

# PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

# RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 451

**Finanse publiczne**



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2016

Redakcja wydawnicza: Agnieszka Flasińska  
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz  
Korekta: Justyna Mroczkowska  
Łamanie: Małgorzata Myszowska  
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania  
znajdują się na stronach internetowych  
[www.pracnaukowe.ue.wroc.pl](http://www.pracnaukowe.ue.wroc.pl)  
[www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons  
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska  
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2016

**ISSN 1899-319**  
**e-ISSN 2392-0041**

**ISBN 978-83-7695-618-3**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:  
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
ul. Komandorska 118/120, 53-345 Wrocław  
tel./fax 71 36 80 602; e-mail: [econbook@ue.wroc.pl](mailto:econbook@ue.wroc.pl)  
[www.ksiegarnia.ue.wroc.pl](http://www.ksiegarnia.ue.wroc.pl)

Druk i oprawa: TOTEM

## Spis treści

<b>Wstęp</b> .....	9
<b>Tomasz Banasik, Katarzyna Brzozowska-Rup:</b> Metodologiczne aspekty oceny oddziaływania OFE na rozwój gospodarczy w Polsce / Methodological aspects of assessment of Pension Funds influence on the economic development of Poland .....	11
<b>Krzysztof Berbeka:</b> Polityka klimatyczna w warunkach kryzysu finansowego / The climate policy in the conditions of financial crisis .....	27
<b>Marcin Brycz:</b> ATP-pension fund's investments and consumption in Sweden 1961–1994. Past example, but problem still not resolved / Inwestycje funduszy emerytalnych ATP a konsumpcja w Szwecji (1961–1994). Miniony przypadek, lecz problem wciąż aktualny .....	40
<b>Agnieszka Deresz, Marian Podstawka:</b> Zróżnicowanie obciążeń fiskalnych dochodów osób fizycznych w Polsce / Differentiation of tax burden on individual taxpayers in Poland.....	52
<b>Marek Dylewski:</b> Instrumenty stabilizowania długoterminowej równowagi finansowej JST / Instruments for stabilizing the long-term financial balance of LGU .....	64
<b>Beata Zofia Filipiak:</b> Dylematy pomiaru potencjału finansowego jednostek samorządu terytorialnego – dobór czynników i ich pomiar / Dilemmas of measuring the potential financial – selection of factors and their measurement .....	75
<b>Mateusz Folwarski:</b> Czynniki wpływające na rozwój sieci bankomatów w krajach Europy Środkowej / Factors affecting the development of the ATM network in Central Europe .....	89
<b>Maria Magdalena Golec:</b> Zmiany regulacyjne w sektorze Spółdzielczych Kas Oszczędnościowo-Kredytowych i ich ocena / Regulatory changes in the cooperative savings and credit unions and their evaluation .....	99
<b>Marcin Gospodarowicz:</b> Efektywność wspierania rozwoju przedsiębiorczości ze środków UE w gminach na obszarach wiejskich w Polsce w latach 2007–2013 / Efficiency of entrepreneurship support from EU funds in rural communes in Poland (2007–2013).....	110
<b>Gabriela Gurgul:</b> Kierunki kreacji marki i zmiany w zarządzaniu produktami bankowymi wobec tła gospodarczo-politycznego oraz oczekiwań klientów detalicznych / Directions of brand creation and changes in managing banking products (against an economic and political background and expectations of retail customers) .....	122

<b>Mariusz Hamulczuk, Marcin Idzik:</b> Zgodność i predyktywność testów koniunktury bankowej z koniunkturą ogólnogospodarczą / Compliance and forecasting of the surveys of the banking situation with the overall economic situation.....	134
<b>Aneta Kargol-Wasiluk, Adam Wyszowski:</b> Preferencje podatkowe wspierające działalność B + R w ramach podatków dochodowych w Polsce i w Wielkiej Brytanii / Tax incentives supporting R&D activities in Poland and in the United Kingdom.....	145
<b>Krzysztof Kil, Radosław Ślusarczyk:</b> Determinanty marży odsetkowej banków w Polsce w okresie pokryzysowym / Determinants of banks' net interest margins in Poland.....	162
<b>Julitta Koćwin:</b> Sytuacja konsumenta na rynku szarej bankowości / The consumer situation on the informal banking market.....	175
<b>Magdalena Kogut-Jaworska:</b> Pomoc publiczna i jej szczególne znaczenie w systemie wsparcia publicznego w Polsce / Public aid and its particular role in the system of state aid in Poland.....	187
<b>Agnieszka Kristof:</b> Skarb Państwa w roli właściciela przedsiębiorstw / State treasury as the owner of companies.....	198
<b>Justyna Kujawska:</b> Wpływ struktury finansowania na wyniki funkcjonowania systemów opieki zdrowotnej w krajach Unii Europejskiej / The impact of financing structure on the healthcare systems outcomes in the European Union countries.....	207
<b>Elwira Leśna-Wierszolicz:</b> IKE i IKZE jako dobrowolne formy gromadzenia oszczędności emerytalnych / Individual retirement accounts and individual retirement security accounts as voluntary forms of pension savings.....	219
<b>Marta Maier:</b> System zabezpieczenia emerytalnego a starzenie się społeczeństwa w Polsce / Pension security system and aging society in Poland.....	230
<b>Dariusz Malinowski, Marcin Krawczyk:</b> Oddziaływanie ekspansji fiskalnej wspomaganej przez monetarną na produkcję – ujęcie teoretyczne i na przykładzie wybranych gospodarek / The impact of money accommodated fiscal expansion on production – theory and experience of selected countries.....	240
<b>Paweł Marszałek:</b> Disintermediation of banks – causes and consequences / Dezintermediacja banków – przyczyny i konsekwencje.....	256
<b>Małgorzata Mazurek-Chwiejczak:</b> Wydajny fiskalnie system podatkowy – w poszukiwaniu modelowych rozwiązań / The fiscally efficient tax system – in search of model solutions.....	268
<b>Dominika Mierzwa, Ewa Błaszke:</b> Źródła finansowania zewnętrznego jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie miasta Wrocławia / The sources of external funding of local government entities on the example of the city of Wrocław.....	280

<b>Elżbieta Izabela Misiewicz:</b> Zmiany przepisów o jednym procencie należnego podatku dochodowego od osób fizycznych a zachowanie podatników / Changes in one percent of the tax regulations and tax-payers behaviour...	291
<b>Monika Pasternak-Malicka:</b> Funkcja fiskalna podatku od towarów i usług a znieczulenie podatkowe / Tax illusion and its impact on the fiscal function of the taxation of goods and services .....	301
<b>Jacek Pera:</b> Ocena wpływu zadłużenia zagranicznego na ryzyko kredytowe Polski w modelu roszczeń warunkowych / Impact of foreign debt on Polish credit risk in the model of contingent claims approach .....	314
<b>Elwira Pindyk:</b> Wpływ zmiany systemu opodatkowania nieruchomości od osób fizycznych na budżet gminy / Impact of changes in taxation of real estates of individuals on district's budget.....	329
<b>Piotr Podsiadło:</b> Pomoc publiczna w formie gwarancji – analiza jakościowa i ilościowa z perspektywy polityki fiskalnej / State aid in the form of guarantees – qualitative and quantitative analysis from the perspective of fiscal policy.....	347
<b>Magdalena Rękas:</b> Ulgi na dzieci jako instrument polityki rodzinnej a niska dzietność w Polsce / Relief for children as an instrument of family policy and low fertility in Poland .....	360
<b>Katarzyna Rola:</b> Wpływ podatku akcyzowego na konsumpcję alkoholi / Impact of excise tax on alcohol products consumption .....	374
<b>Alicja Sekuła, Roman Fandrejewski:</b> Naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zakresie wykorzystania subwencji ogólnej / The violation of public finance discipline with respect to the use of general grant .....	385
<b>Tomasz Sobczak:</b> Rola krajowych oszczędności w poglądach wybranych ekonomistów Polski międzywojennej / The role of domestic savings in views of chosen economists of interwar-Poland.....	398
<b>Błażej Socha:</b> Działalność innowacyjna a wyniki finansowe przedsiębiorstw / Innovation and financial performance .....	411
<b>Małgorzata Sosińska-Wit, Karolina Gałazka:</b> Aktywność inwestycyjna mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw w województwie lubelskim / Investment activity of micro-, small and medium-sized enterprises in the region of Lublin .....	420
<b>Michał Sosnowski:</b> Transfer pricing issues in taxation of related entities / Problematyka cen transferowych w opodatkowaniu podmiotów powiązanych.....	431
<b>Wacława Starzyńska:</b> Metody statystyczne w analizie rynku zamówień publicznych / Statistical methods in analysis of public procurements .....	448
<b>Małgorzata Szczepaniak:</b> Nierównowaga finansów publicznych w Polsce na tle krajów Europy Środkowo-Wschodniej i UE 28 / Conditions of public finances' imbalance in Poland compared to the countries of Central and Eastern Europe and all European countries (EU 28).....	457

<b>Joanna Śmiechowicz, Paulina Kozak:</b> Diagnoza skutków polityki podatkowej gmin w Polsce w latach 2003–2015 / The issue of maximization of own revenue potential and the tax policy of municipalities in Poland in the years 2003–2015 .....	468
<b>Tomasz Śmietanka:</b> Gospodarka finansowa gmin Grójec, Kozienice, Szydłowiec w latach 2003–2016 jako czynnik rozwoju lokalnego / Financial economy of the communes Kozienice, Grójec, Szydłowiec in the years 2003–2016 as a factor of sustainability development at the local level .....	479
<b>Anna Świrska:</b> Skuteczność mechanizmu subwencjonowania w wyrównywaniu sytuacji dochodowej gmin / Effectiveness of the subsidizing mechanism in equalizing the income situation of municipalities.....	497
<b>Malgorzata Twarowska:</b> Wpływ dodatkowego opodatkowania sektora finansowego na napływ zagranicznych inwestycji bezpośrednich w krajach UE / Impact of additional financial sector taxation on the Foreign Direct Investment inflow in the EU countries .....	509
<b>Maciej Woźniak, Robert Lisowski:</b> Ocena związku preferencji podatkowych z poziomem inwestycji przedsiębiorstw w Polsce / Evaluation of relationship between fiscal instruments and investments of companies in Poland .....	520
<b>Mariusz Zieliński:</b> Klienci i pracownicy jako beneficjenci działań CSR w sektorze bankowym w Polsce / Customers and employees as recipients of CSR activities in the banking sector in Poland .....	533
<b>Arkadiusz Żabiński, Elżbieta Pohulak-Żołędowska:</b> Fiskalne uwarunkowania budowy systemu podatkowego w wybranych krajach / Fiscal stimulants of creation of tax system in chosen countries .....	543

## Wstęp

Publikacja *Finanse publiczne* została wydana w ramach Prac Naukowych Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Poszczególne jej części stanowią dorobek pracowników naukowych najbardziej liczących się w Polsce ośrodków naukowych. Przedstawione opracowania odnoszą się do całego spektrum problemów naukowo-badawczych związanych z finansami publicznymi i polityką fiskalną. Poszczególni autorzy prezentują wyniki swoich badań teoretycznych i empirycznych w zakresie zarządzania dochodami i wydatkami budżetu centralnego oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego, w kontekście zarówno reformy finansów publicznych, reformy systemu emerytalnego, pomocy publicznej, jak i teoretycznych podstaw realizacji wyznaczonych celów przez narzędzia polityki fiskalnej.

Niniejsza publikacja jest adresowana do środowisk naukowych i studentów wyższych uczelni oraz osób, które w praktyce gospodarczej mają styczność ze stroną dochodową lub wydatkową polityki fiskalnej.

Poszczególne fragmenty książki były recenzowane przez profesorów uniwersytetów, w większości kierowników katedr finansów, katedr ekonomii oraz polityki ekonomicznej, którym chciałbym podziękować za rzetelne recenzje. Składam również wyrazy uznania pracownikom Katedry Ekonomii i Polityki Ekonomicznej Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu oraz pracownikom Wydawnictwa za wiele wysiłku i zaangażowanie, dzięki któremu powstała ta publikacja.

Mam głębokie przekonanie, że książka *Finanse publiczne*, którą oddajemy w Państwa ręce, będzie inspiracją do dalszych badań i dociekań naukowych oraz do powstania równie inspirujących opracowań w przyszłości.

*Jerzy Sokołowski*

**Małgorzata Szczepaniak**

Wyższa Szkoła Gospodarki w Bydgoszczy  
e-mail: malgorzata.szczepaniak@byd.pl

---

## **NIERÓWNOWAGA FINANSÓW PUBLICZNYCH W POLSCE NA TLE KRAJÓW EUROPY ŚRODKOWO-WSCHODNIEJ I UE-28**

### **CONDITIONS OF PUBLIC FINANCES' IMBALANCE IN POLAND COMPARED TO THE COUNTRIES OF CENTRAL AND EASTERN EUROPE AND ALL EUROPEAN COUNTRIES (EU 28)**

---

DOI: 10.15611/pn.2016.451.37

**Streszczenie:** Celem artykułu jest identyfikacja uwarunkowań nierównowagi finansów publicznych w Polsce oraz porównanie stanu finansów publicznych w Polsce z innymi krajami Europy Środkowo-Wschodniej (EŚW) i Unii Europejskiej (UE 28). Analiza dynamiki zmian wskaźników dotyczących finansów publicznych pozwala ocenić wpływ podjętych działań w zakresie finansów publicznych na nierównowagę tego sektora gospodarki. W badaniach tej problematyki, na potrzeby realizacji ustalonego celu artykułu wykorzystano metodę opisową o charakterze jakościowym i statystycznym przy użyciu statystycznych instrumentów takich jak np.: miary dynamiki zmian wydatków, dochodów budżetowych, deficytu budżetowego oraz długu publicznego zarówno w wielkościach absolutnych, jak i w relacji do PKB.

**Słowa kluczowe:** nierównowaga finansów publicznych, deficyt sektora *general government*.

**Summary:** The aim of the article is identifying the determinants of public finance imbalance in Poland, comparing the condition of public finances in Poland with other European countries of Central and Eastern Europe and the EU 28. In studies of this issue, to realize the main aim of the article, the descriptive and statistical methods were used (such as: the dynamics of expenditure, budget revenues, budget deficit and public debt, both in absolute terms as and in relation to GDP).

**Keywords:** public finances' imbalance, general government deficit.



## 1. Wstęp

Nierównowaga finansów publicznych to problematyka niezwykle aktualna, szczególnie po kryzysie końca pierwszej dekady XXI w. Nie tylko jednak obecnie, ale już od początków myśli ekonomicznej prowadzony jest dyskurs na temat wielkości budżetu, zasadności i skuteczności stymulowania procesów wzrostu i rozwoju gospodarczego przez politykę gospodarczą, w tym fiskalną. Analiza uwarunkowań nierównowagi finansów publicznych zostanie poprzedzona przeglądem najważniejszych teoretycznych stanowisk dotyczących wpływu ekspansji fiskalnej na proces gospodarowania.

Bez względu na teoretyczny spór, nie ma wątpliwości, że istniejący deficyt budżetowy i dług publiczny nie pozostają bez wpływu na sferę realną gospodarki. Niemniej jednak należy pamiętać, że pomiędzy tymi zmiennymi pozostaje sprzężenie zwrotne, tzn. stan finansów publicznych z jednej strony jest efektem działań państwa podejmowanych w ramach polityki stabilizacyjnej – szczególnie fiskalnej. Z drugiej jednak strony zarówno finanse publiczne, jak i sam rodzaj prowadzonej polityki zależą od procesów wzrostu gospodarczego.

W artykule podjęto próbę identyfikacji uwarunkowań nierównowagi finansów publicznych w Polsce oraz porównano stan finansów publicznych w Polsce z innymi krajami Europy Środkowo-Wschodniej i UE 28. W badaniach tej problematyki, na potrzeby osiągnięcia ustalonego celu artykułu, użyto metody deskryptywnej o charakterze jakościowym i statystycznym z wykorzystaniem statystycznych instrumentów, takich jak np. miary dynamiki zmian wydatków, dochodów budżetowych, deficytu budżetowego oraz długu publicznego w relacji do PKB. W artykule wykorzystano dane z bazy danych Eurostat oraz z bazy danych Komisji Europejskiej AMECO.

Tak określone badanie nierównowagi finansów publicznych w Polsce ma pozwolić na weryfikację hipotezy badawczej, mówiącej, że nierównowaga finansów publicznych w Polsce wynika w dużej mierze z ekspansywnej dyskrecjonalnej polityki fiskalnej, od strony zarówno dochodowej, jak i wydatkowej.

## 2. Nierównowaga finansów publicznych w teorii

Ze względu na istniejącą w literaturze skalę rozbieżności w definiowaniu finansów publicznych w artykule przyjęto, że finanse publiczne to wszelkie procesy związane z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysponowaniem, w szczególności: gromadzeniem dochodów publicznych, wydatkowaniem środków publicznych oraz finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Definicja ta zgodna jest z art. 3 ustawy o finansach publicznych [Ustawa z 27 sierpnia 2009]. Polska jest jednak zobowiązana do prowadzenia statystyk zgodnych z metodologią unijną opartą

obecnie na systemie rachunków dochodów narodowych i regionalnych ESA 2010<sup>1</sup>. W związku z tym w artykule analiza nierównowagi finansów publicznych oparta będzie na badaniu deficytu i długu obliczanego w oparciu o tę metodę, tzn. brane pod uwagę będą dane deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych (tzw. *general government*).

W teoretycznym ujęciu wpływu polityki fiskalnej na możliwości ożywienia gospodarczego z jednej strony odnieść się można do tradycji teorii keynesowskiej, według której rząd poprzez ekspansywną politykę fiskalną (wzrost wydatków lub obniżenie podatków) w krótkim okresie poprzez stymulowanie agregatowego popytu zwiększa produkcję w sferze realnej gospodarki i wpływa pozytywnie na dynamikę wzrostu gospodarczego. Keynesowska teoria zakłada skuteczność działań ekspansji fiskalnej finansowanej deficytem, a *de facto* długiem publicznym. Efektem zwiększenia wydatków jest mnożnikowe – bardziej niż proporcjonalne – zwiększenie dochodu narodowego<sup>2</sup>. W rezultacie zastosowania tej teorii w praktyce gospodarczej w drugiej połowie XX w. obserwowano znaczny wzrost finansów publicznych. Rządy większości krajów Europy Zachodniej stosowały ekspansywną politykę fiskalną w celu pobudzenia aktywności gospodarczej, wpływając w ten sposób na realną sferę gospodarki, ale i na pogorszenie stanu finansów publicznych.

Z drugiej strony dopiero lata 80. XX w. przyniosły odwrót od bezgranicznej wiary w keynesowski mechanizm funkcjonowania gospodarki. Przyjęty przez wiele krajów Europy Zachodniej zestaw reform, znany jako konsens waszyngtoński, powodował ograniczanie roli państwa, w tym fiskalizmu [Guziejewska 2012, s. 14]. W tym czasie również popularna stała się teoria neutralności polityki fiskalnej w stosunku do pobudzania wzrostu<sup>3</sup>.

Opisywano także przypadki, kiedy ograniczenie deficytu budżetowego miało swoje pozytywne przełożenie na wzrost PKB. Taka sytuacja w literaturze nazywana jest niekeynesowskimi efektami konsolidacji fiskalnej (*expansionary fiscal contraction*)<sup>4</sup>.

Z początkiem XXI w. w obliczu kryzysu rosnące w wielu krajach zadłużenie finansów publicznych nie przyczyniło się do ujednoczenia poglądów dotyczących

---

<sup>1</sup> Europejski System Rachunków Narodowych i Regionalnych (ESA 2010) (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L174 z dnia 26 czerwca 2013 r.) jest zgodny z zasadami określonymi w światowym podręczniku Systemu Rachunków Narodowych SNA 2008. W zasadzie sektor instytucji rządowych i samorządowych odpowiada polskiemu ustawodawstwu w zakresie sektora finansów publicznych i dane są porównywalne.

<sup>2</sup> Poglądy Keynesa dotyczyły możliwości stymulowania gospodarki w ujęciu krótkookresowym, a nie długookresowym, jak w przypadku klasyków, por. [Uryszek 2010, s. 14].

<sup>3</sup> Według hipotezy neutralności ricardiańskiej ekspansywna polityka fiskalna nie ma wpływu na zagregowany popyt. Tym samym nie ma uzasadnienia, by rząd stosował dodatnie bodźce fiskalne w celu pobudzenia aktywności gospodarczej podmiotów [Barro 1989].

<sup>4</sup> Badania nad niekeynesowskimi efektami restrykcyjnej polityki fiskalnej zostały zapoczątkowane w efekcie przeprowadzenia głębokiej konsolidacji fiskalnej w Irlandii w latach 1987–1989, co wbrew predykcjom konwencjonalnego modelu keynesowskiego doprowadziło do wzrostu agregatowego popytu i do krótkookresowej poprawy dynamiki PKB. Więcej w [Giavazzi, Pagano 1990].

zasadności korzystania z polityki fiskalnej jako narzędzia stymulującego wzrost gospodarczy. W praktyce jednak większość ekonomistów za zdrową politykę budżetową uważa taką, która prowadzi do stabilnych finansów publicznych, co wyrażać się ma dążeniem do zrównoważonego salda budżetowego<sup>5</sup>. Przy tym nadwyżka budżetowa kojarzy się raczej ze zbyt wysokimi obciążeniami podatkowymi, stąd może również działać jako destymulanta w procesie wzrostu gospodarczego [Wernik 2007, s. 89–103].

Na gruncie tych rozważań stwierdzić można, że we współczesnej gospodarce rynkowej z pewnym udziałem państwa w procesie gospodarowania podstawowym celem polityki stabilizacyjnej jest długookresowy wzrost gospodarczy. Podporządkowane temu celowi są również cele polityki fiskalnej. W tym aspekcie można zatem powiedzieć, że długookresowy wzrost gospodarczy jest celem stabilizacji finansów publicznych. Ceną za realizację tak zakreślonego celu jest jednak pogłębiająca się nierównowaga finansów publicznych.

Biorąc pod uwagę teoretyczne wyjaśnienia nierównowagi finansów publicznych, wśród alternatywnych determinant wskazać należy jedną z trzech sytuacji<sup>6</sup>:

- zbyt niskie zaplanowane dochody (ewentualnie problem wynikać może z trudności w ściąganiu podatku),
- zbyt wysokie zaplanowane wydatki,
- traktowanie budżetu jako zrównoważony, gdy deficyt nie przekracza 3% PKB<sup>7</sup>.

Ze względu na to, że większość dochodów finansów publicznych pochodzi z podatków, nierównowaga wynikająca ze zbyt niskich zaplanowanych dochodów może wynikać ze zbyt liberalnej polityki podatkowej. Od czasów konsensu waszyngtońskiego w wielu krajach Europy, w tym również w Polsce, popularne były działania w zakresie zmniejszania roli państwa, w tym zmniejszenie fiskalizmu. Z drugiej strony zbyt niskie w relacji do planowanych dochody realne wynikać mogą z trudności w ściąganiu podatków.

W odniesieniu do drugiego z hipotetycznych uwarunkowań nierównowagi finansów publicznych warto zwrócić uwagę, że zbyt wysokie wydatki wynikają często z realizacją populistycznych celów. W tym przypadku cięcia w wydatkach np. z zakresu opieki społecznej czy systemu emerytalnego mogłyby spowodować duży sprzeciw społeczny. Stąd niepopularne jest wśród rządów zmniejszanie wydatków. Występuje zjawisko tzw. usztywnienia wydatków.

---

<sup>5</sup> Wyrazem konsensu co do dążenia do stabilności finansów są kryteria fiskalne traktatu z Maastricht. W Polsce w celu stabilności finansów polityka fiskalna prowadzona jest w oparciu o regułę wydatkową. Górny limit wydatków budżetu państwa ustalany jest na przyszły rok na podstawie stabilizującej reguły wydatkowej zapisanej w ustawie o finansach publicznych [Ustawa z 27 sierpnia 2009].

<sup>6</sup> Podział ten nie jest ani wyczerpujący, ani dychotomiczny. Najczęściej wszystkie trzy czynniki wpływają na nierównowagę finansów publicznych jednocześnie. Nie sposób również pominąć aspektu wykorzystania sił wytwórczych i wpływu dynamiki PKB. Por. [Polański i in. (red.) 2003, s. 711].

<sup>7</sup> Akceptacja deficytu na bezpiecznym poziomie (nieprzekraczającym 3% PKB) oraz eliminacja imperatywu w postaci zrównoważonego budżetu to cechy, które S. Owsiak wymienia w zakresie obecnie obowiązującego podejścia do problemu deficytu. Więcej w: [Owsiak 1999, s. 476, 477].

Poza tym w ostatnich latach wraz z realizacją wymogów paktu stabilności, w ramach którego deficyt sektora *general government* nie może przekraczać 3% PKB, zauważa się tendencję do planowania nadwyżki wydatków nad dochodami w wielkości mniejszej niż 3% PKB, a nie budżetu zrównoważonego w klasycznym rozumieniu równości dochodów i wydatków<sup>8</sup>.

### 3. Stan finansów publicznych w Polsce

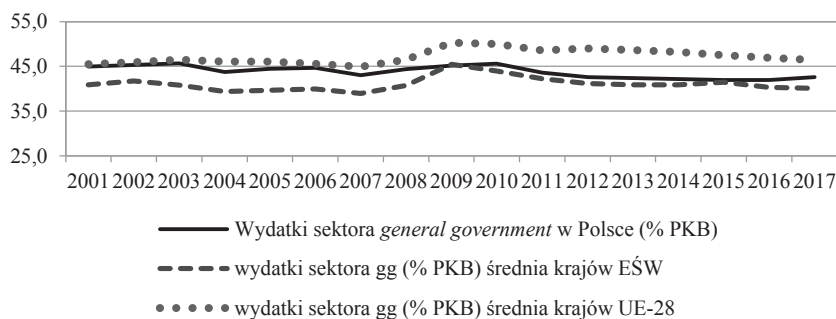
Problematyka skuteczności polityki fiskalnej i zadłużenia finansów publicznych nabierają szczególnego znaczenia w okresach spowolnienia gospodarczego czy w przypadku kryzysu gospodarczego. Wówczas obniżone wpływy podatkowe i stosowana często ekspansja fiskalna oddziałują negatywnie na wysokość deficytu i długu publicznego. Pomimo tego, że polska gospodarka mniej doświadczyła skutków światowego kryzysu niż większość krajów Europy, to nierównowaga finansów publicznych mierzona deficytem w relacji do PKB była wyższa niż w krajach UE 28. Zasadna jest więc analiza nierównowagi osobno od strony wydatkowej i dochodowej.

Udział wydatków sektora *general government* w PKB w Polsce jest wyższy niż średnio w krajach EŚW, ale niższy niż w krajach UE 28 w 2016 r. Tendencja ta utrzymuje się od 2001 r., kiedy to wydatki sektora *general government* w Polsce kształtowały się na poziomie średniej krajów UE 28 (% PKB). Na rysunku 1 widać wyraźnie, że w czasie ogólnoświatowego kryzysu gospodarczego wydatki w Polsce nie wzrosły tak bardzo jak w krajach EŚW i UE 28 m.in. ze względu na to, że w Polsce PKB nie zmniejszył się w wielkościach absolutnych. Od 2010 r. zauważyć można spadek wydatków w relacji do PKB w Polsce i pozostałych krajach. Jedynie prognoza na 2017 r. wskazuje wzrost wydatków w relacji do PKB w Polsce w przeciwieństwie do tendencji w budżetach europejskich. Prognozowany wzrost wydatków sektora *general government* wynosi 0,6 p.p. (w relacji do PKB) i ponad 50 mld zł w wielkościach absolutnych.

Natomiast w przypadku analizy zmian udziału dochodów w PKB w Polsce należy zwrócić uwagę, że ich udział był niższy niż średnio w krajach UE od 2001 r. Poza tym udział dochodów sektora *general government* spadł stosunkowo mocno w 2009 r. (z 40,8% PKB w 2008 r. do 37,9%). Od tego czasu dochody w Polsce obliczane jako % PKB nie przekraczają 40%. W latach 2013–2015 były nawet niższe niż średnio w krajach EŚW.

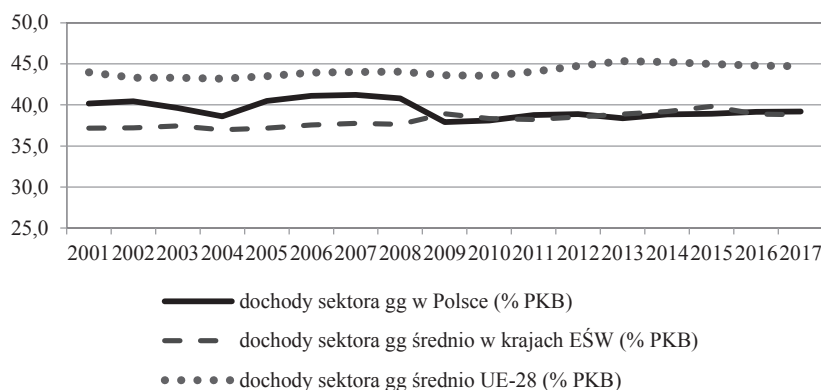
---

<sup>8</sup> Koncepcja równowagi budżetowej jest charakterystyczna dla ekonomii klasycznej – wynika z założeń modelu klasycznego. Zwiększone wydatki państwa spowodują wypieranie popytu prywatnego przez popyt rządowy. Efekt wypychania można uznać za nieskuteczność polityki fiskalnej [Ciak 2002, s. 55].



**Rys. 1.** Wydatki sektora *general government* w Polsce, średnio w krajach Europy Środkowo-Wschodniej oraz średnio w UE 28 w latach 2001–2017 w relacji do PKB

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z bazy danych Komisji Europejskiej AMECO [[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/db\\_indicators/ameco/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/ameco/index_en.htm)].



**Rys. 2.** Dochody sektora *general government* w Polsce, średnio w krajach Europy Środkowo-Wschodniej oraz średnio w UE 28 w latach 2001–2017 w relacji do PKB

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z bazy danych Komisji Europejskiej AMECO [[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/db\\_indicators/ameco/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/ameco/index_en.htm)].

W zestawieniu zaobserwowanych zmian zachodzących w dochodach i w wydatkach można stwierdzić, że w Polsce wystąpił większy niż średnio w krajach EŚW i krajach EU 28 brak synchronizacji w narzędziach polityki fiskalnej, jakimi są wydatki i dochody. W Polsce zatem dyskrecjonalna ekspansywna polityka fiskalna była w tym zakresie stosowana w większym stopniu niż średnio w krajach EŚW. Zwrócić należy uwagę, że zmiany w dochodach budżetowych miały niewątpliwie destabilizujący wpływ na równowagę budżetową, wymagały dostosowań po stronie wydatków.

Poza tym o stosowaniu aktywnej polityki fiskalnej świadczy wyższy niż średnio w krajach UE 28 deficyt sektora *general government* w relacji do PKB w latach

**Tabela 1.** Deficyt sektora *general government* w relacji do PKB oraz dług sektora *general government* w relacji do PKB w Polsce i średnio w krajach EŚW oraz UE 28

Zmienna	Kraj	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017*
Deficyt sektora gg w relacji do PKB	Polska	-4,0	-3,6	<b>-1,9</b>	<b>-3,6</b>	<b>-7,3</b>	<b>-7,5</b>	<b>-4,9</b>	-3,7	<b>-4,0</b>	<b>-3,3</b>	<b>-3,0</b>	<b>-2,8</b>	<b>-3,4</b>
	EŚW	-2,5	-2,4	-1,2	-3,1	-6,5	-5,6	-4,0	-2,6	-2,0	-1,7	-1,6	-1,4	-1,3
	UE 28	-2,6	-1,6	-0,9	-2,5	-6,7	-6,4	-4,5	-4,3	-3,3	-3,0	-2,5	-2,1	-1,7
Dług sektora gg w relacji do PKB	Polska	46,7	47,1	44,2	46,6	49,8	53,3	54,4	54,0	55,9	50,4	51,4	52,5	53,5
	EŚW	29,0	28,9	27,9	30,4	38,6	43,3	43,5	45,6	45,7	45,0	44,3	44,3	43,8
	UE 28	61,8	60,4	57,8	61,0	73,0	78,6	81,6	85,2	87,2	88,6	87,2	86,9	85,7

Pogrubiono wielkości deficytu w Polsce w przypadku, gdy był on wyższy niż średnio w krajach EŚW i UE 28; \* prognoza.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z bazy danych Komisji Europejskiej AMECO [[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/db\\_indicators/ameco/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/ameco/index_en.htm)].

2005–2011 oraz 2013–2016. Ponadto prognoza na 2017 r. zakłada zmniejszenie deficytu w relacji do PKB zarówno w krajach EŚW, jak i w UE 28. Natomiast w Polsce prognozuje się stosunkowo duże pogłębienie nierównowagi finansów publicznych.

W czasie kryzysu ogólnoswiatowego w Polsce sytuacja była lepsza niż w krajach UE 28, jednak ze względu na większy niż 3% PKB objęto Polskę procedurą nadmiernego deficytu, którą zakończono w 2015 r.<sup>9</sup>

W wyniku permanentnego deficytu dług sektora *general government* wykazuje tendencję rosnącą. Zadłużenie finansów publicznych w Polsce na koniec 2015 r. charakteryzowało się lepszymi niż średnio w Unii Europejskiej wskaźnikami zadłużenia w relacji do PKB, ale gorszymi niż średnio w krajach EŚW. Należy tu dodać, że Polska stosunkowo łagodnie przeszła kryzys ogólnoswiatowy z dodatnią dynamiką PKB, co przyczyniło się do mniejszego niż w Unii Europejskiej pogorszenia stanu finansów publicznych. Jednak w odniesieniu do krajów EŚW można by się spodziewać lepszej sytuacji Polski w zakresie finansów publicznych ze względu na wyższą dynamikę wzrostu gospodarczego w tym okresie.

#### 4. Uwarunkowania nierównowagi finansów publicznych w Polsce

Prowadzona przez rząd polityka fiskalna powinna być dostosowana nie tylko do poziomu rozwoju kraju, ale i do stanu finansów publicznych. Jest to zadanie niewątpliwie niełatwe, gdyż konsekwencje źle prowadzonej polityki gospodarczej ponoszą pośrednio wszyscy obywatele.

Obecnie polityka finansowa w Polsce prowadzona jest według wieloletniego planu finansowego państwa aktualizowanego co roku. W najnowszym *Wieloletnim planie finansowym państwa na lata 2016–2019* [Rada Ministrów 2016] założono, że polityka budżetowa ukierunkowania będzie na wspieranie wzrostu gospodarczego<sup>10</sup>. Pierwsza z dwóch części planu to *Program konwergencji. Aktualizacja 2016*<sup>11</sup>, który zawiera prognozę kształtowania się podstawowych zmiennych makroekonomicznych i fiskalnych w perspektywie czteroletniej do 2019 r.

W dokumencie wielokrotnie zwraca się uwagę na stronę dochodową budżetu poprzez lepszą ściągalność podatków. Program konwergencji zawiera również plan działań opisujących uszczelnienie systemu podatkowego, co ma przynieść wzrost

---

<sup>9</sup> W 2014 r. w wyniku podjętych wcześniej działań zdołano obniżyć deficyt sektora finansów publicznych do 3,2% PKB. Przeprowadzone reformy pozwoliły zdjąć z Polski w czerwcu 2015 r. procedurę nadmiernego deficytu. Procedura nadmiernego deficytu (EDP – *Excessive Deficit Procedure*) została nałożona przez Komisję Europejską w lipcu 2009 r. Polska miała zmniejszyć deficyt sektora finansów publicznych do 3% PKB do końca 2012 r. Procedurę jednak na wniosek Polski przedłużono do 2015 r. i zdjęto 19 czerwca 2015 r.

<sup>10</sup> Tak sformułowany cel polityki gospodarczej wskazuje na dyskrecjonalny charakter prowadzonej polityki budżetowej.

<sup>11</sup> Od chwili przystąpienia Polski do UE Program konwergencji został zaktualizowany 13 razy (od 2004 do 2016 r.). Trzynasta aktualizacja została przyjęta 26 kwietnia 2016 r.



dochodów podatkowych o 22–23 mld zł. Działania te mają objąć reformę administracji podatkowej i celnej, uszczelnienie przepisów podatkowych i zwalczanie wyłudzeń podatków<sup>12</sup>. Wzrost dochodów podatkowych przyczynić się ma do spadku deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych do 1,3% PKB w 2019 r. Zanim jednak deficyt spadnie, planowany jest jego wzrost w 2016 r. do 2,6%, w 2017 r. do 2,9%. Dopiero w 2018 r. planowany jest spadek do 2% PKB.

Założono, że podstawowym czynnikiem wzrostu będzie popyt krajowy wspierany poprawiającą się sytuacją na rynku pracy oraz programem Rodzina 500 plus. Dynamika PKB będzie rosnąca od 2,8% w 2016 r. do 4,1% w 2019 r.

Wskazano, że bardzo ważnym uwarunkowaniem polityki budżetowej jest respektowanie regulacji unijnych zapisanych zarówno w pakiecie stabilności i wzrostu, jak i w krajowych przepisach, w tym ograniczenia wynikające ze stosowania stabilizującej reguły wydatkowej.

Wśród najważniejszych uwarunkowań nierównowagi finansów publicznych, które zidentyfikowano na podstawie przeprowadzonej w artykule analizy, wskazać należy trwały spadek dochodów, w tym szczególnie dochodów podatkowych. Choć rok 2015 był okresem stabilizacji dochodów podatkowych w relacji do PKB, to poziom tych dochodów jest znacznie niższy niż 8 lat temu. W 2007 r. dochody podatkowe stanowiły w Polsce 22,7% PKB, a w 2015 r. już tylko 19,8% PKB. Spadek relacji dochodów podatkowych w stosunku do PKB był w Polsce jednym z największych wśród krajów UE 28 (wśród krajów EŚW wyższy spadek odnotowała tylko Litwa) [Rada Ministrów 2016, s. 17]. W tym kontekście trwały spadek dochodów z tytułu podatków należy potraktować jako jedno z istotnych uwarunkowań nierównowagi.

Brak synchronizacji pomiędzy wydatkami i dochodami budżetowymi doprowadził do powstania w Polsce luki fiskalno-redystrybucyjnej<sup>13</sup>.

Prezentowana w aktualnym programie konwergencji prognoza wskazuje, że do 2019 r. ma nastąpić wzrost inwestycji prywatnych, przy jednoczesnym udziale inwestycji publicznych na poziomie przekraczającym 4% PKB. Istotny udział w inwestycjach będą mieć niewątpliwie projekty współfinansowane ze środków UE. Udział Polski w projektach unijnych wymaga jednak współfinansowania ze środków krajowych, co jest istotnym czynnikiem warunkującym wzrost wydatków. W tej sytuacji działania w postaci redukcji danin publicznych (podatków, składki rentowej na ubezpieczenie społeczne) wydają się nieracjonalne i mogą być jednym z czynników pogłębiającej się nierównowagi budżetowej [Owsiak 2011].

<sup>12</sup> Szczegółowy opis działań uszczelniających system podatkowy znajduje się w *Wieloletnim planie finansowym państwa na lata 2016–2019* [Rada Ministrów 2016, s. 23].

<sup>13</sup> Terminu „luka fiskalno-redystrybucyjna” używa T. Lubińska, wskazując, że problem luki rośnie od 2007 r. ze względu na liberalne przepisy po stronie dochodów oraz dużą redystrybucję po stronie wydatków. Do powstania luki przyczynił się również wzrost wydatków związanych ze współfinansowaniem zadań pokrywanych ze środków unijnych [Lubińska 2011, s. 20]. Przyczyny wzrostu zadłużenia we wzroście wydatków związanym ze współfinansowaniem projektów unijnych upatruje też S. Owsiak [2011, s. 21]. Warunkiem naprawy finansów publicznych jest naprawa dochodów publicznych.



Założenia dla finansów publicznych w 2016 r. są pełne optymizmu. Według prognoz Ministerstwa Finansów w Polsce przewidywany realny wzrost PKB wyniesie 3,8% w 2016 r., 3,9% w 2017 r., 4,0% w 2018 r. i 4,1% w 2019 r. Jednak nowy wieloletni plan finansowy państwa [Rada Ministrów 2016] wprowadza korektę prognozowanych wskaźników zadłużenia, która przewiduje wyższy, niż zakładano deficyt sektora *general government* i wyższy dług sektora *general government*.

**Tabela 2.** Porównanie planowanego deficytu i długu sektora gg według *Wieloletniego planu finansowego państwa na lata 2015–2018* oraz według *Wieloletniego planu finansowego państwa na lata 2016–2019*

Plan	2015	2016	2017
Deficyt sektora gg (% PKB)			
Wieloletni plan 2016	(-) 2,6	(-) 2,9	(-) 2,0
Wieloletni plan 2015	(-) 2,3	(-) 1,8	(-) 1,3
Dług sektora gg (% PKB)			
Wieloletni plan 2016	52,0	52,5	52,0
Wieloletni plan 2015	51,6	50,7	49,1

Źródło: [Rada Ministrów 2016, s. 42].

Niewiele gorsze, ale jednak mniej optymistyczne, szczególnie w perspektywie dwóch lat, są prognozy dla Polski Międzynarodowego Funduszu Walutowego i Komisji Europejskiej. Prognozy opracowywane przez Dyрекcję Generalną ds. Gospodarczych i Finansowych (DG ECOFIN) Komisji Europejskiej przewidują, że finanse publiczne nie zostaną utrzymane w ryzach kryteriów konwergencji z deficytem przekraczającym 3% PKB (-3,4% PKB w 2017 r.). Niepokojąca jest również prognoza rosnącego długu publicznego w relacji do PKB (53,5% PKB w 2017 r.)<sup>14</sup>.

## 5. Zakończenie

Wobec zjawisk kryzysowych i związanych z nimi problemów nierównowagi finansów publicznych nie ustają dyskusje praktyków i teoretyków dotyczące sposobów ograniczenia negatywnych skutków rosnącego zadłużenia nie tylko bezpośrednio dla samych finansów publicznych i gospodarki, ale i pośrednio dla wszystkich obywateli.

Problemy tkwią w Polsce z jednej strony w wydatkach. W artykule wskazano, że wydatki rosną w Polsce zbyt szybko w stosunku do dochodów. Z drugiej strony naprawa finansów publicznych od strony dochodowej związana jest ze ściągalnością podatków, co pociąga za sobą konieczność poniesienia dodatkowych nakładów

<sup>14</sup> Prognoza Komisji Europejskiej dotycząca stanu finansów publicznych w kolejnych latach z dnia 4 lutego 2016 r. [<http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>].

w celu stworzenia aparatu do egzekucji należnych podatków. Poza tym działanie to byłoby skuteczne jedynie wtedy, gdyby część podatników rzeczywiście unikała płacenia podatków.

Wśród najważniejszych uwarunkowań nierównowagi w Polsce należy jednak wskazać trwale obniżenie dochodów budżetowych, brak synchronizacji działań po stronie dochodów i wydatków oraz niską skuteczność koordynacji działań polityki fiskalnej.

W kwestii najnowszych działań rządu wzrost wydatków budżetowych, planowany wyższy deficyt sektora *general government* oraz dług sektora *general government* należy uznać za świadome dyskrecjonalne działanie podejmowane przez rząd w celu realizacji polityki fiskalnej. Wykazany w artykule wzrost deficytu i permanentnie wyższa niż w innych krajach UE nierównowaga finansów publicznych pozwalają stwierdzić, że nie ma podstaw, by odrzucić hipotezę przyjętą w badaniu, mówiącą, że nierównowaga budżetowa w Polsce jest efektem dyskrecjonalnej polityki fiskalnej.

## Literatura

- Barro R., 1989, *The neoclassical approach to fiscal policy*, [w:] Barro R. (red.), *Modern Business Cycle Theory*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Ciak J., 2002, *Polityka budżetowa*, Dom Organizatora, Toruń.
- Europejski System Rachunków Narodowych i Regionalnych (ESA 2010), Dz.U. UE L174 z dnia 26 czerwca 2013 r.
- Giavazzi F., Pagano M., 1990, *Can severe fiscal contractions be expansionary? Tales of two small European countries*, [w:] Blanchard O., Fisher S. (red.), *Macroeconomics Annual 1990*, MIT Press, Cambridge, MA.
- Guziejewska B., 2012, *Finanse publiczne wobec wyzwań globalizacji*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa. <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do> (22.02.2016). [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/db\\_indicators/ameco/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/ameco/index_en.htm) (29.04.2016).
- Lubińska T., 2011, *Zapis dyskusji panelowej nt. Pożądane kierunki i scenariusze naprawy finansów publicznych w Polsce*, [w:] Szolno-Koguc J., Pomorska A. (red.), *Ekonomiczne i prawne uwarunkowania i bariery redukcji deficytu i długu publicznego*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Owsiak S., 1999, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Owsiak S., 2011, *Zapis dyskusji panelowej nt. Pożądane kierunki i scenariusze naprawy finansów publicznych w Polsce*, [w:] Szolno-Koguc J., Pomorska A. (red.), *Ekonomiczne i prawne uwarunkowania i bariery redukcji deficytu i długu publicznego*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Polański Z., Woźniak B., Pietrzak B. (red.), 2003, *System finansowy w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Rada Ministrów, 2016, *Wieloletni plan finansowy państwa na lata 2016–2019*, Warszawa.
- Uryszek T., 2010, *Dług Skarbu Państwa jako źródło finansowania deficytu budżetowego*, Difin, Warszawa.
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2009 nr 157, poz. 1240 ze zm.
- Wernik A., 2007, *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa.