

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

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
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 2012

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-213-0

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

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

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

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

Summaries

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

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

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

Piotr Ptak

Wyższa Szkoła Handlu i Finansów Międzynarodowych im. Fryderyka Skarbka w Warszawie

WYDATKOWA REGUŁA DYSCYPLINUJĄCA A POPRAWA STANU FINANSÓW PUBLICZNYCH W POLSCE

Streszczenie: Rozwój wydarzeń w finansach publicznych doprowadził do eksplozji długów publicznych na świecie. W następstwie kryzysu również pozycja fiskalna Polski uległa znacznemu pogorszeniu. Brak rozwiązania problemów fiskalnych w Polsce lub ich dalsze pogłębienie mogłoby doprowadzić do nagłego wzrostu kosztów obsługi długu i wpadnięcia w pułapkę zadłużenia. W obliczu narastającego długu publicznego względem PKB oraz pogarszającej się struktury wydatków publicznych i dalszego ich wzrostu w PKB Ministerstwo Finansów – obok szeregu innych działań – zaproponowało w 2010 r. wydatkową regułę dyscyplinującą. Celem niniejszego artykułu jest prezentacja założeń oraz próba oceny wprowadzenia reguły dyscyplinującej opracowanej przez Ministerstwo Finansów w 2010 r., na podstawie której skonstruowany został budżet na lata 2011 i 2012.

Słowa kluczowe: reguła fiskalna, dług publiczny, deficyt budżetowy.

1. Wstęp

Spowolnienie wzrostu gospodarczego, nie wspominając już o recesji, to czas, kiedy jak w soczewce można zobaczyć prawdziwy stan finansów publicznych danego kraju. Światowy kryzys finansowy i gospodarczy z ostatnich lat odsonił ze szczególną mocą, jak istotne jest prowadzenie odpowiedzialnej polityki fiskalnej przed wystąpieniem głębokiego spowolnienia gospodarczego. Globalny kryzys ukazał zagrożenia związane z nadmiernym zadłużaniem się państw, którego przyczyną było utrzymywanie się strukturalnych deficytów budżetowych przez długie lata. Konieczność stymulowania gospodarek w okresie największego załamania gospodarczego na świecie od czasu wielkiego kryzysu lat 30. ubiegłego wieku była na tyle silna, że wiele państw, również tych najzamożniejszych, zdecydowało się wprowadzić pakiety fiskalne na dużą skalę, płacąc za to znacznym pogorszeniem pozycji fiskalnej. W efekcie na całym świecie doszło do gwałtownego pogłębiania się deficytowości i skokowego wzrostu długów publicznych. W latach 2008-2010 według Eurostatu w całej Unii Europejskiej relacja długu publicznego do PKB wzrosła przeciętnie z 62,5 do 80,1%.

Polska należała do tych krajów, w których skutki światowego kryzysu okazały się dla gospodarki znacznie mniej bolesne niż w 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). Mimo tego, na skutek silnego spowolnienia wzrostu gospodarczego, a także wpływu reform strukturalnych na obniżenie poziomu dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych (w szczególności obniżenia składki rentowej w latach poprzednich, wprowadzenia od 2009 r. 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 samorządowych wzrósł z 3,7 do 7,3% PKB w 2009 r. oraz do 7,8% w 2010 r., a więc do poziomu najwyższego od 1991 r.

Prostą konsekwencją przekroczenia przez deficyt sektora finansów publicznych już w 2008 r. wartości referencyjnej z Maastricht (3,0% PKB) było podjęcie przez Radę Ecofin 7 lipca 2009 r. decyzji, na podstawie art. 126 ust. 7 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, o wszczęciu wobec Polski procedury nadmiernego deficytu. W tym miejscu należy dodać, że globalny kryzys finansowy i gospodarczy nie stanowił jedynej przyczyny tak głębokiego pogorszenia się kondycji 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 okresach dobrej koniunktury.

Od połowy lat 90. XX wieku strukturalny deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych utrzymywał się w Polsce średnio na poziomie powyżej 4% PKB¹, a jego przejściowe ograniczenie było przede wszystkim rezultatem dobrej koniunktury, bardzo rzadko natomiast zamierzonych działań ukierunkowanych na sanację finansów publicznych. Nawet w okresie największego boomu gospodarczego nie udało się zrównoważyć wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych. Oznacza to, że deficyt strukturalny² pozostawał znacznie wyższy niż poziom średniookresowego celu budżetowego³, do przestrzegania którego zobowiązała się Polska jako członek Wspólnoty. Kolejną słabością finansów publicznych w Polsce jest wysoki udział wydatków publicznych w relacji do PKB, który w 2010 r. wyniósł ponad 45% PKB, a także ich mało prorozwojowa i sztywna struktura (wysoki udział wydatków sztywnych w budżecie ogółem) oraz ich niska efektywność. Należy jednak pamiętać, że za wzrost tej relacji w ostatnich latach odpowiadają również środki unijne i część krajo-

¹ Zob. Wieloletni Plan Finansowy Państwa, Warszawa 2010.

² Deficyt strukturalny stanowi wielkość symulowaną, hipotetyczną, powstającą w warunkach, gdy dochody i wydatki realizowane są przy pełnym wykorzystaniu zdolności wytwórczych gospodarki.

³ 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.

wa współfinansowania wydatków unijnych. Wiele analiz wskazuje jednak, że wartość tego wskaźnika powinna być niższa, zważywszy na poziom rozwoju gospodarczego Polski⁴. Połączenie czynników kryzysowych ze strukturalnym podłożem nierównowagi finansów publicznych doprowadziło do szybkiego wzrostu długu publicznego w Polsce, który niebezpiecznie zbliżył się do drugiego z ustawowych progów ostrożnościowych (55% PKB). W latach 2008-2010 relacja długu publicznego do PKB wzrosła z 47,1 do 54,9% PKB (według unijnej metodologii ESA 95).

Wobec tych faktów w styczniu 2010 r. Rada Ministrów przedstawiła Plan Rozwoju i Konsolidacji Finansów 2010-2011. W dokumencie stwierdzono, że w celu zwiększenia wiarygodności strategii konsolidacji pożądane będzie wprowadzenie nowych rozwiązań, w tym reguł fiskalnych, koncentrujących się na stronie wydatkowej sektora finansów publicznych. Trwałość tych rozwiązań powinna zostać zapewniona poprzez ich zapisanie w polskim prawie i odniesienie nie tylko do ustawy budżetowej, ale również do Wieloletniego Planu Finansowego Państwa oraz procedury nadmiernego deficytu.

W Polsce główną regułą fiskalną jest tzw. reguła zadłużenia, ujęta w dwóch aktach prawnych – Konstytucji RP oraz Ustawie o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 200 r.⁵ Reguła umiejscowiona w Konstytucji⁶ definiuje limit państwowego długu publicznego do PKB i stanowi, iż nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego PKB. Reguła ustawowa natomiast stanowi uzupełnienie reguły konstytucyjnej i wyznacza progi ostrożnościowe dla państwowego długu publicznego w relacji do PKB na poziomie 50, 55 oraz 60%, których przekroczenie uruchamia automatyczne wprowadzenie procedur sanacyjnych.

W Polsce obok reguły zadłużenia brakowało reguły wydatkowej, której celem byłoby utrzymanie dyscypliny finansów publicznych poprzez kontrolowanie poziomu lub dynamiki wydatków publicznych. Mimo że próby opracowania reguł nakładanych na wydatki publiczne pojawiały się w przeszłości, proponowane rozwiązania instytucjonalne okazywały się nietrwałe⁷, głównie dlatego, że nie zostały prawnie umocowane, a także z braku woli politycznej do reformowania tego czułego miejsca w gospodarce⁸.

⁴ Np. Międzynarodowego Funduszu Walutowego.

⁵ Wprowadzona po raz pierwszy w Ustawie z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych.

⁶ Artykuł 215 ust. 5 Konstytucji RP.

⁷ Przykładowo wskazuje na to doświadczenie z regułą zaproponowaną w 2002 r. przez Marka Belkę, ówczesnego Ministra Finansów – wzrost wydatków publicznych o 1% ponad prognozowaną inflację. W oparciu o regułę Belki miał zostać skonstruowany budżet na rok 2003, ale została ona formalnie złamana zaraz na starcie. Mimo to reguła ta miała wpływ na obniżenie poziomu wydatków publicznych. Zob. A. Wernik, *Finanse publiczne. Cele, struktury, uwarunkowania*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa, 2011, s. 180.

⁸ Warto wspomnieć również o innej regule stosowanej przy konstrukcji budżetu w Polsce, a mianowicie tzw. kotwicy budżetowej, czyli stałego w ciągu kadencji parlamentu deficytu budżetowego w wysokości nie wyższej niż 30 mld zł, zastosowanej w czasie rządów Kazimierza Marcinkiewicza i Ja-

Celem niniejszego artykułu będzie prezentacja założeń oraz próba oceny wprowadzenia wydatkowej reguły dyscyplinującej opracowanej przez Ministerstwo Finansów w 2010 r., na podstawie której skonstruowany został budżet na lata 2011 i 2012.

2. Reguły fiskalne na świecie

Jedną z konsekwencji eksplozji długu publicznego jest wzrost podatności gospodarki na kryzys zaufania ze strony rynków finansowych. Narastający dług publiczny podważa wiarygodność kredytową kraju, co prowadzi do obniżenia ratingu i w efekcie do wzrostu kosztów obsługi zadłużenia. Dostatecznie głębokie i przemyślane reformy finansów publicznych, z punktem ciężkości położonym na stronę wydatkową, mogą jednak przywrócić zaufanie rynków. Skuteczność i trwałość tych reform w dużym stopniu zależą będzie od efektywności krajowych ram fiskalnych, których rdzeniem są wiarygodne reguły fiskalne.

Zgodnie z najczęściej przytaczaną definicją⁹ reguła fiskalna stanowi „permanenne ograniczenie polityki fiskalnej, odzwierciedlonej we wskaźnikach budżetowych, wskazujących na jej postępy”. Badania empiryczne oraz doświadczenia międzynarodowe wskazują, że wiarygodne reguły fiskalne przyczyniają się do temperowania skłonności rządów do generowania nadmiernych deficytów (*deficit bias*). Badania pokazują również, że nawet jeśli reguły fiskalne nie są bezpośrednią przyczyną poprawy stanu finansów publicznych, to ich wdrożenie sprzyja utrwaleniu wcześniejszych wysiłków reformatorskich oraz wzmocnieniu ostrożnościowej polityki fiskalnej¹⁰. Reguły fiskalne mocno zyskały na popularności w ostatnich dwudziestu latach. O ile w 1990 r. posiadało je raptem siedem krajów, o tyle na początku roku 2009 różnego rodzaju reguły fiskalne obowiązywały już w 80 krajach¹¹.

Przy konstruowaniu reguły fiskalnej istotne jest precyzyjne określenie wskaźnika budżetowego, który ta reguła obejmuje (np. deficytu budżetowego pierwotnego,

rosława Kaczyńskiego. Właściwie jedynym plusem tej reguły było to, że samo jej ogłoszenie odebrane było za dobry znak, iż rząd dostrzega problem wymykania się wydatków budżetowych spod kontroli oraz powiększania się nierównowagi finansów państwa. Poza tym reguła miała same mankamenty: nie została umocowana w prawie, dotyczyła tylko budżetu centralnego, a nie całego sektora finansów publicznych, nie nakładała limitu na najważniejszą zmienną – łączny poziom wydatków publicznych, skutkowałaby rozrzutnością w okresach cyklicznie powtarzającej się dobrej koniunktury i koniecznością zaciskania pasa w okresach recesji i ostatecznie nie zapewniała niezbędnej redukcji deficytu sektora finansów publicznych do 3% PKB, a także nie zapobiegała narastaniu długu publicznego.

⁹ G. Kopias, S. Symansky, *Fiscal policy rules*, IMF Occasional Paper No 162/1998.

¹⁰ X. Debrun, M.S. Kumar, *Fiscal rules, fiscal councils and all that: commitment devices, signaling tools or smokescreens?*, [w:] *Fiscal Policy: Current Issues and Challenges*, eds. Banca d'Italia, opracowania naukowe wygłoszone podczas konferencji Narodowego Banku Włoch w Perugii, 29-31 marca 2007.

¹¹ International Monetary Fund, *Fiscal Rules – Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances*, Fiscal Affairs Department, grudzień 2009.

strukturalnego, wydatków budżetowych ogółem, bieżących), nadanie regule wysokiej rangi prawnej poprzez jej zapisanie w konstytucji lub ustawie (np. o finansach publicznych), sformułowanie reguły w sposób prosty i zrozumiały także dla społeczeństwa, ustalenie sankcji za jej nieprzestrzeganie oraz zasad egzekwowania przez niezależne od władzy ciało (np. Radę Fiskalną). Powyższe wytyczne wyznaczają poziom odniesienia do optymalnej reguły fiskalnej, do której należy dążyć. Tabela 1 prezentuje cztery główne kategorie reguł fiskalnych spotykanych na świecie.

Tabela 1. Rodzaje oraz charakterystyka reguł budżetowych stosowanych w krajach Unii Europejskiej

Rodzaj reguły fiskalnej	Konstrukcja reguły fiskalnej				
Reguła salda budżetowego	Złota reguła – pokrycie dochodami budżetowymi tylko wydatków bieżących, wydatki majątkowe finansowane długiem	Reguła zrównoważonego budżetu – dochody równają się wydatkom budżetowym	Limit deficytu budżetowego wyrażony w wartościach nominalnych	Limit deficytu budżetowego w relacji do PKB	Limit strukturalnego deficytu budżetowego
Reguła zadłużenia	Limit długu w wartościach nominalnych	Limit długu w relacji do PKB	Limit długu w relacji do zdolności jego obsługi	Inne	-
Reguła wydatkowa	Limit wydatków w wartościach nominalnych	Limit wydatków w wartościach realnych	Nominalna stopa wzrostu wydatków budżetowych	Realna stopa wzrostu wydatków budżetowych	Inne
Reguła dochodowa	Poziom obciążenia podatkowych jako % PKB	Reguła oparta na zmianie stawek podatkowych	Możliwości i poziom alokacji dodatkowo wypracowanych dochodów budżetowych	Inne	-

Źródło: K. Marchewka-Bartkowiak, *Reguły fiskalne*, „Analizy BAS” 2010, nr 7 (32), s. 4.

Ocena skuteczności reguł fiskalnych w realizacji ich celów prowadzona jest poprzez badanie wpływu na: zrównoważenie długu, stabilizację gospodarki i rozmiar ingerencji państwa w gospodarkę. Z badań przeprowadzonych przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy¹² wynika, że najbardziej efektywne reguły fiskalne w osiągnięciu wyżej wymienionych celów to: reguła wydatkowa oraz reguła ograniczająca arbitralność w odniesieniu do ponadplanowych dochodów. Natomiast szczególnie

¹² Tamże.

skuteczne jest stosowanie równocześnie reguł zrównoważonego budżetu oraz reguł wydatkowych.

Badania empiryczne pokazują, że wprowadzeniu lub zaostrzeniu krajowych reguł fiskalnych na ogół towarzyszy poprawa kondycji finansów publicznych. Szczególnie skuteczne okazały się reguły fiskalne zastosowane w Chile, Estonii, i Szwecji. W pierwszych dwóch krajach dług publiczny w latach 1996-2011 nie przekroczył w relacji do PKB 20%, natomiast w Szwecji na skutek reform fiskalnych i przyjęcia tam nowych ram fiskalnych dług publiczny w relacji do PKB został obniżony w latach 1996-2011 z poziomu ponad 70 do poniżej 40%¹³.

3. Założenia dyscyplinującej reguły wydatkowej

Wprowadzenie dyscyplinującej reguły wydatkowej w Polsce ma za zadanie ograniczać dynamikę i ryzyko nadmiernego wzrostu wydatków budżetu państwa i w rezultacie doprowadzić do ich obniżenia w relacji do PKB. Ponadto – obok tego założenia – wprowadzenie reguły podyktowane zostało również samym sposobem przeprowadzenia konsolidacji fiskalnej. Analizując doświadczenia międzynarodowe, można zauważyć, że najkorzystniejszym scenariuszem jest konsolidacja skoncentrowana na stronie wydatkowej, której skutki są najbardziej trwałe, w przeciwieństwie do działań skupionych na stronie dochodowej budżetu.

Projektodawca zaproponował, aby zastosowanie reguły miało miejsce w okresie, gdy Polska objęta jest procedurą nadmiernego deficytu, tzn. gdy do Rzeczypospolitej Polskiej są skierowane zalecenia, o których mowa w art. 126 ust. 7 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Reguła zostanie uchylona w dniu uchylenia powyższej procedury. Na kolejnym etapie intencją Ministerstwa Finansów jest opracowanie wydatkowej reguły stabilizującej, która zapewniłaby utrzymanie deficytu sektora finansów publicznych na poziomie celu średniookresowego (1% PKB)¹⁴. Reguła wydatkowa może być nałożona na całą stronę wydatkową lub też jedynie na specyficzne rodzaje wydatków. Wprowadzona dyscyplinująca reguła wydatkowa ma za zadanie ograniczać wzrost wydatków o charakterze uznaniowym¹⁵, 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:

$$KW_n \leq KW_{n-1} \times (WI_n + 1pp)\%$$

¹³ J. Kantorowicz, *Reguły fiskalne – co się sprawdza?*, „Analiza FOR”, 3/2012.

¹⁴ Uzasadnienie do Ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r.

¹⁵ Do wydatków objętych regułą wydatkową zaliczane są przede wszystkim wydatki na wynagrodzenia, wydatki bieżące jednostek zaliczanych do sfery budżetowej, dotacje oraz wydatki majątkowe.

- gdzie: KW_n – kwota wydatków budżetu państwa na zadania publiczne na dany rok budżetowy,
 KW_{n-1} – kwota wydatków budżetu państwa na te zadania w roku poprzednim,
 $WIn + 1pp$ – prognozowany średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych na dany rok budżetowy przyjęty w założeniach stanowiących podstawę do prac nad projektem ustawy budżetowej, powiększony o 1 punkt procentowy.

Wydatkowej reguły dyscyplinującej nie stosuje się do tzw. wydatków sztywnych budżetu państwa wynikających z obowiązujących przepisów, które weszły w życie przed dniem wejścia w życie nowelizacji ustawy o finansach publicznych z 2009 r.¹⁶ (np. subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego, wydatków na potrzeby obronne RP, składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe, zdrowotne, społeczne za osoby przebywające na urlopiach wychowawczych i macierzyńskich oraz za osoby niepełnosprawne, wypłat i obsługi świadczeń rodzinnych, zaliczek alimentacyjnych, kosztów obsługi długu publicznego oraz obligatoryjnych składek wpłacanych do budżetu Unii Europejskiej i organizacji międzynarodowych).

Wydatkową regułę dyscyplinującą stosuje się do prognozowania wydatków budżetowych ujętych w projekcie ustawy budżetowej na dany rok budżetowy oraz w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa, który stanowi jeden z nowoczesnych elementów zarządzania finansami publicznymi. W celu urealnienia i usprawnienia tego procesu na poziomie zarówno centralnym jak i samorządowym projektodawca wprowadził obowiązek zamieszczania w treści nowych projektów ustaw przyjmowanych przez Radę Ministrów maksymalnego, kwotowego limitu skutków finansowych dla jednostek sektora finansów publicznych, które wynikają z wprowadzenia w życie proponowanych regulacji na okres 10-letni. Wprowadzenie ustalonych mechanizmów ma chronić przed nieplanowanym wzrostem wydatków na realizację poszczególnych zadań finansowanych ze środków publicznych ponad założony roczny limit, co ograniczy potencjalne ryzyko wystąpienia napięć w toku realizacji budżetu¹⁷. Ponadto nowe regulacje prawne będą wymagać jednego lub kilku mechanizmów korygujących mających zastosowanie w przypadku przekroczenia lub zagrożenia przekroczeniem przyjętego na dany rok budżetowy maksymalnego limitu wydatków wraz ze wskazaniem organu monitorującego¹⁸. Powyższe regulacje wspierają dodatkowo efektywność realizacji wydatkowej reguły dyscyplinującej.

¹⁶ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. (DzU nr 157, poz. 1240 i z 2010 nr 28 poz. 146).

¹⁷ Obecne rozwiązania dotyczące skutków finansowych odnoszą się jedynie do informacji zawartych w uzasadnieniach projektów aktów prawnych, co nie jest samo w sobie wystarczająco wiążące, gdyż nie wywiera odpowiednich skutków prawnych.

¹⁸ Przykładowe mechanizmy to: limitowanie liczby udzielanych świadczeń, uzależnianie wypłat od kryterium dochodowego lub majątkowego, zmiana kosztów realizacji zadań.

4. Próba oceny dyscyplinującej reguły wydatkowej

Dyscyplinująca reguła wydatkowa Ministerstwa Finansów w 2010 r. stała się jednym z kluczowych elementów konsolidacji finansów publicznych w Polsce. Reguła ustawowo narzuca na rząd dyscyplinę wydatkową, dzięki której uda się uniknąć sytuacji z lat 2005-2007, kiedy w okresie wysokiej koniunktury gospodarczej rządu zwiększały w nieodpowiedzialny sposób wydatki budżetowe, pogłębiając nierównowagę budżetową i narażając finanse publiczne na zagrożenia wynikające z kryzysu.

W przeciwieństwie do np. kotwicy budżetowej omawiana reguła dotyczy źródła choroby polskich finansów publicznych (skali wydatków publicznych), a nie jednego z jej objawów (deficytu budżetowego). To właśnie wysoki udział wydatków publicznych do PKB oraz ich niska efektywność odpowiadają za ciągle zapożyczanie się polskiego budżetu i za relatywnie wysoki poziom obciążeń podatkowych, a więc także za ich negatywne skutki dla wzrostu gospodarczego. W przeciwieństwie do tzw. reguły Belki oraz kotwicy budżetowej dyscyplinująca reguła wydatkowa umocowana została w prawie, co oznacza, że jest wiążąca dla koalicjantów i trudniejsza do złamania. Wprawdzie umocowanie w ustawie w porównaniu z zapisem w konstytucji nie ma tej samej rangi, ale już sam ten fakt podnosi jej trwałość. Ponadto będzie ona obowiązywać do momentu zdjęcia z Polski procedury nadmiernego deficytu, co dodatkowo zwiększa jej wiarygodność. Reguła wymusza na poszczególnych dysponentach środków budżetowych racjonalność wydatkowania. Z jednej strony dopuszcza określone ustawą maksymalne tempo wzrostu wydatków (1% w ujęciu realnym), a z drugiej wymusza na nich konieczność zamieszczania w treści nowych projektów ustaw przyjmowanych przez Radę Ministrów maksymalnego, kwotowego limitu skutków finansowych dla jednostek sektora finansów publicznych, które wynikają z wprowadzenia w życie proponowanych regulacji na okres 10-letni.

Jest to istotne w sytuacji, kiedy efektywność wydatków w Polsce jest bardzo niska, co zgodnie potwierdza wiele badań empirycznych przeprowadzonych przez instytucje krajowe i zewnętrzne. Wskazują one, że skład i efektywność polskich wydatków publicznych są jednymi z najgorszych spośród krajów unijnych¹⁹.

Duży atutem reguły dyscyplinującej jest jej prosta formuła, co czyni ją zrozumiałą dla opinii publicznej. Potencjalne oszczędności wynikające z zastosowania dyscyplinującej reguły wydatkowej można szacować w latach 2011-2012 na ok. 15 mld zł²⁰. Oszczędności liczone są w sposób skumulowany w cenach z 2010 r.

¹⁹ S. Barrios, A. Schaechte, *Gauging by numbers: A first attempt to measure the quality of public finances in the EU*, 2009 oraz L. Schuknecht, V. Tanzi, *Reforming public expenditure in industrialized countries: are there trade-offs?*, [w:] *Fiscal Policy Surveillance in Europe*, eds. P. Wierds, S. Deroose, E. Flores, A. Torricini, Palgrave Macmillan, wrzesień 2006.

²⁰ Oszczędności wynikające z zastosowania reguły odpowiadają różnicy między poziomem wydatków elastycznych rosnących zgodnie z ich średnim realnym tempem wzrostu w latach 2006-2008 (tj. przed kryzysem) a poziomem tych wydatków rosnących zgodnie z dyscyplinującą regułą wydatkową, tj. 1% rocznie w ujęciu realnym.

Według ministra finansów zastosowanie reguły wraz z restrykcyjnym trzymaniem wydatków formalnie jej niepodlegających pozwoli zapewnić, że w roku 2012 osiągną jeden z trzech najniższych poziomów ostatnich dwudziestu lat²¹.

Efektom wprowadzenia reguły będą nie tylko skutki o charakterze finansowym i nie tylko skutki bezpośrednie. Znaczącej poprawie ulegnie jakość finansów publicznych, wieloletnie planowanie budżetowe oraz zwiększy się przewidywalność polityki budżetowej. W wyniku wsparcia procesu konsolidacji zostanie wzmocniona wiarygodność polityki fiskalnej oraz fundamenty gospodarki, co jednocześnie sprzyjać będzie obniżeniu kosztów finansowania jej rozwoju przez przedsiębiorstwa oraz obniżeniu kosztów obsługi długu publicznego, co zwiększy pulę środków budżetowych na inne cele, np. prorozwojowe.

Wprowadzeniu reguły towarzyszyły jednak głosy krytyczne. Pierwszy zarzut formułowany pod adresem dyscyplinującej reguły wydatkowej dotyczył wąskiego agregatu wydatków publicznych, który ona obejmuje (ok. 24% wydatków ogółem), a kolejny tego, że reguła, mimo iż stabilizuje ogólny poziom wydatków publicznych, nie przyczynia się do zmiany ich struktury na korzyść wzrostu tzw. wydatków prorozwojowych. Nie należy tutaj zapominać o wspomnianej już bardzo niskiej efektywności wydatków publicznych w Polsce (samo istnienie ogromnych potrzeb rozwojowych nie uzasadnia automatycznego zwiększania nań zasobów; efektywniejsze wykorzystanie dostępnych zasobów stanowi często lepszy substytut) oraz o tym, że reguła nie dotyczy wydatków refundowanych z budżetu Unii i że determinuje ona ścisłą kontrolę skutków nowo uchwalanych aktów prawnych, a więc nowych wydatków sztywnych.

Wątpliwe argumenty wysuwane były w kierunku potencjalnych oszczędności z zastosowania reguły, znacznie zaniżonych w stosunku do oszczędności rzeczywiście osiągniętych. Ponadto intencją Ministerstwa Finansów przy wprowadzaniu dyscyplinującej reguły wydatkowej było nadanie jej charakteru tymczasowego, a jej głównym zadaniem miało być uwiarygodnienie ścieżki konsolidacji fiskalnej oraz zmniejszenie udziału wydatków publicznych w PKB, które w 2011 r. spadły do poziomu 43,65% z poziomu 45,6% PKB rok wcześniej²².

5. Podsumowanie

W następstwie kryzysu pozycja fiskalna Polski uległa znacznemu pogorszeniu. Brak rozwiązania problemów fiskalnych w Polsce lub ich dalsze pogłębienie mogłoby doprowadzić do nagłego wzrostu kosztów obsługi długu i wpadnięcia w pułapkę zadłużenia. W obliczu narastającego długu publicznego względem PKB oraz pogarszającej się struktury wydatków publicznych i dalszego ich wzrostu w PKB Mini-

²¹ J. Rostowski, *Do przyjaciół ekonomistów*, „Rzeczpospolita”, 1 lutego 2012.

²² Ministerstwo Finansów szacuje, że reguła przy 6,5% wzroście nominalnego PKB zapewni 1,2% spadku relacji wydatków publicznych do PKB rocznie.

sterstwo Finansów – obok szeregu innych działań – zaproponowało w 2010 r. wydatkową regułę dyscyplinującą.

Już prawie dwuletnie funkcjonowanie tej reguły pozwala stwierdzić, że swoje zadanie wypełnia ona relatywnie dobrze. Reguła stała się zasadniczym elementem strategii konsolidacji finansów publicznych w Polsce. Wymusza racjonalność wydatków publicznych, które są objęte jej zakresem oraz nie dopuszcza do wysokiego wzrostu nowych wydatków prawnie zdeterminowanych. W efekcie przyczynia się istotnie do obniżenia relacji wydatków publicznych do PKB, co jest w Polsce uzasadnione ze względu na poziom naszego rozwoju²³.

Niewątpliwie reguła w obecnym kształcie nie jest wystarczająca. W Polsce potrzebne jest opracowanie nowej reguły wydatkowej, która swoim zakresem obejmie znacznie szerszy zakres wydatków sektora finansów publicznych i przyczyniać się będzie do stabilizacji strukturalnego deficytu sektora na poziomie celu międzyokresowego.

Literatura

- Barrios S., Schaechte A., *Gauging by numbers: A first attempt to measure the quality of public finances in the EU*, 2009.
- Debrun X., Kumar M.S., *Fiscal rules, fiscal councils and all that: commitment devices, signaling tools or smokescreens?*, [w:] *Fiscal Policy: Current Issues and Challenges*, eds. Banca d'Italia, opracowania naukowe ogłoszone podczas konferencji Narodowego Banku Włoch w Perugii, 29-31 marca 2007.
- Finanse publiczne w Polsce w okresie kryzysu*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2012.
- International Monetary Fund, *Fiscal Rules – Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances*, Fiscal Affairs Department, grudzień, 2009.
- Kantorowicz J., *Reguły fiskalne – co się sprawdzi?*, „Analiza FOR”, 3/2012
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.
- Kopias G., Symansky S., *Fiscal policy rules*, IMF Occasional Paper No 162/1998.
- Marchewka-Bartkowiak K., *Reguły fiskalne*, „Analizy BAS” 2010, nr 7 (32).
- Rostowski J., *Do przyjaciół ekonomistów*, „Rzeczpospolita”, 1 lutego 2012.
- Schuknecht L., Tanzi V., *Reforming public expenditure in industrialised countries: are there trade-offs?* [w:] *Fiscal Policy Surveillance in Europe*, eds. P. Wierds, S. Deroose, E. Flores, A. Torrini, Palgrave Macmillan, September 2006.
- Ustawa o Finansach Publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. (DzU nr 157, poz. 1240 i z 2010 r. nr 28, poz. 146).
- Wernik A., *Finanse publiczne. Cele, struktury, uwarunkowania*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2011.
- Wieloletni Plan Finansowy Państwa, Warszawa 2010.

²³ Potwierdza to m.in. wykonanie wydatków budżetu państwa w 2011 r., które okazało się niższe o ponad 10 mld zł niż przyjęto w ustawie budżetowej. W efekcie przewidywany w 2012 r. udział wydatków w PKB (po odjęciu neutralnych dla deficytu, wydatków finansowanych z środków UE) osiągnie jeden z najniższych poziomów w historii polskiej gospodarki od początku transformacji, natomiast poziom deficytu budżetowego w relacji do PKB ma spaść poniżej wymaganej wartości referencyjnej 3%. Zob. *Finanse publiczne w Polsce w okresie kryzysu*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2012.

DISCIPLINED SPENDING RULE AND IMPROVEMENT OF PUBLIC FINANCES POSITION IN POLAND

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. Lack of solutions for fiscal problems or their deepening could lead to sudden growth of debt service and a fall into a debt trap. In the face of accelerating public debt in relation to GDP and the worsening structure of public spending along with its growth in relation to GDP, the Polish Ministry of Finance proposed in 2010, among other solutions, the implementation of disciplined spending rule. The aim of this article is to present the assumptions and try to assess this spending rule prepared by the Ministry of Finance in 2010, based on which the budget for 2011 and 2012 has been constructed.

Keywords: fiscal rule, public debt, budget deficit.