

**PRACE NAUKOWE**  
Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
**RESEARCH PAPERS**  
of Wrocław University of Economics

**247**

# Finanse publiczne



pod redakcją  
**Jerzego Sokołowskiego**  
**Michała Sosnowskiego**  
**Arkadiusza Żabińskiego**



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2012

Recenzenci: Teresa Famulska, Beata Filipiak, Tadeusz Juja, Andrzej Miszczuk,  
Krystyna Piotrowska-Marczak, Marzanna Poniatowicz, Grażyna Wolska,  
Urszula Zagóra-Jonszta

Redakcja wydawnicza: Jadwiga Marcinek, Joanna Świrska-Korlub

Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz

Korekta: Zespół

Łamanie: Beata Mazur

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna na stronie [www.ibuk.pl](http://www.ibuk.pl)

Streszczenia opublikowanych artykułów są dostępne w międzynarodowej bazie danych  
The Central European Journal of Social Sciences and Humanities <http://cejsh.icm.edu.pl>  
oraz w The Central and Eastern European Online Library [www.ceeol.com](http://www.ceeol.com)  
a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon  
[http://kangur.uek.krakow.pl/bazy\\_ae/bazekon/nowy/index.php](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](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie  
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2012

**ISSN 1899-3192**

**ISBN 978-83-7695-213-0**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

## Spis treści

<b>Wstęp</b> .....	11
<b>Grażyna Ancyparowicz, Miłosz Stanisławski:</b> Polski długi publiczny w latach 1991-2015 .....	13
<b>Arkadiusz Babczuk:</b> Zadłużenie spółek komunalnych. Wybrane problemy..	24
<b>Wiesława Cieślewicz:</b> Zwolnienie podatkowe jako forma wspierania inwestycji – przypadek specjalnych stref ekonomicznych w Polsce .....	36
<b>Agnieszka Cyburt:</b> Uwarunkowania absorpcji funduszy Unii Europejskiej na przykładzie gmin województwa lubelskiego .....	46
<b>Jolanta Gałuszka:</b> Koncepcja ujednoczenia podatku w prawie Unii Europejskiej.....	60
<b>Feliks Grądalski:</b> Równowaga finansów publicznych w warunkach reparycyjnego systemu emerytalnego .....	70
<b>Sylvia Grenda:</b> Niejednoznaczność przepisów podatkowych i jej wpływ na przejrzystość systemu podatkowego w Polsce .....	79
<b>Piotr Gut:</b> Wybrane regulacje europejskie i krajowe mające przeciwdziałać nadużyciom w podatku VAT.....	90
<b>Dagmara Hajdys:</b> Procedura wyboru partnera prywatnego jako podstawowa determinanta zawarcia umowy partnerstwa publiczno-prywatnego.....	100
<b>Jarosław Hermaszewski:</b> Problemy w ocenie skuteczności zarządzania jednostką samorządu terytorialnego – analiza porównawcza wybranych gmin	109
<b>Małgorzata Magdalena Hybka:</b> Podatkowa grupa kapitałowa na gruncie przepisów ustawy o podatku obrotowym w Niemczech .....	120
<b>Maria Jastrzębska:</b> System zarządzania ryzykiem w jednostce samorządu terytorialnego – zarys problemu .....	130
<b>Danuta Kołodziejczyk:</b> Subwencja wyrównawcza jako źródło wsparcia finansowego gmin w Polsce.....	139
<b>Paweł Kowalik:</b> Sposób obliczania potencjału podatkowego niemieckich gmin .....	151
<b>Iwona Kowalska:</b> Instrumenty finansowe wspierające ideę podwyższenia wieku emerytalnego w Polsce .....	161
<b>Agnieszka Krzemińska:</b> Ekonomiczna pozycja sektora samorządowego w systemie finansów publicznych w Polsce .....	170
<b>Janusz Kudła:</b> Zmiany struktury wpływów budżetowych w wybranych państwach Unii Europejskiej w latach 2008-2010 .....	180
<b>Piotr Laskowski:</b> Budżet zadaniowy jako narzędzie realizacji strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego .....	191

<b>Sylvia Łęgowik-Świącik:</b> Problemy wdrażania kontroli zarządczej w sektorze finansów publicznych .....	202
<b>Zofia Łękawa:</b> Możliwości wykorzystania metody DEA do oceny wiarygodności ekonomicznej jednostki samorządu terytorialnego – przegląd badań i praktyczny aspekt zastosowania metody .....	210
<b>Paweł Marszałek:</b> Finansyzacja – problemy i kontrowersje .....	220
<b>Magdalena Miszczuk:</b> Deficyty i zadłużenie wybranych jednostek samorządu terytorialnego w świetle ograniczeń ustawowych .....	231
<b>Ewelina Młodzik:</b> Zarządzanie ryzykiem w świetle nowej ustawy o finansach publicznych .....	240
<b>Jarosław Olejniczak:</b> Wskaźnik podstawowych dochodów podatkowych na mieszkańca a poziom rozwoju gmin – na przykładzie województwa dolnośląskiego .....	249
<b>Monika Pasternak-Malicka:</b> Elektroniczne deklaracje jako dogodna forma rozliczeń podatku dochodowego od osób fizycznych .....	260
<b>Paweł Piątkowski:</b> Strategie finansowania długu publicznego a ryzyko kryzysu walutowego .....	274
<b>Krystyna Piotrowska-Marczak:</b> Kierunki i skutki reformy finansów publicznych w Polsce od 2012 roku .....	283
<b>Krystyna Piotrowska-Marczak, Tomasz Uryszek, Aneta Tylman:</b> Zarządzanie finansami publicznymi poprzez dążenie do osiągnięcia nadwyżki budżetowej .....	292
<b>Marian Podstawka, Agnieszka Deresz:</b> Redystrybucyjna rola obciążeń finansowych osób fizycznych w latach 2008-2010 .....	301
<b>Piotr Ptak:</b> Wydatkowa reguła dyscyplinująca a poprawa stanu finansów publicznych w Polsce .....	314
<b>Joanna Rakowska:</b> Statystyczne i praktyczne znaczenie środków unijnych dla gmin .....	325
<b>Jarosław Skorwider:</b> Możliwości kształtowania potencjału inwestycyjnego powiatów .....	336
<b>Michał Sosnowski:</b> Realizacja zasady sprawiedliwego opodatkowania w podatku dochodowym od osób fizycznych .....	346
<b>Marcin Stępień:</b> Klasyfikacja i pomiar wybranych kategorii ekonomicznych w aspekcie prawa bilansowego i podatkowego .....	359
<b>Monika Szudy:</b> Polityka fiskalna Hiszpanii w warunkach kryzysu ekonomicznego 2008+ .....	367
<b>Michał Thlon, Piotr Podsiadło:</b> Emisja obligacji katastrofalnych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego jako źródło finansowania ryzyka katastrof .....	378
<b>Monika Truszkowska-Kurstak:</b> Problematyka zachowania wiarygodności sprawozdań finansowych samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej w świetle obowiązujących przepisów prawa – wybrane zagadnienia .....	390

<b>Alina Walenia:</b> Zasilanie finansowe z budżetu państwa a realizacja ustawowych zadań przez gminy Podkarpacia.....	401
<b>Adam Wasilewski:</b> Finansowe wsparcie Unii Europejskiej dla gminnych inwestycji infrastrukturalnych jako instrument polityki rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej na obszarach wiejskich.....	412
<b>Mirosław Wasilewski, Marzena Ganc:</b> Funkcjonowanie podatku VAT w opinii rolników indywidualnych oraz możliwości wprowadzenia podatku katastralnego w rolnictwie.....	421
<b>Barbara Wieliczko:</b> Stan finansów publicznych w Polsce a wsparcie rolnictwa.....	430
<b>Dorota Wyszowska:</b> Zdolność absorpcyjna jednostek samorządu terytorialnego w zakresie środków pomocowych UE (na przykładzie gmin województwa podlaskiego).....	440
<b>Jolanta Zawora:</b> Partnerstwo publiczno-prywatne jako forma finansowania inwestycji publicznych.....	449
<b>Magdalena Ziolo:</b> Inwestycje komunalne w aspekcie dobra publicznego i zdolności gmin do ich realizacji.....	459
<b>Arkadiusz Żabiński:</b> Instytucjonalne uwarunkowania wykorzystania uproszczonych form opodatkowania.....	470

## Summaries

<b>Grażyna Ancyparowicz, Miłosz Stanisławski:</b> Public deficit in Poland from 1991 to 2015.....	23
<b>Arkadiusz Babczuk:</b> Municipal companies' debt. Selected problems.....	35
<b>Wiesława Cieślewicz:</b> Tax relief as a form of investment support – a case of special economic zones in Poland.....	45
<b>Agnieszka Cyburt:</b> Conditioning of absorption of the European Union funds on the example of communes of the Lubelskie Voivodeship.....	59
<b>Jolanta Gałuszka:</b> The concept of tax unification in the European Union law.....	69
<b>Feliks Grądalski:</b> Public finance equilibrium in defined benefit pension system.....	78
<b>Sylwia Grenda:</b> The ambiguity of tax regulations and its influence on the transparency of the Polish tax system.....	89
<b>Piotr Gut:</b> Selected European and Polish regulations to prevent value added tax abuse.....	99
<b>Dagmara Hajdys:</b> The procedure for selecting a private partner as a prerequisite for concluding a public-private partnership agreement.....	108
<b>Jarosław Hermaszewski:</b> Problems in the assessment of management effectiveness of local government units – comparative analysis of selected communities.....	119

<b>Malgorzata Magdalena Hybka:</b> VAT grouping in the provisions of the turnover tax law in Germany.....	129
<b>Maria Jastrzębska:</b> Risk management system in territorial self-government units – outline of the issue .....	138
<b>Danuta Kołodziejczyk:</b> Compensatory subsidies as a source of financial support for Polish communes .....	150
<b>Paweł Kowalik:</b> The method of calculating the amount of fiscal capacity of German municipalities.....	160
<b>Iwona Kowalska:</b> Financial instruments to support the idea of extending retirement age in Poland .....	169
<b>Agnieszka Krzemińska:</b> Local government sector economic position in the public finances in Poland .....	179
<b>Janusz Kudła:</b> Adjustment of general government revenues during the financial crisis 2008-2010.....	190
<b>Piotr Laskowski:</b> Assignment budgeting as a tool for implementing developmental strategies of local government units .....	201
<b>Sylvia Łęgowik-Świącik:</b> Problems with the implementation of management control in public finance sector.....	209
<b>Zofia Łękawa:</b> Potential applications of data envelopment analysis in the evaluation of economic credibility of a self-government entity – a review of research and a practical aspect of method’s application.....	219
<b>Paweł Marszałek:</b> Financialization – problems and controversies .....	230
<b>Magdalena Miszczuk:</b> Deficits and debt of selected self-government units in the light of statutory restrictions.....	239
<b>Ewelina Młodzik:</b> Risk management in the light of the act of public finance .....	248
<b>Jarosław Olejniczak:</b> Basic tax income per capita versus the level of development of municipalities – the example of Lower Silesian voivodeship..	259
<b>Monika Pasternak-Malicka:</b> E-filing as a convenient way to file personal income tax forms .....	273
<b>Paweł Piątkowski:</b> Strategies of financing of public debt and the risk of currency crisis .....	282
<b>Krystyna Piotrowska-Marczak:</b> Directions and effects of public finance reform in Poland from 2012.....	291
<b>Krystyna Piotrowska-Marczak, Tomasz Uryszek, Aneta Tylman:</b> Management of public finances in a way leading to the budgetary surplus .....	300
<b>Marian Podstawka, Agnieszka Deresz:</b> Redistribution function of personal financial charges in 2008-2010 .....	313
<b>Piotr Ptak:</b> Disciplined spending rule and improvement of public finances position in Poland .....	324
<b>Joanna Rakowska:</b> Significance of EU funds for communes – budget aspects and authorities’ opinions.....	334
<b>Jarosław Skorwider:</b> Opportunities of creating the investment potential of rural counties .....	344

---

<b>Michał Sosnowski:</b> Implementation of the principle of fair taxation in the individual income tax .....	358
<b>Marcin Stępień:</b> Classification and measurement of some economic categories in the aspect of balance and tax law.....	366
<b>Monika Szudy:</b> Fiscal policy in Spain in the conditions of economic crisis 2008+ .....	377
<b>Michał Thlon, Piotr Podsiadło:</b> Issue of catastrophic bonds in the range of Public Private Partnership as a source of disaster risk financing.....	389
<b>Monika Truszkowska-Kurstak:</b> Problems of maintaining credibility of independent public health care centres' financial reports in the light of law chosen issues.....	400
<b>Alina Walenia:</b> Financing from state budget and implementation of statutory tasks by Subcarpathian communes.....	411
<b>Adam Wasilewski:</b> EU financial support for communal infrastructural investments as a tool of development policy of non-agricultural economic activity in rural areas .....	420
<b>Mirosław Wasilewski, Marzena Ganc:</b> Functioning of Value Added Tax in the opinion of individual farmers and the possibilities of cadastral tax implementation in agriculture .....	429
<b>Barbara Wieliczko:</b> Public finance in Poland vs. support for agriculture .....	439
<b>Dorota Wyszowska:</b> Self-government entities' absorption capacity of EU aid funds (Podlaskie Voivodeship communes – case study).....	448
<b>Jolanta Zawora:</b> Public-private partnership as a form of financing of public investment.....	458
<b>Magdalena Ziolo:</b> Municipal investments as a category of public goods and the ability of municipalities to undertake them .....	469
<b>Arkadiusz Żabiński:</b> Institutional conditioning of use lump-sum-based forms of taxation .....	481

**Krystyna Piotrowska-Marczak**

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu

---

## KIERUNKI I SKUTKI REFORMY FINANSÓW PUBLICZNYCH W POLSCE OD 2012 ROKU

---

**Streszczenie:** Rozważania rozpoczyna analiza metodologicznych aspektów reformy finansów publicznych. Podkreślono konieczność spojrzenia systemowego, które traktuje finanse publiczne jako system. Scharakteryzowano stan i kierunki zmian systemu finansów publicznych w Polsce. Położono nacisk na proponowane zmiany wprowadzone od 2012 r. W konkluzji wskazano, jakie błędy cechują to, co nazwano „reformą finansów publicznych”, która w rzeczywistości nią nie jest.

**Słowa kluczowe:** finanse publiczne, reforma finansów publicznych, dług publiczny, deficyt publiczny, kotwica budżetowa.

### 1. Wstęp

Dyskusja nad reformą finansów publicznych w Polsce nabrała przyśpieszenia od momentu, w którym wystąpiły pierwsze objawy światowego kryzysu finansowego. Uwaga została skoncentrowana na dwóch elementach: tempie rozwoju gospodarczego mierzonego wzrostem PKB i rozmiarach deficytu budżetowego i długu publicznego. Remedium na uzyskanie równowagi i ograniczenie skutków kryzysu uczyniono oszczędności w sektorze publicznym, w niewielkim stopniu wchodząc w skutki, jakie to może wywołać, i analizę, gdzie wprowadzenie oszczędności jest racjonalne, z punktu widzenia zarówno rozwoju gospodarki, jak zabezpieczenia potrzeb społecznych.

Pod hasłem „reforma finansów publicznych” umieszczono kilkanaście zmian, nie wchodząc w ich miejsce w systemie, szczegóły zaś zdominowały podejście syntetyczne uwzględniające całokształt funkcjonowania finansów publicznych.

Dalszy wywód jest skoncentrowany na wskazaniu, jakie obszary zostały wprowadzone lub są przewidywane w 2012 r., a mają w złożeniu stanowić elementy reformy finansów publicznych. W konkluzji podjęto próbę oceny tych przedsięwzięć z punktu widzenia wpływu na funkcjonowanie systemu finansów publicznych w całości, którego celem jest racjonalna gospodarka środkami publicznymi.



## 2. Metodologiczne aspekty reformy finansów publicznych

Przede wszystkim należy zadać pytanie, dlaczego odnosząc się do reformy, czyli działania przybierającego praktyczny kształt, rozpoczyna się od założeń metodologicznych mających podłoże teoretyczne? Odpowiedź jest jasna, jeżeli weźmie się pod uwagę, że dla działań praktycznych jest niezbędna baza w postaci założeń teoretycznych i towarzyszących im metodologicznych wskazówek i zasad. Stąd potrzeba synchronizacji podejścia naukowego i praktycznego. Dzieje się tak, dlatego że praktyka wymaga poznania rzeczywistości, a temu służy proces badawczy przeprowadzony zgodnie z regułami wyznaczonymi przez metodologię nauki. Ma to uzasadnienie wywodzące się ze ścisłego związku metodologii nauk z logiką, a ta z kolei jest niezbędna w tworzeniu spójnych układów pozwalających ograniczać konflikty mogące mieć miejsce w praktyce.

Nie ulega wątpliwości, że nauka stanowi jedność systemu teoretycznego i metody poznania<sup>1</sup>. Rolę nauki wyznaczają jej funkcje: poznawcza i praktyczna<sup>2</sup>. Należy zgodzić się z twierdzeniem, że funkcja poznawcza prowadzi do obiektywnego poznania rzeczywistości, a praktyczna daje podstawy do sformułowania zasad postępowania w rzeczywistym świecie.

Nauka daje z kolei asumpt do poznania praw, zależności i reguł<sup>3</sup>, opiera się więc na o czynnościach składających się na proces badawczy.

Jedną z nauk wyodrębnionych pod koniec XIX wieku jest nauka o finansach. Przedmiotem jej zainteresowania są zasoby pieniężne mające dynamiczny charakter, operacje pieniężne, instrumenty i narzędzia finansowe, polityka finansowa i podejmowane w praktyce decyzje przyjmujące najczęściej postać norm prawnych.

Finanse stanowią z jednej strony wyodrębnioną dyscyplinę naukową, a z drugiej są działalnością praktyczną i dlatego refleksje im poświęcone wymagają spojrzenia z obu stron i wyprowadzenia szeroko zakrojonych wniosków. Dodatkowo trzeba zaznaczyć, że finanse stanowią złożoną dziedzinę. Z tego tytułu, mimo że niniejsze rozważania dotyczą tylko finansów publicznych, należy wskazać, że są one istotnie powiązane z innymi obszarami finansów.

Finanse publiczne to całość, na którą mają wpływ inne subdyscypliny finansów oraz otoczenie gospodarcze i społeczne. Ponadto finanse publiczne zajmują centralne miejsce w systemie ekonomicznym i społecznym każdego państwa. Z tego tytułu mają silny wpływ na przebieg procesów rozwojowych w każdym kraju. Powinny zatem tworzyć system wewnętrznie spójny, skonsolidowany, przynoszący przewidziane i określone skutki. Każdy z elementów, który je tworzy, musi być zsynchronizowany z pozostałymi. Działanie systemu musi prowadzić do założonych rezultatów. Zatem żadna zmiana nie może mieć przypadkowego i jednostkowego

---

<sup>1</sup> S. Flejterski, *Podstawy metodologii finansów. Elementy komparatystyki*, Wydawnictwo Economicus, Szczecin 2006, s. 27.

<sup>2</sup> Tamże, s. 32.

<sup>3</sup> Tamże, s. 26.

charakteru. Ponadto planowane korekty zmian muszą być poprzedzone zweryfikowaniem tego, jakie skutki przyniosą.

Żadna weryfikacja systemu finansów publicznych nie może przebiegać w niespójny, nieskoordynowany z całością sposób. I stąd konieczne jest spojrzenie na system finansów publicznych od metodologicznej strony wyznaczającej niezbędne reguły gwarantujące jego spójność wewnętrzną i związki z otoczeniem. Nie wystarczy zatem wybrać jakiś fragment czy określić część finansów publicznych, która będzie podlegała zmianom, nie uwzględniając jej związku z całością systemu. Brak takiego podejścia prowadzi do dysonansów w funkcjonowaniu państwa i społeczeństwa. W związku z tym nie można podejmować prób zmian i wprowadzać ich w życie, ograniczając je tylko do wybranych elementów, bez określenia ich miejsca w całości systemu i związku z pozostałymi jego fragmentami. Podejście wybiórcze prowadzi do nieprzewidzianych skutków, często nieodwracalnych.

Przystępując do reformy finansów publicznych, należy zatem wziąć pod uwagę następujące kwestie:

- trzeba ustalić wszystkie części składające się na system finansów publicznych,
- określić związki między poszczególnymi fragmentami finansów publicznych,
- dokonać oceny wszystkich części finansów publicznych pod kątem efektywności wykorzystania środków publicznych,
- ustalić, co powinno ulec zmianie,
- określić, jakie narzędzia wykorzystać, dokonując zmian,
- ustalić całość korekt systemu finansów publicznych,
- wskazać etapy i instrumenty niezbędne do przeprowadzenia zmian.

Wymienione podstawowe założenia mają charakter metodologiczny i nie mogą być pomijane przy poszukiwaniu właściwej drogi reformowania finansów publicznych.

Aby jednak ocenić to, co jest aktualnie podejmowane w omawianym zakresie w Polsce, trzeba wskazać, jak przedstawia się, w najważniejszych fragmentach, stan finansów publicznych w naszym kraju.

### **3. Stan i kierunki zmian systemu finansów publicznych w Polsce**

Obraz finansów publicznych charakteryzują przede wszystkim dane globalne ujmujące w syntetyczny sposób podstawowe kategorie, takie jak dochody, wydatki i wynik finansowy sektora finansów publicznych, ujmujący okres od ujawnienia się globalnego kryzysu finansowego na świecie (tab. 1).

Z zaprezentowanych w tab. 1 danych wynika, że w okresie 2009-2011 nastąpił wzrost nominalny dochodów sektora publicznego, spadek wydatków i wystąpiły wahania ujemnego wyniku finansowego ujętego w kasowym wymiarze. Wydaje się to niespójne: wzrosły dochody, spadły wydatki, a wynik nie jest ustabilizowany. Można sądzić, że interpretacja tego stanu wiąże się z narastającym deficytem budżetowym, którego nie da się złagodzić, ograniczając wydatki w sektorze publicznym. Warto więc wskazać, jak kształtował się deficyt w ostatnim dziesięcioleciu.

**Tabela 1.** Finanse sektora finansów publicznych w okresie 2009-2011 w mld zł

Wyszczególnienie	2009	2010	2011
Dochody ogółem	539,7	558,6	622,3
W tym:			
Dochody kapitałowe	6,5	8,7	8,9
Wydatki ogółem	590,8	647,9	497,7
Wynik kasowy	-51,1	-89,3	-75,4

Źródło: K. Kosikowski, *Naprawa finansów publicznych w Polsce*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2011, s. 401,402, opracowanie własne.

**Tabela 2.** Deficyt budżetowy w mld zł

Lata	Rozmiary deficytu
2000	15,4
2005	28,4
2008	24,4
2009	23,8
2010	44,6
2011	45,0

Źródło: J. Ciach, *Źródła finansowania deficytu budżetu państwa w Polsce*, CeDeWu, Warszawa 2011, s. 218.

Z danych w tab. 2 wynika, że w okresie 2000-2011 wystąpił narastający deficyt. Przewiduje się jego spadek na następne lata: w 2012 r. – do 40 mld zł, a w 2013 r. – do 30 mld zł. Powstaje pytanie, jakim kosztem się ma to dokonać.

Należy wskazać, że najbardziej względnie obciążające wydatki budżetu państwa są przeznaczone na dwa cele: obowiązkowe ubezpieczenia społeczne (blisko 1/3 wydatków budżetowych ogółem) i wydatki na obsługę długu publicznego (blisko 1/8 wydatków budżetowych). Do tego należy dodać, że wydatki na ubezpieczenia społeczne w okresie 2006-2009 wzrosły o blisko 38%<sup>4</sup>. Uzupełnieniem tego jest fakt, że wynik finansowy podsektora ubezpieczeń społecznych w 2009 r. był ujemny i wynosił – 11,8 mld zł, a dług tego podsektora w tym samym roku stanowiło 6,9 mld zł<sup>5</sup>.

W tym kontekście trzeba rozważyć, w jakim kierunku powinna zmierzać reforma finansów publicznych, aby nie miała przypadkowego charakteru. Warto tu przytoczyć stwierdzenie: „Finanse publiczne trochę przypominają olbrzymi statek – każda zmiana kursu wymaga czasu”<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> T. Lubińska, *Finanse publiczne*, Wydawnictwo Economicus, Szczecin 2010, s. 136.

<sup>5</sup> Tamże, s. 149, 150.

<sup>6</sup> A. Raczko, *Budżet państwa – pożądane kierunki zmian*, [w:] *Wdrażanie budżetu zadaniowego* red. M. Postuła, P. Perczyński, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2009, s. 72.

Jest oczywiste, że deficyt i dług publiczny mają wpływ na przebieg procesu gospodarczego i „musi zostać sfinansowany przez rynki finansowe, dlatego skala deficytu, jego zmienności oraz pewność, że władze są w stanie nad dynamiką deficytu zapanować, są kluczową informacją określającą poziom środków finansowych, jakie rynki finansowe są w stanie pożyczyć budżetowi”<sup>7</sup>. Trzeba zatem wyraźnie ustalić, jakie są możliwości rynków finansowych<sup>8</sup>.

Dążenie do uzyskania równowagi budżetowej po okresie występowania znacznego deficytu budżetowego jest skomplikowane i niebezpieczne, gdyż w wielu przypadkach może wywołać ograniczenie sprawowania funkcji państwa<sup>9</sup>. Na to nakłada się wpływ, jaki na decyzje budżetowe mają względy polityczne. Stąd „obniżenie obciążeń podatkowych często wygrywa »polityczną batalię«”<sup>10</sup>. W tym układzie nie można dopuścić do pominięcia rachunku ekonomicznego, on bowiem wyznaczać powinien, jakie kotwice budżetowe<sup>11</sup> winny być wykorzystane, aby stanowiły odpowiednią tamę dla zadłużenia, równocześnie nie wywołując negatywnych skutków społecznych. Należy zgodzić się z twierdzeniem, że wiarygodna kotwica to taka, która nie ma zbyt silnego wpływu na gwałtowne wahania na rynkach finansowych. Ponadto elementem wspierającym takie postępowanie jest afirmacja elastycznego systemu wydatków publicznych, który jest realny tylko przy realizacji budżetu zadaniowego<sup>12</sup>. Warto jednak podkreślić, że zakres i przeznaczenie publicznych środków jest kwestią bardzo dyskusyjną, gdyż kierunek wydatków publicznych nie zawsze jest zgodny z oczekiwaniami konsumentów<sup>13</sup>. Narzędziem, które może łagodzić te napięcia, jest właśnie budżet zadaniowy. Ale w tym układzie trzeba zwrócić uwagę, że bardzo ważną rolę odgrywa katalog priorytetów, których wybór dyktują szanse na ich realizację. Do tego warto dodać jeszcze jedną dyspozycję. Dotyczy ona ograniczenia nadmiernego rygoryzmu przy ocenie wykonania zadań, przy wykorzystaniu określonego zestawu mierników, gdyż niekoniecznie dają one precyzyjną ocenę poprawy efektywności wykonywanych zadań<sup>14</sup>. Wynika to z tego, że instrumentalne podejście do zjawisk finansowych wymaga wyróżnienia konkretnych narzędzi finansowych służących do osiągnięcia określonych celów przez poszczególne podmioty<sup>15</sup>.

Na przedstawione wyżej podstawowe zalecenia dla prowadzenia reformy finansów publicznych warto nałożyć inicjatywy faktycznie podjęte w 2012 r. przez polski

<sup>7</sup> Tamże, s. 61.

<sup>8</sup> Tamże, s. 63.

<sup>9</sup> Tamże, s. 65.

<sup>10</sup> Tamże, s. 62.

<sup>11</sup> Por. tamże, s. 67, 69.

<sup>12</sup> Tamże, s. 76.

<sup>13</sup> H. Wasilewska-Trenkner, *Doświadczenia Polski w reformach fiskalnych w latach transformacji oraz najnowszych 2008-2010*, [w:] *Wdrażanie budżetu zadaniowego*, red. M. Postuła, P. Perczyński, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2009, s. 81.

<sup>14</sup> Tamże, s. 101.

<sup>15</sup> S. Flejterski, wyd. cyt., s. 108.

rząd. Działania zapoczątkowane w tym zakresie trudno zinterpretować, nie można ich bowiem zakwalifikować do grup wskazanych w ustawie o finansach publicznych z 2009 r. (art. 112), w której wymienia się dziewięć pozycji wydatków. Najbardziej enigmatyczne i niesynchronizowane z danymi statystycznymi są wydatki publiczne przeznaczone na: utrzymanie organów władzy publicznej, kontroli i ochrony prawa oraz sądów i trybunałów, a także zadania wykorzystywane przez władzę publiczną. W obu grupach nie można stwierdzić, jakie elementy na nie się składają, i dlatego kłopotliwe jest stwierdzenie, czy przyjęte zmiany wkomponują się w wydatki najbardziej obciążające budżet.

Analizując przyjęte do zmian grupy, zauważa się, że dotyczą w głównej mierze wydatków budżetowych, a w niewielkiej części związane są z dochodami. Można je podzielić na kilka kategorii, które dotyczą ubezpieczeń społecznych, systemu emerytalno rentowego, świadczeń społecznych i korekty płac. Osobna grupa jest związana z dochodami podatkowymi i dotyczy korekt w zakresie ulg stosowanych przy obliczeniu podatku dochodowego od osób fizycznych.

W pierwszej grupie wprowadzono zasadnicze zmiany w systemie ubezpieczenia społecznego rolników, który dotychczas funkcjonował w postaci KRUS-u. Od lutego 2012 r. wprowadzono składkę zdrowotną dla rolników, której wysokość jest zależna od wielkości gospodarstwa. Gospodarstwa do 6 ha będą miały opłaconą składkę z budżetu. Gospodarstwa od 6 do 15 ha będą uiszczać ½ składki, gospodarstwa powyżej 15 ha będą zobowiązane do wpłacania składki w wysokości 36 zł miesięcznie. Przewiduje się od 2013 r. pobieranie składki na ogólnych zasadach z możliwością odliczania jej częściowo od dochodów. Związane to jest z możliwością wyprowadzenia rachunkowości obowiązującej rolników i na tej podstawie ustalenia ich dochodów, a następnie ich opodatkowania na ogólnych zasadach.

W tej samej grupie zmian znajduje się propozycja włączenia księży do powszechnego systemu rentowo-emerytalnego. Decyzję tę muszą jednak poprzedzić zmiany wprowadzone do obecnie obowiązującego konkordatu.

Największy zakres zmian związany jest z systemem rentowo-emerytalnym. Najbardziej kontrowersyjnym elementem w tym układzie jest propozycja podwyższenia wieku emerytalnego, dla wszystkich bez względu na płeć, do 67 roku życia. Oznacza to dla kobiet zmianę powodującą podwyższenie wielu emerytalnego o 7 lat, a dla mężczyzn – o 2 lata. W założeniu korekta ta miała być wprowadzona od 2013 r.

Kolejna zmiana w systemie rentowo-emerytalnym dotyczy służb mundurowych. Wstępujący do służby od 2012 r. tracą dotychczas obowiązujące przywileje. Ustala się wiek emerytalny dla tej kategorii zawodowej wynoszący 55 lat lub 25 lat pełnionej służby.

Następna modyfikacja dotyczy składki rentowej. Odnosi się ona do pracodawców i powoduje jej zwiększenie o 2%. Przewiduje się, że przyniesie to oszczędności w wydatkach budżetu państwa przekazywanych do FUS w wysokości 13 mld zł.

Wprowadzono również korektę emerytur pomostowych dla górników. Ta kategoria pracowników będzie ograniczona tylko do osób pracujących pod ziemią, pozostawiając

stała część osób zatrudnionych w górnictwie ma wchodzić w wiek emerytalny tak jak inne grupy zawodowe, czyli w 67 roku życia.

W trzeciej grupie są zmiany związane ze świadczeniami społecznymi. Mają one charakter prorodzinny i w założeniu mają sprzyjać poprawie wskaźnika dzietności. Przywileje w tym zakresie mają dwie formy. Jedna dotyczy świadczenia jednorazowego z tytułu urodzenia dziecka, popularnie nazywanego „becikowym”, które wynosiło 1000 zł, ale do 2012 r. dotyczyło wszystkich. Teraz będzie odnosiło się tylko do tych, których dochody są poniżej 85 tys. zł rocznie. Druga forma to ulga w podatku dochodowym od osób fizycznych dla rodzin posiadających dzieci. Przyjmuje ona postać zróżnicowaną. Dla rodzin mających jedno dziecko ulga będzie występowała tylko wówczas, gdy ich dochód roczny będzie poniżej 85 tys. zł, dla rodzin z dwójkiem dzieci wysokość i zasady przypadku rodzin ulgi pozostają bez zmian, a w przypadku rodzin mających troje i więcej dzieci ulga wzrasta o 50%.

Specyficzny charakter ma następna zmiana dotycząca korekt płac. Związana jest ona z miesięczną podwyżką o 300 zł, ale skierowana jest tylko do dwóch grup zawodowych: żołnierzy i policjantów. Wywołała to protesty pozostałych służb mundurowych, np. strażaków.

W ostatniej grupie znajdują się zmiany związane z dochodami podatkowymi i dotyczą ulg w podatku dochodowym od osób fizycznych. Likwiduje się ulgę internetową, co argumentuje się uzyskaniem dla budżetu kwoty 1,5 mld zł w ciągu 4 lat.

Bardzo kontrowersyjna jest kolejna zmiana w systemie ulg w podatku dochodowym od osób fizycznych, ograniczająca 50% kosztów uzyskania tylko dla tych, których zarobki kształtują się na poziomie niższym niż 85 tys. zł rocznie.

Dodatkowo zapowiada się podwyżki podatku od towarów i usług i wprowadza się likwidację obniżonej stawki na wyroby dziecięce i usługi budowlane. Rozważa się także wprowadzenie podatku od obrotów na giełdzie<sup>16</sup>.

Przedstawiony przegląd wyraźnie wskazuje na brak systemowego działania na drodze do zreformowania finansów publicznych. Dokonuje się zmian w sposób wybiórczy i selektywny, mający przynieść spektakularne efekty, głównie skoncentrowane na ograniczeniu deficytu. Proponowane zmiany nie mają bazy w postaci postępowania strategicznego przewidującego długodystansowe skutki bieżących przedsięwzięć. Dotyczy to postępowania związanego zarówno z dochodami, jak i z wydatkami publicznymi.

W tym pierwszym obszarze w pełni należy się zgodzić z następującym stwierdzeniem: „Przyczyną kryzysu finansów publicznych jest wadliwy polski system dochodów publicznych i ich gromadzenia. Ten system od lat nie jest zmieniany, jeśli nie liczyć setek zmian, jakich dokonuje się w przepisach prawnych, aby ratować wpływy dochodów publicznych. To jest parodia reformy systemu podatkowego, który nie jest żadnym systemem, lecz zbiorem przypadkowych i mało stabilnych roz-

<sup>16</sup> Por. „Gazeta Wyborcza”, 16 września 2011; „Przegląd”, 18 września 2011.

wiązań prawnych<sup>17</sup>”. Trudno nie podpisać się pod taką oceną. Tym bardziej że tylko w kilku przypadkach podaje się do publicznej wiadomości skutki finansowe wprowadzanych zmian. Nie koncentrując się jednak na krytyce, trzeba wskazać, że wzorcowy sposób zarządzania finansami publicznymi bardzo trudno zbudować, należy jednak dążyć do rozwiązań minimalizujących błędne rozwiązania.

Jak można zatem podsumować proponowane i wprowadzane w 2012 r. zmiany, nie pretendując do wystawienia pełnej oceny i zdając sobie sprawę z subiektywnego podejścia?

#### 4. Wnioski – stan reformy finansów publicznych w Polsce

Analizując działania, które określa się mianem reformy finansów publicznych w Polsce, wyraźnie narzucają ich następujące cechy:

- podjęte działania nie mają postaci reformy, są jedynie wprowadzeniem kilku zmian,
- proponowane zmiany mają okazjonalny charakter pozbawiony dłuższej perspektywy,
- koncentrują się na wybranych elementach, głównie na systemie rentowno-emerytalnym,
- stanowić mają zadośćuczynienie dla wymagań stawianych przez Unię Europejską,
- oznaczają brak podejścia systemowego ujmującego system finansów publicznych jako całość,
- nie wskazują na efekty finansowe, jakie proponowane zmiany przyniosą w ograniczeniu deficytu,
- nie zawierają aspektu związanego z poprawą warunków życia społeczeństwa, przynajmniej w perspektywie do 2030 r.,
- nie mogą być podstawą do stabilizacji finansów publicznych w Polsce.

Kategoryczny sposób zaprezentowania wniosków ma wywołać dyskusję, której celem jest poszukiwanie najlepszego rozwiązania dla reformowania finansów publicznych w Polsce.

#### Literatura

Ciach J., *Źródła finansowania deficytu budżetu państwa w Polsce*, CeDeWu, Warszawa 2011.

„Gazeta Wyborcza”, 16 września 2011.

Flejterski S., *Podstawy metodologii finansów. Elementy komparatystyki*, Wydawnictwo Economicus, Szczecin 2006.

Kosikowski C., *Naprawa finansów publicznych w Polsce*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2011.

---

<sup>17</sup> C. Kosikowski, *Naprawa finansów publicznych w Polsce*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2011, s. 52.

Lubińska T., *Finanse publiczne*, Wydawnictwo Economicus, Szczecin 2010.

„Przegląd”, 18 września 2011.

Raczkó A., *Budżet państwa – pożądané kierunki zmian*, [w:] *Wdrażanie budżetu zadaniowego*, red. M. Postuła, P. Perczyński, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2009.

Wasilewska-Trenkner H., *Doświadczenia Polski w reformach fiskalnych w latach transformacji oraz najnowszych 2008-2010*, [w:] *Wdrażanie budżetu zadaniowego*, red. M. Postuła, P. Perczyński, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2009.

## **DIRECTIONS AND EFFECTS OF PUBLIC FINANCE REFORM IN POLAND FROM 2012**

**Summary:** The discussion starts with an analysis of the methodological aspects of a public finance reform. It stresses the need to treat public finance as a system and characterizes the present state and the directions of changes in the public finance system in Poland. It emphasizes the proposed changes to be introduced after 2012. The article concludes indicating errors that have been made within a process mistakenly called a "public finance reform".

**Keywords:** public finance, public finance reform, public debt, public deficit, budget anchor.