

Alina Klonowska

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Perspektywy ograniczenia strukturalnych przyczyn nierównowagi fiskalnej w Polsce

1. Wprowadzenie

Jedną z konsekwencji otwierania się polskiej gospodarki na otoczenie zewnętrzne jest jej uzależnienie od gospodarki innych krajów¹, co wynika z coraz bardziej złożonych warunków, w których funkcjonują podmioty krajowe². Skutki współzależności między gospodarkami różnych krajów widoczne są zwłaszcza w okresach kryzysu. Przykładem tego jest wpływ kryzysu na stan finansów publicznych w poszczególnych krajach.

W sytuacji istniejących problemów z finansami publicznymi, czego wyrazem jest fakt, że w 2010 r. dług sektora publicznego brutto w Unii Europejskiej wzrósł łącznie do poziomu ok. 85% PKB w strefie euro i 80% PKB w skali całej UE³, Komisja Europejska określiła wytyczne, których realizacja ma zapewnić odpowiednią jakość i stabilność finansów publicznych. Wymogiem stało się przyspieszenie konsolidowania finansów publicznych i rozpoczęcie reform strukturalnych. Kraje OECD postulują przeprowadzenie koniecznych reform właśnie

¹ Realizację celów polityki gospodarczej, które wymieniane są w Aktualizacji programu konwergencji z 2009 r., uzależnia się m.in. od kształtowania się sytuacji w gospodarce światowej, a w szczególności europejskiej.

² *Polityka ekonomiczna. Współczesne wyzwania*, red. M. Klamut, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 19.

³ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Roczna wizja wzrostu gospodarczego: wsparcie całościowej odpowiedzi UE na kryzys*, Bruksela 2011, KOM (2011), s. 3.

w okresie kryzysu, gdyż może on stwarzać dla nich istotne możliwości. Mówi się wręcz o okazji, którą rządy powinny wykorzystać do przeprowadzenia reform strukturalnych⁴.

Celem niniejszego opracowania jest przybliżenie zamierzeń i działań rządu polskiego, który w nieodległej perspektywie zamierza obniżyć strukturalną nierównowagę fiskalną w ramach podejmowanych prac nad konsolidacją finansów państwa.

2. Istota, skala oraz uwarunkowania strukturalnej nierównowagi fiskalnej

Jak pisał J. Sachs, XXI w. może być stuleciem powszechnego dobrobytu i wielkiej konwergencji⁵. Jednakże pierwsze lata nieoczekiwanie pogrążyły świat w największym i najpoważniejszym w skutkach od czasów wielkiego kryzysu z lat 30. XX w. kryzysie finansowym. Wpłynął on negatywnie na gospodarkę światową⁶, zagrażając krajom wysoko rozwiniętym, ale także obszarom określonym mianem tzw. rynków wschodzących (*emerging markets*). Skutki światowego kryzysu stały się jedną z przyczyn wysokiego długu publicznego w Polsce. W latach 1990–1999 dług publiczny rósł średniorocznie w tempie 25 mld zł, w latach 2001–2009 średnie tempo wzrostu długu wynosiło blisko 40 mld zł rocznie, z czego w latach 2008 i 2009 wzrost osiągnął poziom 71 mld zł⁷. Prognozy wielkości długu publicznego wskazują, że w 2012 r. przekroczy on kwotę 800 mld zł, z czego ponad 44 mld zł będą stanowiły koszty jego obsługi⁸. Stanowi to realne zagrożenie dla płynności finansowej państwa, ale też dla perspektyw włączenia Polski do Unii Gospodarczej i Walutowej.

Za główną przyczynę akumulacji długu uznaje się utrzymującą się od początku lat 90. nierównowagę fiskalną (budżetową), która ma charakter struk-

⁴ *Wcielanie reformy w życie. Priorytety strukturalne w okresie kryzysu*, na podst. *Making Reform Happen. Lessons from OECD Countries*, OECD 2010, www.oecd.org.

⁵ J. Sachs, *Nasze wspólne bogactwo. Ekonomia dla przeludnionej planety*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009, s. 203.

⁶ „(...) coraz więcej ekonomistów na świecie jest przekonanych, że olbrzymie poziomy długu publicznego, które można zaobserwować w krajach Europy Zachodniej i Stanach Zjednoczonych, będą kluczowym problemem obniżającym tempo wzrostu tych gospodarek w następnych 10 latach”; J. Rostowski w: P. Stefaniak, *Premier przedstawił plan rozwoju i konsolidacji finansów publicznych*, www.wnp.pl (29.01.2010).

⁷ Obliczenia własne na podstawie Sprawozdań z wykonania budżetu państwa, Ministerstwo Finansów, Warszawa.

⁸ *Strategia Zarządzania Długiem Sektora Finansów Publicznych w latach 2010–2012*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2009.

turalny. Koncepcja salda strukturalnego zakłada istnienie ujemnego salda dochodów i wydatków publicznych zrealizowanych przy pełnym wykorzystaniu zdolności wytwórczych gospodarki. Komisja Europejska definiuje deficyt strukturalny jako deficyt budżetowy netto, bez uwzględnienia czynników cyklicznych oraz środków⁹ jednorazowych i tymczasowych¹⁰. Opierając się na definicji Komisji Europejskiej, w tabeli 1 podano szacunki deficytu strukturalnego dla wybranych krajów UE.

Tabela 1. Saldo strukturalne krajów Unii Europejskiej w relacji do PKB

Kraj	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 ^a	2011 ^a	2012 ^a	2013 ^a
Bułgaria	0,6	0,9	1,8	1,8	0,0	-2,8	-1,1	-0,8	1,0	·
Czechy	-1,9	-2,7	-3,9	-2,9	-4,5	-5,4	-4,9	-4,9	-3,5	·
Estonia	2,0	0,3	-0,9	-1,1	-4,3	-0,6	-2,1	-1,8	-0,1	0,4
Litwa	-1,3	-1,5	-3,2	-4,5	-6,4	-6,9	-6,7	-9,0	-1,8	·
Łotwa	-2,5	-1,8	-2,1	-3,1	-5,6	-7,1	-6,8	-6,8	-1,7	·
Węgry	-7,3	-9,1	-10,6	-5,5	-4,7	-2,2	-2,3	-3,0	-2,5	·
Polska	-5,9	-4,0	-4,0	-2,8	-4,6	-7,2	-6,3	-5,7	-2,9	·
Rumunia	-2,3	-2,2	-4,1	-4,7	-8,2	-7,8	-6,9	-6,4	-2,1	·
Szwecja	-0,5	1,0	0,3	1,6	1,1	1,9	-0,2	-0,5	-2,1	·

^a prognozy.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Convergence Report 2010*, „European Economy” 2010, nr 3, European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs.

Relacja salda strukturalnego do PKB w Polsce szacowana jest średnio na poziomie 4,3–4,8%¹¹. W latach 2005 i 2007 poziom wyniku strukturalnego zmniejszył się, natomiast w 2008 i 2009 r. tendencja była wzrostowa. Saldo strukturalne w krajach Unii Europejskiej było bardzo zróżnicowane. Uwagę zwraca nadwyżka strukturalna w Bułgarii (przez 5 kolejnych lat), Estonii (3 lata) i Szwecji (5 lat). Uśredniając saldo z całego okresu poddanego analizie w krajach, które nie odnotowały nadwyżki, najwyższą relację ujemnego salda strukturalnego miały: Węgry – 5,24%, Rumunia – 4,96%, Polska – 4,82%, Litwa – 4,58%, Łotwa – 4,16% oraz Czechy – 3,84%.

⁹ Środki jednorazowe i tymczasowe to określenie niektórych jednorazowych dochodów, przesunięcia w terminach płatności podatków itd.

¹⁰ Komunikat Komisji Parlamentu Europejskiego do Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Centralnego: *Finanse Publiczne w UGW – 2007 r. Zapewnienie skuteczności części zapobiegawczej Paktu na rzecz stabilności i wzrostu*, KOM(2007)316, {SEC(2007) 776}, 13.6.2007.

¹¹ Szacunki różnią się od przyjętej metody obliczania salda strukturalnego.

Za właściwy poziom deficytu strukturalnego uważa się taki, który nie przekracza tzw. średniookresowego celu budżetowego¹², określonego w Pakcie stabilności i wzrostu¹³. Zgodnie z jego zasadami¹⁴ średniookresowe cele polityki fiskalnej są zróżnicowane dla poszczególnych krajów Unii Europejskiej. Poziom referencyjny salda strukturalnego¹⁵ zależy także od tempa wzrostu gospodarczego i poziomu długu publicznego danego kraju¹⁶. Ograniczenie strukturalnego deficytu do poziomu średniookresowego celu budżetowego¹⁷ ma zminimalizować ryzyko przekroczenia przez nominalny deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych progu 3% PKB, nawet w czasach dekonjunktury, a jednocześnie ma zwiększyć pole wyboru dla kształtowania polityki budżetowej¹⁸. Dla Polski wartość referencyjną średniookresowego celu budżetowego dla salda strukturalnego określono na poziomie 1% PKB¹⁹. Przedstawiony zatem w tabeli 1 poziom deficytu strukturalnego znacznie przekracza wyznaczoną relację²⁰.

Zmiany w poziomie salda strukturalnego w Polsce wynikały z różnych przyczyn. Zasadniczym powodem strukturalnej nierównowagi fiskalnej jest istniejące otoczenie instytucjonalne oraz systemowe²¹, które nie spełnia we właściwy sposób swojej roli. Ażeby wyjaśnić istotę wymienionych sformułowań, należy wyjść od definicji finansów publicznych, która wedle ustawy²² oznacza procesy

¹² *Program Konwergencji. Aktualizacja 2009*, Warszawa 2010, s. 9.

¹³ Pakt na rzecz stabilności i wzrostu (*Stability and Growth Pact*) zawiera zestaw zasad i procedur, które pomagają w koordynacji polityki budżetowej w państwach członkowskich UE.

¹⁴ Po reformie Paktu stabilności i wzrostu w 2005 r.

¹⁵ Minimalne, średniookresowe wartości referencyjne dla salda strukturalnego skorygowanego o działania jednorazowe, tzw. średniookresowe cele budżetowe (*medium-term budgetary objective* – MTO).

¹⁶ *Program Konwergencji. Aktualizacja 2005*, Warszawa 2006, s. 18.

¹⁷ Pakt stabilności i wzrostu ma zapobiec rozluźnianiu polityki fiskalnej w okresie dobrej konjunktury gospodarczej.

¹⁸ Ponadto w ramach aktualizacji Programu konwergencji w 2005 r., zobowiązano kraje członkowskie do określenia własnych średniookresowych celów budżetowych, które nie mogą przekroczyć wartości referencyjnej wynikającej z Paktu stabilności i wzrostu.

¹⁹ Taki poziom deficytu strukturalnego sprzyja skutecznemu łagodzeniu skutków dekonjunktury (bez zagrożenia dla długookresowej stabilności finansów publicznych), przez działanie automatycznych stabilizatorów. Dla członków strefy euro i ERM II $\geq -1\%$ PKB.

²⁰ Rada Ecofin zaleciła, aby zmiany salda strukturalnego średniorocznie sięgały przynajmniej 1,25% PKB.

²¹ A. Wernik, *Finanse publiczne – perspektywa 2020*. Projekt badawczy finansowany ze środków na naukę w latach 2009–2010 w ramach grantu MNiSzW nt.: *Innowacyjna Polska w Europie 2020 r. Szanse i zagrożenia trwałego rozwoju*, Kierownik projektu: prof. dr hab. Urszula Płowiec, s. 4, www.pte.pl (16.03.2010).

²² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, art. 3, Dz.U. z 2009 r., nr 157, poz. 1240.

związane z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysponowywaniem. W ramach tak ujętej definicji wymienia się gromadzenie dochodów i przychodów publicznych, wydatkowanie środków publicznych, zarządzanie środkami publicznymi itd.²³ Zasady (reguły) wynikające z właściwych dla danego obszaru (czynności) uregulowań prawnych stanowią otoczenie systemowe procesów decyzyjnych dotyczących środków publicznych. A. Wernik ujmuje finanse publiczne jako system finansowania zadań władzy państwowej²⁴ wraz z otoczeniem instytucjonalnym. Otoczenie instytucjonalne w tym wypadku oznacza grupę podmiotów o charakterze publicznoprawnym, które gromadzą i wydatkują środki pieniężne. Art. 4 ustawy określa je jako jednostki sektora finansów publicznych oraz inne podmioty, które wykorzystują środki publiczne lub dysponują tymi środkami. M. Rozkrut definiuje otoczenie instytucjonalne jako oparty na systemie zachęt (wskazań) i ograniczeń uporządkowany zbiór ustaleń, procedur i instytucji, które leżą u podstaw podejmowania decyzji (zarządzania) w obszarze finansów publicznych²⁵. W „Wieloletnim planie finansowym państwa” ramy instytucjonalne określone są jako regulacje ponadnarodowe, sformułowane w Traktacie o funkcjonowaniu UE oraz Pakcie stabilności i wzrostu, a także regulacje krajowe. Zatem stan (saldo) finansów państwa jest bezpośrednią konsekwencją regulacji w tym zakresie.

Niezaprzeczalnie, w początkowym okresie transformacji w Polsce skala i intensywność przemian w strukturze gospodarki, ale też w szeroko rozumianym systemie miała wpływ na wynik budżetowy²⁶. Z upływem czasu znaczenia nabrała potrzeba stworzenia spójnej i konsekwentnie realizowanej (niepodyktowanej czynnikiem politycznym, zwłaszcza cyklem wyborczym) strategii²⁷.

Jak wynika z szacunków, z najbardziej gwałtownym wzrostem deficytu mieliśmy do czynienia od 2008 r. (wzrost sięgnął w 2009 r. 2,6 punktu proc. w relacji do PKB). W tym okresie sytuacja fiskalna w Polsce zdeterminowana była stanem koniunktury (najsilniejsze od 2001 r. spowolnienie wzrostu gospodarczego), ale

²³ *Ibidem*.

²⁴ A. Wernik, *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 2007, s. 11–13.

²⁵ M. Rozkrut, *Reguły fiskalne a dyscyplina finansów publicznych*, Jesienna Szkoła Leszka Balcerowicza, Warszawa 2010, s. 36.

²⁶ Wśród tych przemian należy wymienić: zmianę w zakresie sposobu obliczania salda budżetowego, eliminującą z dochodów budżetowych pożyczki i kredyty, reformę podatków, która zmieniła w swej strukturze niemalże w sposób całkowity istniejący system podatkowy, ale także wprowadzenie nowej kategorii prawnej, tj. salda sektora finansów publicznych, zmiany w zakresie zasad rozliczania przychodów z prywatyzacji itd.

²⁷ S. Swadźba, *Modele rozwoju gospodarczego dla Polski – czy Polska może być solidarna i liberalna?* [w:] *Modele rozwoju gospodarczego dla Polski w dobie integracji europejskiej i globalizacji*, red. M. Noga, K. Stawicka, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2009, s. 58.

nie miała ona decydującego wpływu²⁸. Niekorzystna struktura wzrostu gospodarczego w Polsce bądź reformy strukturalne to niektóre z uwarunkowań poważnych zmian w poziomie deficytu. Wśród przeprowadzonych zmian systemowych w ostatnich latach należy wymienić m.in.²⁹:

- obniżenie stopy procentowej składki na ubezpieczenie rentowe do poziomu 10% w okresie od 1 lipca do 31 grudnia 2007 r.³⁰ w ramach tzw. pierwszego etapu reformy zmniejszającej klin podatkowy oraz wprowadzenie ulgi rodzinnej w podatku dochodowym od osób fizycznych³¹;

- w 2008 r. wdrożenie drugiego etapu reformy zmniejszającej klin podatkowy, obniżenie stopy procentowej składki na ubezpieczenie rentowe do poziomu 6% od 1 stycznia 2008 r.³²;

- dokonanie w 2009 r. tzw. spłaszczenia skali podatkowej (zmiana skali podatkowej na dwustopniową i zmiana progów podatkowych w PIT)³³ oraz skrócenie terminu zwrotu podatku od towarów i usług ze 180 do 60 dni³⁴.

Zmiany w zakresie składki na ubezpieczenie rentowe spowodowały ubytek netto w sektorze finansów publicznych w 2008 r. w wysokości 20,1 mld zł. Możliwość skorzystania z ulgi rodzinnej wpłynęła na zmniejszenie wpływów w wysokości 5,4 mld zł, ale dopiero w 2008 r. po rozliczeniu podatku za rok poprzedni. Łącznie sektor finansów publicznych utracił w 2008 r. 25,5 mld zł. Do wzrostu deficytu strukturalnego przyczyniło się także załamanie koniunktury oraz wzrost wydatków publicznych o 10,9% (na 1% wzrostu nominalnego PKB przypadła wzrost wydatków o 1,33%). Efekt finansowy wywołany obniżeniem stawek w podatku dochodowym szacowany jest na ok. 8 mld zł, co odpowiada 0,6% PKB. Łącznie można więc szacować, że deficyt strukturalny wzrósł w rezultacie

²⁸ A. Wernik, *Finanse publiczne – perspektywa 2020...*, s. 5.

²⁹ Opracowanie własne na podstawie Sprawozdań wykonania budżetu państwa, Ministerstwo Finansów, Warszawa.

³⁰ Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, art. 22 ust. 1 pkt 2, Dz.U. z 2007 r., nr 11, poz. 74 z późn. zm.

³¹ Ulga wprowadzona została Ustawą z dnia 5 września 2007 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2007 r., nr 191, poz. 1361).

³² Według danych OECD Polska obniżyła klin podatkowy o prawie 3,2 punktu proc. w 2008 r., najmocniej ze wszystkich krajów należących do organizacji. Turcja obniżyła klin podatkowy o 3 punkty proc., Wielka Brytania i Hiszpania mniej więcej o 1,2 punktu proc., Meksyk o 0,8 punktu proc. O kilka dziesiątych punktu proc. podnosili obciążenia na płace m.in. Francuzi, Austriacy, Włosi, Czesi i Amerykanie. Mimo tych obniżek w 2008 r. klin podatkowy w Polsce (39,7%) ciągle przewyższał średnią dla krajów OECD (37,4%); *Polska mistrzem w obniżaniu klina podatkowego*, „Gazeta Wyborcza”, <http://wyborcza.biz/biznes> (18.05.2009).

³³ Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, art. 1, pkt 28, Dz.U. z 2006 r., nr 217, poz. 1588.

³⁴ „Poradnik VAT” 2009, nr 1(241), Wydawnictwo Podatkowe Gofin, www.gofin.pl (10.01.2009).

obniżenia obciążeń podatkowych i paropodatkowych, któremu nie towarzyszyły odpowiednie zmiany w zakresie wydatków, o 2,6% PKB³⁵.

Dodatkowo zwraca uwagę struktura wydatków realizowanych przez sektor finansów publicznych. Stosunkowo niski jest udział wydatków o charakterze inwestycyjnym oraz wysoki udział wydatków socjalnych przeznaczonych na emerytury, renty, zasiłki i świadczenia oraz stypendia. Na wydatki te w latach 2007–2009 przypadało kolejno: 38,8%, 37,8%, 37,9% łącznych wydatków sektora finansów publicznych. Wydatki bieżące przeznaczone głównie na wypłaty wynagrodzeń i wydatki rzeczowe stanowiły: 41,5%, 42,7%, 41,3%³⁶.

3. Ramy konsolidacji finansów publicznych w Polsce a nowe reguły fiskalne

Ustawa o finansach publicznych, która weszła w życie 1 stycznia 2010 r., jest jednym z etapów realizowanych reform strukturalnych i systemowych w obszarze finansów publicznych. Jej zapisy wprowadziły nowe pojęcie tzw. „Wieloletniego planu finansowego państwa”³⁷. To dokument sporządzony na cztery lata budżetowe, w którym kładzie się nacisk na potrzebę przeprowadzenia konsolidacji finansów państwa. Dokumentem pomocniczym w tym zakresie jest „Plan rozwoju i konsolidacji finansów publicznych”. W jego ramach wymienia się działania, które winny być zrealizowane w latach 2010–2011. Podkreśla się, że efekty realizacji tych zobowiązań będą sięgać najbliższych kilkunastu lat³⁸. Trzeci rozdział „Planu”³⁹ dotyczy obszaru finansów publicznych i obejmuje: wzmocnienie ram instytucjonalnych i organizacji finansów publicznych, dokończenie reformy emerytalnej, poszerzenie bazy podatkowej oraz przyspieszenie prywatyzacji.

Jak dotąd nie istniały reguły, których celem byłoby utrzymanie dyscypliny finansów publicznych przez kontrolę poziomu lub dynamiki wydatków. Stąd też

³⁵ A. Wernik, *Finanse publiczne – perspektywa 2020...*, s. 5.

³⁶ Opracowanie własne na podstawie Sprawozdań z wykonania budżetu państwa w poszczególnych latach, Ministerstwo Finansów, Warszawa.

³⁷ „Wieloletni plan finansowy państwa”, będąc podstawą ustawy budżetowej, stanowi realizację celów i kierunków zawartych w takich dokumentach (programach) m.in., jak: Strategia rozwoju kraju 2007–2015, Nowa perspektywa finansowa Unii Europejskiej 2014–2020, Raport – Polska 2030. Wyzwania rozwojowe, Plan uporządkowania strategii rozwoju, Plan rozwoju i konsolidacji finansów publicznych 2010–2011 oraz Aktualizacja programu konwergencji.

³⁸ Pierwszy pakiet reform dla konsolidacji finansów publicznych, Ministerstwo Finansów, Warszawa, marzec 2010, s. 3 (propozycje dla Prezydenta RP).

³⁹ Plan rozwoju i konsolidacji finansów publicznych 2010–2011 (propozycje), Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2010, s. 9. Odniesienia do tej części planu znajdują się również w Aktualizacji programu konwergencji na 2009 r.

w obszarze priorytetowym dotyczącym wzmocnienia ram instytucjonalnych zakłada się wdrożenie tzw. reguł fiskalnych mających na celu osiągnięcie trwałej stabilności finansów publicznych⁴⁰. Aby zrealizować tak sformułowany cel, niezbędne jest obniżenie i stabilizacja deficytu strukturalnego finansów publicznych. Reguły fiskalne (wydatkowe) mają dwojaki charakter: tymczasowy i docelowy. Reguła tymczasowa (doraźna), zwana również wydatkową regułą dyscyplinującą, służy zmniejszeniu deficytu strukturalnego do pożądanego poziomu, przez ograniczenie dynamiki i ryzyka wzrostu tzw. wydatków uznaniowych (elastycznych)⁴¹ oraz „odsztynianie” obecnej struktury wydatków i ograniczenie wzrostu nowych wydatków prawnie zdeterminowanych. Zwiększanie wydatków uznaniowych nie powinno przekraczać w najbliższych latach 1% w ujęciu realnym (ich wysokość nie została określona w ustawach). Reguła ta ma stanowić istotne wzmocnienie instytucjonalnych ram finansów publicznych w Polsce⁴², ponieważ dzięki niej ma zostać obniżona i ustabilizowana strukturalna nierównowaga sektora finansów publicznych. Ma być stosowana do dnia uchylecia procedury nadmiernego deficytu. Realizacja reguły tymczasowej ma ponadto sprzyjać wprowadzeniu tzw. reguły docelowej, nazywanej także nową regułą budżetową (stabilizującą)⁴³. Ma ona charakter antycykliczny i zakłada doprowadzenie do stabilizacji finansów publicznych. Reguła ta będzie obejmować możliwie szeroki zakres wydatków sektora finansów publicznych. W Ministerstwie Finansów we współpracy z Międzynarodowym Funduszem Walutowym trwają prace nad przygotowaniem stabilizującej reguły wydatkowej. Będzie ona mogła wejść w życie, gdy deficyt strukturalny sektora instytucji rządowych i samorządowych osiągnie średniookresowy cel budżetowy⁴⁴.

Dnia 1 stycznia 2011 r. weszła w życie nowelizacja ustawy o finansach publicznych⁴⁵, wdrażająca zapowiedziane w programach rządu zmiany. Warto wymienić niektóre z nich: zmniejszenie potrzeb pożyczkowych Skarbu Państwa,

⁴⁰ Nowelizacja ustawy o finansach publicznych, www.samorzad.infor.pl (28.12.2010).

⁴¹ Wydatki uznaniowe to wydatki niewynikające z istniejących uregulowań prawnych.

⁴² Uzasadnienie do projektu Ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2010 r., nr 257, poz. 1726), www.radalegisacyjna.gov.pl (10.06.2010).

⁴³ Szacuje się, że zastosowanie wydatkowej reguły dyscyplinującej przyniesie oszczędności budżetowe: w 2011 r. – 2,8 mld zł, w 2012 r. – 8,5 mld zł, w 2013 r. – 17,4 mld zł, a w 2014 r. – 29,5 mld zł. *Projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw*, www.kprm.gov.pl (26.10.2010).

⁴⁴ MF przygotowało projekt tzw. reguły wydatkowej, www.finanse.wnp.pl (10.06.2010).

⁴⁵ Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2010 r., nr 257, poz. 1726.

wprowadzenie wydatkowej reguły dyscyplinującej, a także wprowadzenie tzw. mechanizmów warunkowych i tymczasowych⁴⁶.

4. Zakończenie

Z doświadczeń krajów OECD w zakresie konsolidacji fiskalnej wynika, że większość konsolidacji obejmuje działania zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków. Sugeruje się, że konsolidacja może mieć trwałe efekty, a wyniki wzrostu mogą być lepsze, jeśli zostanie ona oparta na ograniczaniu wydatków, a nie na wzroście dochodów. Pierwszymi podejmowanymi krokami są najczęściej doraźne oszczędności. Jednakże rządy często w późniejszym czasie przeprowadzają ponowną analizę ram i instytucji wynikających z przepisów celem utrwalenia osiągniętych korzyści. Szczególnie dobrze ilustrują tę ścieżkę doświadczenia szwedzkie z lat 90. XX w.⁴⁷

Uznaje się, że obecnie jest właściwy moment na rozpoczęcie konsolidacji finansów publicznych jako pożądanego działania o charakterze antycyklicznym⁴⁸. Efekty konsolidacji będzie można ocenić po upływie kilku lat od jej przeprowadzenia. Na razie można jedynie domniemywać jej pozytywnych dla stanu finansów państwa i sfery realnej gospodarki skutków. Perspektywy jej przeprowadzenia wydają się dobre, biorąc pod uwagę przeprowadzone dotychczas zdyscyplinowane działania rządu w tym zakresie. Nowa ustawa o finansach publicznych to początek zapowiadanej tzw. rygorystycznej konsolidacji. Co więcej, zmiany wprowadzane są w oparciu o wcześniej sformułowany plan (strategię) zbieżny z założeniami unijnymi. Podkreśla się, że w okresie koniunktury gospodarczej w Polsce (2006–2007) zaprzepaszczono szansę na podjęcie działań reformatorskich. W czasie recesji ewentualne próby przeprowadzenia konsolidacji mogłyby przyczynić się do głębszych problemów społecznych i gospodarczych. Można zatem uznać, że obecny stan koniunktury, a także wyższa świadomość społeczeństwa o problemach finansowych państwa sprzyja wdrażaniu i akceptacji koniecznych reform. Podjęte w ramach konsolidacji fiskalnej działania mogą

⁴⁶ Mechanizmem takim będzie np. dodatkowa podwyżka podatku VAT, który wzrósłby, jeśli wielkość długu w relacji do PKB w latach 2011, 2012 lub 2013 przekroczyłaby 55%; jest to rozwiązanie warunkowe, ponieważ „Wieloletni plan finansowy państwa na lata 2010–2013” nie przewiduje przekroczenia tego poziomu. Warunkowy wzrost stawek VAT zwiększyłby wpływy budżetowe, w 2012 r. o 2,9 mld zł, w 2013 r. – o 7 mld zł, a w 2014 r. – o 4,1 mld zł. *Projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw*, www.kprm.gov.pl (26.10.2010).

⁴⁷ *Wcielanie reformy w życie. Priorytety strukturalne w okresie kryzysu*, OECD, 2010, s. 9, na podst. *Making Reform Happen: Lessons from OECD Countries* (2010), www.oecdilibrary.org.

⁴⁸ Wieloletni Plan Finansowy Państwa 2010–2013, Rada Ministrów, Warszawa 2010, s. 4.

przyczynić się do utrzymania obecnej wysokiej wiarygodności Polski dla inwestorów zagranicznych.

Literatura

- Convergence Report 2010*, „European Economy” 2010, nr 3, European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs.
- Polska mistrzem w obniżaniu klina podatkowego*, „Gazeta Wyborcza”, www.wyborcza.biz/biznes (19.05.2009).
- Jajko B., *Dług publiczny a równowaga fiskalna. Przypadek Polski*, Katedra Ekonomii Sfery Publicznej, Wydział Nauk Ekonomicznych, Uniwersytet Warszawski, Autoreferat rozprawy doktorskiej napisanej pod kierunkiem naukowym prof. dr. hab. Jerzego Kleera, Warszawa, 8.10.2008.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Roczna wizja wzrostu gospodarczego: wsparcie całościowej odpowiedzi UE na kryzys*, Bruksela 2011, KOM (2011), wersja ostateczna, 12.01.2011, www.ec.europa.eu.
- Komunikat Komisji Parlamentu Europejskiego do Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Centralnego. *Finanse Publiczne w UGW – 2007 r., Zapewnienie skuteczności części zapobiegawczej Paktu na rzecz stabilności i wzrostu*, KOM(2007)316, {SEC(2007) 776}, 13.6.2007.
- MF przygotowało projekt tzw. reguły wydatkowej*, www.finanse.wnp.pl (10.06.2010).
- Modele rozwoju gospodarczego dla Polski – czy Polska może być solidarna i liberalna?* [w:] *Modele rozwoju gospodarczego dla Polski w dobie integracji europejskiej i globalizacji*, red. M. Noga, K. Stawicka, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2009.
- Nowelizacja ustawy o finansach publicznych*, www.samorząd.infor.pl (28.12.2010).
- Pierwszy pakiet reform dla konsolidacji finansów publicznych (propozycje dla Prezydenta RP)*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2010.
- Plan Rozwoju i Konsolidacji Finansów Publicznych 2010–2011 (propozycje)*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2010.
- Polityka ekonomiczna. Współczesne wyzwania*, red. M. Klamut, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- „Poradnik VAT 2009”, nr 1(241), www.sgk.gofin.pl (10.01.2009).
- Program Konwergencji. Aktualizacja 2009, Warszawa 2010.
- Program Konwergencji. Aktualizacja 2005, Warszawa 2006.
- Projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, www.kprm.gov.pl (26.10.2010).
- Rozkrut M., *Reguły fiskalne a dyscyplina finansów publicznych*, Jesienna Szkoła Leszka Balcerowicza, Warszawa 2010.
- Sachs J., *Nasze wspólne bogactwo. Ekonomia dla przeludnionej planety*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa, Ministerstwo Finansów, 2000–2009, www.mf.gov.pl.

- Stefaniak P., *Premier przedstawił plan rozwoju i konsolidacji finansów publicznych*, www.wnp.pl (29.01.2010).
- Strategia Zarządzania Długiem Sektora Finansów Publicznych w latach 2010–2012*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2009.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2009 r., nr 157, poz. 1240.
- Ustawa z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, art. 22 ust. 1 pkt 2, Dz.U. z 2007 r., nr 11, poz. 74 z późn. zm.
- Ustawa z 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, art. 1, pkt 28., Dz.U. z 2006 r., nr 217, poz. 1588.
- Ustawa z 5 września 2007 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz.U. z 2007 r., nr 191, poz. 1361.
- Uzasadnienie do projektu Ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2010 r., nr 257, poz. 1726, www.radalegisacyjna.gov.pl (10.06.2010).
- Ustawa z 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2010 r., nr 257, poz. 1726.
- Wcielanie reformy w życie. Priorytety strukturalne w okresie kryzysu*, OECD 2010, na podst. *Making Reform Happen: Lessons from OECD Countries* (2010), www.oecdilibrary.org.
- Wernik A., *Finanse publiczne – perspektywa 2020*. Projekt badawczy: *Innowacyjna Polska w Europie 2020 r. Szanse i zagrożenia trwałego rozwoju*.
- Wernik A., *Finanse publiczne*, Wydawnictwo PWE, Warszawa 2007.
- Wernik A., *Jaki deficyt*, „Nowe Życie Gospodarcze”, www.finance.wp.pl (8.09.2009).
- Wieloletni Plan Finansowy Państwa 2010–2013, Rada Ministrów, Warszawa 2010.

The Prospects for Limiting Structural Reasons for Fiscal Disequilibrium in Poland

The financial crisis which began at the end of the first decade of the 21st century had an adverse impact not only on world economy but also on the financial condition of the particular countries including Poland. It led to an increase in public debt. It is believed that debt accumulation is caused by structural fiscal disequilibrium resulting from the institutional and systemic environment. To prevent the further growth of public debt it was necessary to accelerate the process of public finance consolidation and to launch structural reforms. Hence the focus of the Government's activities in 2010 and 2011 – aimed to consolidate public finance – on implementing new solutions with a view to improving the condition of the state's finances. The Government's measures include the strengthening of the institutional and organizational framework for public finance, the completion of the pension reforms, the broadening of the tax base and the acceleration of the privatization process. The priorities in the institutional framework include the implementation of so called fiscal rules aimed to achieve the sustainable stability of public finance. The changes are being implemented on the basis of the previously developed plan (strategy), which is consistent with EU recommendations. The current business cycle and higher

social awareness of the state's financial problems may stimulate the process of carrying out and accepting necessary reforms.

Alina Klonowska – magister, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Wydział Finansów, Katedra Finansów.

Zainteresowania naukowo-badawcze: budżet państwa, system podatkowy, dochody i wydatki publiczne, deficyt budżetowy, dług publiczny.

e-mail: klonowska@uek.krakow.pl