprost dotyczy przepisów określających wydatki publiczne. Wyjątki od stosowania reguły są również wprost opisane w przepisach ustawowych i dotyczą wydatków inwestycyjnych.

5. Podsumowanie

Krajowe mechanizmy korekty fiskalnej stanowią kolejną próbę zaprojektowania narzędzi nakłaniających rządy krajów UE do prowadzenia polityki fiskalnej zgodnej z literą i duchem skoordynowanej polityki gospodarczej realizującej cele traktatowe. Proponowany mechanizm stanowi uzupełnienie szczegółowych zasad sformułowanych w dyrektywie w sprawie wymogów dla ram budżetowych¹². W dotychczasowych systemach prawnych krajów członkowskich UE, w tym w Polsce, funkcjonują już pewne elementy rozwiązań korygujących wydatki i dochody budżetowe. Implementacja nowych zasad musi uwzględniać kształt już istniejących przepisów, tworzyć je zmodyfikować i oczywiście wprowadzić nowe narzędzia. Można przewidywać, że w Polsce najistotniejszym z nich będzie projektowana stabilizująca reguła wydatkowa, zapowiedziana w dokumentach rządowych¹³ z roku 2012.

Literatura

Dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich, Dz.Urz. Unii Europejskiej L 306/41 z 23.11.2011.

Komunikat Komisji Europejskiej *Wspólne zasady dotyczące krajowych mechanizmów korekty fiskalnej*, COM(2012) 342 final, Bruksela 2012.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, DzU 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.

Program konwergencji. Aktualizacja 2012, Warszawa 2012.

Traktat o stabilności koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej z 2 marca 2012 r., http://european-council.europa.eu/media/639256/16_-tscg.pl.12.pdf.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU 2009, nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, tekst jednolity z dnia 29 lipca 2011 r., DzU nr 177, poz. 1054.

Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.Urz. Unii Europejskiej C 83/01 z 30.03.2010.

¹² Dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich, Dz.Urz. Unii Europejskiej L 306/41 z 23.11.2011.

¹³ Program konwergencji. Aktualizacja 2012, Warszawa 2012 r., s. 43

FISCAL ADJUSTMENT AS A TOOL FOR PUBLIC FINANCE BALANCE MAINTENANCE

Summary: One of the instruments introduced to fiscal policy tools as a result, among others, of the acceptance of the Fiscal Treaty of 2012, is the fiscal correction mechanism. The implementation of national corrections mechanisms should fulfill the requirements formulated in the message of the European Commission in the form of seven principles. Within the Polish legal framework there are already solutions which fulfill a role that is close to that of the mentioned correction mechanism. These are the constitutional debt fiscal rule and the disciplining expenditure fiscal rule. Both rules are confronted in the article with the new principles of the EU correction mechanisms.

Keywords: public finance, fiscal adjustment, public debt.