

**FINANSE W NIESTABILNYM OTOCZENIU**

**– DYLEMATY I WYZWANIA**

**Finanse publiczne**

**Studia Ekonomiczne**

**ZESZYTY NAUKOWE**

**WYDZIAŁOWE**

**UNIWERSYTETU EKONOMICZNEGO**

**W KATOWICACH**

**FINANSE W NIESTABILNYM OTOCZENIU**  
**– DYLEMATY I WYZWANIA**  
**Finanse publiczne**

**Redaktorzy naukowi**  
**Teresa Famulska**  
**Artur Walasik**



**Katowice 2012**

#### **Komitet Redakcyjny**

Krystyna Lisiecka (przewodnicząca), Anna Lebda-Wyborna (sekretarz),  
Halina Henzel, Anna Kostur, Maria Michałowska, Grażyna Musiał, Irena Pyka,  
Stanisław Stanek, Stanisław Swadźba, Janusz Wywiół, Teresa Żabińska

#### **Komitet Redakcyjny Wydziału Finansów i Ubezpieczeń**

Halina Buk (redaktor naczelny), Anna Kuzior (sekretarz),  
Anna Kostur, Gabriela Łukasik, Artur Walasik

#### **Rada Programowa**

Lorenzo Fattorini, Mario Glowik, Gwo-Hsiung Tzenga,  
Zdeněk Mikoláš, Marian Noga, Bronisław Micherda, Miloš Král

#### **Recenzenci**

Beata Filipiak  
Leszek Patrzalek  
Krzysztof Surówka

#### **Redaktor**

Elżbieta Spadzińska-Żak

© Copyright by Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego  
w Katowicach 2012

**ISBN 978-83-7875-007-9**

**ISSN 2083-8611**

Wszelkie prawa zastrzeżone. Każda reprodukcja lub adaptacja całości  
bądź części niniejszej publikacji, niezależnie od zastosowanej  
techniki reprodukcji, wymaga pisemnej zgody Wydawcy

#### **WYDAWNICTWO UNIWERSYTETU EKONOMICZNEGO W KATOWICACH**

ul. 1 Maja 50, 40-287 Katowice, tel.: +48 32 257-76-35, faks: +48 32 257-76-43  
www.wydawnictwo.ue.katowice.pl e-mail: wydawnictwo@ue.katowice.pl

# SPIS TREŚCI

WSTĘP .....	13
-------------	----

## I Problematyka ogólna finansów publicznych

Grażyna Ancyparowicz, Miłosz Stanisławski KURS WALUTOWY I KREDYT A FENOMEN WZROSTU POLSKIEJ GOSPODARKI W LATACH 2009-2011 .....	17
Summary .....	28
 Tomasz M. Budzyński REALIZACJA FUNKCJI STABILIZACYJNEJ FINANSÓW PUBLICZNYCH W WARUNKACH KRYZYSU FINANSOWEGO .....	29
Summary .....	39
 Jolanta Ciak ZARZĄDZANIE DŁUGIEM PUBLICZNYM W POLSCE – PRZEGLĄD DOTYCHCZAS STOSOWANYCH STRATEGII ZARZĄDZANIA .....	40
Summary .....	51
 Sławomir Franek KRYTERIA OCENY WIELOLETNIEGO PLANOWANIA BUDŻETOWEGO .....	52
Summary .....	62
 Jolanta Gałuszka KONSOLIDACJA FINANSÓW PUBLICZNYCH .....	63
Summary .....	73
 Barbara Grabińska POZIOM FINANSOWANIA DZIAŁALNOŚCI NAUKOWEJ SZKÓŁ WYŻSZYCH W POLSCE .....	74
Summary .....	81

Krystyna Kietlińska	
AKTYWNOŚĆ DOBROCZYNNA POLAKÓW W BADANIACH .....	82
Summary .....	92
Krzysztof Kocurek	
ISTOTA RYZYKA NIERÓWNOWAGI BUDŻETOWEJ W POLSCE .....	93
Summary .....	102
Paweł Kowalik	
PODZIAŁ ZADAŃ I ŚRODKÓW FINANSOWYCH MIĘDZY RÓŻNYMI SZCZEBLAMI WŁADZY – ANALIZA PORÓWNAWCZA W DWÓCH ODMIENNYCH USTROJACH PAŃSTWA NA PRZYKŁADZIE POLSKI I NIEMIEC .....	103
Summary .....	113
Agnieszka Krzemińska	
ZMIANY W POZIOMIE I STRUKTURZE PAŃSTWOWEGO DŁUGU PUBLICZNEGO W POLSCE W LATACH 2000-2010 .....	114
Summary .....	122
Magdalena Ligus	
ANALIZA PORÓWNAWCZA KOSZTÓW SPOŁECZNYCH PRODUKCJI ENERGII PRZEZ MORSKĄ ENERGETYKĘ WIATROWĄ ORAZ ENERGETYKĘ JĄDROWĄ W POLSCE .....	123
Summary .....	132
Joanna Marczakowska-Proczka	
PROBLEM DŁUGU PUBLICZNEGO W STABILIZOWANIU FINANSÓW PUBLICZNYCH W POLSCE .....	133
Summary .....	142
Natalia Marska-Dzioba	
OCENA SKUTECZNOŚCI GOSPODAROWANIA ZASOBAMI PUBLICZNYMI W PAŃSTWOWYM FUNDUSZU REHABILITACJI OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH .....	143
Summary .....	153
Jarosław Mielcarek	
STABILNOŚĆ POLSKIEGO DŁUGU PUBLICZNEGO .....	154
Summary .....	164

Anna Szelańska	
ROLA PAŃSTWA W ZASPOKAJANIU POTRZEB MIESZKANIOWYCH W NIESTABILNYM OTOCZENIU – WSPÓŁCZESNE DYLEMATY I WYZWANIA .....	165
Summary .....	174

Tomasz Uryszek	
WYDATKI RZĄDOWE JAKO STYMULATOR ROZWOJU GOSPODARCZEGO – PRZYKŁAD TAJLANDII .....	175
Summary .....	184

## **II Finanse samorządowe**

Adam Adamczyk, Kamila Trojanowska	
ROLA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W KSZTAŁTOWANIU PŁYNNOŚCI FINANSOWEJ SPÓŁEK KOMUNALNYCH .....	186
Summary .....	195

Krystyna Brzozowska	
IDENTYFIKACJA PRZYCZYŃ SŁABEGO ROZWOJU PARTNERSTWA PUBLICZNO-PRYWATNEGO W POLSCE NA TLE TENDENCJI EUROPEJSKICH .....	196
Summary .....	206

Paweł Galiński	
SKUTECZNOŚĆ PLANOWANIA DOCHODÓW BUDŻETOWYCH W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE .....	207
Summary .....	216

Beata Guziejewska	
WERYFIKACJA SYSTEMU DOCHODÓW JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO W NIESTABILNYM OTOCZENIU – DYLEMATY I WYZWANIA .....	217
Summary .....	227

Dagmara Hajdys	
ZARZĄDZANIE RYZYKIEM W PROJEKTACH PARTNERSTWA PUBLICZNO-PRYWATNEGO .....	228
Summary .....	234

Katarzyna Owsiak	
O KONTROWERSJACH MIĘDZY RZĄDEM A SAMORZĄDEM TERYTORIALNYM W POLSCE W OKRESIE KRYZYSU FINANSOWEGO .....	235
Summary .....	241
Krzysztof Surówka	
O POTRZEBIE ZMIAN W SYSTEMIE FINANSOWANIA POWIATÓW .....	242
Summary .....	252
Joanna Śmiechowicz	
WIELOLETNIA PROGNOZA FINANSOWA JAKO NARZĘDZIE SPRZYJAJĄCE ROZWOJOWI JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO (NA PRZYKŁADZIE MIASTA LUBLINA) .....	253
Summary .....	261
Marcin Wiśniewski	
ZADŁUŻENIE MIAST I ICH ZDOLNOŚĆ DO FINANSOWANIA INWESTYCJI SAMORZĄDOWYCH – PRZYPADEK MIAST-GOSPODARZY MISTRZOSTW UEFA EURO 2012 .....	262
Summary .....	269
Katarzyna Wójtowicz	
O NOWE PODEJŚCIE DO FINANSÓW SAMORZĄDOWYCH .....	270
Summary .....	278
Magdalena Ziolo	
RODZAJE ANALIZ I ICH FUNKCJE W PROCESIE DECYZYJNYM NA POZIOMIE JEDNOSTEK SEKTORA PUBLICZNEGO (ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM ANALIZ PRZEDSIĘWZIĘĆ INWESTYCYJNYCH) .....	279
Summary .....	288

### **III Zagadnienia podatkowe w teorii i praktyce**

Arkadiusz Bernal	
NEGATYWNE KONSEKWENCJE WYBORU PRZEZ MAŁYCH PODATNIKÓW METODY KASOWEJ ROZLICZANIA PODATKU OD TOWARÓW I USŁUG .....	291
Summary .....	301



Tomasz Bojkowski	
ZWOLNIENIE USŁUG KSZTAŁCENIA ORAZ PRZEKWALIFIKOWANIA ZAWODOWEGO Z PODATKU OD TOWARÓW I USŁUG .....	303
Summary .....	311
Ryta Dziemianowicz	
ULGI I ZWOLNIENIA PODATKOWE JAKO FORMA POMOCY PUBLICZNEJ .....	312
Summary .....	321
Małgorzata Magdalena Hybka	
SYSTEM ODWROTNEGO POBORU VAT W UNII EUROPEJSKIEJ – MOTYWY ZASTOSOWANIA I PODSTAWY FUNKCJONOWANIA .....	322
Summary .....	330
Anna Moździerz	
BŁĘDNA POLITYKA PODATKOWA PRZYCZYNĄ WZRASTAJĄCYCH NIERÓWNOŚCI .....	331
Summary .....	340
Jakub Pachecka	
INTERPRETACJE PODATKOWE W KONTEKŚCIE PEWNOŚCI SYSTEMU PODATKOWEGO .....	341
Summary .....	352
Monika Pasternak-Malicka	
UCHYLANIE SIĘ OD OPODATKOWANIA JAKO REAKCJA PODATNIKÓW NA NIEPRZESTRZEGANIE ZASAD PODATKOWYCH W POLSKIM SYSTEMIE PODATKOWYM .....	353
Summary .....	365
Jacek Połczyński	
PODATEK LINIOWY W WARUNKACH KRYZYSU FINANSÓW PUBLICZNYCH W POLSCE I INNYCH PAŃSTWACH UNII EUROPEJSKIEJ .....	366
Summary .....	374
Rafał Rosiński	
OPODATKOWANIE DZIAŁÓW SPECJALNYCH PRODUKCJI ROLNEJ W POLSCE .....	375
Summary .....	383

Jolanta Szolno-Koguc	
ISTOTA I CZYNNIKI DETERMINUJĄCE WYDAJNOŚĆ FISKALNĄ PODATKÓW I SYSTEMU PODATKOWEGO .....	384
Summary .....	395

Aleksander Werner	
LEGISLACJA PODATKOWA W SEKTORZE USŁUG FINANSOWYCH NA PRZYKŁADZIE ZWOLNIENIA Z PODATKU VAT USŁUG BANKOWYCH .....	396
Summary .....	405

Adam Wyszkowski	
PODEJŚCIA W DEFINIOWANIU <i>TAX EXPENDITURES</i> .....	406
Summary .....	416

#### **IV Finanse publiczne – aspekty międzynarodowe**

Monika Banaszewska	
DETERMINANTY ZMIAN DŁUGU PUBLICZNEGO PAŃSTW STREFY EURO W LATACH 2006-2010 .....	419
Summary .....	427

Kamila Bielawska	
EWOLUCJA REGUŁ FISKALNYCH W PREWENCYJNEJ CZĘŚCI PAKTU STABILNOŚCI I WZROSTU .....	428
Summary .....	436

Maciej Cieślukowski	
WYDAJNOŚĆ FISKALNA NOWYCH ŹRÓDEŁ DOCHODÓW BUDŻETOWYCH UNII EUROPEJSKIEJ .....	437
Summary .....	446

Magdalena Kogut-Jaworska	
POMOC PUBLICZNA UDZIELANA PRZEDSIĘBIORCOM W RAMACH REGIONALNYCH PROGRAMÓW OPERACYJNYCH A REALIZACJA STRATEGII EUROPA 2020 .....	447
Summary .....	456

Zofia Łękawa	
ABSORPCJA ŚRODKÓW Z UNII EUROPEJSKIEJ W GMINACH WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO .....	457
Summary .....	466

Grzegorz Matysek	
CZYNNIKI KSZTAŁTUJĄCE SYSTEM PODATKOWY – UNIJNA KOHERENCJA CZY NARODOWA RÓŻNORODNOŚĆ? .....	467
Summary .....	476
 Małgorzata Mazurek-Chwiejczak	
REALIZACJA FUNKCJI FISKALNEJ PODATKU OD WARTOŚCI DODANEJ W WARUNKACH KRYZYSU FINANSOWEGO – DOŚWIADCZENIA KRAJÓW OECD .....	477
Summary .....	485
 Magdalena Mosionek-Schweda	
WIELOLETNIE RAMY FINANSOWE NA LATA 2014-2020 – ZMIANY W FINANSOWANIU PRIORYTETOWYCH OBSZARÓW UNII EUROPEJSKIEJ ORAZ NOWE INSTRUMENTY WSPARCIA .....	486
Summary .....	494
 Ewa Nastarowicz	
WYKORZYSTANIE FINANSOWANIA STRUKTURALNEGO PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO .....	495
Summary .....	503
 Piotr Podsiadło	
„KRYZYSOWA” POMOC PUBLICZNA DLA REALNEJ GOSPODARKI – PERSPEKTYWA UNII EUROPEJSKIEJ .....	504
Summary .....	515
 Katarzyna Stabryła-Chudzio	
W KIERUNKU HARMONIZACJI PODATKU DOCHODOWEGO OD OSÓB PRAWNYCH – PROPOZYCJE KOMISJI EUROPEJSKIEJ .....	516
Summary .....	525
 Sławomir Stężewski	
ZALECENIA RADY UNII EUROPEJSKIEJ JAKO FORMA ODDZIAŁYWANIA NA RZECZ REFORMY FISKALNEJ W PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH UNII EUROPEJSKIEJ .....	526
Summary .....	536

Ryszard Wierzba, Juliusz Giżyński	
KONSOLIDACJA FISKALNA W STREFIE EURO WARUNKIEM UTRZYMANIA WSPÓLNEGO PIENIĄDZA .....	537
Summary .....	551
Iwona Wojciechowska-Toruńska	
WYPEŁNIANIE POSTANOWIEŃ PAKTU STABILNOŚCI I WZROSTU W NIESTABILNYM OTOCZENIU GOSPODARCZYM .....	552
Summary .....	562
Wiesława Ziółkowska	
KRYZYS A SEKTOR <i>GENERAL GOVERNMENT</i> W POLSCE NA TLE UNII EUROPEJSKIEJ .....	563
Summary .....	578

## WSTĘP

Problemy sfery finansów oddziałują na współczesne procesy gospodarcze na niespotykaną dotychczas skalę. Zarówno wcześniejszy kryzys zaufania do rynków finansowych, zapoczątkowany na rynku kredytów hipotecznych, jak i późniejszy kryzys finansów publicznych w krajach strefy euro, są powodem obarczania za niestabilność gospodarki szeroko rozumianych finansów. Rolą środowiska naukowego jest podjęcie dyskusji na temat kluczowych w tym zakresie dylematów i wyzwań. Niniejszy zbiór, prezentowany w serii Zeszytów Naukowych, jest efektem dyskusji prowadzonej wśród praktyków i naukowców z zakresu finansów publicznych. Podjęcie dyskusji dotyczącej zależności między finansową aktywnością władzy publicznej oraz obserwowanymi procesami gospodarczymi i społecznymi powinno wzbogacić analizę dotyczącą zjawisk i procesów pieniężnych zachodzących w przedsiębiorstwach oraz monetarnych i niemonetarnych instytucjach finansowych.

Autorzy prezentowanych w tomie *Finanse publiczne* opracowań przyjęli, iż niestabilność otoczenia powinno rozpatrywać się w szerokim zakresie, wykraczającym poza zjawiska ekonomiczne, związane z obserwowanym spowolnieniem gospodarczym oraz finansowe, odzwierciedlające się w kryzysie instytucji finansowych. Źródłami zakłócającymi stabilność finansów publicznych są również rozwiązania instytucjonalne, dotyczące organizacji i funkcjonowania sektora finansów publicznych oraz procesy społeczne, determinujące równowagę finansów publicznych, w szczególności zjawiska demograficzne. Przedmiot przedstawionych opracowań przyporządkować można czterem głównym obszarom rozważań, dotyczącym w szczególności:

- ogólnych zagadnień finansów publicznych,
- finansowej aktywności władz samorządowych,
- problematyki podatkowej w aspektach teoretycznych i praktycznych,
- międzynarodowych aspektów finansów publicznych.

Pierwsza część tomu zawiera opracowania, których przedmiotem są podstawowe zagadnienia finansowej aktywności władzy publicznej, w szczególności jej gospodarcze, społeczne oraz instytucjonalne determinanty. Kilka opracowań sięga do szeroko rozumianej problematyki długu publicznego, w szczególności jego stabilności, zmian w poziomie i strukturze oraz realizowanych strategii zarządzania. Przedmiotem opracowań są również krytyczne analizy instytucjonal-

nych rozwiązań stosowanych w zakresie planowania operacji środkami publicznymi. Prezentowane są również zagadnienia dotyczące organizacji sektora finansów publicznych oraz realizacji wybranych rodzajów wydatków publicznych.

Rosnące znaczenie dla stabilności finansów publicznych sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego znalazło potwierdzenie w treści opracowań, które zamieszczone zostały w drugiej części tomu. Tematy podjęte w prezentowanych pracach dotyczą zagadnień związanych z planowaniem budżetowym, którego precyzja staje się niezbędna dla długoterminowego równoważenia zapotrzebowania na fundusze zgłaszanego przez samorząd terytorialny w stosunku do wydajności pozostawionych do dyspozycji władz lokalnych i regionalnych źródeł dochodów. W konsekwencji przedmiotem opracowań stała się analiza dynamiki i struktury dochodów władz samorządowych. W opracowaniach odniesiono się również do pożądanych kierunków zmian w systemie finansowym jednostek samorządu terytorialnego.

Poruszając tematykę stabilności finansów publicznych w okresie kryzysu finansowego, nie sposób pominąć kwestii dotyczących podatków, stanowiących dominujące źródło zaspokajania popytu władzy publicznej na pieniądź. W trzeciej części tomu zawarte zostały prace odnoszące się do teoretycznych i aplikacyjnych aspektów opodatkowania. Przedmiotem prezentowanych opracowań stały się zarówno zagadnienia ogólne dotyczące zasad podatkowych oraz systemów podatkowych, jak również podjęta została krytyczna analiza poszczególnych podatków oraz elementów techniki podatkowej.

Częścią zamykającą tom *Finanse publiczne* jest zbiór opracowań dotyczących finansowej aktywności władzy publicznej rozważanej z szeroko definowanej perspektywy międzynarodowej. W szczególności podjęto się analizy ekonomicznych oraz instytucjonalnych uwarunkowań równowagi fiskalnej państw strefy euro. Krytycznie odniesiono się również do operacji fiskalnych związanych z wykonywaniem budżetu Unii Europejskiej. W tej części tomu zamieszczono również prace dotyczące postępujących współcześnie procesów konsolidacji oraz harmonizacji.

Przedstawione opracowania staną się nie tylko źródłem inspiracji do dalszych rozważań, ale pozwolą również na sformułowanie aplikacyjnie wartościowych wniosków dotyczących implementacji rozwiązań służących stabilizacji finansów władzy publicznej.

*Teresa Famulska*  
*Artur Walasik*

# **I Problematyka ogólna finansów publicznych**





**Grażyna Ancyparowicz**

Uczelnia Vistula w Warszawie

**Miłosz Stanisławski**

Uczelnia Vistula w Warszawie

## **KURS WALUTOWY I KREDYT A FENOMEN WZROSTU POLSKIEJ GOSPODARKI W LATACH 2009-2011**

### **Wprowadzenie**

Kryzys finansowy, który rozpoczął się w Stanach Zjednoczonych wiosną 2007 roku, półtora roku później ogarnął Europę Zachodnią. Kosztowne programy interwencyjne<sup>1</sup> przyniosły jedynie krótkotrwałą poprawę sytuacji. Recesja w krajach będących głównymi partnerami Polski spowolniła tempo wzrostu naszej gospodarki<sup>2</sup> i pogłębiła nierównowagę sektora *general government*.

Od 7 lipca 2009 roku Polska została objęta procedurą nadmiernego deficytu. Opracowany w 2010 roku (zaktualizowany w 2011 roku) rządowy program konsolidacji finansów publicznych pozwolił na obniżenie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych ze 111 mld PLN w 2010 roku do 78 mld PLN w 2011 roku. W tym czasie polski PKB zwiększył się z 1416 mld PLN do 1525 mld PLN. W rezultacie relacja deficytu sektora *general government* podniosła się z minus 7,8% w 2010 roku do minus 5,1% w 2011 roku.

---

<sup>1</sup> Wsparcie rządowe dla sektora bankowego w 2008 r. EBC oszacował na 284,6 mld EUR. Europejski Bank Centralny: *Raport Roczny 2008*, s. 25; <http://www.ecb.europa.eu>

<sup>2</sup> J. Czapiński: *Dynamika ocen reform w latach 1997-2009*. W: *Diagnoza społeczna 2011. Warunki i jakość życia Polaków*. Raport pod red. J. Czapińskiego i T. Panka. Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa, wrzesień 2011, s. 258; *Informacja o sytuacji społeczno-gospodarczej kraju listopad 2011*. GUS, Warszawa 2011, s. 3; Informacje liczbowe na ten temat można znaleźć m.in. w *Biuletynach Statystycznych*: nr 3 z kwietnia 2010, s. 189-190 i nr 11 z grudnia 2011, s. 183-184.

Analiza powyższych danych pozwala na sformułowanie tezy głoszącej, że poprawa wskaźnika referencyjnego nastąpiła głównie dzięki korzystnym uwarunkowaniom makroekonomicznym. O dynamice PKB decydowały dwa komponenty: pobudzany kredytem popyt krajowy oraz deprecjacja złotego, która zmniejszyła deficyt w handlu zagranicznym. Badając te czynniki, podjęliśmy próbę odpowiedzi na dwa pytania. Czy można spodziewać się utrzymania wysokiej dynamiki PKB w najbliższych latach? Jakie są szanse zamknięcia procedury nadmiernego deficytu wobec Polski w planowanym terminie (najpóźniej do 2013 roku)?

## Wzrost polskiego PKB w statystyce Banku Światowego

W rankingu ONZ Polska zajmowała w 2010 roku 41. miejsce wśród najwyższej rozwiniętych krajów świata<sup>3</sup>, do czego w znacznej mierze przyczynił się rozwój gospodarczy naszego kraju w ostatnim dwudziestoleciu. Wskaźnik rozwoju społecznego (*Human Development Index* – HDI) odzwierciedla warunki bytowe, których syntetycznym miernikiem jest PKB na mieszkańca oraz współczynnik koncentracji dochodów (współczynnik Giniego<sup>4</sup>).

W latach 1990-2010 polska gospodarka rosła średnio w tempie po 3,7% rocznie (o 0,95 pkt. proc. wyższym od przeciętnego tempa wzrostu krajów OECD). W tym okresie PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca naszego kraju zwiększył się ośmiokrotnie, według parytetu siły nabywczej USD – 3,6 razy. Zmniejszyła się również luka technologiczna, ale nie uległa istotnej poprawie pozycja Polski w światowych rankingach innowacyjności<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> *Raport o Rozwoju Społecznym 2010. Prawdziwe bogactwo narodów: ścieżki rozwoju społecznego*. UNDP, Warszawa, listopad 2010, s. 16.

<sup>4</sup> Wartość współczynnika Giniego zawiera się w przedziale od 0 do 1; im bardziej równomierny rozkład dochodów w gospodarce, tym wartość tego współczynnika jest niższa. W 2005 r. współczynnik Giniego dla Polski wyniósł 34,9%, co dało naszemu krajowi 87. miejsce (między Algериą a Tanzanią) na liście CIA Factbook obejmującej 136 państw. W 2010 r. współczynnik Giniego wyniósł w Polsce 31,1% (o 4,5 pkt. proc. mniej niż w 2005 r.), <http://forsal.pl/grafika/511224,6770>; *Europejskie badanie dochodów i warunków życia (EU-SILC) w 2010 r.*, s. 3; [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl)

<sup>5</sup> *Go Global! Raport o innowacyjności polskiej gospodarki 2011*. Uczelnia Vistula, Warszawa 2011, s. 106-132.

Tabela 1

Wartość dodana w głównych działach gospodarki narodowej (w % PKB)

Strefa euro i wybrane kraje Europy Środkowej	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009
	Przemysł			Rolnictwo			Usługi rynkowe		
Strefa euro	26,8	26,3	24,2	1,8	1,7	1,5	71,3	72,0	74,3
Niemcy	30,4	29,6	26,5	1,0	0,9	0,8	68,6	69,5	72,7
Bułgaria	32,2	30,4	30,3	6,0	6,9	5,6	61,8	62,7	64,1
Czechy	38,4	37,6	37,2	2,5	2,5	2,3	59,1	59,9	60,5
Estonia	30,0	29,1	b.d.	3,4	2,9	b.d.	66,6	68,0	b.d.
Litwa	32,6	31,5	4,2	3,9	4,3	b.d.	63,5	64,2	b.d.
Łotwa	23,3	22,6	20,2	3,5	3,1	3,0	73,2	74,3	76,8
Polska	31,6	32,0	30,5	4,3	3,7	3,6	64,0	64,2	65,9

Źródło: Witryna internetowa Banku Światowego; <http://web.worldbank.org>

Udział sfery realnej w tworzeniu polskiego PKB pozostał relatywnie duży, nie wystąpiło zjawisko finansyzacji gospodarki, instytucje finansowe nie posiadały w swych portfelach „toksycznych” aktywów, dzięki czemu nasza gospodarka wykazała względnie dużą odporność na negatywne bodźce płynące z gospodarki światowej, choć nie uniknęła skutków panicznego wycofywania się inwestorów zagranicznych<sup>6</sup>.

Między czerwcem 2008 roku a marcem 2009 roku zasoby BIZ ulokowane w Polsce obniżyły się z 215 do 146 mld USD, zaś inwestycji portfelowych ze 108 do 67 mld USD<sup>7</sup>. Ruchy „gorącego pieniądza”, przy nader ograniczonych możliwościach interwencji polskich władz monetarnych na rynkach walutowych, doprowadziły do głębokiego załamania kursu złotego względem głównych walut rezerwowych świata<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> Finansyzacja jest rozumiana jako narastająca rola motywacji finansowych, rynków finansowych, aktorów finansowych i instytucji finansowych w funkcjonowaniu gospodarki krajowej i międzynarodowej. R. Dore: *Stock Market Capitalism: Welfare Capitalism: Japan and Germany vs. the Anglo-Saxons*. Oxford University Press, Oxford 2002; M. Husson: *Kapitalizm bez znieczulenia*. Instytut Wydawniczy Książka i Prasa, Warszawa 2011, s. 224-225.

<sup>7</sup> Po odbudowie tych zasobów, na 30 września 2011 r. zobowiązania z tytułu BIZ wyniosły 198 mld USD, inwestycji portfelowych – niespełna 132 mld USD; [www.nbp.pl](http://www.nbp.pl)

<sup>8</sup> Najwyższy średni kurs PLN w NBP wobec USD wyniósł 2,0235 (22 lipca 2008 r.), najniższy – 3,8978 (18 lutego 2009 r.). Na koniec listopada 2011 r. kurs ten wyniósł 3,4001 PLN/USD (o 68% mniej w stosunku do najwyższych notowań polskiej waluty. Deprecjacja złotego wobec euro nie była aż tak gwałtowna. Najwyższy średni kurs PLN/EUR wyniósł 3,2736 (10 lipca 2008 r.), najniższy – 4,8324 (17 lutego 2009 r.). W dniu 30 listopada 2011 r. średni kurs EUR w NBP kształtował się na poziomie 4,5071 (o 38% niższym w porównaniu z apogeum notowań).

Tabela 2

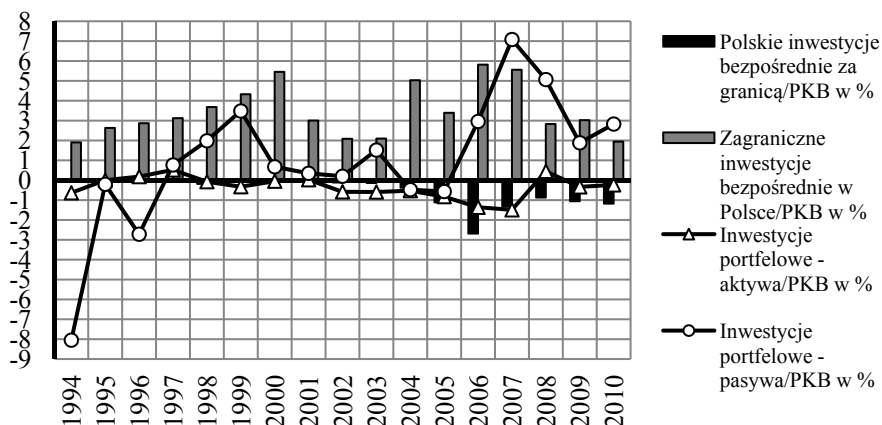
Polski PKB i DN na mieszkańca w latach 1990-2010 (ceny bieżące w USD)

Rok	Nominalnie w USD			Wg parytetu siły nabywczej USD w Polsce			Nadwyżka parytetu siły nabywczej	
	PKB	DN	4=2-3	PKB	DN	7=5-6	PKB	DN
	2	3		5	6		8=5-2	9=6-3
1990	1547	b.d.	b.d.	5459	5150	309	3912	5150
1991	1998	b.d.	b.d.	5239	5040	199	3241	5040
1992	2198	1910	288	5481	5370	111	3283	3460
1993	2232	2270	-38	5796	5710	86	3564	3440
1994	2556	2450	106	6184	6020	164	3628	3570
1995	3604	2970	634	7420	7310	110	3816	4340
1996	4057	3620	437	8050	8000	50	3993	4380
1997	4066	4180	-114	8788	8720	68	4722	4540
1998	4472	4310	162	9374	9310	64	4902	5000
1999	4345	4390	-45	9905	9850	55	5560	5460
2000	4454	4590	-136	10 513	10 470	43	6059	5880
2001	4979	4670	309	10 951	10 920	31	5972	6250
2002	5184	4850	334	11 563	11 500	63	6379	6650
2003	5675	5470	205	11 982	11 850	132	6307	6380
2004	6620	6240	380	13 014	12 590	424	6394	6350
2005	7963	7270	693	13 784	13 480	304	5821	6210
2006	8958	8340	618	15 064	14 640	424	6106	6300
2007	11 157	9800	1357	16 760	16 120	640	5603	6320
2008	13 886	11 870	2016	18 058	17 630	428	4172	5760
2009	11 288	12 190	-902	18 926	18 200	726	7638	6010
2010	12 274	12 420	-146	19 752	19 020	732	7478	6600

Źródło: Ibid.

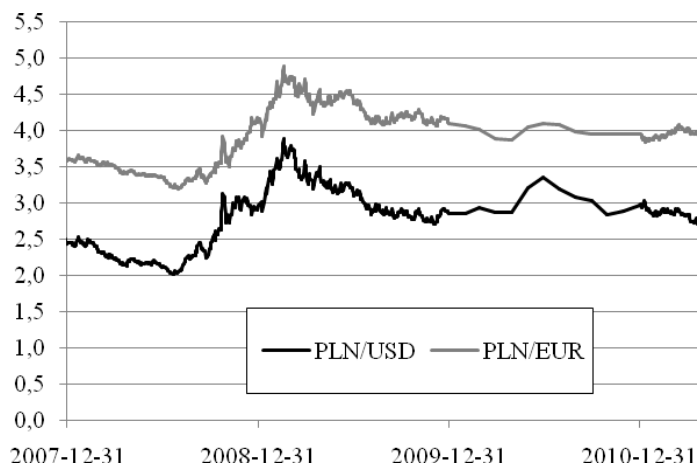
W porównaniu z 2008 rokiem, po przeliczeniu polskiego PKB na USD, wartość tego wskaźnika była niższa o 19% w 2009 roku i o 12% w 2010 roku. Spadku tego nie odczuli Polacy z uwagi na zwiększenie parytetu siły nabywczej waluty amerykańskiej w Polsce o 3% w 2009 i o 9% w 2010 roku. Ponadto w czasie kryzysu ustał odpływ kapitałów za granicę, toteż polski dochód narodowy *per capita* wzrósł w stosunku do 2008 roku o 2,7% w 2009 roku i o 4,6% w 2010 roku. W ujęciu parytetu siły nabywczej USD w Polsce dynamika ta była jeszcze wyższa (odpowiednio: 3,2 oraz 7,9%).

Skutki deprecjacji naszej narodowej waluty okazały się dolegliwe przede wszystkim dla importerów oraz osób prawnych (w tym Skarbu Państwa) i fizycznych zadłużonych w obcych walutach. Zjawiskiem pozytywnym była poprawa konkurencyjności oferty kierowanej na rynek wewnętrzny i eksport. Deprecjacja złotego zmniejszyła deficyt w obrotach handlowych Polski z zagranicą, korzystnie oddziałując na realną dynamikę polskiego PKB podczas światowego kryzysu.



Rys. 1. Relacja inwestycji bezpośrednich i portfelowych do polskiego PKB

Źródło: Witryna internetowa Banku Światowego <http://data.worldbank.org/indicator> oraz witryna internetowa NBP <http://www.nbp.pl>



Rys. 2. Średnie kursy USD i EUR w NBP

Źródło: Witryna Internetowa Narodowego Banku Polskiego, <http://www.nbp.pl>

## Komponenty realnego wzrostu polskiego PKB w latach 2006-2011

Produkt Krajowy Brutto jako statystyczny miernik wzrostu gospodarki narodowej, opracowywany zgodnie z metodologią Eurostatu<sup>9</sup>, można analizować w procesie jego tworzenia i rozdysponowania.

Tabela 3

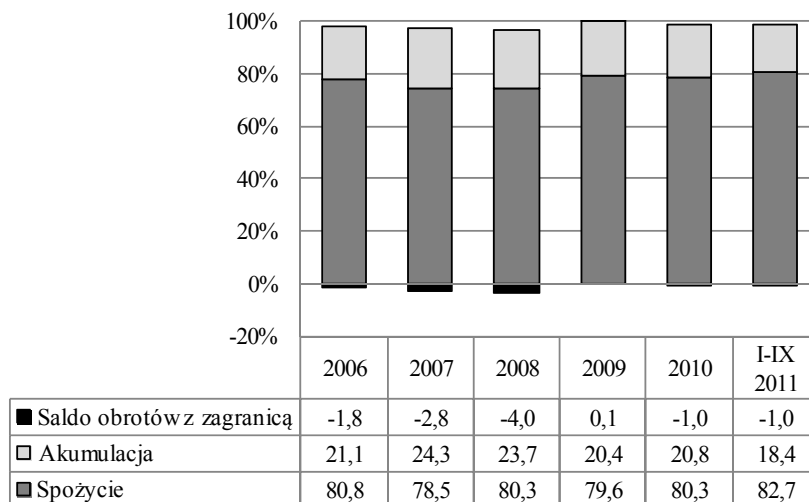
Polski PKB i jego komponenty; w mld zł, ceny bieżące

Rok	PKB	Popyt krajowy		Obroty z zagranicą		
		Spożycie	Akumulacja	Eksport	Import	Saldo
		2006	1060	856	223	428
2007	1175	923	286	480	-513	-33
2008	1273	1021	302	509	-560	-51
2009	1343	1069	274	530	-529	1
2010	1415	1136	294	587	-602	-14
I-IX 2011	1094	904	201	495	-507	-11

Źródło: *Biuletyn Statystyczne GUS*: 2009, nr 12, s. 48; 2010, nr 3, s. 56; 2011, nr 11, s. 56.

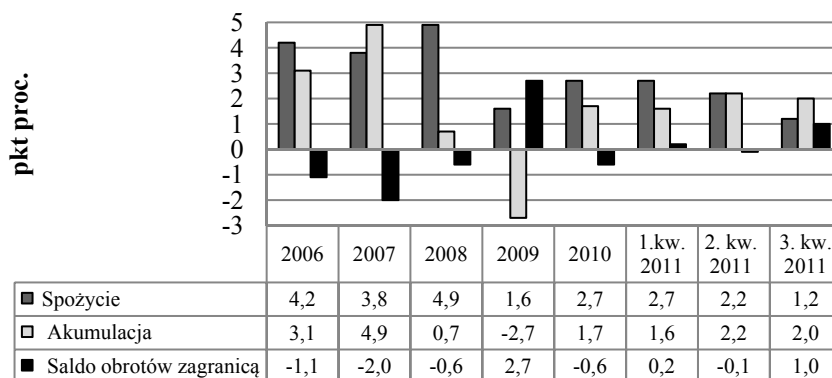
W pierwszym przypadku PKB zależy od wartości dodanej w poszczególnych sekcjach gospodarki narodowej, w drugim decyduje efektywny popyt krajowy oraz saldo rozliczeń z zagranicą. Na popyt krajowy składa się spożycie prywatne i publiczne oraz akumulacja, której komponentami są nakłady na środki trwałe oraz zmiany stanu zapasów i rezerw.

<sup>9</sup> *ESA 95 Manual on Government Deficit and Debt*, European Commission, Eurostat Theme 2 Economy and Finance Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2002; Council Regulation (EC) No 2223/96 on the European System of National and Regional Accounts in the Community; <http://www.stat.gov.pl>



Rys. 3. Struktura rozdysponowania polskiego PKB (w %)

Źródło: Ibid.



Rys. 4. Wpływ głównych kategorii rachunków narodowych na realny wzrost PKB

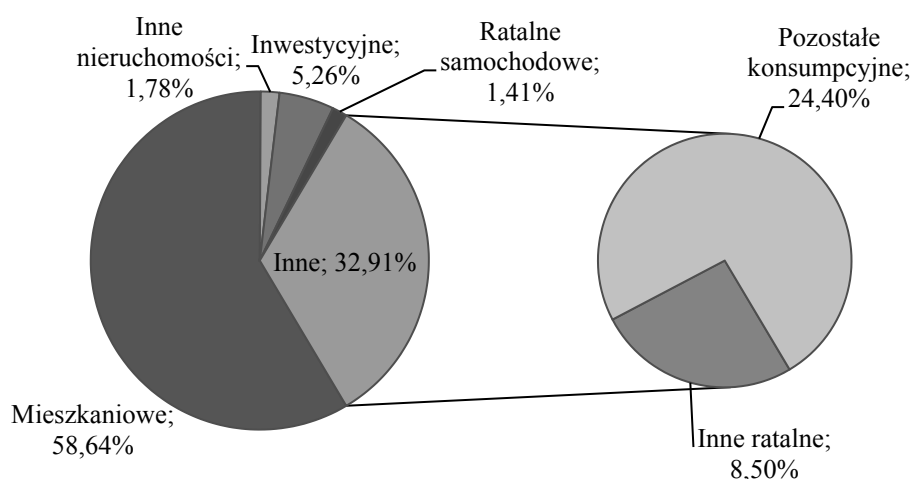
Źródło: Ibid.

O dynamice popytu krajowego decydowała coraz wyższa przeciętna zarobkowość Polaków. W 2010 roku (w porównaniu z 2006) nominalne dochody na jedną osobę w gospodarstwie domowym zwiększyły się o 43% w porównaniu z 2006 rokiem, a liczba pracujących wzrosła do 14 mln (o 800 tys.<sup>10</sup>). W tym okresie nastąpił wzrost przeciętnych wynagrodzeń o ok. 30%<sup>11</sup>, a w konsekwen-

<sup>10</sup> Dane z Badania Ekonomicznej Aktywności Ludności.

<sup>11</sup> Realnie wzrost ten można szacować na 15% w ciągu 4 lat.

cji – także świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Do 30 września 2011 roku liczba pracujących wzrosła o dalsze 200 tys. osób), zaś przeciętne wynagrodzenia o 6,6%). Fundusz wynagrodzeń, który w 2006 roku wynosił 278 mld PLN (26% PKB) wzrósł w 2010 roku do 408 mld PLN (ok. 30% PKB). Po trzech kwartałach 2011 roku wyniósł 273 mld PLN (o 7,3% więcej niż w poprzednim roku).



Rys. 5. Struktura rodzajowa kredytów dla gospodarstw domowych

Źródło: Witryna internetowa Komisji Nadzoru Finansowego, <http://www.knf.gov.pl>

Wzrost wynagrodzeń nie przełożył się na wzrost skłonności do oszczędzania<sup>12</sup>, natomiast poprawił zdolność kredytową Polaków. Zadłużenie ludności w bankach zwiększyło się ze 183 mld PLN w dniu 31 grudnia 2006 roku (16% PKB) do 526 mld PLN w końcu 2010 roku (33,6% PKB), na 30 września 2011 roku wyniosło 526 mld PLN<sup>13</sup>. Większość (311 mld PLN) tych kredytów finansowała budownictwo mieszkaniowe, co należy uznać za istotny czynnik wzrostu polskiego PKB. Na uwagę zasługuje także wzrost zadłużenia gospodarstw domowych związany z rozwojem przedsiębiorstw rodzinnych. Według stanu na 31 grudnia 2010 roku kredyty na te cele wyniosły łącznie 73 ml PLN (o 24% więcej niż w 2009). Do końca października 2011 roku wzrosły do 82 mld PLN, kredyty na cele inwestycyjne stanowiły 28 mld PLN, kredyty na zakup innych nieruchomości niż mieszkaniowe – prawie 9 mld PLN. Kredyty na cele *stricto*

<sup>12</sup> Depozyty bankowe gospodarstw domowych wzrosły z 239 mld PLN do 422 mld PLN (o 77%). Na koniec września 2011 r. wyniosły 453 mld PLN; <http://www.knf.gov.pl>

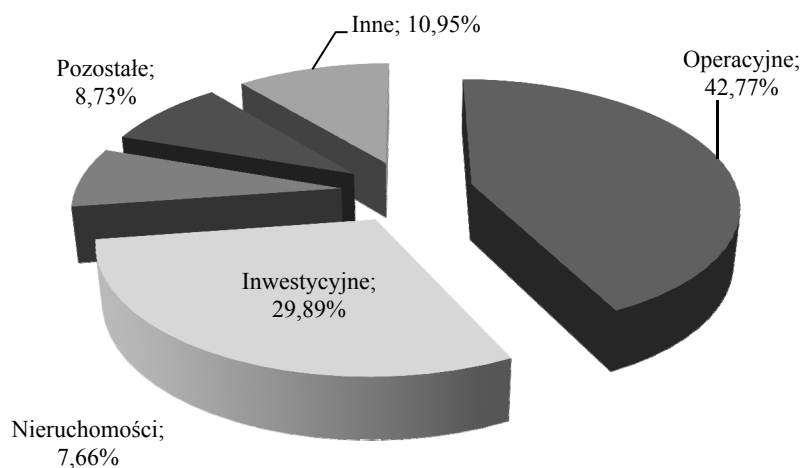
<sup>13</sup> Ibid.



konsumpcyjne (ratalne, udzielane w karcie kredytowej, gotówkowe) ustabilizowały się na poziomie nieznacznie przekraczającym 130 mld PLN.

Rozbudzone aspiracje konsumpcyjne i szanse wzrostu stopy życiowej Polaków<sup>14</sup> wygenerowały popyt, który z nadwyżką zrekompensował regres (w stosunku do 2008 roku) akumulacji w latach 2009-2010<sup>15</sup>. W 2009 roku wynikało to z wyprzedazy zapasów, kontynuowano jednak niektóre rozpoczęte inwestycje. Jednak w 2010 roku nakłady inwestycyjne na środki trwale obniżyły się do 279 mld PLN (o 6 mld w relacji do 2009 roku). Przedsiębiorstwa rentowne wolały lokować wygoszparowane zyski w bankach niż przeznaczać je na projekty rozwojowe<sup>16</sup>; sygnały ożywienia inwestycji pojawiły się dopiero w połowie 2011 roku<sup>17</sup>.

Od grudnia 2009 do końca października 2011 roku zadłużenie przedsiębiorstw w bankach ustabilizowało się na poziomie 222-250 mld PLN; ok. 61% tych zobowiązań przypadło na małe i średnie przedsiębiorstwa (MiŚP).



Rys. 6. Struktura rodzajowa kredytów dla przedsiębiorstw

Źródło: Ibid.

<sup>14</sup> J. Czapiński: *Ogólne orientacje życiowe*. W: *Diagnoza społeczna...*, op. cit., s. 250-252.

<sup>15</sup> W stosunku do 2008 r., w 2009 r. akumulacja spadła o 28 mld PLN, w 2010 r. o 8 mld PLN. Wprowadzając te dane do modelu Keynesa-Kaleckiego można szacować (*ceteris paribus*), że spowodowało to spadek PKB o 10,3% w 2009 r. i o 2,7% w 2010 r.

<sup>16</sup> Depozyty bankowe przedsiębiorstw wzrosły ze 123 mld PLN w końcu grudnia 2009 r. do 183 mld PLN we wrześniu 2011 r. (o 48%). Depozyty te były – podobnie jak w przypadku gospodarstw domowych – niższe od kredytów i pożyczek; [www.knf.gov.pl](http://www.knf.gov.pl).

<sup>17</sup> Przyjmując jako punkt odniesienia 2008 r., można szacować, że w cenach stałych roku bazowego nakłady inwestycyjne w I kwartale 2011 r. były niższe o 6,2%, w II kwartale wyższe o 3,5%, w III kwartale – o 8,9%. Oznacza to, że w cenach stałych z 2008 r. nakłady inwestycyjne rosły w 2011 r. średnio w tempie po 2% z kwartału na kwartał; [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl)

Kredyty operacyjne wyniosły 108 mld PLN (udział małych i średnich przedsiębiorstw – 54%), kredyty na zakup nieruchomości osiągnęły 47 mld PLN, przy niskim zadłużeniu dużych przedsiębiorstw (7,7 mld PLN). Kredyty inwestycyjne wzrosły ogółem do ok. 76 mld PLN, przy czym zadłużenie MiŚP z tego tytułu zwiększyło się do 43 mld PLN (o 26% w stosunku do stanu na 31 grudnia 2009). Duże firmy nie wykazały szerszego zainteresowania nowymi kredytami bankowymi, preferując inne źródła finansowania inwestycji. Ich zadłużenie (na koniec października 2011 roku) wyniosło 32 mld PLN, czyli zwiększyło się tylko o 2 mld PLN w ciągu ostatnich dwudziestu dwóch miesięcy<sup>18</sup>.

Na realną dynamikę PKB w 2010 roku wpłynął ponadto bardzo niski wskaźnik wzrostu cen zastosowany w sprowadzaniu nominalnej wartości PKB do wartości realnej (deflator). W latach 2006-2009 wskaźnik ten zawierał się w przedziale 3-4%, w 2010 roku obniżył się (z trudnych do ustalenia przyczyn) do ok. 1,5%<sup>19</sup>.

## Podsumowanie

Fala recesji dotarła do naszego kraju w ostatnim kwartale 2008 roku, z rocznym opóźnieniem w stosunku do pierwszych ostrych symptomów kryzysu światowego. W tym czasie zostały już uruchomione programy sanowania sektora finansowego w USA i Europie Zachodniej oraz pobudzania koniunktury w sferze realnej. Polska stała się pośrednio beneficjentem tych działań, do czego przyczyniła się m.in. wyższa konkurencyjność naszej oferty handlowej po deprecjacji złotego.

Determinantą wzrostu polskiego PKB w czasie światowego kryzysu były jednak – przede wszystkim – konsumpcja i budownictwo mieszkaniowe. Ich wzrost w głównej mierze wynikał z rozbudzonych aspiracji konsumpcyjnych, coraz wyższych zarobków i coraz większego zadłużania się Polaków w bankach. Pewną pozytywną rolę odegrało także zniesienie restrykcyjnej w poprzednich latach polityki banków wobec małych i średnich przedsiębiorstw oraz rozwój przedsiębiorstw „rodzinnych”. W 2012 roku wpływ tych czynników jest znacznie słabszy, co znalazło odzwierciedlenie zarówno w założeniach makroekonomicznych do ustawy budżetowej, jak i we wskaźnikach z jej wykonania. Po

<sup>18</sup> Kredyty operacyjne na koniec września 2011 r. wyniosły 108 mld PLN, z tego na MiŚP przypadało 54%, kredyty na zakup nieruchomości w kwocie 47 mld PLN w 84% zaciągnęły małe i średnie przedsiębiorstwa.

<sup>19</sup> Warto odnotować, że inflacja przyjęta w obliczaniu realnej wartości PKB w 2010 r. kształtowała się poniżej wskaźników cen konsumpcyjnych (2,6%), produkcji sprzedanej przemysłu (2,1%) oraz cen transakcyjnych importu (1,8%).

pierwszym kwartale 2012 roku wykonanie zaplanowanego na 35 mld deficytu budżetu państwa wyniosło prawie 66%. Nadal rośnie zapotrzebowanie Skarbu Państwa na nowe pożyczki<sup>20</sup>. W tej sytuacji nie można spodziewać się zakończenia procedury nadmiernego deficytu w pierwotnym terminie, co skłoni ministra finansów do szukania dodatkowych źródeł dochodów budżetowych i cięć wydatków.

## Literatura

### Wydawnictwa zwarte

- Czapiński J.: *Dynamika ocen reform w latach 1997-2009*. W: *Diagnoza społeczna 2011. Warunki i jakość życia Polaków*. Raport pod red. J. Czapińskiego i T. Panka. Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa wrzesień 2011.
- Dore R.: *Stock Market Capitalism: Welfare Capitalism: Japan and Germany vs. the Anglo-Saxons*. Oxford University Press, Oxford 2002.
- Husson M.: *Kapitalizm bez znieczulenia*. Instytut Wydawniczy Książka i Prasa, Warszawa 2011.
- Raport o Rozwoju Społecznym 2010. Prawdziwe bogactwo Narodów: ścieżki rozwoju społecznego*. UNDP, Warszawa 2010.
- Raport o Innowacyjności Polskiej Gospodarki 2011 – Go Global!* Uczelnia Vistula, Warszawa 2011.

### Wydawnictwa ciągłe

- Bilans płatniczy Polski*; [www.nbp.pl](http://www.nbp.pl)
- Biuletyn Statystyczny GUS*: 2009, nr 12; 2010, nr 3; 2011, nr 11.
- Europejskie badanie dochodów i warunków życia (EU-SILC) w 2010 r.* Materiał na konferencję prasową GUS w dniu 22 grudnia 2011 r.
- Miesięczna sprawozdawczość banków*; [www.knf.gov.pl](http://www.knf.gov.pl)
- Międzynarodowa pozycja inwestycyjna*; [www.nbp.pl](http://www.nbp.pl)
- Raport Roczny 2008*. Europejski Bank Centralny; [www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu)

### Akty prawne

- Council Regulation (EC) No 2223/96 on the European System of National and Regional Accounts in the Community

### Witryny internetowe

- Główny Urząd Statystyczny, [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl)
- Komisja Nadzoru Finansowego, [www.knf.gov.pl](http://www.knf.gov.pl)
- Narodowy Bank Polski, [www.nbp.pl](http://www.nbp.pl)
- World Bank, [web.worldbank.org](http://web.worldbank.org)

<sup>20</sup> *Plan finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa i jego uwarunkowania, maj 2012*, s. 3/8, [http://www.mf.gov.pl/\\_files\\_...05.pdf](http://www.mf.gov.pl/_files_...05.pdf), dostęp: 11.05.2012.

## **EXCHANGE RATE AND CREDIT AS A DRIVING FORCE OF GROWTH THE POLISH ECONOMY'S IN 2009-2011**

### **Summary**

The relation between the general government sector and GDP has decreased from 7,8% in 2010 to 5,1% in 2011. Such a significant improvement of the reference rate can be attributed to the high dynamics of domestic demand. The authors have attempted to prove the thesis that the effective demand growing from year to year has been generated by a bank loan. The real dynamics of the Polish GDP has also been influenced by a lower deficit (in comparison with the flowering phase in the business cycle of the world economy) in the Polish foreign trade and a relatively moderate growth of prices. The impact power of the factors stimulating the economic growth has decreased in 2012, however the slowdown of the GDP dynamics has negatively influenced the budgetary balance. In these circumstances the Excessive Debt Procedure will probably not be completed.

**Tomasz M. Budzyński**

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

# **REALIZACJA FUNKCJI STABILIZACYJNEJ FINANSÓW PUBLICZNYCH W WARUNKACH KRYZYSU FINANSOWEGO**

## **Wprowadzenie**

Łagodzenie wahań cyklu koniunkturalnego oraz dbałość o zapewnienie zrównoważonego wzrostu gospodarczego to istota funkcji stabilizacyjnej finansów publicznych realizowana przede wszystkim za pośrednictwem budżetu państwa.

Instrumentami funkcji stabilizacyjnej są zarówno podatki, jak i dokonywane z budżetu wydatki. Podstawową rolę spełniają tzw. automatyczne stabilizatory koniunktury, czyli instrumenty wbudowane na stałe w funkcjonujący system finansów publicznych, które reagują automatycznie (bez konieczności podejmowania dodatkowych decyzji przez organy władzy) na zmiany cyklu koniunkturalnego. Automatyczne działanie tychże środków polega na tym, że<sup>1</sup>:

- po ich zatwierdzeniu zaczynają działać bez konieczności wprowadzania częstych korekt na skutek zmian aktywności gospodarczej,
- siła i zakres ich oddziaływania zależą prawie wyłącznie od skali zmian poziomu koniunktury gospodarczej.

Należą do nich przede wszystkim progresywne podatki dochodowe oraz zasiłki dla bezrobotnych. Działanie stabilizacyjne w ramach systemu podatkowego spełniają także podatki od przedsiębiorstw oraz podatki pośrednie obciążające dobra konsumpcyjne. Do stabilizacji koniunktury przyczyniają się także programy pomocy dla rolnictwa (subwencje, polityka gwarantowanych cen produktów rolnych).

Władze publiczne mogą również stosować w celu stabilizowania wahań koniunktury, obok automatycznych stabilizatorów koniunktury, instrumenty dyskrecjonalne (uznaniowe). Narzędzia tego typu mogą być bardziej skuteczne w oddziaływaniu na sytuację gospodarczą niż automatyczne stabilizatory ko-

---

<sup>1</sup> *Podstawy ekonomii*. Red. R. Milewski. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 331.

niunktury, gdyż są one bardziej dostosowane do danego stanu koniunktury gospodarczej, ale ich wprowadzenie wymaga czasu. Przy ich stosowaniu często występuje tzw. efekt opóźnień, który powoduje, że zastosowanie wprowadzonych narzędzi nie jest skuteczne, gdyż sytuacja gospodarcza uległa w międzyczasie zmianie. Istotne znaczenie w zakresie oddziaływania budżetu na gospodarkę mają też dotacje (przede wszystkim na zadania gospodarcze), bieżące wydatki gospodarcze w sferze budżetowej (m.in. utrzymanie dróg publicznych, finansowanie rezerw państwowych) oraz wydatki majątkowe; tworzą one bowiem popyt na dobra oraz usługi, prowadząc w ten sposób do ożywienia gospodarki<sup>2</sup>.

Szczególna rola dla polityki stabilizacyjnej w obecnym kryzysie finansowym wynikała z kilku przesłanek:

- szczególnej roli, jaką pełni w ramach mechanizmów dostosowawczych w unii walutowej polityka fiskalna, oprócz kanału realnego kursu walutowego i kanału finansowego<sup>3</sup>,
- prowadzenia przez banki centralne polityki bardzo niskich stóp procentowych, co uniemożliwiło wykorzystanie polityki pieniężnej w celu stabilizacji,
- konieczności wsparcia sektora bankowego, w którym ujawnił się na szeroką skalę kryzys bankowy.

## Stabilizacja systemu bankowego

Kryzys na rynku nieruchomości i związany z nim kryzys kredytów *subprime*, rozpoczęty w 2007 roku w Stanach Zjednoczonych, szybko dotknął swym piętnem system bankowy również w Europie. Spadek zaufania na rynku finansowym, utrata płynności przez banki, spadek wartości ich aktywów postawiły w wielu krajach sektor bankowy przed widmem całkowitego załamania. Szczególną rolę w tej sytuacji miały do odegrania władze publiczne, dysponujące narzędziami pozwalającymi przywrócić stabilność w systemie finansowym.

12 października 2008 roku w Paryżu podjęto decyzję o wdrożeniu specjalnego planu działania dla państw strefy euro, dzięki któremu zostały podjęte skoordynowane i zakrojone na szeroką skalę działania mające na celu udzielenie pomocy systemowi finansowemu. W jego ramach przewidziano zastosowanie 4 typów działań<sup>4</sup>:

<sup>2</sup> J. Ciak: *Polityka budżetowa*. TNOiK, Toruń 2002, s. 18.

<sup>3</sup> *Raport na temat pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej*. Narodowy Bank Polski, Warszawa 2009, s. 252.

<sup>4</sup> *The impact of government support to the banking sector on euro area public finances*. „ECB Monthly Bulletin” 2009, No. 7, s. 66.

- 1) udzielenie gwarancji rządowych dla pożyczek międzybankowych i nowego długu zaciąganego przez banki,
- 2) rekapitalizacja instytucji finansowych przeżywających trudności poprzez wsparcie kapitałowe oraz jako środek ostateczny – nacjonalizacja,
- 3) podwyższenie poziomu gwarantowania depozytów indywidualnych,
- 4) przejęcie aktywów.

Wsparcie rządowe udzielane było przede wszystkim na wniosek instytucji finansowej, choć w kilku przypadkach z inicjatywą wystąpiły władze publiczne (m.in. w Stanach Zjednoczonych i Francji). Pomoc publiczna została obwarowana licznymi warunkami odnoszącymi się do restrykcji w zakresie wypłaty dywidendy i odpraw dla kadry zarządzającej, wymogów regularnego składania raportów z działalności, przeprowadzenia restrukturyzacji, udziału władz w zarządzaniu bankiem. W kilku krajach (m.in. we Francji, Irlandii i Wielkiej Brytanii) określono jasne cele stawiane bankom, a związane z koniecznością zwiększenia podaży kredytów<sup>5</sup>.

Aktualne dane wskazują, iż łączna kwota pomocy finansowej udzielonej przez rządy w różnej formie (podniesienie płynności, gwarancje, wsparcie kapitałowe) wyniosła 4,1 bln EUR, zaś banki do końca roku 2010 wykorzystały 1,2 bln EUR<sup>6</sup>.

Podziału instrumentów wsparcia sektora bankowego dokonuje się głównie mając na uwadze ich wpływ na kształtowanie się długu publicznego zarówno w wymiarze faktycznym, jak i potencjalnym. Instrumenty stabilizujące system finansowy, mające bezpośredni wpływ na zadłużenie publiczne to: wsparcie kapitałowe w postaci kupna akcji lub pożyczek, zakup aktywów, przejęcie lub umorzenie długu, a także pozostałe instrumenty. Niemniej jednak nie wszystkie operacje wspierające znalazły swoje odzwierciedlenie w statystyce długu z uwagi na przyjęte metody kwalifikacji statystycznej<sup>7</sup>.

W latach 2008-2009 dominowały w strefie euro operacje polegające na zakupie akcji banków, ich wielkość wyniosła 1,4% PKB, podczas gdy w 2010 roku zastosowano głównie inne instrumenty stanowiące 3,6% PKB. Operacje stabilizujące sektor bankowy zrealizowano przede wszystkim w Irlandii, Niemczech, Holandii, Luksemburgu, Belgii i Słowenii.

Udzielone gwarancje na pożyczki międzybankowe oraz dług tzw. spółek celowych (SPE) wraz ze swapami i pożyczaniem aktywów mają wpływ tylko po-

---

<sup>5</sup> *Measures taken by euro area governments in support of the financial sector*. „ECB Monthly Bulletin” 2010, No. 4, s. 79.

<sup>6</sup> K. Szymański: *Konsekwencje kryzysu zadłużenia w strefie euro dla europejskiego i polskiego sektora bankowego*. Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2011, s. 14.

<sup>7</sup> Zob. *Euro Area Fiscal Policies and the Crisis*. Red. Ad van Riet. „ECB Occasional Paper Series” 2010, No. 109, s. 12-13.

tencjalny na dług publiczny, choć przybrał on dużo większe rozmiary niż w przypadku rzeczywistego długu, przy czym jest zobowiązaniem jedynie warunkowym. Łączne zobowiązania tego typu w strefie euro w okresie 2008-2010 wyniosły 7,4% PKB, wobec 9,4% PKB w latach 2008-2009, co częściowo świadczy o poprawie kondycji sektora bankowego.

Tabela 1

Pomoc finansowa dla sektora finansowego w latach 2008-2011 (w % PKB z 2011 r.)

Kraj	Pomoc udzielona	Zwroty	Pomoc netto
Belgia	5,7	0,3	5,4
Irlandia	40,6	2,6	38,0
Niemcy	13,2	0,8	12,4
Grecja	5,8	0,4	5,4
Holandia	14,0	8,8	5,1
Hiszpania	3,0	0,9	2,1
Wielka Brytania	6,7	1,1	5,7
Stany Zjednoczone	5,1	2,0	3,1
Średnia	6,8	1,8	4,9
w mld USD	1722	452	1270

Źródło: *Addressing Fiscal Challenges to Reduce Economic Risks*. International Monetary Fund, „Fiscal Monitor”, September 2011, s. 28.

Z danych MFW wynika, iż łączna pomoc finansowa dla sektora finansowego w latach 2008-2011 w kilku najważniejszych krajach wyniosła 1722 mld USD, przy czym 26% tej pomocy już zwrócono. Pod względem wielkości pomocy w stosunku do PKB czołowe miejsce zajmuje wspomniana już Irlandia (ok. 41% PKB). Kilkanaście procent PKB przekazały na wsparcie finansowe banków również Niemcy i Holandia. Natomiast w Stanach Zjednoczonych pomoc stanowiła 5,1% PKB, a w Wielkiej Brytanii 6,7% PKB.

Największą pulę środków wyasygnowały w ramach specjalnego planu (The Trouble Assets and Relief Programme) Stany Zjednoczone – około 700 mld USD<sup>8</sup>. W Unii Europejskiej natomiast w okresie od października 2008 do lutego 2010: Wielka Brytania (295 mld EUR), Niemcy (282 mld EUR), Francja (141 mld EUR), Irlandia (117 mld EUR), Hiszpania (98 mld EUR) i Holandia (95,5 mld EUR)<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> OECD: *Economic Surveys: United States 2010*, s. 85.

<sup>9</sup> European Commission: *The effect of temporary State aid rules adopted in the context of the financial and economic crisis*. „Commission Staff Working Paper”, SEC(2011) 1126 final, s. 39.



## Stabilizacja koniunktury gospodarczej

Globalny kryzys finansowy i ekonomiczny spowodował konieczność zastosowania przez wiele państw aktywnej antycyklicznej polityki fiskalnej uzupełnianej przez oddziaływanie automatycznych stabilizatorów koniunktury. Były one nieodzowne w sytuacji rozlewania się kryzysu gospodarczego na poszczególne kraje, szczególnie w sytuacji, gdy stopy procentowe były na bardzo niskim poziomie, a duża grupa gospodarstw nie miała zdolności kredytowej, a zatem pobudzenie popytu konsumpcyjnego i inwestycyjnego mogło odbyć się dzięki interwencji państwa.

Do wykorzystania aktywnej roli państwa w gospodarce zachęcali czołowi światowi ekonomiści, proponując wykorzystanie dwóch zasadniczych instrumentów: wydatków inwestycyjnych oraz ukierunkowanych transferów<sup>10</sup>. Publiczne wydatki inwestycyjne mają tę przewagę nad wydatkami konsumpcyjnymi, iż nie tylko stymulują wzrost popytu, ale charakteryzują się także efektami podażowymi i zwiększają produktywność czynników produkcji, oddziałując pozytywnie na poziom produkcji potencjalnej, produkcji rzeczywistej oraz inflacji. Oddziaływanie transferów i podatków na gospodarkę przebiega wielokanałowo. Wpływa na poziom produkcji, inflacji oraz poprzez efekt dochodowy i majątkowy. Najbardziej skuteczne są transfery kierowane do gospodarstw domowych, nieposiadających zdolności kredytowej, gdyż brak możliwości zwiększenia dochodu rozporządzalnego istotnie wpływa na poziom generowanych przez nie wydatków<sup>11</sup>.

Wydatki budżetowe oraz podatki oddziałują na poziom dochodu narodowego za pomocą mnożników fiskalnych. Spełnienie wskazanych w literaturze warunków powoduje, iż mnożniki te mogą przybierać większe wartości. Mnożniki fiskalne są większe, jeśli<sup>12</sup>:

- występuje akomodacyjna polityka monetarna i w tym przypadku ceny są elastyczne,
- stymulacja fiskalna jest czasowa, a nie permanentna,
- jest to gospodarka zamknięta,
- mamy do czynienia z odpowiednio skomponowanym pakietem stymulacyjnym (mnożniki są większe dla wydatków bezpośrednich niż podatków oraz dla transferów ukierunkowanych niż dla transferów ogółem),
- udział gospodarstw domowych z ograniczeniami kredytowymi oraz problemami z płynnością jest duży.

<sup>10</sup> A. Spilimbergo, S. Symansky, O. Blanchard, C. Cottarelli: *Fiscal Policy for the Crisis*. IMF 2008, s. 13.

<sup>11</sup> M. Gajda-Kantorowska: *Analiza przydatności polityki fiskalnej do usuwania skutków kryzysu w krótkim, średnim i długim okresie*. W: *Polityka makroekonomiczna w warunkach kryzysu i jej wpływ na gospodarkę*. Red. Z. Dach. Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2011, s. 99-100.

<sup>12</sup> *Euro...*, op. cit., s. 33.

Z uwagi na globalny kryzys finansowy na szczeblu unijnym podjęte zostały działania mające na celu łagodzenie jego skutków w oparciu o europejski plan naprawy gospodarczej, będący instrumentem skutecznej koordynacji działań zarówno państw członkowskich, jak też Wspólnoty. Głównym zadaniem kroków podejmowanych w oparciu o tę strategię było ograniczenie skutków recesji oraz zwiększenie siły nabywczej, umożliwiającej wzrost popytu i przywrócenie zatrudnienia i poziomu aktywności gospodarczej w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw, między innymi poprzez „inteligentne inwestycje”. Zasadniczym instrumentem realizacji planu w celu zwiększenia popytu był proponowany impuls fiskalny ze strony państw członkowskich w wysokości 200 mld EUR (1,5% PKB)<sup>13</sup>. Jednocześnie Komisja Europejska wskazała na fakt, iż nadzwyczajne okoliczności związane z sytuacją kryzysową dają podstawę do tymczasowego rozluźnienia polityki budżetowej oraz przekroczenia referencyjnej wielkości deficytu budżetowego. Ponadto wskazano na następujące cztery zasady opracowywania pakietów bodźców budżetowych, które powinny<sup>14</sup>:

- być szybkie, tymczasowe, ukierunkowane i skoordynowane,
- łączyć instrumenty dochodowe i wydatkowe, takie jak: podwyższenie zasiłków dla bezrobotnych oraz dla gospodarstw o niskich dochodach, intensyfikacja inwestycji publicznych, gwarancje i subwencje kredytowe, zachęty finansowe, niższe podatki i składki na ubezpieczenia społeczne, tymczasowe obniżki standardowej stawki podatku VAT,
- zostać przeprowadzone w ramach pakietu na rzecz stabilności i wzrostu,
- być uzupełnione reformami strukturalnymi, które służą pobudzeniu popytu oraz wspierają odporność gospodarki.

Łączny wymiar budżetowy pakietów stymulacyjnych miał w całej Unii Europejskiej równowartość 2,9% PKB, z czego 1,7% PKB przypadało na 2009 rok, zaś pozostała część na rok 2010. Ze wstępnych danych wynika, iż większa część wdrożonych instrumentów obejmowała stronę dochodową, zaś po stronie wydatkowej nakłady były nieznacznie mniejsze. Biorąc pod uwagę podział tych instrumentów na tymczasowe i stałe, nieznaczną przewagą charakteryzowały się instrumenty tymczasowe (57%) w stosunku do instrumentów stałych (43%). Natomiast analizując wymiar stymulacji fiskalnej pod względem kierunku wpływu powyższych instrumentów, największe środki przeznaczono dla gospodarstw domowych (35%; 1,0% PKB), natomiast wsparcie przedsiębiorstw pochłonęło 28% środków (0,8% PKB), inwestycje publiczne 20% (0,6% PKB), a wydatki na rynek pracy 17% (0,5% PKB).

<sup>13</sup> Komunikat Komisji do Rady Europejskiej: *Europejski plan naprawy gospodarczej*. Bruksela, dnia 26.11.2008 KOM (2008) 800 wersja ostateczna, s. 2-3.

<sup>14</sup> *Ibid.*, s. 9-11.

Największe pakiety stymulacyjne (powyżej 3% PKB) zastosowały następujące kraje: Luksemburg, Cypr, Polska, Szwecja, Finlandia, Niemcy, Czechy, Słowenia, Austria i Hiszpania. Natomiast Litwa nie zastosowała żadnych instrumentów stymulacji fiskalnej, podczas gdy następujące kraje zaangażowały w tym celu niewielkie środki (od 0,5 do 1,8% PKB): Rumunia, Grecja, Estonia, Słowacja, Bułgaria, Łotwa, Włochy, Irlandia, Portugalia, Malta. Główne działania pobudzające gospodarkę zastosowały w 2009 roku: Łotwa, Wielka Brytania, Hiszpania, Czechy i Luksemburg.

Tabela 2

Budżetowy wymiar instrumentów walki z kryzysem w ramach europejskiego planu naprawy gospodarczej w latach 2009-2010 (w % PKB)

	Wymiar całkowity	Instrumenty skierowane do gospodarstw domowych	Wydatki na rynek pracy	Instrumenty skierowane do biznesu	Inwestycje publiczne
Austria	3,3	2,4	0,6	0,1	0,1
Belgia	2,1	0,8	0,7	0,3	0,3
Bułgaria	1,3	0,4	0,6	0,0	0,2
Cypr	5,1	1,6	0,2	0,9	2,5
Czechy	3,5	0,1	1,6	1,3	0,5
Dania	2,2	0,0	1,3	0,1	0,8
Estonia	1,2	0,0	0,0	0,0	1,2
Finlandia	4,3	2,7	0,1	0,7	0,7
Francja	3,0	0,6	0,1	1,9	0,4
Grecja	0,6	0,5	0,1	0,0	0,0
Hiszpania	3,2	0,7	0,1	0,9	1,4
Holandia	2,7	0,4	0,2	0,6	0,6
Irlandia	1,7	1,0	0,3	0,4	0,0
Litwa	0,0	0,0	-0,1	0,1	0,0
Luksemburg	5,6	3,0	0,3	0,8	1,4
Łotwa	1,6	1,3	0,0	0,0	0,0
Malta	1,8	0,8	0,0	0,4	0,5
Niemcy	4,1	1,6	0,8	0,9	0,8
Polska	4,8	1,7	0,1	0,4	2,5
Portugalia	1,7	0,4	0,5	0,4	0,4
Rumunia	0,5	0,0	0,2	0,3	0
Słowacja	1,2	0,5	0,2	0,1	0,2
Słowenia	3,3	0,2	0,4	1,6	0,8
Szwecja	4,4	1,1	2,9	0,0	0,4
Węgry	2,6	0,0	2,6	0,0	0,0
Wielka Brytania	2,4	1,7	0,3	0,4	0,1
Włochy	1,6	0,3	0,3	0,6	0,3
EU-27	2,9	1,0	0,5	0,8	0,6

Źródło: European Commission: *Public finance in EMU-2010*. „European Economy” 2010, No. 4, s. 20-21.

Grupa 10 krajów podjęła natomiast te zdecydowanie intensywniejsze działania dopiero w 2010 roku, a należą do niej: Estonia, Słowacja, Bułgaria, Dania, Węgry, Holandia, Niemcy, Finlandia, Szwecja, Polska. Rumunia, Grecja, Estonia, Słowacja oraz Łotwa zastosowały wyłącznie instrumenty tymczasowe. Tylko instrumenty permanentne wdrożyły Węgry oraz właściwie Polska, natomiast w Irlandii, Austrii oraz Luksemburgu wystąpiła zdecydowana dominacja tej grupy środków. Największe nakłady kierowane do gospodarstw domowych (od 3 do 1,6% PKB) zanotowano w następujących krajach: Luksemburgu, Finlandii, Austrii, Wielkiej Brytanii i Polsce oraz w Niemczech i na Cyprze. Szwecja, Węgry oraz Czechy charakteryzują się tym, iż przeznaczyły dużą pulę środków pieniężnych na wsparcie rynku pracy, zaś na wsparcie przedsiębiorstw Hiszpania, Słowenia oraz Francja. Pobudzanie gospodarki poprzez inwestycje publiczne wystąpiło na szerszą skalę w Polsce, na Cyprze, w Hiszpanii i Luksemburgu oraz w Estonii.

W Stanach Zjednoczonych uruchomiono ogromny program mający na celu stymulację fiskalną gospodarki – The American Recovery and Reinvestment Act (ARRA) – przewidziany do realizacji w latach 2009-2019. Łączny impuls fiskalny w ramach ARRA ma wynieść 862 mld USD.

Oprócz omówionych pokrótce narzędzi dyskrecjonalnej polityki fiskalnej oraz pakietów pomocy dla banków, dużą rolę w zakresie stabilizowania koniunktury gospodarczej odegrały także automatyczne stabilizatory koniunktury, których działanie przyczyniło się w połowie do pogorszenia się salda budżetowego państw UE pomiędzy rokiem 2007 a 2009, a ponadto w związku z tym, iż przed rokiem 2013 nie jest prognozowanie zamknięcie się luki produktowej, wpływ automatycznych stabilizatorów koniunktury na wysokość deficytu budżetowego będzie dalej znaczny<sup>15</sup>.

## Skutki realizacji funkcji stabilizacyjnej

Z uwagi na aktywną realizację polityki stabilizacyjnej w czasie kryzysu można wskazać na trzy najważniejsze skutki, które ona wywołała w sferze finansów publicznych: wzrost wydatków publicznych, gwałtowny przyrost długu publicznego oraz konieczność dokonania zacieśnienia fiskalnego z uwagi na głęboką skalę nierównowagi w systemie finansów publicznych.

Wydatki publiczne w stosunku do PKB wzrosły w badanym okresie o 5 punktów procentowych w obu grupach krajów, przekraczając poziom 50% PKB. W żadnym kraju nie zanotowano spadku tej relacji, a tylko w trzech był on mi-

<sup>15</sup> European Commission: *Public finance in EMU-2011*. „European Economy” 2011, No. 3, s. 14.

nimalny (Węgry, Bułgaria i Malta). Największy wzrost wydatków publicznych wystąpił w Irlandii (o 30,3 pkt. proc.), co było spowodowane nakładami na ratowanie banków w 2010 roku. Stosunkowo duży przyrost wydatków (pomiędzy 11 a 7 pkt. proc.) odnotowano w grupie następujących krajów: Estonii, Litwie, Finlandii, Łotwie, Danii, Wielkiej Brytanii i Słowacji. W trzech krajach (Polska, Czechy i Francja) był on mały i wyniósł pomiędzy 2 a 4 pkt. proc., zaś pozostałe kraje doświadczyły wzrostu wydatków na średnim poziomie.

Prognozowany przez MFW wzrost długu publicznego dla państw grupy G-20 w okresie 2008-2015 ma wynieść 39,1 pkt. proc. PKB. W największym stopniu będzie to skutkiem obniżenia się dochodów publicznych (18,2 pkt. proc. PKB) oraz wzrostu kosztów obsługi długu (5,2 pkt. proc. PKB). Mniejszy udział we wzroście zadłużenia ma deficyt budżetowy (5,1 pkt. proc. PKB), koszty stymulacji fiskalnej (4,5 pkt. proc. PKB) oraz pomocy dla sektora finansowego (3,2 pkt. proc. PKB)<sup>16</sup>.

Wielkość dostosowania fiskalnego w państwach Unii Europejskiej do roku 2012 ma wynieść średnio 3 pkt. proc. PKB w stosunku do roku 2009. Poprawa salda finansów publicznych w państwach należących do strefy euro ma być dokonana głównie w oparciu o obniżenie rozmiarów wydatków publicznych w odniesieniu do PKB, zaś w państwach pozostających poza strefą euro poprzez podwyższenie udziału dochodów publicznych w PKB. Niemniej jednak w prawie wszystkich krajach UE oczekiwana jest redukcja relacji wydatków publicznych do PKB, co ma nastąpić dzięki obniżeniu transferów socjalnych w związku zżywieniem gospodarczym oraz inwestycji publicznych, których obniżenie ma nastąpić także w wyrażeniu nominalnym. Udział dochodów publicznych w PKB wzrośnie w 2011 roku po raz pierwszy od 2006, chociaż osiągnięcie pułapu przedkryzysowego będzie możliwe dopiero w dłuższym czasie. Wpływ wzrostu dochodów na poprawę stanu nierównowagi finansów publicznych jest jednak stosunkowo niewielki i ma wynieść 3,8% dla strefy euro (przy wzroście nominalnego PKB o 0,7 pkt. proc.), przy czym największy wzrost ma objąć wpływy z podatków bezpośrednich (4,7%), a ponadto z podatków pośrednich (4,2%) oraz składek na ubezpieczenia społeczne (2,9%).

## Podsumowanie

Funkcja stabilizacyjna systemu finansów publicznych odgrywa istotną rolę podczas obecnego kryzysu finansowego, co związane jest z trzema zasadniczy-

<sup>16</sup> *Navigating the Fiscal Challenges Ahead*. International Monetary Fund, „Fiscal Monitor”, May 2010, s. 14.

mi czynnikami: brakiem możliwości wykorzystania polityki monetarnej, udzieleniem szerokiego wsparcia sektorowi bankowemu i wdrożeniem licznych pakietów stymulujących gospodarkę. Realizację funkcji stabilizacyjnej systemu finansów publicznych należy ocenić pozytywnie, gdyż z jednej strony wsparcie kapitałowe sektora bankowego zapobiegło rozległym perturbacjom w sektorze finansowym, z drugiej strony pakiety stymulacyjne przynajmniej częściowo przyniosły efekty gospodarcze, po trzecie transfery kierowane do gospodarstw domowych nieposiadających zdolności kredytowej umożliwiły funkcjonowanie milionów ludzi w Stanach Zjednoczonych i Europie. Niewątpliwie swoistą ceną, którą trzeba zapłacić za szerokie zastosowanie polityki stabilizacyjnej, jest nieotworzony dotychczas przyrost deficytu i długu publicznego. Skala stabilizacji gospodarki dzięki zastosowaniu licznych instrumentów oceniana jest na około 1,0% PKB w latach 2009-2010, co jest wielkością stosunkowo nieznaczną wobec wielkości powziętych przez kraje UE działań stabilizacyjnych. Niemniej jednak, gdyby kraje UE nie rozpoczęły zakrojonej na szeroką skalę akcji stabilizacyjnej, z uwagi na działający mechanizm samospełniającej się czarnej prognozy, kondycja gospodarki europejskiej byłaby w bardzo złym stanie.

## Literatura

- Addressing Fiscal Challenges to Reduce Economic Risks*. International Monetary Fund, „Fiscal Monitor”, September 2011.
- Ciak J.: *Polityka budżetowa*. TNOiK, Toruń 2002.
- Euro Area Fiscal Policies and the Crisis*. Red. Ad van Riet. „ECB Occasional Paper Series” 2010, No. 109.
- European Commission: *The effect of temporary State aid rules adopted in the context of the financial and economic crisis*. „Commission Staff Working Paper”, SEC(2011) 1126 final.
- European Commission: *Public finance in EMU-2010*. „European Economy” 2010, No. 4.
- European Commission: *Public finance in EMU-2011*. „European Economy” 2011, No. 3.
- Gajda-Kantorowska M.: *Analiza przydatności polityki fiskalnej do usuwania skutków kryzysu w krótkim, średnim i długim okresie*. W: *Polityka makroekonomiczna w warunkach kryzysu i jej wpływ na gospodarkę*. Red. Z. Dach. Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2011.
- Komunikat Komisji do Rady Europejskiej: *Europejski plan naprawy gospodarczej*. Bruksela, dnia 26.11.2008 KOM (2008) 800 wersja ostateczna.
- Measures taken by euro area governments in support of the financial sector*. „ECB Monthly Bulletin” 2010, No. 4.
- Navigating the Fiscal Challenges Ahead*, International Monetary Fund, „Fiscal Monitor”, May 2010.
- OECD: *Economic Surveys: United States 2010*.
- Podstawy ekonomii*. Red. R. Milewski. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.

- Raport na temat pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej.* Narodowy Bank Polski, Warszawa 2009.
- Spilimbergo A., Symansky S., Blanchard O., Cottarelli C.: *Fiscal Policy for the Crisis.* International Monetary Fund 2008.
- Szymański K.: *Konsekwencje kryzysu zadłużenia w strefie euro dla europejskiego i polskiego sektora bankowego.* Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2011.
- The impact of government support to the banking sector on euro area public finances.* „ECB Monthly Bulletin” 2009, No. 7.

## THE REALIZATION OF PUBLIC FINANCE SYSTEM STABILIZATION FUNCTION

### Summary

The stabilization function of public finance system is very crucial during the crises, especially nowadays when zero-bound monetary policy by central banks is conducted in European Union and in the United States. Most countries experienced an unprecedented deterioration in the budget balances and public debts during the crisis. Three factors explain the deterioration in the public finances situation across the euro area and the EU which are the main instruments of stabilization function and which resulted from the crisis: the role of automatic stabilisers, the introduction of discretionary measures and public aid aimed to banking sector. Now many countries have to consolidate their public finances to fulfil the reference value of the Treaty.

**Jolanta Ciak**

Wyższa Szkoła Bankowa w Toruniu

# **ZARZĄDZANIE DŁUGIEM PUBLICZNYM W POLSCE – PRZEGLĄD DOTYCHCZAS STOSOWANYCH STRATEGII ZARZĄDZANIA**

## **Wprowadzenie**

Dług publiczny jest obecnie immamentną cechą większości krajów o gospodarce rynkowej. Dług ten, określany jako całość zobowiązań władz publicznych z tytułu nadwyżki wydatków ponad dochody z poprzednich okresów, staje się obciążeniem dla przyszłych pokoleń. Niewątpliwie w ostatnich kilku latach mamy do czynienia z lawinowym przyrostem długu publicznego na świecie, w tym i w krajach Unii Europejskiej. Jak wielokrotnie podkreśla się w literaturze przedmiotu, zbyt łatwo rośnie zadłużenie publiczne w poszczególnych krajach, a jednocześnie nie nadaje mu się właściwej ostrożnościowej rangi<sup>1</sup>.

Celem opracowania jest analiza kształtowania się długu publicznego w ostatnich latach w Polsce oraz założeń i realizowanych działań w ramach tworzonych strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych. Postawiono zatem trzy tezy, a mianowicie:

1. Dług publiczny stanowi jeden z tematów dyskusji nad koniecznością przeprowadzenia reform dotyczących zwiększenia dyscypliny finansów publicznych zarówno w Polsce, jak i w krajach Unii Europejskiej.
2. W ostatnich latach mamy do czynienia z lawinowym przyrostem długu publicznego w większości krajów Unii Europejskiej, w tym również i w Polsce.
3. Istnieje konieczność rewizji dotychczasowych działań związanych z zarządzaniem długiem publicznym w związku z różną ich skutecznością.

---

<sup>1</sup> Por. J. Ciak: *Źródła finansowania deficytu budżetu państwa w Polsce*. Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2011, s. 271.



## Pojęcie długu publicznego i jego struktura w Polsce w latach 2000-2010

Dług publiczny stanowi zobowiązania władz publicznych z tytułu zaciągniętych zobowiązań, zarówno w krajowym, jak i zagranicznym systemie finansowym. Dług publiczny może być rozpatrywany jako dług publiczny całego sektora finansów publicznych, tj. uwzględniając sektor rządowy, samorządowy i ubezpieczeń społecznych, lub też pojedynczo dla każdego z wymienionych sektorów. W każdym przypadku ma on określone znaczenie ekonomiczne i finansowe dla gospodarki danego kraju<sup>2</sup>.

Nie ulega wątpliwości, że dług publiczny w Polsce jest generowany przede wszystkim przez dług Skarbu Państwa. To właśnie ów dług stanowi ponad 90% długu publicznego ogółem. Kwestie te przedstawia poniższa tabela.

Tabela 1

Struktura długu sektora finansów publicznych w Polsce w latach 2000-2010

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Państwowy dług publiczny (wart. w mld PLN)	280,5	302,1	351,6	408,6	431,4	466,6	506,3	527,4	597,8	669,9	747,9
Państwowy dług publiczny (struktura)	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
a – Dług sektora rządowego (wart. w mld PLN)	271,1	291,3	338,6	392,1	406,9	439,3	477,9	500,2	569,9	623,6	692,4
Dług sektora rządowego (struktura)	96,6	96,4	96,3	96,0	94,4	94,1	94,4	94,8	94,8	93,1	92,6
b – Dług sektora samorządowego (wart. w mld PLN)	9,4	10,8	14,1	21,8	24,5	20,7	23,3	24,5	28,1	39,3	53,5
Dług sektora samorządowego (struktura)	3,4	3,6	3,7	4,0	5,6	5,9	4,6	4,6	4,7	5,9	7,2

<sup>2</sup> Wskazując na definicję G. Gołębiowskiego, długiem publicznym należy obejmować „wszystkie zobowiązania zaciągnięte przez skarb państwa i reprezentujące go instytucje sektora finansów publicznych”. Tak ujmowany dług publiczny jest tożsamy z pojęciem „państwowy dług publiczny”, używanym m.in. w statystykach Ministerstwa Finansów. Por.: G. Gołębiowski. *Dług publiczny*. W: *System finansowy w Polsce*. Red. B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003, s. 708.

cd. tabeli 1

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
c – Dług sektora ubezpieczeń społecznych* (wart. w mld PLN)	bd	13,2	15,6	11,2	10,1	7,1	5,1	2,7	2,8	7,0	2,0
Dług sektora ubezpieczeń społecznych (struktura)	bd	-	-	-	-	-	1,0	0,6	0,5	1,0	0,2

\* Od 2006 r. dług sektora ubezpieczeń społecznych przedstawiony jest jako oddzielna pozycja (suma a+b+c = państwowy dług publiczny).

Źródło: *Strategie zarządzania długiem sektora finansów publicznych na lata 2000-2015*.

Dane zawarte w tabeli 1 jednoznacznie wskazują na znaczny przyrost długu publicznego w Polsce. Porównując wielkość długu publicznego, który ukształtował się w roku 2010 do 2000 roku, nastąpił 2,7-krotny jego wzrost. Największe przyrosty długu odnotowano w ostatnich trzech latach, tj.: w okresie 2008-2010, który uznawany jest za okres kryzysu finansowego i kryzysu finansów publicznych. Biorąc pod uwagę wskazany okres, zauważalny jest coroczny wzrostu długu publicznego o ponad 70 mld PLN (odpowiednio 2009 do 2008 – wzrost o 72,1 mld PLN; 2010 do 2009 – wzrost o 78,0 mld PLN). Niewątpliwie w okresie poprzedzającym wskazane powyżej lata widoczna była również tendencja wzrostowa, jednakże przyrost długu można uznać za w miarę umiarkowany (średnio 35 mld PLN).

Wzrost długu w ujęciu nominalnym był wypadkową stosunkowo wysokich potrzeb pożyczkowych, wpływów z prywatyzacji oraz zmian kursu złotego. Wprowadzenie konsolidacji zarządzania płynnością sektora finansów publicznych będzie miało swoje odzwierciedlenie w kolejnych latach. W badanym okresie zauważyć można było wysokie tempo wzrostu gospodarczego i poprawę sytuacji finansów publicznych, szczególnie w latach 2004-2007. Niewątpliwie wpłynęło to w sposób znaczący na stabilizację relacji długu publicznego do PKB na średnim poziomie, tj. około 47%. Wielkość ta znajdowała się zatem poniżej pierwszego prognozy przewidzianego w ustawie o finansach publicznych.

Znaczne umocnienie złotego w 2007 roku spowodowało nawet przejściowy spadek relacji poniżej 45% PKB. Niestety, w latach 2008-2010 nastąpił ponowny wzrost relacji długu publicznego do PKB, głównie w wyniku silnego wzrostu potrzeb pożyczkowych sektora finansów publicznych oraz obniżenia tempa wzrostu gospodarczego.

Warto w tym miejscu wskazać na rodzaje instrumentów finansowania długu krajowego Skarbu Państwa w latach 2000-2010.

Tabela 2

Udział poszczególnych instrumentów w ramach długu krajowego Skarbu Państwa w latach 2000-2010 (wartość w mld PLN)

Rok	Dług krajowy ogółem	Skarbowe papiery wartościowe						Pozostały dług publiczny
		Ogółem	Rynkowe			Obligacje oszczędnościowe	Nierynkowe SPW	
			Ogółem	Bony skarbowe	Obligacje rynkowe			
2000	145,9	132,9	117,5	23,4	94,1	1,9	13,5	13,0
2001	185,0	176,1	158,7	35,2	123,5	6,1	11,3	9,0
2002	219,4	212,4	195,9	42,0	153,9	7,7	8,8	7,0
2003	251,2	246,0	232,6	48,1	184,5	7,4	6,0	5,2
2004	291,7	286,9	273,5	46,9	226,6	9,1	4,3	4,8
2005	315,5	312,0	302,8	24,4	278,4	8,6	0,6	3,5
2006	352,3	350,5	342,8	25,8	317,0	7,2	0,5	1,8
2007	380,4	380,2	373,5	22,6	350,9	6,3	0,4	0,2
2008	420,2	419,4	411,2	50,4	360,8	7,9	0,3	0,8
2009	462,7	462,4	452,9	47,5	405,4	9,3	0,2	0,3
2010	507,0	507,0	499,3	28,0	471,3	7,6	0,1	0,0

Źródło: Roczniki Statystyczne GUS i dane Ministerstwa Finansów.

Analizując dane z tabeli 2 można stwierdzić, że podstawowym narzędziem zaciągania długu krajowego były skarbowe papiery wartościowe, a wśród nich dominowały papiery rynkowe. Pozostałe składniki długu krajowego miały mniejsze znaczenie w tym zakresie. Udział rynkowych papierów wartościowych miał w całym badanym okresie tendencję wzrostową. W 2010 roku ich udział stanowił około 98% wartości długu krajowego. W przypadku rynkowych papierów wartościowych zauważyć można podstawowe znaczenie obligacji skarbowych (tendencja wzrostowa w całym badanym okresie), z kolei udział bonów był zmienny, stanowił jedynie ich uzupełnienie.

W przypadku długu zagranicznego Skarbu Państwa, w ostatnich latach składały się na niego kredyty i skarbowe papiery wartościowe emitowane na rynki zagraniczne. Kwestie te zawiera tabela 3.

Tabela 3

Udział poszczególnych instrumentów w ramach długu zagranicznego Skarbu Państwa w latach 2000-2010

Rok	Skarbowe papiery wartościowe		Kredyty	
	Wart. w mld PLN	Udział w długu	Wart. w mld PLN	Udział w długu
2000	22,5	18,7	98,3	81,3
2001	23,4	23,6	75,5	76,4
2002	29,2	26,9	79,4	73,1
2003	44,2	34,6	83,5	65,4
2004	48,5	43,6	62,7	56,4
2005	83,9	67,3	40,8	32,7
2006	90,6	71,8	35,6	28,2
2007	92,3	76,2	28,9	23,8
2008	121,2	80,9	28,6	19,1
2009	134,1	79,4	34,7	20,6
2010	155,5	79,8	39,3	20,2

Źródło: Dane Ministerstwa Finansów.

W badanym okresie uległa zmianie struktura długu zagranicznego. Zauważyć można było systematycznie wzrastającą wartość emisji obligacji skarbowych na rynki zagraniczne<sup>3</sup>. Ich udział w 2000 roku wzrósł z 18,7% do 79,8% w 2010 roku. Zmalała natomiast wartość nominalna kredytów zaciągniętych za granicą. W efekcie tego nastąpiło obniżenie ich udziału w wysokości 81,5% w 2000 roku do 20,2% w 2010 roku.

## Strategie zarządzania długiem sektora finansów publicznych w Polsce

Zarządzanie długiem publicznym stanowi integralną część polityki długu publicznego. Podstawą tej polityki było przede wszystkim odejście od zasady równowagi budżetowej i przyjęcie teorii J.M. Keynesa związanej z interwencjo-

<sup>3</sup> Do obligacji skarbowych emitowanych na rynki zagraniczne zalicza się obligacje typu Brady i obligacje zagraniczne. Te pierwsze były wykorzystywane przede wszystkim w procesie restrukturyzacji zadłużenia zagranicznego. Te drugie emitowane były w celu pozyskiwania środków na finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, w tym deficytu budżetowego.

nizmem państwowym. Efektem tego było przyzwolenie na wzrost wydatków publicznych (w tym wydatków budżetu państwa), dopuszczając do występowania niedoborów w budżecie (deficytu budżetowego). Wystąpienie owego niedoboru pociągało za sobą konieczność jego sfinansowania, z kolei poprzez zaciąganie zobowiązań przyczyniło się to do powstawania i kumulowania długu publicznego. Na politykę długu publicznego składają się świadome decyzje i działania władz publicznych polegające na wyborze zaciągania długu publicznego jako sposobu finansowania nadmiernych, w stosunku do dochodów, wydatków budżetowych<sup>4</sup>.

Dotychczas opracowano już kilkanaście strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w Polsce.

Pierwsza była strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych opublikowana we wrześniu 1999 roku<sup>5</sup>. Jako cele długoterminowe (tj. do 2009 roku, czyli do końca okresu spiętrzenia płatności z tytułu spłaty zadłużenia wobec Klubu Paryskiego) przyjęto wówczas:

- ograniczenie udziału długu zagranicznego w długu ogółem,
- wydłużenie średniego okresu zapadalności długu,
- wygładzenie rozłożenia spłat zobowiązań i kosztów obsługi w czasie,
- ograniczenie zmienności kosztów obsługi długu oraz zwiększenie ich przewidywalności przez wzrost udziału instrumentów o stałym oprocentowaniu w długu ogółem,
- uelastycznienie struktury długu zagranicznego.

Z kolei w ramach celów krótkoterminowych (tj. realizowanych do 2002 roku) ustalono:

- minimalizację kosztów obsługi długu w przyjętym horyzoncie czasowym,
- optymalizowanie programu spłat zadłużenia zagranicznego, przypadających na lata 2004-2009,
- zmniejszenie monetyzacji długu przez wzrost udziału sektora pozabankowego w zadłużeniu ogółem<sup>6</sup>.

Powyższe cele zostały utrzymane przez nowelizację strategii z września 2000 roku.

W tabeli 4 ujęto dotychczas stosowane strategie zarządzania długiem sektora finansów publicznych i ich główne cele.

<sup>4</sup> Por.: K. Marchewka-Bartkowiak: *Zarządzanie długiem publicznym w krajach Unii Europejskiej i w Polsce*. Biblioteka Menedżera i Bankowca, Warszawa 2003, s. 20.

<sup>5</sup> Jej wprowadzenie wymusiła ustawa z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, Dz.U. 1998, nr 155, poz. 1014 (z późn. zm.).

<sup>6</sup> Zob. *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2001-2003*. Ministerstwo Finansów, Warszawa, wrzesień 2000. Monetyzacja określana jest tu jako utrzymywanie w portfelach banków skarbowych papierów wartościowych.

Tabela 4

## Strategie zarządzania długiem sektora finansów publicznych w Polsce i ich główne cele

Okres strategii/cele strategii	Utrzymanie wielkości długu publicznego na bezpiecznym poziomie	Minimalizacja kosztów obsługi długu w określonym horyzoncie czasowym
2000 – 2002 2001 – 2003 2002 – 2004 2003 – 2005 2004 – 2006	Tak	Tak – optymalny dobór instrumentów zarządzania długiem, ich struktury i terminów emisji, – podnoszenie efektywności rynku SPW (najniższe koszty ich obsługi),
2005 – 2007 2006 – 2008 2007 – 2009	Tak	Tak – optymalny dobór instrumentów zarządzania długiem, ich struktury i terminów emisji, – podnoszenie efektywności rynku SPW (najniższe koszty ich obsługi) oraz działania przyczyniające się do obniżenia rentowności SPW,
2008 – 2010 2009 – 2011 2010 – 2012 2011 – 2014* 2012 – 2015*	Tak	Tak – optymalny dobór rynków, instrumentów zarządzania długiem, struktury finansowania potrzeb pożyczkowych i terminów emisji, – zwiększanie efektywności rynku SPW, przyczyniające się do obniżenia rentowności SPW (dążenie do tego, aby różnice rentowności ( <i>spread</i> ) SPW polskich i emitowanych przez kraje o najwyższej w UE wiarygodności kredytowej były jedynie wynikiem różnic w ocenie ryzyka kredytowego kraju, a nie barier i ograniczeń w organizacji i infrastrukturze rynku SPW.

\* Zgodnie z art. 75 ustawy o finansach publicznych z 2009 roku strategie obejmują okres 4-letni.

Źródło: *Strategie zarządzania długiem...*, op. cit.

Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych we wszystkich latach obejmowała strategię zarządzania długiem Skarbu Państwa oraz strategię oddziaływania na dług sektora finansów publicznych. Rozróżnienie tych dwóch terminów wynika z faktu, że minister finansów może wpływać bezpośrednio je-

dynie na zadłużenie Skarbu Państwa. W przypadku sektora finansów publicznych, z wyłączeniem Skarbu Państwa, tj. głównie jednostek sektora samorządowego, minister finansów nie może bezpośrednio zarządzać zadłużeniem. Możliwe są jedynie oddziaływania pośrednie, ograniczające poziom długu oraz kształtujące jego charakterystykę.

Analizując stosowane dotychczas strategie zarządzania długiem publicznym można stwierdzić, że uwzględniały one dotychczasowe uwarunkowania makroekonomiczne, a cele strategii skupiały się na czterech zasadniczych elementach. Wśród nich wymienić należy:

- utrzymanie wielkości długu publicznego na bezpiecznym poziomie,
- minimalizowanie kosztów w horyzoncie określonym przez terminy wykupu skarbowych papierów wartościowych o najdłuższych terminach zapadalności (optymalny dobór instrumentów zarządzania długiem, ich struktury i terminów emisji),
- minimalizowanie ciężaru kosztów obsługi długu dla finansów publicznych,
- eliminowanie przyczyn powodujących utrzymywanie się oprocentowania długu na poziomie wyższym od minimalnego, możliwego do uzyskania na rynku.

Warto wspomnieć, iż zarządzanie długiem publicznym odbywa się w zasadzie na dwóch zasadniczych poziomach.

Na pierwszym poziomie chodzi o podejmowanie decyzji odnoszącej się do tego, jaka część wydatków państwa ma być finansowana poprzez zaciąganie długu, a zatem jaka będzie wielkość długu publicznego. W tym przypadku przedmiotem analizy jest określenie wpływu długu publicznego na gospodarkę, rynki finansowe, finanse publiczne i politykę pieniężną. Zasadniczym zagadnieniem jest zatem określenie bezpiecznego poziomu długu w stosunku do wielkości gospodarki<sup>7</sup>. Z kolei na drugim poziomie zarządzanie długiem oznacza sposób finansowania potrzeb pożyczkowych państwa, a więc wybór rynków, instrumentów i terminów emisji.

## **Działania podejmowane w ramach strategii zarządzania długiem publicznym**

Analizując działania podejmowane w ramach kolejnych strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych należy podkreślić, iż w całym bada-

---

<sup>7</sup> Chodzi o poziom mierzony relacją długu do PKB. Poziom ten uznawany jest za bezpieczny, gdy wielkość długu pozwala na jego terminową obsługę oraz nie powoduje istotnego negatywnego wpływu na gospodarkę.

nym okresie uwzględniano bieżące uwarunkowania makroekonomiczne. Jednocześnie warto podkreślić, iż podstawowym rynkiem finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa był rynek krajowy. Z kolei działania związane z emisją papierów wartościowych na rynki zagraniczne miały:

- uwzględniać potrzeby pożyczkowe budżetu w walutach obcych (spłaty rat kapitałowych i odsetki od długu zagranicznego, w tym operacji przedterminowego wykupu),
- wzmacniać pozycję Polski na rynku euro, stanowiącym rynek o strategicznym znaczeniu w związku z perspektywą wejścia do UGW,
- zapewniać dostęp Polski do bazy inwestorów na pozostałych rynkach finansowych,
- działać stabilizująco na rynek krajowy poprzez zapewnienie bezpieczeństwa finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w sytuacji przejściowych trudności na rynku krajowym,
- w jak najmniejszym stopniu wpływać na krajowy rynek finansowy, w szczególności na wysokość kursu walutowego,
- uwzględniać możliwość zakupu i sprzedaży walut w NBP jako instrumentu zarządzania potrzebami walutowymi budżetu państwa, z uwzględnieniem uwarunkowań wynikających z polityki pieniężnej i rachunku finansowego.

Zarządzanie długiem publicznym ma istotne znaczenie dla gospodarki i dla finansów publicznych danego kraju. Obowiązująca obecnie w Polsce ustawa o finansach publicznych<sup>8</sup> ogranicza w pewien sposób swobodę działań w zakresie konstrukcji budżetu państwa po przekroczeniu przez relację PDP/PKB jednego z progów 50%, 55%, lub 60%. Ograniczenia dotyczą głównie wysokości długu publicznego. W szczególności dotkliwość sankcji wzrasta po przekroczeniu drugiego poziomu, a mianowicie wielkości 55% PKB<sup>9</sup>.

Warto byłoby zatem zastanowić się nad konkretnymi działaniami, które przyczyniałyby się do redukcji nierównowagi między dochodami i wydatkami w budżecie państwa. Dokonanie rewizji, przede wszystkim wydatków publicznych, mogłoby w znaczący sposób poprawić saldo budżetowe. Już niejednokrotnie podkreślano w literaturze przedmiotu, iż dług publiczny jest skutkiem finansowania deficytów budżetowych<sup>10</sup> i jednocześnie polityka budżetowa w Polsce

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1241. Kwestie te są zawarte w art. 86 i 87.

<sup>9</sup> Jednocześnie wskazuje się na zapisy art. 88, w którym znajdujemy informację, iż przepisów art. 86 i art. 87 nie stosuje się w przypadku wprowadzenia stanu wojennego, stanu wyjątkowego na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz stanu klęski żywiołowej na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

<sup>10</sup> Szerzej: T. Uryszek: *Dług Skarbu Państwa jako źródło finansowania deficytu budżetowego*. Difin, Warszawa 2010, s. 126.



powinna być zorientowana na dyscyplinowanie wydatków budżetowych, aby w przyszłości deficyt budżetowy obniżył się do wielkości 0,5-1,0% PKB i pociągał za sobą obniżenie relacji długu publicznego do PKB<sup>11</sup>.

Nie ulega wątpliwości, że zmiany w rozwiązaniach prawnych powinny przyczynić się do poprawy gospodarki finansowej jednostek sektora finansów publicznych. Ustawa o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych ustaw, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2011 roku, proponuje działania w zakresie oddziaływania na dług publiczny. Zmiany powinny wzmacniać system zarządzania płynnością budżetu państwa. Ponadto wprowadza się wydatkową regułę dyscyplinującą, ograniczającą tempo wzrostu wydatków dyskrejonalnych i nowych wydatków sztywnych (obejmujących także dotychczasowe wydatki sztywne) oraz nowe zasady kształtowania się dochodów i wydatków sektora finansów publicznych w sytuacji podlegania procedurze nadmiernego deficytu.

## Podsumowanie

Przeprowadzona w opracowaniu krótka (ze względu na ograniczoną wielkość tekstu) analiza wskazuje na to, iż przez wszystkie lata, od momentu stworzenia pierwszej strategii, podstawowym celem było utrzymanie długu publicznego na bezpiecznym poziomie oraz minimalizacja kosztów jego obsługi. Sama minimalizacja kosztów obsługi długu oznaczała możliwość elastycznego kształtowania struktury finansowania pod względem wyboru rynku, waluty oraz typu instrumentów.

Niewątpliwie wybór struktury finansowania długu publicznego, a zatem potrzeb pożyczkowych państwa, był rezultatem oceny sytuacji rynkowej i wynikał z porównania kosztów pozyskiwania środków w długim horyzoncie.

Doświadczenia zarządzania długiem wskazują na znaczenie elastyczności i dywersyfikacji źródeł finansowania potrzeb pożyczkowych. W sytuacjach zawirowań na rynkach finansowych wskazane jest wykorzystanie instrumentów adekwatnych do sytuacji rynkowej. Tak było w pierwszej połowie 2009 roku, gdy znacznie zwiększono emisję bonów skarbowych i w drugiej połowie 2009 roku, gdy dokonano dużych emisji na rynkach zagranicznych i zmniejszono zadłużenie w bonach.

W badanym okresie podstawowym rynkiem finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa pozostawał rynek krajowy, jego uzupełnieniem był rynek zagraniczny, w tym w szczególności rynek euro.

---

<sup>11</sup> Por.: J. Ciak: *Polityka budżetowa*. TNOiK, Toruń 2002, s. 189-190.

Podstawowe działania w zakresie zarządzania długiem publicznym były podporządkowane utrzymaniu poziomu długu i jego relacji do PKB na poziomie poniżej 60%. Niewątpliwie udało się to osiągnąć, jednakże relacja ta była bliska wartości drugiego progu ustalonego w ustawie o finansach publicznych z 2009 roku, a mianowicie 55% PKB. W przyszłości należałoby dążyć do ograniczenia tej wielkości poniżej 50% PKB, a zatem poniżej pierwszego progu ostrożnościowego (kwestia ta w ostatnich latach nabiera kluczowego znaczenia). Szczególnie istotne jest to w odniesieniu do krajów strefy euro, które w najbliższym czasie będą realizowały działania w ramach nowych uregulowań Paktu Stabilności i Wzrostu (wejście w życie tzw. „sześciopaku”) oraz realizowanej „wspólnej” polityki fiskalnej (pakt fiskalny)<sup>12</sup>.

Nie ulega wątpliwości, że zarządzanie długiem publicznym, w krótkim okresie, powinno zapewnić budżetowi państwa płynność finansową, zmniejszać koszty pozyskiwania środków finansowych dla potrzeb rządu i poprawiać strukturę długu publicznego. Jak słusznie wielokrotnie podkreślał Stanisław Owskiak, wspomniane cele są ze wszech miar słuszne, ale należy pamiętać, że rząd zachowuje się na rynku pożyczkowym podobnie jak każdy inny podmiot rynkowy. Konieczne są zatem elastyczne scenariusze reagowania na zmieniające się warunki na rynku<sup>13</sup>.

Pomimo celów deklarowanych w strategiach zarządzania długiem, można wskazać na słabą ich realizację. W szczególności dotyczy to: utrzymania zadłużenia na stabilnym poziomie oraz minimalizowania kosztów jego obsługi. Mimo tak wyraźnych deklaracji w kolejnych strategiach, wykonanie tych celów jest ograniczone przede wszystkim przez coroczne zmiany planów rządowych. Dług publiczny, jak i koszty jego obsługi przez cały badany okres miały tendencję wzrostową.

Warto również podkreślić fakt, iż strategie są tylko podstawą do zarządzania długiem publicznym. W chwili obecnej mamy często sytuację zarządzania długiem *ad hoc* i jednocześnie działania doraźne podejmowane przede wszystkim pod agencje ratingowe, aby nie dopuścić do sytuacji uzyskania obniżonego ratingu. Dotyczy to nie tylko Polski, ale w zasadzie większości krajów Unii Europejskiej, w tym krajów strefy euro.

<sup>12</sup> Pakt fiskalny ma zostać wprowadzony umową międzynarodową. Główne elementy umowy to wzmocnienie dyscypliny budżetowej oraz automatyczne sankcje za jej naruszenie dla państw strefy euro. Umowa ta wprowadza również nową regułę wydatkową, która zakłada, że roczny deficyt strukturalny nie może przekroczyć 0,5% nominalnego PKB. Miałyby ona wejść w życie 1 stycznia 2013 r., przy założeniu, że do tego czasu będzie ona ratyfikowana przez 12 z 17 państw strefy euro. Por.: *KE z ostatniego projektu paktu fiskalnego*, [www.wnp.pl](http://www.wnp.pl), dostęp: 21.01.2012.

<sup>13</sup> Po.: S. Owskiak: *Ekspertyza dotycząca strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych, wykonana w ramach projektu ustawy budżetowej na 2000 r.* Druk Sejmowy 1392, BSE nr 199, Warszawa 1999, s. 54 – 55.

## Literatura

- Ciak J.: *Polityka budżetowa*. TNOiK, Toruń 2002.
- Ciak J.: *Źródła finansowania deficytu budżetu państwa w Polsce*. CeDeWu, Warszawa 2011.
- Gołębiowski G.: *Dług publiczny*. W: *System finansowy w Polsce*. Red. B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003.
- Marchewka-Bartkowiak K.: *Zarządzanie długiem publicznym w krajach Unii Europejskiej i w Polsce*. Biblioteka Menedżera i Bankowca, Warszawa 2003.
- Owsiak S.: *Ekspertyza dotycząca strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych, wykonana w ramach projektu ustawy budżetowej na 2000 r.* Druk Sejmowy 1392. BSE nr 199, Warszawa 1999.
- Uryszek T.: *Dług Skarbu Państwa jako źródło finansowania deficytu budżetowego*. Difin, Warszawa 2010.
- Strategie zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2000-2015*. Ministerstwo Finansów, Warszawa.
- Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych. Dz.U. 1998, nr 155, poz. 1014.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1241.

## MANAGING PUBLIC DEBT IN POLAND – A REVIEW OF THE SO-FAR EXPLOITED STRATEGIES OF DEBT MANAGEMENT

### Summary

Public debt is currently an integral part of the majority of countries with market economy. Undoubtedly, over the last few years, we witness the massive increase of public debt. The public debt grows too easily in particular countries and simultaneously it is not attended to prudentially.

In the present article, there is an analysis of emerging of public debt over the last few years in Poland as well as the realization of the actions within the strategies of the management of the debt of the public financial sector.

Undoubtedly, the strategies are only the basis for managing public debt. Currently, we are faced with the situation of managing debt *ad hoc* and simultaneously and there are some temporary actions taken for rating agencies with the aim of not being given a lower rating.

**Sławomir Franek**

Uniwersytet Szczeciński

# **KRYTERIA OCENY WIELOLETNIEGO PLANOWANIA BUDŻETOWEGO<sup>1</sup>**

## **Wprowadzenie**

W ostatnich latach dostrzega się zmiany w systemach budżetowych wielu krajów prowadzące do wydłużeniu okresu planowania budżetowego. Klasyczny wzorzec planowania budżetowego skoncentrowany na budżecie rocznym ulega rozszerzeniu na kilka kolejnych lat.

Wydłużenie okresu planowania budżetowego jest jednym z postulatów nauki finansów publicznych w zakresie poprawy przejrzystości i skuteczności działania władzy publicznej. Rozwiązanie to wspierać powinno proces rządzenia oparty na ramach strategicznych i priorytetyzacji zadań. Celem opracowania jest usystematyzowanie podstawowych kryteriów uwzględnianych w ocenie procesu wdrażania wieloletniego planowania budżetowego w poszczególnych krajach. Szczególną uwagę poświęcono analizie wypełniania kryterium wykonalności przez Wieloletni Plan Finansowy Państwa (WPPF) w Polsce.

## **Wieloletnie planowanie budżetowe – warunki funkcjonowania**

Wieloletni plan budżetowy może być traktowany jako narzędzie stwarzające bodźce do operacjonalizacji priorytetów rządowych w zgodności z systemem budżetowania<sup>2</sup>. Poprzez stworzenie ram wydatkowych rozwiązanie to zapewnia Ministerstwu Finansów jako kreatorowi procesu budżetowego, że decyzje o ko-

---

<sup>1</sup> Praca naukowa finansowana ze środków na naukę w latach 2010-11 jako projekt badawczy nr N N113 322 738.

<sup>2</sup> E. Campos, S. Pradhan: *Budgetary Institutions and Expenditure Outcomes. Binding Governments to Fiscal Performance*. World Bank, Washington D.C. 1996, s. 7.

lejszości alokacji zasobów są dokonywane na poziomie dysponentów budżetowych z większą świadomością ograniczoności środków publicznych, co utrudnia występowanie zjawiska zwanego „tragedią wspólnego pastwiska”<sup>3</sup>. Podejście to zapewnia jednocześnie całościowe spojrzenie na wydatki publiczne, a więc na poziomie skonsolidowanym, co daje możliwość kompleksowego traktowania procesu planowania budżetowego<sup>4</sup>.

W ten sposób wieloletni plan budżetowy staje się całościowym, skonsolidowanym planem wydatków łączącym priorytety władzy publicznej z decyzjami o alokacji środków publicznych, sporządzanym w oparciu o ramy fiskalne podporządkowane prognozom makroekonomicznym, uwzględniającym poziom dochodów publicznych w horyzoncie dłuższym niż jeden rok.

Oczywiście dobry budżet wieloletni jest czymś więcej, niż tylko zestawieniem wydatków budżetowych w ujęciu wieloletnim. Powinien być wynikiem takiego podejścia do budżetowania, w którym zakłada się wcześniejsze formułowanie priorytetów, dokonywanie ewaluacji finansowanych zadań oraz dostosowywanie zakładanych zamierzeń do możliwości ich sfinansowania w ramach uzgodnionej procedury. Można uznać, że jest to narzędzie łączące w perspektywie kilkuletniej cele polityczne z pragmatyką budżetowania.

Planowanie wieloletnie jest narzędziem wspierającym racjonalność wykorzystania środków publicznych przez wzmocnienie odpowiedzialności i przejrzystości budżetu, dzięki możliwości systematycznego przeglądu priorytetów wydatków i podjętych przez władzę zobowiązań. Ponadto planowanie wieloletnie wymusza konieczność współpracy różnych urzędów państwowych z punktu widzenia koordynacji działań budżetowych zmierzających do realizacji założonych celów długookresowych.

Rozwój wieloletniego planowania budżetowego może przynieść oczekiwane rezultaty przy spełnieniu pewnych warunków. Są nimi: wiarygodne projekcje makroekonomiczne w powiązaniu z określeniem celów fiskalnych, spójna klasyfikacja budżetowa i rozwinięty system rachunkowości, spójny proces podejmowania decyzji podporządkowany dyscyplinie budżetowej. Podkreślić należy, że mimo powszechnej akceptacji dla tych działań, tylko w nielicznych krajach jego wdrożenie okazało się skuteczne<sup>5</sup>. W większości jest traktowane jako narzędzie czysto techniczne, które funkcjonuje w oderwaniu od budżetu rocznego.

<sup>3</sup> E. Olstrom: *Collective Action and the Tragedy of the Commons*. W: *Managing the Commons*. Red. G. Hardin, J. Baden. W.H. Freeman. San Francisco 1977, s. 173-181.

<sup>4</sup> A. Fölscher: *Budget Methods and Practices*. W: *Budgeting and Budgetary Institutions*. Red. A. Shah. World Bank, Washington D.C. 2007, s. 128.

<sup>5</sup> A. Schick: *Getting Budgeting to Perform*. W: *Results, Performance Budgeting and Trust in Government*. World Bank, Washington D.C. 2010, s. 44.

## Wieloletnie planowanie budżetowe – kryteria oceny

Różnorodność stosowanych rozwiązań w zakresie wydłużenia horyzontu czasowego w procesie planowania budżetowego skłania do dokonywania porównań między krajami i tworzenia rankingów oceniających przebieg procesu wieloletniego planowania budżetowego. W ostatnich latach opublikowano trzy takie zestawienia<sup>6</sup>: 1) autorstwa Hallerberga, Straucha, von Hagen; 2) przygotowane przez OECD; 3) przygotowane przez Komisję Europejską. Konstrukcja każdego z nich opiera się na porównaniu (z różną szczegółowością) kilku kluczowych elementów składających się na ostateczny kształt planu wieloletniego. Wśród nich wyróżnić można: poziom szczegółowości wieloletnich szacunków wydatków; horyzont czasowy planu wieloletniego, częstotliwość, z jaką dochodzi do aktualizacji planu wydatków, założenia dotyczące podejścia do planowania wieloletniego, istnienie wieloletnich celów/limitów wydatkowych, horyzont czasowy dla limitu wydatków, częstotliwość rewizji celów/limitów wydatkowych.

W takiej sytuacji ocena procesu wieloletniego planowania budżetowego może być dokonana za pomocą metody, w której wypełnianiu przez dany kraj określonej charakterystyki danej cechy przypisywana jest pewna wystandaryzowana wartość liczbowa. Takie rozwiązanie zostało zastosowane przez OECD. I tak przykładowo, w przypadku braku w corocznym budżecie szacunków wydatków w ujęciu wieloletnim dany kraj uzyskuje w ramach kryterium „poziom szczegółowości wieloletnich szacunków wydatków” ocenę zerową, podczas gdy kraj, w którym takie szacunki dokonywane są na poziomie zagregowanym, uzyskuje 0,333 punktu. Ocenę w wysokości 0,666 punktu przypisywano tym krajom, gdzie szacunki wydatków dokonywane są na poziomie poszczególnych ministrów, a ocenę maksymalną (1 punkt) otrzymywały kraje, których szacunki wieloletnie sporządzane są na poziomie podziałek klasyfikacji budżetowej. W tabeli 1 ukazano skalę ocen wykorzystywanych przez OECD do tworzenia indeksu średnioterminowych ram fiskalnych.

Porównanie stworzonych zestawień pozwala na przeanalizowanie stosowanych w różnych krajach świata rozwiązań w zakresie wieloletniego planowania budżetowego. Można je uszeregować wokół następujących kryteriów:

- 1) procedura uchwalania i aktualizowania wieloletniego planu budżetowego,
- 2) formalny charakter wieloletniego planu budżetowego,
- 3) struktura (układ) wieloletniego planu budżetowego,
- 4) trafność wieloletniego planu budżetowego.

---

<sup>6</sup> M. Hallerberg, R. Strauch, J. von Hagen: *Fiscal Governance in Europe*. Cambridge University Press, New York 2009, s. 60; *Government at Glance*. OECD, Paris 2009, s. 90; *Public Finances in EMU – 2009*. European Commission, Luxembourg 2009, s. 97.

Tabela 1

Konstrukcja indeksu średnioterminowych ram fiskalnych (*medium-term framework index*)

<b>Planowanie wydatków (waga 66,7%)</b>	
Poziom szczegółowości wieloletnich planów wydatków zawartych w projekcie budżetu przekazywanych parlamentowi	Brak – 0; na poziomie zagregowanym – 0,333; na poziomie ministerialnym – 0,667; na poziomie podziałek klasyfikacji budżetowej – 1
Horyzont czasowy planów wydatków (z uwzględnieniem roku budżetowego)	2 lata – 0; 3 lata – 0,2; 4 lata – 0,4; 5 lat – 0,6; 6 lat – 0,8; 7 lat – 1; 8-10 lat – 0,2
Częstotliwość aktualizacji wieloletnich planów wydatków	Co 10 lat – 0; co 4 lata – 0,4; co 3 lata 0,6; co 2 lata – 0,8; corocznie – 1
Założenia dotyczące podejścia do wieloletniego planowania wydatków	Wydatki na kolejne lata planowane w oparciu o obecny stan prawny Wydatki na kolejne lata planowane z uwzględnieniem przewidywanych zmian legislacyjnych Wydatki na kolejne lata stałe w ujęciu nominalnym Wydatki na kolejne lata stałe w ujęciu realnym Wydatki na kolejne lata szacowane w oparciu o prognozy makroekonomiczne Wydatki na kolejne lata szacowane z uwzględnieniem prognoz demograficznych Každy z wariantów – 0,067 (możliwość uwzględnienia wielu wariantów jednocześnie)
<b>Cele/limity (0,333%)</b>	
Istnienie wieloletnich celów/limitów wydatkowych	Brak – 0; na poziomie zagregowanym – 0,333; na poziomie ministerialnym – 0,667; na poziomie podziałek klasyfikacji budżetowej – 1
Horyzont czasowy dla limitów wydatków	2-5 lat – 1; 6-10 lat – 0
Częstotliwość rewizji celów/limitów wydatkowych	Corocznie – 0,2; co 2 lata – 0,4; co 3 lata – 0,6; co 4 lata – 0,8; co 10 lat – 1; po każdych wyborach – 0,8; po sformowaniu nowego rządu – 0,8

Źródło: *Government at Glance*. OECD, Paris 2009, s. 90.

Przykłady międzynarodowe wskazują, że w większości przypadków wieloletnie plany budżetowe traktowane są jako dokument uzupełniający przygotowywanie klasycznych budżetów rocznych. Wykorzystywane są więc na poziomie władzy wykonawczej, a wpływ parlamentu na ich kształt jest ograniczony.

Powoduje to, że znajdujące się w nich zapisy mają zazwyczaj charakter indykatorywny. Przykładowo w większości krajów Unii Europejskiej proces tworzenia wieloletnich planów budżetowych jest wynikiem konieczności dostosowania się do zapisów Paktu Stabilności i Wzrostu w zakresie przygotowywania programów konwergencji lub programów stabilności<sup>7</sup>. Dlatego też uznać należy, że znaczenie formalne wieloletnich planów budżetowych w większości krajów jest znikome. W praktyce utożsamiać je należy z wieloletnimi ramami budżetowymi zawierającymi prezentację założeń podstawowych kategorii budżetowych w kilkuletnim horyzoncie czasowym. Wyjątkiem jest przykład państwa Izrael, w którym od 2009 roku dwuletni plan budżetowy ma charakter prawnie obowiązujący, zastępując uchwalanie budżetu na jeden rok<sup>8</sup>.

Przegląd rozwiązań międzynarodowych pokazuje różne formy występowania wieloletniego planowania budżetowego<sup>9</sup>. Pierwsza z nich koncentruje się na stworzeniu średnioterminowych celów fiskalnych oraz średnioterminowych projekcji makroekonomicznych dotyczących podstawowych kategorii fiskalnych, takich jak poziom dochodów, deficyt, dług. W literaturze tak rozumiane podejście określane jest średnioterminowymi ramami fiskalnymi. Przykładami krajów, w których występuje taka forma wieloletniego planowania budżetowego są: Japonia, Szwajcaria, Meksyk, Słowenia. Jego rozwinięciem jest przypisanie szacunków budżetowych w ujęciu kilkuletnim do poszczególnych dysponentów, co pozwala na stworzenie średnioterminowych ram budżetowych. To rozwiązanie umożliwiać powinno alokację środków publicznych na priorytety rządu w powiązaniu z ogólnymi celami fiskalnymi, sprzyjając zwiększeniu przewidywalności wydatków u dysponentów przy jednoczesnym zapewnieniu dyscypliny fiskalnej. W sytuacji, gdy wieloletnie planowanie budżetowe zawiera także mechanizmy zwiększania efektywności i skuteczności wydatków publicznych z wykorzystaniem pomiaru osiągniętych w horyzoncie planowania rezultatów, może być traktowane jako proces tworzenia kompleksowego planu wydatków i znane jest pod nazwą średnioterminowych ram wydatkowych (MTEF – *Medium Term Expenditure Frameworks*). Określić je można jako mechanizm alokacji środków na zadania władzy publicznej, z uwzględnieniem projekcji makroekonomicznej i prognozy dochodów, obejmujący horyzontem czasowym kilka lat. W takiej formie budżet nie ogranicza się tylko do zestawienia wydatków w ujęciu wieloletnim. Zakłada bowiem konieczność priorytetyzacji zadań, ich ewaluacji oraz dopasowania do dostępnych środków<sup>10</sup>. Takie podejście do wieloletnie-

<sup>7</sup> *Public Finances in EMU – 2007*. European Commission, Brussels 2007, s. 152-179.

<sup>8</sup> S.H. Rolef: *Two-year (biennial) budgets*. The Knesset Research and Information Center, Jerusalem 2009, s. 1.

<sup>9</sup> *Manual on Fiscal Transparency*. IMF, Washington D.C. 2007, s. 48.

<sup>10</sup> A. Fölscher: Op. cit., s. 128.



go planowania budżetowego wdrażane jest w krajach, w których stosowane są rozwiązania w zakresie budżetowania zadaniowego. W kierunku tego rozwiązania zmierzają przyjęte w Polsce uregulowania dotyczące Wieloletniego Planu Finansowego Państwa (WPFPP).

## Wieloletni Plan Finansowy Państwa – kryteria oceny

Wskazane na podstawie porównań międzynarodowych kryteria oceny wieloletniego planowania budżetowego na potrzeby oceny WPFPP mogą zostać rozszerzone. Po pierwsze, należy zwrócić uwagę na fakt, że zapisy tego dokumentu odnoszą się w zasadzie wyłącznie do budżetu państwa, a więc nie obejmują swoim zakresem całego sektora finansów publicznych<sup>11</sup>. Oznacza to, że wynikające z uregulowań europejskich cele fiskalne dotyczące długu publicznego i deficytu sektora finansów publicznych nie są w należyty sposób uzasadniane zmianami po stronie wydatków publicznych w sytuacji, gdy plan wieloletni koncentruje się wyłącznie na budżecie państwa. Tak więc uznać należy, że istotnym kryterium oceny wieloletniego planu budżetowego powinien być jego zakres podmiotowy.

Po drugie, elementem wieloletniego planu budżetowego wskazującym na działania w kierunku poprawy skuteczności i efektywności realizacji zadań jest część sprawnościowa. W żadnym z publikowanych rankingów międzynarodowych ten element wieloletniego planu budżetowego nie był przedmiotem porównań. Dlatego też postawić należy postulat uwzględniania w ocenie wieloletniego planowania budżetowego nie tylko celów fiskalnych (wydatki, deficyt, dług), ale także celów sprawnościowych pokrywających się z okresem wieloletniego planowania wydatków. Dopiero wówczas możliwe jest monitorowanie postępu realizacji zamierzeń władzy wykonawczej, a wieloletni plan budżetowy staje się kluczowym narzędziem strategicznego zarządzania państwem.

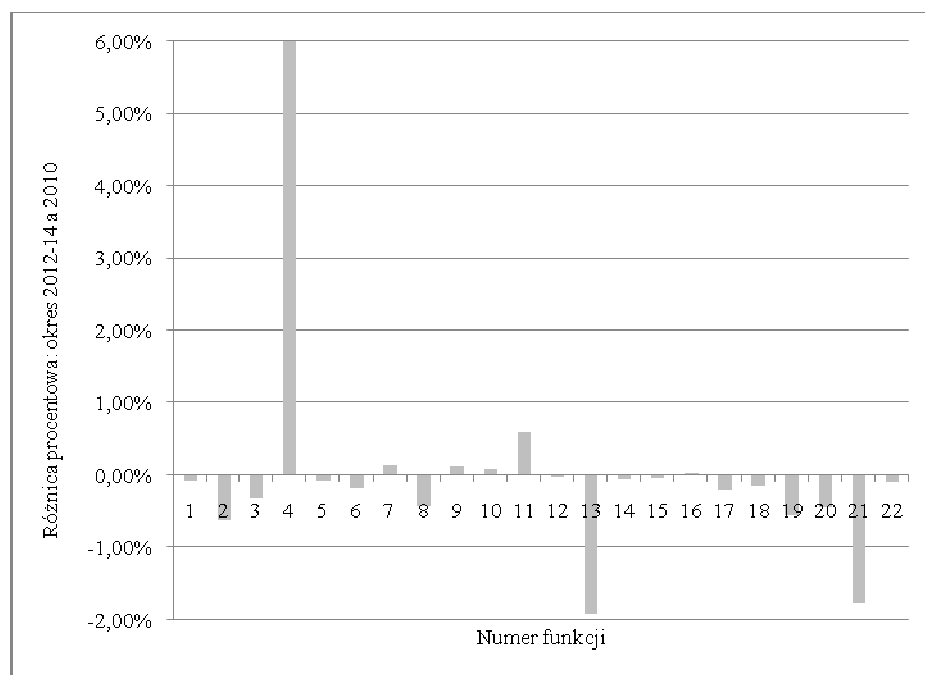
Po trzecie, jednym z kluczowych kryteriów oceny każdego planu jest jego wykonalność<sup>12</sup>. Dlatego też przedmiotem analiz WPFPP uczynić należy trafność jego zapisów. Ze względu na fakt, że pierwszy WPFPP obejmował okres 2010-2013, nie jest możliwa ocena całego horyzontu czasowego planu. Podstawą

<sup>11</sup> C. Kosikowski: *Naprawa finansów publicznych w Polsce*. Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2011, s. 424.

<sup>12</sup> T. Kotarbiński: *Sprawność i błąd*. PZWS, Warszawa 1960, s. 120-125.

ocen może być jedynie informacja o wykonaniu planu za rok 2010 oraz aktualizacja WPFPP na lata 2011-2014. Analiza wydatków zrealizowanych w 2010 roku na poziomie 22 funkcji państwa, w szczególności których wydatki w WPFPP są prezentowane, pozwala na wskazanie tych obszarów działalności państwa, w których proces planowania wydatków w ujęciu wieloletnim okazał się mało realny. Okazuje się bowiem, że w funkcji 8 „kultura fizyczna” poziom wydatków wykonanych w 2010 roku był wyższy o 17% od wydatków przewidzianych w WPFPP na cały okres 2011-2013. W funkcji 5 „ochrona praw i interesów Skarbu Państwa” oraz w funkcji 21 „polityka rolna i rybacka” wydatki zrealizowane w roku 2010 stanowiły ponad 65% wydatków przewidzianych na trzy lata okresu 2011-2013. Już podczas pierwszego roku realizacji WPFPP w 10 z 22 funkcji państwa poziom wydatków zrealizowanych w tym roku różnił się o więcej niż 5% (w górę lub w dół) od poziomu zakładanego do osiągnięcia na ten rok w WPFPP. Aktualizacja WPFPP w 2011 roku wskazała, że plan wieloletni opracowany w 2010 roku do roku 2013 w przypadku kilku funkcji państwa był istotnie niedoszacowany. Funkcjami tymi były: funkcja 8, dla której wydatki planowane na 2011 rok stanowiły ponad 75% kwoty przewidzianej na cały okres 2011-2013, a także funkcje: 6 „polityka gospodarcza kraju” oraz 21 z wydatkami roku 2011 planowanymi na poziomie 40% wydatków z całego okresu 2011-2013.

Uznając wieloletnie planowanie budżetowe za narzędzie zarządzania strategicznego państwem, można wskazać także te funkcje państwa, które w świetle zapisów WPFPP mają podlegać największym zmianom w ujęciu wydatków w wymiarze wieloletnim. W tabeli ukazano zestawienie funkcji państwa z przypisanymi do nich wielkościami różnicy procentowej między udziałem wydatków danej funkcji w wydatkach budżetu państwa planowanych do osiągnięcia w okresie 2012-2014 a udziałem wydatków tej funkcji w wydatkach budżetu państwa zrealizowanych w 2010 roku. Ukazane różnice można traktować jako rezultat planowanych zmian w strukturze wydatków budżetu państwa, mających wskazywać na średnioterminową zmianę priorytetów budżetowych. Z analizy danych przedstawionych na rys. 1 uwidacznia się fakt, że spośród 22 funkcji państwa, tymi, których udział w łącznej kwocie wydatków budżetu państwa na lata 2012-2014 ulegnie najmocniejszym spadkom, będą wydatki na realizację zadań państwa w funkcji 13 „zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny”, funkcji 21 oraz funkcji 2 „bezpieczeństwo publiczne” i funkcji 19 „infrastruktura transportowa”.

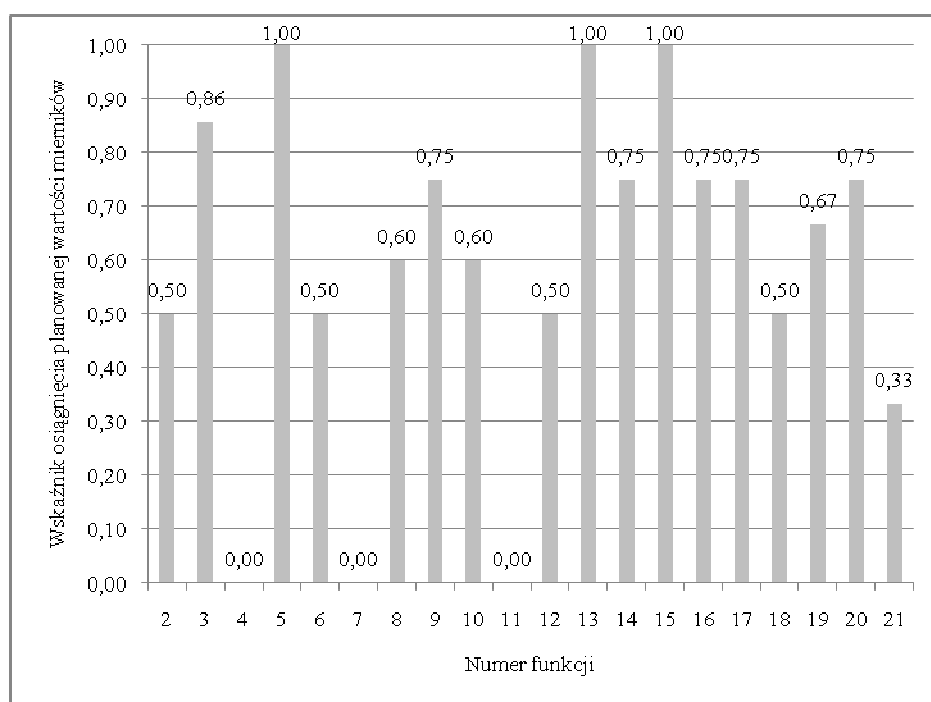


Rys. 1. Różnice w udziale procentowym wydatków danej funkcji w wydatkach budżetu państwa między planem na lata 2012-2014 a rokiem 2010

Wzrost udziału funkcji 4 „zarządzanie finansami państwa” jest zasadniczo wynikiem uwzględniania w tej funkcji na poziomie planu wydatków ujętych w ramach rezerw celowych (część 83 budżetu państwa), podczas gdy na poziomie wykonania wydatki ponoszone z rezerw są już zaliczane do poszczególnych funkcji merytorycznych. W tej sytuacji jedyną funkcją, której znaczenie ma zauważalnie wzrosnąć w porównaniu z budżetem roku 2010, jest funkcja 11 „bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic”. Trudno więc uznać, aby prezentowane na najbliższe lata w WPFPP wielkości wydatków odpowiadały publicznie deklarowanym priorytetom władzy wykonawczej. Dopóki bowiem funkcjonowanie WPFPP oparte będzie na założeniu wynikającym z zapisów ustawy, że corocznie dokonywana aktualizacja planu wieloletniego polega na doprowadzeniu danych w nim zawartych do zgodności z ustawą budżetową na dany rok budżetowy, to właśnie corocznie uchwalana ustawa budżetowa będzie podstawowym narzędziem określania polityki państwa, a plan wieloletni będzie jedynie dokumentem o charakterze czysto technicznym.

Dodatkowej analizie można poddać trafność wartości mierników zapisanych w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa. W tym celu obliczono na poziomie każdej funkcji państwa (z wyjątkiem funkcji 1 i 22, dla których nie zostały zdefiniowane mierniki) proporcję liczby mierników, które na koniec roku osiągnęły

planowaną wartość do całkowitej liczby mierników zaproponowanych w WFPF do poszczególnych funkcji. Na rys. 2 ukazano kształtowanie się tych wielkości, przy czym wartość 1 oznacza, że wartości wszystkich mierników zaproponowanych na poziomie funkcji w 2010 roku osiągnęły lub przekroczyły planowaną wartość, a wartość 0 oznacza, że żaden z mierników dla danej funkcji nie osiągnął planowanej na koniec roku wartości. Okazuje się, że średnia wartość wskaźnika dla mierników stosowanych w WFPF wyniosła 63%, co oznacza, że ponad jedna trzecia z mierników wykorzystywanych do oceny realizacji planu w 2010 roku nie została osiągnięta. W przypadku funkcji 4, 7 (gospodarka przestrzenna, budownictwo i mieszkalnictwo) i 11 żaden z zaproponowanych mierników nie osiągnął zakładanej wielkości. O niskiej jakości procesu planowania wartości mierników na poziomie funkcji świadczyć może też fakt, że w ponad 45% zastosowanych mierników wartość ich wykonania odbiegała o więcej niż 5% od wartości planowanej. Dodatkowym czynnikiem obciążającym dotychczasowe doświadczenia w zakresie planowania mierników na potrzeby WFPF jest fakt, że w 16 przypadkach (czyli prawie 25%) wartości mierników planowane na koniec okresu WFPF na lata 2011-2014 osiągnąć mają gorszy poziom, niż planowany do osiągnięcia na koniec okresu 2010-2013.



Rys. 2. Ocena wykonania wartości mierników zawartych w WFPF dla poszczególnych funkcji państwa w 2010 roku

Wyłania się z tej analizy obraz państwa z pasywną strukturą wydatków budżetowych i niską skutecznością w osiągnięciu celów przypisanych do realizowanych funkcji.

## Podsumowanie

Wdrażanie rozwiązań w zakresie wieloletniego planowania budżetowego przyczynić się powinno do wzrostu dyscypliny fiskalnej przez poprawę przejrzystości i skuteczności działań władzy publicznej. Dokonane analizy wskazują, że proces ten w przypadku Wieloletniego Planu Finansowego Państwa wymaga znacznego postępu wobec ograniczonych rezultatów wynikających z dwuletnich doświadczeń w tym zakresie.

## Literatura

- Campos E., Pradhan S.: *Budgetary Institutions and Expenditure Outcomes. Binding Governments to Fiscal Performance*. World Bank, Washington D.C. 1996.
- Fölscher A.: *Budget Methods and Practices*. W: *Budgeting and Budgetary Institutions*. Ed. A. Shah. World Bank, Washington D.C. 2007.
- Government at Glance*. OECD, Paris 2009.
- Hallerberg M., Strauch R., von Hagen J.: *Fiscal Governance in Europe*. Cambridge University Press, New York 2009.
- Kosikowski C.: *Naprawa finansów publicznych w Polsce*. Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2011.
- Kotarbiński T.: *Sprawność i błąd*. PZWS, Warszawa 1960.
- Manual on Fiscal Transparency*. IMF, Washington D.C. 2007.
- Olstrom E.: *Collective Action and the Tragedy of the Commons*. W: *Managing the Commons*. Red. G. Hardin, J. Baden. W.H. Freeman. San Francisco 1977.
- Public Finances in EMU – 2009*. European Commission, Luxembourg 2009.
- Public Finances in EMU – 2007*. European Commission, Brussels 2007.
- Rolef S.H.: *Two-year (biennial) budgets*. The Knesset Research and Information Center, Jerusalem 2009.
- Schick A.: *Getting Budgeting to Perform*. W: *Results, Performance Budgeting and Trust in Government*. World Bank, Washington D.C. 2010.

## CRITERIA FOR ASSESSING MULTI-YEAR BUDGETING

### Summary

This paper aims to systematize the basic criteria taken into account in assessing the implementation of multi-year budgeting in different countries. Particular attention was paid to the analysis of the Multi-Year Financial Plan of the State in Poland, from the viewpoint of the feasibility criterion. From this analysis emerges a picture of state of the passive structure of budgetary expenditure and low effectiveness in achieving the objectives assigned to the defined functions of the state.

**Jolanta Gałuszka**

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

## **KONSOLIDACJA FINANSÓW PUBLICZNYCH**

### **Wprowadzenie**

Od 2007 roku gospodarki wielu państw na całym świecie doświadczają globalnego załamania, czego skutki widoczne są zarówno w finansach sektora prywatnego, jak i publicznego. Konsekwencje kryzysu sektora bankowego przy jednoczesnym braku przestrzegania dyscypliny finansów publicznych nigdy wcześniej nie doprowadziły do tak rozległego i głębokiego spadku wiarygodności publicznej państwa. Z kolei wsparcie dla zasadniczej reformy gospodarki, w tym działania interwencyjne, stały się niemal powszechne<sup>1</sup>. Wydawałoby się, iż teoria finansów w szerokim tego słowa znaczeniu wskazuje na szereg praw oraz wskaźników pozwalających na ocenę i przewidywanie sytuacji zagrażających bezpieczeństwu finansowemu danego państwa albo minimalizowanie skutków kryzysu.

Niestety, to właśnie teoria przyczyniła się w sposób pośredni do wzrostu wydatków publicznych poprzez rozwijanie i upowszechnianie ekonomicznych pojęć, które dostarczały dogodnych teoretycznych uzasadnień dla wielkich rządowych interwencji w gospodarkę. Zostały rozwinięte narzędzia publicznego zarządzania, które miały ułatwić naukową lub obiektywną analizę i ocenę programów rządowych. To miało pomóc w uniknięciu błędów w polityce i ograniczeniu tworzonych przez państwo nieefektywności. Pojęcia takie jak: dobra publiczne, efekty zewnętrzne, dobra obywatelskie (*merit goods*), naturalne monopole, wbudowane stabilizatory itd. były rozwijane i często używane do uzasadniania interwencji sektora publicznego. Rozwinęła się opinia, że większy sektor publiczny uczyni gospodarkę bardziej odporną na cykle koniunkturalne<sup>2</sup>.

Brak kompromisu między doktryną a realną gospodarką oraz czynnikami kształtującymi procesy w niej zachodzące udowodnił, iż to, co jest pożądane z punktu widzenia ekonomii, różni się z rzeczywistością oraz niejednokrotnie

---

<sup>1</sup> E. Fullbrook: *How to bring economics into the 3<sup>rd</sup> millennium by 2020*. „Real-World Economics Review” 2010, No. 54, s. 89.

<sup>2</sup> V. Tanzi: *Ekonomiczna rola rządu w XXI wieku*. „Państwo i Rynek” 2006, nr 1, s. 1.

priorytetami polityków, którzy niechętni są decyzjom zagrażającym ich bezpieczeństwu politycznemu. Zdaniem V. Tanziego wśród działań antykryzysowych prawdziwa trudność tkwi na przykład w ograniczaniu wydatków publicznych, co napotyka na silną polityczną opozycję tych, których obecny lub oczekiwany poziom życia zależy od istniejących programów. Taka opozycja była i jest oczywiście w takich krajach jak: Francja, Niemcy i Włochy<sup>3</sup>.

Jak piszą V. Tanzi i L. Schuknecht, przez wiele lat największe przestępstwa polityki gospodarczej, jak marnotrawstwo zasobów czy koszty opieki społecznej opartej na systemach regresywnych, były popełniane i zarazem usprawiedliwane w imię redystrybucji dochodów<sup>4</sup>. Cena dobrobytu socjalnego oraz interwencyjna rola państwa szczególnie na skutek zjawisk „moralnego hazardu” oraz „jazdy na gapę” okazała się nie do zaakceptowania dla współczesnych finansów publicznych oraz potencjału gospodarczego nawet najsilniejszych gospodarek, wymuszając reformy finansów publicznych. Efekty polityki redystrybucyjnej przy dynamicznie postępujących zmianach otoczenia międzynarodowego w ostateczności doprowadziły do utraty stabilności finansów publicznych w większości państw Unii Europejskiej.

Ogólna destabilizacja sytuacji finansowej w państwach UE podyktowana została nie tyle lekceważeniem praw ekonomii, ile zignorowaniem potencjału dynamicznie rozwijającej się globalizacji i internacjonalizacji powiązań gospodarczych, finansowych i politycznych oraz niedostosowaniem do niej założeń polityki fiskalnej. Powiązania te powodują, że kryzysy finansowe i bankowe na stałe wkomponowały się w rzeczywistość, a ich zakres jest coraz szerszy. Silne międzynarodowe współzależności gospodarcze i finansowe powodują szybką reakcję łańcuchową, generując trudności i zawirowania społeczno-gospodarcze niejednokrotnie daleko od źródła ich powstania.

Należy zwrócić uwagę na istotny element otoczenia międzynarodowego, który poważnie przyczynił się do obecnej destabilizacji finansów publicznych większości państw Unii Europejskiej. Rynek wewnętrzny Unii obejmuje obszar bez granic wewnętrznych, na terenie którego zapewniony jest swobodny przepływ osób, towarów, usług i kapitału. Zasady, na których oparto ideę budowania zjednoczonej Europy, miały doprowadzić do stworzenia konkurencyjnego rynku w obrębie Unii, tworząc jednocześnie fundamenty dla państw dobrobytu m.in. poprzez silne i zdrowe finanse publiczne. Niestety, silnym i zdrowym finansom publicznym w UE, a w pewnym stopniu i koncepcji Unii, zagroziły warunki otoczenia globalnego, m.in. wskazywane przez V. Tanziego tzw. *termity fiskalne*, które istotnie umożliwiły rozwój globalizacji.

<sup>3</sup> Ibid., s. 4.

<sup>4</sup> V. Tanzi, L. Schuknecht: *Public Spending in the 20th Century*. Cambridge University Press 2000, s. 19-22.



Cztery traktatowe swobody z 1957 roku, które połączyły większość państw Europy w jeden organizm ekonomiczno-polityczny za sprawą dynamicznego postępu technicznego, stały się zasadami powszechnie realizowanymi również poza terytorium UE. Zasady swobody przepływu kapitału, towarów, usług oraz osób są obecnie zasadami powszechnie obowiązującymi w globalnej gospodarce bez względu na chęć przynależności do niej. Jak zauważa J. Stiglitz, globalizacja to ściślejsza integracja i harmonizacja państw świata. Globalizacja i digitalizacja sprawiły, że siły rynkowe stały się tak potężne, iż rządy (...) często nie są w stanie nad nimi zapanować, przy jednoczesnej ograniczonej zdolności do kontrolowania działań osób lub spółek poprzez porozumienia międzynarodowe, które wdzierają się w suwerenne prawa poszczególnych państw do podejmowania decyzji<sup>5</sup>.

Kryzys 2007-2008 w sposób szczególny ujawnił brak skuteczności polityki fiskalnej w niwelowaniu wahań koniunktury oraz absorpcji szoków. Jednak działania stabilizacyjne, w tym kosztowne interwencje ze strony finansów publicznych, wymusiły umocnienie kondycji finansów publicznych poprzez konsolidację fiskalną definiowaną przez OECD jako politykę mającą na celu zmniejszenie deficytu budżetowego oraz długu publicznego, podejmując działania zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków budżetowych<sup>6</sup>. Zdaniem R. Hagemanna istotę konsolidacji fiskalnej należy rozpatrywać jako ogólny proces, który w pierwszej kolejności wymaga określenia wielkości korekty, zidentyfikowania i wskazania działań niezbędnych do zapewnienia zrównoważonej pozycji fiskalnej, a następnie ustanowienia równowagi pomiędzy redukcją wydatków a wzrostem dochodów<sup>7</sup>.

Celem niniejszych rozważań jest zaprezentowanie wybranych problemów związanych z konsolidacją fiskalną, w tym kontrowersji związanych z wdrażaniem instrumentów w kontekście przeprowadzenia skutecznej i trwałej konsolidacji fiskalnej.

## Przyczyny i instrumenty konsolidacji fiskalnej

Światowy kryzys finansowy 2008-2009 nie przekształcił się w „globalny krach” finansowo-gospodarczy przede wszystkim dzięki skutecznej, ale jak się obecnie okazuje, kosztownej interwencji banków centralnych oraz rządów po-

<sup>5</sup> J.E. Stiglitz: *Wizja sprawiedliwej globalizacji*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 39.

<sup>6</sup> *OECD Glossary of Statistical Terms – Fiscal Consolidation* (stats.oecd.org); *What are the Best Policy Instruments for Fiscal Consolidation?* „OECD Economics Department Policy Notes” 2012, No. 12.

<sup>7</sup> R.P. Hagemann: *Fiscal Consolidation: Part 6. What Are the Best Instruments for Fiscal Consolidation?* „OECD Economics Department Working Papers” 2012, No. 937, s. 5.

szczególnych państw. Konsekwencje interwencjonizmu państwowego znalazły swoje odzwierciedlenie w powiększającym się deficycie finansów publicznych oraz długu publicznym (por. tabela 1).

Tabela 1

Działania interwencyjne rządów wspierające sektor finansowy jako PKB w latach 2008-2009

	Deficyt		Dług		Zobowiązania warunkowe (contingent liabilities)	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009
Austria	0.0	0.0	0.3	2.1	2.5	8.5
Belgia	0.0	0.0	6.0	6.2	10.6	18.6
Niemcy	-0.1	-0.1	2.1	4.1	2.7	6.6
Dania	0	0.05	0.3	4.5	Bez ograniczeń	Bez ograniczeń
Hiszpania	0.0	0.1	0.9	1.8	0	4.7
Francja	0.0	0.1	0.6	0.3	2.0	5.2
Grecja	0	0	0	0	7.9	24.1
Węgry	b.d.	0.0	b.d.	1.8	b.d.	M
Irlandia	0	-2.3	b.d.	3.2	193.8	171.9
Włochy	b.d.	0	b.d.	0.3	b.d.	0
Holandia	0.0	-0.3	13.7	10.2	0.5	14.0
Portugalia	0	0.0	0	0	1.1	5.1
Szwecja	0.0	0.1	0.1	0.2	4.7	8.6
Finlandia	0	0	0	0	0	0
Wielka Brytania	-0.3	-0.5	4.2	8.0	21.4	24.6
Kraje strefy euro	-0.04	-0.08	1.9	2.4	5.5	8.6

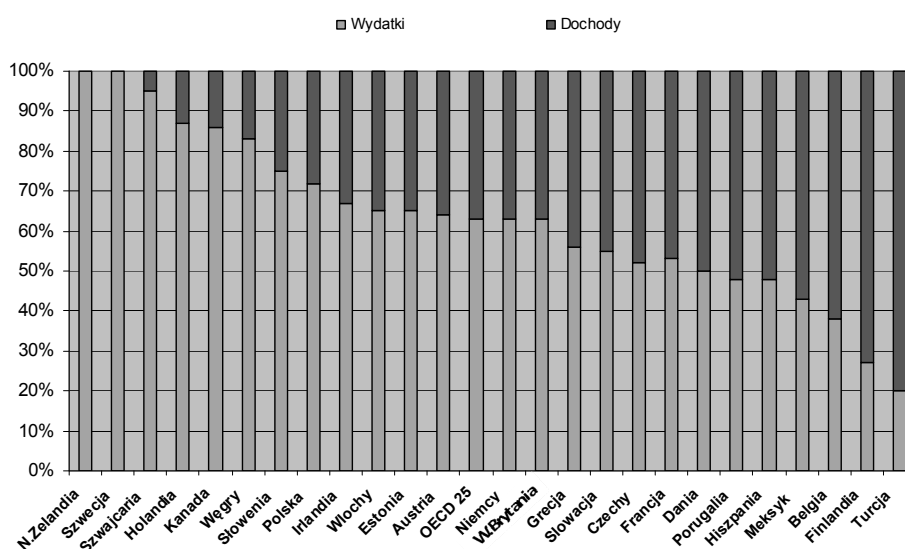
Źródło: D. Holland: *Fiscal position in the EU. Economies and Prospects for Consolidation*. „National Institute of Economics and Social Research” 2010, No. 201, s. 9.

W związku ze znacznym wzrostem deficytów budżetowych Komisja Europejska rozpoczęła procedurę nadmiernego deficytu wobec większości krajów w strefie euro. W lutym 2009 ostrzeżenie dotyczące wysokości deficytu zostało postawione wobec Francji, Irlandii, Grecji i Hiszpanii, w maju – wobec Malty, a w październiku – Austrii, Belgii, Niemiec, Włoch, Holandii i Portugalii. Ogłoszenie wiarygodnych programów konsolidacji fiskalnej miało uspokoić rynki finansowe i zapewnić długoterminową stabilność finansów publicznych, aczkolwiek wycofanie bodźców fiskalnych i monetarnych w strefie euro musi być starannie wprowadzane i skoordynowane, aby uniknąć nagłego spadku w odzyskiwaniu pozytywnego poziomu dynamiki PKB<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> D. Holland: *Fiscal position in the EU. Economies and Prospects for Consolidation*. „National Institute of Economics and Social Research” 2010, No. 201, s. 25.

W Unii Europejskiej konsolidacja finansowa nie jest żadnym novum, ale wydarzenia ostatnich lat wymusiły podjęcie działań, zapoczątkowując kolejny etap konsolidacji finansowej od czasu wprowadzenia euro. Wskaźniki zadłużenia w UE wzrosły o 22 punkty procentowe jako całości ugrupowania, a w strefie waluty euro prawie o 25 punktów procentowych. Z kolei deficyt budżetowy w państwach OECD średnio kształtował się na poziomie 5,6% w 2010 roku, podczas gdy w 2007 roku był to poziom zaledwie 1,3%. Wysoki poziom deficytu, przy jednoczesnym niskim wzroście gospodarczym, ma oczywiście swoje konsekwencje we wzrastającym długu publicznym, który średnio kształtował się na poziomie 74% wśród państw OECD w 2010 roku, wzrastając z poziomu 55,6% w 2007 roku<sup>9</sup>. Taki stan rewiduje dotychczasowe założenia polityk budżetowych w poszczególnych państwach, obligując do podjęcia działań w zakresie dalszej konsolidacji i stabilnej polityki budżetowej w dłuższej perspektywie czasu. Istota problemu sprowadza się do jakości procesu konsolidacji, czyli jego zakresu, tempa wdrażania zmian oraz koordynacji z innymi zadaniami.

W Brytanii, rzeważającej części podejmowanych i przeprowadzanych zmian i reform, konsolidacja fiskalna w 2/3 opiera się na działaniach ograniczających wydatki, a w 1/3 na zmianach po stronie zwiększenia dochodów (por. rys. 1).



Rys. 1. Wydatki versus dochody w podejmowanych działaniach konsolidacyjnych (2010)

Źródło: *Fiscal Consolidation Survey 2010 as presented in OECD 2011. Restoring Public Finances. W: Fiscal consolidation: The Need for Evidence-Based Decision Making. Government at Glance 2011, OECD 2011, s. 40.*

<sup>9</sup> *Fiscal Consolidation: The Need for Evidence-Based Decision Making. Government at Glance. OECD Publishing, Paris 2011, s. 32.*

Plany finansowe w zakresie ograniczania deficytu finansów publicznych opierają się przede wszystkim na redukcji wydatków operacyjnych, ograniczeniu transferów na programy związane z ochroną zdrowia, zmianach systemu świadczeń socjalnych, emerytur oraz pomocy w zakresie rozwoju.

Dość powszechne stanowisko w kwestii redukcji wskaźników deficytu odnosi się do oszczędności przede wszystkim w wydatkach na transfery społeczne. Niektóre rządy skoncentrowały swoje działania oszczędnościowe na obszarach, które stanowią z reguły niewielką część wydatków w ogólnej ich strukturze. W państwach OECD są to na przykład: ochrona środowiska stanowiąca 1,7% wydatków ogółem i 0,7% PKB, rekreacja, turystyka, kultura, które obejmują 2,7% wydatków i 1,2% PKB, czy obrona narodowa – 3,7% wydatków i 1,6% PKB<sup>10</sup>.

Ograniczanie wydatków ma swoje empiryczne podstawy, potwierdzając większą skuteczność cięć budżetowych po stronie wydatków w stosunku do zmian podatkowych, w tym podwyższania stawek podatkowych<sup>11</sup>. Ograniczanie wydatków jest działaniem wymagającym określonych długookresowych ram czasowych, jednak potencjalnie jest to bardziej efektywne działanie w dłuższej perspektywie, podczas gdy zwiększenie obciążeń podatkowych może zapewnić natychmiastowe korzyści, przy niestety określonych konsekwencjach. Należy pamiętać, iż podwyższony podatek oznacza jednoznaczne ograniczenie dochodu netto, którym podatnik będzie mógł dysponować, a więc ograniczona zostanie możliwość pobudzania wzrostu gospodarczego. Niestety, nie ma konsolidacji bez wzrostu gospodarczego, ani też wzrostu gospodarczego bez zagregowanych bodźców popytu.

W rzeczywistości obniżenie wydatków publicznych nie równa się efektywnemu obniżeniu deficytu. Jeśli działania w zakresie cięć wydatków zostałyby podjęte szczególnie w obszarze wydatków inwestycyjnych bez koordynacji z innymi państwami UE w tym samym czasie, jest wielce prawdopodobne, że wzrost gospodarczy zacznie słabnąć, a cel obniżenia zadłużenia zostanie zniweczony z dwóch powodów: po pierwsze, zamiast ograniczenia wydatków publicznych należy spodziewać się ich wzrostu, przy jednoczesnym spadku wpływów podatkowych ze względu na działanie automatycznych stabilizatorów, po drugie baza, na podstawie której mierzony będzie PKB, spadnie. Konsolidacja fiskalna w Europie oparta na takich instrumentach może okazać się abstrakcyjna<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> *Making Reform Happen: Lessons from OECD Countries*. OECD Publishing, Paris 2010, s. 16-20.

<sup>11</sup> S. Guichard i in.: *What Promotes Fiscal Consolidation: OECD Country Experiences*. „OECD Economics Department Working Papers” 2007, No. 553.

<sup>12</sup> R. Barrell: *Fiscal Consolidation and the Slimmer State*. „National Institute Economic Review” 2011, No. 215, s. 4-6.

Efekt będzie szkodliwy nie tylko dla finansów publicznych, ale przede wszystkim dla społeczeństwa korzystającego z instrumentów redystrybucji budżetowej, w tym systemu ubezpieczenia społecznego, który niestety w Europie w swej naturze jest nieefektywny, podobnie jak większość programów ubezpieczenia i zabezpieczenia społecznego, które w swej naturze są społecznie regresywne.

Konieczność zmniejszenia deficytu oraz ustabilizowania finansów publicznych wynika generalnie z czterech powodów, które zostały wykorzystane do uzasadnienia przyjętych założeń w programach naprawczych większości państw. Po pierwsze, koszty kredytu są obecnie zbyt wysokie, po drugie, utrzymujący się deficyt obniża wiarygodność i zaufanie, co w konsekwencji generować będzie dalszy wzrost kosztów kredytów, po trzecie niepewność oraz brak kontroli nad zachodzącymi procesami wymaga przygotowania się do kolejnych kryzysów, oraz po czwarte – co jest uważane za najbardziej istotne w dłuższej perspektywie – obecne zadłużenie nie powinno obciążać przyszłych pokoleń<sup>13</sup>.

## Zmiany w polityce podatkowej a konsolidacja fiskalna

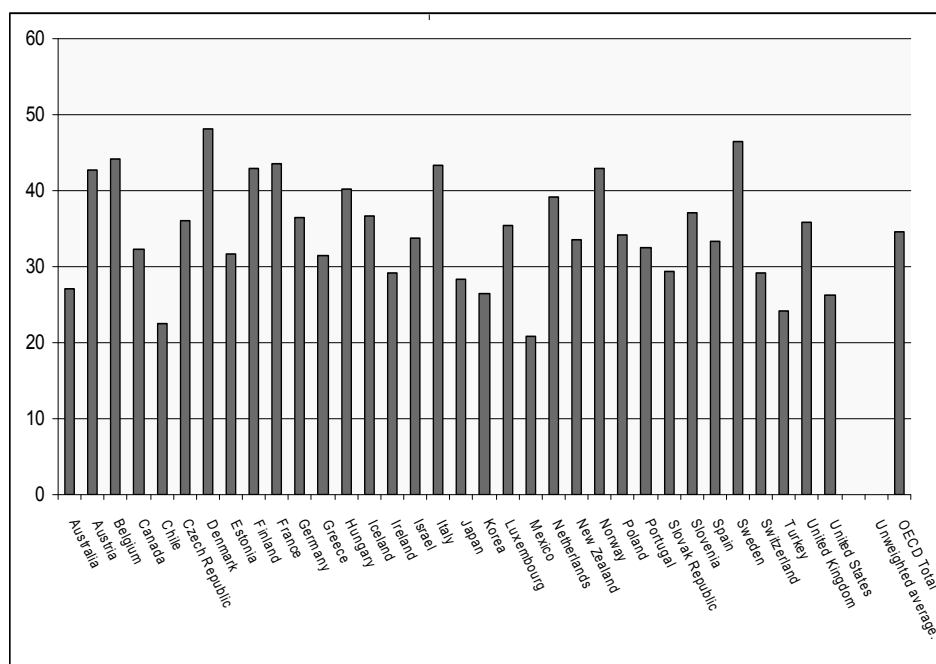
Konsolidacja fiskalna w przypadku wielu państw, w tym także i Polski, będzie wymagała trwałej korekty salda budżetowego obejmującej zarówno stronę wydatków, jak i przychodów. Niestety, nikt nie chce stracić dotychczasowych przywilejów w postaci dostępnego katalogu dóbr i usług publicznych przy dotychczasowej cenie w postaci obciążeń fiskalnych.

Podatek jest istotnym instrumentem planów konsolidacji fiskalnej, w ramach której podejmowane reformy w zakresie polityki podatkowej stanowią będą konsensus celów i zadań w długofalowej perspektywie czasowej, i pozwolą na zmniejszenie zadłużenia w stosunku do PKB, wzrost oszczędności i inwestycji, przyciągnięcie inwestycji, czy też zwiększenie podaży pracy<sup>14</sup>.

Charakter zmian w polityce podatkowej ze względu na realizowane cele i funkcje podatku będzie uzależniony od struktury istniejącego systemu obciążeń fiskalnych. Generalnie struktura ta oraz udział dochodów podatkowych w PKB w państwach OECD są zróżnicowane. Udział dochodów podatkowych waha się od 21% PKB w Meksyku do 48% PKB w Danii (por. rys. 2).

<sup>13</sup> R. Barell, S. Kirby: *Fiscal Policy and Government Spending*. „National Institute Economic Review” 2010, No. 214, s. 61.

<sup>14</sup> *Making Reform Happen...*, op.cit., s. 112.



Rys. 3. Udział dochodów podatkowych w PKB w państwach OECD w 2008 (jako % PKB)

Źródło: *Tax Policy Reform and Fiscal Consolidation*. OECD, Paris 2010, s. 2.

Podatki można wykorzystać w sposób społecznie i ekonomicznie pożądany, mogą być sprzymierzeńcem wzrostu gospodarczego, który pozytywnie przełoży się na zmniejszenie deficytu finansów publicznych, przy jednoczesnym kontrolowaniu poziomu zadłużenia publicznego. System podatkowy jest zatem szczególnym elementem regulacji rządowych dla sektora prywatnego i przy niewłaściwej polityce rządu może być postrzegany jako bariera w zwiększaniu aktywności gospodarczej, stanowiąc tym samym źródło pogarszającej się sytuacji finansów publicznych. Według analiz OECD przyjmuje się, iż dochody podatkowe, których średni udział w państwach OECD wynosi 35% PKB, mają zdecydowanie negatywny wpływ na sektor prywatny, działając zniechęcająco na produkcję, inwestycje, innowacje, a także rynek pracy i wywołują zjawisko anachoretyzmu podatkowego.

Uzasadnienie dla wykorzystania podatku w programach i planach konsolidacji wynika z faktu, iż nie wszystkie kategorie podatkowe będą w takim samym stopniu zakłócały funkcjonowanie sektora prywatnego, a w konsekwencji miały negatywny wpływ na wzrost gospodarczy kraju. Sytuacja ta częściowo poddyktowana jest funkcją czasu. Reakcje behawioralne są bardziej prawdopodobne

w dłuższym przedziale czasu niż w krótszym<sup>15</sup>. Z pewnością do najbardziej wrażliwych tytułów podatkowych zaliczyć można podatek od osób prawnych oraz podatek od zysków kapitałowych, których elementy techniki podatkowej w poszczególnych państwach są pochodną wysokiej internacjonalizacji mobilności kapitału, rosnącego znaczenia usług transgranicznych oraz rosnącej roli korporacji międzynarodowych.

Za podatki, które mają neutralny wpływ na wzrost gospodarczy, uznaje się podatki konsumpcyjne, jak na przykład VAT, w szczególności gdy podatek ten ma szeroki zakres podstawy opodatkowania<sup>16</sup>, aczkolwiek zbyt wysoki poziom stawek w podatku VAT podwyższa ceny dóbr konsumpcyjnych, obniżając realne dochody konsumentów. Tempo wzrostu gospodarczego w takiej sytuacji może osłabnąć ze względu na ograniczenie popytu.

Poza analizą, które podatki mogą być odpowiednim instrumentem do przeprowadzenia konsolidacji fiskalnej, elementem programów (również w Polsce) są tzw. wydatki podatkowe w postaci ulg i preferencji podatkowych, w tym zwolnień, które stanowią szczególny element redystrybucji, a także instrument do realizacji założeń programów konsolidacji.

## Podsumowanie

Ogłoszenie planów konsolidacji finansów publicznych, wskazanie na kierunek i obszary, w których państwo będzie szukało dodatkowych środków finansowych, stanowi pierwszy etap ku poprawie kondycji finansowej państwa. Politycy stoją w obliczu konieczności wdrożenia swych zapowiedzi w rzeczywistość gospodarczą, a to jest zdecydowanie trudniejsze, czego potwierdzeniem może być prawo Parkinsona. O ile istnieje powszechne zrozumienie sytuacji zarówno przez władze publiczne, jak i społeczeństwo, to trudność pojawia się, gdy poszczególne sektory i podmioty zmuszone są bezpośrednio ponieść koszt uzdrowienia i poprawy kondycji kraju.

Zasadniczy dylemat pojawia się w kwestii wyboru publicznego, który szczególnie w warunkach europejskich ma silne uwarunkowania społeczne i społeczne przy bardzo wysokich kosztach alokacji dóbr publicznych i społecznych. Dlatego też istota konsolidacji finansów publicznych sprowadza się do kwestii, na ile i w jakich dziedzinach władze publiczne mogą dokonać zmian. Na przy-

<sup>15</sup> R.C. Koo: *How to Avoid a Eurozone Breakup: Solve Two Key Problems*. „The International Economy” 2011, Vol. 25, Iss. 1, s. 46-48.

<sup>16</sup> B. Brys: *Making fundamental tax reform happen*. W: *Making Reform Happen: Lessons from OECD Countries*. OECD Publishing, Paris 2010, s. 104.

kład zadania z zakresu ochrony opieki zdrowotnej pochłaniają ogromną część wydatków publicznych, jednak reformy w tym obszarze zmniejszające rolę i udział finansowy państwa mogą okazać się niewystarczające do zmniejszenia deficytu budżetowego, a przy niewłaściwie dobranym instrumentarium funkcji redystrybucyjnej może dojść do efektów odwrotnych. Z kolei pominięcie cięć w wydatkach na naukę ma swoje uzasadnienie w jej potencjale i wpływie na rozwój gospodarczy kraju, a w konsekwencji wzrost gospodarczy w przyszłości.

Doświadczenia ostatnich dekad dostarczają empirycznych dowodów, iż podejmowane działania przez poszczególne kraje OECD w zakresie reformy administracji publicznej czy zarządzania publicznego implikują trzy zasadnicze instytucjonalne czynniki, które istotnie mogą przyczynić się do poprawy wydajności sektora publicznego: (1) decentralizacja władzy politycznej, w tym kompetencji i odpowiedzialności za realizację polityki fiskalnej na niższych szczeblach władzy, (2) praktyki zarządzania zasobami ludzkimi, które zwiększają zadowolenie pracowników i ich morale, (3) regulacja działań w celu maksymalizacji korzyści skali (szczególnie w sektorze edukacji i zdrowia).

## Literatura

- Barrell R.: *Fiscal Consolidation and the Slimmer State*. „National Institute Economic Review” 2011, No. 215.
- Barell R., Kirby S.: *Fiscal Policy and Government Spending*. „National Institute Economic Review” 2010, No. 214.
- Fullbrook E.: *How to bring economics into the 3<sup>rd</sup> millennium by 2020*. „Real-World Economics Review” 2010, No. 54.
- Hagemann, R.P.: *Fiscal Consolidation: Part 6. What Are the Best Instruments for Fiscal Consolidation?* „OECD Economics Department Working Papers” 2012, No. 937.
- Holland D.: *Fiscal position in the EU. Economies and Prospects for Consolidation*. „National Institute of Economics and Social Research” 2010, No. 201.
- Guichard S. i in.: *What Promotes Fiscal Consolidation: OECD Country Experiences*. „OECD Economics Department Working Papers” 2007, No. 553.
- Koo R.C.: *How to Avoid a Eurozone Breakup: Solve Two Key Problems*. „The International Economy” 2011, Vol. 25, No. 1.
- Mayer Th.: *Der Einfluss der moderne Geldtheorie auf die amerikanische Geldpolitik*. „Credit and Capital” 1982, No. 15, W: P. Szpunar: *Polityka pieniężna*. PWE, Warszawa 2000.
- OECD Glossary of Statistical Terms – Fiscal Consolidation*, stats.oecd.org.
- What are the Best Policy Instruments for Fiscal Consolidation?* „OECD Economics Department Policy Notes” 2012, No. 12.
- OECD: *Fiscal consolidation: The Need for Evidence-Based Decision Making*. Government at Glance OECD Publishing, Paris 2011.



- OECD: *Making Reform Happen: Lessons from OECD Countries*. OECD Publishing, Paris 2010.
- Stiglitz J.E.: *Wizja sprawiedliwej globalizacji*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Tanzi V.: *Ekonomiczna rola rządu w XXI wieku*. „Państwo i Rynek” 2006, nr 1.
- Tanzi V., Schuknecht L.: *Public Spending in the 20th Century*. Cambridge University Press 2000.
- Tax Policy Reform and Fiscal Consolidation*. OECD Publishing, Paris 2010.

## CONSOLIDATION OF PUBLIC FINANCE

### Summary

Over the past two years governments in OECD countries have had to ask themselves how they are to deal with the fiscal consequences of the financial crisis. Output fell dramatically with some of the fall being a change in the level of trend output. There is however a significant output gap, and a case can be made for the government taking action to speed the process of market-based adjustment and help close the gap by stimulating demand. The current financial and economic crisis has underscored the relevance of governments' capacities to realise structural reforms, and the need for better regulation. Fiscal consolidation is required in most OECD countries. It will require a sustained adjustment in the fiscal balance, covering both revenue and expenditure measures. While a part of the adjustment could come from the expiry of fiscal stimulus package and cyclical factors, given the limited space for further expenditure cuts, the adjustment would likely have to rely on additional revenue measures including increases in the consumption tax.

**Barbara Grabińska**

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

# **POZIOM FINANSOWANIA DZIAŁALNOŚCI NAUKOWEJ SZKÓŁ WYŻSZYCH W POLSCE**

## **Wprowadzenie**

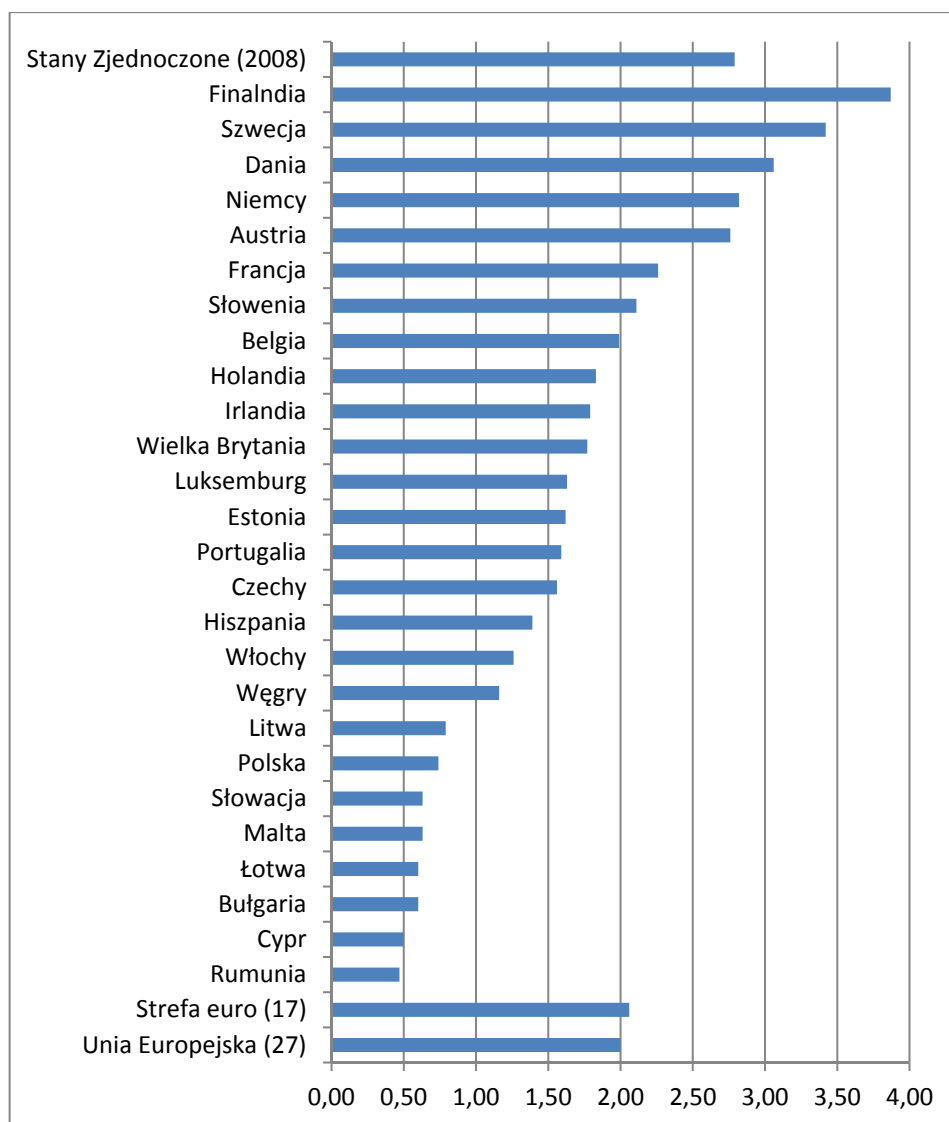
Rozwój gospodarczy jest uwarunkowany przez wiele czynników, wśród których istotne znaczenie przypisuje się wiedzy, której akumulacja następuje poprzez ponoszenie nakładów na różne formy kształcenia i edukacji, rozwój instytucjonalny, ale także badania naukowe i postęp techniczny. To rozpoznanie w istotny sposób ukształtowało długookresowy program rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej oparty w pierwszej kolejności na Strategii Lizbońskiej, następnie na jej modyfikacji z 2005 roku, a potem na Strategii Europa 2020.

Celem opracowania jest zaprezentowanie podstawowych wskaźników charakteryzujących obecny poziom finansowania działalności naukowej szkół wyższych w Polsce na płaszczyźnie porównań międzynarodowych oraz w aspekcie znaczenia funkcji prowadzenia badań naukowych w działalności uczelni.

## **Wydatki na działalność badawczo-rozwojową w Polsce na tle międzynarodowym**

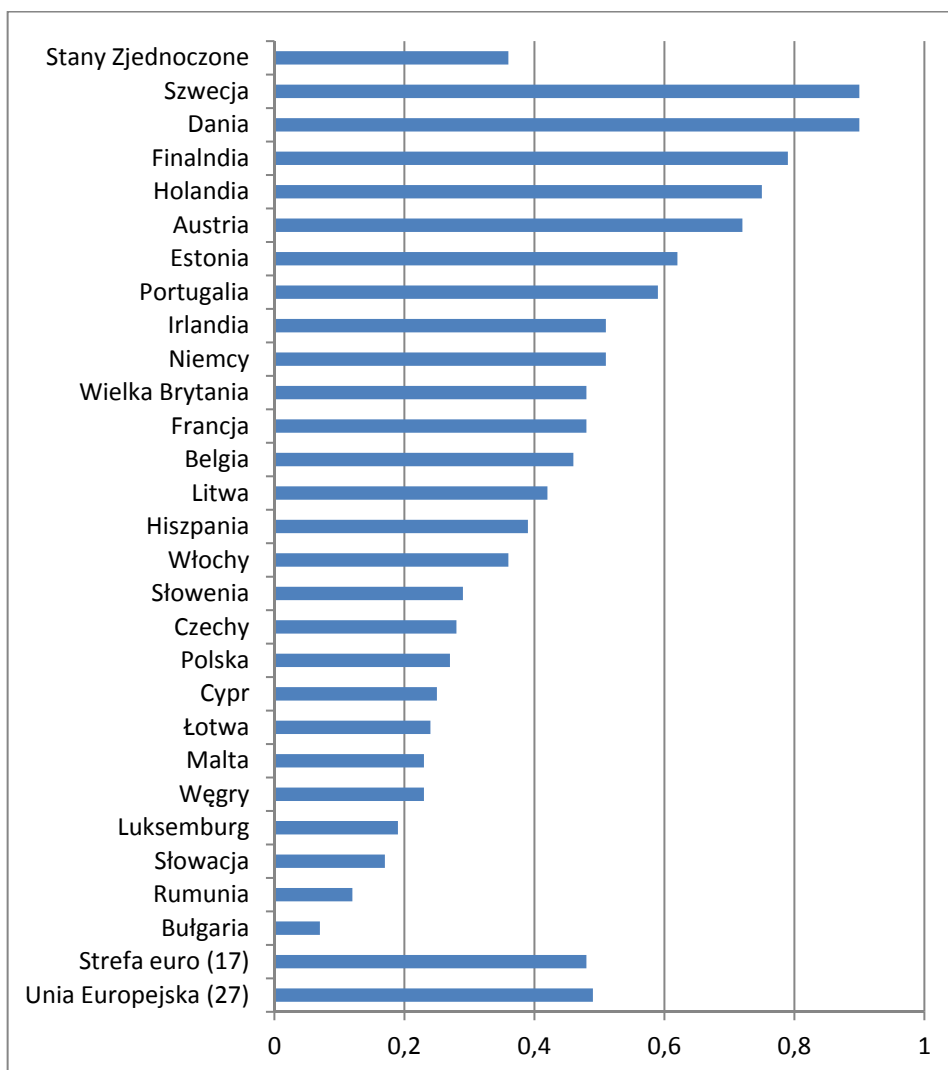
Poziom wydatków na działalność badawczo-rozwojową mierzony udziałem w PKB jest w Polsce bardzo niski (rys. 1). Wskaźnik dla Polski znacznie odbiega od średniej wartości wyliczonej dla 27 krajów Unii Europejskiej. Podobnie niski poziom finansowania nauki notowany jest w niektórych państwach Europy Środkowo-Wschodniej, np. Łotwie, Rumunii, Słowacji, Bułgarii.

Warto jednocześnie zauważyć, że poziom wydatków przekraczający 3% PKB, zgodnie z zaleceniami Strategii Lizbońskiej, osiągnęły jedynie Szwecja, Finlandia, Dania.



Rys. 1. Udział wydatków na działalność badawczo-rozwojową w 2010 roku (% PKB)

Źródło: Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal>; dostęp: styczeń 2012.



Rys. 2. Udział wydatków na działalność badawczo-rozwojową w szkolnictwie wyższym w 2010 roku (% PKB)

Źródło: Ibid.

W ujęciu regionalnym, według ostatnich badań przeprowadzonych na zlecenie Komisji Europejskiej, w 2005 roku w Unii Europejskiej było 20 regionów, w których nakłady na badania i rozwój przekraczały 3% PKB danego regionu.

Wśród nich najwięcej, bo aż 8 było z Niemiec, potem uplasowała się Szwecja z 4 regionami i Finlandia z 3 regionami<sup>1</sup>.

Biorąc pod uwagę udział wydatków jedynie szkolnictwa wyższego na działalność badawczo-rozwojową w PKB, dysproporcja między Polską a innymi krajami wysoko rozwiniętymi wydaje się nieco mniejsza, co wynika z tego, że szkoły wyższe pełnią relatywnie większą rolę w naszym kraju, jeżeli chodzi o podaż wiedzy, przy bardzo niskim poziomie zaangażowania przedsiębiorstw w prace badawczo-rozwojowe. Jednak także w przypadku takiego zestawienia, Polska plasuje się na jednym z ostatnich miejsc w UE (rys. 2).

## Znaczenie szkół wyższych w sferze badawczo-rozwojowej w Polsce

W Polsce obowiązują jednolite zasady finansowania publicznego dla wszystkich jednostek naukowych prowadzących w sposób ciągły badania naukowe lub prace rozwojowe, do których zaliczane są podstawowe jednostki organizacyjne szkół wyższych, instytuty badawcze, jednostki naukowe Polskiej Akademii Nauk, międzynarodowe instytuty naukowe działające na terenie naszego kraju, Polska Akademia Umiejętności oraz inne jednostki (np. przedsiębiorcy posiadający status centrum badawczo-rozwojowego)<sup>2</sup>.

Wśród wymienionych podmiotów szkoły wyższe zajmują pierwsze miejsce w krajowym potencjale badawczym pod względem liczby zatrudnionych pracowników (będąc miejscem pracy dla prawie 2/3 wszystkich pracowników naukowo-badawczych) oraz pod względem nakładów wewnętrznych na prace badawczo-rozwojowe (z udziałem wynoszącym ponad 1/3)<sup>3</sup>.

W strukturze finansowania działalności naukowej szkół wyższych w Polsce wciąż zdecydowanie dominuje finansowanie publiczne, chociaż w ostatnich latach zaobserwować można zmniejszanie się udziału nakładów budżetowych w nakładach ogółem (z 79,8% w 2005 roku do 72,4% w 2009 roku)<sup>4</sup>.

Istotne zmiany w funkcjonowaniu sfery naukowo-badawczej wiążą się z wejściem w życie w 2010 roku reformy, mającej na celu stworzeniem systemu finansowania premiującego jakość w nauce oraz poprawą efektywności wyko-

<sup>1</sup> R. Petkova: *German regions lead European R&D*. „Statistics in Focus. Eurostat” 2009, nr 35, s. 1.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki. Dz.U. 2010, nr 96, poz. 615.

<sup>3</sup> Łączne nakłady wewnętrzne na działalność badawczo-rozwojową wynosiły w 2009 r. 9,07 mld PLN, w tym w szkołach wyższych 3,36 mld PLN (a zatem udział szkolnictwa wyższego to 37%). *Nauka i technika w 2009 r.* GUS, Warszawa 2011, s. 100 i 212.

<sup>4</sup> *Ibid.*, s. 112 oraz *Nauka i technika w 2005 r.* GUS, Warszawa 2006, s. 48.

rzystania środków finansowych i wzmocnienie współpracy jednostek naukowych z sektorem gospodarczym. Bardzo ważna zmiana dotyczy decentralizacji finansowania nauki i związana jest z przekazaniem części uprawnień w zakresie alokowania środków finansowych od ministra właściwego ds. nauki do dwóch agencji wykonawczych: Narodowego Centrum Nauki (NCN) oraz istniejącego od 2007 roku Narodowego Centrum Badań i Rozwoju (NCBiR).

Polem aktywności NCN jest wspieranie działalności naukowej w obrębie badań podstawowych – prowadzących do zdobycia nowej wiedzy, jednak bez nastawienia na jej praktyczne zastosowanie lub użytkowanie. Prowadzone finansowanie może dotyczyć zakupu lub wytworzenia aparatury naukowo-badawczej, innowacyjnych i pionierskich projektów badawczych realizowanych przez doświadczonych naukowców, ale szczególne miejsce w priorytetach tej agencji zajmuje wsparcie rozwoju osób rozpoczynających karierę naukową, na które ma corocznie być przeznaczony nie mniej niż 20% środków pozostających w jej dyspozycji. Pomoc dla młodych badaczy może przybierać formę stypendiów doktorskich i staży po zdobyciu stopnia naukowego doktora lub bezpośredniego finansowania projektów badawczych realizowanych przez osoby na początku swojej drogi naukowej<sup>5</sup>.

Natomiast NCBiR powołane zostało do realizacji zadań w obrębie polityki naukowej, naukowo-technicznej i innowacyjnej państwa. Zakres jego działalności to badania stosowane i prace rozwojowe. Agencja ta zarządza strategicznymi programami oraz je finansuje lub współfinansuje, wspiera jednostki naukowe w działaniach mających na celu pozyskiwanie środków finansowych na badania ze źródeł innych niż budżetowe, a także propaguje wśród przedsiębiorców inwestowanie w badania oraz wspiera wdrożenie i komercjalizację wyników badań<sup>6</sup>.

Zaznaczyć należy, że występowanie struktur pomostowych, usytuowanych między poziomem administracji rządowej a poziomem jednostek naukowych lub szkół wyższych, jest typowe dla funkcjonowania sfery nauki i szkolnictwa wyższego w krajach wysoko rozwiniętych.

## **Przychody z działalności naukowej w szkołach wyższych w Polsce**

Prowadzenie badań naukowych jest drugą, obok dydaktyki, najważniejszą funkcją szkół wyższych. Jednak ogromne znaczenie tej funkcji w działaniu uczelni nie znajduje odpowiedniego potwierdzenia w strukturze ich przychodów.

<sup>5</sup> Ustawa z 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Nauki. Dz.U. 2010, nr 96, poz. 617.

<sup>6</sup> Ibid.

Udział przychodów z działalności badawczej w przychodach operacyjnych ogółem szkół wyższych stanowił w 2010 roku zaledwie 14%, 16% w przypadku uczelni publicznych, a 3% w przypadku uczelni niepublicznych (tabela 1).

Tabela 1

Przychody operacyjne (w tym z działalności badawczej) w publicznych i niepublicznych szkołach wyższych w 2010 roku (tys. PLN)

Przychody operacyjne ogółem		
ogółem	publiczne	niepubliczne
19 543 510	16 438 848	3 104 659
w tym z działalności badawczej		
2 693 474	2 607 071	86 403

Źródło: *Szkoły wyższe i ich finanse w 2010 r.* GUS, Warszawa 2011.

W grupie publicznych szkół wyższych działalność badawczą prowadzi około 80% z nich, natomiast jeśli chodzi o szkoły niepubliczne jest to zaledwie 25%<sup>7</sup>.

Udział uczelni niepublicznych w prowadzeniu prac badawczych jest śladowy, mimo że upłynęły już dwie dekady rozwoju niepublicznego szkolnictwa wyższego w Polsce. Dużą część z nich stanowią jednak wyższe szkoły zawodowe, zaledwie 16 posiada uprawnienia do nadawania stopnia naukowego doktora, a tylko 4 do nadawania stopnia naukowego doktora habilitowanego<sup>8</sup>.

Mimo, jak mogłoby się wydawać, wysokiego udziału szkół publicznych wykazujących nakłady na badania naukowe, działalność naukowa jest skoncentrowana w niewielkiej grupie podmiotów. Wskazuje na to skoncentrowanie przychodów z tego typu działalności: zaledwie 8 uczelni dysponuje połową środków finansowych na badania, a 25 szkół wyższych ma dostęp do 84% wszystkich środków na badania. Warto dodać, że te same 25 uczelni ma także 62% udziału we wszystkich przychodach z działalności dydaktycznej. Zatem w Polsce największe uczelnie, prowadzące kształcenie na masową skalę, partycypują także w największym zakresie w przychodach na działalność naukową. W wielu krajach taka zależność nie występuje, można natomiast zaobserwować,

<sup>7</sup> Podstawą zakwalifikowania szkoły wyższej do prowadzących działalność naukową było wykazanie nakładów na ten cel. *Nauka i technika w 2009 r.*, op. cit., s. 86.

<sup>8</sup> <http://www.ck.gov.pl/images/PDF/Wykaz/wykaz.pdf>; dostęp: styczeń 2012.

że pieniądze na badania trafiają do wyspecjalizowanych uniwersytetów badawczych, prowadzących studia elitarne<sup>9</sup>.

## Podsumowanie

Rozwój szkolnictwa wyższego w Polsce jest uznawany za jeden z największych sukcesów przemian ustrojowych ostatniego dwudziestolecia, jednak związany jest on przede wszystkim z ekspansją ilościową kształcenia na poziomie wyższym, natomiast nie dotyczy umocnienia polskich uczelni jako ośrodków badawczych.

Tymczasem na płaszczyźnie porównań międzynarodowych to przede wszystkim doskonałość naukowa uczelni decyduje o jej randze.

Słaba kondycja polskiego szkolnictwa wyższego znajduje potwierdzenie w niskiej pozycji wiodących polskich uczelni w rankingach światowych, niskim poziomie internacjonalizacji szkolnictwa wyższego, słabych rezultatach działalności badawczej wyższych uczelni w zakresie liczby patentów, wdrożeń, indeksów cytowań, złym stanie infrastruktury badawczej, nikłej współpracy z otoczeniem gospodarczym. Potwierdzeniem tego stanu rzeczy mogą być także raporty dotyczące kapitału intelektualnego czy poziomu innowacyjności gospodarki, wskazujące na niską pozycję naszego kraju<sup>10</sup>.

Powyższe problemy stały się punktem wyjścia przy konstruowaniu ustaw reformujących system nauki w Polsce, znanych pod nazwą „Budujemy na Wiedzy – Reforma Nauki dla Rozwoju Polski”.

Potrzeba modernizacji systemów szkolnictwa wyższego jest analizowana w wielu państwach i od lat jest ważnym tematem poruszonym przez organy Unii Europejskiej. Obecnie bardzo często podkreśla się, że do dwóch tradycyjnych funkcji szkół wyższych dotyczących nauczania i prowadzenia badań naukowych należy dołączyć nową, polegającą na tworzeniu powiązań z sektorem biznesu. Wzmocnienie trójkąta wiedzy, łączącego edukację, badania i innowacje, jest postrzegane jako warunek międzynarodowej atrakcyjności szkolnictwa wyższego i wypełniania przez uczelnie roli motora napędzającego wzrost gospodarczy i przemiany strukturalne w gospodarce.

<sup>9</sup> *Strategia rozwoju szkolnictwa wyższego w Polsce do 2020 roku*. Ernst & Young, Warszawa 2010, s. 30.

<sup>10</sup> W 2007 r. Polska zajęła ostatnie miejsce, na 23 objęte badaniem kraje europejskie, w badaniu poziomu kapitału intelektualnego, a tzw. indeks kapitału intelektualnego polskich studentów wskazywał na ich słabe przygotowanie do wejścia na rynek pracy. P. Białowski, D. Węziak: *Miejsce Polski w intelektualnym wyścigu Europy*. „Rzeczpospolita” 2008, nr 82 (7983), s. B3.



## Literatura

### Wydawnictwa zwarte

*Strategia rozwoju szkolnictwa wyższego w Polsce do 2020 roku.* Ernst & Young, Warszawa 2010.

### Wydawnictwa ciągłe

Białowolski P., Węziak D.: *Miejsce Polski w intelektualnym wyścigu Europy.* „Rzeczpospolita” 2008, nr 82 (7983).

*Nauka i technika w 2005 r.* GUS, Warszawa 2006.

*Nauka i technika w 2009 r.* GUS, Warszawa 2011.

Petkova R.: *German regions lead European R&D.* „Statistics in Focus. Eurostat” 2009, nr 35.

*Szkoły wyższe i ich finanse w 2010 r.* GUS, Warszawa 2011.

### Akty prawne

Ustawa z 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju. Dz.U. 2010, nr 96, poz. 616.

Ustawa z 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Nauki. Dz.U. 2010, nr 96, poz. 617.

Ustawa z 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki. Dz.U. 2010, nr 96, poz. 615.

### Witryny internetowe

Witryna internetowa Centralnej Komisji do spraw Stopni i Tytułów: [www.ck.gov.pl](http://www.ck.gov.pl)

Witryna internetowa Eurostatu: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal>

## FINANCING RESEARCH ACTIVITY OF HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS IN POLAND

### Summary

Research activity is together with teaching activity one of the most important role of the higher education institutions.

Unfortunately in Poland Research & Development (R&D) intensity is below EU-27 average, not to mention the 3% target set by the Lisbon Strategy.

The paper focuses on the international comparison of the level of expenditure on R&D in higher education sector and presents the structure of operating activity revenues in Polish higher education institutions.

**Krystyna Kietlińska**

Uniwersytet Łódzki

## **AKTYWNOŚĆ DOBROCZYNNA POLAKÓW W BADANIACH**

### **Wprowadzenie**

Choć słowa dobroczynność czy filantropia brzmią nieco anachronicznie, to odnoszą się do bardzo ważnych problemów społecznych, takich jak: bieda, wielodzietność, bezrobocie, wykluczenie społeczne itp.

Współcześnie działania dobroczynne mają na celu przywrócenie tych grup osób społeczeństwu, ich reintegrację.

Celem opracowania jest prezentacja i ocena wyników badań dotyczących dobroczynności Polaków.

Badania takie przeprowadzone zostały niemal równolegle w 2010 roku przez dwie renomowane instytucje CBOS i OBOP.

Konfrontacja wyników badań tych dwóch instytucji pozwoli na ocenę zachowań Polaków jako darczyńców.

### **Pojęcie i zakres działalności dobroczynnej**

*Słownik języka polskiego* definiuje dobroczynność jako „działanie polegające na niesieniu pomocy materialnej ubogim, filantropię”<sup>1</sup>.

W literaturze przedmiotu dodaje się, że jest to bezinteresowna pomoc i wskazuje się na związki nie tylko z filantropią, ale także z działalnością charytatywną<sup>2</sup>.

Mimo że wszystkie trzy określenia mają pozytywny wydźwięk, to każde z nich „odwołuje się do nieco innych wartości”<sup>3</sup> i zawiera nieco odmienne formy praktyk.

---

<sup>1</sup> *Mały słownik języka polskiego*. Red. S. Skorupka, H. Auderska, Z. Łapicka. PWN, Warszawa 1989, s. 118.

<sup>2</sup> M. Rymśza: *Działalność dobroczynna: tradycje i współczesność*. „Trzeci Sektor” 2010, nr 22, s. 2.

<sup>3</sup> *Ibid.*, s. 3.

Działalność charytatywna *charitativus* wywodzi się z tradycji chrześcijańskiej. Pobudką działań jest tu miłosierdzie, wspaniałomyślność, a nawet litość w stosunku do osób potrzebujących, czyli biednych czy wykluczonych społecznie<sup>4</sup>.

Filantropia związana jest z tradycją świecką i często określana jest jako działalność z pobudek humanistycznych<sup>5</sup>. Dobroczynność, podobnie jak filantropia, nie odwołuje się do motywacji religijnych, natomiast różnica między nimi polega na tym, że dobroczynność oznacza czynienie dobra, bezinteresowną pomoc, bez podawania przyczyn i pobudek, natomiast w filantropii wskazuje się na pobudki wynikające z przyjaznego i życzliwego nastawienia do ludzi (*filantropos* – miłujący ludzkość)<sup>6</sup>.

Niezależnie od motywacji, w każdym społeczeństwie podejmowane są działania zwane dobroczynnymi. Są one bardzo zróżnicowane i mogą być podejmowane przez różne podmioty. Można je podzielić na trzy grupy:

- podmioty gospodarcze, czyli przedsiębiorstwa niezależnie od formy własności i formy organizacji, które interesują się problemami społecznymi i włączają się w działalność o charakterze dobroczynnym (CSR – *Corporate Social Responsibility*),
- organizacje społeczne, które podejmują działalność zgodnie ze swoim statutem,
- nieformalne grupy osób lub indywidualne osoby, które mają potrzebę angażowania się w działalność społeczną, często zdarza się, że zaangażowanie to związane jest ze współdziałaniem w różnych programach lub akcjach podejmowanych przez organizacje społeczne lub firmy; dużą rolę w tego typu przedsięwzięciach odgrywa lider.

Informacje dotyczące działalności dobroczynnej dwóch pierwszych grup podmiotów są stosunkowo łatwe do uzyskania przede wszystkim z tego względu, że są one zobligowane zamieszczać je w sprawozdaniach ze swojej działalności. Natomiast dobroczynność osób indywidualnych nie podlega wymogom formalnym. Aby uzyskać informacje na temat ich ofiarności społecznej, należy sięgnąć do badań społecznych opartych na metodach socjologicznych.

<sup>4</sup> K. Górniak: *Dobroczynność (indywidualna) Polaków w badaniach*. „Trzeci Sektor” 2010, nr 22, s. 27-29.

<sup>5</sup> E. Leś: *Zarys historii dobroczynności i filantropii w Polsce*. Prószyński i S-ka, Warszawa 2001, s. 17-18.

<sup>6</sup> K. Górniak: Op. cit, s. 27-28.

## Zakres badań

Badania dotyczące aktywności dobroczynnej Polaków przeprowadzane są rzadko i mają dość ogólnikowy charakter. Zajmują się nimi głównie:

- Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS), które przeprowadza badania cyklicznie we własnym zakresie<sup>7</sup>,
- Ośrodek Badania Opinii Publicznej (OBOP), którego zakres badań jest szeroki i znacznie wykracza poza problemy społeczne, zrealizował badania dotyczące charytatywności Polaków 2010 na zlecenie firmy obuwniczej ECCO<sup>8</sup>,
- Stowarzyszenie Klon/Jawor, którego badania dotyczą głównie aktywności Polaków w zakresie przekazania 1% środków z podatków PIT i CIT na cele społecznie użyteczne<sup>9</sup>. Ze względu na zakres przedmiotowy tego opracowania dane te zostaną pominięte.

Ocena aktywności dobroczynnej Polaków na podstawie wyników badań CBOS i OBOP jest utrudniona ze względu na:

- różny zakres badań,
- różne metody ich przeprowadzenia,
- różne formy ich prezentacji.

Podjęta próba skonfrontowania wyników badań obu instytucji i sformułowania wniosków dotyczących ofiarności Polaków obarczona jest, w związku z powyższymi zastrzeżeniami, błędem polegającym na zbyt daleko idących uogólnieniach.

Analizę podzielono na dwie części:

- I – dotyczy tych kwestii, które w badaniu obu instytucji są analogiczne,
- II – koncentruje się na problemach, które są objęte badaniem tylko przez jeden z ośrodków.

## Wyniki równoległych badań CBOS i OBOP

Badania przeprowadzone przez CBOS i OBOP dotyczą dwóch zagadnień, do których należą:

- forma pomocy (finansowa, rzeczowa, usługowa),
- zakres pomocy według cech demograficznych ofiarodawców.

<sup>7</sup> R. Boguszewski: *Dobroczynność w Polsce, komunikat z badań CBOS*. Warszawa 2010.

<sup>8</sup> *Raport ECCO – Charytatywność Polaków 2010*. TNS OBOP, Warszawa 2010.

<sup>9</sup> A. Baczko, A. Ogrodzka: *Wolontariat, filantropia i 1%*. Raport z badań Stowarzyszenia Klon/Jawor. Warszawa 2008 oraz J. Przewłocka: *Zaangażowanie społeczne Polaków w roku 2010: Wolontariat, filantropia, 1%. Raport z badań*. Warszawa 2011.

Jeśli chodzi o pierwszą kwestię, to w tabeli 1 przedstawiono dane z badań obu instytucji.

Tabela 1

## Formy pomocy dobroczynnej w %

Forma pomocy	CBOS		OBOP	
	tak	nie	tak	nie
ogółem	58	42	78	22
pieniądz	49	51	64	36
rzeczy	37	63	56	44
usługi	12	88	37	63

Źródło: Komunikat z badań CBOS – Dobroczynność w Polsce. Warszawa 2010; Raport ECCO – Charytatywność Polaków – 2010. TNS OBOP, Warszawa 2010.

Z tabeli 1 możemy jedynie wnioskować, że Polacy preferują pieniężną formę pomocy potrzebującym. Pomoc rzeczowa jest nieco rzadziej praktykowana, natomiast wolontariat nie jest jeszcze formą szerzej akceptowaną.

Drugim problemem, który w podobnym układzie został zbadany przez CBOS i OBOP, jest zakres świadczonej pomocy według cech demograficznych ofiarodawców. Dane na ten temat prezentuje tabela 2.

Tabela 2

## Zakres pomocy dobroczynnej w zależności od cech społeczno-demograficznych w %

Cechy społ.-dem.	CBOS		OBOP		
	tak	nie	tak		nie
1	2	3	4	5	6
pleć					
mężczyźni	55	45	75		25
kobiety	62	38	81		19
wiek			wiek		
18-24	56	44	15-19	77	23
25-34	63	37	20-29	80	20
34-44	66	34	30-39	82	18
45-54	57	43	40-49	78	22
55-64	59	41	50-59	80	20
65+	50	50	60+	72	28
miejsce zam.					
wieś	44	56	72		28
miasto do 20 tys.	67	33	78		22
20-100 tys.	55	45	83		17
101-500 tys.	67	33	83		17
501 tys. i więcej	82	18	83		17

cd. tabeli 2

1	2	3	4	5	6
wykształcenie podstawowe	42	58	wykształcenie podstawowe + gimnazjum	63	37
zasadnicze zaw. średnie	48 67	52 33	zasad. zaw. średnie i pomaturalne	71 85	29 15
wyższe	83	17	licencjat i wyższe jeszcze się uczy	93 80	7 20
Grupa zaw. kierow. i spec., prywatni przedsiębiorcy,	83 79	17 21		92 88	8 12
prac. admin., prac. usług,	76 44	24 56		89 -	11 -
robotnicy wykwalifikowani,	61	39		78	22
robotnicy niewykwalifikowani,	46	54		-	-
rolnicy,	39	61		59	41
renciści,	40	60		72	28
emeryci,	52	48			
uczniowie i studenci,	67	33		80	20
bezrobotni	39	61		65	35
dochody na 1 os./gosp. do 500 PLN	54	46			
501-750	52	48		brak danych	brak danych
751-1000	60	40			
1001-1500	62	38			
powyżej 1500	84	16			
samoocena sytuacji materialnej zła	39	61		61	39
średnia	53	47		80	20
dobra	70	30		84	16

Źródło: Ibid.

Mimo iż odsetek zakresu pomocy w zależności od cech społeczno-demograficznych różni się nieco między wynikami CBOS i OBOP, to jednak wnioski generalnie zbiegają w tym samym kierunku.

Wśród darczyńców niewielką przewagę mają kobiety, które prawdopodobnie z natury są bardziej skłonne do świadczenia pomocy potrzebującym.

Jeśli chodzi o wiek respondentów, to najbardziej zaangażowane są osoby w wieku ok. 25-45 lat, czyli ci najbardziej aktywni zawodowo.

Aktywność społeczna w zależności od miejsca zamieszkania wskazuje, że jest ona wprost proporcjonalna do wielkości miejscowości liczonej liczbą mieszkańców. Największą aktywność wykazują mieszkańcy miast a najmniejszą – mieszkańcy wsi.

Stopień wykształcenia jest także wprost proporcjonalny do wielkości środków przekazywanych na cele społeczne. Osoby z wyższym wykształceniem są najbardziej szczodre, a te z podstawowym – najmniej.

Wykonywana praca także różnicuje działalność dobroczynną. Najwięcej środków na ten cel przeznaczają osoby na wysokich stanowiskach oraz prowadzące działalność na własny rachunek. Jak się można spodziewać, najmniej dają bezrobotni oraz emeryci i renciści. Na tej liście znaleźli się także rolnicy. Wynika to prawdopodobnie z braku odpowiednich organizacji lub osób, które mobilizowałyby do takiej aktywności.

Poziom dochodu na 1 osobę także różnicuje ofiarność społeczną. Najaktywniejsze są osoby o najwyższych dochodach, natomiast najmniej aktywne nie są osoby o najniższych dochodach, lecz te, które mieszczą się w drugiej grupie (750-1000 PLN na osobę).

Ostatnią cechą w tym badaniu jest samoocena sytuacji materialnej. Wynik, który wydaje się oczywisty, wskazuje, że osoby, które oceniają swoją sytuację materialną jako dobrą, są najaktywniejsze, a te, które oceniają ją jako złą, są najmniej aktywne.

Różnice w wynikach badań przeprowadzonych przez CBOS i OBOP w roku 2010 dotyczą:

- zakresu badań,
- wyników badań.

Badania CBOS koncentrują się głównie na formach pomocy w zależności od cech demograficznych ofiarodawców. Tych kwestii dotyczą także badania OBOP. Zakres badań OBOP poszerzony jest o dodatkowe problemy dotyczące form dobroczynności, korzyści z niej płynących oraz przyczyn braku zaangażowania w działalność dobroczynną.

Wyniki badań analogicznych przeprowadzonych przez każdą z instytucji różnią się. Jest to prawdopodobnie spowodowane różnicą w zastosowanych metodach badawczych.

Wyniki uzyskane przez OBOP są bardziej optymistyczne. O przyczynach tego optymizmu można byłoby wnioskować na podstawie porównania zastosowanych przez każdą instytucję metod wyboru respondentów i metod przeprowadzenia badań. Brak takich danych uniemożliwia wskazanie przyczyn różnic w prezentowanych wynikach.

## Wyniki dodatkowych badań przeprowadzonych przez OBOP

Druga część analizy dotyczy badań, które zostały przeprowadzone przez jeden z ośrodków badawczych.

CBOS dodatkowo przedstawia średnie wskaźniki dobroczynności respondentów. Nie będą one przedmiotem analizy z dwóch powodów:

- brak jest informacji na temat zastosowanej metody badawczej,
- dane te w dużej mierze pokrywają się z informacjami zawartymi w tabeli 2 niniejszego opracowania.

Natomiast w badaniach OBOP poruszono dodatkowo kilka interesujących kwestii, które dotyczą:

- preferowanych form dobroczynności,
- korzyści płynących z udziału w akcjach charytatywnych,
- przyczyn braku zaangażowania w działalność dobroczynną.

Interesujące jest badanie dotyczące preferowanych przez ofiarodawców form dobroczynności. W raporcie OBOP uwzględniono następujące ich formy (por. tabela 3).

Tabela 3

Formy dobroczynności preferowane przez ofiarodawców

Forma ofiarności	%
– pieniądze wrzucane do puszek np. na ulicy	41
– przekazanie 1% swojego podatku na o.p.p.	36
– wysłanie SMS-a biorąc udział w audiotele	35
– przekazanie rzeczy do jakiejś organizacji lub instytucji	21
– bezpośrednie przekazanie pieniędzy osobie potrzebującej	15
– kupowanie przedmiotów, z których dochód przeznaczony jest na cele charytatywne	11
– udział w imprezie charytatywnej	8
– jednorazowy przekaz pieniędzy do banku lub na pocztę	6
– współorganizowanie akcji charytatywnych	4
– udzielanie stałego wsparcia na określony cel charytatywny	3
– w żaden sposób nie chce pomagać	6
– trudno powiedzieć	4

Źródło: Raport ECCO – Charytatywność Polaków 2010..., op. cit., s. 12.

Jeżeli przedstawione w tabeli 3 preferencje Polaków pogrupujemy, to okaże się, że:

- najchętniej podejmujemy działania zorganizowane przez instytucje,



- na drugim miejscu jest bezpośrednio przekazywanie pieniędzy i rzeczy,
- najmniej bylibyśmy skłonni do udziału w imprezach charytatywnych czy do ich organizowania.

Kolejną kwestią poddaną badaniom były korzyści płynące z udziału w preferowanych przez ofiarodawców akcjach charytatywnych. Odpowiedzi respondentów były następujące (por. tabela 4):

Tabela 4

## Korzyści płynące z udziału w akcjach

Korzyści	%
– poczucie zrobienia czegoś dobrego	45
– satysfakcja z udzielonej pomocy	26
– poczucie spełnionego obowiązku	10
– poczucie więzi z innymi ludźmi	8
– pożytecznie spędzony czas z najbliższymi	5
– trudno powiedzieć	6

Źródło: Ibid.

Według znacznej części respondentów (71%) największą korzyścią udziału w akcjach charytatywnych jest uczucie satysfakcji, że zrobiliśmy coś dobrego.

Mimo pozytywnego wydźwięku badań, nie wszyscy Polacy są nastawieni pozytywnie do działań dobroczynnych. Przyczyny braku zaangażowania Polaków w tę działalność przedstawiono w tabeli 5.

Tabela 5

## Przyczyny braku zaangażowania w działalność dobroczynną

Przyczyny	%
– sam(a) jestem w trudnej sytuacji	45
– uważam, że pomagać powinny instytucje i organizacje do tego powołane	24
– każdy sam powinien dawać sobie radę	10
– moje działania i tak by nic nie zmieniły	7
– nie miałam(em) okazji, nie wiedziałam(em) jak pomagać	4
– nie mam czasu	3
– ze względu na stan zdrowia i podeszły wiek	3
– wolę pomagać swojej rodzinie i osobom, które znam	1
– inne	2
– trudno powiedzieć	13

Źródło: Ibid.

Główna przyczyna (sam(a) jestem w trudnej sytuacji) różnicuje się w zależności od tego, czy respondent ma dzieci (52% wskazań), czy nie ma (33% wskazań).

Przedstawione przyczyny braku zaangażowania w działalność charytatywną brzmią jak usprawiedliwienie. Tymczasem małe zaangażowanie się naszego społeczeństwa w pomoc potrzebującym ma głębsze podłoże. Wynika ono m.in. z następujących uwarunkowań:

- ponad 40-letnie funkcjonowanie gospodarki centralnie planowanej, której doktryna głosiła, że wszystkie potrzeby zaspokajane są przez państwo, więc problemy społeczne nie istnieją. Spowodowało to zanik potrzeby dobroczynności,
- brak liderów, których zaangażowanie mobilizowałoby określone grupy społeczne do dobroczynności,
- skomplikowane i niejednoznaczne przepisy prawne, które niejednokrotnie zniechęcają do podejmowania działań dobroczynnych.

## Podsumowanie

Rozważania dotyczące dobroczynności Polaków pozwalają na sformułowanie następujących wniosków:

- zakres pomocy potrzebującym z punktu widzenia cech demograficznych potwierdza obiegowe opinie. Wynika z nich, że najwięcej środków na cele dobroczynne przeznaczają ofiarodawcy bogaci, wykształceni, z dużego miasta, na wysokim stanowisku lub prowadzący własną działalność gospodarczą. Natomiast osoby biedne, bez wykształcenia, pochodzące z małego miasta lub wsi są najmniej szczodre.
- Tak ogólnikowe rezultaty badań wynikają być może z przyjętej metody badawczej, w której oferuje się ilość wskazań respondentów. Ponadto nie można mieć pewności, co faktycznie badani rozumieją pod pojęciem dobroczynności i jakie przypisują im znaczenie;
- spośród form pomocy potrzebującym preferowane są ofiary w postaci środków pieniężnych, z najmniejszym zainteresowaniem spotyka się aktywną działalność w postaci wolontariatu,
  - preferowaną formą ofiarności jest co prawda wrzucanie pieniędzy do puszek, to jednak równie ważne miejsce zajmują nowe formy dobroczynności w postaci wiadomości teletekstowych (SMS) czy połączeń telekomunikacyjnych,
  - większe zainteresowanie respondentów akcjami charytatywnymi niż systematycznym świadczeniem pieniędzy, rzeczy czy usług wskazuje na okazjonalne, chwilowe zainteresowanie pomocą potrzebującym,

- główną korzyścią płynącą z udziału w akcjach charytatywnych jest uczucie satysfakcji, że zrobiło się coś dobrego,
- za główną przyczynę braku zaangażowania w działalność dobroczynną uznają respondenci trudną sytuację, w jakiej oni się znajdują oraz przeniesienie odpowiedzialności na państwo, organizacje społeczne i samych potrzebujących,
- niski poziom wolontariatu wynika prawdopodobnie z niskiej świadomości, że pomoc niesiona innym może do nas powrócić, gdy będziemy w potrzebie,
- duży odsetek osób, które nie uczestniczą w działalności dobroczynnej może wynikać z tego, że Polacy traktują tę działalność formalnie, nie biorąc pod uwagę takich działań jak pomoc w rodzinie, pomoc sąsiedzka, aktywność w miejscu zamieszkania, w miejscu pracy itp. Gdyby taką aktywność respondenci uwzględnili, wyniki badań może byłyby bardziej pozytywne.

Z przeprowadzonych rozważań wynika, że Polacy są na etapie uczenia się do dobroczynności. Co zatem należy zrobić, aby stworzyć warunki jej rozwoju?

Wśród wielu propozycji do istotnych zaliczyć można:

- uświadamianie społeczeństwu, że państwo nie jest w stanie rozwiązać wszystkich problemów społecznych,
- edukowanie społeczeństwa na temat biedy i wykluczenia społecznego, aby ludzie, którzy znajdują się w takiej sytuacji, nie byli traktowani jako obywatele gorszej kategorii,
- tworzenie zespołów ofiarodawców, które miałyby na celu praktyczną pomoc osobom potrzebującym,
- rozeznanie potrzeb poszczególnych grup społecznych w celu dostosowania oferowanej pomocy do tych potrzeb,
- edukowanie liderów społecznych, którzy motywowałiby do aktywności dobroczynnej i organizowali akcje dobroczynne,
- rozszerzenie współpracy między ofiarodawcami i beneficjentami w celu spersonalizowana działań dobroczynnych.

## Literatura

### Wydawnictwa zwarte

Leś E.: *Zarys historii dobroczynności i filantropii w Polsce*. Prószyński i S-ka, Warszawa 2001.

*Mały słownik języka polskiego*. Red. S. Skorupka, H. Auderska, Z. Łapicka. PWN, Warszawa 1989.

**Wydawnictwa ciągłe**

Górniak K.: *Dobroczynność (indywidualna) Polaków w badaniach*. „Trzeci Sektor” 2010, nr 22.

Rymsza M.: *Działalność dobroczynna: tradycja i współczesność*. „Trzeci Sektor” 2010, nr 22.

**Raporty z badań**

Baczko A., Grodzka A.: *Wolontariat, filantropia i 1%. Raport z badań stowarzyszenia Klon/Jawor*. Warszawa 2008.

Boguszewski R.: *Dobroczynność w Polsce, komunikat z badań*. CBOS, Warszawa 2010.

Przewłocka J.: *Zaangażowanie społeczne Polaków w roku 2010. Wolontariat, filantropia, 1%*. Raport z badań 2011. Warszawa 2011.

*Raport ECCO – Charytatywność Polaków 2010*. TNS OBOP, Warszawa 2010.

## CHARITABLE ACTIVITY OF POLISH PEOPLE – RESULTS OF RESEARCH

### Summary

Charitable activity is one of the forms supporting institutions and persons living in difficult situation.

Researches concerning charitable activity are undertaken very seldom.

The paper aims to present and evaluate the charitable activity of polish people.

Detailed analysis and conclusions are based on the researches conducted by two renowned institutions in 2010.

**Krzysztof Kocurek**

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

# **ISTOTA RYZYKA NIERÓWNOWAGI BUDŻETOWEJ W POLSCE**

## **Wprowadzenie**

Turbulentne otoczenie zarówno w skali makro i mikro sprawia, że rozwijająca się gospodarka rynkowa stawia coraz to nowe wyzwania ekonomii i zarządzaniu. Jednym z podstawowych zagadnień, jakie ma kluczowy wpływ na funkcjonowanie mechanizmów rynkowych, jest ryzyko. Kategoria ta jest trudna do zdefiniowania, dlatego też przysparza badaczom wielu trudności w procesie opracowywania jej interpretacji. Niejednoznaczność i złożoność tego pojęcia umożliwia jego odmienne postrzeganie. Ryzyko nierównowagi budżetowej jest istotnym problemem, z jakim zmagają się wiele państw na świecie. Problem ten jest szczególnie zauważalny w Europie, a dokładnie w krajach członkowskich Unii Europejskiej. Celem opracowania jest przybliżenie czytelnikowi podstawowych kwestii w zakresie identyfikacji zjawisk związanych z ryzykiem oraz problematyki nierównowagi budżetowej. Przyjęta metodologia badawcza umożliwi stworzenie tabelarycznego zestawienia opisującego poziom nierównowagi budżetu w Polsce w okresie transformacji w końcowej części pracy.

## **Ryzyko a niepewność – razem czy osobno?**

Autor podejmie próbę usystematyzowania różnych podejść do ryzyka. Generalnie działanie w warunkach ryzyka jest nieodłącznym atrybutem każdej gospodarki. Od początku ludzkiego istnienia ryzyko zawsze towarzyszyło działaniom człowieka, związanym z realizacją jego zamierzeń, ale i odnosiło się do utrzymania bądź zmiany istniejącego stanu rzeczy, czyli powiązane było z niepodjęciem lub zaniechaniem określonych działań. Praktycznie każda decyzja związana jest z przewidywaniem określonego stanu w przyszłości. W rzeczywistości nie można w sposób absolutnie pewny określić, jak będą kształtować się w przyszłości poszczególne czynniki stanowiące podstawę bieżącej decyzji. Po-

ziom ryzyka w podjętej decyzji będzie opisywał określony stopień spełnienia, a ostatecznie brak oczekiwanych efektów w przyszłości<sup>1</sup>.

Termin „ryzyko” posiada rozbudowaną liczbę interpretacji ze względu na jego interdyscyplinarny charakter i ponadczasowość. P.L. Bernstein twierdzi, że słowo „ryzyko” jest zaczerpnięte z staro włoskiego terminu *risicare*, który oznacza odważyć się. Z takiego podejścia do tego zagadnienia wynika, że ryzyko jest raczej wyborem niż nieuchronnym przeznaczeniem. Dostrzegając zależność między ryzykiem a wyborem, uznaje się związek ryzyka z czasem. W języku perskim *rozik* oznacza los, dzienną zapłatę, a także chleb, a w języku arabskim *risq* oznacza los, dopust boży. W języku francuskim *risque*, a w języku hiszpańskim *ar-risco* oznacza odwagę i niebezpieczeństwo. W języku angielskim *risk* oznacza sytuację powodującą niebezpieczeństwo lub możliwość wystąpienia sytuacji niekorzystnej. Jednocześnie w języku angielskim używane jest słowo *hazard*, które jest synonimem ryzyka, niebezpieczeństwa bądź potencjalnego źródła niebezpieczeństwa. Warto podkreślić, iż ryzyko opisuje niepewność negatywną lub pozytywną w odniesieniu do końcowego wyniku podejmowanych działań. Należy zatem odnieść znaczenie tego słowa do lęku i przerażenia w dziedzinie gospodarki, związanego z nieokreślonością, niepewnością, przypadkiem, ale także do pewnych korzyści, które mogą być osiągnięte w efekcie realizacji podjętych działań i powiększenia w ten sposób dotychczasowej zyskowności<sup>2</sup>.

Ze względu na fakt, iż we współczesnym świecie ryzyko łączy się z każdą działalnością człowieka, stało się jedną z najważniejszych kategorii w nauce. Na skutek coraz bardziej zaawansowanych powiązań różnych dziedzin życia społeczno-gospodarczego powstaje nowa dziedzina Risk Management, którą określa się jako zintegrowane zarządzanie zdywersyfikowanym ryzykiem. Badania naukowe prowadzone nad zdywersyfikowanym ryzykiem opierają się na wielu źródłach i obejmują różne dziedziny. Z tego powodu zdywersyfikowane zostały strategie badawcze oraz stosuje się odmienne metody ich analizy. Takie wielopłaszczyznowe podejście do zjawisk ryzyka sprawia, iż istnieje wiele definicji pojęcia ryzyka, które w różny sposób ujmują proces powstania ryzyka, jego opis, ocenę i zarządzanie nim<sup>3</sup>.

Ryzyko pojawia się w procesie podejmowania decyzji dotyczących przyszłości. Jednostka ludzka podejmująca zdywersyfikowane działania nie jest

<sup>1</sup> W. Tarczyński, M. Mojsiewicz: *Zarządzanie ryzykiem. Podstawowe zagadnienia*. PWE, Warszawa 2001, s. 11-25.

<sup>2</sup> T.T. Kaczmarek: *Ryzyko i zarządzanie ryzykiem. Ujęcie interdyscyplinarne*. Difin, Warszawa 2005, s. 51-56.

<sup>3</sup> A. Zachorowska: *Ryzyko działalności inwestycyjnej przedsiębiorstw*. PWE, Warszawa 2006, s. 55-64.

pewna przyszłych wyników. Działanie w warunkach ryzyka z uwagi na niedającą się przewidzieć przyszłość oznacza podejmowanie decyzji w sytuacji braku pełnej informacji o perspektywie krótko- i długookresowej. Osiągnięcie zamierzonego celu jest bardziej lub mniej prawdopodobne, ale nigdy nie ma 100% pewności zaistnienia oczekiwanego zjawiska. Występuje zbyt liczna grupa zakłóceń pochodzących z otoczenia społecznego, środowiska naturalnego, która wpływa na jednostki podejmujące aktywność gospodarczą i wywołuje w nich stan niepewności. Częstość ryzyka i niepewność występują obok siebie, ale nie są do końca tożsame<sup>4</sup>.

W działalności gospodarczej niepewność jest nieodłącznym elementem działań i procesów decyzyjnych, chociaż mogłoby się wydawać, że stanowi ona kategorię stałą, jednolitą, powszechną i nieskomplikowaną. Niepewność oznacza brak stanowczego przekonania, że tak było, jest i będzie. W odniesieniu do własnego działania można mówić o braku przekonania, że określony sposób doprowadzi do wyznaczonego celu. Literatura przedmiotu podaje także inne podejścia do terminu niepewności<sup>5</sup>. Uważa się, że jest ona immanentną cechą rzeczywistości, wynikającą z wielkiej liczby, złożoności i zmienności podmiotów, z zależności zachodzących między nimi i w ich otoczeniu oraz z ograniczonej możliwości kontrolowania przez ludzi czynników kształtujących rzeczywistość. Wobec tego można mówić o niepewności natury, zwanej też niepewnością obiektywną, zewnętrzną, egzogeniczną lub niezależną. Źródłem tej niepewności jest zatem środowisko zewnętrzne, w którym zachodzą procesy wymykające się precyzyjnemu przewidywaniu i kontroli. Z kolei termin ryzyko odnosi się do decyzji, a właściwie do działania podjętego w jej wyniku. Można mówić o podejmowaniu ryzykownych decyzji<sup>6</sup>.

Według A. Willeta ryzyko jest zobiektywizowaną niepewnością wystąpienia niepożądanego zdarzenia. Poziom ryzyka zmienia się wraz z niepewnością, a nie ze wzrostem stopnia prawdopodobieństwa<sup>7</sup>. Natomiast S. Winch opisuje, że u źródeł niepewności leży złożoność, nieokreśloność i nieciągłość zjawisk społeczno-ekonomicznych. Niepewność dotycząca tych zjawisk przekłada się na niepewność podmiotową, przedmiotową i strukturalną. Te z kolei poprzez podmioty decyzyjne i sytuacje, rozumiane jako szanse i zagrożenia, mają swoje odzwierciedlenie w konkretnych zachowaniach. Mogą mieć one charakter reaktywny, adaptacyjny i kreatywny, co przekłada się na sukces lub niepowodzenie

<sup>4</sup> T.T. Kaczmarek: Op. cit., s. 48-56.

<sup>5</sup> S. Nahotko: *Ryzyko ekonomiczne w działalności gospodarczej*. TNOiK, Bydgoszcz 1997, s.75-125.

<sup>6</sup> K. Jajuga, T. Jajuga: *Inwestycje finansowe, ryzyko finansowe, inżynieria finansowa*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996, s. 98-99.

<sup>7</sup> A.H. Willett: *The Economic Theory of Risk and Insurance*. University of Pennsylvania Press, Philadelphia 1951, s. 6.

w realizacji zamierzonych celów i z czym wiąże się ryzyko. Niepewność zatem może mieć charakter wewnętrzny lub zewnętrzny. Na wewnętrzną niepewność systemu składają się niepewność podmiotowa, wynikająca z ograniczonej przewidywalności i wieloznaczności zachowań ludzkich w otoczeniu przedsiębiorstwa, w jego podsystemie regulacyjnym (np. zawodności systemów informatyczno-decyzyjnych) oraz w podsystemie realnym, jak również niepewność przedmiotowa związana z zawodnością procesów realnych. Natomiast niepewność zewnętrzna dotyczy otoczenia jako generatora zaburzeń w funkcjonowaniu i rozwoju przedsiębiorstw. Jest ona pochodną dynamiki, kompleksowości oraz intensywności konkurencji panującej w otoczeniu<sup>8</sup>. Zdaniem F.H. Knighta ryzyko ma charakter mierzalny, a niepewność jest niemierzalna *sensu stricto*<sup>9</sup>.

Natomiast wzajemne relacje pomiędzy ryzykiem i niepewnością J. Pfeiffer ujął w ten sposób, że ryzyko jest pewną kombinacją elementów hazardu i jest mierzone niepewnością, która jako kategoria psychologiczna podlega kwantyfikacji przez poziom wiary. Generalnie badacze ryzyka wskazują na poważne trudności z dokonywaniem pomiaru niepewności. Tak różne podejścia naukowe potwierdzają wieloaspektowość i wieloznaczność pojęcia ryzyka w życiu społeczno-gospodarczym<sup>10</sup>.

Wartym podkreślenia jest fakt, iż rachunek prawdopodobieństwa na przełomie XIX i XX wieku pozwolił stopniowo wyeliminować panujący wówczas determinizm. Nowe podejście probabilistyczno-matematyczne było swego rodzaju odpowiedzią na pojęcie niepewności, które starano się oszacować i zmierzyć. Ta próba zmatematyzowania problemu sprawiła, iż rachunek prawdopodobieństwa stał się miarą dość dokładnego pomiaru ryzyka. Wprowadzenie nowego narzędzia w procesie kwantyfikacji ryzyka spowodowało wzrost atrakcyjności badań nad tym zagadnieniem<sup>11</sup>.

## Istota równowagi budżetowej

Ze względu na swój interdyscyplinarny i ponadczasowy charakter termin ryzyko można interpretować w różny sposób w zależności od uwarunkowań, w jakich jest ono analizowane. Problem ryzyka jest kluczowym w aspekcie funkcjonowania sektora finansów publicznych. Prowadzona przez rząd polityka budżetowa bazuje na licznych założeniach i prognozach. Częstokroć jednak

<sup>8</sup> S. Nahotko: *Ryzyko ekonomiczne...*, op. cit., s. 81-82.

<sup>9</sup> F.H. Knight: *Risk, Uncertainty and Profit*. Chicago – London 1985, s. 233.

<sup>10</sup> W. Tarczyński, M. Mojsiewicz: Op. cit., s. 11-25.

<sup>11</sup> T.T. Kaczmarek: Op. cit., s. 48-50.



zmieniające się otoczenie w skali makro, jak i mikro powoduje ryzyka, które trudno w 100% przewidywać. Skutecznie prowadzona polityka fiskalna może jednak je antycypować i w pewnym stopniu uwzględniać przy konstruowaniu budżetu państwa.

Termin „równowaga” odnosi się do idealnego stanu wewnętrznego jakiegoś złożonego układu, np. organizacji, podmiotu gospodarczego, gospodarki narodowej, pod wpływem działania różnych czynników. Taka forma zapewnia przetrwanie konkretnego układu w otaczającym go środowisku. Podczas obserwacji zachowania się różnych układów można zauważyć, że układy o dużych rozmiarach charakteryzuje duży stopień złożoności, a im większy układ i bardziej złożona jego konstrukcja, tym trudniej o zachowanie równowagi. Stan równowagi w układach złożonych można zatem opisać jako wyjątkowy, idealistyczny. W rzeczywistości można raczej obserwować liczne i permanentne zakłócenia stanu równowagi, choć nie zawsze muszą one prowadzić określony układ do niekorzystnych efektów. Niekorzystne są zjawiska, które cechuje zbyt silne i długotrwałe naruszenie równowagi, w konsekwencji prowadząc układ do destrukcji. Każdy układ podlega licznym wahaniom, gdyż funkcjonuje w danych warunkach otoczenia i w określonym czasie historycznym. Kluczowym problemem jest także problem stabilności układu<sup>12</sup>.

W teorii systemów pod pojęciem „stabilność” rozumie się zdolność systemu do ograniczania wahań i niwelowania zakłóceń aż do całkowitego ich wyeliminowania w określonej jednostce czasu. Układem stabilnym będzie zatem system, który zmierza do stanu równowagi, przy czym stan ten nie musi być identyczny z poprzednim<sup>13</sup>. Stabilność układu jest gwarantem zapewnienia mu dalszego trwania. Nie można wnioskować na tej podstawie, na ile stabilność systemu jest rezultatem procesów autoregulacyjnych, a na ile rezultatem integracji czynników spoza układu. Możliwość zastosowania metod analizy systemowej w odniesieniu do zjawisk ekonomicznych jest ograniczona przez postępującą zmiany jakościowe, których nie da się łatwo ani mierzyć, ani analizować w kategoriach przyczynowo-skutkowych<sup>14</sup>.

Istota równowagi ogólnej ma swoje różne interpretacje w historii ekonomii. Jako pierwsi fizjokraci w XVII wieku stworzyli podstawy teorii równowagi ogólnej gospodarstwa narodowego, wykorzystując tablicę ekonomiczną Franciszka Quesnaya. Bardziej rozwiniętą i rozbudowaną teorię równowagi ogólnej sformułowała lozańska szkoła matematyczna z L. Walrasem i V. Pareto. Teoria ta ma wielu krytyków, gdyż pojawiło się w niej wiele istotnych założeń uprasz-

<sup>12</sup> S. Owskiak, M. Kosek-Wojnar, K. Surówka: *Równowaga budżetowa. Deficyt budżetowy, dług publiczny*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1993, s. 56-58.

<sup>13</sup> S. Mynarski: *Elementy teorii systemów i cybernetyki*. PWN, Warszawa 1979, s. 34-56.

<sup>14</sup> S. Owskiak, M. Kosek-Wojnar, K. Surówka: Op. cit., s. 58-70.

czających. Warto jednak podkreślić, że ogólna teoria równowagi L. Walrasa formalizuje koncepcje współzależności wszystkich wielkości gospodarczych<sup>15</sup>. Mimo wszystko teoria równowagi odegrała duże znaczenie i stała się punktem wyjścia do dalszych dwóch kierunków badań. Pierwsze podejście, czyli tworzenie odrębnych teorii równowagi, było głoszone przez neoklasyczną szkołę ekonomii politycznej, której głównym reprezentantem był A. Marshall. Drugi kierunek, czyli doskonalenie i rozwijanie lozańskiej teorii równowagi ogólnej, polegał na wprowadzaniu elementów dynamicznych oraz zastosowaniu nowoczesnych metod analizy.

Uwzględniając powyższe ograniczenia można stwierdzić, że badania nad równowagą budżetową implikują stabilność budżetu państwa rozumianego jako układ. Stabilność omawianego systemu jest możliwa poprzez zastosowanie działań autoregulacyjnych oraz na skutek korygowania polityki budżetowej czy ekonomicznej. Wobec problemów z utrzymaniem równowagi budżetowej najczęściej obserwowalne są stany nierównowagi budżetowej, a więc odchylenia od stanu idealnego. Warty zauważania jest fakt, że o budżecie niezrównoważonym mowa jest tylko wówczas, gdy w budżecie pojawia się deficyt. W przypadku nadwyżki budżetowej przyjmuje się, że budżet jest zbilansowany. Konkludując wywód, należy zaznaczyć, że takie podejście jest nieadekwatne do rzeczywistości, lecz próby wprowadzenia innych pojęć do terminologii fiskalnej nie powiodły się<sup>16</sup>. Propozycja H. Daltona mówiąca, że niezrównoważony budżet, w którym występują nadwyżki, należy określać jako „przerównoważony”, natomiast budżet, w którym występuje deficyt – „niedorównoważony” nie znalazła uznania w literaturze przedmiotu<sup>17</sup>.

Dokonując oceny stanu teorii równowagi gospodarczej można stwierdzić, że pomimo różnic między poszczególnymi nurtami poszukiwań, rozwój teorii równowagi doprowadził do wykształcenia zbliżonych narzędzi analitycznych. Z uwagi na fakt, że polityka fiskalna jest jednym z elementów systemu dystrybucji pieniądza, wynika potrzeba analizy sytuacji budżetu, w tym także jego równowagi na tle całego systemu finansowego gospodarki. Inaczej mówiąc, równowaga budżetowa jest w dużym stopniu determinowana przez równowagę finansową gospodarki. Rolą budżetu państwa nie jest kreowanie dochodów, ale dysponowanie dochodami wytworzonymi przez inne podmioty. Oczywistym jest, że działalność budżetu państwa jest zagregowanym odzwierciedleniem bilansów podmiotów działających w gospodarce<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> W. Stankiewicz: *Historia myśli ekonomicznej*. PWN, Warszawa 1983, s. 389.

<sup>16</sup> S. Owsiak, M. Kosek-Wojnar, K. Surówka: Op. cit., s. 58-62.

<sup>17</sup> H. Dalton: *Zasady skarbowości*. Wydawnictwo Kazimierza Rutkiego, Łódź 1948, s. 265.

<sup>18</sup> S. Owsiak, M. Kosek-Wojnar, K. Surówka: Op. cit., 58-70.

Analizując problematykę równowagi budżetowej, należy rozważyć strumieniowy charakter jej dochodów i wydatków. Dokonując oceny funkcjonowania budżetu można dojść do wniosku, iż jest to urządzenie zbliżone do pompy ssąco-tłoczącej, czyli przyjmujące strumienie dochodów od jednych podmiotów i przekazujące do innych<sup>19</sup>. Próba wyjaśnienia równowagi budżetowej wyłącznie w kategoriach strumieniowych staje się bardzo trudna, ponieważ rzadko strumienie dochodów pokrywają się co do rozmiaru i czasu ze strumieniami wydatków. W efekcie obserwowalne są stany nierównowagi, czyli nadwyżki albo deficytu, o czym była mowa wcześniej. Kluczowe znaczenie dla badania równowagi budżetowej ma porównanie strumieni dochodów i wydatków dokonywane z końcem roku budżetowego, gdyż każde jego zamknięcie pociąga za sobą ważne konsekwencje prawne i ekonomiczne. Uchwalany na dany rok budżet traci moc, a wszelkie działania finansowe władz publicznych muszą być zgodne z budżetem roku następnego. Z ujęcia strumieniowego budżetu wynikają istotne konsekwencje metodologiczne. Terminy deficyt budżetowy, nadwyżka budżetowa są właściwe wyłącznie dla strumieniowej metody analizy równowagi budżetowej, czyli dla jednego roku budżetowego. Badanie równowagi budżetowej przez okres dłuższy niż jeden rok jest możliwe tylko i wyłącznie za pomocą pojęć długu publicznego oraz majątku publicznego. Dług publiczny można zdefiniować jako zagregowaną wielkość deficytów budżetowych powstałych w okresach poprzednich, a akumulacja budżetowa jest sumą nadwyżek budżetowych powstałych w dotychczasowym okresie (omawiane zjawisko w obecnej rzeczywistości gospodarczej nie występuje)<sup>20</sup>.

## **Analiza deficytu budżetowego i długu publicznego w Polsce**

Na zakończenie zaprezentowana zostanie analiza dochodów i wydatków budżetowych w Polsce oraz jak kształtowało się ryzyko nierównowagi budżetowej w poszczególnych latach. Przystępując do analizy tabeli 1, należy zwrócić uwagę na fakt, iż w okresie transformacji w Polsce bardzo trudno było zrównoważyć wydatki dochodami. W każdym kolejnym roku powstawał deficyt budżetowy, a jego zagregowaną wartością narastającą w ciągu całego badanego okresu jest obecna wielkość długu publicznego.

<sup>19</sup> S. Bolland: *Wstęp do nauki finansów*. PWE, Warszawa 1986, s. 129.

<sup>20</sup> S. Owsiak, M. Kosek-Wojnar, K. Surówka: *Op. cit.*, s. 58-70.

Tabela 1

Dochody i wydatki budżetu państwa w latach 1991-2012 i dług publiczny w latach 1995-2012  
(wartość w mld PLN)

Wyszczególnienie	Dochody budżetu	Wydatki budżetu	Deficyt budżetu	Dług publiczny
Lata				
1991	21	24	3	.
1992	31	38	7	.
1993	46	50	4	.
1994	63	69	6	.
1995	84	91	7	167
1996	100	109	9	186
1997	120	126	6	214
1998	127	140	13	237
1999	126	138	12	274
2000	136	151	15	267
2001	140	172	32	302
2002	144	183	39	353
2003	152	189	37	409
2004	157	198	41	432
2005	180	208	28	440
2006	198	223	25	479
2007	229	259	30	502
2008	282	309	27	598
2009	273	300	27	670
2010	250	294	44	748
2011	273''	313''	40''	812*
2012	293''	328''	35''	832,5#

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Roczników Statystycznych* GUS z lat 1990-2010 i danych źródłowych Ministerstwa Finansów ('' – dane wg planu, \* – dane szacunkowe, # – zgodnie z przyjętą przez rząd „Strategią zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2012-2015”, pozostałe dane – faktyczne bezwzględne wielkości po zakończeniu badanego roku).

## Zakończenie

Nieźródnoważony budżet jest przyczyną ciągle zadłużającego się państwa. Problem ten jest dostrzegalny w wielu krajach Unii Europejskiej, w szczególno-

ści strefy euro. Nadmierne wydatki w stosunku do ograniczonych dochodów powodują konieczność emisji skarbowych papierów wartościowych. Ich oprocentowanie jest zdeterminowane w kapitalny sposób przez wiarygodność danego państwa na arenie międzynarodowej, oceny agencji ratingowych i ogólną sytuację na rynkach finansowych. Bardzo niepokojącym zjawiskiem są wysokie koszty obsługi długu publicznego. Obsługa długu krajowego w 2010 roku wzrosła do 27 mld PLN, a zagranicznego do 8 mld PLN, a dwa lata wcześniej kształtowała się odpowiednio na poziomie 22 i 6 mld PLN. Efektywna polityka fiskalna powinna brać pod uwagę długotrwałe konsekwencje podjętych dziś działań w zakresie finansów publicznych. Wprowadzenie koniecznych reform finansów publicznych, budzących protesty społeczne, zapewni stabilny wzrost gospodarczy poprzez ograniczenie ryzyka nierównowagi budżetowej i ograniczenie poziomu długu publicznego w stosunku do PKB.

## Literatura

### Wydawnictwa zwarte

- Bolland S.: *Wstęp do nauki finansów*. PWE, Warszawa 1986.
- Ciak J.: *Polityka budżetowa*. Wydawnictwo Dom Organizatora, Toruń 2002.
- Dalton H.: *Zasady skarbowości*. Wydawnictwo Kazimierza Rutkiego, Łódź 1948.
- Fedorowicz Z.: *Polityka fiskalna*. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 1998.
- Jajuga K., Jajuga T.: *Inwestycje finansowe, ryzyko finansowe, inżynieria finansowa*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996.
- Kaczmarek T.T.: *Ryzyko i zarządzanie ryzykiem. Ujęcie interdyscyplinarne*. Difin, Warszawa 2006.
- Knight F.H.: *Risk, Uncertainty and Profit*. Chicago – London 1985.
- Moździerz A.: *Nierównowaga finansów publicznych*. PWE, Warszawa 2009.
- Mynarski S.: *Elementy teorii systemów i cybernetyki*. PWN, Warszawa 1979.
- Nahotko S.: *Ryzyko ekonomiczne w działalności gospodarczej*. TNOiK, Bydgoszcz 1997.
- Owsiak S.: *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
- Owsiak S., Kosek-Wojnar M., Surówka K.: *Równowaga budżetowa. Deficyt budżetowy, dług publiczny*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1993.
- Stankiewicz W.: *Historia myśli ekonomicznej*. PWN, Warszawa 1983.
- Tarczyński W., Mojsiewicz M.: *Zarządzanie ryzykiem. Podstawowe zagadnienia*. PWE, Warszawa 2001.
- Willett A.H.: *The Economic Theory of Risk and Insurance*. University of Pennsylvania Press, Philadelphia 1951.
- Zachorowska A.: *Ryzyko działalności inwestycyjnej przedsiębiorstw*. PWE, Warszawa 2006.

**Wydawnictwa ciągłe**

Ciak J.: *Deficyt budżetowy – wybór czy konieczność*. „Bank i Kredyt” 1997, nr 4.

*Roczniki Statystyczne GUS z lat 1990-2010*, Warszawa.

*Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za okres od 1991 do 2010 roku*. Rada Ministrów, Warszawa.

**Akty prawne**

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

**Witryny internetowe**

Witryna internetowa Ministerstwa Finansów: [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl)

## RISK OF UNBALANCED BUDGET IN POLAND

### Summary

The aim of the article is the overall analysis of risk of the unbalanced budget. Firstly, the author explains the meaning of risk and uncertainty. Next, the author pays attention to the problem of equilibrium point in the sector of the public finance. The budget in which income and expenditure are not equal to each other is known as unbalanced budget. There are two following situations: surplus budget – revenue of the government is more than expenditure and deficit budget – expenditure of the government is more than revenue. Additionally, improving performance budgeting enables the Polish government to do the reform of public finances, that is necessary to the socio-economic development. Finally, the author analyses yearly budget deficit and consequently growth of public debt in transformation period in Poland.

**Paweł Kowalik**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

# **PODZIAŁ ZADAŃ I ŚRODKÓW FINANSOWYCH MIĘDZY RÓŻNYMI SZCZEBLAMI WŁADZY – ANALIZA PORÓWNAWCZA W DWÓCH ODMIENNYCH USTROJACH PAŃSTWA NA PRZYKŁADZIE POLSKI I NIEMIEC**

## **Wstęp**

Kwestia przydziału lub przypisania wydatków i podatków lub dochodów do różnych szczebli władzy jest podstawową kwestią w federacji. Literatura na temat federalizmu fiskalnego twierdzi, że przypisanie odpowiedzialności za wydatki musi poprzedzać przydzielenie odpowiedzialności za opodatkowanie<sup>1</sup>, ponieważ wyznaczenie podatku jest na ogół powiązane z wymogami wydatków na różnych poziomach i nie można go z góry określić. Jeżeli władze regionalne nie są odpowiedzialne za zbieranie przynajmniej części swoich dochodów, mogą mieć zbyt mało zachęt do świadczenia lokalnych usług publicznych w sposób opłacalny. Jeżeli władzom lokalnym przypisze się więcej dochodów niż ponoszą wydatków, mogą mieć motywację do redukcji podatków i wzrostu płac w sektorze publicznym<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> J. Martinez-Vazquez, B. Qiao: *Expenditure Assignments in China*. Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Working Paper 10-28, Atlanta, September 2010, s. 3; J. Martinez-Vazquez: *Revenue Assignment in the Practice of Fiscal Decentralization*. Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Working Paper 07-09, Atlanta, May 2007, s. 2-3; R. Bahl: *Financing Subnational Governments with Decentralized Taxes*. Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Working Paper 10-20, Atlanta, May 2010, s. 14.

<sup>2</sup> A. Shah: *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies*. Policy and Research Series 23 (13185), The World Bank, Washington D.C. 1994, s. 9; B. Dafflon, T. Madiès: *Decentralization: A Few Principles from the Theory of Fiscal Federalism*. Agence Française de Développement, Research Department, Paris 2009, s. 29.

Państwo konstruuje mechanizm podziału i w ten sposób reguluje strumienie pieniężne, które zasilają poszczególne jednostki terytorialne<sup>3</sup>. Z tego tytułu mechanizm podziału spełnia funkcje alokacyjną, redystrybucyjną i stabilizacyjną<sup>4</sup>. Do tych funkcji można dołączać jeszcze inne, bardziej szczegółowe funkcje. Mogą to być funkcje motywacyjne, społeczne i polityczne.

Celem opracowania jest przedstawienie teorii przypisania dochodów podatkowych i wydatków do różnych szczebli władzy państwowej w federacji oraz próba identyfikacji na podstawie tej teorii kompetencji podatkowych i wydatkowych w państwie unitarnym, jak również porównanie tych dwóch ustrojów na podstawie Niemiec i Polski.

Pierwszym fundamentalnym krokiem w systemie relacji finansowych powinno być jasne przypisanie odpowiedzialności między różne szczeble władzy<sup>5</sup>. Niemniej jednak, jak pisze A. Shah, w krajach rozwijających się i przejściowych występują powszechne problemy z przypisaniem lub podziałem obowiązków dotyczących wydatków i podatków. W większości krajów kwestionowana jest ingerencja rządu centralnego w funkcje lokalne<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Teoria ekonomii porusza dwa aspekty. Pierwszy dotyczy ogólnego uszeregowania trzech funkcji – alokacji, redystrybucji i stabilizacji – między różnymi szczeblami władzy. Drugi skupia się na przypisaniu obowiązków między zdecentralizowane szczeble w ramach funkcji alokacji. Argument, że decentralizacja wydatków i źródeł dochodów promuje efektywność i dobro, ma długą historię. Można zacząć od modelu, który często nazywany jest T.O.M. od ich autorów: Tiebouta (1956 i 1961), Oatesa (1968 i 1972) i Musgrave'a (1961), którzy jako pierwsi stworzyli teoretyczne części i połączyli je w spójne ramy funkcjonujące do dziś. B. Dafflon: *The Assignment of Functions to Decentralized Government: from Theory to Practice*. W: *Handbook of Fiscal Federalism*. Red. E. Ahmad, G. Brosio. Edward Elgar Publishing Ltd., Cheltenham U.K. 2006, s. 275; R. Bird, B. Dafflon, C. Jeanrenaud, G. Kirchgässner: *Assignment of Responsibilities and Fiscal Federalism*. W: *Federalism in a Changing World. Learning from Each Other*. Red. R. Blindenbacher, A. Koller. McGill-Queen's University Press, Quebec 2003, s. 352.

<sup>4</sup> Działania państwa składające się na wszystkie trzy funkcje są ze sobą wzajemnie powiązane, a czasami wykluczające się nawzajem, i nie da się ich wyraźnie wyodrębnić. Kwestia alokacji wiąże się z dostarczaniem (lub nabywaniem) towarów i usług obywatelom, społecznościom lokalnym oraz całemu społeczeństwu. Dostarczanie to jest realizowane z funduszy publicznych i jest powiązane z zadaniami publicznymi i społecznymi. Funkcja ta ma zapewnić efektywne wykorzystanie zasobów. Kwestia redystrybucji wiąże się ze źródłem finansowania wydatków publicznych, którym są najczęściej podatki. Redystrybucja jest realizowana w formie pieniężnej. Dokonuje się przez system transferów jednokierunkowych. Zewnętrznym wyrazem funkcji redystrybucyjnej jest gromadzenie dochodów i przeznaczanie ich na rzecz tych podmiotów, które nie osiągają dochodów albo osiągają je w stopniu niewystarczającym odnośnie do ich potrzeb. Funkcja ta wiąże się z kwestią sprawiedliwości oraz stałego rozstrzygnięcia dylematu dokonywania wyboru między sprawiedliwością a efektywnością. Kwestia stabilizacji jest ważna w procesie tworzenia równowagi gospodarczej, która odbywa się za pomocą odpowiednich instrumentów alokacji zasobów i redystrybucji dochodów w celu łagodzenia wahań cykli koniunkturalnych oraz osiągnięcia niskiej stopy bezrobocia i inflacji.

<sup>5</sup> Należy pamiętać, że opisane zasady teoretyczne nie gwarantują gotowych rozwiązań odnośnie decydowania, który szczebel powinien być odpowiedzialny za konkretne usługi publiczne. Każdy kraj musi je dopasować do własnego systemu finansów publicznych.

<sup>6</sup> A. Shah: *The Reform of Intergovernmental...*, op. cit., s. 2.



## Teoria na temat przypisania kompetencji podatkowych do poszczególnych szczebli władzy

Analizując korzyści i zagrożenia związane z przekazaniem funkcji na szczeble lokalne można stwierdzić, że polityka w zakresie alokacji środków może być realizowana przez władze lokalne, natomiast polityka w zakresie funkcji stabilizacyjnej i redystrybucyjnej wymaga odpowiedzialności na szczeblu centralnym<sup>7</sup>. Może istnieć poziom władzy, który będzie realizował specyficzne funkcje zapisane w konstytucji lub uregulowane prawnie.

Tabela 1

Przydzielenie podatków i paropodatków do poziomów władzy

Rodzaj podatku	Określenie		Gromadzenie zarządzanie
	Podstaw, zasad	Stawek	
1	2	3	4
Cło	R		
Podatek dochodowy od spółek	R		
Podatek od zasobów naturalnych	R		
Podatek od najmu, dzierżawy	R		
Honoraria, opłaty, podatek od eksploatacji bogactw naturalnych, produkcji, podatek majątkowy	S, L		
Wstęp do rezerwatów	S, L		
Podatek dochodowy od osób fizycznych	R	R, S, L	R
Podatek od luksusu (od kapitału, majątku, ze sprzedaży majątku, od spadków i darowizn)		R, S	
Podatek od wynagrodzeń	R, S		
Podatki od sprzedaży wielostopniowej (VAT)	R		
Podatki od sprzedaży jednostopniowej (produkcyjnej, hurtowej i detalicznej)	R, S	S, L	R, S, L
„Grzeszne” podatki	R, S		
Akcyza na alkohol i tytoń	R, S		
Zakłady, hazard, loterie, tory wyścigowe	S, L		

<sup>7</sup> R.A. Musgrave, P.B. Musgrave: *Public Finance in Theory and Practice*. 4<sup>th</sup> ed. McGraw-Hill Book Company, New York, Toronto 1984, s. 510-516; J. Martinez-Vazquez, Ch. McLure, F. Vaillancourt: *Revenues and Expenditures in an Intergovernmental Framework*. W: *Perspectives on Fiscal Federalism*. Ed. R.M. Bird, F. Vaillancourt. The World Bank, Washington D.C. 2006, s. 16-17; B. Dafflon: *The Assignment of Functions...*, op. cit., s. 271, 275, 278; M.F. Ambrosiano, M. Bordignon: *Normative Versus Positive Theories of Revenue Assignment in Federations*. W: *Handbook of Fiscal Federalism*. Red. E. Ahmad, G. Brosio. Edward Elgar Publishing Ltd., Cheltenham U.K. 2006, s. 312; W.E. Oates: *Assignment of Responsibilities and Fiscal Federalism*. W: *Federalism in a Changing World*. Op. cit., s. 40.

cd. tabeli 1

1	2	3	4
Podatki korekcyjne			
Podatek węglowy		R	
Podatek energetyczny (BTU)		R, S, L	
Paliwo silnikowe, opłaty za zatłoczenie (wjazd, przejazd)			
Opłaty ściekowe			
Opłaty parkingowe		L	
Podatki od pojazdów mechanicznych			
Rejestracja, podatki związane z przeniesieniem i opłaty roczne		S	
Prawa jazdy i opłaty			
Podatki od działalności (od przedsiębiorstw)			
Akcyza		S, L	
Podatek majątkowy	S	L	
Podatek od nieruchomości			
Podatek od frontu budynku sklepu, Podatek od przyrostu wartości majątku	S, L		
Pogłówne		R, S, L	
Opłaty za korzystanie z praw autorskich			

R – szczebel federalny, centralny (unitarny) lub ponadnarodowy; S – szczebel środkowy (stanowy, regionalny); L – szczebel lokalny lub miejski.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie A. Shah: *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies*. Policy and Research Series 23 (13185), The World Bank, Washington D.C. 1994, s. 19.

Pionowy podział dochodów związany jest głównie z podatkami. Omawiając obciążenia podatkowe należy też zwrócić uwagę na korzyści płynące z tego faktu. Ważne jest nie tylko, ile podatków płaci obywatel, ale i to, co z tego ma. Ta zależność jest powiązana z decyzjami, które dotyczą gromadzenia podatków. Czy są gromadzone wyłącznie na szczeblu państwa, czy rozdziela się je na poziom centralny i lokalny.

Podział źródeł przychodów między rząd federalny a władze niższych szczebli powoduje problem przypisania podatków<sup>8</sup>. Kiedy podział wydatków zostanie ustalony, podział podatków i prognoza transferów stają się krytycznym elementem w sprzężeniu wielkości wydatków z oczekiwanymi dochodami na różnych szczeblach władzy. Chociaż podział podatków może być podejmowany niezależnie od podziału wydatków<sup>9</sup>, zalety centralnej administracji podatkowej

<sup>8</sup> Teoria proponuje trzy fundamentalne metody przypisania podatków: własne podatki, dopłaty do podatków, podział wpływów podatkowych. Szerzej zob.: M.F. Ambrosiano, M. Bordignon: Op. cit., s. 323-325; J. Martinez-Vazquez, Ch. McLure, F. Vaillancourt: Op. cit., s. 25-26.

<sup>9</sup> Powszechna praktyka w krajach rozwijających się.

i zdecentralizowanego świadczenia usług publicznych stają się widoczne, kiedy przeniesienie podatku odzwierciedla przewidywane wydatki. Takie regulacje uniemożliwiają nadmierne uzależnienie niższych szczebli od transferów międzyrządowych, które mogą w inny sposób zakłócać lokalne priorytety odnośnie do polityki wydatków<sup>10</sup>.

## Teoria na temat przypisania kompetencji odnośnie do wydatków do poszczególnych szczebli władzy

Efektywne świadczenie usług przez administrację publiczną musi zaspokajać potrzeby i preferencje podatników tak dobrze, jak tylko jest to możliwe. Tym samym wydatki publiczne nieadresowane do potrzeb i preferencji mieszkańców mogą być częściowo lub nawet w całości zmarnotrawione. Zbliżenie potrzeb i preferencji można najlepiej osiągnąć poprzez zasadę pomocniczości. Na podstawie tej zasady można powiedzieć, że odpowiedzialność za świadczenie usług publicznych powinna być na najniższym szczeblu administracji zgodnie z wielkością „obszaru” korzyści związanych z danymi usługami i skutecznością świadczenia danej usługi<sup>11</sup>. Tym samym władza centralna powinna być odpowiedzialna za krajowe usługi publiczne, obronność, bezpieczeństwo, sprawy międzynarodowe, politykę pieniężną, uregulowania prawne, transfery do osób i firm, koordynację polityki fiskalnej, regionalnego zrównoważenia, redystrybucji i ochrony wspólnego rynku wewnętrznego. Władze regionalne powinny być odpowiedzialne za edukację, zdrowie, ubezpieczenie społeczne, infrastrukturę międzygminną oraz za kwestie dotyczące pomocy finansowej i kontroli samorządu lokalnego. Usługi lokalne powinny być przypisane do samorządów lokalnych. Efektywne zapewnienie usług publicznych wymaga, aby rząd zaspokoił potrzeby i preferencje płatników podatków tak dobrze, jak to jest możliwe. Przykładowy podział obowiązków prezentuje tabela 2. Wynika z niej, że znaczna liczba usług byłaby odpowiednia do jednoczesnego przypisania do co najmniej dwóch szczebli, co oznacza wspólną odpowiedzialność. Tym samym powinna być jasno określona rola każdego szczebla, aby uniknąć dublowania i nieporozumień

---

<sup>10</sup> A. Shah: *The reform...*, op. cit., s. 18.

<sup>11</sup> Powinno to korespondować z osiągnięciem jak największego obszaru korzyści związanego ze świadczoną usługą. Np. korzyści dla usług sanitarnych będą największe w społeczności lokalnej, korzyści dla obrony narodowej lub kontroli ruchu lotniczego będą największe dla całego terytorium kraju. Kierowanie usług publicznych z szerszymi obszarami korzyści do mniejszych (niższych) jednostek administracji rządowej może prowadzić do nieefektywnego świadczenia usług. Np. obrona narodowa przypisana do poziomu regionalnego mogłaby spowodować, że każdy region starłby się wydać jak najmniej na obronę, a jednocześnie każdy region miałby nadzieję, że obrona narodowa opierałaby się na składkach pozostałych regionów.

oraz zagwarantować odpowiedzialność przed wyborcami. Tak jak funkcjonuje podział uprawnień między federację a władze stanowe, również władze lokalne mogą mieć takie same uprawnienia jak władze wyższego szczebla lub mogą być równorzędnymi partnerami w stosunku do władz wyższego szczebla, które sprawują niejako zwierzchnictwo nad władzami niższego szczebla. Władze szczebla środkowego przyjmują różny stopień nadzoru w zakresie świadczenia lokalnych usług publicznych<sup>12</sup>.

Tabela 2

## Konceptyjny podział odpowiedzialności za wydatki

Kategoria wydatków	Odpowiedzialność za:		
	politykę, standardy i nadzór	świadczenie/administrację	wytwarzanie/dystrybucję
Międzyregionalne i międzynarodowe rozwiązywanie konfliktów	R	R	R, P
Telekomunikacja, transakcje finansowe		P	P
Bezpośrednie inwestycje zagraniczne	R, L	L	P
Obrońa	R	R	R, P
Sprawy zagraniczne			R
Handel zagraniczny	R	R, S	P
Polityka monetarna, walutowa, bankowa	R, BC	BC	BC, P
Handel międzystanowy	R, K	R	P
Płatności transferowe dla osób	R		
Dotacje dla przedsiębiorstw i przemysłu			
Imigracja			
Ubezpieczenie bezrobotnych			
Linie lotnicze i kolejowe			
Polityka fiskalna	R, S	R, S, L	R, S, L, P
Przepisy prawne – rozporządzenia	R		
Źródła naturalne			
Ochrona środowiska	R, S, L		
Prawo karne i cywilne	R		
Przemysł i rolnictwo	R, S, L	S, L	R, S, L, P
Edukacja, zdrowie, pomoc społeczna			S, L, P
Policja	S, L		
Woda, kanalizacja, śmieci, ochrona przeciwpożarowa	L		L, P
Parki i rekreacja	R, S, L		R, S, L, P
Autostrady			S, L, P
Sprawowanie władzy	R, S		

Oznaczenia jak w tabeli 1; BC – bank centralny; P – sektor prywatny; K – konstytucja.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: A. Shah: *The reform...*, op. cit., s. 45.

<sup>12</sup> W państwie unitarym władze niższego szczebla działają w imieniu rządu centralnego.

Zakres odpowiedzialności każdego szczebla władzy powinien zależeć od wielkości populacji, od klasyfikacji regionów (wiejski, miejski), kryteriów wydajności fiskalnej, lecz nie oznacza to, że ten sam rząd powinien być bezpośrednio zaangażowany w świadczenie usług publicznych. Takie decyzje powinny być oparte na ocenie wyboru sektora publicznego lub prywatnego z wykorzystaniem wcześniej wspomnianych kryteriów efektywności i sprawiedliwości. Odpowiedni szczebel władzy, do którego dana usługa jest przypisana, determinuje wytwarzanie usług publicznych i prywatnych w oparciu o względy efektywności, sprawiedliwości i kompleksowości.

## Rozwiązania w Niemczech i Polsce

System podziału kompetencji podlega ciągłej ewolucji. Jak zaprezentowano w tabeli 3, w niektórych dochodach podatkowych pokrywa się z założeniami teoretycznymi, a w niektórych nie. Istotną zmianą w podziale kompetencji, związaną z reformą finansów publicznych Niemiec, jest przeniesienie kompetencji odnośnie do podatków od pojazdów zmechanizowanych z poziomu krajów związkowych na poziom federacji. W Polsce z tego tytułu wpływy nadal trafiają do gmin.

Tabela 3

Przydzielenie podatków i paropodatków do poziomów władzy

Rodzaj podatku	Niemcy		Polska	
	Kompetencja ustawodawcza	Wpływy	Kompetencja ustawodawcza	Wpływy
Cło	R, UE	R, UE	R, UE	R, UE
Podatek dochodowy od spółek	R	R, S	R	R, S, L
Podatek dochodowy od osób fizycznych		R, S, L		
Podatki od luksusu (akcyza, od kapitału, majątku, ze sprzedaży majątku, od spadków i darowizn)				
Podatek od wynagrodzeń				R
Podatki od sprzedaży wielostopniowej (VAT)	S	L	-	-
Podatki od sprzedaży jednostopniowej (produkcyjnej, hurtowej i detalicznej)				
„Grzeszne” podatki:				
Zakłady, hazard	R	S, L	R	R
Loterie	R, S			
Podatki od pojazdów mechanicznych	R	R	R, L	L
Podatki od działalności		L		
Podatek od nieruchomości				

Oznaczenia jak w tabeli 1; UE – Unia Europejska.

Jeśli chodzi o pionowy podział obowiązków, to konstytucja Niemiec rządowi federalnemu przypisała wydatki w takich dziedzinach jak: obrona, sprawy zagraniczne, sprawy obywatelskie, imigracja i emigracja, handel, traktaty międzynarodowe, transport federalny, usługi pocztowe i telekomunikacyjne, energia jądrowa.

Tabela 4

## Przydzielenie wydatków do poziomów władzy

Kategoria wydatków	Niemcy	Polska
Międzyregionalne i międzynarodowe rozwiązywanie konfliktów	R	R
Telekomunikacja		
Transakcje finansowe		R, S
Bezpośrednie inwestycje zagraniczne		
Obrona		
Sprawy zagraniczne		R
Handel zagraniczny		
Polityka monetarna, walutowa, bankowa	R, EBC	R, BC
Handel międzystanowy	R, K	-
Płatności transferowe dla osób	R, S	R
Dotacje dla przedsiębiorstw i przemysłu		
Imigracja	R	R
Ubezpieczenie bezrobotnych		
Linie lotnicze i kolejowe		
Polityka fiskalna	R, S	
Przepisy prawne – rozporządzenia		
Źródła naturalne		R, S
Ochrona środowiska		S, L
Prawo karne i cywilne	S	R
Przemysł i rolnictwo	R, S	R, S
Edukacja, zdrowie, pomoc społeczna	R, S, L	R, S, L
Policja	S	S
Woda, kanalizacja, śmieci, ochrona przeciwpożarowa	L	S, L
Parki i rekreacja	S, L	L
Autostrady	R, S, L	R, S, L
Sprawowanie władzy	R, S	R

Oznaczenia jak w tabeli 1, 2; EBC – Europejski Bank Centralny.

Kraje związkowe są odpowiedzialne za takie obszary jak: kultura, edukacja, prawo i porządek, polityka ochrony środowiska i zdrowia, jak i regionalna polityka gospodarcza. Najniższy szczebel samorządu lokalnego jest odpowiedzialny za usługi komunalne (np. kanalizacja, woda, śmieci), lokalne ośrodki zdrowia, sport i rekreację, budynki szkolne, budownictwo mieszkaniowe i drogowe.

## Podsumowanie

Zasada subsydiarności w powiązaniu z takimi kwestiami jak skutki zjednoczenia, wyzwania integracji europejskiej, inicjatywy w kierunku kompleksowej reformy systemu finansów publicznych wywołane kryzysem finansowym w istotny sposób wpływają na federalizm niemiecki i podział kompetencji w zakresie dochodów podatkowych<sup>13</sup>, jak i wydatków. Można stwierdzić, że podział kompetencji odnośnie do podatków i wydatków między federację a kraje związkowe Niemiec został ukształtowany w bardziej skomplikowany sposób niż w Polsce. Jego przestrzeganiu służą głównie postanowienia Konstytucji<sup>14</sup>, które można nazwać mianem gwarancji federalizmu. W kompetencjach tych swoje odzwierciedlenie ma zasada subsydiarności.

Rzeczywisty podział obowiązków nie odzwierciedla w pełni podziału wydatków publicznych na poszczególnych poziomach administracji rządowej, z jakim możemy spotkać się zarówno w teorii, jak i uregulowaniach konstytucyjnych. Wiele zadań realizowanych przez szczeble wyższe zostało przekazanych w myśl idei pomocniczości do wykonywania na poziom niższy. Niektóre zaś są realizowane wspólnie przez co najmniej dwa szczeble. Najczęściej są to wydatki związane z polityką społeczną, edukacją, zdrowiem i infrastrukturą. Polityka socjalna zarówno w RFN, jak i w Polsce, włącznie z edukacją i zdrowiem, jest realizowana na wszystkich szczeblach. Podobnie jest w przypadku inwestycji w infrastrukturę (drogi, komunikacja, budownictwo), gdzie odpowiedzialność jest wspólna.

---

<sup>13</sup> Szerzej na temat przypisania podatków do różnych szczebli w Niemczech zob. P. Kowalik: *Podział kompetencji w zakresie dochodów podatkowych w federacji na przykładzie RFN*. W: *Zarządzanie finansami firm – teoria i praktyka*. Red. B. Bernaś, A. Kopiński. PN UE nr 158, Wrocław 2011.

<sup>14</sup> Głównie art. 72-74 i 91.

## Literatura

### Wydawnictwa zwarte

- Ambrosiano M.F., Bordignon M.: *Normative Versus Positive Theories of Revenue Assignment in Federations*. W: *Handbook of Fiscal Federalism*. Red. E. Ahmad, G. Brosio. Edward Elgar Publishing Ltd., Cheltenham U.K. 2006.
- Bird R., Dafflon B., Jeanrenaud C., Kirchgässner G.: *Assignment of Responsibilities and Fiscal Federalism*. W: *Federalism in a Changing World. Learning from Each Other*. Red. R. Blindenbacher, A. Koller. McGill-Queen's University Press, Quebec 2003.
- Dafflon B., Madiès T.: *Decentralization: A Few Principles from the Theory of Fiscal Federalism*. Agence Française de Développement, Research Department, Paris 2009.
- Dafflon B.: *The Assignment of Functions to Decentralized Government: from Theory to Practice*. W: *Handbook of Fiscal Federalism*. Red. E. Ahmad, G. Brosio. Edward Elgar Publishing Ltd., Cheltenham U.K. 2006.
- Kowalik P.: *Podział kompetencji w zakresie dochodów podatkowych w federacji na przykładzie RFN*. W: *Zarządzanie finansami firm – teoria i praktyka*. Red. B. Bernaś, A. Kopiński. PN UE nr 158, Wrocław 2011.
- Martinez-Vazquez J., McLure Ch., Vaillancourt F.: *Revenues and Expenditures in an Intergovernmental Framework*. W: *Perspectives on Fiscal Federalism*. Ed. R.M. Bird, F. Vaillancourt. The World Bank, Washington D.C. 2006.
- Musgrave R.A., Musgrave P.B.: *Public Finance in Theory and Practice*. 4<sup>th</sup> ed. McGraw-Hill Book Company, New York, Toronto 1984.
- Oates W.E.: *Assignment of Responsibilities and Fiscal Federalism*. W: *Federalism in a Changing World. Learning from Each Other*. Red. R. Blindenbacher, A. Koller. McGill-Queen's University Press, Quebec 2003.

### Wydawnictwa ciągłe

- Bahl R.: *Financing Subnational Governments with Decentralized Taxes*. Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Working Paper 10-20, Atlanta, May 2010.
- Martinez-Vazquez J., Qiao B.: *Expenditure Assignments in China*. Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Working Paper 10-28, Atlanta, September 2010.
- Martinez-Vazquez J.: *Revenue Assignment in the Practice of Fiscal Decentralization*. Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Working Paper 07-09, Atlanta, May 2007.
- Shah A.: *Fiscal Decentralization in Developing and Transition Economies. Progress, Problems, and the Promise*. World Bank Policy Research Working Paper 3282, Washington D.C., April 2004.
- Shah A.: *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies*. Policy and Research Series 23 (13185), The World Bank, Washington D.C. 1994.



**DIVISION OF COMPETENCES IN THE TAX AND EXPENDITURE  
ASSIGNMENT IN THEORY AND IN GERMANY AND POLAND**

**Summary**

The article compares the theory based on the assignment of tax revenues and expenditures for different levels of government on the example of two different political systems – Germany's federal and Polish unitary.

**Agnieszka Krzemińska**

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu

## **ZMIANY W POZIOMIE I STRUKTURZE PAŃSTWOWEGO DŁUGU PUBLICZNEGO W POLSCE W LATACH 2000-2010**

### **Wprowadzenie**

Rosnące zadłużenie, będące rezultatem utrzymywania się przez długi okres deficytu budżetowego może osiągnąć poziom, który będzie zagrażał stabilności nie tylko finansów publicznych, ale i całej gospodarki<sup>1</sup>. Państwo, płacąc odsetki od długu, potrzebuje dodatkowych dochodów, które otrzymuje z podatków. Natomiast wyższe podatki zmniejszają korzyści, jakie ludzie mogą osiągać z produktywnych zachowań, takich jak praca, podnoszenie kwalifikacji, oszczędzanie i inwestowanie czy wprowadzanie innowacji<sup>2</sup>. Aby nie nastąpił nadmierny wzrost zadłużenia, ustawodawca ograniczył możliwość zaciągania przez jednostki sektora finansów publicznych zobowiązań, wprowadzając limit długu do Konstytucji. W celu zwiększenia jego skuteczności wprowadził również tzw. procedury ostrożnościowe i sanacyjne, które są uruchamiane, gdy państwowy dług publiczny do PKB przekroczy kolejne trzy progi: 50%, 55% i 60%<sup>3</sup>. Zatem celem opracowania jest zaprezentowanie długu publicznego w świetle konstytucyjnego limitu zadłużenia.

### **Dług publiczny w kontekście konstytucyjnego limitu zadłużenia**

Punktem wyjścia do analizy długu publicznego w Polsce są dane dotyczące kształtowania się zadłużenia sektora finansów publicznych w latach 2000-2010.

---

<sup>1</sup> T. Uryszek: *Dług Skarbu Państwa jako źródło finansowania deficytu budżetowego*. Difin, Warszawa 2010, s. 9.

<sup>2</sup> G.D. Myles: *Economic Growth and the Role of Taxation – Theory*. „OECD Economics Department Working Paper” 2009, No. 713.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Dz.U. nr 157, poz. 1240.

Z danych zawartych w tabeli 1 wynika, że dług publiczny wzrastał w wartościach bezwzględnych. W badanym okresie zwiększył się on ponaddwukrotnie, a jego średnioroczne tempo wzrostu wyniosło 9,7%. Główną przyczyną wzrostu zadłużenia były deficyty sektora finansów publicznych, potrzeby pożyczkowe budżetu oraz zmiany kursu złotego<sup>4</sup>. Było to szczególnie odczuwalne w latach 2002, 2003 i 2009, kiedy w Polsce wystąpił znaczny spadek tempa wzrostu gospodarczego.

Tabela 1

## Zadłużenie sektora finansów publicznych w latach 2000-2010 (w %)

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Państwowy dług publiczny	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1. Dług sektora rządowego	96,7	96,4	96,0	96,0	95,7	94,2	94,4	94,8	94,8	93,1	92,6
1.1. Dług Skarbu Państwa	94,8	93,5	92,7	92,6	93,0	94,0	94,1	94,6	94,6	92,9	92,4
1.2. Pozostały dług sektora rządowego	1,9	2,9	3,3	3,3	2,7	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
2. Dług sektora samorządowego	3,3	3,6	4,0	4,0	4,3	4,3	4,6	4,6	4,7	5,9	7,2
2.1. Dług jednostek samorządu terytorialnego i ich związków	3,3	3,0	3,4	3,4	3,6	3,7	3,9	4,0	4,2	5,4	6,8
2.2. Pozostały dług sektora samorządowego	x	0,6	0,6	0,7	0,7	0,6	0,7	0,6	0,5	0,4	0,4
3. Dług sektora ubezpieczeń społecznych	x	x	x	x	x	1,5	1,0	0,5	0,5	1,0	0,3

Źródło: [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl)

W całym badanym okresie dług sektora finansów publicznych był generowany przez dług sektora rządowego, samorządowego i ubezpieczeń społecznych. Dominującą pozycję w zadłużeniu całego sektora finansów publicznych miał sektor rządowy, a w tym Skarb Państwa. Zadłużenie sektora rządowego w 2010 roku stanowiło 92,6% państwowego długu publicznego, ale jego udział malał. W badanym okresie dług Skarbu Państwa kształtował się na poziomie 92,6%-94,8% długu ogółem, co oznacza, że jego wartość w znacznym stopniu decydowała o zadłużeniu całego sektora finansów publicznych. Wpływ na osta-

<sup>4</sup> *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2012-2015*. Ministerstwo Finansów, Warszawa 2011, s. 6.

teczną wielkość długu miało również zadłużenie sektora samorządowego, którego udział w globalnej kwocie długu zwiększał się. Wzrost tego udziału był szczególnie znaczny w 2009 i 2010 roku, w którym wyniósł odpowiednio 5,9% i 7,2%. Najmniejszy udział w strukturze zadłużenia sektora finansów publicznych miał sektor ubezpieczeń społecznych i stanowił on 0,3% długu ogółem.

Dynamika przyrostu zadłużenia poszczególnych sektorów nie była jednolita w analizowanym okresie. Znaczna większość przyrostu długu publicznego pochodziła z przyrostu zadłużenia sektora rządowego. Dług sektora samorządowego rósł szybciej niż sektora rządowego. Zadłużenie sektora samorządowego wzrosło ponadpięciokrotnie, a sektora rządowego ponaddwukrotnie. Najszybciej dług sektora samorządowego, podobnie jak sektora rządowego, wzrastał w latach 2001-2002 oraz 2008-2010. W pierwszym okresie zadłużenie sektora samorządowego rosło szybciej niż rządowego i wyniosło 22,6%. Natomiast w drugim średnia dynamika długu sektora samorządowego wyniosła 30,2%, a sektora rządowego 11,4%. W konsekwencji udział długu sektora samorządowego w długu publicznym wzrósł z 3,3% do 7,2%, natomiast dług sektora ubezpieczeń społecznych malał.

Mimo systematycznego wzrostu wartości nominalnej długu jego relacja do PKB znacznie się wahała w badanym okresie, co przedstawia tabela 2. Nie przekroczył on konstytucyjnego limitu 60% PKB. Biorąc pod uwagę zmiany tego wskaźnika, można wyodrębnić trzy okresy: 2001-2003, 2004-2007 i 2008-2010. Pierwszy okres charakteryzował się spadkiem dynamiki PKB i znacznym wzrostem długu publicznego do PKB. W ciągu trzech lat wartość tego wskaźnika wzrosła prawie o 10 pkt. proc. i przekroczył on pierwszy próg ostrożnościowy w 2003 roku. Średnie tempo wzrostu PKB wyniosło 2,1%, a długu uplasowało się na poziomie 26,9%. Były to jednocześnie lata dużego wzrostu deficytu budżetowego, który wymagał sfinansowania, co skutkowało znacznym przyrostem długu. Drugi okres cechował się wzrostem realnej stopy PKB oraz spadkiem długu publicznego do PKB. Wysokie tempo wzrostu gospodarczego oraz redukcja deficytu w tym okresie skutkowały obniżeniem relacji długu publicznego do PKB do poziomu 44,8% w 2007 roku, czyli poniżej pierwszego progu ostrożnościowego. W tym okresie zadłużenie utrzymywało się na średnim poziomie 46,7% PKB. Tendencja ta uległa odwróceniu w 2008 roku, kiedy zaczęły być odczuwalne skutki globalnego kryzysu finansowego. W trzecim okresie wystąpił spadek dynamiki PKB i znaczny wzrost długu. Wzrost długu do PKB w tym okresie był głównie wynikiem silnego wzrostu potrzeb pożyczkowych sektora finansów publicznych oraz obniżenia tempa wzrostu gospodarczego<sup>5</sup>. W 2010 roku dług publiczny w relacji do PKB osiągnął poziom 52,8% PKB, zbliżając się do drugiego progu ostrożnościowego.

---

<sup>5</sup> Ibid., s. 6.

Tabela 2

Dług publiczny w latach 2000-2010 (w % PKB)

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Państwowy dług publiczny	40,9	40,2	45,1	50,1	46,8	47,5	47,8	44,8	46,9	49,8	52,8

Źródło: Ibid.

Zatem z przeprowadzonej analizy wynika związek poziomu długu publicznego z tempem wzrostu gospodarczego, gdyż kolejne wzrosty długu do PKB były w znaczącym stopniu rezultatem spadku dynamiki PKB.

Kolejnym etapem analizy będzie wskazanie zmian, jakie zaszły w strukturze długu Skarbu Państwa według instrumentów, który jest największym elementem sektora finansów publicznych. Z analizy danych zawartych w tabeli 3 wynika, że w strukturze długu Skarbu Państwa dominował dług krajowy, którego udział w długu ogółem wzrastał. Było to rezultatem szybszego przyrostu długu krajowego niż zagranicznego. Zatem wzrost długu ogółem był w znacznym stopniu skutkiem zwiększania się zadłużenia krajowego. W strukturze długu Skarbu Państwa malał udział długu zagranicznego. Należy to ocenić pozytywnie, ponieważ zwiększa się ekonomiczne bezpieczeństwo kraju, gdyż występuje ograniczanie ryzyka kursowego oraz ryzyka refinansowania w walutach obcych. Wzrosło natomiast zadłużenie krajowe, stając się obciążeniem dla finansów publicznych. Wymaga to zaciągania dodatkowych pożyczek na obsługę już istniejących oraz konieczności przekazywania części dochodów z podatków na obsługę długu krajowego. Ogranicza to jednocześnie możliwości wykorzystania środków na realizację zadań publicznych.

Podstawowym narzędziem zaciągania długu krajowego w latach 2000-2010 były skarbowe papiery wartościowe. Wśród nich dominowały papiery rynkowe, których udział w strukturze długu krajowego systematycznie wzrastał. Pozostałe instrumenty długu krajowego stopniowo traciły na znaczeniu. Rosło znaczenie obligacji rynkowych. Miały one największy udział wśród skarbowych papierów wartościowych. Malał natomiast udział bonów skarbowych. Spadek udziału bonów w strukturze emisji skarbowych papierów wartościowych wynikał z bardzo szybkiego tempa przyrostu obligacji rynkowych. Kolejnym rodzajem papierów wartościowych były obligacje oszczędnościowe, których udział w strukturze długu krajowego wzrastał. W 2000 roku stanowiły one 0,7%, a w 2010 roku uplasowały się na poziomie 1,1%, co znaczy, że nie był to udział znaczący. Zadłużenie nierynkowe było stopniowo ograniczane, co wiązało się z dążeniem do uelastycznienia struktury długu.

Tabela 3

## Struktura zadłużenia Skarbu Państwa według instrumentów (w %)

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Zadłużenie Skarbu Państwa	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
I. Zadłużenie krajowe SP	54,7	65,2	66,9	66,3	72,4	71,7	73,6	75,8	73,7	73,3	72,2
1 Dług z tytułu SPW	49,8	62,0	64,8	64,9	71,2	70,9	73,3	75,8	73,6	73,2	72,2
1.1 Rynkowe SPW	44,0	55,9	59,7	61,4	67,9	68,8	71,6	74,5	72,2	71,7	71,1
– bony skarbowe	8,8	12,4	12,8	12,7	11,6	5,5	5,4	4,5	8,8	7,5	4,0
– obligacje skarbowe wyemitowane na rynek krajowy	35,3	43,5	46,9	48,7	56,2	63,2	66,3	70,0	63,3	64,2	65,0
1.2 Obligacje oszczędnościowe	0,7	2,1	2,4	2,0	2,2	2,0	1,5	1,3	1,4	1,5	1,1
1.3 Nierynkowe SPW	5,1	4,0	2,7	1,6	1,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
2. Pozostałe zadłużenie SP	4,9	3,2	2,1	1,4	1,2	0,8	0,4	0,0	0,1	0,0	0,0
II. Zadłużenie zagraniczne SP	45,3	34,8	33,1	33,7	27,6	28,3	26,4	24,2	26,3	26,7	27,8
1. Dług z tytułu SPW	8,4	8,2	8,9	11,7	12,0	19,1	18,9	18,4	21,3	21,2	22,2
obligacje zagraniczne	1,7	2,6	1,5	2,2	2,7	18,2	18,6	18,1	21,1	21,1	22,0
obligacje typu Brady	6,8	5,7	0,8	0,2	0,2	0,9	0,4	0,3	0,2	0,1	0,1
2. Dług z tytułu kredytów	36,8	26,6	24,2	22,0	15,6	9,3	7,4	5,8	5,0	5,5	5,6

Źródło: Ibid.

W analizowanym okresie znacznej zmianie uległa struktura zadłużenia zagranicznego. Systematycznie wzrastał udział długu z tytułu skarbowych papierów wartościowych. Zmniejszył się natomiast udział kredytów z poziomu 36,8% w 2000 roku do 5,6% w 2010 roku. W okresie objętym analizą malał udział obligacji typu Brady w strukturze długu. Wartość tych obligacji w portfelach inwestorów w 2010 roku wyniosła zaledwie 0,1% całego zadłużenia Skarbu Państwa. Rósł natomiast stopniowo udział obligacji przeznaczanych na rynki zagraniczne. Ich udział w długi Skarbu Państwa był coraz bardziej znaczący. W 2010 roku wyniósł on 22%, a w 2000 roku stanowił 1,7%. Świadczy to o tym, że Ministerstwo Finansów, działając w imieniu Skarbu Państwa, coraz aktywniej poszukiwało źródeł finansowania deficytu budżetowego oraz innych potrzeb pożyczkowych budżetu na rynkach zagranicznych. Dług z tytułu kredytów zagranicznych dotyczył zobowiązań Skarbu Państwa wobec zagranicznych instytucji

międzynarodowych, a jego udział w strukturze długu ogółem systematycznie zmniejszał się. Mimo spadku jego wartość w 2010 roku wynosiła 39,4 mld PLN, stanowiąc istotne obciążenie dla budżetu państwa.

Dług publiczny pociąga za sobą również konieczność jego obsługi w postaci płacenia odsetek od zaciągniętych zobowiązań oraz spłaty rat kapitałowych. Dostęp rządu do środków pieniężnych poprzez rynek, na warunkach rynkowych, a nie, na przykład, w wyniku decyzji administracyjnych, wymaga uwzględnienia warunków rynkowych, kierowania się ceną pieniądza, kryterium równowagi budżetowej, czy poziomem deficytu i długu publicznego w relacji do PKB. Zatem kolejnym, istotnym problemem są koszty obsługi długu publicznego. Ich wysokość i dynamika mają znaczenie z punktu widzenia ekonomicznych skutków zadłużenia. Usztywniają one wydatki i utrudniają zmiany w ich strukturze oraz poprawę efektywności gospodarowania środkami publicznymi. W 2010 roku stanowiły one 11,6% wydatków budżetu państwa, co przedstawia tabela 4.

Tabela 4

## Koszty obsługi długu Skarbu Państwa w latach 2000-2010

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Koszty obsługi długu Skarbu Państwa (mld PLN)	18,1	20,9	24,2	24,1	22,7	25	27,8	27,6	25,1	32,2	34,1
Koszty obsługi długu Skarbu Państwa (% PKB)	2,5	2,9	3,1	3	2,6	2,5	2,6	2,4	2	2,4	2,4
Koszty obsługi długu krajowego (% PKB)	-	2,4	2,7	2,5	2,1	2,2	2,2	1,9	1,6	1,9	1,9
Koszty obsługi długu zagranicznego (% PKB)	-	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5
Koszty obsługi długu (dynamika)	-	115,5	115,8	99,6	94,2	110,1	111,2	99,3	90,9	128,3	105,9
Wydatki na obsługę długu % wydatków ogółem	11,9	12,1	13,1	12,7	11,4	11,9	12,5	10,9	11	10,8	11,6
Dynamika PKB	4,0	1,0	1,4	3,8	5,3	3,6	6,2	6,8	5,1	1,6	3,8

Źródło: *ibid.*

Koszty obsługi długu Skarbu Państwa rosły w ujęciu bezwzględny, a w relacji do PKB zmniejszały się od 2003 roku. Spadły one z poziomu 2,5% PKB w 2000 roku do 2,0 PKB w 2008 roku. Natomiast w 2009 roku w porównaniu z rokiem poprzednim nastąpił ich wzrost o 0,4 pkt. proc. i wyniosły one 2,4% PKB. W 2010 roku utrzymały się one poziomie z 2009 roku.

Koszty obsługi długu są już tak wysokie, że w latach 2006-2009 przewyższały poziom deficytu budżetowego. Zatem, aby pokryć koszt obsługi długu, trzeba pożyczać nie tylko coraz więcej pieniędzy, ale także przeznaczać na tę obsługę część bieżących dochodów z podatków. Zjawisko spirali kosztów obsługi długu staje się tym samym coraz większym zagrożeniem dla finansów publicznych.

W celu oceny poziomu zadłużenia państwa konieczne jest również porównanie dynamiki PKB i kosztów obsługi długu, ponieważ znaczenie ma zdolność do jego spłacenia w powiązaniu ze stanem gospodarki, a więc i dynamiką wzrostu PKB. Tak długo, jak tempo wzrostu gospodarczego nie będzie niższe od dynamiki przyrostu długu publicznego i kosztów jego obsługi, wzrost poziomu długu publicznego i kosztów jego obsługi nie musi oznaczać nasilenia negatywnych bodźców dla gospodarki. W 2000 roku dynamika PKB była wyższa od dynamiki kosztów obsługi długu. W dwóch kolejnych latach koszty obsługi długu publicznego rosły szybciej niż tempo wzrostu PKB, odpowiednio o 14,5 pkt. proc. i 14,4 pkt. proc. Podobna sytuacja wystąpiła w latach 2005-2006 oraz w 2009-2010. Natomiast w latach 2003-2004 i 2007-2008 tempo wzrostu PKB było wyższe niż koszty obsługi długu, co pozwoliło na ich obniżenie w relacji do PKB.

Odnosząc się do udziału kosztów obsługi długu w wydatkach budżetowych należy stwierdzić, że po ich wzroście w latach 2001-2002 wystąpił ich spadek w latach 2003-2007. Od 2008 roku ich udział w wydatkach zwiększał się. Wzrost udziału kosztów obsługi długu w wydatkach budżetowych należy ocenić negatywnie, gdyż im większy jest ich udział, tym mniejsza jest możliwość manewrowania poziomem i strukturą wydatków budżetowych. Kwoty odsetkowe charakteryzują się jednak sztywnością. Należy płacić wierzycielom, co ogranicza pole manewru w polityce fiskalnej. Każda próba zaniechania pełnego i terminowego regulowania należności oznacza podważenie wiarygodności Polski jako dłużnika.

Poziom wydatków na obsługę długu wpływa na wielkość deficytu zwłaszcza w okresach spadku tempa wzrostu gospodarczego, a w konsekwencji na tempo narastania długu i kosztów jego obsługi w wyniku zwiększenia się jego wielkości i wzrostu oprocentowania na rynkach finansowych. Osłabia również efektywne wykorzystanie środków publicznych i ogranicza finansowanie z budżetu państwa zadań o charakterze prorozwojowym, co negatywnie wpływa na polską gospodarkę. Zmniejsza również obszar podejmowania swobodnych decyzji w ramach polityki budżetowej.



## Zakończenie

Podsumowując należy stwierdzić, że dług publiczny w Polsce wzrastał w wartościach bezwzględnych. Było to przyczyną wysokich deficytów sektora finansów publicznych, potrzeb pożyczkowych budżetu oraz zmian kursu złotego.

Dług publiczny był generowany przez dług sektora rządowego, samorządowego i ubezpieczeń społecznych. Największy udział w długu publicznym miał sektor rządowy, a w tym Skarb Państwa. Rosło również znaczenie sektora samorządowego w tworzeniu długu publicznego, o czym świadczy jego systematyczny wzrost w badanym okresie. Wyższa dynamika długu sektora samorządowego niż rządowego jest wynikiem większych potrzeb inwestycyjnych sektora samorządowego związanych z zapewnieniem wkładu własnego do inwestycji współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej.

Mimo stopniowego wzrostu wartości nominalnej długu jego relacja do PKB znacznie się wahała w latach 2000-2010. Wskaźnik ten nie przekroczył konstytucyjnego limitu 60% PKB. Dług publiczny dwukrotnie przekroczył pierwszy próg ostrożnościowy zawarty w ustawie o finansach publicznych, niebezpiecznie zbliżając się do 60% PKB. Było to w 2003 roku, kiedy wyniósł on 50,1% PKB oraz w 2010 roku, w którym uplasował się na poziomie 52,8% PKB. Szczególnie negatywnie w kontekście stabilności finansowej i makroekonomicznej państwa należy ocenić lata 2001-2003 oraz 2008-2010, kiedy wystąpił spadek dynamiki PKB i znaczny wzrost długu. Przyrost długu znacznie przekraczał tempo wzrostu PKB, co jest w długim okresie niebezpieczne.

W strukturze długu Skarbu Państwa dominował dług krajowy, którego udział wzrastał. Podstawowym instrumentem zaciągania długu krajowego były skarbowe papiery wartościowe, a wśród nich obligacje rynkowe. Malą udział bonów skarbowych, co było spowodowane szybkim tempem wzrostu obligacji rynkowych. W strukturze zadłużenia zagranicznego systematycznie wzrastał udział długu z tytułu skarbowych papierów wartościowych, a zmniejszał udział kredytów.

Z prognoz zawartych w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2012-2015* wynika, że w tym okresie nie nastąpi przekroczenie prognozy 55%. Jednak w obliczu spadku tempa wzrostu gospodarczego ryzyko takie istnieje, zwłaszcza że, jak pokazała analiza, istnieje związek między poziomem długu publicznego a tempem wzrostu PKB. Poza tym rząd założył, że dług publiczny w relacji do PKB wyniesie 52,4% w 2012 roku i 50,3% w 2013 roku.

## Literatura

Myles G.D.: *Economic Growth and the Role of Taxation – Theory*. „OECD Economics Department Working Paper” 2009, No. 713.

*Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2012-2015*. Ministerstwo Finansów, Warszawa 2011.

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

Uryszek T.: *Dług Skarbu Państwa jako źródło finansowania deficytu budżetowego*. Difin, Warszawa 2010.

Witryna internetowa Ministerstwa Finansów: [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl).

## CHANGES IN THE LEVEL AND STRUCTURE OF PUBLIC DEBT IN POLAND IN THE YEARS 2000-2010

### Summary

Growing public debt and its servicing costs in Poland are an important burden for the budget and the economy. To avoid an excessive increase in debt the legislator introduced a limit on the debt to the Constitution.

The aim of this article is to present the public debt in light of the constitutional debt limit. The analysis was based on several index, such as public debt in nominal value and in relation to GDP, dynamism and public debt servicing costs. The empirical analysis is also made in relation to the structure public debt by instrument, which will assess the risk of exceeding the limit of 60% of GDP.

**Magdalena Ligus**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

# **ANALIZA PORÓWNAWCZA KOSZTÓW SPOŁECZNYCH PRODUKCJI ENERGII PRZEZ MORSKĄ ENERGETYKĘ WIATROWĄ ORAZ ENERGETYKĘ JĄDROWĄ W POLSCE**

## **Wprowadzenie**

W ostatnim czasie można zauważyć tendencję do podkreślania w studiach opłacalności technologii energetycznych porównania energetyki jądrowej (EJ) z wiatrową morską (MFW). Raport McKinseya dla Polski, dotyczący potencjału redukcji emisji CO<sub>2</sub>, lokuje energetykę jądrową oraz wiatrową morską w grupie technologii stwarzających największe wyzwania – jako zarówno drogie, jak i trudne do wdrożenia ze względu na wysokie ryzyko i potrzeby infrastrukturalne. Raport stwierdza, że dla Polski ta grupa metod jest niezwykle ważna, gdyż zawiera środki oferujące największy potencjał redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2030 roku (około 102 MtCO<sub>2e</sub> lub 44% obliczonego potencjału) i dużo większe korzyści w późniejszym okresie<sup>1</sup>. Dla warunków polskich porównanie wstępne energetyki jądrowej oraz wiatrowej przedstawia również A. Strupczewski w swoich publikacjach<sup>2</sup>. Stosunkowo najnowszy raport wykonany na zlecenie Greenpeace przez Instytut Energetyki Odnawialnej<sup>3</sup> dotyczy również porównania prywatnych kosztów produkcji energii przez EJ oraz MFW. Tendencja ta pokazuje, że świat stawia na energetykę jądrową i odnawialną, w szczególności

---

<sup>1</sup> Ocena potencjału redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2030 r. McKinsey, Warszawa, grudzień 2009, s. 69.

<sup>2</sup> A. Strupczewski: *Aspekty ekonomiczne rozwoju energetyki jądrowej*. Referat na II Szkole Energetyki Jądrowej. Warszawa, 3-5 listopada 2009; A. Strupczewski: *Nie bójmy się energetyki jądrowej!* Stowarzyszenie Elektryków Polskich, Centralny Ośrodek Szkolenia i Wydawnictwo, Warszawa 2010.

<sup>3</sup> G. Wiśniewski, M. Ligus, K. Michałowska-Knap i in.: *Morski wiatr kontra atom. Analiza porównawcza kosztów morskiej energetyki wiatrowej i energetyki jądrowej oraz ich potencjału tworzenia miejsc pracy*. Raport dla Greenpeace Polska, Warszawa 2011.

wiatrową. Problem jest istotny, gdyż postawienie na energetykę jądrową znacznie ogranicza możliwości rozwoju wiatrowej i odwrotnie. Czynniki ograniczające są różnorodne, jak finansowe, ale również techniczne (związane z funkcjonowaniem sieci elektroenergetycznej). Jest to również specyfika Polski.

Celem opracowania jest dokonanie porównawczej analizy i oceny społecznych kosztów produkcji energii, uwzględniających nie tylko koszty prywatne, ale również zewnętrzne (głównie środowiskowe), przez energetykę jądrową oraz morską wiatrową w warunkach polskich. Ocena zostanie przeprowadzona na podstawie porównania analizy ekonomicznej projektu budowy i oddania do użytku w 2020 roku pierwszej elektrowni jądrowej – na przykładzie planowanej inwestycji o założonej mocy 3 GW w Żarnowcu – z budową klastra morskich farm wiatrowych w polskiej wyłącznej strefie ekonomicznej, o mocy równoważnej produkcji energii z EJ, z uwzględnieniem kosztów rozbudowy sieci oraz możliwości wykorzystania istniejącej infrastruktury.

## **Metodyka i założenia analizy porównawczej kosztów produkcji energii z EJ oraz MFW**

Podstawą porównania kosztów prywatnych produkcji energii przez EJ oraz MFW jest wspomniany raport wykonany przez Instytut Energetyki Odnawialnej, przy udziale autorki (odpowiedzialnej za część ekonomiczną oraz konstrukcję modelu kosztowego), *Morski wiatr kontra atom*. Dla potrzeb raportu wybrano uznany oraz szeroko cytowany model kosztowy, opracowany i wykorzystany w raporcie Centre for Energy and Environmental Policy Research w amerykańskim Massachusetts Institute of Technology (MIT) pod tytułem *Update on the Cost of Nuclear Power* z maja 2009 roku<sup>4</sup>. Dokument skupia się na ocenie i porównaniu kosztów energetyki jądrowej i innych technologii opartych na paliwach kopalnych. Bazując na opracowaniu MIT, praca wymagała adaptacji niektórych kosztowych danych wejściowych dla elektrowni jądrowej budowanej w warunkach polskich i opracowania nowego zestawu danych wejściowych do obliczeń ekonomicznych klastra MFW. Model nie zakłada możliwości skorzystania z żadnego systemu wsparcia dla MFW, tak aby w sposób przejrzysty można było porównać koszty technologii, sprowadzając także koszty finansowe (normalnie niższe dla OZE z uwagi na system wsparcia i wyższe dla EJ z uwagi na ryzyko) do tego samego poziomu.

---

<sup>4</sup> <http://web.mit.edu/nuclearpower>

Zarówno koszt prywatny, jak i koszt społeczny produkcji jednostki energii są obliczane jako koszt rozłożony (*levelized cost*), nazywany też „zlinearyzowanym” lub potocznie „uśrednionym” (*average lifetime levelized generating cost*, ALLGC). Koszt ten oblicza się jako iloraz nakładów do efektów wyrażonych w wartości bieżącej. Uśredniony koszt produkcji w cyklu życia oblicza się następująco<sup>5</sup>:

$$ALLGC = \frac{\sum_{t=0}^N [I_t + M_t]}{\sum_{t=0}^N \frac{E_t}{(1+r)^t}}$$

gdzie:

ALLGC – jednostkowy uśredniony koszt produkcji energii w cyklu życia,

$I_t$  – nakłady inwestycyjne w roku  $t$ -tym,

$M_t$  – wydatki eksploatacyjne w roku  $t$ -tym (w przypadku kosztu społecznego uwzględniające również koszty zewnętrzne produkcji energii),

$E_t$  – produkcja energii w roku  $t$ -tym,

$r$  – stopa dyskontowa.

Sens obliczonego kosztu rozłożonego dla każdej z analizowanych technologii energetycznych sprowadza się do ekwiwalentu kosztu w cenach stałych, w EUR/MW roku wybranego jako bazowy, jako ceny za energię elektryczną, którą należałoby pobierać przez cały okres użytkowania elektrowni, aby pokryć wszystkie koszty: nakłady inwestycyjne, operacyjne oraz finansowe. Jako rok bazowy przyjęto 2011, zatem model umożliwia policzenie kosztu na ten rok i w cenach w nim obowiązujących.

Prawidłowe porównanie kosztu uśrednionego produkcji energii w obu technologiach nie jest proste z uwagi na odmienny czas życia instalacji. W celu sprowadzenia ich do porównywalności założono czas życia EJ na 50 lat oraz wzięto pod uwagę dwa 25-letnie cykle inwestycyjne dla MFW. Uwzględniono zatem tzw. *repowering* – likwidację klastra MFW po 25 latach i zbudowanie na ich miejscu nowych o tej samej wydajności energetycznej, ale nieco niższych kosztach i nieco wyższym współczynniku wykorzystania mocy.

W celu zachowania porównywalności wyników do analiz przyjęto taką samą strukturę (50% finansowania z długu oraz 50% kapitału własnego) i koszt kapitału (8% dla kapitału dłużnego, 15% dla własnego), zarówno dla EJ jak i MFW. Zastosowano te same stawki amortyzacji podatkowej.

<sup>5</sup> CASES Cost Assessment of Sustainable Energy Systems DELIVERABLE No D.6.1 Development of a set of full cost estimates of different energy sources and its comparative assessment in EU countries, September 2008, s. 4, [www.externe.info](http://www.externe.info)

Źródłowe dane ekonomiczne dotyczące elektrowni jądrowej (do dalszej aktualizacji w ramach symulacji) zaczerpnięto ze wspomnianego studium MIT (2009). Autorzy studium MIT (pierwsza wersja raportu została wydana w 2003 roku), po analizie kilkunastu wybranych, ich zdaniem reprezentatywnych przypadków stwierdzają, że w latach 2003-2007 średnie pełne koszty budowy (tzw. *overnight*) elektrowni jądrowych na świecie wzrosły dwukrotnie<sup>6</sup>. Jest to największy ze wszystkich technologii energetycznych skok cenowy, w którym cena za 1 kW wzrosła z 2002 USD w 2002 roku do 4000 USD w roku 2007, co obrazuje średnioroczny wzrost kosztów o ok. 15%, z uwzględnieniem założonej 3% inflacji. Koszty te, tj. 4000 USD/kW, zostały przez autorów cytowanego studium oprocentowane na 2009 rok.

Zastawienie danych wejściowych do modelu analiz ekonomicznych dla EJ i MFW przedstawia tabela 1.

Tabela 1

## Zastawienie danych wejściowych do modelu analiz ekonomicznych dla EJ i MFW

Dane wejściowe do modelu	Jednostka	EJ	MFW
1	2	3	4
Moc	MW	3000	5700
Współczynnik wykorzystania mocy		85%	45%
Koszt nakładów overnight – 2016-2020	EUR/kW	6145	2586
Koszt nakładów overnight – 2045	EUR/kW		2062
Przyrostowe wydatki kapitałowe	EUR/kW/rok	6145,00	25,86
Koszty operacyjne stałe	EUR/kW/rok	46,275	
Koszty operacyjne zmienne	EURmills/kWh	0,349	18
Koszt paliwa	EUR/mmBtu	0,54	
Opłata za odpady	EUR/kWh	0,0007	
Koszt likwidacji	EUR milion	3226	206
Okres trwałości	lata	50	25x2
Stopa inflacji		3,0%	3,0%
Realna stopa wzrostu kosztów operacyjnych		1,0%	1,0%
Realna stopa wzrostu kosztów paliwa		0,5%	

<sup>6</sup> Jest to zgodne z innymi opracowaniami, np. M. Cooper: *The Economics of nuclear reactors: renaissance or relapse?* Vermont Law School 2009, s. 22-23, który stwierdza na podstawie przeglądu badań rządowych, eksperckich oraz badania funkcjonujących i planowanych instalacji, że w latach 2001-2008 koszty EJ overnight zostały podwojone.

cd. tabeli 1

1	2	3	4
Stopa podatku dochodowego		19%	19%
Udział finansowania kapitałem dłużnym		50%	50%
Koszt kapitału dłużnego		8%	8%
Koszt kapitału własnego		15%	15%
WACC (średni ważony koszt kapitału)		10,7%	10,7%
Harmonogram 5-letnich nakładów na budowę	2016	10%	20%
	2017	25%	20%
	2018	30%	20%
	2019	25%	20%
	2020	10%	20%

Źródło: G. Wiśniewski, M. Ligus, K. Michałowska-Knap i in.: *Morski wiatr kontra atom. Analiza porównawcza kosztów morskiej energetyki wiatrowej i energetyki jądrowej oraz ich potencjału tworzenia miejsc pracy*. Raport dla Greenpeace Polska, Warszawa 2011, s. 17.

Przyjęto, że farmy wiatrowe o mocy 5700 MW zlokalizowane zostaną w sąsiedztwie Ławicy Słupskiej, w odległości 40-50 km od lądu<sup>7</sup>. Ze względu na znacznie wyższe prędkości wiatru w stosunku do lądu, produktywność MFW jest zdecydowanie wyższa niż lądowych. Oczekuje się, że w roku 2020 współczynnik ten wyniesie 45,5%<sup>8</sup>. Do analizy przyjęto współczynnik na poziomie 45% oraz podniesiono go do 50% dla drugiego etapu (po wymianie turbin ok. 2045 roku).

Najnowszym źródłem informacji o kosztach inwestycyjnych morskiej energetyki wiatrowej jest raport firmy Mott MacDonald<sup>9</sup> z maja 2011 roku. Przeciętny koszt inwestycyjny oceniono na 3088 GBP/kW (3500 EUR/kW). W strukturze kosztów inwestycyjnych dominują koszty turbin, a także fundamentów

<sup>7</sup> G. Wiśniewski, M. Ligus, K. Michałowska-Knap i in.: Op. cit., s. 17. Instytut Morski w Gdańsku podjął próbę zidentyfikowania obszarów, które mogłyby być wykorzystane na potrzeby morskiej energetyki wiatrowej. Większość obszarów możliwej lokalizacji farm wiatrowych zlokalizowana jest w sąsiedztwie Ławicy Słupskiej oraz na Ławicy Środkowej. Dla potrzeb raportu określenie możliwości lokalizacji ekwiwalentnej mocy turbin wiatrowych w otoczeniu Ławicy Słupskiej poza obszarami chronionymi i przy uwzględnieniu szeregu ograniczeń (wpływających na podniesienie kosztów) oraz określenie punktów (węzłów) przyłączeniowych (w celu oceny kosztów dodatkowych) wymagały w zasadzie wykonania wstępnego projektu budowy klastra farm wiatrowych i przyjęcia bardzo konkretnych założeń.

<sup>8</sup> *Duński Krajowy Plan Działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych*, [http://ec.europa.eu/energy/renewables/transparency\\_platform/doc/national\\_renewable\\_energy\\_action\\_plan\\_denmark\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/energy/renewables/transparency_platform/doc/national_renewable_energy_action_plan_denmark_en.pdf)

<sup>9</sup> *Costs of low-carbon generation technologies*, Mott MacDonald, Committee for Climate Change, maj 2011.

(znacznie wyższy udział niż w lądowych farmach wiatrowych) oraz przyłączenia do sieci elektroenergetycznej. Do analizy zdecydowano się przyjąć obecne koszty morskich farm wiatrowych na poziomie proponowanym przez Mott MacDonald. Dodatkowo uwzględniono i dodano część ogólnych kosztów sieciowych zależnych konkretnie od wybranej dla klastra MFW lokalizacji, na których wysokość wpływa także fakt uwzględnienia równoległej budowy EJ w Żarnowcu oraz stan lokalnej i regionalnej infrastruktury sieciowej.

Koszty eksploatacyjne MFW są znacznie wyższe niż farm lądowych. Ocenia się, że generują one 25-35% kosztów produkcji energii z MFW<sup>10</sup>. W dostępnych analizach ekonomicznych z reguły koszty eksploatacyjne podaje się wyłącznie w postaci kosztów zmiennych na jednostkę wyprodukowanej energii elektrycznej. Mott MacDonald ocenia, że koszt ten powinien osiągnąć 18 EUR/MWh w roku 2020 i taki też koszt przyjęto w modelu.

Szczególnie newralgicznym elementem oceny wydaje się identyfikacja i wycena kosztów i korzyści zewnętrznych, w tym zwłaszcza środowiskowych. Skwantyfikowanie kosztów zewnętrznych odgrywa szczególnie ważną rolę w procesie wyboru przyszłych technologii energetycznych. Koszty zewnętrzne powinny być brane pod uwagę przy określaniu polityki ekologicznej i energetycznej państwa, również dotyczącej bezpieczeństwa energetycznego oraz w procesie decyzyjnym, jeśli celem jest optymalne wykorzystywanie zasobów oraz zapewnienie największych korzyści dla społeczeństwa.

Obecnie za najbardziej zaawansowaną i autorytatywną metodykę do szacowania kosztów zewnętrznych uznaje się metodykę ścieżki oddziaływań (*impact pathway analysis*, IPA) rozwiniętą w ramach kolejnych faz projektu Komisji Europejskiej ExternE (*External costs of Energy*) i jego sukcesorach: NewExt (*New Elements for the Assessment of External Costs from Energy Technologies*), ExternE-Pol (*Externalities of Energy: Extension of accounting framework and Policy Applications*), NEEDS (*New Energy Externalities Developments for Sustainability*) i CASES (*Cost Assessment of Sustainable Energy Systems*). Metodologia jest ciągle doskonalona, a obszar jej zastosowań jest poszerzany (rozpoczęte projekty na stronie [externe.info](http://www.externe.info)).

Metodyka ExternE polega na szacowaniu kosztu zewnętrznego technologii energetycznych na podstawie analizy cyklu życia (*life cycle assessment*, LCA). Stąd prawidłowe porównanie kosztów zewnętrznych technologii energetycznych wymaga zsumowania tych kosztów dla wszystkich faz cyklu paliwowego<sup>11</sup>. Przykładowo cykl paliwa jądrowego składa się z ośmiu faz: górnictwo uranowe i przerobu rudy, konwersja i wzbogacanie uranu, fabrykacja paliwa, wytwarza-

<sup>10</sup> G. Wiśniewski, M. Ligus, K. Michałowska-Knap i in.: Op. cit., s. 26.

<sup>11</sup> ExternE *Externalities of Energy. Methodology 2005 Update*, s. 35. [www.externe.info](http://www.externe.info)



nie energii elektrycznej, składowanie odpadów nisko (LLW) i średnio (ILW) promieniotwórczych oraz przerób paliwa wypalonego i składowanie wysoko promieniotwórczych odpadów (HLW) lub finalne składowanie zużytego paliwa. Ponadto uwzględnić należy transport materiałów radioaktywnych i odpadów pomiędzy różnymi fazami cyklu, jak również budowę infrastruktury i elektrowni oraz jej zamknięcie.

Wśród rozpatrywanych skutków dominującą rolę odgrywają efekty zdrowotne oraz ocieplenia klimatu. Uwzględniane są również ryzyka awarii oraz bezpieczeństwo energetyczne (rozwinęte w projekcie CASES). Nie jest brany pod uwagę wpływ na zatrudnienie (z punktu widzenia ekonomii nie jest to efekt zewnętrzny, choć może mieć duże znaczenie na poziomie lokalnym, wtedy mogą być przeprowadzane odrębne analizy wpływu konkretnej inwestycji na lokalny rynek pracy) oraz wyczerpywanie surowców nieodnawialnych (przyjmując zasadę Hotellinga, zgodnie z którą wyczerpywanie zasobów jest uwzględnione w ich cenie rynkowej, a zatem efekt ten jest zinternalizowany)<sup>12</sup>. W odniesieniu do EJ decydujące znaczenie ma oczywiście emisja pierwiastków promieniotwórczych. Ryzyko promieniowania występuje w całym łańcuchu obiegu paliwa jądrowego, jak również w migracji pierwiastków radioaktywnych zawartych w węglu w trakcie procesu jego wykorzystania. Uwzględniane w metodyce skutki to powstawanie nowotworów (uleczalnych i nieuleczalnych) oraz wady dziedziczne.

Koszty zewnętrzne produkcji energii w Polsce według CASES dla EJ oraz MFW szacowane na lata 2005-2010, 2020, 2030 przedstawia tabela 2.

Tabela 2

## Koszt zewnętrzny produkcji energii w Polsce dla EJ oraz MFW wg CASES

Technologia	Środowiskowy koszt zewnętrzny 2005-2010 EUR/MWh	Środowiskowy koszt zewnętrzny 2020 r. EUR/MWh	Środowiskowy koszt zewnętrzny 2030 r. EUR/MWh
Energetyka jądrowa	0,2251 (7% kosztu całkowitego)	0,1601 (6% kosztu całkowitego)	0,1285 (5% kosztu całkowitego)
Energetyka wiatrowa morska	0,0976 (2% kosztu całkowitego)	0,0774 (1% kosztu całkowitego)	0,0825 (1% kosztu całkowitego)

Źródło: *Full cost estimates of the use of different energy sources*. CASES, EC, September 2008.

<sup>12</sup> Ibid., s. 13-15.

Koszt zewnętrzny obu technologii jest stosunkowo niski. Dla EJ jednak nieco wyższy w porównaniu z kosztami zewnętrznymi MFW. Powyższe oszacowania kosztów zewnętrznych nie uwzględniają ryzyk, takich jak awarie elektrowni jądrowych, ryzyko związane z długoterminowym składowaniem radioaktywnych odpadów i wywieranym wpływem na przyszłe pokolenia, ryzyka terroryzmu i proliferacji broni jądrowej, ryzyka niestabilnych rządów. Te zagadnienia wymagają akceptacji społecznej i wymykają się kwantyfikacji na zasadach, na jakich szacuje się koszty zewnętrzne energetyki. Awarie i proliferacja mieszczą się w kategorii rzadkich zdarzeń o bardzo dużych skutkach (ryzyko Damoklesa), dla których oszacowania pieniężne są, i możliwe, że zawsze będą problematyczne<sup>13</sup>. Jakkolwiek podkreśla się konieczność doskonalenia narzędzi i wycen pieniężnych określających koszt awarii reaktora, obecnie brak jest zadowalającej metody uwzględnienia awersji do ryzyka w analizach kosztów zewnętrznych. Podobna luka percepcyjna istnieje pomiędzy poziomem publicznej obawy odnośnie do składowania odpadów jądrowych a kosztami ich składowania, które są uwzględnione w cenie energii<sup>14</sup>.

## Wyniki obliczeń zlinearyzowanego kosztu jednostkowego produkcji energii w EJ oraz MFW

Przyjęte wcześniej założenia i dane wejściowe oraz symulacje wykonane modelem kosztowym pozwoliły na określenie zlinearyzowanych (rozłożonych) kosztów produkcji energii z nowo budowanych EJ (3 GW) i klastra MFW (5,7 GW) w EUR/MWh (EUR z 2011 roku). Wyniki obliczeń przedstawia tabela 3.

Tabela 3

Zlinearyzowane koszty produkcji energii w EJ oraz MFW w EUR/MWh (EUR z 2011 roku)

Rodzaj elektrowni	EJ	Klaster FW
Koszt energii prywatny	107,47	104,45
Koszt energii zewnętrzny	1,37	0,76
Koszt energii społeczny (prywatny + zewnętrzny)	108,84	105,21

<sup>13</sup> Ibid., s. 226, [www.externe.info](http://www.externe.info)

<sup>14</sup> Por. U. Radovic: *Porównanie wpływu na zdrowie człowieka i środowisko naturalne różnych źródeł energii – wyniki badań w programie ExternE*. Referat na II Szkole Energetyki Jądrowej. Warszawa, 3-5 listopada 2009, s. 10-11.

Okazuje się, że koszt prywatny produkcji energii w obu technologiach jest porównywalny. Różnica w kosztach prywatnych energii na korzyść MFW wynosi około 3%, natomiast w koszcie społecznym 3,5%. Zlinearyzowany koszt zewnętrzny jest prawie dwukrotnie niższy dla MFW (przy znikomym udziale kosztu zewnętrznego w koszcie społecznym obu technologii).

## Wnioski

Z powyższych analiz i uzyskanych wyników można wysnuć ogólny wniosek, że klaster MFW pozwala na uzyskanie kosztów prywatnych oraz społecznych produkowanej energii elektrycznej na porównywalnym, choć niższym o kilka procent, poziomie w stosunku do EJ. Ponadto należy sądzić, że po stronie EJ istnieje duże ryzyko dalszego wzrostu kosztów, natomiast po stronie MFW silne przesłanki, że cena energii będzie niższa od obliczonej. Wniosek ten ma też ogólne uzasadnienie związane z cyklem życia różnych technologii: koszty EJ będą raczej rosły w czasie, a koszty MFW będą spadać z uwagi na postęp technologiczny<sup>15</sup>.

Na tym tle wyjątkowo nisko zostały obliczone koszty energii z EJ w programie polskiej energetyki jądrowej (PPEJ). Koszty energii elektrycznej z EJ oddanej w 2020 roku według PPEJ wynoszą 57 EUR/MW (EUR z 2005 roku)<sup>16</sup>, czyli na dzisiejsze warunki 67 EUR/MWh (EUR z 2011 roku).

Brak odpowiedniego uwzględnienia rozwoju MFW w polityce energetycznej Polski wydaje się niewykorzystaniem posiadanego potencjału polskich zasobów energetycznych.

## Literatura

- CASES *Cost Assessment of Sustainable Energy Systems DELIVERABLE No D.4.1 Private costs of electricity and heat generation*, August 2008, [www.externe.info](http://www.externe.info)
- CASES *Cost Assessment of Sustainable Energy Systems DELIVERABLE No D.6.1 Development of a set of full cost estimates of different energy sources and its comparative assessment in EU countries*, September 2008, [www.externe.info](http://www.externe.info)
- Cooper M.: *The Economics of nuclear reactors: renaissance or relapse?* Vermont Law School 2009.
- Copper M.: *Nuclear Economics after Fukushima. Research note*. Vermont Law School 2011.

<sup>15</sup> G. Wiśniewski, M. Ligus, K. Michałowska-Knap i in.: Op. cit., s. 30.

<sup>16</sup> *Program polskiej energetyki jądrowej*. Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, grudzień 2010, s. 37.

- Costs of low-carbon generation technologies*. Mott MacDonald, Committee for Climate Change, 2011.
- Deutch J.M. i in.: *Update of the MIT 2003 Future of Nuclear Power Study*, June 2009.
- Duński Krajowy Plan Działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych*, [http://ec.europa.eu/energy/renewables/transparency\\_platform/doc/national\\_renewable\\_energy\\_action\\_plan\\_denmark\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/energy/renewables/transparency_platform/doc/national_renewable_energy_action_plan_denmark_en.pdf)
- ExternE Externalities of Energy. Methodology 2005 Update*, www.externe.info
- Greenhouse gases abatement cost curves: 2009*, McKinsey and Co, [http://www.mckinsey.com/en/Client\\_Service/Sustainability/Latest\\_thinking/Costcurves.aspx](http://www.mckinsey.com/en/Client_Service/Sustainability/Latest_thinking/Costcurves.aspx)
- Harnessing Variable Renewables*. International Energy Agency, Paris 2011.
- NEEDS New Energy Externalities Developments for Sustainability*, www.externe.info
- Ocena potencjału redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2030 r.* McKinsey, Warszawa, grudzień 2009.
- Power Generating Cost Assumptions*. WEO 2008.
- Program polskiej energetyki jądrowej*. Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, grudzień 2010.
- Radovic U.: *Porównanie wpływu na zdrowie człowieka i środowisko naturalne różnych źródeł energii – wyniki badań w programie ExternE*. Referat na II Szkołę Energetyki Jądrowej, Warszawa, 3-5 listopada 2009.
- Strupczewski A.: *Aspekty ekonomiczne rozwoju energetyki jądrowej*. Referat na II Szkołę Energetyki Jądrowej, Warszawa, 3-5 listopada 2009.
- Strupczewski A.: *Nie bójmy się energetyki jądrowej!* Stowarzyszenie Elektryków Polskich, Centralny Ośrodek Szkolenia i Wydawnictw, Warszawa 2010.
- Update on the Cost of Nuclear Power*. Report Centre for Energy and Environmental Policy Research, Massachusetts Institute of Technology, May 2009. <http://web.mit.edu/nuclearpower>
- Wiśniewski G., Ligus M.: K. Michałowska-Knap i in.: *Morski wiatr kontra atom. Analiza porównawcza kosztów morskiej energetyki wiatrowej i energetyki jądrowej oraz ich potencjału tworzenia miejsc pracy*. Raport dla Greenpeace Polska, Warszawa 2011.

## COMPARATIVE ANALYSIS OF SOCIAL PRODUCTION COST OF NUCLEAR ENERGY AND WIND OFF-SHORE ENERGY IN POLAND

### Summary

The paper concerns the assessment of financial and economic (social) levelized production cost of nuclear energy and wind off-shore energy in Poland. In the paper the financial consequences of government system supporting green electricity are excluded. Both technologies provide energy at comparable levelized social cost, but wind off-shore technology is slightly less costly. There seems to be insufficient consideration in energy policy of wind off-shore technology development in Poland.

**Joanna Marczakowska-Proczka**

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

# **PROBLEM DŁUGU PUBLICZNEGO W STABILIZOWANIU FINANSÓW PUBLICZNYCH W POLSCE**

## **Wprowadzenie**

W ostatnich dwu latach można było zaobserwować falę artykułów i opracowań dotyczących rosnącej roli sektora finansów publicznych we współczesnej gospodarce. Wśród autorów zarówno praktycy, jak i obserwatorzy sytuacji fiskalnej w poszczególnych państwach zwracali uwagę, że obecne problemy dotyczące zadłużenia wynikają z recesji. Mimo bardzo różnych podejść do problemu, przynajmniej dwa są wspólne dla tych tekstów. Po pierwsze, wykazują zaniepokojenie co do tego, w jakim kierunku dążą poszczególne gospodarki i ich społeczeństwa. Po drugie, autorzy przyznają, że obowiązujące modele, teorie i dotychczasowe sposoby myślenia nie pozwalają na przedstawienie w sposób przekonujący nowej sytuacji oraz na zidentyfikowanie nowych wyzwań.

Wpływ zadłużenia na gospodarkę to mechanizm dość skomplikowany, ponieważ zarówno jego wielkość, jak i okres występowania przekładają się na krótko-, średnio- i długookresowy poziom wskaźników gospodarczych. Dług publiczny Polski w latach 2008-2010 był determinowany głównie czynnikami zewnętrznymi, wynikającymi z globalnego spowolnienia gospodarczego. Zmniejszenie wpływów podatkowych do budżetu oraz konieczność ponoszenia dodatkowych wydatków – głównie socjalnych, zwiększyły ujemne saldo budżetu. Szybki przyrost zadłużenia publicznego spowodował przyspieszenie prac nad konsolidacją systemu finansów publicznych.

W niniejszym opracowaniu zostanie podjęta próba przedstawienia wybranych działań mających na celu stabilizowanie długu publicznego na bezpiecz-

nym poziomie dla rozwijającej się gospodarki Polski. Dla rozważań przyjęto stabilizowanie długu (łącznie krajowego i zagranicznego) w relacji do PKB<sup>1</sup>.

## Dług publiczny w Polsce w latach 2008-2010

Narastanie długu publicznego w Polsce zapoczątkowane zostało procesem urynkwawiania polskiej gospodarki. Na przełomie lat 1990-1991 procesy transformacji spowodowały spowolnienie wzrostu PKB, ale udało się do końca 1998 roku ukształtować podstawowe struktury nowej gospodarki. W tym okresie dług publiczny wpływał na wzrost gospodarczy głównie dzięki krótkookresowemu równoważeniu systemu finansów publicznych. Dzięki zadłużeniu podtrzymano popyt krajowy na poziomie, który pozwolił od 1992 roku wejść na trwałą ścieżkę wzrostu gospodarczego. Jednak kosztem długu publicznego dla polskiej gospodarki były wydatki związane z jego obsługą, które redukują rozporządzalny dochód budżetu państwa. Okres 1999-2007 charakteryzował się wprowadzeniem w życie szeregu reform strukturalnych, których celem była potrzeba zbudowania nowej struktury polskiej gospodarki, zdolnej do konkurowania na arenie międzynarodowej. Czynnikiem dodatkowym, mającym ogromne znaczenie dla konieczności kontynuowania przemian, była perspektywa członkostwa w Unii Europejskiej. O ile w latach 1990-1998 dług publiczny oddziaływał pozytywnie na wzrost gospodarczy pośrednio przez wsparcie popytu krajowego w drodze pokrywania kosztów zmian systemowych, to w okresie 1999-2007 charakter wydatków budżetowych, determinujących deficyt, a w konsekwencji zadłużenie, skupiał się na pokrywaniu kosztów reform rozpoczętych w 1999 roku. Kasowy wpływ długu publicznego na zmiany strukturalne można przedstawić na przykładzie reformy systemu emerytalnego. W założeniach reformy ujemne saldo funduszu emerytalnego miało być pokrywane ze środków pochodzących z prywatyzacji. Założenie to niestety udało się zrealizować tylko w okresie 1999-2000. W kolejnych latach na skutek niskich przychodów z prywatyzacji ciężar sfinansowania deficytu funduszu emerytalnego przejął Skarb Państwa<sup>2</sup>. Od mo-

<sup>1</sup> Stabilizacja długu publicznego w relacji do PKB w warunkach wzrostu gospodarczego wymaga pierwotnej nadwyżki w sektorze budżetowym. Poziom tej nadwyżki w relacji do PKB – przy danym poziomie długu publicznego w relacji do PKB na koniec poprzedniego roku – wyznacza różnica między średnią stopą procentową w obsłudze tego długu i tempem wzrostu PKB oraz tempo wzrostu PKB. Pożądana nadwyżka budżetowa (w relacji do PKB) jest tym mniejsza, im niższa jest stopa procentowa w obsłudze długu i im wyższe tempo wzrostu gospodarczego.

<sup>2</sup> Por. Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych z 13 października 1998 r. Dz.U nr 205, poz. 1585, art. 53, pkt. 2 oraz Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, art. 67.

mentu wdrożenia reformy emerytalnej kwoty przeznaczane z budżetu państwa na zbilansowanie finansów funduszu emerytalnego pochodzą z emisji obligacji skarbowych, co powiększa zadłużenie państwa<sup>3</sup>.

Dług publiczny kojarzy się z nieudolnością prowadzonej polityki społeczno-gospodarczej, uznaje się, że wpływa on na spowolnienie wzrostu gospodarczego. Recesja, spowolnienie gospodarcze z reguły obciążają finanse publiczne dodatkowymi kosztami, co jeszcze bardziej eksponuje problem długu publicznego. W okresie dobrej koniunktury dług publiczny, mimo że nadal istnieje, nie budzi już takich emocji. Można za pomocą jego redukcji poprawić stan gospodarki i nastroje społeczne, co powoduje neutralne nastawienie do długu, który wcześniej był postrzegany jako zjawisko negatywne. Zresztą rola długu publicznego w pobudzaniu rozwoju gospodarczego jest bardzo skomplikowana i z reguły odwrotnie proporcjonalna do jego postrzegania. Dlatego wpływ długu na gospodarkę ma szczególne znaczenie w okresie dekoniunktury, kiedy środki pochodzące spoza sektora publicznego pozwalają władzom łagodzić skutki spadku dochodów gospodarstw domowych na skutek wzrostu bezrobocia czy zahamowania wzrostu płac poprzez zwiększenie transferów socjalnych.

Poniżej problem zadłużenia zostanie przedstawiony dla ostatniego okresu, tj. lat 2008-2010, który charakteryzuje się spowolnieniem gospodarczym spowodowanym nie tylko czynnikami wewnętrznymi.

Mimo dość wysokiego tempa wzrostu gospodarczego w Polsce w latach 2005-2007, okres kolejnych trzech lat charakteryzował się spowolnieniem gospodarczym. W tym okresie władze starały się maksymalnie wyeliminować źródła nierównowagi finansów publicznych, jednak Polska pozostawała pod silnym negatywnym wpływem czynników zewnętrznych. Był to kryzys globalny, spowodowany załamaniem się rynku kredytów hipotecznych w USA. Wycofywanie się kapitału zagranicznego z rynków krajów rozwijających się spowodowało awersję do ryzyka. W roku 2008 wzrost PKB wyniósł 5,1%, a głównym czynnikiem wzrostu był popyt krajowy. W roku 2009 także osiągnięto wzrost PKB, jednak już tylko o 1,7%, co wynikało głównie ze spadku popytu na walutę krajową na skutek wycofywania się kapitału zagranicznego z Polski. W wyniku tego poprawiła się cenowa konkurencyjność produkcji krajowej, co z kolei nie spowodowało spadku eksportu<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> W latach 1999-2007 Skarb Państwa dofinansował fundusz emerytalny kwotą 21,4 mld PLN, a w latach 2008-2010 kwota dofinansowania wzrosła o 32,5 mld PLN.

<sup>4</sup> Szerzej w: *Koniunktura gospodarcza w wybranych krajach w okresie kryzysu finansowego*. Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, styczeń 2011 r., s. 41 i dalsze.

Tabela 1

Deficyt i dług sektora *general government* w latach 2008-2010 w mld PLN

	2008		2009		2010	
	w mld PLN	w %	w mld PLN	w %	w mld PLN	w %
Deficyt sektora <i>general government</i>	46,8	3,7	98,7	7,3	111,2	7,9
Dług sektora <i>general government</i>	600,8	47,1	684,1	50,9	776,8	54,9

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Aneksu do Raportu rocznego za lata 2008, 2009, 2010. Dług publiczny*. Ministerstwo Finansów, Warszawa 2010 oraz *Sprawozdań z wykonania budżetu państwa za lata 2008, 2009, 2010*. Ministerstwo Finansów, Warszawa.

Znacząco sytuacja Polskiej gospodarki poprawiła się w roku 2010, wzrost PKB osiągnął 3,8%, co wynikało z lepszej kondycji partnerów handlowych, głównie z Niemiec, oraz popytu wewnętrznego. Jednak od 2008 roku dynamika konsumpcji i inwestycji obniżała się. Popyt inwestycyjny w roku 2010 w stosunku do roku poprzedniego nominalnie spadł.

Głównym źródłem konieczności zwiększania potrzeb pożyczkowych Polski w latach 2008-2010 był niedobór w budżecie państwa. W roku 2010 spadły zarówno dochody, jak i wydatki, takiej sytuacji nie było od 1999 roku – dochody spadły o 8,7%, a wydatki o 1%. Deficyt budżetowy w 2010 roku był prawie równy sumie deficytów z dwóch poprzednich lat. Miało to duży wpływ na zwiększenie wartości zadłużenia w sektorze rządowym.

Tabela 2

## Zadłużenie sektora finansów publicznych (po konsolidacji) w mld PLN i % PKB

	2008		2009		2010	
	w mld PLN	% PKB	w mld PLN	% PKB	w mld PLN	% PKB
PKB w mld PLN	1275,4		1343,4		1415,4	
Zadłużenie ogółem w mld PLN	597,8	46,9	669,9	49,9	747,9	52,8
Zadłużenie sektora rządowego w mld PLN	556,9	43,7	623,6	46,4	692,4	48,9
Zadłużenie sektora samorządowego w mld PLN	28,1	2,2	39,3	2,9	53,5	3,8
Zadłużenie sektora ubezpieczeń społecznych w mld PLN	2,8	0,2	6,9	0,6	2,0	0,1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Aneksu do Raportu rocznego...*, op. cit.



Przyrost zadłużenia wystąpił także w pozostałych sektorach, co przyczyniło się do zwiększenia długu publicznego. Czynnikiem determinującym wzrost zadłużenia w obydwu sektorach były skutki globalnego kryzysu, które zredukowały dochody JST oraz ograniczyły napływ składek do sektora ubezpieczeniowego. Ponadto nastąpił odpływ inwestycji, co było efektem ograniczenia w długim okresie popytu na pracę, a to redukowało siłę nabywczą konsumentów. Dynamika konsumpcji, jak i inwestycji w tym okresie gwałtownie malała. Jak się wydało rolę instrumentu łagodzącego fiskalne skutki kryzysu finansowego przejął dług publiczny, który w roku 2010 według ESA 95 osiągnął wartość 776,8 mld PLN, a w relacji do PKB 54,9%. Tak wysoki poziom długu był efektem wysokiego deficytu budżetowego, ale transfery do gospodarstw domowych spowodowały zahamowanie spożycia ogólnego i przyczyniły się do ograniczenia spadku PKB. Skutkiem dużego przyrostu długu publicznego Polski był w omawianym okresie koszt jego obsługi. W okresie 2009-2009 wydatki na ten cel przekroczyły ujemne saldo budżetu. W roku 2009 wyniosły 32,2 mld PLN, a w 2010 roku 34,1 mld PLN. W roku 2010 koszty obsługi długu w relacji do PKB wyniosły 2,4%, podobnie jak w roku poprzednim<sup>5</sup>. Przy uwzględnieniu, że część środków pochodzących z rosnącego długu ma charakter majątkowy, można przyjąć, iż koszty jego obsługi zwrócą się w formie większych wpływów do budżetu z tytułu podatków, na co będzie miał wpływ wzrost konsumpcji i inwestycji. Jednak powiększający się z roku na rok dług publiczny zwiększa koszty jego obsługi i stanowi coraz większe obciążenie dla budżetu państwa. Powstaje zatem pytanie, czy utrzymujące się deficyty budżetowe, a w konsekwencji przyrost długu publicznego w celu utrzymywania wysokiego popytu konsumpcyjnego, który sprzyja wzrostowi PKB, nie stanowi nadmiernego ryzyka dla Polski. Sytuacja w kilku krajach europejskich, m.in. w Irlandii, Grecji, Hiszpanii, we Włoszech czy Portugalii, krajach, które jeszcze kilka lat temu uznawane były za stabilne miejsca do inwestowania, wymaga zastanowienia się nad bezpiecznym poziomem zadłużenia dla rozwijającej się gospodarki Polski.

W celu zmniejszenia negatywnego oddziaływania długu publicznego na rozwój polskiej gospodarki powstała konieczność podjęcia działań ukierunkowanych na równoważenie finansów publicznych.

---

<sup>5</sup> Por. *Strategia zarządzania długiem publicznym w latach 2012-2015*. Ministerstwo Finansów, Warszawa, grudzień 2011, s. 6.

## Stabilizowanie finansów publicznych w latach 2008-2010

W roku 2008 polski parlament rozpoczął prace nad przedstawionym przez rząd projektem nowej ustawy o finansach publicznych. Główne zmiany dotyczyły zmniejszenia kosztów funkcjonowania systemu finansów publicznych oraz zwiększenia ich przejrzystości. Ustawa o finansach publicznych z sierpnia 2009 roku<sup>6</sup> zmieniła strukturę podmiotową sektora finansów publicznych. Likwidacji uległy zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze, a funkcjonowanie samorządowych zakładów budżetowych zostało ograniczone do konkretnych obszarów działania (por. uofp. art. 14). Zmiany objęły także samorządowe fundusze celowe, które uległy likwidacji. Pojawiły się także nowe formy organizacyjno-prawne, wprowadzono agencje wykonawcze i instytucje gospodarki budżetowej, które włączono do sektora finansów publicznych. W zakresie długu publicznego ustawa wprowadziła dwa progi ostrożnościowe, których przekroczenie oznacza drastyczne cięcia w wydatkach. W art. 86 uofp. w pkt. 1 jest mowa, że jeżeli relacja państwowego długu publicznego do PKB znajduje się w przedziale pomiędzy 50%-55%, to w kolejnym roku budżetowym relacja deficytu budżetowego do dochodów budżetu państwa nie może być większa niż ta relacja w roku bieżącym. Natomiast jeżeli relacja państwowego długu publicznego do PKB znajdzie się w przedziale 55%-60%, to w kolejnym roku budżetowym nie przewiduje się deficytu w budżecie państwa, nie przewiduje się wzrostu wynagrodzeń pracowników administracji państwowej itd. Dodatkowo ustawa wprowadziła zmiany w zakresie przygotowywanej przez Ministerstwo Finansów Strategii Zarządzania Długiem, wydłużając o jeden rok jej trzyletni horyzont czasowy. Zmiany dotyczyły także poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 243 uofp od roku 2014 relacja kosztów obsługi zadłużenia JST do dochodów ogółem nie będzie mogła przekroczyć relacji średniej z trzech ostatnich lat dochodów bieżących (powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące) do dochodów ogółem.

W celu zwiększenia efektywności wydatkowania środków publicznych wprowadzono konieczność sporządzania tzw. wieloletniego planu finansowego państwa oraz wieloletniej prognozy finansowej dla jednostek samorządu terytorialnego. Wieloletni plan finansowy państwa zawiera cele średniookresowej strategii rozwoju państwa i kierunki polityki społeczno-gospodarczej (por. uofp. art. 103, ust. 1). Natomiast wieloletnia prognoza finansowa JST jest tworzona na okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat, określa podstawowe

---

<sup>6</sup> Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Dz.U. nr 157, poz.1240.

wielkości wydatków, dochodów, rozchodów, przychodów budżetu oraz wartość długu JST w horyzoncie prognozy.

W omawianej ustawie po raz pierwszy zdefiniowano układ zadaniowy budżetu oraz określono sposób opracowywania budżetu w układzie zadaniowym. Poza budżetem państwa także agencje wykonawcze, instytucje gospodarki budżetowej, dysponenci państwowych funduszy celowych oraz państwowe osoby prawne zostały zobligowane do przygotowywania swoich planów finansowych w układzie zadaniowym na dany rok budżetowy i na dwa kolejne lata. W celu zwiększenia przejrzystości zarządzania funduszami na realizację projektów współfinansowanych ze środków europejskich, utworzono budżet środków europejskich (por. uofp. art. 5, ust. 3). W budżecie państwa wprowadzono reguły budżetowe mające na celu zahamowanie wzrostu niektórych wydatków. Wydaje się, że zmiany te pozwoliły polskim finansom publicznym względnie łagodnie przejść przez zawirowania na rynkach finansowych w ostatnich trzech latach. Obserwujemy w ostatnich trzech latach stabilną relację długu zagranicznego do krajowego oraz niski poziom tego pierwszego, co oznacza możliwość racjonalnych decyzji w zakresie emisji obligacji oraz możliwość wypełniania założeń Strategii Zarządzania Długiem Publicznym. Co prawda wielkość nominalna długu i koszty jego obsługi znacznie wzrosły w ostatnim okresie, to jednak utrzymują się na poziomie akceptowalnym z punktu widzenia założeń Strategii Zarządzania Długiem Publicznym. Niepokoi jednak relacja wielkości długu do PKB, która zbliża się do progów ostrożnościowych zawartych w ustawie zasadniczej, ustawie o finansach publicznych oraz kryteriach fiskalnych zawartych w Traktacie z Maastricht<sup>7</sup>. Przekroczenie tych progów uruchomiłoby automatycznie procedurę ograniczania długu, co spowodowałoby drastyczne cięcia w wydatkach budżetowych. Spowodowałoby to spadek wydatków rządowych, które byłyby najbardziej odczuwalne przez biedniejsze grupy społeczne. Należy pamiętać, że spełnienie kryteriów ostrożnościowych w dużej mierze zależy także od sytuacji zewnętrznej. Natomiast stosowanie pewnych „sztuczek” w rodzaju wyłączenia Krajowego Funduszu Drogowego poza sferę budżetową czy przeksięgowanie składek otwartych funduszy emerytalnych na Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie rozwiązuje problemu ryzyka związanego z długiem publicznym.

---

<sup>7</sup> W sytuacji przekroczenia dopuszczalnej relacji deficytu do PKB Rada UE wszczyna tzw. Procedurę Nadmiernego Deficytu (*Excessive Deficit Procedure* – EDF) poprzez „(...) zalecenie skierowane do danego państwa członkowskiego i ustala ostateczny termin, w jakim należy podjąć skuteczne działania korygujące”. [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/sgp/deficit/index\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/deficit/index_pl.htm) z dnia 6 marca 2011 r. Polska przekroczyła dopuszczalny poziom deficytu w latach 2004, 2005 i 2006 i została uruchomiona Procedura Nadmiernego Deficytu, którą uchylono w 2008 r. Niestety, już w maju 2009 r. Rada UE wszczęła postępowanie o ponowne uruchomienie wobec Polski Procedury Nadmiernego Deficytu, która określa termin zejścia deficytu do wartości referencyjnej do 2013 r.

## Podsumowanie

Wysokie zadłużenie państwa po kryzysie przy niskim wzroście spowoduje jeszcze większą nierównowagę w finansach publicznych. Zatem powstaje pytanie, czy dzisiejsza emisja długu stanowi tylko alternatywę dla niewystarczających dochodów i emisji pieniądza na potrzeby finansowania wydatków budżetowych. Dlatego tak ważne jest, w jaki sposób i na co są i będą wydatkowane te środki. Wprawdzie rząd od kilku lat prowadzi w Polsce ekspansywną politykę fiskalną, która łagodzi sytuację bieżącą, ale nadal brak zdecydowanych reform po stronie wydatków państwa, co budzi obawy o przyszłość. Skuteczność ekspansywnej polityki fiskalnej zależy od możliwości w zakresie finansowania wyższego deficytu. Wysoki poziom deficytów i szybki przyrost długu publicznego osłabia efekty tej polityki. Czynniki, które wpłynęły na poziom i charakter polskiego długu publicznego to: brak ciągłości i krótkookresowe założenia w polityce fiskalnej, trwała nierównowaga budżetowa, struktura wydatków, w tym wydatki sztywne ograniczające wydatki na modernizację polskiej gospodarki oraz brak strategii wykorzystywania środków pochodzących z długu na cele rozwojowe.

Istniejące ramy instytucjonalne i prawne określające granice długu publicznego powinny gwarantować bezpieczeństwo finansowe kraju. Jednak w przypadku spadku dynamiki PKB, bez przeprowadzenia pewnych reform oszczędnościowych, pozwalających na kontrolowane ograniczanie wydatków i zadłużenia, istnieje niebezpieczeństwo pogorszenia sytuacji finansowej Polski. W analizach badających wpływ zadłużenia na rozwój gospodarczy najczęściej skupia się uwagę na relacji długu i zmianach, jakie on wywołuje w poziomie oszczędności prywatnych i oszczędności sektora finansów publicznych<sup>8</sup>. „(...) Im więcej środków w kraju przeznaczana się na oszczędzanie, tym bardziej zasobna jest gospodarka w kapitał, który w dalszym kroku zostaje wykorzystany do kreowania PKB dzięki przeznaczaniu go na wydatki majątkowe”<sup>9</sup>. Amerykański ekonomista R. Barro twierdził, że zwiększenie stopy oszczędności na rzecz wyższych podatków w kolejnych okresach wynika niejako z odpowiedzialności za sytuację przyszłych pokoleń, tj. że użyteczność przyszłych pokoleń jest dla obecnie żyją-

<sup>8</sup> Oszczędności publiczne stanowią różnicę między wydatkami publicznymi ogółem a wydatkami przeznaczanymi na konsumpcję. W sytuacji wysokich kosztów obsługi długów część oszczędności publicznych zostaje przeznaczana na ten cel, co wywiera bezpośredni wpływ na rozwój gospodarczy. Por. A. Rzońca, W. Wojciechowski: *Ocena zmian w systemie emerytalnym proponowanych przez rząd w porównaniu do scenariusza kontynuowania reformy emerytalnej*. Forum Obywatelskiego Rozwoju, Warszawa 2011, s. 3.

<sup>9</sup> M. Feldstein, Ch. Horioka: *Domestic savings and international capital flows*. „Economic Journal” 1980, Iss. 90, s. 318.

cych tak samo ważna jak ich własna<sup>10</sup>. Obecny wzrost zadłużenia nie świadczy o odpowiedzialności za losy przyszłych pokoleń, ponieważ obecny wzrost gospodarczy nie gwarantuje w przyszłości możliwości obsługi dziś zaciąganego długu bez konieczności rezygnacji przyszłych pokoleń ze swojej konsumpcji. Należy pamiętać, że suwerenność państwa narodowego to także małe zadłużenie, czyli niezależność od decyzji wierzycieli, czego przykładem może być obecna sytuacja Grecji. Tu pojawia się kwestia zarządzania długiem publicznym nie tylko w sferze zabezpieczania płynności w bieżącym budżecie, ale głównie w aspekcie doboru odpowiednich instrumentów dłużnych, okresu zapadalności, wysokości oprocentowania, sposobu spłaty i co najważniejsze – ile długu państwo powinno zaciągać. Od wielu lat postuluje się w Polsce utworzenie odpowiedniej instytucji (agencji) z określonymi kompetencjami w zakresie całościowej odpowiedzialności za potrzeby finansowe państwa. Jak należy przypuszczać, brak woli politycznej, aby wydzielić z Ministerstwa Finansów jednostkę mającą uprawnienia do narzucania ograniczeń na wydatki poszczególnych resortów. Zwiększyłyby to dopasowywanie bieżących potrzeb pożyczkowych do sytuacji na rynkach finansowych i w okresie spowolnienia gospodarczego, gdy drożeje polski dług, można by ograniczyć deficyt poprzez szukanie oszczędności w resortach lub przesuwanie inwestycji na lata późniejsze. Natomiast w okresie dobrej koniunktury, gdy inwestorzy chętniej kupują papiery skarbowe państw rozwijających się, zarządzający długiem mogliby restrukturyzować dług, zastępując np. obligacje o wyższej stopie zwrotu obligacjami tańszymi itp. Im mniejsze koszty obsługi długu, tym większa szansa na równowagę budżetową. Zgodnie ze Strategią Zarządzania Długiem Publicznym, podstawowym rynkiem finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu będzie dostęp Polski do inwestorów skupionych na głównych rynkach finansowych. Rząd powinien uwzględnić także dywersyfikację źródeł pochodzenia środków pożyczkowych w walutach obcych, co wzmocni m.in. pozycję Polski na rynku euro.

Obecna sytuacja gospodarcza Polski dobrze prezentuje się na tle krajów członkowskich Unii Europejskiej, szczególnie tzw. krajów PIIGS (Portugal, Italy, Ireland, Greece, Spain). Polski proces stabilizowania finansów publicznych oraz rodzima waluta, która pomaga równoważyć zawirowania na rynkach światowych i chroni polski eksport, to główne elementy przewagi nad wymienionymi krajami.

---

<sup>10</sup> Por. J. Siwińska: *Private, public and foreign savings*. CASE, Warsaw 1999, s. 36-40.

## Literatura

- A. Rzońca, W. Wojciechowski: *Ocena zmian w systemie emerytalnym proponowanych przez rząd w porównaniu do scenariusza kontynuowania reformy emerytalnej*. Forum Obywatelskiego Rozwoju, Warszawa 2011.
- M. Feldstein, Ch. Horioka: *Domestic savings and international capital flows*. „Economic Journal” 1980, Iss. 90.
- J. Siwińska: *Private, public and foreign savings*. CASE, Warsaw 1999.
- Strategia zarządzania długiem publicznym w latach 2012-2015*. Ministerstwo Finansów, Warszawa, grudzień 2011.
- Koniunktura gospodarcza w wybranych krajach w okresie kryzysu finansowego*. Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, styczeń 2011.

### Akty prawne i sprawozdania

- Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483.
- Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych z 13 października 1998 r. Dz.U. nr 205, poz. 1585, art. 53, pkt 2.
- Ustawa o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 r. Dz.U. nr 157, poz. 1240.
- Raporty roczne za lata 2008, 2009, 2010. Dług publiczny*. Ministerstwo Finansów, Warszawa 2010.
- Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 2008, 2009, 2010*. Ministerstwo Finansów, Warszawa.

### Strony internetowe

- [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/sgp/deficit/index\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/deficit/index_pl.htm)
- <http://www.mf.gov.pl>

## THE PROBLEM OF PUBLIC DEBT IN PUBLIC FINANCES STABILIZATION IN POLAND

### Summary

Present description references to the problem of polish public debt during global financial crisis. There was an attempt to specify a role of public debt in stabilization of the economies saddled with crisis effects. Process of stabilizing public finances in Poland were characterized as well as showing the effects for the socio-economic relations which could occur after breaking the debt limits contained in the Public Finances Act of 2009 and The Maastricht Treaty.

**Natalia Marska-Dzioba**

Uniwersytet Szczeciński

# **OCENA SKUTECZNOŚCI GOSPODAROWANIA ZASOBAMI PUBLICZNYMI W PAŃSTWOWYM FUNDUSZU REHABILITACJI OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH**

## **Wprowadzenie**

Praca w życiu każdego człowieka ma ogromne znaczenie. W życiu osoby niepełnosprawnej staje się ona nie tylko źródłem dochodu i satysfakcji osobistej, ale również formą rehabilitacji i sposobem walki z wykluczeniem. Dlatego też w strukturze polityki społecznej większości krajów rozwiniętych istnieje mechanizm wspierania zatrudnienia osób niepełnosprawnych. W Polsce kluczową rolę w zakresie polityki integracji osób niepełnosprawnych odgrywa Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON), który w 2011 roku obchodził 20-lecie swojej działalności.

Opracowanie prezentuje ocenę gospodarki finansowej PFRON na przestrzeni lat 2000-2010. Jako tło dla analizy zmian w strukturze wpływów i wydatków Funduszu przedstawiono polski system wspierania zatrudnienia. Celem pracy jest wskazanie na konieczność oceny działań PFRON nie tylko poprzez wyniki finansowe czy absolutne wskaźniki rynku pracy, ale poprzez wskaźniki skuteczności i efektywności. W tym celu zaprezentowano syntetyczny ranking, oparty na metodzie J. Jaworskiego.

## Wspieranie zatrudnienia osób niepełnosprawnych w Polsce

Rehabilitacja osób niepełnosprawnych obejmuje wszystkie sfery życia, dlatego prowadzona być musi w wielu wymiarach<sup>1</sup>. Pod względem ekonomicznym prowadzić ona powinna do pełnej lub zwiększonej niezależności, dlatego też w działaniach rehabilitacji zawodowej dąży się do umożliwienia osobie niepełnosprawnej wykonywania (dotychczasowego lub nowego) zawodu.

Dotychczasowa praktyka, jak i opracowania analityczne wyodrębniają dwa modele publicznego wspierania zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Jeden z tych modeli nazwany został systemem wolnościowym, drugi – udziałowym<sup>2</sup>. Wdrożony w Polsce model udziałowy przyjmuje założenie niedoskonałości rynku pracy i uznaje za zasadne pokrywanie ze środków publicznych dodatkowych kosztów utworzenia miejsca pracy przystosowanego dla osoby niepełnosprawnej. Równocześnie wprowadzany jest ustawowy powszechny obowiązek zatrudniania osób niepełnosprawnych w określonym procentowym stosunku do osób sprawnych, co rozkłada obciążenia wynikające z podwyższonych kosztów solidarnie na wszystkich pracodawców. Niewywiązanie się z powyższego obowiązku skutkuje obowiązkiem ponoszenia opłaty, „skalkulowanej w taki sposób, aby teoretycznie zrównać pozycję kosztową z pracodawcami zatrudniającymi niepełnosprawnych w obowiązkowym procentowym udziale”<sup>3</sup>. Gromadzone opłaty przeznaczone są na rekompensowanie innym pracodawcom podwyższonych kosztów z tytułu tworzenia miejsca pracy i zatrudniania osoby niepełnosprawnej, przy czym preferowane jest subsydiowanie miejsc pracy w zakładach chronionych, jako tańszych w stosunku do miejsc tworzonych w ramach rynku otwartego. Implementacja modelu udziałowego prowadzi do rozdzielenia, całkowitego lub częściowego, systemów wspierania zatrudnienia osób niepełnosprawnych i pełnosprawnych, a głównym instrumentem publicznym w zakresie wspierania zatrudnienia osób niepełnosprawnych staje się redystrybucja parapołączonych środków finansowych.

Zachodzące w ostatnich dwu dekadach procesy zmian w postrzeganiu praw osób niepełnosprawnych oraz kryzysy gospodarcze spowodowały, że w większości krajów rozwiniętych bardzo często stosuje się równoległe rozwiązania

<sup>1</sup> S. Piocha, E. Nadolna: *Zatrudnienie osób niepełnosprawnych jako forma rehabilitacji zawodowej*. Zeszyty Naukowe Instytutu Ekonomii i Zarządzania nr 3, Politechnika Koszalińska, Koszalin 2009, s. 134-137.

<sup>2</sup> Patrz J. Jaworski: *Praca dla osób niepełnosprawnych w zwalczaniu ich wykluczenia społecznego. Ocena polskiego systemu wspierania zatrudnienia osób niepełnosprawnych*. Opracowania PBZ, Warszawa 2009, s. 33.

<sup>3</sup> Ibid., s. 34.



modelu wolnościowego i udziałowego, z tego pierwszego wyluskując przede wszystkim nacisk na indywidualną aktywizację działań, z drugiego subsydiowanie chronionego rynku pracy. Znajduje to swoje odzwierciedlenie również w rozwiązaniach legislacyjnych Unii Europejskiej. Zarządzenie Komisji Europejskiej nr 2204/2002<sup>4</sup> wskazuje na cztery obszary rekompensaty ze środków publicznych podwyższonych kosztów. Są to koszty adaptacji pomieszczeń, koszty zatrudniania pracowników, poświęcających czas wyłącznie na pomoc pracownikowi niepełnosprawnemu, koszty adaptacji lub nabycia urządzeń przeznaczonych do użytku przez osoby niepełnosprawne, koszty budowy, instalacji lub rozbudowy danego zakładu i występujących w nim kosztów administracyjnych, transportowych, które wynikają z zatrudnienia pracowników niepełnosprawnych.

Głównymi podmiotami polskiego systemu udziałowego są zarówno agendy rządowe, jak i samorządowe na szczeblu wojewódzkim i powiatowym. Do agend rządowych zaliczyć należy:

- Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych<sup>5</sup>, przy którym funkcjonuje Krajowa Rada Konsultacyjna ds. Osób Niepełnosprawnych (ciało o charakterze doradczym)<sup>6</sup>;
- Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON) – którego przewodniczącym Rady Nadzorczej jest z urzędu Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych, zaś zarząd i dyrektor realizują zadania poprzez centralę i oddziały terenowe<sup>7</sup>.

Na poziomie samorządowym realizacja polityki wspierania zatrudnienia realizowana jest przez:

- urząd marszałkowski i marszałka województwa<sup>8</sup> na podstawie postanowień sejmiku wojewódzkiego wspartego opinią Wojewódzkiej Społecznej Rady ds. Osób Niepełnosprawnych;
- zarząd powiatu i starostę<sup>9</sup> na podstawie uchwał rady powiatu zaopiniowanych (w sposób niewiążący) przez Powiatową Społeczną Radę ds. Osób Niepełnosprawnych.

Jako partnerzy (realizatorzy, jak/i beneficjenci, w tym o charakterze finansowym) występują:

<sup>4</sup> Dz.Urz. WE, Nr L 337 z 13 grudnia 2002.

<sup>5</sup> Szczegółowe zadania i uprawnienia reguluje art. 34 Ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, tekst jednolity, Dz.U. 2011, nr 127, poz. 721.

<sup>6</sup> Ibid., rozdz. 9, art. 42-44c Ustawy.

<sup>7</sup> Ibid., rozdz. 10, art. 45-56 Ustawy.

<sup>8</sup> Ibid., art. 35, 35c Ustawy.

<sup>9</sup> Ibid., art. 35a, 35c Ustawy.

- pracodawcy osób niepełnosprawnych: przedsiębiorstwa otwartego rynku pracy, w tym samozatrudniający się niepełnosprawni, zakłady pracy chronionej, zakłady aktywności zawodowej;
- osoby niepełnosprawne zarówno posiadające, jak i nieposiadające orzeczenia o niepełnosprawności;
- instytucje wspierające rehabilitację społeczną i zawodową: warsztaty terapii zajęciowej, organizacje pozarządowe, opiekunowie osób niepełnosprawnych, organizatorzy turnusów rehabilitacyjnych, jednostki podległe samorządom powiatowym (urzędy pracy, powiatowe centra pomocy rodzinie, ośrodki pomocy społecznej), instytucje świadczące usługi rehabilitacyjne i opiekuńcze (zakłady opieki zdrowotnej, szpitale rehabilitacyjne, domy pomocy społecznej, szpitale), instytucje świadczące usługi edukacyjne (szkoły integracyjne, specjalne), samorzady powiatowe, samorzady wojewódzkie, PFRON.

Konstrukcja polskiego systemu pozwala na zaistnienie sytuacji, w której podmiot podejmujący decyzje m.in. o sposobie wydatkowania środków staje się jednocześnie realizatorem programu lub/i beneficjentem środków finansowych, „co znacząco komplikuje analizę przepływów i decyzji w ramach systemu udziałowego. Określone zadanie może być przypisane przez ustawodawcę jednocześnie różnym realizatorom”<sup>10</sup>.

Podstawowe założenia systemu udziałowego w Polsce to:

- obowiązek zakładów pracy zatrudniania osób niepełnosprawnych, które stanowić powinny 6% załogi<sup>11</sup>, przy czym dotyczy to zakładów zatrudniających co najmniej 25 pracowników;
- obowiązek uiszczania opłaty w sytuacji niezatrudniania wymaganej liczby osób niepełnosprawnych w wysokości iloczynu 40,65% przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej poprzedniego roku i różnicy pomiędzy obowiązującym zakładem progiem a rzeczywistym udziałem w załodze osób niepełnosprawnych prawnie<sup>12</sup>;
- umożliwienie zakładom pracy zastąpienia zatrudnienia osób niepełnosprawnych zakupem towarów i usług od innych pracodawców, którzy zatrudniają osoby niepełnosprawne w stopniu wyższym niż wymagany;
- dystrybucja środków finansowych PFRON na wspieranie rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianie osób niepełnosprawnych w ramach chronionego i otwartego rynku pracy.

<sup>10</sup> J. Jaworski: Op. cit., s. 46.

<sup>11</sup> Prawo dopuszcza obniżenie tego progu w kilku przypadkach, np. m.in. do poziomu 2% dla szkół, w tym wyższych, co jest rozwiązaniem odmiennym od głównego nurtu, w którym tego typu placówki mają z reguły obowiązki wyższe niż na wolnym rynku.

<sup>12</sup> Art. 21, ust. 1 Ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 o rehabilitacji zawodowej, op. cit.

## Analiza dochodów i wydatków PFRON

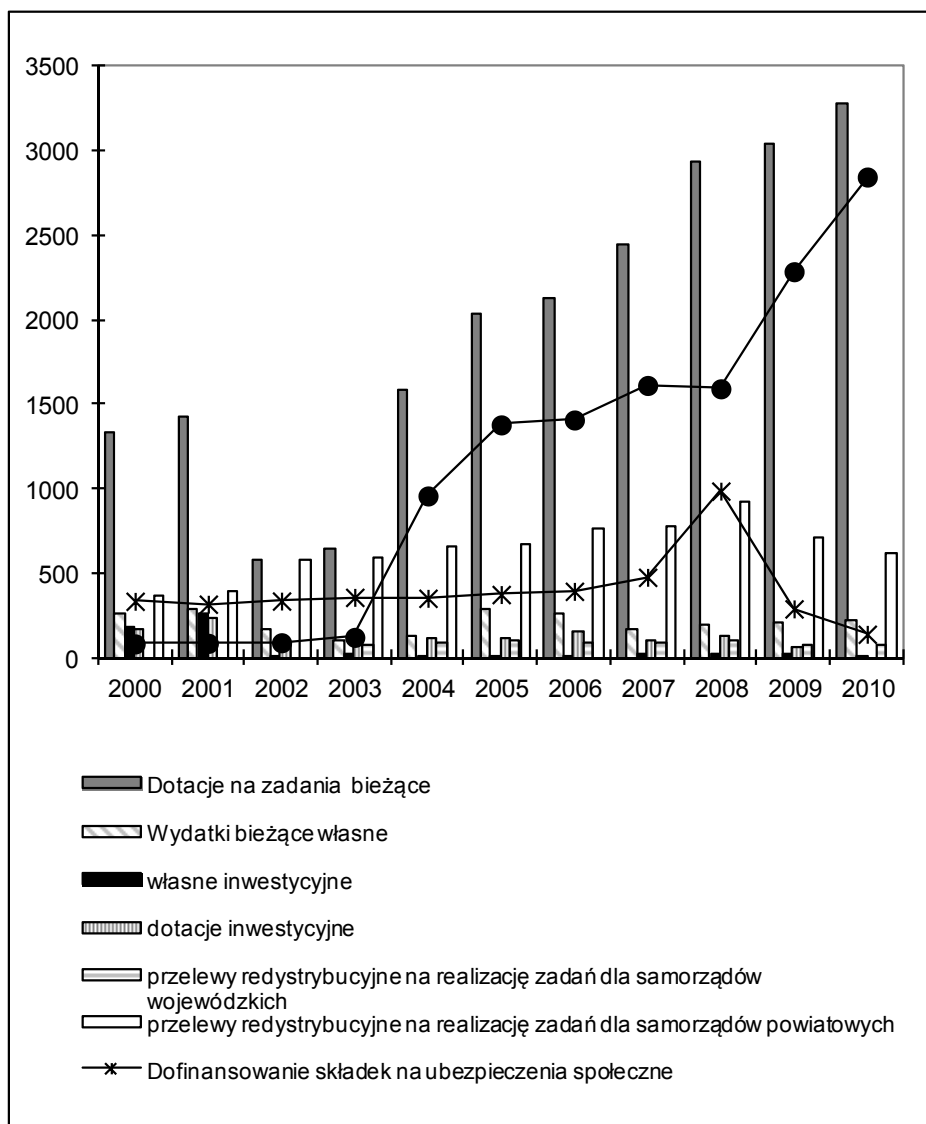
Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych istnieje od 1991 roku. Jest funduszem celowym, którego środki przeznaczone są na rehabilitację zawodową i społeczną osób niepełnosprawnych oraz ich zatrudnianie. Jego szczegółowe zadania i uprawnienia reguluje ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, tekst jednolity (Dz.U. 2011, nr 127, poz. 721). Przychodami PFRON<sup>13</sup> są wpłaty firm za niezatrudnianie wymaganej liczby osób niepełnosprawnych, wpłaty ZPCh w wysokości stanowiącej 10% środków uzyskanych z tytułu zwolnień podatkowych określonych w ustawie oraz pozostałe przychody (dotacje z budżetu państwa; inne dotacje lub subwencje; dochody z oprocentowania pożyczek, dyskonto od zakupionych bonów skarbowych i odsetek od zakupionych obligacji oraz lokat terminowych, otrzymane dywidendy; dochody z działalności gospodarczej itp.). Wydatki przeznaczone są na tworzenie i utrzymanie miejsc pracy osób niepełnosprawnych, dofinansowanie zadań wynikających z samorządowych programów na rzecz osób niepełnosprawnych, poradnictwo zawodowe; dofinansowanie turnusów rehabilitacyjnych, sportu, kultury, rekreacji i turystyki osób niepełnosprawnych, dofinansowanie warsztatów terapii zajęciowej i likwidację barier architektonicznych. Zadania realizowane są w dużej części poprzez samorządy wojewódzkie i powiatowe.

Budżet PFRON na przestrzeni lat 2000-2010 charakteryzuje się brakiem stabilności strukturalnej, co odzwierciedla zmienność strategii działania funduszu i brak długookresowej wizji tego obszaru polityki integracji osób niepełnosprawnych. W trakcie analizowanych 11 lat jedynie w roku 2000, 2002 i 2005 fundusz odnotował nadwyżkę przychodów nad wydatkami; w pozostałych latach deficyt sięgał od 20,8% przychodów w roku 2003 do 1,59% w roku 2010. Przychody funduszu, uwzględniając wpływ inflacji, w okresie 2000-2011 wzrosły o około 67%, lecz wzrost ten nie miał charakteru liniowego<sup>14</sup>. Zgodnie z przewodnią myślą systemu, głównym źródłem przychodów funduszu w całym analizowanym okresie były wpłaty zakładów pracy. Ich udział w łącznych przychodach sukcesywnie jednak malał: od 91,9% w 2002 roku do 71,6% w 2008 (pomijając szczególną sytuację w roku 2003, gdy stanowiły one 120%). Od 2009 roku udział wpłat zakładów w łącznych przychodach wykazuje trend rosnący i w 2010 roku osiągnął poziom 78,6% przychodów. Dotacja budżetowa w latach 2006-2010<sup>15</sup> stanowiła średnio około 16% przychodów funduszu.

<sup>13</sup> Ze względu na ograniczenia edytorskie wskazano tylko pozycje ogólne.

<sup>14</sup> Wartości brzegowe: 2003 spadek o 38% w stosunku do 2000, w 2008 wzrost o 98%.

<sup>15</sup> Okres ustabilizowania rozwiązań prawnych dotyczących dofinansowania składek na ubezpieczenie społeczne.



Rys. 1. Wydatki PFRON w tys. PLN w latach 2000-2010

Źródło: Na podstawie sprawozdań budżetowych za lata 2000-2010.

W tym samym okresie wydatki PFRON wzrosły ponaddwukrotnie, a podobnie jak w przypadku przychodów nie był to wzrost liniowy<sup>16</sup>. Główną pozy-

<sup>16</sup> Wartości brzegowe: 2002 spadek o 21% w stosunku do 2000, w 2008 wzrost o 144%.

cją były wydatki na zadania bieżące, w których dominują wydatki na dofinansowanie składek na ubezpieczenia społeczne i dofinansowanie zatrudnienia w ramach Systemu Obsługi Dofinansowań (SOD). Zauważyć można odwrotne skorelowanie wydatków na te cele. Udział wydatków na dofinansowanie składek w wydatkach bieżących spadał od ok. 25% w 2000 roku do 4,3% w roku 2010, a dofinansowanie SOD, w analogicznym okresie, rosło od 6,3% do 87% (rys. 1). Przyczyną tego jest zmiana rozwiązań prawnych uprzywilejowujących jedno lub drugie rozwiązanie, przy czym raz przyjęte rozwiązanie nie jest ostateczne, na co wskazują wahania lat 2002-2003.

Zmienność ta dotyczy również filozofii decentralizacji realizacji zadań i, co z tego wynika, zasobów przekazywanych samorządom wojewódzkim i powiatowym. O ile do roku 2006 udział wydatków na zadania samorządowe utrzymywał się na w miarę stabilnym poziomie, o tyle od 2007 roku ich udział spada. Tendencja ta utrzymała się również w projekcie budżetu na rok 2011, gdzie udział ten spadł o kolejne 10%, pomimo iż w dokumentach strategicznych rządu wskazuje się na kluczową rolę samorządów w tym zakresie<sup>17</sup>. Z kolei wydatki bieżące własne i wydatki inwestycyjne własne, o ile z zasady nie stanowią znacznej pozycji w strukturze wydatków, są jedynymi pozycjami wydatkowymi zależnymi od władz funduszu, które nominalnie i realnie rosną od 2007 roku.

## Ocena skuteczności i efektywności PFRON

W ogólnokrajowym rachunku efektów modelu wspierania zatrudnienia osób niepełnosprawnych, ze względu na ograniczoną porównywalność informacji, charakter czynników i ich wewnętrzną złożoność, z zasady stosuje się absolutne wskaźniki rynku pracy osób niepełnosprawnych, w tym współczynnik aktywności zawodowej, wskaźnik zatrudnienia i stopę bezrobocia. Uwzględniając te wskaźniki, ocena 19 lat (1991-2010) działania PFRON nie wypada korzystnie. Krótkie okresy słabej poprawy aktywności zawodowej przeplatane są znacznymi wzrostami bezrobocia. W 2010 roku poziom aktywności zawodowej osiągnął jeden z najniższych wskaźników na poziomie 17%, a stopa bezrobocia wzrosła ponownie do poziomu ponad 15%<sup>18</sup>. Krytyczna jest również analiza

<sup>17</sup> M. Boni: *Polska 2010 – wyzwania rozwojowe*. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, lipiec 2009, s. 283.

<sup>18</sup> *Dane dotyczące sytuacji osób niepełnosprawnych, zwłaszcza na rynku pracy, w 2010 roku*. Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych, [www.niepelnosprawni.gov.pl](http://www.niepelnosprawni.gov.pl)

szczegółowych programów realizowanych przez PFRON przedstawiona przez Najwyższą Izbę Kontroli w marcu 2011 roku<sup>19</sup>.

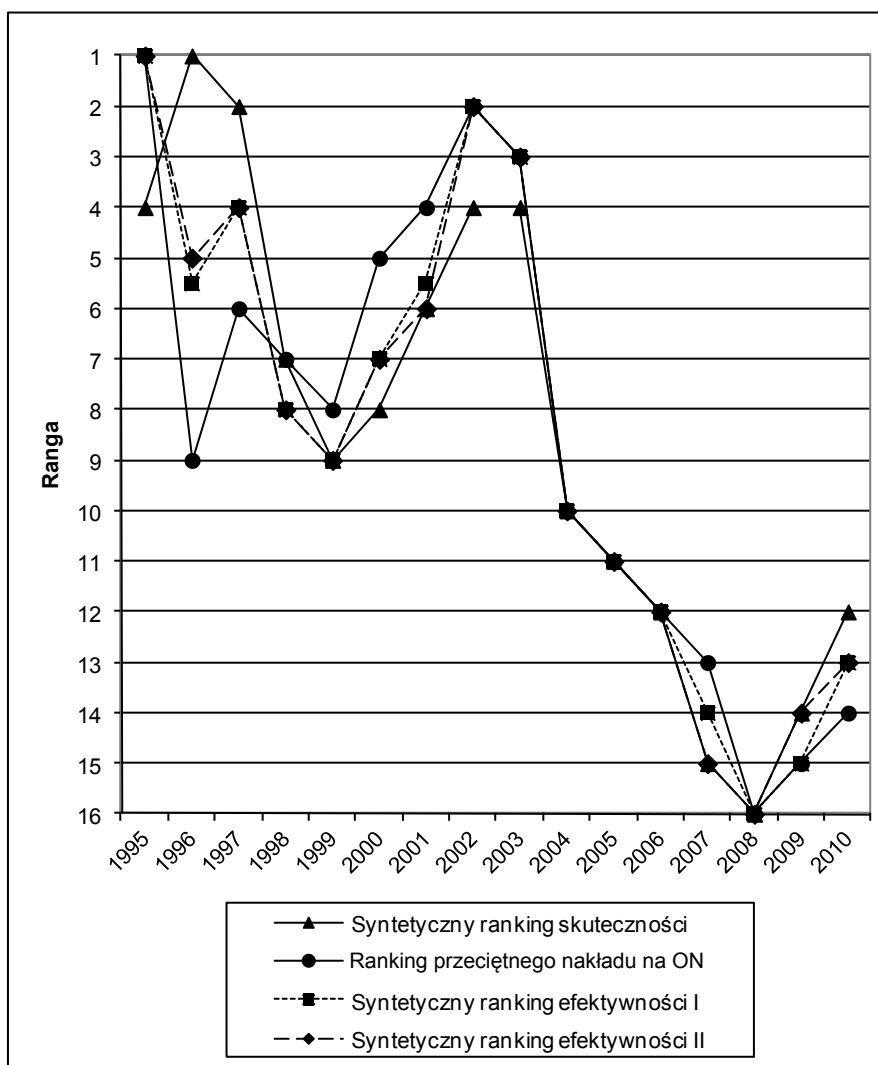
Pełen obraz pozwala uchwycić syntetyczny ranking skuteczności i efektywności, który wskaźniki sytuacji osób niepełnosprawnych na rynku pracy rozpatruje łącznie. Wykorzystana została ewaluacyjna metoda J. Jaworskiego<sup>20</sup>, przy czym dokonano wydłużenia okresu badawczego do 2010 roku (co wpływa na zmianę przebiegu wykresów w stosunku do badania bazowego). Metoda ta pozwala na przyporządkowanie hierarchiczne, przy czym najkorzystniejszej sytuacji nadano rangę 1, a najmniej korzystnej 18. Suma rang wskaźnika aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych i ich bezrobocia – czyli łączny efekt wydajnościowy systemu – obrazuje zmienność poziomów skuteczności badanego systemu. Zsumowanie rang przeciętnego realnego wydatku PFRON na osobę niepełnosprawną z rangą skuteczności pozwoliło na uzyskanie wskaźnika efektywności systemu (efektywność I)<sup>21</sup>. Wskaźnik ten pozwala porównać kolejne lata z punktu widzenia efektu i kosztu. Efektywność II to hipotetyczny dodatkowy nakład, jaki musiałby zostać poniesiony, aby przesunąć pozycje w rankingu skuteczności o jedno miejsce.

O ile w okresie od 1995 do 2003 roku nie ma stałej, jednoznacznej zależności pomiędzy przeciętnym nakładem na osobę niepełnosprawną a skutecznością i efektywnością systemu udziałowego, o tyle w okresie 2004-2006 zależność ta jest bardzo duża, a w kolejnym okresie pozostaje znaczna (niewielkie zróżnicowanie przebiegu) (rys. 2). Niemniej należy zauważyć wzrost skuteczności i efektywności po „odbiciu się od dna” w 2006 roku, przy czym lepsze rangi w kolejnych latach osiągnięte zostały przy niższej pozycji nakładu. Badanie potwierdza więc postawioną (lecz nie w pełni zweryfikowaną) w 2005 przez J. Jaworskiego hipotezę, że skuteczność jest w istotny sposób zdeterminowana przez zmiany struktury wydatków systemu udziałowego, a nie jedynie jego poziom. Jak wykazano wcześniej, w latach najniższych skuteczności realne wydatki były najwyższe.

<sup>19</sup> *Informacja o wynikach kontroli realizacji programów wspierających wzrost zatrudnienia osób niepełnosprawnych*. Najwyższa Izba Kontroli, KPZ-4101-04/2010, Warszawa, marzec 2011.

<sup>20</sup> J. Jaworski: *Op. cit.*, s. 97-102.

<sup>21</sup> Przy założeniu minimalizacji przeciętnego kosztu na osobę i maksymalizacji skuteczności.



Rys. 2. Syntetyczne rankingi skuteczności i efektywności

## Podsumowanie

Średnia długość życia Polaków rośnie, ale jeszcze szybciej rośnie liczba lat przeżytych w niepełnej sprawności<sup>22</sup>. W ostatnich dwu latach o 40% wzrosła

<sup>22</sup> Zagadnienia te przedstawiono dokładniej w: N. Marska-Dzioba: *W cieniu reformy emerytalnej. Przejrzystość finansowania polityki integracji osób niepełnosprawnych*. Zeszyty Naukowe PTE nr 11, Kraków 2011, s. 349-364.

liczba wydawanych orzeczeń o niepełnosprawności. Podniesienie wieku emerytalnego (a nawet sama już dyskusja o tym) spowoduje nieuchronny wzrost tej fali. Równocześnie niepełnosprawność jest jednym z głównych czynników sprzyjających bezrobociu. Bezrobocie zwiększa prawdopodobieństwo ubóstwa. Procent populacji nieaktywnej zawodowo zagrożonej równocześnie ubóstwem i wykluczeniem społecznym to w Polsce ponad 45%. Stanu tego nie poprawiają transfery socjalne. Dlatego tak ważne jest wspieranie aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych, przy czym konieczny jest nacisk na ocenę efektywności działań. Po raz kolejny należy więc podnieść postulat o konieczności systemowego i kompleksowego zajęcia się problematyką osób niepełnosprawnych. Ważnym etapem powinna być społeczna dyskusja nad aktualnymi celami polityki, nowoczesnymi instrumentami finansów publicznych i faktycznymi sposobami ewaluacji jakościowej. Rozwiązania muszą być spójne, przejrzyste i trwałe. Nie tylko w świecie idealnym...

## Literatura

- Boni M.: *Polska 2010 – wyzwania rozwojowe*. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2009.
- Jaworski J.: *Praca dla osób niepełnosprawnych w zwalczaniu ich wykluczenia społecznego. Ocena polskiego systemu wspierania zatrudnienia osób niepełnosprawnych*. Opracowania PBZ, Warszawa 2009.
- Marska-Dzioba N.: *W cieniu reformy emerytalnej. Przejrzystość finansowania polityki integracji osób niepełnosprawnych*. Zeszyty Naukowe PTE nr 11, Kraków 2011.
- Piocha S., Nadolna E.: *Zatrudnienie osób niepełnosprawnych jako forma rehabilitacji zawodowej*. Zeszyty Naukowe Instytutu Ekonomii i Zarządzania nr 3, Politechnika Koszalińska, Koszalin 2009.
- Informacja o wynikach kontroli realizacji programów wspierających wzrost zatrudnienia osób niepełnosprawnych*. Najwyższa Izba Kontroli, KPZ-4101-04/2010, Warszawa, marzec 2011.
- Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych z dnia 27 sierpnia 1997, tekst jednolity. Dz.U 2011, nr 127, poz. 721.
- Dane dotyczące sytuacji osób niepełnosprawnych, zwłaszcza na rynku pracy, w 2010 roku*. Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych, witryna internetowa: [www.niepełnosprawni.gov.pl](http://www.niepełnosprawni.gov.pl)



---

**EFFECTIVENESS AND EFFICIENCY OF THE NATIONAL DISABLED PERSONS REHABILITATION FUND PERFORMANCE****Summary**

For an average person the occupation becomes the main source of an income and the personal satisfaction, but for a disabled person it is also the form of rehabilitation and the way for social inclusion. This is the reason, why most of the developed countries introduce the mechanisms of employment support as an element of disability policy. In Poland this area is restricted for the National Disabled Persons Rehabilitation Fund (PFRON), which already exists 20 years.

This article presents the evaluation of financial management of PFRON between 2000 and 2010. The analysis of the structure of incomes and expenses has been presented as the background for the further discussion. The main goal of the paper is to point the necessity to use effectiveness and efficiency indicators for the complete PFRON's performance evaluation.

**Jarosław Mielcarek**

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu

# STABILNOŚĆ POLSKIEGO DŁUGU PUBLICZNEGO

## Wprowadzenie

Zagadnienie długu publicznego cieszy się coraz większym zainteresowaniem wśród osób zajmujących się naukowo finansami publicznymi. Dowodem tego są liczne publikacje, które ukazały się w ostatnich trzech latach<sup>1</sup>. Do istotnych kwestii, które są w nich poruszane i zasługują na pogłębioną analizę, z pewnością zalicza się stabilność długu publicznego.

Główny problem podjęty w opracowaniu można precyzyjnie zaprezentować po przeformułowaniu jego tematu na następujące pytanie: czy polski dług publiczny jest stabilny? Sposób, w jaki udzielię odpowiedzi na to pytanie, zależy w decydującym stopniu od sformułowania i rozwiązania kilku problemów niższego rzędu.

Po pierwsze, niezbędne jest sprecyzowanie, co jest przedmiotem przeprowadzonego badania. Istota systemu finansów publicznych musi być zdefiniowana w sposób na tyle jasny i określony, aby nie dochodziło do niepotrzebnych

---

<sup>1</sup> Należą do tych publikacji m.in.: B. Jajko: *Dług publiczny, a równowaga fiskalna*. CeDeWu, Warszawa 2008; T. Lubińska: *Zarządzanie dochodami publicznymi w okresie kryzysu finansów publicznych*. W: *Finanse – nowe wyzwania teorii i praktyki. Finanse publiczne*. Red. L. Patrzalek. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2011; M. Mackiewicz: *Stabilizacyjna polityka fiskalna w krajach OECD*. PWE, Warszawa 2010; K. Marchewka-Bartkowiak: *Zarządzanie długiem skarbu państwa. Implikacje dla sfery euro*. Difin, Warszawa 2011; A. Moździerz: *Nierównowaga finansów publicznych*. PWE, Warszawa 2009; S. Owsiak: *Stabilność systemu zasilania finansowego a nowatorskie zarządzanie podmiotami publicznymi w warunkach kryzysu*. W: *Nowe zarządzanie finansami publicznymi w warunkach kryzysu*. Red. S. Owsiak. PWE, Warszawa 2011; L. Próchnicki: *Rola deficytu budżetowego w gospodarce – retrospekcja historyczna*. W: *Zarządzanie długiem publicznym. Aspekty finansowe i płynnościowe*. Red. E. Denek, B. Filipiak. Zeszyty Naukowe WSB w Poznaniu nr 36, Wydawnictwo WSB w Poznaniu, Poznań 2011; T. Uryszek: *Dług skarbu państwa jako źródło finansowania deficytu budżetowego*. Difin, Warszawa 2010; W. Ziółkowska: *Dług publiczny a dochody i wydatki sektora general government oraz wzrost gospodarczy w Unii Europejskiej*. W: *Zarządzanie długiem publicznym. Aspekty finansowe i płynnościowe*. Red. E. Denek, B. Filipiak. Zeszyty Naukowe WSB w Poznaniu nr 36, Wydawnictwo WSB w Poznaniu, Poznań 2011.

nieporozumień. Rozstrzygnąć w związku z tym należy problem, przedstawiony za pomocą pytania, jaki jest dominujący współcześnie typ finansowania w finansach publicznych. Pomocnym będzie pogląd H. Minsky'ego, że adekwatnym do współczesnej sytuacji finansowej przedsiębiorstw i rządów jest posługiwanie się klasyfikacją trzech typów finansowania.

Po drugie, dla przyjętego kryterium stabilności długu publicznego należy ująć trafnie kształtowanie się najważniejszej zmiennej decyzyjnej i jej granicznej wielkości, czyli stopy wzrostu deficytu pierwotnego (*primary deficit*). Warunkiem trafności będzie posłużenie się dobrym modelem, uwzględniającym dominujący typ finansowania.

Rozwiązanie głównego problemu zostanie zaprezentowane dla lat 2008-2010, w których znany jest deficyt i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych, oraz dla lat 2011-2021, kiedy można te wielkości oszacować tylko na podstawie ustaw budżetowych.

Do rozstrzygnięcia pozostały jeszcze kwestie terminologiczne. Terminy dług, deficyt i deficyt pierwotny<sup>2</sup> będą się odnosiły do sektora instytucji rządowych i samorządowych, czyli wielkości obliczanych zgodnie z metodologią UE (ESA-95) i przekazywanych do Komisji Europejskiej (Eurostat) za pomocą notyfikacji fiskalnej. Odsetki będą oznaczały koszt obsługi długu publicznego.

## Współczesny typ finansowania państwa

W strukturze finansowania swoje udziały mają jednostki o finansowaniu hedge, spekulacyjnym i Ponziego<sup>3</sup>. Jednostki o finansowaniu hedge charakteryzuje nadwyżka strumieni pieniężnych nad płatnościami wynikającymi z niespłaconych długów w każdym okresie ich spłaty<sup>4</sup>.

Jednostki o finansowaniu spekulacyjnym regulują odsetki, lecz nie mają zdolności spłaty rat kapitałowych w krótkim okresie. Dla jednostek o finansowaniu Ponziego strumienie pieniężne w krótkim okresie nie wystarczają na spłaty

<sup>2</sup> Saldo pierwotne jest definiowane w sposób dominujący jako różnica między dochodami publicznymi, a wydatkami publicznymi pomniejszonymi o koszt obsługi długu publicznego: S. Owsiak: *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 307; A. Wernik: *Finanse publiczne*. PWE, Warszawa 2011, s. 80; W. Ziółkowska: *Finanse Publiczne. Teoria i zastosowanie*. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2010, s. 272. Niestety ani MF, ani GUS nie podają wielkości deficytu pierwotnego.

<sup>3</sup> H. Minsky: *Finance and Profit: The Changing Nature of American Business Cycles*. W: H. Minsky: *Can „It” Happen Again? Essays on Instability and Finance*. M.E. Sharpe, Inc., New York 1982, s. 22-23.

<sup>4</sup> Strumienie pieniężne są zdefiniowane jako zyski kapitałowe brutto, czyli EBIT pomniejszony o podatek dochodowy – zob. H. Minsky: *Ibid.*, s. 22.

nie tylko rat kapitałowych, lecz także odsetek od długów<sup>5</sup>. Muszą dodatkowo się zadłużać, aby spłacać odsetki. Dla obydwu rodzajów finansowania możliwość zdobycia refinansowania długu wynika z wyższych strumieni pieniężnych niż płatności z tytułu niespłaconych długów dla wszystkich okresów jego spłaty łącznie.

H. Minsky ocenia również typ finansowania rządów stwierdzając, że często mają one finansowanie spekulacyjne<sup>6</sup>. Przyczyny zagrożenia, że finansowanie spekulacyjne przekształci się w finansowanie Ponziego, upatruje on wyłącznie w złym zarządzaniu długiem przez rząd i wysokich stopach procentowych.

Przyjęcie takiego poglądu jako podstawy badania deficytu i długu nie jest adekwatne do dzisiejszego, rzeczywistego funkcjonowania finansów publicznych. W XXI wieku przeważająca część państw ma finansowanie Ponziego.

Wyróżniłem trzy rodzaje finansowania Ponziego dla finansów publicznych. Jestem przekonany, że dokonane tu rozróżnienie jest konieczne, bowiem wprowadza do wyводу niezbędną precyzję.

Finansowanie niepełne Ponziego dla sektora instytucji rządowych i samorządowych oznacza, że występuje nadwyżka dochodów nad wydatkami publicznymi pomniejszonymi o odsetki, czyli saldo pierwotne jest dodatnie i mniejsze od odsetek od długu. Dług publiczny rośnie o różnicę między odsetkami a saldem. Dla finansowania pełnego Ponziego deficyt pierwotny jest zerowy i nie ma środków na spłatę odsetek i długu. Dług rośnie o odsetki. Dla finansowania super Ponziego deficyt jest równy sumie odsetek i deficytu pierwotnego. Dług rośnie o sumę wielkości odsetek i deficytu pierwotnego. Należy zauważyć, że pojawienie się w państwie z długiem deficytu pierwotnego oznacza powstanie finansowania tego rodzaju.

Z tego powodu sędzę, że nie powinno się nadawać znaczeniu tego terminu zabarwienia pejoratywnego. W literaturze przedmiotu często tak nie jest, o czym świadczy posługiwanie się terminem gra Ponziego (*Ponzi game*)<sup>7</sup>. Źródłem takiego postępowania może być mieszanie podejścia mikroekonomicznego z makroekonomicznym, skutkujące utożsamianiem restrukturyzacji kredytu przez przedsiębiorstwo z rolowaniem długu przez państwo.

W przypadku ich identyczności należałoby podać w memorandum informacyjnym dla emisji obligacji, z jakiego przyrostu podatków obligacje te zostaną wykupione i odsetki zapłacone. Już jednak E.D. Domar wskazał, że pojawienie się i wzrost deficytu budżetu państwa nie wymaga dla sfinansowania rosnących

<sup>5</sup> Carlo Ponzi w 1920 roku stworzył w Stanach Zjednoczonych gigantyczną jak na tamte czasy piramidę finansową.

<sup>6</sup> H. Minsky: Op. cit., s. 32-33.

<sup>7</sup> Przegląd literatury, dotyczącej gry Ponziego, prowadzonej przez rządy znajduje się w: O.J. Blanchard, P. Weil: *Dynamic Efficiency, the Riskless Rate and Debt Ponzi Games Under Uncertainty*. „Advances in Macroeconomics” July 2001, Vol. 1, Iss. 2, s. 1-21.

odsetek (*burden of the debt*) podniesienia stopy podatkowej<sup>8</sup>. W podobnym kierunku idą prace L.L. Pasinettiego<sup>9</sup>. Z założeń finansów funkcjonalnych, przedstawionych przez A. Lerner, poszczególne rządy wyprowadziły ostateczne konkluzje, iż dług publiczny może być rolowany w nieskończoność przy równoczesnym zaspokojeniu potrzeb pożyczkowych państwa bez podnoszenia podatków<sup>10</sup>. Ukształtowanie się finansowania super Ponziego następuje w wyniku świadomego i celowego działania rządów.

## Stabilność długu publicznego

Propozycję rozwiązania problemu stabilności długu publicznego przedstawie, opracowując model adekwatny do współczesnej sytuacji fiskalnej. Zostanie przyjęta definicja stabilności fiskalnej, podana przez L.L. Pasinettiego: „...dług publiczny jest określony jako stabilny, gdy stosunek długu publicznego do PKB zmniejsza się, lub przynajmniej pozostaje stały”<sup>11</sup>. Państwo ma największe możliwości kształtowania stopy wzrostu deficytu pierwotnego, czyli jest to główna zmienna decyzyjna polityki fiskalnej. Poszukiwana będzie graniczna stopa wzrostu deficytu pierwotnego, dla której zachowany jest jeszcze warunek stabilności długu publicznego.

Z definicji stabilności wynika, że warunek ten jest spełniony, gdy stopa wzrostu długu publicznego jest nie większa, niż stopa wzrostu PKB:

$$\frac{\Delta D_{t+1}}{D_t} \leq \frac{\Delta Y_{t+1}}{Y_t} \quad (1)$$

W warunkach finansowania super Ponziego wielkość deficytu finansów publicznych teoretycznie jest równa sumie odsetek oraz deficytu pierwotnego<sup>12</sup> i o tyle zwiększa się dług publiczny:

<sup>8</sup> E.D. Domar: *The „Burden of the Debt” and the National Income*. „The American Economic Review”, December 1944, Vol. 34, No. 4, s. 788-827.

<sup>9</sup> L.L. Pasinetti: *The Social Burden Of High Interest Rate*. W: *Capital Controversy, Post-Keynesian Economics And The History Of Economic Thought*. Red. P. Arestis, G. Palma, M. Sawyer. Routledge, London 1997; *The myth (or folly) of the 3% deficit/GDP Maastricht ‘parameter’*. „Cambridge Journal of Economics”, January 1998, Vol. 22, s. 103-116.

<sup>10</sup> A.P. Lerner: *Functional Finance And The Federal Debt*. W: *Selected Economic Writings of Abba P. Lerner*. Red. C.D. Colander. New York University Press, New York 1983.

<sup>11</sup> L.L. Pasinetti: *The Myth...*, op. cit., s. 104-105.

<sup>12</sup> W tabeli 1 dług zmienia się o wielkości różniące się od deficytu o korektę dopasowującą deficyt i dług (*Deficit Debt Adjustment*), w związku z tym w formule (2) wprowadzono odpowiednią poprawkę. Zob. *Government Finance Statistics Guide March 2010*. European Central Bank, Frankfurt am Main 2010, s. 31-46. W latach 2009-2010 wartość DDA jest ujemna, co oznacza, że dług rośnie o mniej, niż wynosi deficyt. Przyjęto, że dla lat 2011 i 2012 DDA jest zerowe.

$$\Delta D_{t+1} = S_{t+1} + DDA_{t+1} = I_{t+1} + P_{t+1} + DDA_{t+1} \quad (2)$$

Odsetki netto po uwzględnieniu ich opodatkowania i zmian kursu walutowego dla zadłużenia zagranicznego będą wynosić<sup>13</sup>:

$$I_{t+1} = [u_{kt}(1-t_k) + u_{zt}(1-t_z)(1+k_{t+1})]D_t i_{t+1} \quad (3)$$

a deficyt pierwotny

$$P_{t+1} = (1+p_{t+1})P_t = (1+p_{t+1})D_t u_{pt} \quad (4)$$

i korekta

$$DDA_{t+1} = (1+s_{t+1})D_t u_{at} \quad (5)$$

gdzie:

$\Delta D_{t+1}$  – przyrost długu publicznego w roku  $t+1$ ,  $D_t$  – dług publiczny w roku  $t$ ,  
 $\Delta Y_{t+1}$  – przyrost nominalny PKB w roku  $t+1$ ,  $Y_t$  – PKB nominalny w roku  $t$ ,  
 $S_{t+1}$  – saldo pierwotne w roku  $t+1$ ,  $I_{t+1}$  – odsetki netto od długu publicznego w roku  $t+1$ ,  $P_{t+1}$  – deficyt pierwotny w roku  $t+1$ ,  $DDA_{t+1}$  – korekta dopasowująca deficyt i dług w roku  $t+1$ ,  $u_{kt}$  – udział krajowego długu w długu publicznym w roku  $t$ ,  $t_k$  – krajowa stawka podatkowa dla odsetek,  $u_{zt}$  – udział zagranicznego długu w długu publicznym w roku  $t$ ,  $t_z$  – zagraniczna stawka podatkowa dla odsetek,  $k_{t+1}$  – zmian kursu walutowego w roku  $t+1$ ,  $i_{t+1}$  – stopa procentowa w roku  $t+1$ ,  $p_{t+1}$  – stopa wzrostu deficytu pierwotnego w roku  $t+1$ ,  $u_{pt}$  – relacja deficytu pierwotnego do długu publicznego w roku  $t$ ,  $s_{t+1}$  – stopa wzrostu DDA w roku  $t+1$ ,  $u_{at}$  – relacja  $DDA_{t+1}$  do długu w roku  $t$ .

Nominalny przyrost PKB, uwzględniający realną stopę wzrostu i stopę inflacji będzie wynosił:

$$\Delta Y_{t+1} = (g_{t+1} + r_{t+1} + g_{t+1}r_{t+1})Y_t \quad (6)$$

<sup>13</sup> Wielkość odsetek liczona jest w danym roku od wielkości długu publicznego na koniec poprzedniego roku.

Po podstawieniu odpowiednio (2), (3), (4), (5) i (6) do (1), otrzymujemy przekształcony warunek na stabilność długu publicznego, który przedstawimy w postaci funkcji liniowej granicznej stopy wzrostu deficytu pierwotnego:

$$p_{gt+1} = -\frac{u_{kt}(1-t_k) + u_{zt}(1-t_z)(1+k_{t+1})}{u_{pt}} i_{t+1} + \frac{g_{t+1} + r_{t+1} + g_{t+1}r_{t+1}}{u_{pt}} - \frac{(1+s_{t+1})u_{at}}{u_{pt}} - 1 \quad (7)$$

gdzie:

$g_{t+1}$  – realna stopa wzrostu PKB w roku  $t+1$ ,

$r_{t+1}$  – stopa inflacji w roku  $t+1$ .

Formuła (7) wyznacza maksymalną stopę wzrostu deficytu pierwotnego, dla której jeszcze spełniony jest warunek stabilności (1). Zarówno licznik, jak i mianownik współczynnika kierunkowego funkcji (7) w gospodarce o finansowaniu super Ponziego jest dodatni. Z tego powodu funkcja granicznej stopy wzrostu długu pierwotnego jest malejąca.

Sytuacja fiskalna poszczególnych krajów może być podzielona na trzy grupy w zależności od kształtowania się parametrów funkcji liniowej (7). Jeżeli wyraz wolny funkcji (7) jest ujemny, to dla dowolnej stopy procentowej graniczna stopa wzrostu deficytu pierwotnego jest zawsze ujemna. Dla dodatniej wartości wyrazu wolnego albo stopa procentowa jest odpowiednio wysoka i graniczna stopa wzrostu deficytu pierwotnego jest ujemna, albo stopa procentowa jest odpowiednio niska i graniczna stopa wzrostu długu publicznego jest dodatnia. Niestety, mogą postawić hipotezę, że w Polsce graniczna stopa wzrostu deficytu pierwotnego jest ujemna, czyli utrzymanie stabilności długu publicznego wymaga jego spadku.

Należy podkreślić, że istnieje zjawisko paradoksu długu publicznego, które dla finansowania super Ponziego oznacza, że są kraje, które mimo naruszenia warunku stabilności długu publicznego mogą kontynuować dotychczasową politykę fiskalną, oraz są kraje, w których staje się to niemożliwe<sup>14</sup>. Jeżeli Polska w latach 2008-2011 naruszała warunek stabilności, to będzie można ją zaliczyć do pierwszej grupy krajów.

<sup>14</sup> L. Catao, S. Kapurc: *Volatility and the Debt-Intolerance Paradox*. „IMF Staff Papers” 2006, Vol. 53, No. 2, s. 195-218; C.M. Reinhart, K. Rogoff, M. Savastano: *Debt Intolerance*. „Brookings Papers on Economic Activity” 2003, No. 1, s. 1-74.

## Graniczna stopa wzrostu deficytu pierwotnego dla Polski

Badanie granicznej stopy wzrostu deficytu pierwotnego i rzeczywistej stopy tego wzrostu zostanie przeprowadzone odrębnie dla okresu 2008-2010 i 2011-2012 z powodu dostępności danych. W tabeli 1 porównałem graniczne i rzeczywiste stopy wzrostu deficytu pierwotnego w latach 2008-2012.

Tabela 1

Porównanie granicznej i rzeczywistej stopy wzrostu deficytu pierwotnego w latach 2008-2012

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Obsługa długu publicznego	27 499,892	25 116,723	32 227,600	34 142,991	38 434,500	42 995,900
Obsługa zadłużenia zagranicznego brutto	4904,072	5 122,005	6 667,776	7 379,238	8 779,284	10 762,877
Obsługa zadłużenia krajowego brutto	22 595,820	19 994,718	25 552,535	26 757,410	28 825,700	32 225,880
Obsługa długu publicznego netto	22 838,881	20 933,576	26 865,246	28 505,640	31 469,655	36 058,624
Deficyt	-22 112	-46 890	-98 721	-110 988	-100 000	-80 000
PKB nominalny	1 175 300	1 271 700	1 343 400	1 415 400	1 538 265	1 620 870,1
% PKB	-1,88%	-3,69%	-7,35%	-7,84%	-6,50%	-4,94%
Dług	529 370	600 829	684 073	776 816	876 816	956 816
% PKB	45,0413%	47,2461%	50,9210%	54,8831%	57,0003%	59,0310%
Deficyt pierwotny	-727	25 956	71 856	82 482	68 530	43 941
Relacja deficytu pierwotny do długu	-0,14%	4,32%	10,50%	10,62%	7,82%	4,59%
<b>Pierwszy składnik funkcji granicznej stopy wzrostu deficytu pierwotnego</b>		<b>2879,92%</b>	<b>-103,50%</b>	<b>-39,67%</b>	<b>-38,15%</b>	<b>-52,62%</b>
Stopa nominalna wzrostu PKB		8,20%	5,64%	5,36%	8,68%	5,37%
DDA	1 222	24 569	-15 477	-18 245	0	0
Stopa wzrostu DDA		1910,56%	-162,99%	17,88%	-100,00%	
Udział DDA w długu	0,10%	1,93%	-1,15%	-1,29%	0,00%	0,00%
<b>Wyraz wolny funkcji granicznej stopy wzrostu deficytu pierwotnego</b>		<b>-2693,38%</b>	<b>90,14%</b>	<b>-23,59%</b>	<b>-18,25%</b>	<b>-31,29%</b>
Graniczna stopa wzrostu deficytu pierwotnego		186,54%	-13,37%	-63,26%	-56,40%	-83,91%
Rzeczywista stopa wzrostu deficytu pierwotnego		-3670,93%	176,83%	14,79%	-16,92%	-35,88%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zawartych w: *Komunikat dotyczący deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2010 r.* Witryna internetowa GUS, [www.stat.gov.pl/gus/5840\\_PLK\\_HTML.htm](http://www.stat.gov.pl/gus/5840_PLK_HTML.htm), dostęp: 21.10.2011; *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za rok 2007, 2008, 2009 i 2010.* Witryna internetowa Ministerstwa Finansów, [www.mf.gov.pl/index.php?const=5&dzial=36&wysw=2&sub=sub1](http://www.mf.gov.pl/index.php?const=5&dzial=36&wysw=2&sub=sub1), dostęp: 10.01.2012; *Ustawa budżetowa na rok 2011.* Witryna internetowa Ministerstwa Finansów, [www.mf.gov.pl/dokument.php?const=5&dzial=32&id=202730&typ=news](http://www.mf.gov.pl/dokument.php?const=5&dzial=32&id=202730&typ=news), dostęp: 10.01.2012; *Ustawa budżetowa na rok 2012.* Witryna internetowa Ministerstwa Finansów, [www.mf.gov.pl/dokument.php?const=5&dzial=32&id=240664&typ=news](http://www.mf.gov.pl/dokument.php?const=5&dzial=32&id=240664&typ=news), dostęp: 10.01.2012.



Pierwszy składnik funkcji granicznej stopy wzrostu deficytu pierwotnego (7) został obliczony jako relacja kosztów obsługi długu publicznego netto do deficytu pierwotnego z roku poprzedniego. Przyjęto stawkę podatkową dla kosztów obsługi zadłużenia krajowego i zagranicznego, wynoszącą odpowiednio 19% i 7,5%. Nominalne stopy wzrostu PKB w latach 2011 i 2012 obliczono, przyjmując odpowiednio realną stopę wzrostu PKB na poziomie 4,2% i 2,5%, oraz stopę inflacji na poziomie 4,3% i 2,8%. W żadnym z badanych lat rzeczywista stopa wzrostu deficytu pierwotnego nie spełniała warunku stabilności długu publicznego. W latach 2009-2010 rzeczywiste stopy wzrostu deficytu pierwotnego różniły się w sposób zasadniczy od wielkości granicznych. W rezultacie w 2010 roku doszło niemal do przekroczenia przez dług publiczny drugiego progu ostrożnościowego (54,9%). Tylko w roku 2008 wyraz wolny (7) był dodatni, a mimo to z powodu zbyt wysokiej stopy procentowej graniczna stopa wzrostu deficytu pierwotnego była ujemna. W pozostałych latach nominalna stopa wzrostu PKB była zbyt niska, aby graniczna stopa wzrostu deficytu pierwotnego mogła stać się dodatnia przy danej stopie procentowej. Potwierdziła się hipoteza, że Polska jest krajem o ujemnej granicznej stopie wzrostu deficytu pierwotnego.

Można stwierdzić na podstawie obliczeń w tabeli 1, że redukcja relacji długu publicznego do PKB w latach 2011-2012 jest niewykonalna. Graniczne stopy wzrostu deficytu pierwotnego wynoszą dla tych lat odpowiednio -56,4% i -83,91%, a stopy wynikające z planów odpowiednio -16,92 i -35,88%.

Aby utrzymać w każdym z tych lat relację długu publicznego do PKB z 2010 roku, niezbędny byłby spadek deficytu pierwotnego o odpowiednio 56,4% i 74,2%. Obniżenie tej relacji poniżej 54,9% wymagałoby tak drastycznej, dalszej jego redukcji, że byłoby konieczne sięgnięcie po dodatkowe środki polityki fiskalnej, takie jak: podwyżka podatków, zwiększenie stopy inflacji, operacje swap, interwencje na rynku walutowym pod koniec roku, podnoszące kurs złotego, wykorzystanie Funduszu Rezerwy Demograficznej czy wcześniejszy wykup części długu.

Nieodzowność stosowania takich narzędzi uznają za podstawę do uznania również w latach 2011-2012 długu publicznego za niestabilny. Wniosek ten jest rozszerzeniem poglądów L.L. Pasinetti, który uważa, że dług jest niestabilny, jeżeli utrzymanie stałego stosunku długu publicznego do PKB wymaga podwyżki podatków<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> L.L. Pasinetti: *On concept of debt sustainability: a reply to Dr Harck*. „Cambridge Journal of Economics”, July 2000, Vol. 24, Iss. 4, s. 511.

## Podsumowanie

W najważniejszym wniosku stwierdzam, że w latach 2008-2012 nie był w Polsce spełniony warunek stabilności długu publicznego. Niestety, okazało się, że nawet w roku 2008, w którym nominalna stopa wzrostu PKB była wyższa od relacji deficytu pierwotnego do długu publicznego z roku poprzedniego, graniczna stopa wzrostu deficytu pierwotnego była ujemna z powodu zbyt wysokiej stopy procentowej. Jest to zależność bardzo niekorzystna dla Polski, bowiem w kraju chcącym nadrobić dystans do najbardziej rozwiniętych gospodarek UE niezbędne jest utrzymanie, albo niekiedy wzrost deficytu pierwotnego, zgodnie z zasadami finansów publicznych.

Polskie finanse publiczne w badanym okresie charakteryzują się finansowaniem super Ponziego. Oznacza to, że w kolejnych latach konieczne jest rolowanie długu do spłaty oraz zaciąganie dodatkowych długów w celu spłaty odsetek oraz sfinansowania deficytu pierwotnego.

Planowany w latach 2011-2012 spadek relacji długu publicznego do PKB okazał się niewykonalny dla podanych maksymalnych przyrostów długu publicznego. Wymagane spadki deficytu pierwotnego, określone na podstawie dopuszczalnych wzrostów długu publicznego okazały się tak głębokie, że ich osiągnięcie nie jest możliwe nawet po wdrożeniu głębokiego programu oszczędnościowego. Niezbędne jest sięgnięcie po dodatkowe narzędzia polityki fiskalnej, w tym zwiększenie podatków. Z tego powodu, nawet gdyby udało się zrealizować spadek relacji długu publicznego do PKB, zgodnie z poglądami L.L. Pasinettiego należy uznać dług publiczny w tych latach za niestabilny.

## Literatura

- Blanchard O.J., Weil P.: *Dynamic Efficiency, the Riskless Rate and Debt Ponzi Games Under Uncertainty*. „Advances in Macroeconomics”, July 2001, Vol. 1, Iss. 2.
- Catao L., Kapur S.: *Volatility and the Debt-Intolerance Paradox*. „IMF Staff Papers” 2006, Vol. 53, No. 2.
- Domar E.D.: *The „Burden of the Debt” and the National Income*. „The American Economic Review”, December 1944, Vol. 34, No. 4.
- Government Finance Statistics Guide March 2010*. European Central Bank, Frankfurt am Main 2010.
- Jajko B.: *Dług publiczny, a równowaga fiskalna*. CeDeWu, Warszawa 2008.
- Komunikat dotyczący deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2010 r.* Witryna Internetowa GUS, [www.stat.gov.pl/gus/5840\\_PLK\\_HTML.htm](http://www.stat.gov.pl/gus/5840_PLK_HTML.htm), dostęp: 21.10.2011,
- Lerner A.P.: *Functional Finance And The Federal Debt*. In: *Selected Economic Writings of Abba P. Lerner*. Red. C.D. Colander. New York University Press, New York 1983.

- Lubińska T.: *Zarządzanie dochodami publicznymi w okresie kryzysu finansów publicznych*. W: *Finanse – nowe wyzwania teorii i praktyki. Finanse publiczne*. Red. L. Patrzalek. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2011.
- Mackiewicz M.: *Stabilizacyjna polityka fiskalna w krajach OECD*. PWE, Warszawa 2010.
- Marchewka-Bartkowiak K.: *Zarządzanie długiem skarbu państwa. Implikacje dla sfery euro*. Difin, Warszawa 2011.
- Minsky H.: *Finance and Profit: The Changing Nature of American Business Cycles*. W: H. Minsky: *Can „It” Happen Again? Essays on Instability and Finance*. M.E. Sharpe, Inc., New York 1982.
- Moździerz A.: *Nierównowaga finansów publicznych*. PWE, Warszawa 2009.
- Owsiak S.: *Stabilność systemu zasilania finansowego a nowatorskie zarządzanie podmiotami publicznymi w warunkach kryzysu*. W: *Nowe zarządzanie finansami publicznymi w warunkach kryzysu*. Red. S. Owsiak. PWE, Warszawa 2011.
- Owsiak S.: *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
- Pasinetti L.L.: *On concept of debt sustainability: a reply to Dr Harck*. „Cambridge Journal of Economics”, July 2000, Vol. 24, Iss. 4.
- Pasinetti L.L.: *The myth (or folly) of the 3% deficit/GDP Maastricht ‘parameter’*. „Cambridge Journal of Economics”, January 1998, Vol. 22, Iss. 1.
- Pasinetti L.L.: *The Social Burden Of High Interest Rate*. W: *Capital Controversy, Post-Keynesian Economics And The History Of Economic Thought*. Red. P. Arestis, G. Palma, M. Sawyer. Routledge, London 1997.
- Próchnicki L.: *Rola deficytu budżetowego w gospodarce – retrospekcja historyczna*. W: *Zarządzanie długiem publicznym. Aspekty finansowe i płynnościowe*. Red. E. Denek, B. Filipiak. Zeszyty Naukowe WSB w Poznaniu nr 36. Wydawnictwo WSB w Poznaniu, Poznań 2011.
- Reinhart C.M., Rogoff K., Savastano M.: *Debt Intolerance*. „Brookings Papers on Economic Activity” 2003, No. 1.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za rok 2007, 2008, 2009 i 2010*, witryna internetowa Ministerstwa Finansów, [www.mf.gov.pl/index.php?const=5&dzial=36&wysw=2&sub=sub1](http://www.mf.gov.pl/index.php?const=5&dzial=36&wysw=2&sub=sub1)
- Uryszek T.: *Dług skarbu państwa jako źródło finansowania deficytu budżetowego*. Difin, Warszawa 2010.
- Ustawa budżetowa na rok 2012*. witryna internetowa Ministerstwa Finansów, [www.mf.gov.pl/dokument.php?const=5&dzial=32&id=240664&typ=news](http://www.mf.gov.pl/dokument.php?const=5&dzial=32&id=240664&typ=news),
- Ustawa budżetowa na rok 2011*, witryna internetowa Ministerstwa Finansów, [www.mf.gov.pl/dokument.php?const=5&dzial=32&id=202730&typ=news](http://www.mf.gov.pl/dokument.php?const=5&dzial=32&id=202730&typ=news),
- Wernik A.: *Finanse publiczne*. PWE, Warszawa 2011.
- Ziółkowska W.: *Dług publiczny a dochody i wydatki sektora general government oraz wzrost gospodarczy w Unii Europejskiej*. W: *Zarządzanie długiem publicznym. Aspekty finansowe i płynnościowe*. Red. E. Denek, B. Filipiak, Zeszyty Naukowe WSB w Poznaniu nr 36. Wydawnictwo WSB w Poznaniu, Poznań 2011.
- Ziółkowska W.: *Finanse publiczne. Teoria i zastosowanie*. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2010.

## SUSTAINABILITY OF POLISH PUBLIC DEBT

### Summary

The paper presents the solution of the problems of dominant type of financing in public finances, a formula of primary deficit critical growth rate and the sustainability of the Polish debt in 2008-2012. Super Ponzi financing appeared the dominant type. State does not have the resources to repay public debt and is forced to roll over it and incur additional debt to repay interest and finance primary deficit. The formula of primary deficit critical growth rate enabled to detect that Poland is a country, unfortunately, with negative primary deficit critical growth rate. The study of public debt in 2008-2012 showed that the real growth rate of the primary deficit is higher than critical growth rate, which means that in those years are not met the conditions for the sustainability of public debt.

**Anna Szelałowska**

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

# **ROLA PAŃSTWA W ZASPOKAJANIU POTRZEB MIESZKANIOWYCH W NIESTABILNYM OTOCZENIU – WSPÓŁCZESNE DYLEMATY I WYZWANIA<sup>1</sup>**

## **Wprowadzenie**

Gospodarstwo domowe, jako podstawowa kategoria ekonomiczna, funkcjonuje w nieustannie zmieniającym się otoczeniu. Niestabilność tego otoczenia wymusza na gospodarstwach domowych elastyczne dostosowywanie się do ciągłych zmian utrudniających mu zaspokajanie potrzeb, zarówno tych o charakterze prymarnym, jak i wtórnym. Stopień zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych człowieka warunkuje wiele czynników o charakterze popytowo-podażowym, wśród których kluczową rolę odgrywają wielkość rozporządzalnego dochodu, wielkość posiadanych oszczędności oraz realizowana w danym kraju prospołeczna polityka mieszkaniowa. Ograniczenia finansowe gospodarstw domowych częstokroć uniemożliwiają zaspokojenie ich potrzeb mieszkaniowych, zaliczanych w literaturze do podstawowych potrzeb ludzkich<sup>2</sup>. Stopień spolaryzowania polskiego społeczeństwa unaocznia problem rozwoju rynku mieszkaniowego niezmiernie wrażliwego na fluktuacje zachodzące w otoczeniu mikro- i makroekonomicznym. Z tego względu podjęta przez autorkę tematyka uzasadnia przyjętą hipotezę badawczą, zgodnie z którą niestabilność otoczenia wymusza ewo-

---

<sup>1</sup> Praca naukowa finansowana ze środków budżetowych na naukę w latach 2010-2012 jako projekt badawczy nr N N113 157039 pt. *Nowy paradygmat finansowania budownictwa społecznego w Polsce. Implikacje dla rynku finansowego*.

<sup>2</sup> Potrzeby mieszkaniowe zaliczali do podstawowych potrzeb ludzkich m.in. Epikur (III w. p.n.e.), H.A. Murray (1938), A.H. Maslow (1939), S.L. Rubinsztein (1940), D. McClelland (1961), C.P. Alderfer (1972), J. Bradshaw (1972), R. Thayer (1973), D. Miller (1976), T. Kowowski (1978), T. Stainton (1994), T. Słaby (1994) i S. Nowak (1996).

lucję strategii państwa w zakresie finansowania mieszkalnictwa. Uwzględniając istniejące w Polsce potrzeby mieszkaniowe, istotnego znaczenia nabiera rozwiązanie następującego problemu badawczego: dlaczego w warunkach niestabilnego otoczenia istnieje potrzeba protekcji i interwencji państwa w sektorze budownictwa mieszkaniowego. Mając na uwadze powyższe, za cel niniejszego opracowania przyjęto zaprezentowanie współczesnych dylematów i wyzwań stojących przed państwem w zakresie finansowania potrzeb mieszkaniowych w warunkach braku stabilności otoczenia gospodarczego.

## **Potrzeby mieszkaniowe a dobrobyt społeczeństwa**

Najpopularniejsze światowe teorie potrzeb opierają się na założeniu, że ludzkie działanie jest wywołane przez odczucie potrzeby, która to nadaje wartość pewnym dobrom, a ich zdobycie staje się celem działania jednostki. Jednakże potrzeby ludzkie są większe niż możliwości ich zaspokojenia. W związku z tym człowiek jest zmuszony do dokonania wyboru co do kolejności zaspokajania swych potrzeb, a więc także dotyczących środków przeznaczonych na bieżącą konsumpcję i inwestycje. Ostatecznym celem realizacji potrzeb jest osiągnięcie jak największego dobrobytu jednostki, mierzonego produktem PKB przypadającym na osobę. W krajach o wysokim PKB *per capita* poziom satysfakcji mieszkańców z życia, a tym samym z zaspokojenia znacznej części ich potrzeb jest wyższy niż w krajach, w których PKB *per capita* pozostaje na niskim poziomie<sup>3</sup>. Przekłada się to również na stopień zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych (tabela 1).

---

<sup>3</sup> Por. E. Diener, R.E. Lucas, S. Oishi: *Dobrostan psychiczny. Nauka o szczęściu i zadowoleniu z życia*. W: *Psychologia pozytywna. Nauka o szczęściu, zdrowiu, sile i cnotach człowieka*. Red. J. Czapiński. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 35-50.

Tabela 1

Poziom satysfakcji z życia mieszkańców wybranych krajów wg badań Gallup World Poll  
a sytuacja na rynku mieszkaniowym

Kraj	Klasyfikacja kraju pod względem poziomu satysfakcji z życia jego mieszkańców	PKB <i>per capita</i> (stan na koniec 2009 r.)	Liczba mieszkań na 1000 mieszkańców (stan na koniec 2008 r.)	Udział społecznego budownictwa mieszkaniowego w zasobach mieszkaniowych ogółem (stan na koniec 2008 r.)	Udział mieszkań wyposażonych w łazienkę i/lub prysznic (stan na koniec 2008 r.)
Dania	1	33 973 USD	500	19%	96,0%
Finlandia	2	32 153 USD	531	16%	99,1%
Szwecja	4	32 525 USD	486	17%	100,0%
Holandia	5	32 684 USD	431	32%	100,0%
Polska	56	13 847 USD	345	12%	86,9%

Źródło: CECODHAS, Gallup World Poll, OECD.

W krajach charakteryzujących się najwyższym na świecie indeksem szczęśliwości, do których należą kraje skandynawskie, poziom zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych jest najwyższy<sup>4</sup>. Dotyczy to zarówno liczby mieszkań przypadających na 1000 mieszkańców, jak również udziału społecznych mieszkań na wynajem w zasobach mieszkaniowych ogółem.

Wzrost rangi potrzeb mieszkaniowych wiąże się ze zmianą stylu życia społeczeństwa. O potrzebach mieszkaniowych decydują trzy podstawowe wyznaczniki: aktualna sytuacja na rynku mieszkaniowym, prognoza demograficzna oraz zmiany w sferze świadomości jednostek społecznych odczuwających potrzebę posiadania mieszkania. Zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych często jednak jest sprzeczne z możliwościami potrzebujących ze względu na jego cenę. Dostępność mieszkań jest warunkowana nie tylko kosztem ich nabycia, ale także kosztami ich eksploatacji. Każde gospodarstwo domowe, w zależności od swoich możliwości finansowych, stara się realizować własne potrzeby mieszkaniowe. Aspekty finansowe odgrywają tu kluczową rolę, decydują bowiem o stopniu zaspokojenia realizowanych potrzeb. Większe możliwości finansowe, zarówno gospodarstw domowych, jak i państwa, pozwalają zaspokoić więcej potrzeb mieszkaniowych, a co za tym idzie, pozwalają poprawić standard mieszkaniowy.

<sup>4</sup> Szerzej na ten temat: B.S. Frey, A. Stutzer: *Happiness and Economics: How the Economy and Institutions Affect Human Well-Being*. Princeton University Press, New Jersey 2000.

W krajach charakteryzujących się najwyższym poziomem satysfakcji z życia mieszkańców standard mieszkaniowy plasuje je również w czołówce państw, w których sytuacja mieszkaniowa została rozwiązana już w latach 70. ubiegłego wieku.

Prawo do mieszkania, klasyfikowane jako jedno z podstawowych praw ludzkich, jest uwzględniane w krajowych aktach prawnych oraz w aktach prawa międzynarodowego (ratyfikowanych w większości przez Polskę), dających obywatelom określone prawa do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Jednym z najczęściej cytowanych dokumentów w tym zakresie (niemającym jednak mocy prawnej) jest uchwalona w Paryżu 10 grudnia 1948 roku Powszechna Deklaracja Praw Człowieka<sup>5</sup>. Art. 25 ust. 1 tej Deklaracji stwierdza prawo każdego człowieka do poziomu życia zapewniającego zdrowie i dobrobyt jemu i jego rodzinie, włączając w to wyżywienie, odzież, mieszkanie, opiekę lekarską i niezbędne świadczenia socjalne, oraz prawo do zabezpieczenia na wypadek bezrobocia, choroby, niezdolności do pracy, wdowieństwa, starości lub utraty środków do życia w sposób od niego niezależny. Oznacza to, że prawo do mieszkania w tym dokumencie jest rozpatrywane z punktu widzenia socjalnego, jest bowiem łączone z poziomem życia, a ten determinuje dobrobyt społeczeństwa<sup>6</sup>.

Im większa jest w danym kraju luka mieszkaniowa, tym mniejszy poziom satysfakcji z życia i niższy dobrobyt społeczeństwa. Brak mieszkań o odpowiednim standardzie jest podstawowym problemem w krajach, w których nakłady budżetu państwa na sferę mieszkaniową były nieporównywalnie niskie względem zachodnich gospodarek. Sytuacja ta destruktywnie wpływa na zachowania niezamożnych gospodarstw domowych i prowadzi do wzrostu niezadowolenia społecznego. Co więcej, niedostateczne instrumenty polityki mieszkaniowej państwa powodują, że większość tych gospodarstw domowych nie jest mobilizowana do poprawy swojej sytuacji finansowej, a tym samym do poprawy swego dobrobytu.

Stan polskiego mieszkalnictwa, jak i poziom satysfakcji Polaków z życia, jest daleki od zadowalającego. Na koniec 2010 roku na 1000 mieszkańców przypadało zaledwie 345 mieszkań, podczas gdy średnia w Unii Europejskiej wynosiła 450 mieszkań. Na statystycznego Polaka przypadało około 24 m<sup>2</sup>, podczas gdy w UE wskaźnik ten kształtował się na poziomie 40 m<sup>2</sup>. Ponadto na koniec 2010 roku 32% polskich gospodarstw domowych nie posiadało własnego mieszkania, co uplasowało nasz kraj na ostatniej pozycji w Unii Europejskiej.

<sup>5</sup> Przyjęta i proklamowana rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 217 A (III) w dniu 10 grudnia 1948 r.

<sup>6</sup> Por. R. Veenhoven: *Szczęście jako cel polityki społecznej: zasada największego szczęścia*. W: *Psychologia pozytywna w praktyce*. Red. A. Linley, S. Joseph, J. Czapiński. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 426 i nast.



Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w Polsce wystarczało w tym okresie na zakup około 0,8 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej mieszkania. O wiele trudniejsza sytuacja panowała w największych miastach, gdzie za przeciętną pensję można było nabyć zaledwie około 0,5-0,6 m<sup>2</sup> mieszkania. W Europie Zachodniej za przeciętną pensję mieszkańcy mogą nabyć około 2-3 m<sup>2</sup> mieszkania. Biorąc pod uwagę statystyczny deficyt mieszkaniowy, rozumiany jako różnica między prognozowaną liczbą gospodarstw domowych a stanem zasobów mieszkaniowych, należy przyjąć, że w 2010 roku w Polsce brakowało 1,2 mln mieszkań<sup>7</sup>. Oznacza to, że zaniedbania w kwestii realizacji krajowej polityki mieszkaniowej na przestrzeni ostatnich kilku dekad powodują, że polskie jednostki samorządu terytorialnego stoją obecnie przed koniecznością rozwiązania naglących problemów mieszkaniowych swych niezamożnych mieszkańców. Nie bez znaczenia pozostają tu turbulencje zachodzące w ostatnich latach zarówno w europejskiej, jak i światowej gospodarce, destabilizujące stan finansów publicznych. Brak stabilności finansowej w tym obszarze w decydujący sposób wyznacza stopień finansowania potrzeb mieszkaniowych niezamożnych gospodarstw domowych i wpływa na kształtowanie się współczesnych kierunków zmian w krajowej polityce mieszkaniowej.

## **Problem zaspokajania potrzeb mieszkaniowych w warunkach niestabilności otoczenia**

Zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych, a zatem także prawo do mieszkania, zostało w polskim prawodawstwie podniesione do rangi konstytucyjnej. Na mocy art. 75 i 76 Konstytucji RP na władzach publicznych spoczywa obowiązek podjęcia działań w celu urzeczywistnienia prawa do mieszkania. Władze publiczne w tym znaczeniu obejmują organy i instytucje państwowe, instytucje samorządowe oraz podmioty niepubliczne zajmujące się sprawami mieszkaniowymi w zastępstwie władz publicznych. Jako podmioty niepubliczne, zajmujące się sprawami mieszkaniowymi, traktuje się również spółdzielnie mieszkaniowe, które posiadają szczególny status prawny, związany z ich rolą w realizacji zadań wskazanych w art. 75 ust. 1 Konstytucji. Spółdzielnie mieszkaniowe są bowiem

<sup>7</sup> Do obliczeń przyjęto *Prognozę gospodarstw domowych na lata 2008-2030*. GUS, Warszawa 30.08.2010 r., z której wynika, że według stanu na dzień 31 grudnia 2010 r. w Polsce było szacunkowo 14,600 mln gospodarstw domowych ([http://www.stat.gov.pl/gus/5840\\_649\\_PLK\\_HTML.htm](http://www.stat.gov.pl/gus/5840_649_PLK_HTML.htm)). Wg stanu na koniec stycznia 2012 r. ostatnie, najbardziej wiarygodne dane dotyczące liczby gospodarstw domowych posiadane przez GUS, pochodzą z Narodowego Spisu Powszechnego z 2002 r., z którego wynika, że wówczas w Polsce było 13,364 mln gospodarstw domowych.

jedną z form realizacji zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych jednostki. Niestety, polska spółdzielczość nie ma silnego lobby, które walczyłoby o jej umocnienie w środowisku politycznym. Projekt ustawy o spółdzielczości odrzucony przez Sejm 30 sierpnia 2011 roku był próbą likwidacji spółdzielni funkcjonujących w wielu strategicznych z punktu widzenia gospodarki sektorach. Wyzwaniem dla polskiego rządu w obecnym okresie powinno być tworzenie warunków sprzyjających pobudzaniu działalności podmiotów, których celem nie jest maksymalizacja zysku, lecz zaspokajanie potrzeb lokalnej społeczności. Dotyczy to także banków spółdzielczych, które, po zwiększeniu samodzielności, powinny dominować w obsłudze finansowej ludności i przedsiębiorstw na rynkach lokalnych. Uwzględniając długotrwałą niestabilność otoczenia finansowego, słuszną wydaje się propozycja objęcia przez duże banki spółdzielcze funkcji banków komunalnych<sup>8</sup>. Rozwiązanie takie wzmocniłoby rozwój samorządów i lokalnej przedsiębiorczości.

W przepisach art. 75 i 76 Konstytucji RP są wskazane wartości, które ustawodawca zwykły zobowiązany jest chronić. Chodzi tu o sprzyjanie zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w tym przeciwdziałanie bezdomności i ochronę praw lokatorów. W przeciwieństwie do prawa własności, które jest prawem negatywnym, zakazuje bowiem ingerencji, prawo do mieszkania ma charakter prawa pozytywnego, czyli prawa świadczącego. Oznacza to, że nakłada ono na władze publiczne obowiązek prowadzenia zróżnicowanej polityki szczegółowej, zmierzającej do wspierania zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych obywateli w możliwie najwyższym stopniu. Polityka władz sprzyjająca zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych nie oznacza obowiązku dostarczenia mieszkania każdemu obywatelowi przez władze publiczne. W świetle obowiązującego prawa zadaniem władz publicznych jest wspieranie obywateli, a nie zastępowanie ich aktywności i wysiłku w staraniach o mieszkanie. Zadaniem państwa jest tworzenie warunków sprzyjających zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych przez obywateli we własnym zakresie. Jednakże samodzielne zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych niezamożnych obywateli powinno być, zdaniem autorki, wsparte rozwiązaniami prawnymi umożliwiającymi ich realizację, co sprowadza się w rzeczywistości do wdrażania odpowiednich instrumentów w zakresie polityki podatkowej państwa (ulgi mieszkaniowe, subsydia mieszkaniowe) oraz polityki kredytowej państwa (dopłaty do oprocentowania kredytów mieszkaniowych, premie gwarancyjne, preferencyjne kredyty mieszkaniowe). Jest to kolejne wyzwanie, z jakim w najbliższych kilkunastu miesiącach przyjdzie zmierzyć się polskiemu rządowi. Ograniczenie wsparcia państwa dla niezamożnych gospodarstw domo-

---

<sup>8</sup> A. Szelałowska: *Finansowanie społecznego budownictwa mieszkaniowego*. CeDeWu, Warszawa 2011, s. 358.

wych w warunkach niestabilnego otoczenia jest antyspołecznym działaniem, które może wywołać falę niezadowolenia społecznego.

W polskich warunkach realizacja prawa do mieszkania przypisana jest samorządom lokalnym, o czym mowa jest w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95 z późn. zm.): „zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy (...) gminnego budownictwa mieszkaniowego”. Słowa te znalazły swoje potwierdzenie jedenaście lat później w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego (Dz.U. 2001, nr 71, poz. 733 z późn. zm.). Zgodnie z artykułem 4 ust. 1 i 2 „tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. Gmina, na zasadach i w wypadkach przewidzianych w ustawie, zapewnia lokale socjalne i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach. Gmina wykonuje powyższe zadania, wykorzystując mieszkaniowy zasób gminy lub w inny sposób”. Ustawodawca nakazał zatem władzom publicznym wspieranie rozwoju budownictwa socjalnego, w tym budowę tzw. tanich mieszkań (mieszkań o relatywnie niskim czynszu). Władze publiczne mogą więc zachęcać różne podmioty do inwestycji w tego rodzaju budownictwo, mogą też samodzielnie podejmować działania zmierzające do wybudowania lokali socjalnych bądź też mogą przyznawać osobom spełniającym określone kryteria dodatki mieszkaniowe. Niestety, niestabilność otoczenia prawnopodatkowego w obecnych czasach hamuje poziom inwestycji w tym subsektorze rynku nieruchomości, co przekłada się na znikome zainteresowanie podmiotów gospodarczych działających w budownictwie tworzeniem niskoczynszowych mieszkań na wynajem. Brak perspektyw na lepsze jutro powoduje, że wiele podmiotów gospodarczych, zarówno tych działających w branży budowlanej, jak i w sektorach powiązanych, rezygnuje z wchodzenia w mniej dochodowe (i nieatrakcyjne) przedsięwzięcia w budownictwie społecznym, przechodzi do szarej strefy lub zawiesza działalność, co negatywnie przekłada się na tempo wzrostu gospodarczego. Podmioty gospodarcze działające na rynku mieszkań na wynajem widzą konieczność inwestowania, jednakże odkładają te decyzje ze względu na niestabilność otoczenia gospodarczego, która wynika m.in. z niestabilności prawa w dłuższym, co najmniej kilkuletnim okresie. Interwencjonizm państwowy powinien być aktualnie nastawiony na tworzenie warunków sprzyjających z jednej strony oddziaływaniu na stronę podażową rynku niskoczynszowych mieszkań na wynajem, a z drugiej strony na stronę popytową połączoną z rozwojem systemu długoterminowego oszczędzania na cele mieszkaniowe. Skala potrzeb mieszkaniowych w polskiej gospodarce wskazuje na konieczność tworzenia przez państwo warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych ułatwiających dostępność mieszkań gru-

pom ludności o różnych dochodach, w szczególności o dochodach niskich i średnich, których nie stać na zakup lub współfinansowanie samodzielnego mieszkania o skromnym, ale współczesnym standardzie.

Brak stabilności na krajowych i zagranicznych rynkach finansowych powoduje, że interwencjonizm państwa ze względu na ograniczone możliwości budżetowe zamiast wzrastać, maleje, pozostawiając niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe działaniu „niewidzialnej ręki rynku”. Zdaniem autorki, państwo powinno w tej sytuacji sprzyjać tworzeniu przyjaznego środowiska prawno-institutionalnego dla rozwoju budownictwa mieszkaniowego poprzez odbiurokratyzowanie i ustabilizowanie regulacji procesu inwestycyjnego w budownictwie, tworzenie przez gminy rezerw uzbrojonych gruntów pod budownictwo mieszkaniowe, tworzenie efektywnego systemu finansowania budownictwa mieszkaniowego dla gospodarstw domowych o zróżnicowanym poziomie dochodów oraz podniesienie bezpieczeństwa transakcji mieszkaniowej dla obu stron. Państwo oprócz działań regulacyjnych powinno zapewnić korzystne otoczenie fiskalne dla inwestujących w rynek mieszkań na wynajem i oszczędzających w długim okresie na mieszkanie.

Analiza współczesnej polityki mieszkaniowej w Polsce pozwala zwrócić uwagę na fakt, że jednym ze skuteczniejszych instrumentów polityki mieszkaniowej wspierających rozwój społecznego budownictwa mieszkaniowego w najbliższych latach może być nowy system realizacji przedsięwzięć budownictwa mieszkaniowego w formule mieszkań na wynajem, opierający się na partycypacji przyszłego najemcy w kosztach budowy lokalu mieszkalnego z docelowym przeniesieniem własności na najemcę. Formuła ta, zwana społeczną grupą mieszkaniową, została zaproponowana jesienią 2010 roku przez Ministerstwo Infrastruktury w dokumencie zatytułowanym *Założenia projektu ustawy o społecznym zasobie mieszkań czynszowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw*. Możliwość wykupu na własność wynajmowanego mieszkania powinna skłaniać najemców do zwiększania swych dochodów rozporządzalnych w celu uzyskania wymaganej zdolności kredytowej, co przełoży się ma *a priori* na wzrost popytu na kredyty lub pożyczki hipoteczne oraz wzrost długoterminowych oszczędności. Zasada działania społecznych grup mieszkaniowych ma polegać na zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych poprzez budowanie budynków w celu wynajmowania znajdujących się w tych budynkach wyodrębnionych lokali mieszkalnych, a następnie przenoszenia prawa własności lokali mieszkalnych na rzecz ich najemców lub innych wskazanych w umowie najmu osób. System wynajmu tych mieszkań ma opierać się na partycypacji najemcy w kosztach budowy a następnie, w trakcie trwania umowy najmu, na ratalnej spłacie pozostałej części kosztów budowy lokalu z docelowym przeniesieniem jego własności na najemcę. Za budowę i wynajem lokali mieszkalnych z przyrzeczeniem docelowego przeniesienia ich własności odpowiedzialny ma być inwestor prowadzący działalność

w zakresie budownictwa mieszkaniowego. Oznacza to, że społeczną grupę mieszkaniową przypisaną do budynku lub budynków zlokalizowanych na jednej nieruchomości będą tworzyć najemcy lokali (tylko osoby fizyczne) wraz z inwestorem (najczęściej będzie to towarzystwo budownictwa społecznego lub spółdzielnia mieszkaniowa, które z założenia mają charakter misyjny, a ich głównym celem nie jest maksymalizacja zysku, lecz realizowanie ważnych celów społecznych). Przeniesienie prawa własności wynajmowanego przez najemcę lokalu następowaloby w ciągu trzech miesięcy od dnia, w którym została spłacona całość kosztów budowy przypadających na dany lokal, uwzględniająca wniesiony wkład partycypacyjny i pozostałe koszty budowy lokalu. Wykup lokalu mieszkalnego mógłby nastąpić nie wcześniej niż po 5 latach najmu, chyba że w umowie będzie inny zapis, na który zgodzi się inwestor. Po wykupie na własność lokali mieszkalnych ich właściciele tworzą wspólnotę mieszkaniową. Nowa formuła realizacji inwestycji mieszkaniowych w postaci społecznych grup mieszkaniowych jest rozwiązaniem, które z pewnością ożywi rynek kredytów hipotecznych w Polsce. Propozycja zmodyfikowanej formuły działania dotychczasowych TBS okazać się więc może pierwszym właściwym krokiem ku skutecznemu zaspokojeniu części potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych, których nie stać na kupno mieszkania po cenach rynkowych.

## Podsumowanie

Finansowanie potrzeb mieszkaniowych w niestabilnym otoczeniu jest złożonym problemem, które wymaga pilnych działań ze strony państwa, sprzyjających wzrostowi dostępności mieszkań. Ze względu na narastającą pauperyzację polskiego społeczeństwa interwencja rządowa jest nieodzownym elementem strategii polityki państwa w najbliższych latach. Problem braku niskoczynszowych mieszkań na wynajem dla niezamożnej grupy społeczeństwa, której nie stać na najem lub kupno mieszkania po cenach rynkowych jest wyzwaniem, przed jakim stoją obecnie i będą jeszcze w przyszłości stać polskie gminy odpowiedzialne za tworzenie warunków sprzyjających zaspokajaniu lokalnych potrzeb mieszkaniowych. Dotychczas stosowane w Polsce narzędzia i instrumenty finansowania społecznych potrzeb mieszkaniowych pokazują, że kwestie dostępności niskoczynszowych mieszkań na wynajem wciąż mają rangę priorytetową. Dla polskiej polityki mieszkaniowej nadal kluczowym dylematem pozostaje kwestia skali pomocy państwa dla tego strategicznego subsektora budownictwa i jej formy. Szczególnego znaczenia nabiera tu niestabilność otoczenia wymuszająca ewolucję strategii państwa w zakresie finansowania mieszkalnictwa. Biorąc pod uwagę aktualny stan finansów publicznych należy pod-

kreślić, że dalszy rozwój społecznego budownictwa mieszkaniowego wymaga nie tylko zwiększenia środków budżetowych na sferę mieszkaniową, ale także zaangażowania prywatnego kapitału najemców lub prywatnych inwestorów, co jest kolejnym wyzwaniem dla polskiego rządu.

## Literatura

- Diener E., Lucas R.E., Oishi S.: *Dobrostan psychiczny. Nauka o szczęściu i zadowoleniu z życia*. W: *Psychologia pozytywna. Nauka o szczęściu, zdrowiu, sile i cnotach człowieka*. Red. J. Czapiński. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- Frey B.S., Stutzer A.: *Happiness and Economics: How the Economy and Institutions Affect Human Well-Being*. Princeton University Press, New Jersey 2000.
- Prognoza gospodarstw domowych na lata 2008-2030*. GUS, Warszawa 2010.
- Szelałowska A.: *Finansowanie społecznego budownictwa mieszkaniowego*. CeDeWu, Warszawa 2011.
- Veenhoven R.: *Szczęście jako cel polityki społecznej: zasada największego szczęścia*. W: *Psychologia pozytywna w praktyce*. Red. A. Linley, S. Joseph, J. Czapiński. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.

## THE ROLE OF GOVERNMENT IN FINANCING OF THE HOUSING NEEDS IN UNSTABLE ENVIRONMENT. CONTEMPORARY DILLEMMAS AND CHALLENGES

### Summary

Financing of the housing needs in unstable environmental is a basic challenge mounting to each country. Therefore the following hypothesis was put forward: economic instability of the environment forces to government the evolution of the state strategy in scope of housing finance. Fulfilling housing needs of low and middle income households is a very complex issue and requires a constant quest for alternative solutions supporting long-term funding of social housing, especially in current state of budget. The aim of this paper was to answer the following question: why, taking into consideration an unstable environmental, there is an urgent need for the state protection and intervention in housing sector. This paper focuses on the contemporary dilemmas and challenges of the state, which is faced with housing needs finance in unstable economic environment.

**Tomasz Uryszek**

Uniwersytet Łódzki

## **WYDATKI RZĄDOWE JAKO STYMULATOR ROZWOJU GOSPODARCZEGO – PRZYKŁAD TAJLANDII**

### **Wprowadzenie**

Wydatki publiczne są nieodłącznym elementem funkcjonowania państwa. Ich wysokość i przeznaczenie są jednak kwestią sporną. Wykorzystanie wydatków rządowych jako stymulatora rozwoju gospodarczego także budzi wiele kontrowersji. Przykładem kraju realizującego w ostatnich latach świadomą politykę pobudzania gospodarki za pomocą strumieni wydatków publicznych jest Tajlandia. Celem pracy jest prezentacja działań rządu tajskiego podejmowanych w celu zwiększenia tempa wzrostu gospodarczego oraz próba wstępnej oceny realizowanego obecnie programu wydatkowania środków publicznych, mającego na celu pobudzenie tajskiej gospodarki.

Opracowanie oparto na polskiej i zagranicznej literaturze przedmiotu. W badaniu empirycznym wykorzystano przede wszystkim dane Ministerstwa Finansów Królestwa Tajlandii, Banku Światowego oraz Międzynarodowego Funduszu Walutowego.

### **Stymulacyjna funkcja wydatków publicznych**

Wartość i struktura wydatków publicznych wynikają bezpośrednio z przyjętego zakresu zadań państwa i są determinowane przez przyjęty model funkcjonowania gospodarki. Problemy z rozmiarami i strukturą wydatków wynikają zarówno z uwarunkowań prawnych, jak i ekonomiczno-finansowych, mających swoje umocowania historyczne oraz bieżące<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Szerzej zob.: C. Kosikowski: *Naprawa finansów publicznych w Polsce*. Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2011, s. 111-123.

Narastające w ostatnich latach problemy z nadmiernymi wartościami deficytów budżetowych oraz zadłużenia publicznego (zarówno w Europie, jak i na świecie) powodują, że wiele krajów stara się ograniczać kwoty wydatków publicznych. Jest to jednak bardzo trudne<sup>2</sup>. Po pierwsze, część z nich ma charakter „sztywny”<sup>3</sup>, co oznacza, że muszą one zostać poniesione bez względu na sytuację ekonomiczną kraju – wynikają bowiem z zapisów ustaw oraz towarzyszących im aktów wykonawczych. Po drugie – cięcia wydatków dotyczących sfery zabezpieczenia społecznego i socjalnego spotykają się z negatywną reakcją społeczeństwa. Ograniczane są więc najczęściej wydatki „elastyczne” (np. na inwestycje), które mogą wzmacniać potencjał ekonomiczny i przyspieszać rozwój poszczególnych krajów.

Z drugiej strony rządy wielu państw (nawet znacząco zadłużonych) stosują politykę pobudzania gospodarki poprzez dodatkowe wydatki publiczne, mające stymulować popyt lub wspierać podmioty gospodarcze (i często ratować je przez upadkiem). Pojawia się zatem pytanie: czy należy ograniczać te wydatki, czy przeciwnie – wykorzystywać je jako instrument wspierania rozwoju gospodarki. Pytanie to dotyczy procesu racjonalizacji wydatków publicznych. Należałoby więc najpierw zbadać zakres zadań finansowanych z środków publicznych, ich hierarchię oraz przyczyny występowania, a następnie dopiero przystąpić do optymalizowania struktury i rozmiarów wydatków budżetowych. Co do zasady należy natomiast uznać, że w budżetach państw „...powinny pojawiać się nowe zadaniowe wydatki *stricte* prorozwojowe oraz instrumenty prawne ich realizacji”<sup>4</sup>. Do wydatków takich zaliczyć można m.in. nakłady na naukę czy politykę sektorową<sup>5</sup>. Przeznaczanie środków publicznych na określone zadania ma bowiem bezpośredni wpływ na stymulowanie rozwoju gospodarczego<sup>6</sup>.

<sup>2</sup> Szerzej zob.: *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych*. Red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc. Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2005; K. Piotrowska-Marczak: *Zjawisko stałego wzrostu wydatków publicznych*. W: *Finanse publiczne i prawo finansowe*. Red. C. Kosikowski, E. Ruśkowski. Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 686-690.

<sup>3</sup> S. Owsiak: *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 575-577.

<sup>4</sup> T. Lubińska: *Budżet zadaniowy – założenie metodologiczne*. W: *Aktualne problemy finansów lokalnych i regionalnych w Polsce i innych krajach UE*. Red. E. Chojna-Duch. Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2006, s. 192.

<sup>5</sup> T. Lubińska: *Tendencje w dochodach i wydatkach sektora publicznego w latach 1995-2001 a tempo wzrostu gospodarczego*. W: *Finanse, bankowość i ubezpieczenia wobec procesów globalizacji*. Tom 4. *Finanse publiczne wobec procesów globalizacji*. Red. L. Pawłowicz, R. Wierzba. CeDeWu, Warszawa 2003, s. 242.

<sup>6</sup> R.J. Barro: *Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth*. „Journal of Political Economy” 1990, No. 106, s. 407-444; S. Devarajan, V. Swaroop, H. Zou: *The Composition of Public Expenditure and Economic Growth*. „Journal of Monetary Economics” 1996, No. 37, s. 313-344; T. Miyakoshi, Y. Tsukuda, T. Kono, M. Koyanagi: *Economic Growth and Public Expenditure Composition: Optimal Adjustment Using the Gradient Method*. „Japanese Economic Review” 2010, No. 61, s. 320-340.



Idea wykorzystania dodatkowych wydatków rządowych w celu pobudzenia wzrostu gospodarczego jest oparta na mechanizmie stymulowania popytu globalnego. Działania te mogą być skuteczne wówczas, gdy w gospodarce występują niewykorzystane czynniki produkcji (w tym wolne zasoby siły roboczej). Jeżeli w gospodarce wykorzystane są już wszystkie zasoby, to pobudzanie popytu będzie nieskutecznym instrumentem stymulowania rozwoju gospodarki i może zakończyć się wzrostem ogólnego poziomu cen oraz zwiększeniem importu zaspokajającego nowo wykreowany popyt<sup>7</sup>.

## Sytuacja ekonomiczno-finansowa Królestwa Tajlandii

Tajlandia jest monarchią konstytucyjną. Władzę ustawodawczą stanowi dwuizbowy Parlament, a władzę wykonawczą – Rada Ministrów. Rola króla, formalnie bardzo ograniczona, w praktyce jest znacząca. Cieszy się on wielkim szacunkiem i jest uważany za największy i niepodważalny autorytet. Tajlandia jest krajem charakteryzującym się wolnorynkową gospodarką, z dobrze rozwiniętą infrastrukturą. Zamieszkuje ją około 66 mln ludzi, z czego 75% stanowią Tajowie, około 14% – mniejszość chińska. Pozostałe 11% ludności to inne mniejszości narodowe i etniczne. Mimo znaczącej niestabilności politycznej, jest to kraj bardzo szybko rozwijający się<sup>8</sup>. Szacowana na 2009 rok wartość PKB, obliczana według parytetu siły nabywczej, wyniosła ponad 540 mld USD, co dało Tajlandii 25. miejsce na świecie. PKB *per capita* (obliczony także metodą parytetu siły nabywczej) wyniósł w 2009 roku około 8200 USD (112. miejsce na świecie)<sup>9</sup>. Największy udział w tworzeniu PKB mają usługi (45,1%) i przemysł (43,3%). Rolnictwo generuje około 11,6% produktu krajowego brutto. Co ciekawe, w rolnictwie pracuje najwięcej ludzi (42,4%). Przemysł zatrudnia 19,7% ogółu pracujących, a w branżach usługowych znajduje zatrudnienie 37,9% pracowników. Stopa bezrobocia kształtuje się na bardzo niskim poziomie. W 2009 roku wynosiła ona zaledwie 1,5%, co dało Tajlandii 7. miejsce na świecie.

<sup>7</sup> Szerzej zob. np.: T. Uryszek: *Dług Skarbu Państwa jako źródło finansowania deficytu budżetowego*. Difin, Warszawa 2010, s. 24-27 i 36-37.

<sup>8</sup> Zob. np.: *Memorandum of the President of the International Bank for Reconstruction and Development and The International Finance Corporation to The Executive Directors on a Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the Kingdom of Thailand, Southeast Asia and Mongolia Country Unit, East Asia and the Pacific Region*. World Bank, 22 stycznia 2003.

<sup>9</sup> Dane liczbowe pochodzą z bazy The World Factbook: Thailand. Central Intelligence Agency, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/th.html>, dostęp: 20.01.2012.

Stopień fiskalizacji gospodarki nie jest wysoki. Przeciętny udział dochodów podatkowych w PKB za lata 2006-2010 wyniósł 16%, dla wszystkich dochodów sektora rządowego było to niecałe 20%<sup>10</sup>. Dla porównania, w krajach Unii Europejskiej oraz Unii Gospodarczej i Walutowej wskaźnik udziału dochodów publicznych szczebla centralnego ogółem w PKB za te same lata wyniósł 45%<sup>11</sup>. Warto zauważyć, że rok budżetowy w Tajlandii trwa od października do września<sup>12</sup>. W ostatnich latach (lecz przed 2009 rokiem) rząd Tajlandii prowadził politykę zrównoważonego budżetu. Wartości dochodów i wydatków rządowych oraz salda budżetowego przedstawia tabela 1.

Tabela 1

## Dochody, wydatki i wynik sektora rządowego w Tajlandii

Rok budżetowy	Dochody		Wydatki		Nadwyżka/Deficyt	
	mln THB	% PKB	mln THB	% PKB	mln THB	% PKB
X.2005-IX.2006	1 580 045	20,14	1 428 916	18,21	149 532	1,91
X.2006-IX.2007	1 659 393	19,46	1 648 173	19,33	11 220	0,13
X.2007-IX.2008	1 828 807	20,14	1 783 600	19,64	45 200	0,50
X.2008-IX.2009	1 687 143	18,66	1 962 488	21,71	-275 829	-3,05
X.2009-IX.2010	2 055 424	b.d.	2 118 352	b.d.	-62 927	b.d.

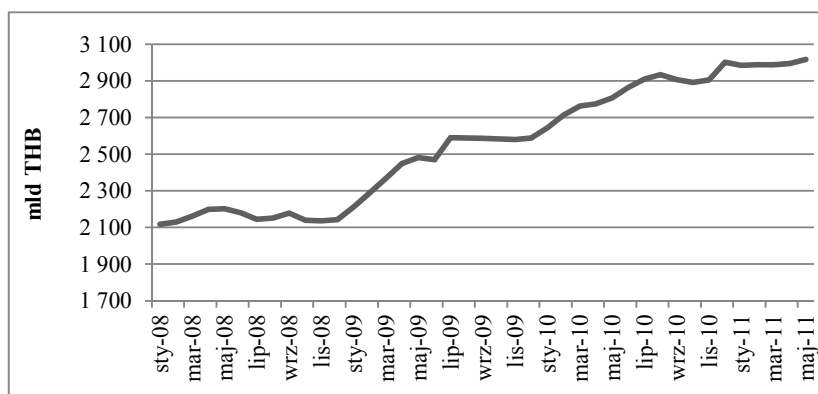
Źródło: Dane Ministerstwa Finansów Królestwa Tajlandii oraz Międzynarodowego Funduszu Walutowego.

W 2009 roku deficyt wykreowano m.in. z powodu wprowadzenia programu *Thai Khem Kaeng*, mającego na celu stymulowanie rozwoju gospodarczego za pomocą wydatków publicznych. Konieczność finansowania deficytu pociągnęła za sobą szybki wzrost wartości zobowiązań publicznych. Wartości nominalne zadłużenia publicznego szczebla centralnego w okresie styczeń 2008 – maj 2012 przedstawia rys. 1.

<sup>10</sup> Według danych Banku Światowego.

<sup>11</sup> Według danych Eurostatu.

<sup>12</sup> J. R. Blöndal, S.-I. Kim: *Budgeting in Thailand*. „OECD Journal on Budgeting” 2006, No. 3, s. 14.



Rys. 1. Zadłużenie sektora rządowego w Tajlandii

Źródło: Dane Ministerstwa Finansów Królestwa Tajlandii.

W okresie 2009-2011 nastąpił bardzo znaczący, blisko pięćdziesięcioprocentowy przyrost wartości nominalnej zadłużenia publicznego szczybla centralnego Tajlandii. Należy jednak zauważyć, że „wyjściowy” poziom tego zadłużenia nie był wysoki: według danych Banku Światowego wskaźnik udziału długu sektora rządowego w PKB w 2008 roku wyniósł 24%. W 2009 roku wzrósł on do 28,61%. Takie wartości tego wskaźnika nie są niebezpieczne dla gospodarki mającej duży potencjał wzrostowy.

## Program *Thai Khem Kaeng*

Tajlandia jest przykładem kraju stosującego aktywną politykę wspierania rozwoju gospodarczego, finansowaną ze środków publicznych. Przyczyną tego faktu było m.in. wycofanie się części inwestorów zagranicznych z terytorium tego kraju i przeniesienie produkcji do innych krajów Azji (w tym – do Chin). Spowodowało to spadek tempa wzrostu gospodarczego oraz zmniejszenie wpływów podatkowych do budżetu. Co ciekawe, polityka stosowania wydatków publicznych jako stymulatora rozwoju gospodarczego była podjęta mimo bardzo niskiego wskaźnika bezrobocia. Trudno bowiem w takim przypadku mówić o istnieniu niewykorzystanych zasobów siły roboczej. Chodziło tu raczej o zwiększenie efektywności wykorzystania czynników wytwórczych poprzez kierowanie środków pieniężnych na finansowanie zadań prorozwojowych.

W połowie 2009 roku władze tajskie wprowadziły program pod nazwą *Silna Tajlandia (Thai Khem Kaeng)*<sup>13</sup>. Zgodnie z zapowiedziami ministra finan-

<sup>13</sup> Zob. np.: *Thailand, Economic policy outlook, Country Report*. October 2009, *The Economist Intelligence Unit Limited*, s. 6.

sów, Korna Chatikavanija, na program ten przeznaczono 1500 mld THB<sup>14</sup> (czyli ok. 48 mld USD<sup>15</sup>). Program dotyczy wspierania rozwoju kraju poprzez finansowanie z środków publicznych różnorodnych projektów gospodarczych i społecznych w latach 2009-2012. Zgodnie z deklaracjami tajskiego rządu<sup>16</sup>, ponad połowa nakładów przeznaczonych na realizację tych projektów (około 800 mld THB, czyli równowartość niemal 26 mld USD<sup>17</sup>) ma pochodzić z funduszy pozyskanych w formie zadłużenia publicznego. Program *Silna Tajlandia* realizowany jest w oparciu o wykonywanie konkretnych „zakontraktowanych” projektów wynikających z podpisanych umów. Według danych rządu tajskiego z dnia 20 stycznia 2012 roku<sup>18</sup> na realizację dwóch pierwszych „rund” tego projektu przeznaczono łącznie 350 mld THB. Jednocześnie, od momentu rozpoczęcia programu do tego właśnie dnia, do realizacji zatwierdzono 44 796 różnych projektów inwestycyjnych. Podpisano ponad 42 tys. kontraktów na wykonanie konkretnych zadań na łączną kwotę przekraczającą 332 mld THB (czyli ok. 10,6 mld USD). Szczegóły przedstawia tabela 2.

Tabela 2

Liczba i wartość projektów realizowanych w ramach rządowego programu *Silna Tajlandia*  
(według stanu na 20.01.2012)

Faza realizacji projektów	Liczba projektów	Wartość projektów (mln THB)
zatwierdzone projekty	42 796	349 960,44
przyznane środki	43 924	343 513,19
podpisane kontrakty	42 521	332 691,19
wydatkowane środki	42 267	302 650,32
zakończone projekty	29 765	157 788,64

Źródło: Strona internetowa Programu *Thai Khem Kaeng*: <http://www.tkk2555.com> dostęp: 20.01.2012.

W programie *Thai Khem Kaeng* środki rozdysponowywane są na różne cele. Dominują w nich inwestycje społeczne, oświata, rolnictwo oraz transport i logistyka. Szczegóły (według stanu na 20.01.2012) zaprezentowano w tabeli 3.

<sup>14</sup> S.W. Crispin: *Thai government's great gambit*. „Asia Times Online” 27.07.2009.

<sup>15</sup> Według średniego kursu THB/USD w dniu 20 stycznia 2012 r.

<sup>16</sup> S.W. Crispin: Op. cit.

<sup>17</sup> Według średniego kursu THB/USD w dniu 20 stycznia 2012 r.

<sup>18</sup> Witryna internetowa programu *Thai Khem Kaeng*: <http://www.tkk2555.com> dostęp: 29.01.2012.

Tabela 3

Rozdysponowanie środków w programie Silna Tajlandia (według stanu na 20.01.2012)

Cel wydatkowania środków	Zaplanowane		Wydatkowane	
	mln THB	udział w kwocie zaplanowanych środków	mln THB	udział w kwocie wydatkowanych środków
Inwestycje społeczne	106 542,07	30,44%	95 423,50	31,53%
Zasoby wodne i rolnictwo	59 503,26	17,00%	53 440,71	17,66%
Oświata	51 981,45	14,85%	40 734,65	13,46%
Transport i logistyka	46 586,54	13,31%	44 281,53	14,63%
Pozostałe	85 347,12	24,39%	68 769,93	22,72%

Źródło: Ibid.

Przedstawione w tabeli 3 cztery obszary lokowania środków stanowiły 75,61% łącznej kwoty planowanej oraz 77,28% – wartości faktyczne już rozdysponowanych. Wśród celów objętych programem znalazły się także: rozwój infrastruktury turystycznej, ochrona zdrowia, nakłady na naukę i nowe technologie. Można więc stwierdzić, że rząd tajski położył duży nacisk na równomierny rozwój kraju w różnych dziedzinach.

Głównymi dysponentami środków były ministerstwa: edukacji, rolnictwa, transportu, spraw wewnętrznych oraz przedsiębiorstwa państwowe. Szczegóły (według stanu na 20.01.2012) prezentuje tabela 4.

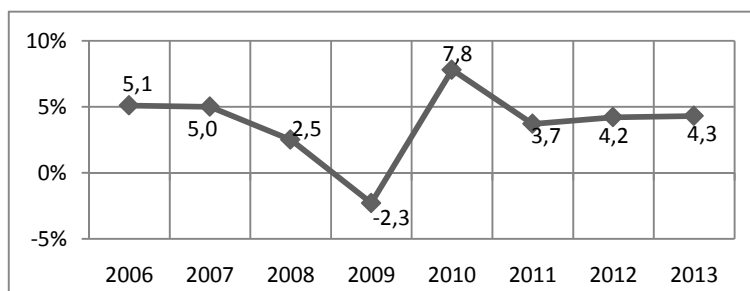
Tabela 4

Główni dysponenti środków w programie Silna Tajlandia (według stanu na 20.01.2012)

Dysponent środków	Zaplanowane		Wydatkowane	
	mln THB	udział w kwocie zaplanowanych środków	mln THB	udział w kwocie wydatkowanych środków
Ministerstwo Edukacji	54 128,35	15,47%	43 103,21	14,24%
Ministerstwo Rolnictwa	50 878,15	14,54%	45 442,64	15,01%
Ministerstwo Transportu	47 008,21	13,43%	44 642,74	14,75%
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych	45 548,13	13,02%	40 779,45	13,47%
Przedsiębiorstwa państwowe	43 619,17	12,46%	43 595,96	14,40%
Pozostałe instytucje	108 778,43	31,08%	85 086,32	28,11%

Źródło: Ibid.

Pierwsze oceny realizacji projektu są optymistyczne. Ma to swoje odzwierciedlenie we wskaźniku tempa wzrostu gospodarczego. Wartości realnej dynamiki PKB za lata 2006-2010, dane szacunkowe dla 2011 roku oraz prognozę dla lat 2012-2013 prezentuje rys. 2.



Rys. 2. Realna stopa wzrostu PKB w Tajlandii – dane historyczne i prognoza

Źródło: Dane Banku Światowego.

Trudno oczywiście jednoznacznie stwierdzić, czy szybki wzrost PKB w 2010 roku był efektem prowadzenia programu *Silna Tajlandia*. Z pewnością jednak efekty mnożnikowe w gospodarce wystąpiły. Pozostaje jednak pytanie o skalę i opóźnienia czasowe tych efektów. Optymistyczne prognozy Banku Światowego dla lat 2012 i 2013 mogą też ulec zmianie z powodu katastrofalnej powodzi, która nawiedziła Tajlandię w 2011 roku. W jej wyniku wiele przedsiębiorstw utraciło znaczną część swoich aktywów, co z pewnością odbije się negatywnie na poziomie wzrostu gospodarczego tego kraju. Nie zmienia to jednak faktu, że program *Thai Khem Kaeng* został w znaczącej części zrealizowany, a jego efekty są pozytywne.

## Podsumowanie

Tajlandia jest przykładem kraju stosującego politykę aktywnego pobudzania rozwoju gospodarczego za pomocą wydatkowania środków publicznych. Rząd tajski zdecydował się na ten krok, chcąc walczyć z niezadowalającym poziomem (i tempem zmian) PKB. Działania te – pod wspólną nazwą *Thai Khem Kaeng* (*Silna Tajlandia*), objęły m.in. realizację projektów w obszarze oświaty, infrastruktury transportowej, inwestycji społecznych. Wstępne oceny tych działań są pozytywne. W Tajlandii udało się osiągnąć szybkie tempo przyrostu PKB w 2010 roku. Szacunkowe dane za 2011 rok oraz prognozy dla lat 2012-2013 są także korzystne. Nie można oczywiście stwierdzić, że działania rządu są jedyną przyczyną tego zjawiska, lecz z pewnością miały one na nie niebagatelny wpływ.

## Literatura

### Wydawnictwa zwarte

- Kosikowski C.: *Naprawa finansów publicznych w Polsce*. Wydawnictwo Temida 2, Białyсток 2011.
- Lubińska T.: *Budżet zadaniowy – założenie metodologiczne*. W: *Aktualne problemy finansów lokalnych i regionalnych w Polsce i innych krajach UE*. Red. E. Chojna-Duch. Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2006.
- Lubińska T.: *Tendencje w dochodach i wydatkach sektora publicznego w latach 1995-2001 a tempo wzrostu gospodarczego*. W: *Finanse, bankowość i ubezpieczenia wobec procesów globalizacji*. Tom 4. *Finanse publiczne wobec procesów globalizacji*. Red.: L. Pawłowicz, R. Wierzba. CeDeWu, Warszawa 2003.
- Memorandum of the President of the International Bank for Reconstruction and Development and The International Finance Corporation to The Executive Directors on a Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the Kingdom of Thailand, Southeast Asia and Mongolia Country Unit, East Asia and the Pacific Region*. World Bank, 22 stycznia 2003.
- Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych*. Red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc. Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2005.
- Owsiak S.: *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
- Piotrowska-Marczak K.: *Zjawisko stałego wzrostu wydatków publicznych*. W: *Finanse publiczne i prawo finansowe*. Red. C. Kosikowski, E. Ruśkowski. Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
- Thailand, Economic policy outlook, Country Report*. October 2009, The Economist Intelligence Unit Limited.
- Uryszek T.: *Dług Skarbu Państwa jako źródło finansowania deficytu budżetowego*. Difin, Warszawa 2010.

### Wydawnictwa ciągłe

- Barro R.J.: *Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth*. „Journal of Political Economy” 1990, No. 106, s. 407-444.
- Blöndal J.R., Kim S.-I.: *Budgeting in Thailand*. „OECD Journal on Budgeting” 2006, No. 3.
- Crispin S.W.: *Thai government's great gambit*. „Asia Times Online” 27.07.2009.
- Devarajan S., Swaroop V., Zou, H.: *The Composition of Public Expenditure and Economic Growth*. „Journal of Monetary Economics” 1996, No. 37.
- Miyakoshi T., Tsukuda Y., Kono T., Koyanagi M.: *Economic Growth and Public Expenditure Composition: Optimal Adjustment Using the Gradient Method*. „Japanese Economic Review” 2010, No. 61.

### Witryny internetowe

- Witryna internetowa The World Factbook. Thailand, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/th.html>
- Witryna internetowa programu *Thai Khem Kaeng*, <http://www.tkk2555.com>

## **GOVERNMENT EXPENDITURE AS AN ECONOMIC DEVELOPMENT STIMULATOR – EXAMPLE OF THAILAND**

### **Summary**

Public expenditures are an integral part of fiscal policy. Their size and structure, however, are controversial issues in economics. The article aims to present Thai government actions taken to increase the rate of economic growth as well as to initially assess the ongoing program of public spending aimed at stimulating the Thai economy. Article is based on the Polish and foreign literature. The data of the Ministry of Finance of the Kingdom of Thailand, the World Bank and International Monetary Fund were used to make the empirical analyses. Studies have shown the effects of actions taken by the Thai government can be assessed positively.



## **II Finanse samorządowe**

**Adam Adamczyk**

Uniwersytet Szczeciński

**Kamila Trojanowska**

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Wałczu

# **ROLA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W KSZTAŁTOWANIU PŁYNNOCI FINANSOWEJ SPÓŁEK KOMUNALNYCH<sup>1</sup>**

## **Wprowadzenie**

Problem zarządzania płynnością finansową nabiera szczególnego znaczenia w okresie kryzysu finansowego z dwóch powodów: ograniczonej zdolności przedsiębiorstw do samofinansowania oraz możliwości pozyskiwania finansowania zewnętrznego. Kształtowanie płynności finansowej jest nie tylko fundamentalnym elementem zarządzania finansami przedsiębiorstw, ale dotyczy również gospodarowania finansami gmin. Choć konsekwencje wynikające z utraty płynności przez tę drugą grupę podmiotów wydają się mniejsze, to jednak w rzeczywistości mogą wpłynąć na ograniczenie możliwości realizacji ich zadań własnych. Jednocześnie należy wskazać na złożoność struktury realizującej zadania gminne, co dodatkowo komplikuje proces zarządzania płynnością. Należy przy tym pamiętać, iż zarządzanie płynnością nie sprowadza się jedynie do zabezpieczenia zdolności do bieżącego regulowania zobowiązań, ale także obejmuje dążenie do maksymalnie efektywnego wykorzystania posiadanych zasobów finansowych. Z tego punktu widzenia zasadnym mogłoby się wydawać tworzenie w ramach gmin scentralizowanego systemu zarządzania płynnością finansową, dzięki czemu możliwe byłoby optymalne alokowanie dostępnych środków. Z drugiej jednak strony centralizacja sfery zarządzania finansami w jednostce samorządowej może budzić wątpliwości, gdyż wpłynie na ograniczenie autonomii działania zwłaszcza spółek komunalnych.

---

<sup>1</sup> Artykuł finansowany ze środków MNISW w ramach projektu badawczego promotorskiego nr 2181/B/H03/2009/37.

W związku z powyższym kwestią szczególnie ważną staje się odpowiedź na pytanie o to, czy dla gmin istotniejsze są korzyści związane z poprawą efektywności płynącej ze scentralizowanego zarządzania płynnością, czy też utrzymanie autonomii podmiotów komunalnych. Odpowiedź na tak sformułowane kwestie można uzyskać pośrednio, analizując związek pomiędzy poziomem płynności jednostek samorządu terytorialnego oraz podległych im przedsiębiorstw. Celem niniejszego opracowania jest zatem odpowiedź na pytanie, czy istnieje zależność pomiędzy poziomem płynności gmin i spółek świadczących usługi komunalne.

## **Kształt organizacyjno-prawny sektora komunalnego a rola gminy w realizacji usług**

Gmina, jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego, zobowiązana jest do realizacji najszerszego wachlarza zadań, a jednocześnie dysponująca znacznym majątkiem, determinowana do szeroko pojętej aktywności w zakresie prowadzenia lub organizowania działalności służącej zaspokajaniu bieżących potrzeb wspólnoty lokalnej, szczególnie w sferze użyteczności publicznej, w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Zadania charakteryzujące się wymienionymi cechami noszą miano gospodarki komunalnej. Jest ona definiowana w literaturze jako wszelkie formy aktywności gospodarczej samorządu związane z realizacją jego zadań własnych, mające na celu zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, a więc w ujęciu ekonomicznym – produkcji dóbr i usług w celu zaspokajania potrzeb społecznych, czyli działalności gospodarczej prowadzonej przez różne podmioty<sup>2</sup>. W celu realizacji zadań gmina może tworzyć własne jednostki organizacyjne lub też zawierać umowy z podmiotami zewnętrznymi. Jeśli chodzi o formy organizacyjno-prawne, prowadzenie gospodarki komunalnej może być realizowane w formach prawnych o charakterze niesamoistnym, tzn. niewyodrębnionych ze struktury gminy, działających w ramach jej osobowości prawnej, do których należy zaliczyć jednostkę budżetową oraz samorządowy zakład budżetowy, których zakres działania określa ustawa o finansach publicznych. Natomiast do form organizacyjno-prawnych o charakterze samoistnym należy zaliczyć podmioty niezwiązane ze strukturą organizacyjną gminy, czyli spółki prawa handlowego, stowarzyszenia, fundacje, spółdzielnie czy też podmioty wykonujące zadania na podstawie umów<sup>3</sup>. Im bardziej

<sup>2</sup> K. Byjoch, S. Redeł: *Prawo gospodarki komunalnej*. Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 2000, s. 25.

<sup>3</sup> M. Bałdyga: *Gospodarka komunalna – aspekty prawne*. Wydawnictwa Profesjonalne ALPHA-pro, Ostrołęka 2005, s. 53-54.

złożona jest struktura organizacyjno-prawna podmiotów świadczących usługi komunalne, tym większa jest rola gminy jako regulatora usług komunalnych zapewniającego ciągłość i nieprzerwalność ich świadczenia. Nabiera ona szczególnego znaczenia, kiedy usługi gminne świadczone są w formie samoistnej, jaką jest forma spółki. Aby uzyskać odpowiedź na pytanie, czy większa jest rola gminy jako bezpośredniego wykonawcy usług, czy też jako organizatora, należy przyrzeć się danym informującym, w jakich formach prawnych funkcjonuje gminna gospodarka komunalna. W tabeli 1 zaprezentowano najczęściej wybierane przez gminy formy organizacyjno-prawne, w jakich wykonywane są zadania z zakresu gospodarki komunalnej według stanu na koniec 2008 roku<sup>4</sup>.

Tabela 1

Zadania z zakresu gminnej gospodarki komunalnej według najczęściej wybieranych form organizacyjno-prawnych na koniec 2008 roku

Wyszczególnienie	Ogółem	Jednostki budżetowe	Zakłady budżetowe	Spółki z o.o.	Spółki akcyjne
Transport publiczny	190	7	30	142	11
Wodociągi i kanalizacja	1115	49	521	526	19
Energia elektryczna i ciepła	285	-	22	247	16
Usuwanie nieczystości stałych i ich utylizacja	315	21	90	197	7
Zieleń miejska i drogownictwo	105	50	13	39	3
Gospodarka mieszkaniowa	730	49	266	402	13
Wielobranżowe podmioty komunalne	634	170	149	224	91
Usługi społeczne	411	288	84	36	3
Podmioty spoza sfery użyteczności publicznej	55	-	-	39	16
Razem	3840	634	1175	1852	179

Źródło: *Informacja o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego* (według stanu na koniec 2008 r.), Warszawa 2009, [www.prywatyzacja.msp.gov.pl](http://www.prywatyzacja.msp.gov.pl)

Z danych zgromadzonych przez Ministerstwo Skarbu Państwa, pochodzących ze sprawozdań składanych przez gminy wynika, że do wykonywania zadań

<sup>4</sup> *Informacja o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego* (według stanu na koniec 2009 oraz 2010 roku jest opracowana na niższym poziomie szczegółowości i nie zawiera wyszczególnienia form prawnych w podziale na branże, dlatego w tabeli zaprezentowano dane z roku 2008).

z zakresu gospodarki komunalnej najczęściej wybieraną formą była spółka z ograniczoną odpowiedzialnością. Należy również podkreślić, uzupełniając dane zawarte w tabeli 1, iż kontynuowany jest prorynkowy proces zmian w zakresie form prawnych w gminach, gdyż w 2010 roku samorzady utworzyły lub przystąpiły do 159 nowych spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, z czego 90 powstało w miejsce zlikwidowanych zakładów budżetowych<sup>5</sup>. Z pewnością duża część tych przekształceń nie wynika z woli władz samorządowych, a raczej z ustawowego ograniczenia katalogu zadań własnych gminy, które mogą być realizowane w formie zakładu budżetowego. Biorąc pod uwagę, iż podmiot o charakterze samoistnym, jakim jest spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, jest wiodącą formą w zakresie świadczenia usług komunalnych, tym samym w coraz większym zakresie rola gminy sprowadza się do roli nie bezpośredniego wykonawcy, ale roli regulatora w nieformalnej grupie kapitałowej, którego obowiązkiem jest zapewnienie nieprzerywalnego świadczenia usług. W związku z tym należy się zastanowić, jakimi możliwościami prawnymi w zakresie zarządzania czy też przesuwania płynności dysponuje gmina.

### **Możliwości oddziaływania na płynność finansową a formy prawne przedsiębiorstw komunalnych**

Należy przypuszczać, iż w dużej mierze możliwości sterowania płynnością finansową w podmiotach podległych zależą od ich formy prawnej, a tym samym stopnia powiązania z budżetem. W przypadku jednostek budżetowych gminy mamy do czynienia z bezpośrednim powiązaniem z budżetem i pokrywaniem wydatków jednostki z budżetu gminy oraz odprowadzaniem dochodów z jej działalności bezpośrednio na rachunek budżetu. Pomimo nieograniczonych możliwości sterowania płynnością w jednostkach budżetowych jest to forma w najmniejszym zakresie wykorzystywana w działalności komunalnej, gdyż pozbawiona jest wszelkich mechanizmów wpływających na efektywność świadczonych usług.

Coraz bardziej ograniczana, ale nadal powszechna jest forma zakładu budżetowego, w którym odnaleźć można namiastkę efektywnego gospodarowania, lecz tym samym możliwość przesunięcia płynności z budżetu gminy do zakładu jest ograniczona ustawowo. Zakład budżetowy może otrzymać wsparcie finansowe w postaci dotacji przedmiotowych oraz dotacji celowych na finansowanie kosztów realizacji inwestycji lub na zadania bieżące finansowane z udziałem

---

<sup>5</sup> Ibid., s. 12.

środków z Unii Europejskiej lub źródeł zagranicznych<sup>6</sup>, jednak ustawodawca ograniczył możliwość jego dofinansowania do 50% kosztów działalności<sup>7</sup>. Oprócz możliwości dotowania rada gminy w drodze uchwały może, pozbawiając budżet dochodu z tytułu nadwyżki środków obrotowych zakładu ustalonej na koniec okresu obrotowego, pozostawić te środki finansowe w dyspozycji przedsiębiorstwa<sup>8</sup>.

Wykorzystywana w największym zakresie do wykonywania zadań komunalnych spółka charakteryzuje się najwyższym stopniem samodzielności, a jednocześnie w najmniejszym zakresie jest powiązana z budżetem. Należy w takim razie zadać pytanie, czy gmina ma możliwość przesunięcia płynności z budżetu do spółki? Jednym ze sposobów jest możliwość dokapitalizowania spółki przez gminę jako właściciela. Z danych Ministerstwa Skarbu Państwa wynika, iż gminy podwyższyły kapitał zakładowy w 2008 roku w 88 spółkach, w 2009 w 162 spółkach i w 2010 roku w 122 spółkach. Kolejnym sposobem na przekazanie spółce środków finansowych jest zawarcie przez radę gminy w uchwale powołującej spółkę zapisu zobowiązującego gminę, jako właściciela, do dokonywania dopłat w granicach liczbowo określonej wysokości. Dopłaty te mogą być przeznaczone na pokrycie kosztów bieżącej działalności lub na pokrycie straty bilansowej<sup>9</sup>. Niektóre samorzady pośrednio wspierają swoje podmioty, rezygnując z należnych budżetowi wpływów w postaci: zwolnień, umorzeń podatkowych, dywidendy lub czynszu dzierżawnego, należnych odsetek, zrzeczenia się wierzytelności, która może być skonwertowana na kapitał zakładowy<sup>10</sup>. Istotnym i powszechnie praktykowanym pozabilansowym wsparciem w pozyskaniu zewnętrznych środków finansowych przez spółki są udzielane przez gminę poręczenia i gwarancje. Wobec powyższego należy stwierdzić, iż w wielu gminach jako wielopodmiotowych przedsiębiorstwach rola podmiotu dominującego sprowadza się do roli regulatora, który powinien zapewnić ciągłość świadczonych usług, nie będąc bezpośrednio ich wykonawcą, natomiast mocno ograniczone są możliwości prawne przesuwania środków z gminy do spółki. Część empiryczna pozwoli odpowiedzieć na pytanie, czy gmina korzysta z wymienionych możliwości i przesuwa płynność do spółek będących jej podmiotami zależnymi.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Dz.U. nr 157, poz. 1240, art. 15, ust. 3.

<sup>7</sup> Ibid., art. 15, ust. 6.

<sup>8</sup> Ibid., art. 15, ust. 7.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 15 września 2000 r. kodeks spółek handlowych. Dz.U. nr 94, poz. 1037 z późn. zm., art. 177-179.

<sup>10</sup> *Zintegrowane zarządzanie finansami. Restrukturyzacja usług komunalnych w gminie*. Red. M. Szymanowicz. Municipium, Warszawa 2000, s. 33.

## Badanie zależności między płynnością gmin i spółek komunalnych

Celem badania było znalezienie odpowiedzi na pytanie, czy płynność finansowa przedsiębiorstw komunalnych stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego jest powiązana z płynnością finansową jednostek macierzystych. Istnienie takiej zależności oznaczałoby, że jednostki samorządu aktywnie zarządzają zarówno swoją płynnością finansową, jak i płynnością podlegających im podmiotów. Brak poszukiwanej relacji dowodziłby istnienia potencjalnej przestrzeni dla poprawy efektywności wykorzystania środków w ramach grupy tworzonej przez JST oraz podległe im przedsiębiorstwa. Możliwość taka występowałaby jednak pod warunkiem, że w ramach tej samej grupy działałyby zarówno podmioty cechujące się niską zdolnością, bądź brakiem zdolności do bieżącego regulowania zobowiązań, jak i jednostki charakteryzujące się jej nadwyżką. Poszukiwana zależność może wiązać się zarówno z sytuacją, w której samorzady użyczają swojej płynności finansowej podlegającym im przedsiębiorstwom, jak i z możliwością pozyskiwania od podmiotów zależnych środków obrotowych niezbędnych do utrzymania płynności jednostki macierzystej. Istnieje także potencjalna, lecz raczej mało prawdopodobna możliwość tego, że jednostki samorządowe pełnią rolę pośrednika dokonującego jedynie redystrybucji środków obrotowych pomiędzy podmiotami grupy.

Badanie przeprowadzono na próbie 72 przedsiębiorstw komunalnych należących do 30 gmin województwa zachodniopomorskiego. Jako okres badawczy przyjęto lata 2005-2008 – taki dobór okresu badawczego z jednej strony podyktowany został dostępnością danych bilansowych analizowanych podmiotów<sup>11</sup>, z drugiej strony pozwolił on na analizę badanej zależności zarówno w okresie koniunktury, jak i warunkach kryzysu. Jak już wspomniano, przedmiotem badania była analiza zależności pomiędzy płynnością finansową przedsiębiorstw komunalnych a płynnością finansową ich macierzystych jednostek. W celu kwantyfikacji płynności finansowej przedsiębiorstw wykorzystano dwie miary płynności statycznej, tj. wskaźnik płynności bieżącej oraz wskaźnik płynności gotówkowej. Taki dobór wskaźników pozwolił na zbadanie płynności finansowej zarówno w jej najszerszym, jak i najwęższym ujęciu. Analogiczny zestaw miar zastosowano do pomiaru płynności gmin. Pierwszy etap badania obejmował analizę związku płynności finansowej poszczególnych przedsiębiorstw komunalnych oraz płynności gmin, których własność przedsiębiorstwa te stanowią.

<sup>11</sup> W badaniu wykorzystano dane pochodzące z krajowego rejestru sądowego, do którego sprawozdania trafiają ze sporym opóźnieniem.

Korelację między analizowanymi wskaźnikami badano w taki sposób, aby zestawić ze sobą wskaźniki o tym samym polu percepcji. Uzyskane wyniki przedstawiono w tabelach 2 i 3.

Tabela 2

Współczynniki korelacji liniowej dla zależności pomiędzy wskaźnikami płynności bieżącej przedsiębiorstw komunalnych a wskaźnikami płynności bieżącej jednostek macierzystych

Rok	2005	2006	2007	2008
Współczynnik korelacji Pearsona	0,023134	-0,02303	-0,067	0,129777
Wartość empiryczna $ t $	0,193607	0,19269	0,56184	1,095055
Wartość krytyczna $t_{0,05}$	1,994	1,994	1,994	1,994
Istotność statystyczna	nieistotny	nieistotny	nieistotny	nieistotny

Tabela 3

Współczynniki korelacji liniowej dla zależności pomiędzy wskaźnikami płynności bieżącej przedsiębiorstw komunalnych a wskaźnikami płynności gotówkowej jednostek macierzystych

Rok	2005	2006	2007	2008
Współczynnik korelacji Pearsona	-0,03211	-0,06358	-0,0833	0,209114
Wartość empiryczna $ t $	-0,2688	-0,53307	-0,69934	1,789133
Wartość krytyczna $t_{0,05}$	1,994	1,994	1,994	1,994
Istotność statystyczna	nieistotny	nieistotny	nieistotny	nieistotny

Otrzymane rezultaty świadczą o braku istotnej statystycznie zależności zarówno pomiędzy wskaźnikami płynności bieżącej, jak i wskaźnikami płynności gotówkowej gmin i należących do nich przedsiębiorstw komunalnych. Pomimo braku istotnego statystycznie związku można zauważyć, że poziom współczynników korelacji dla obu wskaźników płynności finansowej znacznie wzrósł w ostatnim roku objętym badaniem.

Analizując powyższą zależność przyjęto założenie, że gminy prowadzą niezależną politykę zarządzania płynnością wobec każdego z posiadanych przedsiębiorstw komunalnych. Jednak w rzeczywistości na ewentualny zakres pomocy gminy udzielanej jednemu z przedsiębiorstw może wpływać także kondycja innych podmiotów należących do danej jednostki samorządu. Innymi słowy, konieczność wsparcia płynnością któregoś z przedsiębiorstw należących do gminy może ograniczyć jej zdolność do pomocy innym. Podobna sytuacja może mieć



miejsce także w przypadku pozyskiwania przez gminę płynności od należących do niej podmiotów. W związku z powyższym zasadne wydaje się przeprowadzenie drugiego etapu badania, którego celem będzie zbadanie związku pomiędzy płynnością jednostek samorządowych a przeciętną płynnością należących do nich przedsiębiorstw. Wyniki przeprowadzonych obliczeń przedstawiono w tabelach 4 i 5.

Tabela 4

Współczynniki korelacji liniowej dla zależności pomiędzy wskaźnikiem płynności bieżącej gmin a przeciętnym wskaźnikiem płynności bieżącej należących do nich przedsiębiorstw

Rok	2005	2006	2007	2008
Współczynnik korelacji Pearsona	0,009598	-0,13325	-0,029	0,454509
Wartość empiryczna $ t $	0,050788	-0,71146	-0,15351	2,700036
Wartość krytyczna $t_{0,05}$	2,048	2,048	2,048	2,048
Istotność statystyczna	nieistotny	nieistotny	nieistotny	istotny

Tabela 5

Współczynniki korelacji liniowej dla zależności pomiędzy wskaźnikiem płynności gotówkowej gmin a przeciętnym wskaźnikiem płynności gotówkowej należących do nich przedsiębiorstw

Rok	2005	2006	2007	2008
Współczynnik korelacji Pearsona	-0,09103	-0,05891	-0,10852	0,39408
Wartość empiryczna $ t $	-0,48372	-0,31226	-0,57763	2,268883
Wartość krytyczna $t_{0,05}$	2,048	2,048	2,048	2,048
Istotność statystyczna	nieistotny	nieistotny	nieistotny	istotny

Rezultaty przeprowadzonych badań pozwalają stwierdzić, że w latach 2005-2007 nie można było dostrzec poszukiwanych zależności pomiędzy wskaźnikami płynności finansowej gmin i należących do nich przedsiębiorstw. Natomiast wartości współczynników korelacji Pearsona wyznaczonych dla roku 2008 pozwalają stwierdzić istnienie umiarkowanej istotnej statystycznie dodatniej zależności pomiędzy poziomem płynności finansowej gmin a należących do nich podmiotów gospodarczych. Powyższa relacja dostrzegalna jest zarówno dla płynności finansowej kwantyfikowanej za pomocą wskaźnika bieżącej płynności, jak i dla wskaźnika płynności gotówkowej. Brak stabilnego w czasie związku między analizowanymi wartościami mógłby świadczyć o przypadkowości

uzyskanych rezultatów. Jednak dość znaczny poziom uzyskanych w roku 2008 wskaźników korelacji dla zależności pomiędzy płynnością gmin oraz przeciętnym poziomem płynności należących do nich przedsiębiorstw, a także wyraźny wzrost współczynników korelacji dla tego roku wyznaczonych w pierwszym etapie badania skłania do wniosku, że poszukiwany związek ujawnia się tylko w niektórych momentach. Znamiennym jest fakt, że na rok 2008 przypada moment ujawnienia się pierwszych skutków kryzysu finansowego, co mogłoby oznaczać, że korekty płynności pomiędzy podmiotami należącymi do poszczególnych gmin mają charakter incydentalny.

Nierozstrzygniętą kwestią pozostaje nadal problem kierunku przepływu płynności, czyli odpowiedzi na pytanie, czy to przedsiębiorstwa są beneficjentami transferu płynności, czy wręcz przeciwnie – one dostarczają płynności macierzystym jednostkom. Z analizy danych dotyczących poziomu płynności wynika, że to gminy zwykle charakteryzują się wyższą zdolnością do obsługi bieżących zobowiązań niż należące do nich firmy. W oparciu o powyższą przesłankę można sformułować wniosek, że bardziej prawdopodobne jest to, że gminy zasilają w płynność swoje przedsiębiorstwa.

## Podsumowanie

Zbadanie związku pomiędzy poziomem płynności finansowej jednostek samorządu terytorialnego a poziomem płynności finansowej przedsiębiorstw komunalnych w ujęciu dynamicznym nie było możliwe ze względu na zbyt krótki przedział czasowy badania. Nie była zatem możliwa odpowiedź na pytanie o to, czy istnieje związek pomiędzy zmianami płynności finansowej obu tych rodzajów podmiotów. Zbyt krótkie szeregi czasowe uniemożliwiały również odpowiedź na pytanie, czy to płynność przedsiębiorstw komunalnych warunkuje płynność samorządu, czy dzieje się na odwrót.

Przeprowadzone badanie w ujęciu przestrzennym wskazuje na to, że zdolność do bieżącego regulowania zobowiązań poszczególnych przedsiębiorstw nie jest powiązana bezpośrednio z płynnością finansową ich jednostek macierzystych. Istnieje natomiast istotny statystycznie związek pomiędzy płynnością gmin a przeciętną płynnością finansową należących do niej przedsiębiorstw. Innymi słowy, przeciętny poziom płynności finansowej w przedsiębiorstwach należących do jednostek o wyższej płynności finansowej również będzie wyższy. Należy jednak podkreślić, że związek ten dostrzegalny jest jedynie na podstawie analizy danych za rok 2008, czyli czas, w którym ujawniły się pierwsze skutki kryzysu finansowego, co może oznaczać, że ewentualne przesuwanie płynności ma charakter doraźny i zachodzi jedynie w sytuacjach kryzysowych. Nie można

jednak dostrzec podobnego związku w okresach koniunktury gospodarczej. Na tej podstawie można sformułować wniosek, że zarządzanie płynnością w ramach swoistej nieformalnej grupy kapitałowej, jaką tworzą jednostki samorządu terytorialnego wraz z należącymi do nich podmiotami gospodarczymi ma charakter incydentalny, tzn. zachodzi jedynie w sytuacjach mogących istotnie zagrozić egzystencji należącej do niej podmiotów. Nie można jednak wskazać dowodów na to, by istniał mechanizm bieżącego, zintegrowanego zarządzania płynnością w grupie tworzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego oraz należące do niej przedsiębiorstwa.

## Literatura

- Bałdyga M.: *Gospodarka komunalna – aspekty prawne*. Wydawnictwa Profesjonalne ALPHApr, Ostrołęka 2005.
- Byjoch K., Redel S.: *Prawo gospodarki komunalnej*. Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 2000.
- Zintegrowane zarządzanie finansami. Restrukturyzacja usług komunalnych w gminie*. Red. M. Szymanowicz. Muncypium, Warszawa 2000.

### Akty prawne

- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Dz.U. nr 157, poz. 1240.
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. kodeks spółek handlowych. Dz.U. nr 94, poz. 1037 z późn. zm.

### Witryny internetowe

- Informacja o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego*. Warszawa 2009, [www.prywatyzacja.msp.gov.pl](http://www.prywatyzacja.msp.gov.pl)

## THE ROLE OF LOCAL GOVERNMENT IN MANAGING OF THE FINANCIAL LIQUIDITY OF MUNICIPAL COMPANIES

### Summary

Municipal enterprises carry out a significant part of the tasks of the local government units. They usually are owned by local governments. For that reason local governments are interested in their uninterrupted functioning. This applies to maintain an adequate financial position and especially liquidity in this. This article aims to examine whether the liquidity of local governments affect the liquidity of the municipal enterprises.

**Krystyna Brzozowska**

Uniwersytet Szczeciński

# **IDENTYFIKACJA PRZYCZYŃ SŁABEGO ROZWOJU PARTNERSTWA PUBLICZNO-PRYWATNEGO W POLSCE NA TLE TENDENCJI EUROPEJSKICH**

## **Wprowadzenie**

W obecnych uwarunkowaniach gospodarczych, społecznych i politycznych dużym problemem jest niwelowanie luki infrastrukturalnej. Według szacunków OECD potrzeby inwestycyjne w zakresie infrastruktury na świecie oscylują na poziomie 70 bln USD<sup>1</sup>, natomiast do 2030 roku nakłady na projekty infrastruktury gospodarczej będą stanowiły 2,5% PKB w skali globalnej<sup>2</sup>.

Z uwagi na bardzo wysoki poziom kapitałochłonności inwestycji infrastrukturalnych pozyskanie funduszy na ich finansowanie nie jest łatwym przedsięwzięciem. Budżety większości państw balansują na granicy dopuszczalnego poziomu deficytu, a uzyskanie kredytów czy emisja papierów dłużnych dla sfinansowania nakładów na projekty infrastrukturalne jest związane ze żmudnym i kapitałochłonnym procesem negocjacji i zabezpieczenia transakcji. Z tego powodu istnieje obecnie powszechna niemal akceptacja angażowania sektora prywatnego w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP), którego zastosowanie coraz bardziej rozszerza się na całym świecie.

W Polsce, od co najmniej 10 lat, podejmowane są próby implementowania zasad PPP na rynku projektów infrastrukturalnych, niestety, z mało satysfakcjonującymi efektami. Celem opracowania jest wskazanie powodów opieszałości rozwoju PPP na rynku polskim w stosunku do rosnących potrzeb w zakresie inwestycji infrastrukturalnych.

---

<sup>1</sup> *The rise and rise of infrastructure funds*. KPMG International 2008, [www.kpmg.com](http://www.kpmg.com)

<sup>2</sup> *Infrastructure to 2030*. OECD, Paris 2007, s. 21.

## Istota partnerstwa publiczno-prywatnego

Istotą PPP jest dostarczanie przez podmioty sektora prywatnego kapitału oraz obciążenie ich obowiązkiem realizacji projektu w zakładanym terminie, przy jednoczesnym zachowaniu przez sektor publiczny odpowiedzialności za dostarczenie obywatelom usług publicznych w zakresie i na poziomie zapewniającym rozwój gospodarczy i podnoszenie jakości życia. Elementami wyróżniającymi PPP są: długoterminowa realizacja projektów, transfer ryzyka do sektora prywatnego, różnorodność form kontraktów stanowiących podstawę współpracy między sektorem publicznym i prywatnym<sup>3</sup>. PPP nie tworzy współpraca podmiotów publicznych z prywatnymi poza sferą użyteczności publicznej. PPP nie tworzą także umowy prywatyzacji, umowy zlecenia czy umowy o dzieło.

PPP jest pojęciem „parasolowym”, obejmującym szeroki zakres porozumień między instytucjami publicznymi i sektorem prywatnym, których celem jest eksploatacja publicznej infrastruktury lub dostarczanie publicznych usług<sup>4</sup>, czego wyrazem jest definicja PPP przyjęta przez Komisję Europejską UE w brzmieniu „partnerstwo między sektorem publicznym oraz prywatnym w celu przedstawienia projektu lub świadczenia usługi tradycyjnie świadczonej przez sektor publiczny (...) obie strony czerpią pewne korzyści, odpowiednie do stopnia realizowania przez nie określonych zadań”<sup>5</sup>.

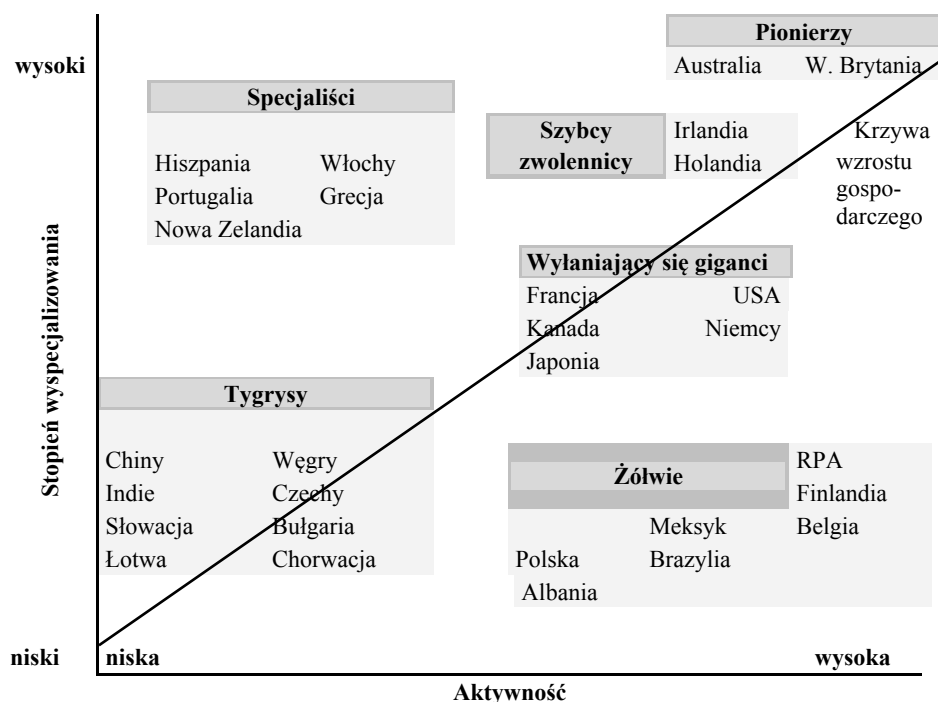
W krajach legitymujących się bogatym doświadczeniem w stosowaniu PPP (por. rys. 1), pierwszorzędnym powodem zainteresowania władz publicznych partnerstwem jest ocena wartości przedsięwzięcia wyrażonej wartością dodaną (*value for money*) rozumianą jako „optymalna kombinacja kosztów ogółem i jakości dla spełnienia oczekiwań użytkowników”<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> *Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships*. United Nations Economic Commission for Europe, New York – Geneva 2007, s. 1, za: *Co zmienić, by rozwinąć PPP w Polsce*. Fundacja FOR DLA Piper, Forum Rozwoju Edukacji Ekonomicznej, Warszawa 2008, s. 6.

<sup>4</sup> A. Renda, L. Schrefler: *Public-private partnerships models and trends in the European Union*. European Parliament, Brussels 2006, IP/A/IMCO/SC/2005-161.

<sup>5</sup> *Wtyczne dotyczące udanego partnerstwa publiczno-prywatnego*. Komisja Europejska, Dyktoriał Generalny Polityka Regionalna, styczeń 2003, s. 17.

<sup>6</sup> *A practical guide to PPP in Europe*. City & Financial, London 2008, s. 3.



Rys. 1. Trendy rozwoju PPP na świecie

Źródło: Opracowanie własne na podstawie T. Northoff: *Public Private Partnerships*. Deloitte Touche Tohmatsu 2008, s. 4.

PPP może być interesującym sposobem realizacji długoterminowego rozwoju infrastruktury i usług publicznych wykorzystującym splot doświadczeń i *know-how* sektora prywatnego i sektora publicznego, a także zmniejszającym nacisk na finanse publiczne przez zapewnienie dodatkowych źródeł kapitału. Sam udział sektora publicznego może stanowić zabezpieczenie dla inwestorów prywatnych, a także wносить ważne społeczne i środowiskowe korzyści dla projektów<sup>7</sup>.

Należy jednak mieć na uwadze, że projekty PPP odznaczają się bardziej skomplikowaną pod względem organizacyjnym, prawnym, finansowym, a także społecznym strukturą. Nie bez znaczenia jest, co jest podkreślane przez Komisję Europejską ONZ, by inwestycje PPP były zgodne z zasadami rozwoju zrównoważonego z priorytetowym traktowaniem spraw mieszkańców (*putting people first*)<sup>8</sup>.

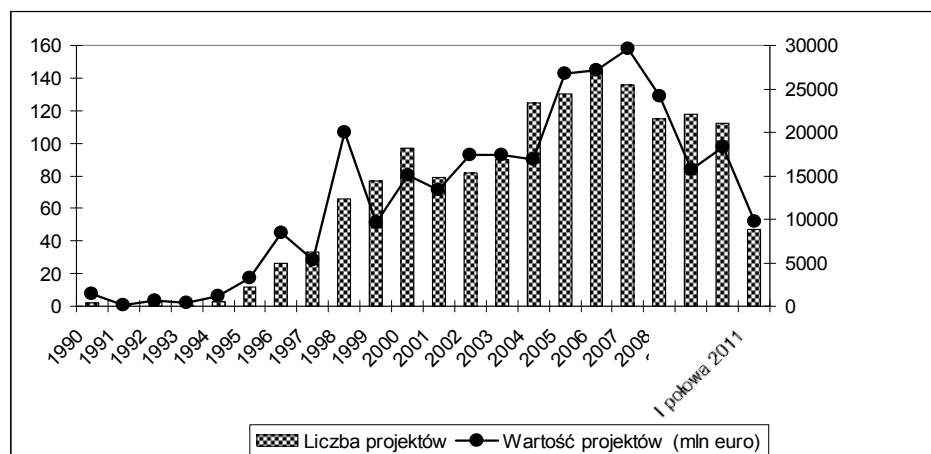
<sup>7</sup> Komunikat Końcowy nr 615 Komisji Europejskiej, Biura, Komitetu ds. Ekonomicznych i Społecznych regionów w sprawie mobilizowania prywatnych i publicznych inwestycji dla odzyskania i długoterminowych strukturalnych zmian: rozwój PPP. Brussels 2009, s. 2.

<sup>8</sup> *Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships*. United Nations Economic Commission for Europe, Geneva 2008, s. 29.

## Tendencje w rozwoju partnerstwa w krajach europejskich

Mimo że pierwsze projekty typu PPP powstawały już w latach 70. ubiegłego wieku, to jednak systematyczny wzrost w Europie jest notowany od początku lat 90. Na rys. 2 przedstawiono skalę projektów PPP pod kątem liczby i wartości realizowanych projektów począwszy od 1990 roku. Prekursorem i dotychczasowym liderem w rozwoju PPP na terenie Europy jest W. Brytania, chociaż inne kraje – Hiszpania, Francja, Portugalia, Włochy, Niemcy – coraz częściej sięgają po rozwiązania PPP.

Z rys. 2 wyraźnie wynika, że globalny kryzys finansowy 2007-2008 wpłynął także na zachowania rynku PPP. W 2008 roku zmniejszyła się zarówno liczba, jak i wartość realizowanych projektów.



Rys. 2. Rynek PPP w Europie

Źródło: A. Carty: *PPPs: an introduction*. November 2011, s. 12; *Review of the European PPP Market in 2010*. EPEC 2011, s. 3; *Review of the European PPP Market First semester of 2011*. EPEC 2011, s. 1.

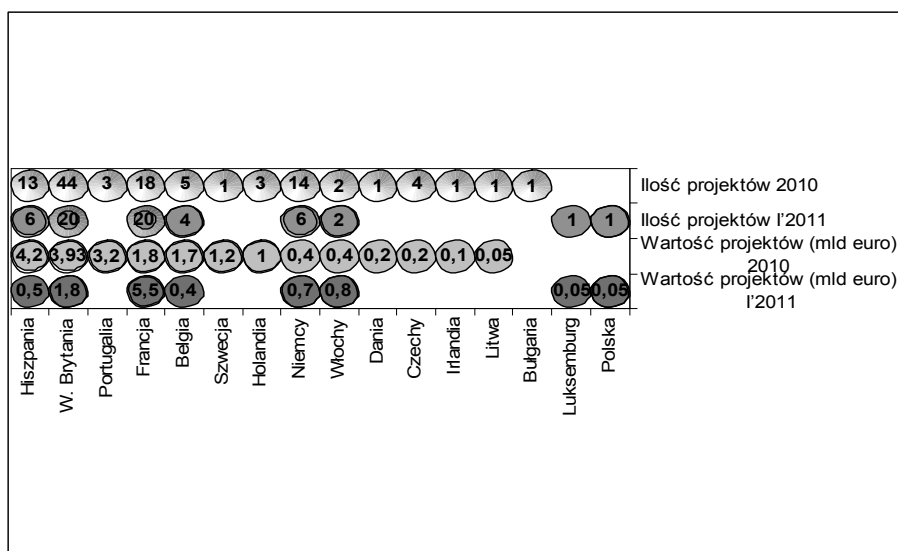
W latach następnych tendencja spadkowa w zakresie wartości transakcji jeszcze bardziej pogłębiła się, natomiast liczba projektów odznaczała się niższym poziomem, ale stabilnym. Można wyciągnąć prosty wniosek, że następuje zmiana na rynku w kierunku realizowania mniejszych projektów, tj. o niższej wartości kosztorysowej.

Jeśli wziąć pod uwagę dane z pierwszej połowy 2011 roku, europejski rynek PPP<sup>9</sup> stanowiło głównie kilka bardzo dużych projektów<sup>10</sup> transportowych.

<sup>9</sup> Projekty PPP obejmują transakcje finansowane poprzez *project finance* (zwykle DBFO, DBFM lub umowy koncesyjne), posiadające zamknięcie finansowe, o wartości nie mniejszej niż 5 mln EUR.

<sup>10</sup> Bardzo duże projekty obejmują transakcje o wartości powyżej 500 mln EUR.

Wartość 47 transakcji, które uzyskały zamknięcie finansowe, wyniosła ogółem 9,7 mld EUR, co stanowi niemal połowę wartości transakcji w całym 2010 roku (18,3 mld EUR dla 58 projektów). Projekty te były realizowane w 8 państwach – Francji, W. Brytanii, Włoszech, Niemczech, Hiszpanii, Belgii, Luksemburgu i Polsce (por. rys. 3).



Rys. 3. Rynek PPP w Europie w podziale na kraje

Źródło: Dane EPEC.

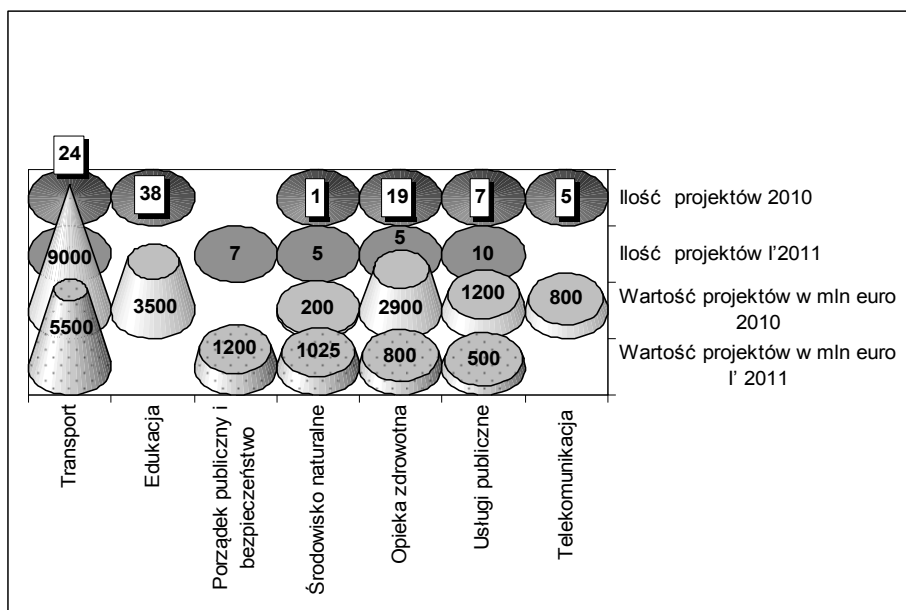
Pod względem wartości transakcji dominowała Francja, w której jeden z największych projektów PPP w Europie, szybka kolej Tours – Bordeaux uzyskała w czerwcu 2011 roku zamknięcie finansowe<sup>11</sup>. W 2011 roku zanotowano silny wzrost średniej wartości transakcji – 207 mln EUR w porównaniu do 163 mln EUR w 2010 roku i 91 mln EUR w 2009 roku.

Do największych projektów realizowanych w pierwszej połowie 2011 roku należą: szybka kolej HSL Tours – Bordeaux we Francji o wartości 3 mld EUR, autostrada A63 we Francji o wartości ponad 1 mld EUR, siedziba sztabu obrony narodowej Balard w Paryżu we Francji o wartości 800 mln EUR oraz autostrada Strada dei Parchi we Włoszech o wartości 600 mln EUR.

Na europejskim rynku PPP przeważają pod względem wartości projekty dotyczące sektorów infrastruktury gospodarczej, czego potwierdzeniem jest rys. 4.

<sup>11</sup> *Market Update. Review of the European PPP Market. First Semester of 2011.* European PPP Expertise Centre (EPEC), 2011, s. 1-2.





Rys. 4. Rynek PPP w Europie w latach 2010-2011 w podziale na sektory

Źródło: Ibid.

Udział projektów infrastruktury gospodarczej (transport, ochrona środowiska, telekomunikacja) plasuje się na poziomie 32-33%, natomiast pod względem wartości projektów udział ten wyniósł 57% w 2010 roku i 72% w pierwszej połowie 2011 roku. W miarę rozwoju PPP zauważalna jest tendencja przenoszenia projektów na grunt infrastruktury społecznej (szkoły, placówki służby zdrowia, obiekty sportowo-rekreacyjne itp.).

## Stan rozwoju partnerstwa w Polsce

Pierwsze przykłady stosowania PPP w Polsce wystąpiły pod koniec lat 90. Do tej pory zrealizowano w Polsce 19 projektów PPP. W okresie 2010 – I połowa 2011 roku w Polsce przyjęto do realizacji 77 projektów z zaangażowaniem sektora prywatnego w ramach umów koncesyjnych i PPP<sup>12</sup>, z czego 18 projektów jest/będzie wykonywanych zgodnie z ustawą o PPP<sup>13</sup> (tabela 1).

<sup>12</sup> *Rynek PPP w Polsce 2010*. Investment Support, Warszawa 2011, s. 30-37; *Rynek PPP w Polsce 2011*. Investment Support, Warszawa 2011, s. 26-27.

<sup>13</sup> *Report 2011 – Poland*. „Forum PPP” 2011, No. 3 (16), s. 27-28.

Tabela 1

## Zestawienie projektów PPP w Polsce w okresie 2010-2011

Lp.	Miasto	Nazwa projektu	Wartość kosztorysowa (mln PLN)
1.	Dąbrowa Górnicza	Budowa oraz eksploatacja drogi do miejsca „Tucznowa”	80
2.	Dobrzeń Wielki	Zaprojektowanie, budowa i eksploatacja parku wodnego w Dobrzeńcu Wielkim	35
3.	Głuchołazy	Budowa krytej pływalni przy ul. Powstańców Śląskich	10
4.	Kobylnica	Przebudowa Domu Opieki Społecznej w Kobylnicy na potrzeby Zakładu Opiekuńczo- Leczniczego	4
5.	Kraków	Odbudowa budynku przy ul. Radziwiłłowskiej 3	6,5
6.	Lidzbark Warmiński	Zaprojektowanie i budowa „Term Warmińskich”	111
7.	Lubin	Budowa i prowadzenie hali widowiskowo-sportowej	61
8.	Olsztyn	Przebudowa stadionu miejskiego	200
9.	Opole	Remont, przebudowa i rozbudowa hali widowiskowo-sportowej „Okraślak” oraz zarządzanie i utrzymanie hali	52
10.	Płock	Zaprojektowanie, budowa i eksploatacja spalarni śmieci	250
11.	Przygodzice	Zbiorowe zaopatrzenie w wodę i odprowadzenie ścieków z wykorzystaniem majątku wodociągowego i kanalizacyjnego dzierżawionego od Gminy Przygodzice	24,5
12.	Puck	Zaprojektowanie, budowa i eksploatacja centrum sportowo-rekreacyjnego wraz z basenem	80-120
13.	Sopot	Zagospodarowanie terenów dworca PKP w Sopocie	250
14.	Warszawa	Odbudowa i wykorzystanie statku „Lubecki” do wykonywania usług publicznego pasażerskiego transportu śródlądowego	16
15.	Zblewo	Budowa 2 wielorodzinnych socjalnych budynków mieszkalnych przy ul. Chojnickiej	8
16.	Żnin	Budowa krytej pływalni wraz z zagospodarowaniem terenu i zjazdami z dróg miejskich przy ul. Dąbrowskiego oraz zaprojektowanie i budowa bazy żeglarskiej w Żninie	49
17.	Lublin	Budowa i przebudowa akademików dla Uniwersytetu Medycznego w Lublinie	25
18.	Poznań	Budowa i eksploatacja systemu gospodarki odpadami dla miasta Poznania. Kontrakt 1	700

Źródło: *Rynek PPP w Polsce 2010*. Investment Support, Warszawa 2011, s. 30-37; *Rynek PPP w Polsce i połowa 2011*. Investment Support, Warszawa 2011, s. 26-27; *Report 2011 – Poland*. „Forum PPP” 2011, No. 3 (16), s. 27-28.

Jak wynika z tabeli 1, przeważają projekty z zakresu infrastruktury społecznej, które stanowią ponad 70% liczby projektów PPP. Takie podejście może wywoływać zaskoczenie, bowiem najczęściej na początkowym etapie rozwoju

PPP w pierwszej kolejności były realizowane inwestycje z zakresu infrastruktury gospodarczej – drogi, mosty, gospodarka wodno-ściekowa itp. Dopiero po zaspokojeniu najważniejszych potrzeb w zakresie potrzeb infrastruktury gospodarczej uznawanych za podstawowe, rozwijały się projekty w zakresie infrastruktury społecznej traktowane jako potrzeby wyższego rzędu. Należy jednak zwrócić uwagę, że wszystkie podane projekty dotyczą inwestycji na szczeblu samorządowym i są znacząco mniej kapitałochłonne niż projekty infrastruktury gospodarczej.

Po wstąpieniu do UE Polska uzyskała szansę ubiegania się o współfinansowanie inwestycji ze środków unijnych. Niestety, takie możliwości nie przełożyły się dotychczas na zwiększenie implementacji PPP poza zrealizowanym projektem kompleksu basenów mineralnych w Solcu Zdroju współfinansowanym w ramach RPO województwa świętokrzyskiego oraz projektem planowanym do realizacji pod nazwą System Gospodarki Odpadami dla Miasta Poznania – Kontrakt 1, w którym założono połączenie formuły partnerstwa publiczno-prywatnego z funduszami unijnymi w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013, oś II, Gospodarka odpadami i ochrona powietrza.

## **Czynniki ograniczające rozwój partnerstwa w Polsce**

Najbardziej poważnym ograniczeniem rozwoju PPP w Polsce był stan otoczenia prawnego<sup>14</sup>. Obecnie obowiązującymi są uchwalone na przełomie lat 2008/2009 ustawy – Ustawa o PPP z dnia 19 grudnia 2008 roku<sup>15</sup> oraz Ustawa o koncesji na roboty budowlane lub usługi z 9 stycznia 2009 roku<sup>16</sup>. W założeniach projektodawców nowej ustawy o PPP istotnym odróżnieniem przedsięwzięcia w ramach PPP od innych jest to, że powinno ono być w całości lub w istotnej części realizowane przez partnera prywatnego i jednocześnie być połączone z eksploatacją, utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym, który jest przedmiotem partnerstwa. W innym przypadku zachodzą sytuacje objęte zamówieniami publicznymi lub koncesją. Należy jednak stwierdzić, że w praktyce występują wątpliwości, kiedy stosować ustawę o PPP, a kiedy

---

<sup>14</sup> Do połowy 2005 r. jedyną regulacją prawną dotyczącą udziału sektora prywatnego była ustawa o autostradach płatnych, która weszła w życie w 1994 r., jednak faktycznie do 1997 r. była przepisem martwym, czego przyczyną było niechętnie podejście ówczesnej koalicji rządowej do procesów prywatyzacji infrastruktury. W drugiej połowie 2005 r. uchwalono ustawę o partnerstwie publiczno-prywatnym, która okazała się niedopracowanym i trudnym w realizacji dokumentem.

<sup>15</sup> Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym z 19 grudnia 2008 r. Dz.U. 2009, nr 19, poz. 100.

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi. Dz.U. 2009, nr 19, poz. 101.

ustawę o koncesji na roboty budowlane i usługi, ponieważ zapisy w obu ustawach są często zbieżne. Generalnie przyjęto wykładnię, że ustawa o PPP ma zastosowanie w przypadku dużych, kapitałochłonnych projektów, natomiast ustawa o koncesji na roboty budowlane i usługi w przypadku projektów o dużo niższej wartości kosztorysowej.

Do głównych przyczyn braku zaangażowania sektora prywatnego w realizację projektów infrastrukturalnych należy zaliczyć także wzajemną nieufność przedstawicieli świata gospodarczego i władz publicznych oraz brak docelowej strategii rozwoju infrastruktury w kraju, w tym udziału kapitału prywatnego. Przedstawiciele władz publicznych na wszystkich szczeblach, z uwagi na małą przejrzystość styku publiczno-prywatnego, obawiają się angażowania w projekty PPP. W samorządach generalnie zauważa się niechęć do podejmowania decyzji, których efekty mogą wystąpić po wielu latach, a na pewno po zmianie kolejnej kadencji władz lokalnych. Innym problemem jest obawa niektórych samorządów przed zaciąganiem zobowiązań finansowych w postaci kredytów i pożyczek powiązana z brakiem uregulowań prawnych w ustawie o finansach publicznych. Kolejnym ważną kwestią jest konieczność przekonania społeczności lokalnej, że dla zapewnienia warunków dalszego rozwoju niezbędna jest realizacja określonych przedsięwzięć inwestycyjnych, które najczęściej będą wiązać się z koniecznością zmniejszenia zatrudnienia w wybudowanych obiektach oraz wprowadzeniem odpłatności za świadczone usługi na poziomie rynkowym.

Z obserwacji rynku PPP oraz zachowań samorządów lokalnych wynika, że obecnie główną barierą jest zbyt niski poziom wiedzy na temat PPP. Należy podjąć skoordynowane działania w kierunku popularyzacji PPP wśród wszystkich potencjalnych uczestników transakcji (przedstawicieli sektora publicznego, prywatnego, wykonawczego, finansowego), powiększenia ich wiedzy na temat różnych podejść i optymalnych sposobów tworzenia takich uzgodnień w drodze bezpośrednich konsultacji z doradcami wyspecjalizowanymi w dziedzinie PPP. Głównym powodem jest niezrozumienie zasad, na jakich odbywa się współpraca sektora publicznego i sektora prywatnego, zalet PPP, ale i warunków, jakie spełniać musi każdy tego typu projekt. Bardzo trafna jest opinia, że „praktyka realizacji projektów PPP na świecie wykazała, iż dostęp do kompetentnego doradcy na wczesnym etapie wdrażania czy nawet planowania projektu PPP pozwala wszystkim zainteresowanym na sprawniejszą i efektywniejszą realizację tych projektów”<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Więcej PPP dzięki edukacji. „Rzeczpospolita” nr 6(9126) z 9 stycznia 2012 r., s. C3.

## Podsumowanie

Rosnące zapotrzebowanie na inwestycje infrastrukturalne jest głównym motorem rozwoju PPP na świecie, mimo że PPP nie stanowi remedium na wypełnienie luki kapitałowej czy na rozwiązanie problemów z zarządzaniem majątkiem publicznym.

W Polsce wprawdzie liczba i wartość projektów PPP powoli zwiększa się, niemniej w dalszym ciągu występują bariery utrudniające bezkonfliktowe implementowanie formuły PPP. Przekroczenie tych barier wymaga podjęcia szeroko zakrojonych działań skierowanych na upowszechnianie zasad, formuł i procedur PPP wśród wszystkich potencjalnych uczestników transakcji PPP.

## Literatura

### Wydawnictwa zwarte

*A practical guide to PPP in Europe*. City & Financial, London 2008.

Carty A.: *PPPs: an introduction*. The 10<sup>th</sup> Annual European Infrastructure and PPP Summit, Berlin, November 2011.

*Co zmienić by rozwinąć PPP w Polsce*. Fundacja FOR DLA Piper, Forum Rozwoju Edukacji Ekonomicznej, Warszawa 2008.

*Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships*. United Nations Economic Commission for Europe, New York – Geneva 2007, 2008.

Northoff T.: *Public Private Partnerships*. Deloitte Touche Tohmatsu, 2008.

*Rynek PPP w Polsce 2010 i Rynek PPP w Polsce I połowa 2011*. Investment Support. Warszawa 2011.

### Wydawnictwa ciągłe

*Infrastructure to 2030*. „Policy Brief OECD” 2008, No. 1.

*Report 2011 – Poland*. „Forum PPP” 2011, No. 3 (16).

*Review of the European PPP Market in 2010 and First semester of 2011*. EPEC 2011.

*Więcej PPP dzięki edukacji*. „Rzeczpospolita” nr 6(9126) z 9 stycznia 2012 r.

### Akty prawne

Komunikat Końcowy nr 615 Komisji Europejskiej, Biura, Komitetu ds. Ekonomicznych i Społecznych regionów w sprawie mobilizowania prywatnych i publicznych inwestycji dla odzyskania i długoterminowych strukturalnych zmian: rozwój PPP, Commission of the European Communities, Brussels 2009.

Renda A., Schrefler L.: *Public-private partnerships models and trends in the European Union*. European Parliament, Brussels 2006, IP/A/IMCO/SC/2005-161.

Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym z dnia 19 grudnia 2008 r. Dz.U. 2009, nr 19, poz. 100.

Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi. Dz.U. 2009, nr 19, poz. 101.

*Wytyczne dotyczące udanego partnerstwa publiczno-prywatnego*. Komisja Europejska, Dyrektoriat Generalny Polityka Regionalna, styczeń 2003.

**Witryny internetowe**

*The rise and rise of infrastructure funds*. KPMG International 2008, [www.kpmg.com](http://www.kpmg.com)

**IDENTIFICATION OF CAUSES OF A POOR DEVELOPMENT OF PUBLIC – PRIVATE PARTNERSHIPS IN POLAND AGAINST EUROPEAN TRENDS**

**Summary**

PPP market in Western Europe countries is still growing. In Poland there are still many barriers of PPP implementation. Despite of changes of law practical effects are quite poor. The aim of an article is to indicate the main reasons on Polish PPP market undergrowth.

**Paweł Galiński**

Uniwersytet Gdański

# **SKUTECZNOŚĆ PLANOWANIA DOCHODÓW BUDŻETOWYCH W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE**

## **Wprowadzenie**

Planowanie dochodów budżetowych w jednostkach samorządu terytorialnego (JST) jest istotnym elementem zarządzania ich finansami. Oddziałuje ono na sytuację finansową tych jednostek, a w konsekwencji na poziom realizacji potrzeb lokalnych i regionalnych wspólnot samorządowych. Chodzi tu bowiem o stopień zaspokojenia tych potrzeb w warunkach posiadania przez JST ograniczonych środków finansowych. Właściwie zaplanowane dochody budżetowe JST oddziałują w rezultacie na przebieg realizowanych przez te jednostki zadań. Planowanie to jest jednak procesem niezwykle trudnym, bowiem uzależnione jest nie tylko od działań JST, ale także od zewnętrznych czynników o charakterze gospodarczym, prawnym czy politycznym, w ramach których funkcjonują te jednostki. Celem opracowania jest scharakteryzowanie problematyki skuteczności planowania dochodów w JST oraz dokonanie jej oceny w latach 2001-2010.

## **Problemy planowania dochodów w JST**

Planowanie dochodów w JST, obok planowania wydatków, jest podstawowym elementem planowania budżetowego. Polega ono na przygotowywaniu i podejmowaniu decyzji dotyczących gromadzenia dochodów w ramach posiadanego funduszu na dany okres. Podstawą planowania budżetowego w JST jest w konsekwencji zbieranie informacji na temat czynników determinujących wysokość dochodów JST<sup>1</sup>. W związku z tym opracowywanie i wykonywanie zało-

---

<sup>1</sup> *Planowanie budżetowe a alokacja zasobów*. Red. S. Owsiak. PWE, Warszawa 2008, s. 32.

zeń budżetowych przez JST uzależnione jest od szeregu wewnętrznych oraz zewnętrznych uwarunkowań. Do najistotniejszych uwarunkowań o charakterze wewnętrznym należą:<sup>2</sup> wielkość JST, wypracowany przez organy władzy samorządowej system komunikacji ze społecznością lokalną i regionalną, tożsamość terytorialna, historyczna i kulturowa mieszkańców, jakość kapitału społecznego w urzędach administracji samorządowej, zaangażowanie władzy lokalnej w rozwiązywanie bieżących i przyszłych problemów wspólnot samorządowych, jak również poziom rozwoju gospodarczego. Z kolei do głównych uwarunkowań zewnętrznych można zaliczyć: prawne i organizacyjne ramy uchwalania budżetu, ograniczenia w zakresie precyzyjnego określania poziomu dochodów budżetowych oraz wzrost i zmienność potrzeb lokalnej społeczności.

Skuteczność planowania dochodów i wydatków budżetowych w JST uzależniona jest także w dużym stopniu od zastosowanych tam metod i technik ich prognozowania, do których zalicza się przede wszystkim:

- 1) metody jakościowe (heurystyczne), w tym metoda delficka, a także tzw. burza mózgów;
- 2) metody ilościowe, w tym głównie ekstrapolacja trendów oraz modelowanie ekonometryczne.

Metody jakościowe bazują przede wszystkim na doświadczeniu i intuicji ekspertów. Za ekspertów uważa się osoby charakteryzujące się odpowiednią osobowością, wiedzą czy szerokimi horyzontami myślenia<sup>3</sup>. Ekspertami mogą być zarówno przedstawiciele praktyki, w tym kierownictwo wydziału finansowego danej jednostki oraz przedstawiciele środowisk naukowych. Do sformułowania prognozy wykorzystuje się w konsekwencji zebrane opinie ekspertów. Dlatego planowaniu dochodów JST powinno sprzyjać tworzenie różnorodnych paneli eksperckich czy rad gospodarczych przy prezydencie, burmistrzu i wójcie. Działania te mogą bowiem przyczynić się do precyzyjnego diagnozowania sytuacji społeczno-ekonomicznej i potrzeb lokalnej wspólnoty samorządowej. W procesie planowania dochodów budżetowych JST i ich poszczególnych kategorii można również wykorzystywać metodę delficką. Polega ona na badaniu opinii ekspertów w zakresie kształtowania się określonych pozycji budżetu JST. W metodzie delfickiej wykorzystuje się kilkakrotne ankietowanie określonych osób w celu wypracowania zgodnych opinii.

Z kolei metody ilościowe polegają na tworzeniu modelu prognostycznego na podstawie kształtowania się zmiennych objaśnianych i prognozowanych w przeszłości. Spośród tych metod w praktyce samorządowej wykorzystuje się

<sup>2</sup> L. Patrzalek: *Finanse samorządu terytorialnego*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2004, s. 156.

<sup>3</sup> *Prognozowanie gospodarcze. Metody i zastosowanie*. Red. M. Cieślak. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001, s. 161.



często ekstrapolację szeregów czasowych. Trafność wyników tej metody uzależniona jest w dużym stopniu od zmienności sytuacji gospodarczej, prawnej i politycznej. Stąd większej skuteczności tej metody należy spodziewać się w warunkach względnej stabilizacji wspomnianych czynników.

Przygotowanie budżetu tylko według metody ekstrapolacji szeregów czasowych może jednak spowodować określone, negatywne konsekwencje, takie jak<sup>4</sup>:

- ograniczenie działania organów władzy wykonawczej i uchwałodawczej w przewidywaniu przyszłych zdarzeń;
- powtarzanie błędnych decyzji i założeń z okresów poprzednich;
- wywoływanie zjawiska niegospodarności w JST i w podmiotach im podległych;
- kierowanie się przewidywanym wykonaniem budżetu w roku poprzednim, gdyż ostateczny stopień realizacji dochodów i wydatków znany będzie po zakończeniu roku budżetowego.

Jeżeli zaś chodzi o modelowanie ekonometryczne, to polega ono przede wszystkim na wyborze określonej postaci funkcji, która będzie przedstawiać powiązania zmiennej objaśnianej (np. wpływy z tytułu udziału w PIT) ze zmiennymi objaśniającymi (np. wskaźniki zatrudnienia, stopa bezrobocia, liczba ludności w wieku produkcyjnym itp.)<sup>5</sup>. Złożoność i trudność modelowania ekonometrycznego ogranicza jego zastosowanie w praktyce działalności JST, szczególnie w gminach i powiatach ziemskich. Wydaje się ono jednak nieuniknione w przypadku funkcjonowania dużych jednostek o charakterze metropolitar-nym. Przykładowo w Nowym Jorku w Biurze Zarządzania i Budżetu w procesie planowania dochodów budżetowych wykorzystuje się model ekonometryczny skonstruowany z 77 równań<sup>6</sup>.

Badanie i ocena skuteczności planowania dochodów w JST należy do procesów niezmiernie trudnych ze względu na możliwość pojawienia się w trakcie trwania roku budżetowego sytuacji, których nie przewidziano podczas fazy planowania. W tego typu analizie należy jednak przestrzegać określonych zasad, tj.<sup>7</sup>:

- należy porównywać dochody wykonane z planowanymi pierwotnie, a nie z planem po zmianach;
- w trakcie oceny odchyłeń dochodów wykonanych od planowanych powinno zwracać się uwagę na znak tych odchyłeń (dodatnie czy ujemne), co może

<sup>4</sup> *Planowanie budżetowe...*, op. cit., s. 33.

<sup>5</sup> *Prognozowanie gospodarcze...*, op. cit., s. 105.

<sup>6</sup> L. Schroeder: *Forecasting local revenues and expenditures*. W: *Local budgeting*. Red. A. Shah. The World Bank, Washington 2007, s. 59.

<sup>7</sup> *Planowanie budżetowe...*, op. cit., s. 49.

ujawnić popełnianie systematycznych przeszacowań lub niedoszacowań określonych kategorii tych dochodów;

- błędy w planowaniu dochodów i wydatków powinny być analizowane osobno z powodu różnic w planowaniu wielkości gromadzonych i rozdysponowywanych.

Ujawnione różnice wykonania od planu mogą wynikać z dwóch podstawowych przyczyn, tj.:

- 1) przyjęcia nierealistycznych i nieprecyzyjnych założeń, w tym nieuwzględnienia możliwości pojawienia się określonych zdarzeń lub założenia ich niedostatecznej zmienności;
- 2) nietrafnego wyboru metody planowania.

W procesie badania prognoz dochodów budżetowych JST można dokonać oceny ich skuteczności, dokładności oraz jakości. Skuteczność analizowana jest w kontekście zbliżania się do celu, jaki został wcześniej zamierzony<sup>8</sup>. Dlatego skuteczność planowania dochodów w JST rozważana może być poprzez pryzmat pełnego bądź częściowego osiągnięcia zamierzonych celów w tym zakresie oraz stworzenia warunków do pożądanego ich kształtowania w przyszłości. W takich okolicznościach można również mówić o dokładności i jakości prognoz dochodów budżetowych JST. S. Owsiak stwierdza, że dokładność rozpatrywana jest jedynie w ujęciu kwantytatywnym, zaś badanie jakości uwzględnia także czynniki jakościowe. W rezultacie badanie dokładności dotyczy w większym stopniu prognozowania, natomiast badanie jakości szerszego procesu, tj. planowania<sup>9</sup>. Analiza ta może być dokonana przy wykorzystaniu różnorodnych metod i mierników, do których można zaliczyć: średni błąd prognoz (ME – *Mean Error*), absolutny błąd prognoz (MAE – *Mean Absolute Error*), średni procentowy błąd prognoz (MPE – *Mean Percentage Error*) oraz średni absolutny procentowy błąd prognoz (MAPE – *Mean Absolute Percentage Error*). Parametr ME informuje, jaki średnio błąd prognozy popełniano w analizowanym okresie, zaś parametr MPE wyraża średni błąd w procentach. Słabością zagregowanych wskaźników MPE jest obniżanie się ich wartości w przypadku, gdy błędy indywidualne mają różny znak, bowiem błędy wzajemnie się znoszą. Zatem ograniczone są możliwości właściwej interpretacji tych danych. Wady tej pozbawione są parametry MAE i MAPE, które charakteryzują absolutną (bez względu na znak indywidualnych błędów prognoz) przeciętną wielkość błędów prognoz, odpowiednio w wyrażeniu naturalnym i procentowym<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> B. Słowiński: *Podstawy sprawnego działania*. Wydawnictwo Uczelniane Politechniki Koszalińskiej, Koszalin 2008, s. 31.

<sup>9</sup> S. Owsiak: *Jakość planowania budżetowego w Polsce – próba oceny*. NIK, s. 8 (maszynopis powielony).

<sup>10</sup> *Planowanie budżetowe...*, op. cit., s. 38.

Dobranie odpowiednich metod prognozowania dochodów JST oddziałuje w konsekwencji na skuteczność ich prognozowania. Z kolei skuteczność tych prognoz ma fundamentalny wpływ na sytuację finansową JST i możliwości realizacji przez te jednostki ich funkcji i zadań publicznych<sup>11</sup>.

## Ocena skuteczności planowania dochodów JST w Polsce w latach 2001-2010<sup>12</sup>

W latach 2001-2010 w JST systematycznie występowały błędy pomiędzy planowanymi i rzeczywiście wykonanymi dochodami budżetowymi ogółem. Można wyróżnić dwa podokresy tych rozbieżności, tj. lata 2001-2008, w których dochody te były niedoszacowywane oraz lata 2009-2010, w których planowanie dochodów charakteryzowało się nadmiernym optymizmem (tabela 1). W całym analizowanym okresie niedoszacowywane były dochody z tytułu otrzymywanych przez JST dotacji i subwencji ogólnej. Na przeszacowanie dochodów ogółem w latach 2009-2010 miał zatem wpływ zbyt ni optywizm władz samorządowych w ocenie przyszłego kształtowania się dochodów własnych. Oznacza to, że wpływy z tych dochodów były niższe aniżeli zaplanowano. Sytuacja ta spowodowana została niewątpliwie wystąpieniem w tym okresie spowolnienia gospodarczego, które oddziaływało m.in. na zmniejszenie wpływów JST z tytułów udziałów w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa (PIT i CIT).

Jeżeli zaś chodzi o dokładność prognoz dochodów ogółem JST, to najwyższy ich poziom wystąpił właśnie w 2009 i 2010 roku (MAPE w 2010 roku 0,84%, zaś w 2009 roku 1,70%, tabela 1). Wynikało to z faktu, że pomimo znaczącego spadku dochodów własnych były one rekompensowane wyższymi niż planowano dochodami z tytułu otrzymywanych dotacji. Część tych środków pochodziła z przyśpieszenia wykorzystania środków unijnych w ramach nowo funkcjonującej perspektywy finansowej UE na lata 2007-2013. Dlatego w 2009 roku dochody JST, uzyskane w postaci dotacji na dofinansowanie programów i projektów unijnych, były wyższe o 165,8% w stosunku do 2008 roku<sup>13</sup>. Z kolei

<sup>11</sup> S. Owsiak. *Jakość planowania...*, op. cit., s. 4.

<sup>12</sup> Dane dotyczące dochodów budżetowych JST zawarte w tym paragrafie pochodzą ze sprawozdań rocznych z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2001-2010 (dochody wykonane) oraz informacji z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za 1 kwartał w latach 2001-2010 (dochody planowane) publikowanych przez Ministerstwo Finansów. Przyjęcie dochodów planowanych według planów z 1 kwartału wynika z niewystępowania w Polsce zbiorczych informacji na temat pierwotnych planów uchwał budżetowych.

<sup>13</sup> *Budżety jednostek samorządu terytorialnego*. GUS, Warszawa 2010, s. 41 (maszynopis powielony).

najmniejsza dokładność prognozy dochodów ogółem wystąpiła w 2004 roku (MAPE – 9,71%). Było to również spowodowane znacząco wyższym niż planowano poziomem przekazanych dotacji do JST, co wpłynęło na bardzo wysoką niedokładność prognozy tej kategorii dochodu (MAPE – 40,69%). Jedynie wykonane dotacje na zadania z zakresu administracji rządowej przewyższyły plan o 3,50 mld PLN. Wysokość tych środków była więc uzależniona od decyzji organów władzy centralnej. W 2004 roku pojawiły się również możliwości wykorzystywania przez JST środków unijnych w ramach funkcjonującej w Polsce perspektywy finansowej UE przypadającej na lata 2004-2006. W początkowej fazie wdrażania tej perspektywy finansowej w Polsce JST trudno było planować dochody z tych źródeł. Miały one bowiem dotychczas niewielkie doświadczenie w wykorzystywaniu środków unijnych (jedynie w ramach pomocy przedakcesyjnej). Ponadto dopiero w trakcie trwającego roku budżetowego podawano uaktualniony harmonogram konkursów w ramach poszczególnych działań programów operacyjnych, informowano JST o kryteriach wyboru projektów do otrzymania dofinansowania oraz publikowano interpretację zapisów Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego, który stanowił główne źródło pomocy wspólnotowej dla JST w latach 2004-2006<sup>14</sup>.

W 2004 roku w JST wystąpiła także wysoka niedokładność prognozy subwencji ogólnej (MAPE – 3,68%). Wynikało to przede wszystkim ze zmian w systemie finansowania działalności tych jednostek, wprowadzonych ustawą z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Oprócz przejęcia przez JST obowiązków w zakresie finansowania świadczeń rodzinnych i dodatków mieszkaniowych wprowadzono nową formułę określania wysokości części oświatowej subwencji ogólnej. Uzależniono jej wysokość m.in. od zapisów przyjętych w ustawie budżetowej. Stąd planowanie dochodów w ramach części oświatowej subwencji ogólnej uzależniono po części od harmonogramu opracowywania i uchwalania budżetu państwa. W konsekwencji tych zmian w 2004 roku wykonanie części oświatowej subwencji ogólnej było wyższe od planu o 254,30 mln PLN. Można więc zauważyć, iż to właśnie przekazywanie z budżetu państwa do budżetów JST dotacji, w tym dotacji rozwojowych, oraz liczne korekty ostatecznej kwoty subwencji ogólnej w trakcie trwania roku budżetowego stanowią podstawę częstych zmian uchwał budżetowych JST<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> J. Zając, A. Wojewódzka, M. Stawicki: *Uwarunkowania absorpcji funduszy strukturalnych UE na poziomie powiatów. Analiza i rekomendacje*. Warszawa 2009, s. 36-38 (maszynopis powielony).

<sup>15</sup> *Realizacja budżetów jednostek samorządu terytorialnego województwa opolskiego. Raport Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu za 2009 r.* Regionalna Izba Obrachunkowa w Opolu, Opole 2010, s. 13.

Jeżeli zaś chodzi o dokładność prognoz dochodów własnych JST, to najmniejszy jej stopień wystąpił we wspomnianym okresie ich przeszacowania, tj. w latach 2009-2010 (MAPE odpowiednio 8,01% oraz 7,94%), jak również w 2007 (MAPE – 8,87%) i 2004 roku (MAPE – 5,10%), kiedy dokonano ich niedoszacowania. W 2004 roku na niedoszacowanie dochodów własnych przez JST wpływ miały zmiany w udziałach tych jednostek we wpływach z podatków stanowiących dochód budżetu państwa, tj. w PIT i CIT. W latach 2003-2004 udziały te wzrosły: w przypadku PIT z 30,10% do 45,74%, natomiast w przypadku CIT z 5,50% do 24,01%.<sup>16</sup> Z kolei na niedoszacowanie tych dochodów w 2007 roku oddziaływał spadek stopy bezrobocia (z 14,8% w 2006 roku do 11,2% w 2007 roku), który wpływał na wzrost wpływów z PIT. Ponadto w 2007 roku zaobserwowano najwyższe w latach 2001-2010 wysokości wskaźników: wzrostu PKB, tj. o 6,8%, jak również wzrostu przychodów z całokształtu działalności przedsiębiorstw (niefinansowych), tj. o 15,17% w stosunku do 2006 roku<sup>17</sup>.

Przyczyniło się to do wzrostu wpływów do budżetów JST z tytułu udziałów w CIT. Stąd w 2007 roku, porównując planowane i wykonane dochody z tytułu wpływów z PIT i CIT, zaobserwowano ich wzrost odpowiednio z 23,63 mld PLN do 25,60 mld PLN oraz z 6,02 mld PLN do 7,62 mld PLN<sup>18</sup>.

Tabela 1

Dokładność prognoz dochodów budżetowych JST w Polsce w latach 2001-2010

Wyszczególnienie	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2001-2010
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
<b>Dochody ogółem</b>											
Plan (mld PLN)	75,61	77,40	77,67	82,62	99,44	110,81	122,84	138,12	157,48	164,17	x
Wykonanie (mld PLN)	79,59	80,03	79,14	91,50	102,91	117,04	131,38	142,57	154,84	162,80	x
ME	-3,98	-2,63	-1,47	-8,88	-3,47	-6,23	-8,54	-4,45	2,63	1,37	-3,57
MAE	3,98	2,63	1,47	8,88	3,47	6,23	8,54	4,45	2,63	1,37	4,37
MAPE	5,00	3,29	1,86	9,71	3,38	5,33	6,50	3,12	1,70	0,84	4,07

<sup>16</sup> *Budżety jednostek...*, op. cit., s. 18.

<sup>17</sup> *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej*. GUS, Warszawa 2010, s. 744; *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej*. GUS, Warszawa 2009, s. 248; *Roczne wskaźniki makroekonomiczne* (Excel). Witryna internetowa Głównego Urzędu Statystycznego: [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl).

<sup>18</sup> *Sprawozdanie roczne z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za 2007 (dochody wykonane) oraz informacja z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za 1 kwartał w latach 2001-2010 (dochody planowane)*. Ministerstwo Finansów, Warszawa.

cd. tabeli 1

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
<b>Dochody własne</b>											
Plan (mld PLN)	33,86	34,52	35,38	44,68	54,26	59,79	67,56	74,73	81,33	84,82	x
Wykonanie (mld PLN)	32,51	33,54	34,46	47,08	54,89	62,88	74,13	78,34	75,30	78,59	x
ME	1,36	0,98	0,92	-2,40	-0,63	-3,09	-6,57	-3,62	6,03	6,24	-0,08
MAE	1,36	0,98	0,92	2,40	0,63	3,09	6,57	3,62	6,03	6,24	3,18
MAPE	4,17	2,92	2,67	5,10	1,15	4,92	8,87	4,62	8,01	7,94	5,04
<b>Dotacje celowe</b>											
Plan (mld PLN)	13,70	13,89	11,21	7,77	13,50	17,16	19,21	23,73	31,53	32,73	x
Wykonanie (mld PLN)	17,66	16,79	12,95	13,11	15,57	19,63	20,49	23,77	34,25	37,04	x
ME	-3,95	-2,90	-1,74	-5,33	-2,07	-2,47	-1,28	-0,04	-2,72	-4,31	-2,68
MAE	3,95	2,90	1,74	5,33	2,07	2,47	1,28	0,04	2,72	4,31	2,68
MAPE	22,40	17,30	13,43	40,69	13,28	12,57	6,26	0,17	7,96	11,63	14,57
<b>Subwencja ogólna</b>											
Plan (mld PLN)	28,05	29,00	31,07	30,16	31,68	33,85	36,07	39,66	44,62	46,62	x
Wykonanie (mld PLN)	29,43	29,70	31,73	31,31	32,46	34,53	36,75	40,46	45,30	47,17	x
ME	-1,38	-0,71	-0,65	-1,15	-0,78	-0,67	-0,69	-0,79	-0,67	-0,56	-0,81
MAE	1,38	0,71	0,65	1,15	0,78	0,67	0,69	0,79	0,67	0,56	0,81
MAPE	4,70	2,37	2,06	3,68	2,39	1,95	1,87	2,81	1,48	1,18	2,45

Źródło: Sprawozdania roczne z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za latach 2001-2010 (dochody wykonane) oraz informacje z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za 1 kwartał w latach 2001-2010 (dochody planowane). Ministerstwo Finansów, Warszawa.

W latach 2001-2010, spośród głównych rodzajów dochodów JST, najmniejszym średnim błędem prognozy charakteryzowały się dochody z subwencji ogólnej (MAPE – 2,45%), a następnie dochody własne (MAPE – 5,04%) i dotacje (MAPE – 14,57%). Na wysokie rozbieżności planu i wykonania tych ostatnich dochodów, tj. dotacji, wpływ miały wspomniane wyżej, częste zmiany w kwocie przekazywanych tym jednostkom dotacji z budżetu państwa.

## Podsumowanie

Reasumując powyższe rozważania można stwierdzić, że w latach 2001-2010 planowanie dochodów budżetowych JST było systematycznie obciążone błędem ich prognozowania. Sytuacja ta dotyczyła zarówno zagregowanej wielkości tych dochodów, jak również głównych ich rodzajów. W rezultacie, jak wynika z badań, w latach 2001-2010 dochody JST z dotacji i subwencji ogólnej były systematycznie niedoszacowywane. Wynikało to głównie z wprowadzanych modyfikacji w systemie finansowego zasilania tych jednostek, a w konsekwencji ze znaczącego ich uzależnienia od decyzji organów władzy centralnej. Wynikało to również ze zmienności przepisów w zakresie wykorzystywania środków unijnych, które determinowały skuteczność planowania wysokości otrzymywanych dotacji. Jeżeli zaś chodzi o dochody własne, to na poziom skuteczności ich planowania wpływały przede wszystkim: wspomniany system finansowego zasilania tych jednostek, a w ramach niego wysokość udziałów w PIT i CIT oraz sytuacja gospodarcza w kraju. Można jednak zauważyć, że zróżnicowanie źródeł dochodów JST może pozytywnie wpływać na wzrost skuteczności planowania ich dochodów budżetowych ogółem. Przejawem tego jest sytuacja, która wystąpiła w 2009 roku, kiedy to niższym niż planowano dochodom własnym (wynik pogarszającej się sytuacji gospodarczej w kraju) towarzyszyło wyższe niż zakładano wykorzystanie dotacji (znaczący wzrost wykorzystania środków unijnych w stosunku do 2008 roku). Dlatego pomimo tych wydarzeń, w 2009 roku wzrosła skuteczność prognoz dochodów JST ogółem w stosunku do 2008 roku (spadek parametru MAPE, tabela 1).

## Literatura

### Wydawnictwa zwarte

- Budżety jednostek samorządu terytorialnego*. GUS, Warszawa 2010 (maszynopis powielony).
- Owsiak S.: *Jakość planowania budżetowego w Polsce – próba oceny*. NIK (maszynopis powielony).
- Patrzalek L.: *Finanse samorządu terytorialnego*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2004.
- Planowanie budżetowe a alokacja zasobów*. Red. S. Owsiak. PWE, Warszawa 2008.
- Prognozowanie gospodarcze. Metody i zastosowanie*. Red. M. Cieślak. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001.
- Schroeder L.: *Forecasting local revenues and expenditures. W: Local budgeting*. Red. A. Shah. The World Bank, Washington 2007.

Słowiński B.: *Podstawy sprawnego działania*. Wydawnictwo Uczelniane Politechniki Koszalińskiej, Koszalin 2008.

Zajac J., Wojewódzka A., Stawicki M.: *Uwarunkowania absorpcji funduszy strukturalnych UE na poziomie powiatów. Analiza i rekomendacje*. Warszawa 2009 (maszynopis powielony).

#### **Wydawnictwa ciągłe**

*Informacje z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za I kwartał w latach 2001-2010*. Ministerstwo Finansów, Warszawa.

*Realizacja budżetów jednostek samorządu terytorialnego województwa opolskiego. Raport Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu za 2009 r.* Regionalna Izba Obrachunkowa w Opolu, Opole 2010.

*Sprawozdania roczne z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za latami 2001-2010*. Ministerstwo Finansów, Warszawa.

*Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej*. GUS, Warszawa 2009.

*Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej*. GUS, Warszawa 2010.

#### **Witryny internetowe**

*Roczne wskaźniki makroekonomiczne* (Excel). Witryna internetowa Głównego Urzędu Statystycznego: [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl).

## **EFFICACY OF THE BUDGET PLANNING IN THE FIELD OF REVENUES IN THE LOCAL GOVERNMENTS IN POLAND**

### **Summary**

The article presents efficacy of the budget planning in the field of revenues in the local governments in Poland. Firstly, there were shown methods of the budget planning and measures of errors. There were shown disparities between planned and accomplished local government revenues which are comprised of own-revenues and transfers from the central government. Consequently, the paper presents errors of revenue planning between 2001 and 2010 in the local governments in Poland. It was, inter alia, a result of the alterations in the system of transfers to these entities and the abilities of the absorption of EU funds by the local governments in Poland.



**Beata Guziejewska**

Uniwersytet Łódzki

# **WERYFIKACJA SYSTEMU DOCHODÓW JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W NIESTABILNYM OTOCZENIU – DYLEMATY I WYZWANIA**

## **Wprowadzenie**

Relacje fiskalne pomiędzy państwem a samorządem terytorialnym są przedmiotem zainteresowania i badań ze względu na znaczenie, zarówno społeczno-polityczne, jak i ekonomiczne. W ujęciu ekonomicznym najważniejsze są trzy obszary<sup>1</sup>: dochody publiczne, wydatki oraz koordynacja makroekonomiczna.

Zasilanie budżetów samorządowych w warunkach kryzysowych było dość stabilne, mimo iż w polskich rozwiązaniach brak ustawowych gwarancji wysokości subwencji i dotacji odniesionych na przykład do poziomu dochodów budżetu państwa. Wynikało to jednak z faktu, iż Polska nie odczuła skutków globalnego kryzysu finansowego w takim stopniu, jak gospodarki krajów o wyższym stopniu umiędzynarodowienia i finansyzacji. Celem rozważań jest wskazanie na wybrane aspekty dynamiki i struktury dochodów jednostek samorządu terytorialnego (JST) oraz ich ocena z punktu widzenia niestabilnego otoczenia, w jakim działały samorzady, w szczególności w latach 2008-2009.

## **Zasady zasilania finansowego jednostek samorządu terytorialnego**

Rozwijane w nauce i praktyce zasady finansowe samorządu terytorialnego mają swoje źródło w art. 9 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego<sup>2</sup>. W li-

---

<sup>1</sup> Por. I. Joumard, P.M. Kongstrud: *Fiscal relations across government levels*. „OECD Economic Studies” 2003/1, No. 36, s. 156.

<sup>2</sup> Europejska Karta Samorządu Terytorialnego. Dz.U. z 25.11.1994 r.

teraturze z kolei najczęściej wymienia się zasady<sup>3</sup>: adekwatności i pewności, stałości, stabilności, elastyczności oraz powiązania źródeł dochodów z miejscem ich powstawania. Ponadto bardzo często formułuje się nieco odmienne (lub dodatkowe) postulaty pod adresem źródeł dochodów własnych oraz dochodów zewnętrznych. W szczególności jeśli chodzi o zasady zewnętrznego zasilania finansowego podkreśla się znaczenie zasady nieograniczania autonomii i niezależności finansowej JST oraz zasadę wyrównywania skutków zróżnicowanego poziomu rozwoju społeczno-ekonomicznego<sup>4</sup>. W teorii federalizmu fiskalnego akcent położony jest na adekwatność zadań publicznych do szczebla, na którym są dostarczane, adekwatność środków finansowych do przekazywanych zadań, konieczność wyrównywania fiskalnego oraz problemy redystrybucji w systemach federacyjnych (zdecentralizowanych)<sup>5</sup>. Polski system dochodów samorządowych spełnia w ogólnym ujęciu zasady sformułowane w EKST oraz postulaty nauki, problemem jest weryfikacja szczegółowych rozwiązań, zwłaszcza w niestabilnym otoczeniu.

## Ogólna sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego w latach 2003-2004 oraz 2009-2010

W ostatniej dekadzie miały miejsce duże zmiany w zakresie i strukturze samorządowych dochodów publicznych, będące konsekwencją zmian legislacyjnych oraz dość konsekwentnej decentralizacji. Największy udział w absorpcji dochodów mają gminy ze względu na zakres realizowanych zadań. Struktura dochodów wszystkich JST świadczy o różnym zakresie realizowanych przez nie zadań zleconych oraz zróżnicowanej sytuacji finansowej. W tabeli 1 przedstawiono dochody własne i obce w podziale na podstawowe kategorie. W przypadku dochodów własnych duże znaczenie ma wyodrębnienie dochodów z tytułu udziałów w podatkach PIT i CIT, natomiast w przypadku dochodów transferowanych z budżetu państwa podział na środki celowe oraz subwencję ogólną. Udziały dochodów własnych w finansowaniu budżetów na poszczególnych szczeblach świadczą o największym zakresie samodzielności ekonomicznej miast na prawach powiatu oraz gmin. Znaczący wzrost udziału dochodów własnych wynika ze zwiększenia udziałów w podatkach państwowych od 2004 roku. Najbardziej znaczący wzrost miał miejsce w przypadku powiatów i woje-

<sup>3</sup> L. Patrzalek: *Finanse samorządu terytorialnego*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2010, s. 133 i nast.

<sup>4</sup> Por. E. Kornberger-Sokołowska: *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*. LIBER, Warszawa 2001, s. 38; B. Guziejewska: *Zewnętrzne źródła finansowania samorządu terytorialnego. Teoria a praktyka*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2008, s. 276.

<sup>5</sup> R.A. Musgrave: *Economics of fiscal federalism*. EBSCO Publishing 2002.

wódtw, przy jednoczesnym spadku udziału dotacji celowych. Należy jednak podkreślić, że dwa ponadgminne szczeble samorządu terytorialnego (zwłaszcza powiaty) charakteryzują się niedostatecznym zakresem samodzielności finansowej. Analizując w tym kontekście dochody gmin, zauważyć można również dość wysoki udział dotacji celowych. Udział ten zwiększył się z 10,5% w 2003 do 23% w 2010 roku, przy jednoczesnym spadku udziałów w przypadku: wpływów z podatków i opłat, subwencji ogólnej oraz dochodów z majątku. Dla przedstawionej w tabeli 1 struktury dochodów charakterystyczny jest również spadek udziałów z tytułu subwencji ogólnej, w tym części na zadania oświatowe. W dużym stopniu jest to spowodowane znacznym zwiększeniem dochodów z tytułu udziałów w podatkach dochodowych.

Tabela 1

Struktura dochodów budżetowych poszczególnych typów JST w latach 2003 i 2004 oraz 2009 i 2010 (w %)

Wyszczególnienie	Lata	Docho- dy wła- sne ogó- łem	W tym:			Dotac- cje ce- lowe ogółem	Subwen- cja ogólna	W tym:	
			Udziały w podatku dochodo- wym	Wpływy z podat- ków i opłat	Docho- dy z ma- jątku			Część oświato- wa	Część wy- rów- nawcza
Polska	2003	43,5	13,0	17,6	4,2	16,4	40,1	30,7	X
	2004	51,5	21,9	16,5	4,2	14,3	34,2	27,4	X
	2009	48,8	21,7	12,6	3,7	22,1	29,1	21,6	5,7
	2010	48,4	20,3	12,5	3,9	22,8	28,8	21,5	5,6
– gminy	2003	47,3	11,7	23,3	4,2	10,5	42,2	32,8	X
	2004	48,2	14,6	22,5	4,1	12,5	39,3	29,9	X
	2009	46,3	16,3	18,3	3,7	19,8	33,9	23,9	9,3
	2010	44,6	14,8	17,0	3,6	24,0	31,4	22,4	8,3
– m. st. War- szawa	2003	73,0	30,7	21,0	4,1	7,7	19,3	14,4	X
	2004	81,2	41,8	18,6	3,8	6,6	12,3	11,9	X
	2009	84,0	41,2	14,1	7,2	4,0	12,0	10,1	X
	2010	80,0	37,3	14,8	7,5	7,9	12,1	10,5	X
– miasta na prawach po- wiatu	2003	52,7	17,2	20,0	6,4	12,6	34,7	28,9	X
	2004	60,3	24,7	19,0	6,5	12,0	27,7	26,1	X
	2009	61,9	27,1	15,4	5,5	13,3	24,7	22,8	0,2
	2010	60,1	24,5	15,0	5,7	16,0	23,9	22,2	0,3
– powiaty	2003	11,3	1,3	X	1,6	32,6	56,1	43,4	X
	2004	24,9	11,1	X	1,8	24,3	50,8	41,2	X
	2009	28,8	14,4	X	1,3	25,8	45,5	35,1	7,7
	2010	28,5	13,0	X	1,4	28,5	43,0	32,7	7,5
– wojewódz- twa samo- rządowe	2003	15,9	12,0	X	1,1	51,0	33,1	9,6	X
	2004	59,1	55,9	X	0,8	22,4	18,5	6,6	X
	2009	32,4	25,9	X	0,4	53,4	14,2	3,4	6,0
	2010	40,6	34,4	X	1,0	38,7	20,7	4,9	9,0

Źródło: Sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2010 r. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa 2011, s. 147.

## Wybrane aspekty zmian w wysokości i strukturze dochodów jednostek samorządu terytorialnego w latach kryzysu finansowego

Różnice w dynamice poszczególnych typów dochodów w 2009 roku spowodowane były zarówno czynnikami makroekonomicznymi, jak i zmianami w ujmowaniu środków unijnych. Dla danych zawartych w tabeli 2 charakterystyczna jest niewątpliwie mała dynamika dochodów własnych spowodowana spowolnieniem gospodarczym. W największym stopniu skutki kryzysu odczuły województwa samorządowe, których dochody własne oparte są w dużym stopniu na wpływach z podatku CIT. Wysoka dynamika dochodów ogółem w województwach wynikała z pełnienia przez nie funkcji instytucji pośredniczącej i przekazywania z budżetu państwa dotacji celowych innym JST. Żaden szczebel samorządu nie uzyskał w 2009 roku dochodów własnych na poziomie roku poprzedniego. Realizacja dochodów własnych była jednak mimo wszystko dość wysoka, co świadczy o pozytywnej weryfikacji systemu finansowania samorządu terytorialnego. W tym kontekście dobrze ocenić należy rezygnację z przyznania samorządom udziałów w podatkach pośrednich, z których wpływy rosły dynamicznie w warunkach wzrostu gospodarczego, spadają jednak w większym stopniu niż podatki bezpośrednie w warunkach kryzysu gospodarczego i spadku PKB. Jednocześnie spora dynamika subwencji ogólnej z budżetu państwa świadczy z jednej strony o korzystnym buforze części pełniących rolę wyrównawczo-uzupełniającą, z drugiej jednak zaryzykować można tezę, iż polski system finansów publicznych nie doświadczył dramatycznego spadku dochodów publicznych i nie było jednak konieczności działań drastycznych.

Tabela 2

Dynamika dochodów budżetowych JST w podziale na podstawowe części w 2009 i 2010 roku oraz liczona w stosunku do 2004 roku (w %)

Wyszczególnienie	Dochody ogółem			Dochody własne			Dotacje celowe			Subwencja ogólna		
	2010/09	2009/08	2009/04	2010/09	2009/08	2009/04	2010/09	2009/08	2009/04	2010/09	2009/08	2009/04
Polska, z tego:	105,1	108,6	169,2	104,4	96,4	160,5	108,1	144,1	261,3	104,1	111,3	143,8
– gminy	111,4	104,1	161,0	107,5	97,8	154,4	135,0	109,9	255,2	103,1	110,4	139,0
– m. st. Warszawa	103,3	98,6	169,1	98,3	96,3	175,1	206,4	110,7	102,3	104,0	114,2	165,0
– miasta na prawach powiatu	108,0	102,6	156,0	104,8	97,5	160,2	130,0	118,9	173,5	104,4	108,8	139,5
– powiaty	112,0	110,7	161,0	111,0	98,5	186,2	123,9	123,1	171,0	105,9	113,1	144,0
– województwa samorządowe	72,1	154,4	280,5	90,4	85,6	153,8	52,3	350,3	669,8	105,4	121,9	214,5

Źródło: Sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2009 i 2010 r. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa 2010, 2011, s. 120, 142.

Jak wynika ze szczegółowych danych zawartych w sprawozdaniach z wykonania budżetów przez JST, niska dynamika wzrostu dochodów własnych w przypadku powiatów charakteryzowała wpływy z tytułu udziałów w podatku PIT i CIT. Jak wynika z danych zawartych w tabelach 3, 4 i 5, dobrym wykonaniem i dynamiką charakteryzowały się dochody z podatków i opłat lokalnych. Dość stabilne wpływy z podatku od nieruchomości są odzwierciedleniem jego dobrych cech jako „idealnego podatku lokalnego”. Postulować należy jednak realizację proponowanej od wielu lat reformy wszystkich podatków od nieruchomości (również rolnego i leśnego).

Tabela 3

## Dochody budżetowe gmin w 2009 roku

Wyszczególnienie	Wykonanie za 2008 r. (w tys. PLN)	2009				Dynamika (2008 = 100%)	
		Plan (w tys. PLN)	Wykonanie (w tys. PLN)	Wykonanie planu (w %)	Struktura (w %)	Nominalnie	Realnie (wskaznik inflacji 3,5%)
Dochody ogółem, z tego:	62 317 775	66 655 042	64 882 149	97,3	100,0	104,1	100,6
– dochody własne, w tym:	30 694 746	31 215 449	30 021 854	96,2	46,3	97,8	94,3
– podatki i opłaty	11 658 135	11 795 435	11 894 657	100,8	18,3	102,0	98,5
– udziały w PIT	10 664 239	10 523 731	9 906 255	94,1	15,3	92,9	89,4
– udziały w CIT	696 015	600 356	652 817	108,7	1,0	93,8	90,3
– dotacje celowe, w tym:	11 709 459	13 452 032	12 871 052	95,7	19,8	109,9	106,4
– na zadania własne	2 736 329	4 497 801	4 058 713	90,2	6,3	148,3	144,8
– na zadania zlecone	8 180 768	8 007 425	7 948 140	99,3	12,3	97,2	93,7
– subwencja ogólna, w tym:	19 913 570	21 987 561	21 989 242	100,0	33,9	110,4	106,9
– oświatowa	14 481 467	15 494 858	15 494 300	100,0	23,9	107,0	103,5
Gminy							
– miejskie	14 672 364	15 410 915	14 858 092	96,4	22,9	101,3	97,8
– miejsko-wiejskie	20 609 553	22 088 990	21 547 461	97,5	33,2	104,6	101,1
– wiejskie	27 035 858	29 155 138	28 476 596	97,7	43,9	105,3	101,8

Źródło: Sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2009 r. Op. cit., s. 175.

Tabela 4

## Dochody budżetowe gmin w 2010 roku

Wyszczególnienie	Wykonanie za 2009 r. (w tys. zł)	2010				Dynamika (2009 = 100%)	
		Plan (w tys. PLN)	Wykonanie (w tys. PLN)	Wykonanie planu (w %)	Struktura (w %)	Nominalnie	Realnie (wskaznik inflacji 2,6%)
Dochody ogółem, z tego:	64 882 149	74 812 061	72 310 510	96,7	100,0	111,4	108,8
– dochody własne, w tym:	30 021 854	33 534 369	32 264 384	96,2	44,6	107,5	104,9
– podatki i opłaty	11 894 657	12 237 434	12 313 999	100,6	17,0	103,5	100,9
– udziały w PIT	9 906 255	10 180 965	10 080 306	99,0	13,9	101,8	99,2
– udziały w CIT	652 817	581 890	617 362	106,1	0,9	94,6	92,0
– dotacje celowe, w tym:	12 871 052	18 603 333	17 370 295	93,4	24,0	135,0	132,4
– na zadania własne	4 058 713	8 339 281	7 279 890	87,3	10,1	179,4	176,8
– na zadania zlecone	7 948 140	9 428 382	9 339 910	99,1	12,9	117,5	114,9
– subwencja ogólna, w tym:	21 989 242	22 674 359	22 675 831	100,0	31,4	103,1	100,5
– oświatowa	15 494 300	16 230 986	16 230 499	100,0	22,4	104,8	102,2
Gminy							
– miejskie	14 858 092	17 038 242	16 507 977	96,6	22,8	111,1	108,5
– miejsko-wiejskie	21 547 461	24 790 616	23 937 215	96,6	33,1	111,1	108,5
– wiejskie	28 476 596	32 983 203	31 865 318	96,6	44,1	111,9	109,3

Źródło: Sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2010 r. Op. cit., s. 198.

Tabela 5

## Dynamika i struktura dochodów miast na prawach powiatu w latach 2008 i 2009

Wyszczególnienie	Dochody wykonane (w tys. PLN)		Dynamika (w %) 3:2	Udział w dochodach ogółem (w %)		Struktura podstawo- wych grup dochodów (w %)	
	2008	2009		2008	2009	2008	2009
1	2	3	4	5	6	7	8
Dochody ogółem, w tym:	39 186 825	40 210 792	102,6	100,0	100,0	x	x
Dochody własne, z tego:	25 536 578	24 908 435	97,5	65,2	61,9	100,0	100,0
– udziały w podatku docho- dowym	11 529 581	10 898 262	94,5	29,4	27,1	45,1	43,7
– z podatków i opłat	6 294 239	6 195 802	98,4	16,1	15,4	24,6	24,9
– z majątku	2 258 816	2 207 469	97,7	5,8	5,5	8,8	8,9
– pozostałe	5 453 942	5 606 902	102,8	13,9	13,9	21,4	22,5
Dotacje celowe, z tego:	4 511 719	5 362 179	118,9	11,5	13,3	100,0	100,0
– na zadania z zakresu admini- stracji rządowej	2 966 174	3 042 398	102,6	7,6	7,6	65,7	56,7
– na zadania wła- sne	1 177 526	1 972 663	167,5	3,0	4,9	26,1	36,8
– na zadania prze- jęte w drodze po- rozumień z admini- stracją rządową	53 138	13 262	25,0	0,1	0,0	1,2	0,3
– na zadania prze- jęte w drodze po- rozumień z JST	209 989	208 691	99,4	0,5	0,5	4,7	3,9
– otrzymane z funduszy celo- wych	104 892	125 165	119,3	0,3	0,3	2,3	2,3
Subwencja ogólna, w tym:	9 138 528	9 940 178	108,8	23,3	24,7	100,0	100,0
– oświatowa	8 412 988	9 170 964	109,0	21,5	22,8	92,1	92,3
– równoważąca	507 709	565 271	111,3	1,3	1,4	5,6	5,7

Źródło: Sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2009 r. Op. cit., s. 216.

Od dawna ekonomiści zwracają uwagę na potrzebę wzmocnienia dochodów własnych JST *sensu stricto*. Dotyczy to na przykład konieczności reformy podatku od nieruchomości, tzn. oparcia jego konstrukcji na wartości budynków i gruntów. Zmiana konstrukcji podatku od nieruchomości mogłaby służyć wielu niewykluczającym się wzajemnie celom. Osobnym, skomplikowanym problemem jest reforma podatku rolnego, nie tylko z punktu widzenia finansów samorządowych, ale przede wszystkim systemu opodatkowania dochodów rolników. Postulować należałoby reformę całego systemu opodatkowania nieruchomości, a więc podatku od nieruchomości oraz podatku rolnego i leśnego, którymi opodatkowane są jedynie grunty kwalifikowane jako rolne i leśne. Liczne zwolnienia ustawowe w tych podatkach, możliwość ucieczki od opodatkowania podatkiem od nieruchomości na rzecz preferencyjnego, niższego obciążenia podatkiem rolnym, niekompletne ewidencje nieruchomości itp. powodują niską wydajność fiskalną tych obciążeń lokalnych. Kolejne zmiany w konstrukcji wymienionych podatków spowodowały ukształtowanie bardzo niedoskonałego systemu obciążeń, które mają w ujęciu podmiotowo-przedmiotowym niejednorodny charakter. Z punktu widzenia ekonomicznego natomiast zwraca się uwagę na niespójny i niekonsekwentny charakter podatków gminnych – jako podatków przychodowo-majątkowych. W obecnej konstrukcji podatki te nie spełniają w pełni ani funkcji podatków majątkowych, ani przychodowych (dochodowych). Stworzenie sprawiedliwego i racjonalnego opodatkowania nieruchomości w Polsce to jeden z ostatnich, zaniechanych niestety od lat, etapów reformy całego systemu podatkowego w państwie<sup>6</sup>.

Jeśli chodzi o stronę dochodową budżetów powiatowych i wojewódzkich, to nie ucierpiały one drastycznie, zarówno jeśli chodzi o dochody własne, jak i transfery z budżetu państwa. W 2009 roku dochody powiatów zostały zrealizowane na poziomie 98,2%, wzrosły one w porównaniu do 2008 roku o 10,7% (realnie o 7,2%)<sup>7</sup>. Niższa w stosunku do 2008 roku była zarówno dynamika, jak i wykonanie dochodów własnych, nie był to jednak spadek znaczący. Dynamika wpływów z podatku PIT w 2009 roku wyniosła 92,3%, z podatku CIT 93,6%, niższe od zaplanowanych były wpływy z PIT, natomiast wyższe z CIT. Może to świadczyć o trudnościach z planowaniem dochodów z tytułu udziałów. Co charakterystyczne, duży wpływ na wysoką dynamikę wzrostu dochodów ogółem miał wzrost dochodów z tytułu dotacji celowych (o 23%) i subwencji ogólnej (o 13%). Wysoki wzrost dochodów z tytułu dotacji celowych z budżetu państwa,

<sup>6</sup> Por. L. Etel: *Reforma systemu opodatkowania nieruchomości*. Raport nr 155. Biuro Studiów i Ekspertyz Sejmu, Warszawa 1999.

<sup>7</sup> *Sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2009 r.* Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa 2010, s. 243-244.



zarówno w przypadku powiatów, jak i województw, wynikał ze zmiany zasad przekazywania środków UE. Województwa samorządowe wykonały swój plan dochodów w 2009 roku w 92,5%, wobec 72% w roku poprzednim. Powyżej zaplanowanych kwot zrealizowano dochody własne (ponad 103% z tytułu udziałów), niskie było wykonanie dochodów z dotacji celowych, ale ich dynamika wyniosła 350%, co wynikało z uwzględnienia dotacji rozwojowych. Wzrosły również kwoty wszystkich części subwencji ogólnej, co świadczy jednak o bardzo łagodnym przebiegu skutków kryzysu finansowego w naszym kraju. Na pogłębione analizy zasługują niewątpliwie jego skutki w skali poszczególnych JST, paradoksalnie skutki kryzysu odczuły duże jednostki, których dochody w dużym stopniu uzależnione są od koniunktury gospodarczej. Na ciekawe aspekty, związane m.in. z opóźnieniami czasowymi w mechanizmie wyrównawczym, zwróciła uwagę M. Poniatowicz<sup>8</sup>. Ponadto w warunkach kryzysowego, niestabilnego otoczenia dużego znaczenia nabiera umiejętność planowania budżetowego oraz oszacowanie ubytku dochodów.

## Podsumowanie

System dochodów JST w naszym kraju ma ukształtowany w ogólnym ujęciu, dość dojrzały charakter. Ostatnie lata kryzysu gospodarczego i finansowego zweryfikowały ten system pozytywnie, w wyniku tej weryfikacji nie pojawiły się propozycje zasadniczo nowych zmian. Problemy finansowe nie ominęły oczywiście samorządów, uznają to jednak za obiektywną konsekwencję sytuacji gospodarczej w kraju i na świecie. Pojawiające się postulaty reform wybranych dochodów, rozwiązań i wzmocnienia finansowego JST nie są propozycjami nowymi.

Problemy źródeł finansowania budżetów samorządowych wypierają często kwestie racjonalnego i oszczędnego wydatkowania środków. Również zmiany legislacyjne będące podstawą efektywności fiskalnej wpływów budżetowych JST budzą najwięcej dyskusji. Tymczasem podejmowane przez władze państwowe decyzje dotyczące finansów publicznych mogą mieć znaczący, trudny do oszacowania wpływ również na wydatkową stronę budżetów samorządowych. W pracach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego pod koniec 2011 roku zwracano uwagę w szczególności na skutki różnorodnych decyzji antykryzysowych państwa dla finansów samorządu terytorialnego, skutki zmian w składkach związanych z systemem emerytalno-rentowym, skutki pod-

<sup>8</sup> M. Poniatowicz: *O tym jak kryzys finansowy podważył ideę redystrybucji poziomej dochodów w sektorze samorządowym*. Zeszyty Naukowe PTE nr 10, Kraków 2011, s. 237.

wyższenia podatku od towaru i usług oraz podatku akcyzowego. Niezwykle istotny wydaje się przy tym problem wzrostu kosztów pracy ze względu na wysoki udział wynagrodzeń w wydatkach bieżących w administracji publicznej oraz próby bezpośredniego ograniczania zadłużania się przez sektor samorządowy<sup>9</sup>. Podsumowując, można sformułować kilka pytań:

- czy wypracowaliśmy już docelowy model finansowania samorządów, szczególnie w kontekście jego weryfikacji w ostatnich, kryzysowych latach;
- czy nie oddzielamy zbyt w rozważaniach strony dochodowej i wydatkowej budżetów;
- które obszary gospodarki finansowej JST wymagają obecnie zdecydowanych zmian;
- czy konieczne zmiany dotyczą kwestii systemowych, czy raczej operacyjnych, oraz czy powinny one być inicjowane „z góry” jako zbiór dobrych praktyk?

## Literatura

### Wydawnictwa zwarte

- Guziejewska B.: *Zewnętrzne źródła finansowania samorządu terytorialnego. Teoria a praktyka*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2008.
- Kornberger-Sokołowska E.: *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*. LIBER, Warszawa 2001.
- Musgrave R.A.: *Economics of fiscal federalism*. EBSCO Publishing 2002.
- Patrzalek L.: *Finanse samorządu terytorialnego*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2010.

### Wydawnictwa ciągłe

- Etel L.: *Reforma systemu opodatkowania nieruchomości*. Raport nr 155. Biuro Studiów i Ekspertyz Sejmu, Warszawa 1999.
- Joumard I., Kongstrud P.M.: *Fiscal relations across government levels*. „OECD Economic Studies” 2003/1, No. 36.
- Poniatowicz M.: *O tym jak kryzys finansowy podważył ideę redystrybucji poziomej dochodów w sektorze samorządowym*. Zeszyty Naukowe PTE nr 10, Kraków 2011.
- Sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2009 r.* Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa 2010.

---

<sup>9</sup> Por. np. P. Skwirowski: *Rostowski znów przyciska samorządy*. „Gazeta Wyborcza” z 10-11.12.2011, s. 11.

*Sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2010 r.* Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa 2011.

Skwirowski P.: *Rostowski znów przyciska samorządy*. „Gazeta Wyborcza” z 10-11.12.2011.

#### **Akty prawne**

Europejska Karta Samorządu Terytorialnego. Dz.U. z 25.11.1994 r.

## **VERIFICATION OF THE SYSTEM OF REVENUE OF THE TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT UNITS IN A VOLATILE ENVIRONMENT – DILEMMAS AND CHALLENGES**

### **Summary**

The aim of this article is an evaluation of the system of revenue of the territorial self-government units in Poland and an analysis of the level, dynamics and structure of the revenue in recent years. Although the Polish legal regulations lack statutory guarantees for the level of subventions and subsidies in relation to, for example, the level of revenue of the state budget, the local government budget revenue has been relatively stable at the time of crisis. This was due, however, to the fact that Poland has not experienced the effects of the global financial crisis as much as the countries of more internationalized and financialized economies. The revenues from the personal income tax and the corporate income tax have appeared to be most sensitive. Little fiscal independence of the local government in Poland (especially above the commune level) and the necessity for a property tax reform are the greatest challenges for the future.

**Dagmara Hajdys**

Uniwersytet Łódzki

## **ZARZĄDZANIE RYZYKIEM W PROJEKTACH PARTNERSTWA PUBLICZNO-PRYWATNEGO**

### **Wprowadzenie**

Trzonem współpracy w ramach partnerstwa publiczno-privatnego jest odpowiednie oszacowanie ryzyka związanego z przedsięwzięciem, a następnie jego podział pomiędzy partnerów. Alokacja ryzyka oznacza przydział praw do zarządzania różnymi kategoriami ryzyka oraz podział obowiązków i obciążeń związanych z odpowiedzialnością za przydzielone prawa. Uczciwe rozmieszczenie ryzyka to istota i wyznacznik powodzenia i skuteczności partnerstwa.

Problematyka ryzyka w formule partnerstwa publiczno-privatnego należy do kluczowych zagadnień, ponieważ od jego przewidywalności i odpowiedniego skalkulowania zależy decyzja o nawiązaniu partnerskiej współpracy pomiędzy podmiotem publicznym a prywatnym inwestorem.

Celem opracowania jest wskazanie specyfiki i rodzajów ryzyk występujących w projektach partnerstwa publiczno-privatnego oraz sposobów ich minimalizowania poprzez właściwe zarządzanie. Podstawą analizy będą studia literaturowe w zakresie problematyki partnerstwa publiczno-privatnego oraz wskazanie jakościowych metod kalkulacji ryzyka wykorzystywanych przy ocenie projektów inwestycyjnych kwalifikowanych do realizacji w formule PPP w Polsce.

### **Pojęcie i rodzaje ryzyka w partnerstwie publiczno-privatnym**

Ryzyko jest pojęciem wieloznacznym, wieloaspektowym i złożonym. W różnych dziedzinach nauk jest ono różnorodnie interpretowane, stąd zdaniem wielu autorów niemożliwe jest stworzenie jednej, uniwersalnej definicji<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> S. Nahotko: *Ryzyko ekonomiczne w działalności gospodarczej*. Zeszyt nr 201, OPO, Bydgoszcz 2001, s. 37-38.

Dla przykładu *Słownik języka polskiego* definiuje ryzyko jako „możliwość niepowodzenia, straty, oraz działanie które niesie ze sobą skutki niepowodzenia”<sup>2</sup>. C.L. Pritchard określa je jako „skumulowany efekt prawdopodobieństwa niepewnych zdarzeń, które mogą korzystnie lub niekorzystnie wpływać na realizację projektu”<sup>3</sup>.

M. Moszoro za ryzyko przyjmuje „prawdopodobieństwo wystąpienia wyniku różnego od oczekiwanego”<sup>4</sup>.

Ryzyko jako zasadniczy element partnerstwa publiczno-prywatnego znalazło się w centrum uwagi instytucji międzynarodowych. W 2003 roku Komisja Europejska jako pierwsza odniosła się do problematyki ryzyka w PPP, wskazując na ich rodzaje. W dokumencie *Wytyczne dotyczące udanego partnerstwa publiczno-prywatnego*<sup>5</sup> wskazano rodzaje ryzyk, które mogą pojawić się w ramach podjętej współpracy. Zaliczono do nich:

- ryzyko związane z dochodem,
- ryzyko wyboru partnera prywatnego,
- ryzyko związane z pracami budowlanymi,
- ryzyko walutowe,
- ryzyko regulowane (umowne),
- ryzyko polityczne,
- ryzyko środowiskowe (archeologiczne),
- ryzyko ukrytych wad,
- ryzyko społecznej akceptacji,
- ryzyko ukrytego protekcjonizmu,
- ryzyko utraty trwałości.

W 2004 roku Eurostat w celu uporządkowania materii i nazewnictwa ryzyka w PPP zaproponował wyodrębnienie trzech podstawowych rodzajów:

- 1) *ryzyko budowy* obejmujące zdarzenia związane z opóźnieniami w dostawach, defekty techniczne, niezachowanie przyjętych standardów wykonania robót lub usług, negatywne skutki zewnętrzne; podmiot publiczny ponosi większą część ryzyka w sytuacji, gdy zobowiąże się do regularnych płatności na rzecz partnera prywatnego;
- 2) *ryzyko dostępności* występuje wówczas, gdy partner prywatny nie jest w stanie dostarczyć zakontraktowanych usług o określonej jakości, przy braku zgodności z normami bezpieczeństwa czy normami branżowymi; ry-

<sup>2</sup> *Nowy słownik języka polskiego*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 887.

<sup>3</sup> C.L. Pritchard: *Zarządzanie ryzykiem w projektach. Teoria i praktyka*. WIG-Press, Warszawa 2002, s. 7.

<sup>4</sup> M. Moszoro: *Partnerstwo publiczno-prywatne w monopolach naturalnych w sferze użyteczności publicznej*. Wydawnictwo Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Warszawa 2005, s. 56.

<sup>5</sup> *Wytyczne dotyczące udanego partnerstwa publiczno-prywatnego*. Komisja Europejska, Dyktoriał Generalny Polityka Regionalna, Bruksela 2003, s. 61.

zyko przypisuje się stronie prywatnej nawet w sytuacji, gdy podmiot publiczny w wyniku zaistnienia dodatkowych zdarzeń jest uprawniony do obniżenia wysokości okresowych płatności na rzecz strony prywatnej;

- 3) *ryzyko popytu* dotyczy wahań popytu na świadczone przez partnera prywatnego usługi z powodów od niego niezależnych, których przyczyną może być pojawienie się konkurencji, nowych trendów, rozwiązań technologicznych; obciążenie ryzykiem strony publicznej następuje w sytuacji, gdy jej zobowiązanie do płatności okresowych jest niezależne od poziomu zapotrzebowania na usługę, zapewniając partnerowi prywatnemu stały poziom dochodów.

W Polsce rodzaje ryzyka związanego z partnerstwem publiczno-prywatnym określało Rozporządzenie Ministra Gospodarki w sprawie ryzyk związanych z realizacją przedsięwzięć w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego<sup>6</sup>, będące aktem wykonawczym do ustawy o PPP z 2005 roku (uchylone w 2009 roku po wejściu w życie nowej ustawy o PPP). Zaproponowana klasyfikacja ryzyka odpowiadała klasyfikacji przyjętej przez Komisję Europejską, z tą różnicą, że była bardziej szczegółowa i obejmowała 17 grup ryzyka.

Kategoryzacja w dokumentach unijnych i krajowych ryzyk ma na celu ułatwienie stronom przedsięwzięcia ich identyfikację. Nie należy ich jednak traktować jako sztywnego katalogu, gdyż ryzyko samo w sobie ma charakter dynamiczny i ulega częstym zmianom w trakcie realizacji przedsięwzięcia.

## Zarządzanie ryzykiem w projektach partnerstwa publiczno-prywatnego

Zarządzanie ryzykiem to podejmowanie decyzji i realizacja działań prowadzących do osiągnięcia akceptowalnego poziomu ryzyka<sup>7</sup>. Zarządzanie ryzykiem jest procesem, który składa się z określonych etapów następujących po sobie w określonym czasie i determinujących się wzajemnie. Ostatecznie zamykają się, tworząc tzw. pętlę ryzyka. W ramach tego procesu wyodrębnia się cztery etapy<sup>8</sup>:

- 1) identyfikację ryzyka,
- 2) analizę i pomiar ryzyka,
- 3) alokację ryzyka,
- 4) monitoring i kontrolę ryzyka.

<sup>6</sup> Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 21 czerwca 2006 r. w sprawie ryzyk związanych z realizacją przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Dz.U. nr 125, poz. 868.

<sup>7</sup> *Zarządzanie ryzykiem*. Red. K. Jajuga. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009, s. 15.

<sup>8</sup> K. Brzozowska: *Partnerstwo publiczno-prywatne. Przesłanki, możliwości, bariery*. Wydawnictwa Fachowe CeDeWu, Warszawa 2006, s. 67-71.

Identyfikacja ryzyka polega na wskazaniu i nazwaniu czynników, które mogą mieć niepożądany wpływ na przebieg inwestycji oraz określeniu prawdopodobieństwa wystąpienia danego czynnika. Kwestia zdefiniowania, analizy i oceny jest kluczowym elementem uruchomienia procedury negocjacji i zawarcia umowy o PPP. Ryzyko po zidentyfikowaniu jego źródeł przestaje być nieznanym zagrożeniem, a staje się problemem, który powinien być rozwiązany. Rozpoznanie ryzyk jest procesem iteracyjnym, przeprowadzanym na każdym etapie realizacji przedsięwzięcia. Powinno rozpocząć się od sporządzenia planu zarządzania ryzykiem, bazującego na zbiorze danych historycznych dotyczących napotykaných trudności i sposobów ich rozwiązywania przy podobnych przedsięwzięciach oraz procesach kategoryzacji ryzyk. W wyniku tego procesu powinna powstać lista rozpoznanych ryzyk przedsięwzięcia oraz dane wyjściowe dla pozostałych etapów przedsięwzięcia.

Pomiar ryzyka polega na nadaniu poszczególnym rodzajom ryzyka cech mierzalnych i ustaleniu siły oddziaływania na projekt inwestycyjny. Ryzyka poddaje się filtracji w procesie analizy w celu ustalenia, które ryzyka mogą zostać zaakceptowane ze względu na ich niskie prawdopodobieństwo wystąpienia i potencjalne niskie zagrożenie wykonania projektu. Uwzględnia się dwie zmienne: prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyka i jego skutek. Partner prywatny jest tą stroną, która zwykle posiada wyższe kompetencje do zarządzania ryzykiem w przedsięwzięciach inwestycyjnych. Podstawą działania prywatnego inwestora będzie zawsze dążenie do zrównoważenia ryzyka perspektywą potencjalnego zysku oraz zminimalizowanie zagrożeń podjętego przedsięwzięcia w warunkach gospodarczych panujących w okresie objętym umową<sup>9</sup>. Stąd ważna rola przypada metodom służącym do oszacowania poziomu i prawdopodobieństwa wystąpienia danego ryzyka. Dobór technik uzależniony jest od rodzaju i wielkości projektu, dostępności danych, możliwości czasowych oraz doświadczenia i wiedzy analityków (doradców).

Do oceny ryzyka wykorzystuje się metody jakościowe (opisowe) i/lub metody ilościowe. Przy badaniu zjawisk, którym nie można przypisać wielkości mierzalnych, zastosowanie mają oceny opisowe, zaś wszędzie tam, gdzie możliwe jest nadanie konkretnych wielkości, wykorzystuje się metody ilościowe<sup>10</sup>. Do oceny ilościowej projektów wykorzystuje się najczęściej powszechnie stosowane metody statystyczne oraz finansowe (np. rachunek prawdopodobieństwa).

<sup>9</sup> H. Sochacka-Krysiak: *Partnerstwo publiczno-prywatne – szansa czy konieczność?* W: *Realizacja zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego we współpracy z sektorem prywatnym*. Red. E. Kornberger-Sokołowska. Uniwersytet Warszawski, Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego, Warszawa 2008, s. 16.

<sup>10</sup> Por. K. Marcinek: *Ryzyko projektów inwestycyjnych*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2001, s. 126-127.

Analizy jakościowej dokonuje się zazwyczaj za pomocą matrycy ryzyka lub kalkulatora ryzyka.

*Matryca ryzyka*<sup>11</sup> polega na dokonaniu badania należytej staranności w zakresie charakteru ryzyka i jego skutków, właściwej alokacji w ramach kontraktu, określeniu form zabezpieczenia ryzyka przed finansowo-technicznymi konsekwencjami. W matrycy wymienia się zdefiniowane w poszczególnych fazach projektu ryzyka, a następnie dokonuje się opisu czynników, które mogą powodować powstanie danego ryzyka. Następnie ustala się, kto będzie odpowiadał za dane ryzyko. Jeśli ryzyko zostanie przeniesione na partnera prywatnego, należy dopilnować, aby poszczególne ryzyka zostały prawidłowo zdefiniowane i zapisane w umowie partnerstwa i umowach z poszczególnymi podwykonawcami. Ważne jest zachowanie zgodności treści i przyjętych rozstrzygnięć w kwestii ryzyka. Oznacza to, że w negocjacjach dotyczących rozpoznania ryzyk i ich podziału uczestniczyć powinny nie tylko podmioty bezpośrednio uczestniczące w procedurze wyboru partnera, ale także inne podmioty, których udział w przedsięwzięciu jest planowany (instytucje finansujące, podwykonawcy).

Firmy doradczo-konsultingowe często do analizy ryzyka wykorzystują *kalkulator ryzyka*<sup>12</sup>. Jest to narzędzie umożliwiające przeprowadzenie wstępnej analizy ryzyka, która jednak nie zastępuje analiz szczegółowych. Ryzyko szacowane w kalkulatorze zostało podzielone na cztery kategorie: ryzyko gospodarcze, ryzyko związane z budową, dostępnością i popytem.

Proces szacowania ryzyka jest trudny, co wynika z faktu, że analizie podlegają zdarzenia przyszłe mogące mieć charakter jednostkowy, wręcz unikalny.

Powodzenie projektu realizowanego w formule partnerstwa uzależnione jest od alokacji i zarządzania poszczególnymi kategoriami ryzyka. Kryterium alokacji poszczególnych czynników ryzyka powinno uwzględniać kompetencje i umiejętności stron partnerstwa. Podział ryzyk powinien być dokonany według zasady, kto jest w stanie lepiej zarządzać danym ryzykiem, ten je przejmuje w zarząd, co oznacza, że będzie w stanie je kontrolować przy jak najniższym koszcie. Można przyjąć, że jest to tożsame z sytuacją, w której strona ponosząca ryzyko ma wolną rękę w wyborze najlepszego dla siebie sposobu zarządzania ryzykiem<sup>13</sup>. Umiejętny podział ryzyk pomiędzy strony warunkuje sukces przedsięwzięcia realizowanego w formule PPP, jego efektywność, zdolność do generowania przychodów i zaspokojenia potrzeb społecznych.

<sup>11</sup> E.R. Yescombe: *Partnerstwo publiczno-prywatne. Zasady wdrażania i finansowania*. Oficyna a Wolters Kluwer business, Kraków 2008, s. 129.

<sup>12</sup> Na podstawie materiałów szkoleniowych firm doradczych w zakresie PPP A. Kozłowskiej z Invest Support oraz W. Grzybowskiego z DGD.

<sup>13</sup> E.R. Yescombe: *Op. cit.*, s. 339.



Ostatnim elementem procesu zarządzania jest monitoring i kontrola, które polegają na stałym obserwowaniu przebiegu procesu inwestycyjnego i zachowywania się poszczególnych grup czynników ryzyka. Informacje dotyczące poszczególnych ryzyk powinny być na bieżąco przekazywane do komórki zarządzającej projektem (swoistego banku danych). W procesie informacyjnym uczestniczyć powinni poszczególni uczestnicy projektu, wykonawcy, instytucje i organizacje.

Materiałem wyjściowym do procesu monitorowania ryzyka i kontroli jest plan zarządzania ryzykiem, zaś narzędziem audyty, okresowe przeglądy ryzyka w projekcie oraz analizy wypracowanych wartości.

## Podsumowanie

Ryzyko związane z realizacją projektów partnerstwa publiczno-prywatnego wymaga wdrożenia właściwego planu zarządzania ryzykiem. Podstawową zasadą, jaką powinny kierować się strony przy prawidłowej alokacji, jest przypisanie zidentyfikowanych kategorii ryzyka stronie, która będzie w stanie najlepiej nim zarządzać. Właściwe zarządzanie ryzykiem powinno skutkować obniżeniem kosztów przedsięwzięcia, generowaniem przychodów partnera prywatnego oraz wzrostem stopnia zadowolenia społeczności lokalnej z poziomu i jakości świadczonych usług. Prawidłowe zarządzanie ryzykiem PPP powinno prowadzić do wypracowania ogólnej procedury i bazy danych, które mogłyby stanowić podstawę prawidłowo skonstruowanego planu zarządzania ryzykiem PPP.

## Literatura

- Brzozowska K.: *Partnerstwo publiczno-prywatne. Przesłanki, możliwości, bariery*. Wydawnictwa Fachowe CeDeWu, Warszawa 2006.
- Marcinek K.: *Ryzyko projektów inwestycyjnych*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2001.
- Moszoro M.: *Partnerstwo publiczno-prywatne w monopolach naturalnych w sferze użyteczności publicznej*. Wydawnictwo Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Warszawa 2005.
- Nahotko S.: *Ryzyko ekonomiczne w działalności gospodarczej*. Zeszyt nr 201, OPO, Bydgoszcz 2001.
- Nowy słownik języka polskiego*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
- Pritchard C.L.: *Zarządzanie ryzykiem w projektach. Teoria i praktyka*. WIG-Press, Warszawa 2002.

- Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 21 czerwca 2006 r. w sprawie ryzyk związanych z realizacją przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Dz.U. nr 125, poz. 868.
- Sochacka-Krysiak H.: *Partnerstwo publiczno-prywatne – szansa czy konieczność?* W: *Realizacja zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego we współpracy z sektorem prywatnym*. Red. E. Kornberger-Sokołowska. Uniwersytet Warszawski, Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego, Warszawa 2008.
- Wytoczne dotyczące udanego partnerstwa publiczno-prywatnego*. Komisja Europejska, Dyrektoriat Generalny Polityka Regionalna, Bruksela 2003.
- Yescombe E.R.: *Partnerstwo publiczno-prywatne. Zasady wdrażania i finansowania*. Oficyna a Wolters Kluwer business, Kraków 2008.
- Zarządzanie ryzykiem*. Red. K. Jajuga. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.

## RISK MANAGEMENT IN PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP PROJECTS

### Summary

The main concept is risk in public-private partnership projects. Risk management in PPP involves actions concerning the identification, assessment, allocation and monitoring of risk. The most important element is an appropriate allocation of risk between contracting parties. This ought to be achieved through the application of the principle which states that risk should only be taken by individuals who can manage risk most effectively. The objective of risk allocation is to reduce the costs of a project and also to improve the quality and level of services provided.

A significant factor of risk management is the use of appropriate risk assessment methods – which affects the allocation process and leads to the successful completion of the project.

This article presents the importance of risk in PPP, as well as the process of risk management.

**Katarzyna Owsiak**

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

# **O KONTROWERSJACH MIĘDZY RZĄDEM A SAMORZĄDEM TERYTORIALNYM W POLSCE W OKRESIE KRYZYSU FINANSOWEGO**

## **Wprowadzenie**

W harmonogramie prac rządu na 2012 rok znalazło się wiele projektów, które dotyczą jednostek samorządu terytorialnego (JST). Najważniejszym, a zarazem najbardziej wzbudzającym kontrowersje punktem jest propozycja nowelizacji ustawy o finansach publicznych określająca łączny dopuszczalny deficyt gmin, powiatów i województw samorządowych. Rząd planuje m.in. przyjąć projekt nowelizacji ustawy o systemie oświaty, projekt nowelizacji ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, czy uporządkować rejestr danych o nieruchomościach sektora publicznego, a także zasady wynagradzania pracowników samorządowych. Zmiany, które weszły w życie (np. nowe zadania własne) oraz te, które są planowane, wpłyną na funkcjonowanie JST. Stąd też można spotkać się z opinią, że za złą sytuację finansową samorządów odpowiada państwo, a swoimi decyzjami spowodowało najgorsze od ponad 20 lat stosunki na linii rząd – samorząd.

Rozbieżność opinii, jaka istnieje pomiędzy rządem a środowiskiem samorządowym w odniesieniu do propozycji zmian, pozwala na postawienie pytania: które z decyzji rządowych wpłyną diametralnie na sytuację JST i czy nie należałoby najpierw wprowadzić innych zmian? Opracowanie ma charakter przeglądowy i stanowi podstawę do dalszej debaty.

## **Mechanizm redukcji deficytu JST**

Pierwsza propozycja ograniczenia poziomu deficytu JST przygotowana przez Ministerstwo Finansów pojawiła się w maju 2011 roku. Na skutek debaty pomiędzy stroną rządową a samorządową nie wdrożono tej tzw. reguły wydatkowej.

Z jednej strony należy zgodzić się ze stwierdzeniem, że prowadzenie polityki budżetowej przez państwo w warunkach kryzysu wymusza działania oszczędnościowe, których celem będzie ograniczenie deficytu całego sektora finansów publicznych. Natomiast z drugiej strony regulowanie na drodze ustawy poziomu deficytu JST prowadzić będzie do spadku wydatków na inwestycje (dla porównania rząd wydaje na inwestycje od 5 do 7% wydatków, a JST ok. 20%). Środowisko samorządowe podkreśla także fakt, że wykonanie deficytu jest co roku niższe od planowanego. Pomimo argumentów prezentowanych przez stronę samorządową, Ministerstwo Finansów nie zrezygnowało z planów nowelizacji ustawy o finansach publicznych. Kolejny, zaprezentowany w styczniu 2012 roku projekt zawierał propozycję, wedle której suma deficytów poszczególnych JST i ich związków oraz wyników poszczególnych samorządowych osób prawnych zaliczanych do sektora finansów publicznych na dany rok budżetowy nie mogła przekroczyć docelowo kwoty 8 mld PLN, z tym, że w roku 2012 i 2013 limit ten będzie wynosił odpowiednio 10 mld PLN i 9 mld PLN<sup>1</sup>. I tym razem Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego nie doszła do porozumienia uznając, że najważniejszy problemem jest kwestia włączenia długów szpitali do zobowiązań sektora samorządowego.

Następny projekt nowelizacji ustawy o finansach publicznych wprowadzający tzw. regułę wydatkową został przedstawiony przez Ministerstwo Finansów w lutym 2012 roku, i zgodnie z planami kompromis pomiędzy stroną rządową i samorządową ma być wypracowany do 22 lutego 2012 roku. Sam projekt zakłada, że w sytuacji, gdy planowany na 2012 rok, według stanu na 30 września 2012 roku, wynik jednostek sektora finansów publicznych przekroczy limit 10 mld PLN, JST i ich związki oraz samorządowe osoby prawne będą zobligowane do proporcjonalnego ograniczenia planowanego na 2012 rok deficytu w terminie do 15 grudnia 2012 roku, według wskaźnika ogłoszonego przez Ministra Finansów w Biuletynie Informacji Publicznej w terminie do dnia 15 października 2012 roku. Następnie kwotowe limity deficytu dla sektora samorządowego zostaną obniżone w 2013 roku do 9 mld PLN, w 2014 do 8 mld PLN. Od 2015 roku limit nie będzie mógł być wyższy niż wartość 0,4% PKB. Ponadto kwota limitu deficytu, jaki przysługiwać będzie JST i ich związkom, podlegać będzie korygowaniu o łączny wynik samorządowych osób prawnych zaliczanych do sektora finansów publicznych. I tak 95% skorygowanej kwoty limitu będzie stanowiło nieprzekraczalny deficyt wszystkich JST i ich związków, na-

---

<sup>1</sup> *Samorząd w planach rządu*, [http://www.samorzad.pap.pl/palio/html.run?\\_Instance=cms\\_samorząd.pap.pl&\\_PageID=2&s=depesza&dz=szablon.depesza&dep=101922&data=&\\_Checksum=-1647666267](http://www.samorzad.pap.pl/palio/html.run?_Instance=cms_samorząd.pap.pl&_PageID=2&s=depesza&dz=szablon.depesza&dep=101922&data=&_Checksum=-1647666267), dostęp: 10.01.2012.

tomiast 5% będzie stanowiło margines bezpieczeństwa dla zapewnienia przestrzegania łącznego limitu<sup>2</sup>.

Konkludując, wejście w życie od 2014 roku art. 243 ustawy o finansach publicznych<sup>3</sup> dotyczącego kalkulacji tzw. indywidualnego wskaźnika zadłużenia oraz reguły wydatkowej w przyszłości doprowadzi do tzw. zjawiska optymalizacji zobowiązań JST, czyli przerzucenia części długu na samorządowe spółki zależne<sup>4</sup>.

## Zmiana konstrukcji tzw. janosikowego

Propozycja zmian w konstrukcji mechanizmu wyrównawczego powróciła szczególnie w latach kryzysu finansowego. W lutym 2010 roku radni Sejmiku Województwa Mazowieckiego jednogłośnie zdecydowali o zaskarżeniu do Trybunału Konstytucyjnego sposobu ustalania wysokości wpłat z tytułu subwencji wyrównawczej na rzecz biedniejszych regionów, uznając go za niezgodny z przepisami Konstytucji RP i Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Wysokość „janosikowego” wpłaconego przez wszystkie samorzady regularnie przekraczała 1,5 mld PLN, połowa tej kwoty przypadała na Warszawę (jako gminę i powiat)<sup>5</sup>. 15 lutego 2012 roku w Sejmie odbyło się pierwsze czytanie projektu obywatelskiego ustawy zmieniającej system wyrównywania dochodów zwany „Stop janosikowe”, który następnie został przekazany do Komisji Finansów Publicznych oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Przedstawiciele Ministerstwa Finansów nie zgadzają się z oszacowaniem w uzasadnieniu do obywatelskiego projektu, wedle którego wielkość „janosikowego” spadnie o 20%.

Bogatsze JST wpłacające na rzecz biedniejszych podkreślają, że obecnie istniejące rozwiązanie prawne sprawdzają się w okresie stałej koniunktury oraz przyczyniają się do wzrostu wydatków bieżących<sup>6</sup>. Podejmując prace nad zmianami mechanizmu wyrównawczego należy postawić pytanie: czym zastąpić „ja-

<sup>2</sup> *Cięcia od września*, [http://www.samorzad.pap.pl/palio/html.run?\\_Instance=cms\\_samorząd.pap.pl&\\_PageID=2&s=depesza&dz=redakcyjne.finanse&dep=104008&data=&\\_Checksum=763863764](http://www.samorzad.pap.pl/palio/html.run?_Instance=cms_samorząd.pap.pl&_PageID=2&s=depesza&dz=redakcyjne.finanse&dep=104008&data=&_Checksum=763863764), dostęp: 15.02.2012.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

<sup>4</sup> *Samorzady uciekną z długiem do spółek*. „Gazeta Prawna”, [http://www.gazetaprawna.pl/grafika/594034,91567,samorzady\\_uciekną\\_z\\_dlugiem\\_do\\_spolek.html](http://www.gazetaprawna.pl/grafika/594034,91567,samorzady_uciekną_z_dlugiem_do_spolek.html), dostęp: 15.02.2012.

<sup>5</sup> *Janosikowe: ile zapłacą najbogatsze samorzady*, „Gazeta Wyborcza”, [http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114871,11154368,Janosikowe\\_ile\\_zaplaca\\_najbogatsze\\_samorzady.html](http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114871,11154368,Janosikowe_ile_zaplaca_najbogatsze_samorzady.html), dostęp: 16.02.2012.

<sup>6</sup> *Antyjanosikowe projekty będą rozpatrywane razem*. „Rzeczpospolita”, <http://www.rp.pl/artukul/757904,813049-Sejm-rozpozczal-prace-nad-zmiana-ustawy-janosikowej.html>, dostęp: 16.02.2012.

nosikowe”? Przewodniczący Związku Gmin Wiejskich Mariusz Poznański zwrócił się do gmin z apelem w obronie „janosikowego”, argumentując, że Ministerstwo Finansów nie znajdzie kwoty rekompensującej ubytek proponowany w ustawach tzw. janosikowych<sup>7</sup>. W dodatku wiele gmin wiejskich straci możliwość wykonywania zadań własnych na dotychczasowym poziomie lub co więcej – w tych gminach zostanie wprowadzony zarząd komisaryczny.

## Lokalna polityka podatkowa

Badania przeprowadzone pod kierownictwem prof. dr. hab. Leonarda Etela wskazały na konieczność wprowadzenia wielu istotnych zmian w lokalnym prawie podatkowym<sup>8</sup>. Po raz kolejny została poruszona m.in. kwestia braku własnych podatków w dochodach własnych powiatów i województw samorządowych, co narusza zapis art. 168 Konstytucji RP<sup>9</sup>. Zmiana tego stanu rzeczy mogłaby sprowadzać się albo do przyznania JST kompetencji do kształtowania konstrukcji prawnej udziałów w podatkach dochodowych (współdecydowanie JST przy określaniu ulg i zwolnień), albo do przyznania wszystkim JST uprawnień do wprowadzania podatków fakultatywnych (ekologicznych, granicznych, śmieciowych itp.)<sup>10</sup>.

Ciekawym rozwiązaniem jest koncepcja wprowadzenia zwolnień i ulg ekologicznych będących fakultatywnym elementem konstrukcji podatków i opłat lokalnych.

Poza tym wyniki przeprowadzonych badań pokazały, że gminy nie są kadrowo przygotowane do tworzenia przepisów podatkowych dotyczących samodzielnej konstrukcji ulg podatkowych i dalej – całych konstrukcji podatkowych<sup>11</sup>.

Najpilniejsze zmiany lokalnego prawa podatkowego sprowadzają się także do: sprecyzowania pojęcia opłata lokalna, eliminacji podatków nieprzynoszących dochodów, ustalenia jednego organu podatkowego (samorządowego) dla wszystkich podatków i opłat lokalnych, czy stworzenia jednolitych przepisów dotyczących podatku od nieruchomości<sup>12</sup>.

<sup>7</sup> *Apel Przewodniczącego Związku Gmin Wiejskich RP w sprawie obrony tzw. janosikowego*, [http://www.gminywp.pl/zalacznik/642\\_695.pdf](http://www.gminywp.pl/zalacznik/642_695.pdf), dostęp: 16.02.2012.

<sup>8</sup> L. Etel: *O potrzebie zmian w lokalnym prawie podatkowym – część 1*. „Finanse Komunalne” 2011, nr 11, s. 5-19; L. Etel: *O potrzebie zmian w lokalnym prawie podatkowym – część 2*. „Finanse Komunalne” 2011, nr 12, s. 5-18.

<sup>9</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. 1997, Nr 78 poz. 483 z późn zm.

<sup>10</sup> L. Etel: *O potrzebie zmian w lokalnym prawie podatkowym – część 1*, op. cit., s. 8-9.

<sup>11</sup> Ibid., s. 10.

<sup>12</sup> L. Etel: *O potrzebie zmian w lokalnym prawie podatkowym – część 2*, op. cit.

Pojawiające się ostatnio informacje o wprowadzeniu podatku katastralnego zostały zdementowane przez Ministerstwo Finansów. Zgodnie z oświadczeniem, prace nad wdrożeniem podatku od wartości nieruchomości nie były prowadzone od 2004 roku, nie rozpoczął także prac analitycznych Zespół do spraw Rządowego Programu Rozwoju Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach (ZSIN)<sup>13</sup>.

## Inne zmiany

Od 2012 roku weszły w życie przepisy wielu ustaw, np.: zwiększył się katalog zadań własnych gmin, powiatów oraz województw o zadania z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej; rozpoczęła się tzw. rewolucja śmieciowa (nowe zarządzanie odpadami komunalnymi) oparta na rozwiązaniach stosowanych w wielu krajach Unii Europejskiej. Część wprowadzonych zmian nie jest wynikiem działań podjętych na skutek kryzysu.

## Podsumowanie

Światowy kryzys finansowy objawiający się w Polsce spowolnieniem gospodarczym oznaczał dla JST przede wszystkim spadek dochodów własnych, w tym spadek wpływów z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych. Spowodowało to wzrost zadłużenia, pomimo że wysokość środków transferowych z budżetu państwa w postaci subwencji ogólnej oraz dotacji celowych pozostawała albo na dotychczasowym poziomie, albo była większa. Abstrahując od istniejących obecnie kontrowersji między rządem a władzami samorządowymi, należy jednak dostrzec, że wpływ kryzysu można było bardziej zaobserwować w budżecie państwa niż budżetach JST. Dlatego można do pewnego stopnia zrozumieć podejmowane przez rząd działania, chociaż mogą one być negatywnie oceniane przez władze samorządowe. Rząd podejmuje różne spektakularne decyzje, których celem jest szukanie oszczędności. Fundamentalne problemy związane są jednak z wprowadzeniem zasady równoważenia wydatków bieżących dochodami bieżącymi, jak i ograniczaniem w zaciąganiu długu przez władze samorządowe. Także ze strony władz samorządowych można było spotkać się z decyzjami, których celem było szukanie oszczędności, np. obniżanie diet dla radnych.

---

<sup>13</sup> *Katastralny nie teraz*, [http://www.samorzad.pap.pl/palio/html.run?\\_Instance=cms\\_samorząd.pap.pl&\\_PageID=2&s=depesza&dz=redakcyjne.finanse&dep=103536&data=&\\_Checksum=-1903311437](http://www.samorzad.pap.pl/palio/html.run?_Instance=cms_samorząd.pap.pl&_PageID=2&s=depesza&dz=redakcyjne.finanse&dep=103536&data=&_Checksum=-1903311437), dostęp: 07.02.2012.

Według prognoz rozwoju dla JST na lata 2012-2014 przewiduje się wiele niekorzystnych tendencji, które będą utrudniały prowadzenie gospodarki finansowej. Zaliczyć do nich można: niski wzrost dochodów z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych, stagnację na rynku nieruchomości, rosnące koszty utrzymania nowej infrastruktury, rosnące wydatki na transport publiczny czy rosnące koszty odsetkowe<sup>14</sup>.

Warto także zaznaczyć, że wprowadzenie reguły wydatkowej może przyczynić się do problemów z pozyskiwaniem środków unijnych w nowej perspektywie 2014-2020.

Trzeba także pamiętać, że po 20 latach funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce istnieje jeszcze wiele nieuregulowanych spraw, takich jak: system zasilania finansowego JST; sposób finansowania zadań zleconych; jasne określenie i dopracowanie standardów i zasad obliczania części oświatowej subwencji ogólnej; obsługa świadczeń rodzinnych i funduszu alimentacyjnego; obowiązek finansowania dróg krajowych w miastach na prawach powiatu; brak ujednoliconego systemu prawnego oraz postulaty wprowadzenia mechanizmu rekompensującego zmianę stawek podatku dochodowego od osób fizycznych i zwolnienia z płacenia VAT-u od realizowanych przez JST inwestycji publicznych<sup>15</sup>.

## Literatura

- Antyjanosikowe projekty będą rozpatrywane razem*, „Rzeczpospolita”, <http://www.rp.pl/artukul/757904,813049-Sejm-rozpoznal-prace-nad-zmiana-ustawy-janosikowej.html>, dostęp: 16.02.2012.
- Apel Przewodniczącego Związku Gmin Wiejskich RP w sprawie obrony tzw. janosikowego*, [http://www.gminyrrp.pl/zalacznik/642\\_695.pdf](http://www.gminyrrp.pl/zalacznik/642_695.pdf), dostęp: 16.02.2012.
- Cięcia od września*, [http://www.samorzad.pap.pl/palio/html.run?\\_Instance=cms\\_samorząd.pap.pl&\\_PageID=2&s=depesza&dz=redakcyjne.finanse&dep=104008&data=&\\_Checksum=763863764](http://www.samorzad.pap.pl/palio/html.run?_Instance=cms_samorząd.pap.pl&_PageID=2&s=depesza&dz=redakcyjne.finanse&dep=104008&data=&_Checksum=763863764), dostęp: 15.02.2012.
- Etel L.: *O potrzebie zmian w lokalnym prawie podatkowym – część 1.* „Finanse Komunalne” 2011, nr 11, s. 5-19.
- Etel L.: *O potrzebie zmian w lokalnym prawie podatkowym – część 2.* „Finanse Komunalne” 2011, nr 12, s. 5-18.
- Janosikowe: ile zapłacą najbogatsze samorzady.* „Gazeta Wyborcza”, [http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114871,11154368,Janosikowe\\_\\_ile\\_zaplaca\\_najbogatsze\\_samorzady.html](http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114871,11154368,Janosikowe__ile_zaplaca_najbogatsze_samorzady.html), dostęp: 16.02.2012.

<sup>14</sup> *Samorzady uciekną z długiem do spółek*, op. cit.

<sup>15</sup> T. Wrona: *Doświadczenia 20 lat samorządu terytorialnego – stan finansów samorządowych.* „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 7-8, s. 10-14.



- Katastralny nie teraz*, [http://www.samorzad.pap.pl/palio/html.run?\\_Instance=cms\\_samorząd.pap.pl&\\_PageID=2&s=depesza&dz=redakcyjne.finanse&dep=103536&data=&\\_Checksum=-1903311437](http://www.samorzad.pap.pl/palio/html.run?_Instance=cms_samorząd.pap.pl&_PageID=2&s=depesza&dz=redakcyjne.finanse&dep=103536&data=&_Checksum=-1903311437), dostęp: 07.02.2012.
- Samorząd w planach rządu*, [http://www.samorzad.pap.pl/palio/html.run?\\_Instance=cms\\_samorząd.pap.pl&\\_PageID=2&s=depesza&dz=szablon.depesza&dep=101922&data=&\\_Checksum=-1647666267](http://www.samorzad.pap.pl/palio/html.run?_Instance=cms_samorząd.pap.pl&_PageID=2&s=depesza&dz=szablon.depesza&dep=101922&data=&_Checksum=-1647666267), dostęp: 10.01.2012.
- Samorzady uciekną z długiem do spółek*, „Gazeta Prawna”, [http://www.gazetaprawna.pl/grafika/594034,91567,samorzady\\_uciekną\\_z\\_dlugiem\\_do\\_spolek.html](http://www.gazetaprawna.pl/grafika/594034,91567,samorzady_uciekną_z_dlugiem_do_spolek.html), dostęp: 15.02.2012.
- T. Wrona: *Doświadczenia 20 lat samorządu terytorialnego – stan finansów samorządowych*. „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 7-8.

#### **Akty prawne**

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

## **THE CONTROVERSY BETWEEN THE GOVERNMENT AND LOCAL GOVERNMENT IN POLAND DURING THE FINANCIAL CRISIS**

### **Summary**

The global financial crisis manifested in Poland, the economic slowdown mean for local government units especially their own revenue shortfalls, including a decrease in proceeds from the share of income tax from individuals and corporate income tax law; increase in debt. The government's work schedule for 2012 included many projects that relate to local government units. The most important and most controversial point is likely to attract a proposal to introduce so-called. expenditure rule.

This article aims to discuss some changes proposed by the government on the functioning of the crisis forced local governments, as well as those after 20 years of self-government in Poland still require regulation.

## Krzysztof Surówka

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

# O POTRZEBIE ZMIAN W SYSTEMIE FINANSOWANIA POWIATÓW

## Wprowadzenie

W 1990 roku w Polsce, po 40 latach nieobecności, został reaktywowany samorząd terytorialny. Utworzenie na szczeblu gmin samorządu terytorialnego należy zaliczyć do podstawowych filarów przemian politycznych okresu transformacji. Reforma samorządowa w 1990 roku doprowadziła także do istotnych zmian w polskim sektorze publicznym oraz w systemie finansowym państwa.

Na kolejne reformy sektora publicznego trzeba było jednak poczekać 9 lat. Był to okres politycznych dyskusji na temat dalszej decentralizacji sektora finansów publicznych, próba budowy systemu jego finansowania oraz kadłubowych reform (program pilotażowy, ustawa o zmianie zakresu działania niektórych miast i miejskich strefach usług publicznych)<sup>1</sup>. Efektem tego wszystkiego było uchwalenie 5 czerwca 1998 roku dwóch ustaw, tj. o samorządzie powiatowym i o samorządzie województwa<sup>2</sup>.

Celem opracowania jest zwrócenie uwagi, że utworzenie samorządu terytorialnego na szczeblu powiatów, chociaż z punktu widzenia politycznego należy ocenić pozytywnie, jednak nie oznaczało istotnej decentralizacji sektora publicznego w Polsce. Wydaje się, że w tym przypadku dyskusje polityczne przerosły oczekiwania. Dla przykładu na koniec 2010 roku powiaty ziemskie finansowały zaledwie 13% zadań JST. Również, co wynika z dalszej treści opracowania, samorząd powiatowy zasilany jest głównie transferami z budżetu państwa.

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych. Dz.U. 1997, nr 36, poz. 224.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 1998, nr 91, poz. 578 z późn. zm.) oraz Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 1998, nr 91, poz. 576 z późn. zm.).

Dlatego też, z punktu widzenia racjonalności gospodarowania środkami publicznymi, funkcjonowanie powiatów jako poziomu organizacyjnego JST należy ocenić negatywnie.

## **Powiat jako jednostka samorządu terytorialnego – geneza tworzenia i zakres działania**

W latach 1999-2010 zasady funkcjonowania samorządu powiatowego były kilkakrotnie modyfikowane. Zmiany dotyczyły między innymi: zasad ustalania granic powiatów i ich podziału, zadań powiatów, nadzoru nad działalnością powiatów oraz miast na prawach powiatów. W odniesieniu do miast na prawach powiatów zmieniono zasady ich powoływania oraz ustanowiono, że **miasto na prawach powiatu jest gminą wykonującą zadania powiatu**. Konsekwencją tego jest zapis, iż ustroj i działanie organów miasta na prawach powiatu oraz zasady sprawowania nadzoru na tą jednostką samorządu terytorialnego określać ma ustawa o samorządzie gminnym.

Na mocy ustawy o samorządzie powiatowym w 1999 roku w gestię powiatów przekazano zadania publiczne o charakterze ponadgminnym. Przyjęto przy tym zasadę, że zadania powiatów nie mogą naruszać zakresu działania gmin. Powiat może jednak na uzasadniony wniosek zainteresowanej gminy przekazywać jej zadania leżące w jego kompetencji, na warunkach porozumienia.

Wśród zadań powiatów wymienić można między innymi zadania w zakresie: edukacji publicznej, promocji i ochrony zdrowia, pomocy społecznej, polityki prorodzinnej, porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy. Większość z tych zadań mieści się jednak również w kompetencji gmin, województw samorządowych, a nawet administracji centralnej. Rzeczywisty zakres zadań organów administracji publicznej określają bowiem nie ustawy ustrojowe, ale ustawy szczegółowe i kompetencyjne.

Po utworzeniu samorządu powiatowego właśnie w tych ustawach określono kompetencje powiatów. Okazało się, że nie jest to zakres obszerny, co zresztą było podstawą krytycznej dyskusji w 1998 roku na temat racjonalności tego poziomu organizacyjnego JST. Należy przypuszczać, że ważnym argumentem mającym na celu utworzenie powiatów było przekazanie do ich zadań kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży. Zasada zespolenia nie była w powiatach realizowana w pełnej postaci od samego początku, gdyż poza strukturą starostwa pozostała część jednostek organizacyjnych (np. urzędy skarbowe). Ponadto było to jedynie zespolenie finansowe i niepełne osobowe oraz

kompetencyjne, ale nie organizacyjne. Miało ono na celu umożliwienie kształtowania określonej polityki powiatu i zlikwidowanie administracji specjalnej poniżej szczebla regionalnego. Próby te jednak się nie powiodły i w konsekwencji w zespoleniu finansowym pozostaje jedynie nadzór budowlany oraz powiatowa straż pożarna.

Odejście ze struktur finansowych oraz organizacyjnych powiatów policji, inspekcji sanitarnych, stacji sanitarno-epidemiologicznych i zakładów weterynarii istotnie ograniczyło ich kompetencje.

## **Ewolucja wydatków powiatów w Polsce w okresie 1999-2010**

Ewolucja zadań powiatów w latach 1999-2010 spowodowała zmiany w strukturze ich wydatków. Tabela 1 przedstawia strukturę wydatków budżetów powiatów w latach 1999-2010. Z danych liczbowych wynika, że podstawowym zadaniem powiatów jest finansowanie oświaty. W latach 1999-2010 wydatki na oświatę stanowiły około 40% wydatków ogółem budżetów powiatów. Środki pieniężne przeznaczone były przede wszystkim na finansowanie szkolnictwa ponadpodstawowego, tj. liceów ogólnokształcących, szkół zasadniczych, szkół pomaturalnych i policealnych, a także liceów i techników zawodowych. Ponadto w ramach wydatków oświatowych finansowano także edukacyjną opiekę wychowawczą, tj. poradnie psychologiczno-pedagogiczne, placówki wychowania pozaszkolnego, internaty, bursy szkolne, schroniska młodzieżowe oraz pomoc materialną dla uczniów. W tej grupie wydatków przeważały wydatki na wynagrodzenia i pochodne (w latach 1999-2010 stanowiły one około 56% wydatków ogółem na oświatę i wychowanie).

Ważnym zadaniem powiatów jest również finansowanie pomocy społecznej. Wydatki na pomoc społeczną obejmują między innymi finansowanie placówek opiekuńczo-wychowawczych, domów pomocy społecznej, ośrodków wsparcia, rodzin zastępczych, powiatowych centrów pomocy rodzinie oraz powiatowych urzędów pracy. Wydatki na te zadania stanowiły w latach 1999-2010 około 18% wydatków budżetów powiatów. Od 2004 roku większość z tych zadań stała się zadaniami własnymi powiatów, finansowanymi z dochodów własnych (w związku ze zwiększeniem udziałów powiatów w PIT i CIT), ale współfinansowanymi dotacjami celowymi w około 50%.



Okolo 10-12% wydatków budżetowych powiatów to wydatki na administrację publiczną. Są one głównie ponoszone na utrzymanie urzędów powiatowych, tj. starostw i rad powiatów. Okolo 60% wydatków w tej grupie stanowią wydatki na wynagrodzenia i pochodne.

Wydatki w dziale transport stanowiły w latach 1999-2008 okolo 7-13% wydatków powiatów. Środki pieniężne przeznaczone były głównie na remonty, inwestycje i utrzymanie dróg powiatowych, obiektów mostowych oraz pozostałej infrastruktury drogowej.

Istotną pozycję w wydatkach budżetów powiatów w latach 1999-2002 (okolo 18%) stanowiły wydatki na bezpieczeństwo publiczne i ochronę przeciwpożarową. Zadania w tej dziedzinie obejmowały finansowanie komend powiatowych policji oraz komend powiatowych państwowej straży pożarnej, a także pozostałych służb inspekcji i straży, które w 1999 roku zostały włączone do powiatów jako tzw. administracja zespolona. Powyższe zadania były i nadal są w 100% finansowane dotacjami celowymi z budżetu państwa.

Od 2002 roku służby, inspekcje i straże stopniowo były jednak wyłączane z finansowania z budżetów powiatów (dotyczyło to zadań policji, zakładów weterynaryjnych, inspekcji sanitarnych). W strukturze powiatów pozostały jedynie powiatowe straże pożarne oraz nadzór budowlany (który jest ujęty i finansowany w ramach działu 710 Działalność usługowa). To spowodowało, że wydatki na bezpieczeństwo publiczne i ochronę przeciwpożarową zmniejszyły się na koniec 2010 roku do 5% wydatków ogółem budżetów powiatów.

Spośród wydatków budżetowych powiatów należy zwrócić uwagę na finansowanie przez powiaty ochrony zdrowia. Po 1998 roku, wskutek zmiany systemu finansowania ochrony zdrowia, wydatki te nie stanowią już znaczącej pozycji w strukturze wydatków powiatów. Wynoszą one okolo 6% wydatków ogółem i wiążą się przede wszystkim z finansowaniem składek na ubezpieczenia zdrowotne oraz świadczeń dla osób nieobjętych obowiązkiem ubezpieczenia zdrowotnego (dotyczy bezrobotnych bez prawa do zasiłków). Środki na ten cel powiaty otrzymują z budżetu państwa. Pozostała część zadań powiatów w dziedzinie ochrony zdrowia polega na finansowaniu *sensu stricto* opieki zdrowotnej, w szczególności publicznych szpitali, dla których powiaty są organami założycielskimi. Przy konstruowaniu systemu zasilania finansowego powiatów dochody na ten cel nie zostały uwzględnione, dlatego też powyższe zadanie jest istotnym obciążeniem dla samorządu powiatowego. Rola organu założycielskiego polega bowiem między innymi na obowiązku oddłużenia publicznych zakładów zdrowotnych w przypadku ich bankructwa.

Pozostałe wydatki budżetów powiatów (stanowiące okolo 5-8% wydatków ogółem) wiążą się z finansowaniem kultury i sztuki, kultury fizycznej, budownictwa, rolnictwa i leśnictwa. Środki pieniężne na realizację większości zadań w wymienionych dziedzinach pochodzą z dotacji celowych (dotyczy to zadań w dziedzinie gospodarki leśnej, prac geodezyjnych), bądź też są to zadania prze-

kazywane przez powiaty do realizacji na zasadach zlecenia i dofinansowania (np. w większości powiatów zadania w zakresie kultury, a dotyczące funkcjonowania bibliotek powiatowych wykonują biblioteki miejskie w mieście powiatowym, otrzymujące dotacje na ten cel z budżetu powiatu).

Analizując wydatki powiatów można sformułować trzy zasadnicze uwagi:

Po pierwsze, wydatki te koncentrują się na finansowaniu zadań z zakresu oświaty, pomocy społecznej i administracji (65% wydatków ogółem).

Po drugie, przez cały okres 1999-2010 udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem jest znacznie niższy, niż w pozostałych JST (wzrost można zaobserwować w ostatnich latach, dzięki wykorzystaniu środków unijnych, co jednak spowodowało znaczny przyrost zobowiązań powiatów).

Po trzecie, znacznie większy niż w pozostałych JST jest udział wynagrodzeń w wydatkach ogółem (stanowi około 50%).

## Zmiany w systemie finansowania powiatów a ich samodzielność finansowa w latach 1999-2010

W okresie 1999-2010 dwukrotnie zmieniał się system finansowania powiatów. W konsekwencji obowiązywania dwóch ustaw regulujących system dochodów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 1999-2010<sup>3</sup> ich struktura ewoluowała. Tabela 2 przedstawia strukturę dochodów powiatów w latach 1999-2010.

Tabela 2

Struktura dochodów budżetowych powiatów według źródeł w latach 1999-2010 (w %)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Dochody ogółem	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Dochody własne	4	7	7	10	11	14	15	16	16	15	14	15
Udziały PIT, CIT	2	1	1	1	1	11	14	15	16	17	14	13
Subwencja	44	48	46	47	56	51	49	46	46	45	46	44
Dotacje celowe	50	44	44	42	32	24	22	23	22	23	26	28

Źródło: *Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 1999-2010 w zakresie budżetów JST*, obliczenia własne.

<sup>3</sup> Ustawa z 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000 (Dz.U. 1998, nr 150, poz. 983 z późn. zm.) oraz Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. 2003, nr 203, poz. 1966 z późn. zm.).

Z danych liczbowych zawartych w tabeli 2 wynika, że w okresie 1999-2003 około 90% dochodów budżetów powiatów stanowiły transfery z budżetu państwa, przy czym w połowie były to dotacje celowe, a w połowie subwencja ogólna. Po 2003 roku udział transferów w finansowaniu powiatów uległ ograniczeniu, jednakże nadal stanowią one podstawowe źródło finansowania zadań (ponad 70%). Świadczy to o tym, że dochody powiatów są ściśle powiązane z planowaniem budżetu państwa. Chociaż pomiędzy dotacjami celowymi a subwencjami (dotacjami ogólnymi) występują zasadnicze różnice<sup>4</sup>, to jednak w przypadku powiatów nie ma to większego znaczenia. Zarówno jedno, jak i drugie źródło zasilania finansowego jest w tym przypadku dostosowane do konkretnych zadań, realizowanych przez powiaty. Dotacje celowe są dochodami otrzymywanymi przez powiaty na realizację zadań zleconych i dofinansowywanie zadań własnych. Każda zmiana wykorzystania tych dochodów na inne cele rodzi konsekwencje zwrotu środków pieniężnych. Zasada funduszowości, sprzeczna z istotą budżetu w tym przypadku, wynika wprost z przepisów prawa.

Tak usankcjonowane prawnie powiązanie dochodów z wydatkami nie występuje w przypadku subwencji. Czy jednak faktycznie subwencja otrzymywana przez powiaty w Polsce ma charakter ogólnego źródła dochodów?

W latach 1999-2010 około 80% subwencji otrzymywanych przez powiaty stanowiła część oświatowa subwencji ogólnej<sup>5</sup>. Porównując wielkość wydatków na oświatę i wychowanie oraz edukacyjną opiekę wychowawczą, ponoszonych przez powiaty w okresie 1999-2010, z kwotą subwencji „oświatowej”, okazuje się, że ze środków tych można w powiatach sfinansować około 92% zadań oświatowych. To wszystko sprawia, że część oświatową subwencji ogólnej trudno nazwać ogólnym dochodem powiatów. Jest ona całkowicie, ze względu na obligatoryjny charakter przeważającej części zadań oświatowych, z nimi powiązana.

Jedynie pozostała część subwencji ogólnej (tj. wyrównawcza i równoważąca) ma charakter ogólny. Znaczenie tego źródła dochodów jest jednak niewielkie. Są to środki, które trafiają do powiatów słabszych ekonomicznie, a pochodzą między innymi z wpłat powiatów „bogaty”, w ramach redystrybucji poziomej.

Reasumując, należy stwierdzić, iż w latach 1999-2003 ponad 90%, a w latach 2004-2010 ponad 70% dochodów powiatów odpowiadało jedynie niezbędnym potrzebom wydatkowym tego poziomu organizacyjnego samorządu terytorialnego. Przeznaczanie nawet niewielkiej części z tych środków na inne zadania

<sup>4</sup> Por. K. Surówka: *Finanse samorządu terytorialnego w teorii i praktyce*. Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Seria Specjalna Monografie nr 138, Kraków 1999, s. 48 i nast.

<sup>5</sup> Opracowanie i obliczenia własne na podstawie sprawozdań rocznych z wykonania budżetów powiatów za lata 1999-2010 – Ministerstwo Finansów, <http://www.mf.gov.pl>



więzało się bądź z koniecznością ich zwrotu (dotacje celowe), bądź z problemami niewłaściwego wykonywania zadań oświatowych (dotyczy części oświatowej subwencji ogólnej). W odniesieniu do tych dwóch źródeł dochodów budżetów powiatów nie ma więc możliwości wygenerowania nadwyżki operacyjnej. Brak jakiegokolwiek swobody w zakresie dysponowania tak istotną częścią dochodów powiatów ziemskich podważa samodzielność władz powiatowych. Pozytywnie można ocenić jedynie pewność tego źródła zasilania finansowego. Gwarantem środków finansowych jest bowiem władza państwowa i obowiązujące w tym zakresie ustawy.

Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, iż władze powiatowe mają ograniczone możliwości gospodarowania także pozostałą częścią swoich dochodów, tzn. dochodami własnymi. Składają się na nie dochody własne *sensu stricto* oraz udziały w podatkach centralnych.

Do dochodów własnych *sensu stricto* (które w latach 1999-2010 wzrosły z 5% do 14% dochodów ogółem) zalicza się między innymi dochody z majątku powiatu, wpływy z opłat, w tym w szczególności z opłaty komunikacyjnej, dochody powiatowych jednostek budżetowych oraz wpłaty nadwyżek samorządowych zakładów budżetowych, odsetki od nieterminowo przekazywanych należności, spadki, zapisy i darowizny na rzecz powiatów oraz odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych. Nie są to dochody wydajne (z wyjątkiem opłaty komunikacyjnej), a ponadto zalicza się do nich także środki z tytułu pomocy finansowej udzielanej między jednostkami samorządu terytorialnego (głównie na inwestycje). Od 1 stycznia 2004 roku powiaty otrzymały dodatkowe dochody własne w wysokości 5% dochodów z tytułu zarządzania majątkiem Skarbu Państwa oraz 25% dochodów z wpływów osiągniętych ze sprzedaży, trwałego zarządu, użytkowania, dzierżawy i najmu nieruchomości Skarbu Państwa<sup>6</sup>. Oddanie tych środków do dyspozycji powiatów to kolejny przykład na ścisłe powiązanie dochodów powiatów z budżetem państwa.

Również dochody powiatów z udziałów w podatkach centralnych trudno uznać za dochody własne. W latach 1999-2010 wzrosły one z około 1% do 14%. Było to spowodowane zwiększeniem procentowych udziałów powiatów w podatku dochodowym od osób fizycznych z 1% do 10,25% oraz przekazanie powiatom 1,4% udziału w CIT (z terenu powiatu). Władze powiatowe nie mają praktycznie żadnego wpływu na kształtowanie tej grupy dochodów. O ich wydajności decyduje bowiem sytuacja gospodarcza kraju i kondycja podmiotów gospodarczych<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Dz.U. 2004, nr 261, poz. 2603 z późn. zm. – art. 23, ust. 3.

<sup>7</sup> A. Szewczuk: *Sytuacja finansowa JST na tle zróżnicowanych uwarunkowań rozwoju*. W: *Współczesne problemy finansów i gospodarki JST*. Red. S. Kańduła. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2008.

Dlatego też zwiększenie udziałów powiatów w podatkach dochodowych w wyniku zmiany ustawy o dochodach JST, połączone z dobrą koniunkturą gospodarczą w Polsce, przyczynia się do poprawy kondycji finansowej tego poziomu organizacyjnego samorządu terytorialnego, ale w okresie spowolnienia gospodarczego znacznie tę kondycję osłabia. Jest to w szczególności widoczne zwłaszcza po 2009 roku. Dla przykładu zadłużenie powiatów w 2010 roku w stosunku do 2009 roku wzrosło o 39%.

Reasumując, należy stwierdzić, że zmiana systemu zasilania finansowego powiatów nie poprawiła ich samodzielności dochodowej. Władze samorządowe powiatów nadal nie mają wpływu na kształtowanie przeważającej części swoich dochodów. Ponadto w okresie recesji gospodarczej, wskutek obniżenia dochodów podatkowych, występuje zjawisko niedostosowania dochodów powiatów do zakresu realizowanych zadań bieżących, co w skrajnych przypadkach może doprowadzić do zagrożenia realizacji zadań bieżących, zważywszy na zapisy artykułu 242 ustawy o finansach publicznych<sup>8</sup>.

## Podsumowanie

Z dotychczasowych rozważań wynika, że powiaty ziemskie są najslabszym ogniwem JST w Polsce. Ich zadania koncentrują się głównie na finansowaniu wydatków bieżących w zakresie oświaty, pomocy społecznej i administracji publicznej. Środki finansowe powiatów mają charakter transferów z budżetu państwa, bądź bazują na uzależnionych od decyzji centralnych wpływach z podatków dochodowych. 50% wydatków powiatów stanowią wynagrodzenia wraz z pochodnymi od wynagrodzeń. Pojawia się wobec tego pytanie, po co utrzymywać taką formę organizacyjną JST? Wydaje się, że rozwiązania w tym zakresie powinny zmierzać w dwóch kierunkach.

Wariant pierwszy powinien polegać na likwidacji tego poziomu organizacyjnego JST. Wykonywane dotychczas przez powiaty zadania należałoby przekazać do realizacji gminom (zadania oświatowe i z zakresu pomocy społecznej oraz część zadań transportowych), samorządowi wojewódzkiemu (ochrona zdrowia oraz część zadań z zakresu transportu), wojewodzie (np. nadzór budowlany, niektóre zadania zlecone z zakresu administracji). Sądzę, że przygotowanie takiej reformy jest możliwe, chociaż z punktu widzenia politycznego jej wdrożenie może być trudne. Likwidacja powiatów w dalszej perspektywie przyczyniłaby się do ograniczenia wydatków między innymi na administrację (które stanowią około 2,5 mld PLN rocznie).

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

Drugie rozwiązanie, mniej radykalne, powinno polegać na istotnym zmniejszeniu liczby powiatów i wzmocnieniu finansowym tego poziomu organizacyjnego JST. Powiaty powinny otrzymać więcej własnych źródeł dochodów, a władze powiatowe powinny uzyskać dodatkowe kompetencje. Przy tym wariancie należałoby wrócić do pierwotnych koncepcji administracji zespolonej, ale na innych warunkach.

Przedstawiona propozycja reformy zadań i źródeł dochodów powiatów musi się jednak wiązać z opracowaniem i wdrożeniem nowego modelu finansowania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce.

## Literatura

### Wydawnictwa zwarte

Surówka K.: *Finanse samorządu terytorialnego w teorii i praktyce*. Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Seria Specjalna Monografie nr 138, Kraków 1999.

Szewczuk A.: *Sytuacja finansowa JST na tle zróżnicowanych uwarunkowań rozwoju*. W: *Współczesne problemy finansów i gospodarki JST*. Red. S. Kańduła. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2008.

### Akty prawne

Ustawa z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych. Dz.U. 1997, nr 36, poz. 224.

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Dz.U. 2004, nr 261, poz. 2603 z późn. zm.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. Dz.U. 1998, nr 91, poz. 576 z późn. zm.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. Dz.U. 1998, nr 91, poz. 578 z późn. zm.

Ustawa z 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000. Dz.U. 1998, nr 150, poz. 983 z późn. zm.

Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Dz.U. 2003, nr 203, poz. 1966 z późn. zm.

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

### Witryny internetowe

Budżety jednostek samorządu terytorialnego w latach 2003-2009, <http://www.stat.gov.pl>  
*Sprawozdania Krajowej Rady RIO z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego za lata 1999-2010*, <http://www.rio.gov.pl>

*Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 1999-2010*, Ministerstwo Finansów, <http://www.mf.gov.pl>

## IMPOTENT LOCAL GOVERNMENT

### Summary

This paper's deliberations lead to conclusion that „powiats” (Polish equivalent of prefecture) are the weakest link in Polish local governments. Their activity revolves around funding operating expenses in education, welfare programmes and public administration. Powiatys' funding comes in form of transfers from government budget, or relies on income tax revenues granted centrally. 50% of all expenses go to cover staff remuneration and wage-related items. Consequently a question springs to mind: why the current organisation of local government units should be maintained? It seems that a twofold solution should be employed to address this issue.

The first alternative is to completely abolish and dissolve this organisational level of local government units. The second, less radical solution would involve cutting the number of powiats and reinforcing their balance sheets. Nonetheless, the discussed reform of powiats has to originate from a fresh perspective on public sector in Poland and ensuing need to reform Polish financial system.

**Joanna Śmiechowicz**

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

# **WIELOLETNIA PROGNOZA FINANSOWA JAKO NARZĘDZIE SPRZYJAJĄCE ROZWOJOWI JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO (NA PRZYKŁADZIE MIASTA LUBLINA)**

## **Wprowadzenie**

Jednostki samorządu terytorialnego (JST) zobligowane są od 2011 roku do sporządzania wieloletnich prognoz finansowych (WPF) obejmujących wszystkie najważniejsze sfery ich gospodarki finansowej. Chociaż zgromadzone w tym zakresie doświadczenia nie są bogate, poddane zostaną analizie na przykładzie miasta Lublina. Służyć ona będzie ocenie, czy zakładane przez ustawodawcę cele tworzenia WPF zostały osiągnięte w praktyce i wnioskiem, w jakim kierunku prognozy te powinny być w przyszłości modyfikowane.

## **Istota i zakres wieloletniej prognozy finansowej**

Pomysłodawcy ustawy o finansach publicznych z 2009 roku (u.f.p.) deklaruwali w uzasadnieniu do jej projektu, że WPF stanowić będzie narzędzie stymulujące politykę finansową samorządów i powołując się na współczesną naukę podkreślali, iż planowanie wieloletnie warunkuje nowoczesne zarządzanie finansami i pozwala na bardziej racjonalne gospodarowanie środkami publicznym<sup>1</sup>. Biorąc pod uwagę powyższe deklaracje można się było spodziewać, iż w u.f.p. zawarte zostaną regulacje, dzięki którym WPF stanie się narzędziem o reformującym wprost znaczeniu dla gospodarki finansami na szczeblu samorządowym.

---

<sup>1</sup> *Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o finansach publicznych*. Druk sejmowy 1181 z dnia 20 października 2008 r., s. 11, [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl)

WPF pomyślana została jako plan o charakterze kroczącym, sporządzany co najmniej na rok budżetowy i następne trzy lata, z tym że prognoza kwoty długu opracowywana jest na okres, na który już zaciągnięto lub planuje się zaciągnąć zobowiązania. Ustawodawca wymaga, aby WPF były realistyczne (wykonalne). Obowiązkowo ujęte w nich być muszą następujące wielkości:

- 1) dochody globalne budżetu JST oraz dochody w rozbiciu na bieżące i majątkowe z wyszczególnieniem dochodów ze sprzedaży majątku,
- 2) wydatki globalne oraz w rozbiciu na majątkowe i bieżące z wyodrębnieniem wydatków na obsługę długu, na spłatę udzielonych gwarancji i poręczeń, na wynagrodzenia i naliczane od nich składki, na funkcjonowanie organów JST;
- 3) wynik budżetu JST wraz ze wskazaniem sposobu sfinansowania deficytu lub zagospodarowania nadwyżki,
- 4) przychody i rozchody budżetu JST, uwzględniające dług już zaciągnięty i planowany w przeszłości,
- 5) kwota długu JST, wraz z podaniem relacji kwot przypadających do spłaty w danym roku budżetowym do dochodów jednostki i sposobu sfinansowania spłaty długu,
- 6) objaśnienia przyjętych wartości.

Wydatki bieżące i majątkowe związane z realizacją wieloletnich przedsięwzięć należy wyszczególnić i opisać w załączniku do prognozy.

Dane zawarte w WPF powinny być skorelowane z budżetem JST przynajmniej w zakresie jego wyniku, związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz zadłużenia i w miarę potrzeby aktualizowane. Takie rozwiązanie sprawia, że WPF ma jedynie formalne znaczenie. Jej ograniczona w praktyce rola wynika również ze szczegółowego zakresu przedmiotowego prognozy i faktu, że zarówno dochody, jak i wydatki JST uwarunkowane są wieloma czynnikami, których znaczna część ma charakter obiektywny i leży poza zasięgiem oddziaływania samorządów. Mają one trudności z zachowaniem realizmu w planowaniu wielkości, jakie wykazywane być muszą w WPF czasami nawet w perspektywie roku, nie mówiąc już o dłuższym okresie, tj. kilku, kilkunastu, a nawet kilkudziesięciu lat – bo przecież i na taki okres, w przypadku części jednostek, są one opracowywane.

Ustawa o finansach publicznych nie nadaje WPF charakteru normatywnego (nazwa tego dokumentu jest więc adekwatna do jego charakteru). Nie narzuca też w sposób sztywny zawartości merytorycznej ani formalnego układu WPF, dzięki czemu, przynajmniej teoretycznie, samorzady mogą tworzyć prognozy stanowiące dla nich jak najbardziej użyteczne narzędzie planowania. Takie po-

dejscie, jak również odrzucenie nadmiernego legalizmu w interpretacji przepisów prawa postulowano zresztą w literaturze przedmiotu<sup>2</sup>, co nabiera szczególnego znaczenia zarówno w kontekście słabości samej ustawowej koncepcji WPF<sup>3</sup>, jak i błędów w przepisach ją regulujących<sup>4</sup>.

Sytuację pogarsza jeszcze opublikowana przez Ministerstwo Finansów (MF) instrukcja zatytułowana *Wieloletnia prognoza finansowa jednostki samorządu terytorialnego. Metodyka opracowania*<sup>5</sup>. Zaproponowaną w niej metodologię oceniono jako nieprawidłową z prawnego punktu widzenia, a miejscami nawet sprzeczną z przepisami u.f.p.<sup>6</sup>. Punktem wyjścia dla opracowywanych zgodnie z nią prognoz jest określenie dostępnych środków i wskazanie ewentualnych możliwości inwestycyjnych, nie ma więc ona nic wspólnego z nowoczesnym narzędziem zarządczym.

Szkodliwość *Metodyki*, pozbawionej jednak przecież charakteru normatywnego, polega na tym, że z uwagi na rangę instytucji, która ją opracowała i ułatwienie, jakie niewątpliwie stanowiła dla konstruujących prognozy po raz pierwszy samorządów, posłużyła się nią prawdopodobnie większość z nich, pomimo ewidentnych wad przedstawionego tam algorytmu. Ten nieoptymalny schemat będzie niestety powielany w przyszłości podczas aktualizowania lub tworzenia nowych prognoz wieloletnich. Trudno bowiem spodziewać się, że samorządy chętnie zaangażują się teraz w tworzenie WPF w nowy, „autorski” sposób.

## Procedura opracowywania i zmiany wieloletniej prognozy finansowej

Inicjatywa sporządzenia projektu uchwały w sprawie WPF i jej zmiany należy do kompetencji zarządu JST. Z uwagi jednak na charakter i zakres niezbędnych do opracowania prognozy danych, istotną rolę w jej przygotowaniu odgrywa skarbnik jednostki. Projekt uchwały w sprawie WPF lub jej zmiany przedkładany jest regionalnej izbie obrachunkowej, a po uzyskaniu pozytywnej opinii lub po wprowadzeniu niezbędnych korekt w razie opinii negatywnej

<sup>2</sup> Zob.: B. Filipiak, M. Dylewski: *Kontrowersje związane ze sporządzaniem wieloletniej prognozy finansowej JST w związku z wdrożeniem budżetu zadaniowego*. „Finanse Komunalne” 2010, s. 5 i nast.

<sup>3</sup> C. Kosikowski: *Nowa ustawa o finansach publicznych. Komentarz*. LexisNexis, Warszawa 2010, s. 514 i nast.

<sup>4</sup> Zob.: Dodatek Specjalny do „Finanse Komunalne” 2010, nr 10.

<sup>5</sup> [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl) (dostęp: 10.12.2011).

<sup>6</sup> J.M. Salachna: *Wieloletnia prognoza finansowa jako przedmiot kontroli i nadzoru regionalnych izb obrachunkowych*. „Finanse Komunalne” 2010, nr 10, Dodatek Specjalny, s. 43.

– organowi stanowiącemu JST – w celu uchwalenia prognozy. Projekty te przekazywane są ww. podmiotom wraz z projektem uchwały budżetowej. Ze względu na kroczący charakter WPF procedura ta powinna być przeprowadzana corocznie.

Uchwała w sprawie przyjęcia lub zmiany WPF podejmowana jest najpóźniej wraz z uchwałą budżetową. Na podstawie tych dwóch dokumentów regionalna izba obrachunkowa wydaje opinię o prawidłowości zakładanej kwoty długu jednostki wynikającej z planowanych i zaciągniętych już zobowiązań. W razie uzyskania negatywnej opinii, organ stanowiący JST zobowiązany jest do wprowadzenia niezbędnych zmian do WPF. Do jego obowiązków należy także podjęcie uchwały w sprawie „nowej” WPF w sytuacji, gdy dotychczas obowiązującą uchylił. Niedopuszczalne jest bowiem, aby JST pozbawiona była planu wieloletniego.

Zmian WPF w trybie uchwałodawczym, po zainicjowaniu prac przez organ wykonawczy, dokonuje się tylko w następujących sytuacjach: po pierwsze, wraz z podejmowaniem uchwały budżetowej – kiedy dochodzi do zmiany całej WPF; po drugie, na skutek modyfikacji limitów zobowiązań i kwot wydatków na przedsięwzięcia ujęte w WPF – kiedy dochodzi do zmiany w WPF<sup>7</sup>. W innych przypadkach wprowadzane są one do WPF przez zarząd JST.

Nakaz zachowania zgodności WPF z uchwałą budżetową w wyznaczonym przez u.f.p. zakresie prowadzi do częstych jej modyfikacji wprowadzanych, gdy:

- 1) zmiany wielkości dochodów lub wydatków prowadzą do zmiany kwot zaplanowanego deficytu, nadwyżki lub też gdy zaplanowany wynik zmienia się z dodatniego na ujemny i odwrotnie,
- 2) w budżecie wprowadzono zmiany kwoty przychodów i rozchodów, a są one związane z jego wynikiem,
- 3) zmiany wprowadzane do budżetu oddziałują na poziom zadłużenia JST.

Przepisy ustawy odrębnie odnoszą się do zmian wydatków przeznaczonych na realizację przedsięwzięć. Regulacje te budzą jednak wątpliwości. Wynika z nich bowiem, że wielkość wydatków zaplanowanych na przedsięwzięcia może ulec zmianie tylko wówczas, gdy na podstawie uchwały organu stanowiącego JST zmieniony został zakres wykazanych w załączniku do prognozy zadań (projektów) lub gdy wstrzymano ich realizację. Taka interpretacja zupełnie jednak nie uwzględnia realiów prowadzenia gospodarki przez JST i jest „nieżyciowa”<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Szerzej: J.M. Salachna: *Zmiany wieloletniej prognozy finansowej jst – problemy z interpretacją obowiązujących regulacji*. „Finanse Komunalne” 2011, nr 4, s. 14 i nast.

<sup>8</sup> Ibid., s. 21.



## Analiza Wieloletniej Prognozy Finansowej miasta Lublina

Przechodząc do analizy wieloletnich planów finansowych sporządzonych dla miasta Lublina stwierdzić na wstępie należy, iż niestety tworząc je, oparto się na metodologii opracowanej przez MF. Dotychczas uchwalono dwie WPF dla miasta. Pierwszą objęto lata 2011-2019, drugą natomiast znacznie dłuższy okres, bo rozpoczynający się w 2012 roku, a kończący w 2028. Prognoza na lata 2011-2019 była aż siedmiokrotnie modyfikowana, co wynikało z konieczności odzwierciedlenia w niej dynamicznych zmian w budżecie miasta Lublina, uwzględnienia dodatkowych przychodów oraz związanych z nimi spłat rat kapitałowych i odsetkowych, wprowadzenia do prognozy kolejnych przedsięwzięć, w miarę pozyskiwania na nie środków (najczęściej z Unii Europejskiej), korygowania harmonogramu realizacji poszczególnych przedsięwzięć oraz wskaźników poziomu zadłużenia jednostki. Kolejna WPF została przyjęta niedawno i dotychczas nie była zmieniana.

Przygotowane dla miasta Lublina WPF składają się z trzech części – sporządzonej w formie tabelarycznej wieloletniej prognozy finansowej przedstawianej łącznie z prognozą długu, objaśnień przyjętych wartości oraz wykazu przedsięwzięć.

Sporządzając WPF miasta Lublina, dokonywano analizy dochodów i wydatków budżetowych w okresach czteroletnich, prognozowano dochody budżetowe z wyszczególnieniem najważniejszych ich źródeł aż do 2035 roku, tj. w okresie spłaty istniejącego zadłużenia, prognozowano wydatki bieżące, kwoty środków dostępnych na obsługę długu i na sfinansowanie inwestycji. Zestawiając wielkość środków na finansowanie wieloletniego planu inwestycyjnego z planowanymi przedsięwzięciami wieloletnimi, prognozowano „nowe zadłużenie”, przeprowadzono analizę alternatywnych wobec niego źródeł finansowania oraz szacunek możliwych do uzyskania środków z prywatyzacji, a wreszcie obliczając wskaźniki zadłużenia – analizę wpływu „nowego zadłużenia” na sytuację finansową miasta.

Tworząc prognozy dla miasta Lublina, opierano się na danych wynikających z bieżącego monitoringu jego budżetu i przewidywanych przez MF wskaźnikach makroekonomicznych<sup>9</sup>. Uwzględniono również priorytety i główne kierunki działania miasta wynikające z realizacji strategii jego rozwoju. W objaśnieniach do prognoz podkreślono, iż zasadniczym celem prowadzonej polityki finansowej jest zapewnienie środków na realizację koniecznych zadań bieżących i równo-

---

<sup>9</sup> Zgodnie z zaleceniami Rady Ministrów.

czesna maksymalizacja nakładów na inwestycje, z uwagi na konieczność poprawy istniejącej infrastruktury technicznej i społecznej. Zwrócono też uwagę na konieczność łagodzenia konsekwencji kryzysu gospodarczego ograniczającego możliwości budżetowe miasta, zarówno ze względu na zmniejszone dochody własne, jak i transfery z budżetu państwa.

Zakładając bardzo wysoki udział wydatków inwestycyjnych (kształtujący się w latach 2011-2019 na poziomie 20% wydatków ogółem), uwzględniono wymóg zachowania odpowiedniej relacji między dochodami i wydatkami bieżącymi. Wobec niedostatku środków na realizację wszystkich zadań miasta zaplanowano racjonalizację wydatków bieżących w drodze optymalizacji ponoszonych kosztów zwłaszcza w dziedzinie oświaty, transportu i bezpieczeństwa publicznego. Równocześnie przyjęto, iż zwiększone wydatki inwestycyjne pokryte zostaną środkami pomocowymi z UE (i w tym zakresie miasto będzie dążyło do maksymalnej absorpcji środków), możliwie najtańszymi środkami zwrotnymi pozyskiwanymi zarówno na rynku krajowym, jak i zagranicznym, zapewniającymi karencję w spłatach i długi ich okres<sup>10</sup>, a wreszcie wpływami pochodzącymi ze sprzedaży będących własnością miasta nieruchomości i udziałów w spółkach. Zgodnie z prognozą zadłużenie miasta Lublina osiągnie maksymalny poziom przekraczający 1 mld PLN (tj. 57,7% dochodów budżetowych) w 2014 roku, a w następnych latach będzie malało, aż do całkowitego wygaśnięcia w 2035 roku.

Prognozując dochody budżetu Lublina uwzględniono, że na ich poziom, poza przewidywaną inflacją i wzrostem PKB, wpływać będzie również polityka miasta w zakresie podatków i opłat lokalnych oraz polityka cenowa w zakresie usług komunalnych, zakładająca wysokość opłat na poziomie zapewniającym pokrycie kosztów ich świadczenia i pozwalającym na odtworzenie oraz modernizację majątku służącego wykonywaniu zadań publicznych. W WPF uwzględniono również szacunkowe dane dotyczące współfinansowania wydatków miasta środkami z budżetu UE, przyjmując w pierwszej sporządzonej dla miasta prognozie, że wielkość pomocy możliwej do uzyskania w latach 2011-2015 wynosi 550 mln PLN, a w drugiej – 900 mln PLN w okresie 2012-2015. W opracowanych prognozach przyjęto średni wzrost dochodów bieżących na poziomie 5-5,5% i założono dość optymistycznie wysoki poziom wpływów ze sprzedaży majątku.

WPF dla miasta Lublina, choć rzetelnie przygotowane, stanowią dokumenty o charakterze informacyjno-podsumowującym, a nie zarządczym. Analiza zawartych w niej wielkości potwierdza, że szacowanie przyszłych dochodów i wydatków nastęrcza samorządom poważnych trudności. W prognozie miasta

---

<sup>10</sup> M.in. z EBI i NFOŚiGW.

Lublińska kwoty planowanych od 2015 roku w kolejnych latach dochodów są do siebie bardzo zbliżone, a od 2020 roku – wprost identyczne. W przypadku wydatków różnice w ich zakresie są w poszczególnych latach bardziej wyraźne, głównie za sprawą wydatków bieżących ponoszonych w związku z zaciągniętym przez miasto długiem.

## Podsumowanie

Podsumowując przeprowadzoną w niniejszym opracowaniu analizę stanu prawnego oraz doświadczeń w zakresie opracowywania WPF przez samorząd terytorialny, pozytywnie należy odnieść się do próby wprowadzenia nowoczesnych metod zarządzania finansami na szczeblu samorządowym, stwierdzając równocześnie, że próba ta nie jest niestety w pełni udana. Przyczyny tego stanu są złożone, a odpowiedzialnością za niepowodzenia obarczyć należy przede wszystkim ustawodawcę i MF, ale również samorządy.

Po pierwsze, ustawodawca, tworząc konstrukcję WPF, w gruncie rzeczy zaproponował narzędzie tradycyjne, którego innowacyjność polega na objęciu planowaniem wieloletnim wszystkich istotnych z punktu widzenia gospodarki finansowej wielkości i ujęciu ich w jednym dokumencie.

Po drugie, ścisłe powiązanie WPF z budżetem JST wymusza częste jej zmiany, podporządkowuje prognozę budżetowi i sprawia, że w odniesieniu do danego roku jest jego odwzorowaniem (co potwierdza przykład Lublina).

Po trzecie, samorządy opierając się na zaproponowanym przez MF modelu tworzą prognozy, które utrwalają dotychczasowe, schematyczne podejście w planowaniu. Fakt, że prognozy wieloletnie na okres rozpoczynający się w 2011 i 2012 roku tworzone były w oparciu o ten niewątpliwie nieudany wzorzec, utrudnia przekształcenie ich w przyszłości w instrument zarządczy, umożliwiający zwiększenie skuteczności i efektywności podejmowanych decyzji.

Po czwarte, trudno uznać, aby zalecenie zachowania realizmu podczas tworzenia WPF było w praktyce respektowane i w ogóle osiągalne, zwłaszcza w miarę wydłużania okresu, na jaki są one sporządzane.

Po piąte, z uwagi na zakres danych i niewątpliwie wysokie walory informacyjne prognoz mogą być one pomocne w racjonalnym gospodarowaniu środkami przez samorząd w długim okresie. W obecnym kształcie trudno je jednak uznać za narzędzie zarządcze, którego wykorzystanie miałooby realne znaczenie dla rozwoju danej jednostki.

Biorąc pod uwagę powyższe wnioski, postulować należy przede wszystkim rezygnację z wykorzystania ministerialnego modelu budowy WPF i wypracowanie przez poszczególne jednostki własnych, nowatorskich wzorców, które dosto-

sowane byłyby do ich specyfiki i potrzeb. Samorządy powinny przekształcić WPF w dokumenty o charakterze strategicznym, wspomagające ich władze w osiągnięciu przyjętych założeń i sprzyjające rozwojowi danej jednostki. Konieczna też wydaje się zmiana przepisów ustawowych i podporządkowanie prognozom wieloletnim budżetów bieżących. Planowanie wydatków na szczeblu samorządowym należy oprzeć na zadaniach i jasno zdefiniowanych celach, stopień realizacji zamierzeń – objąć regularną, coroczną kontrolą, a przyczyny ewentualnych odchyleń – wyjaśniać i podawać do publicznej wiadomości. Istotne jest, aby planując wydatki w kolejnych latach dążyć do jak najpełniejszego ujęcia kwot potrzebnych zarówno na działalność bieżącą, jak i na rozwój majątku, tak aby uzyskać rzetelny obraz sytuacji finansowej danej jednostki, ocenić jej zapotrzebowanie na środki finansowe w długim okresie i roztropnie nimi dysponować. Z tego względu wydatki wynikające z umów na usługi zapewniające bieżące funkcjonowanie JST (podobnie jak inne stanowiące stały element kosztów) powinny być ujęte w WPF<sup>11</sup>, a realizacja przedsięwzięć wieloletnich, w ścisłym tego słowa znaczeniu, opierać się na strategii rozwoju jednostki. Wśród informacji dotyczących tychże przedsięwzięć zasadne byłoby umieszczenie źródeł ich finansowania.

Przechodząc do problemu wieloletniego planowania dochodów samorządowych, podkreślić należy wagę zachowania realności podczas ich określania, której nie można zapewnić, opierając się na nazbyt optymistycznie zakładanych, wbrew oczywistym przesłankom, wskaźnikach makroekonomicznych. Konieczne jest, aby samorządy uwzględniały także specyficzne warunki, w których funkcjonują, niejednokrotnie bardzo znacząco odbiegające od przeciętnych w kraju. Z uwagi na istotny udział subwencji i dotacji w finansowaniu zadań samorządu, postulować dodatkowo należy powiązanie i zachowanie zgodności WPF z Wieloletnim Planem Finansowym Państwa.

Na zakończenie stwierdzić można, że postępy czynione stopniowo przez samorządy w zakresie planowania w oparciu o budżet zadaniowy (w tym w mieście Lublinie) dają nadzieję na pozytywne zmiany również w podejściu do planowania wieloletniego i na przekształcenie WPF w narzędzie nowoczesnego zarządzania, sprzyjające rozwojowi JST.

---

<sup>11</sup> Pomimo że wskazać można na uzasadnione argumenty przeciwko takiemu rozwiązaniu; zob.: *Budżet i wieloletnia prognoza finansowa jednostek samorządu terytorialnego. Od projektu do sprawozdania*. Red. J. M. Salachna. ODDK, Gdańsk 2010, s. 22.

## Literatura

### Wydawnictwa zwarte

*Budżet i wieloletnia prognoza finansowa jednostek samorządu terytorialnego. Od projektu do sprawozdania.* Red. J.M. Salachna. ODDK, Gdańsk 2010.

Kosikowski C.: *Nowa ustawa o finansach publicznych. Komentarz.* LexisNexis, Warszawa 2010.

*Kierunki modernizacji zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego.* Red. T. Lubińska. Difin, Warszawa 2011.

### Wydawnictwa ciągle

Babczuk A., Pudło E.: *Wieloletnie prognozy finansowe jednostek samorządu terytorialnego w ocenie regionalnych izb obrachunkowych.* „Finanse Komunalne” 2011, nr 7-8.

Czołpińska E.: *Wieloletnia prognoza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego.* „Finanse Komunalne” 2010, nr 5.

Dodatek Specjalny do „Finanse Komunalne” 2010, nr 10.

Filipiak B., Dylewski M.: *Kontrowersje związane ze sporządzaniem wieloletniej prognozy finansowej JST w związku z wdrożeniem budżetu zadaniowego.* „Finanse Komunalne” 2010, nr 12.

Krajewski S., Mackiewicz M., Krajewski P.: *Przygotowanie wieloletniej prognozy finansowej – wybrane problemy metodologiczne.* „Finanse Komunalne” 2010, nr 7-8.

Salachna J.M.: *Zmiany wieloletniej prognozy finansowej jst – problemy z interpretacją obowiązujących regulacji.* „Finanse Komunalne” 2011, nr 4.

### Witryny internetowe

*Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o finansach publicznych.* Druk sejmowy 1181 z dnia 20 października 2008 r., [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl)

*Wieloletnia prognoza finansowa jednostki samorządu terytorialnego. Metodyka opracowania,* [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl)

## CAN LONG-TERM FINANCIAL PROGNOSIS PROMOTE THE DEVELOPMENT OF SELF-GOVERNMENT?

### Summary

The article presents the issue of long-term planning in the local Polish self-government in the context of legislation rules, the Ministry of Finance recommendations and practical experience of the city of Lublin in creating a long-term financial prognosis. It also includes some suggestions on how long-term planning can be developed in the future.

**Marcin Wiśniewski**

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

# **ZADŁUŻENIE MIAST I ICH ZDOLNOŚĆ DO FINANSOWANIA INWESTYCJI SAMORZĄDOWYCH – PRZYPADEK MIAST-GOSPODARZY MISTRZOSTW UEFA EURO 2012**

## **Mistrzostwa a inwestycje samorządowe – wprowadzenie**

W dniu 18 kwietnia 2007 roku Przewodniczący Unii Europejskich Związków Piłkarskich (UEFA) Michel Platini ogłosił przyznanie Polsce i Ukrainie prawa do zorganizowania Mistrzostw Europy mężczyzn w piłce nożnej UEFA EURO 2012. Fakt organizowania mistrzostw należy uznać za nobilitację, ale także za ogromne wyzwanie organizacyjne – zarówno na szczeblu centralnym, jak i lokalnym. „Sprawa EURO 2012” stała się niejako sprawą ogólnonarodową – należało przygotować imprezę zarówno od strony organizacyjno-prawnej, jak i od strony infrastruktury.

Rząd powołał międzyresortowy Komitet Organizacyjny Mistrzostw, składający się z przedstawicieli władz centralnych, samorządowych, a także mediów i organizacji społecznych. Do parlamentu wpłynął rządowy projekt ustawy o EURO 2012<sup>1</sup>, który bezzwłocznie został uchwalony i podpisany przez Prezydenta RP we wrześniu 2007 roku. Wśród najważniejszych postanowień ustawy należy wymienić następujące kwestie: ustanowienie podstaw prawnych funkcjonowania podmiotów odpowiedzialnych za przygotowanie mistrzostw, określenie warunków realizacji przedsięwzięć niezbędnych z punktu widzenia zawodów, a także środków finansowych na ich realizację. Wskazano w szczególności, że

---

<sup>1</sup> Ustawa o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 z dnia 7 września 2007 r. Dz.U. 2007, nr 173, poz. 1219.

inwestycje związane z mistrzostwami będą finansowane ze środków budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz środków Unii Europejskiej. Określono zatem, że część obciążeń finansowych ponosić będzie również samorząd terytorialny.

Największe zobowiązania organizacyjne i finansowe wśród jednostek samorządu terytorialnego w Polsce spadły na miasta-gospodarzy (Gdańsk, Poznań, Warszawę i Wrocław), na miasta, w których znajdują się stadiony rezerwowe (Kraków, Chorzów), a w sprawach regionalnych także na samorządy województw. Przygotowania do mistrzostw wymagały od tych jednostek dodatkowych nakładów pracy, ale przede wszystkim przeprowadzenia szeregu inwestycji infrastrukturalnych – poczynając od obiektów sportowych, przez transport i komunikację, a skończywszy na poprawie atrakcyjności turystycznej.

Podejmowane przez jednostki samorządu terytorialnego inwestycje wymagały zgromadzenia odpowiednich środków finansowych na ich realizację. W dużej mierze były to środki z budżetów jednostek – zarówno własne, jak i zwrotne. W niniejszym opracowaniu autor podjął próbę oceny wpływu faktu organizowania mistrzostw i związanych z tym inwestycji samorządowych na stan finansów jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności na wielkość ich zadłużenia i potencjał inwestycyjny – na przykładzie polskich miast-gospodarzy mistrzostw.

Każde z miast-gospodarzy mistrzostw posiada własne plany inwestycyjne, które musiały zostać przedyskutowane w związku z organizacją mistrzostw. Wiele wcześniej planowanych działań odłożono na kolejne lata, zaś ich miejsce zajęły inwestycje w obiekty sportowe, komunikację i transport, zwłaszcza te związane z wymaganiami turnieju. Gros realizowanych w związku z mistrzostwami inwestycji uwzględnionych zostało we wcześniejszych planach, jednakże sytuacja sprawiła, iż stały się one priorytetowe – odłożono realizację innych inwestycji, a inwestycje związane z Euro 2012 przyspieszono.

Sprawą nadrzędną stało się przygotowanie obiektów sportowych – już w 2007 roku rozporządzeniem Rady Ministrów ustalono wykaz przedsięwzięć Euro 2012, który zdominowały stadiony<sup>2</sup>. Spis ten był następnie aktualizowany i poszerzany praktycznie rocznie. Wśród działań priorytetowych znalazły się także inwestycje w transport (budowa i przebudowa dróg i parkingów, linii kolejowych i tramwajowych, lotnisk), a także inwestycje w bezpieczeństwo (głównie systemy ratownictwa) i w atrakcyjność turystyczną miast i regionów (budowa ośrodków pobytowych i rekreacyjnych, rewitalizacja)<sup>3</sup>.

---

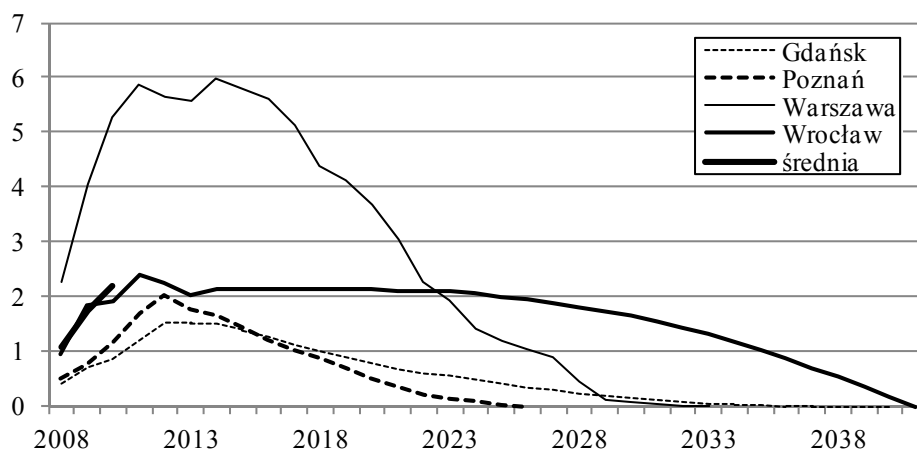
<sup>2</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie wykazu przedsięwzięć Euro 2012 z dnia 12 października 2007 r. Dz.U. 2007, nr 192, poz. 1385.

<sup>3</sup> Rozporządzenia Rady Ministrów: Dz.U. 2008, nr 127, poz. 818, Dz.U. 2009, nr 8, poz. 52, Dz.U. 2010, nr 6, poz. 20.

## Zadłużenie miast-gospodarzy mistrzostw

Realizowanie przedsięwzięć Euro 2012 spowodowało nierzadko konieczność przyspieszenia wielu inwestycji przez jednostki samorządu terytorialnego. Skutkiem tego konieczne okazało się zaciąganie długu przez jednostki, gdyż ich środki własne, dotacje celowe oraz środki unijne nie pozwalały na sfinansowanie w pełni podjętych inwestycji.

Na wykresie (rys. 1) zaprezentowano wielkość zadłużenia miast-gospodarzy mistrzostw (w mld PLN) – posiadaną oraz prognozowaną. Jak łatwo zauważyć, w okresie od ogłoszenia organizacji do samych mistrzostw zadłużenie badanych jednostek wzrosło w sposób znaczący – w okresie 2008-2012 najwyższy przyrost odnotowano w Poznaniu (o przeszło 300%), najniższy zaś we Wrocławiu (o blisko 140%). Dla porównania, na podstawie danych rzeczywistych z lat 2008-2010, przeciętnie (ważąc liczbą mieszkańców) w metropoliach odnotowano wzrost zadłużenia o ok. 100% – w przypadku badanych jednostek był on jeszcze wyższy – przeciętnie o prawie 20%.



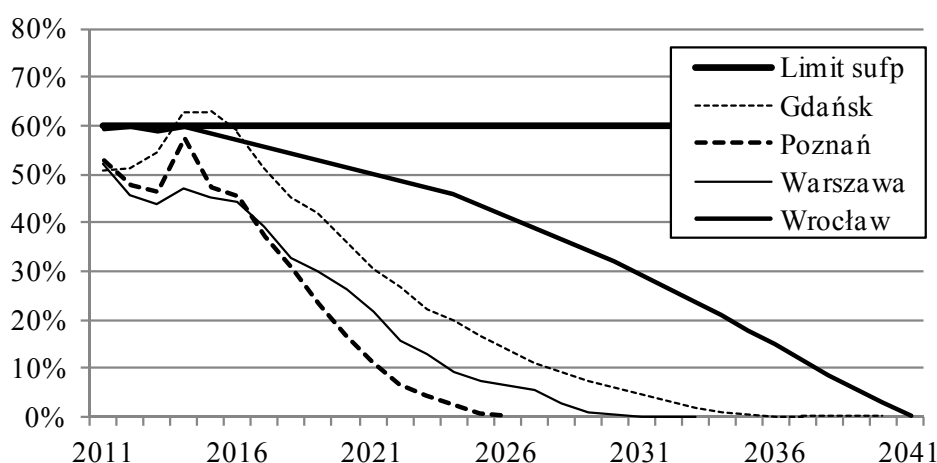
Rys. 1. Wielkość zadłużenia miast-gospodarzy Mistrzostw UEFA EURO 2012 (mld PLN)

Źródło: *Wieloletnie prognozy finansowe miast-gospodarzy*, Ministerstwo Finansów.

Wysoki poziom zadłużenia odnotować należy także w ujęciu względnym – w relacji do dochodów ogółem – rys. 2. Zaprezentowane na nim wielkości wskazują na fakt, iż w wyniku realizacji wielu inwestycji jednostki zadłużyły się



praktycznie do granic przewidzianych przepisami „starej” ustawy o finansach publicznych (sufp), tj. do wysokości 60%<sup>4</sup>. W rzeczywistości dług ten jest niestety jeszcze wyższy, co wynika z faktu, iż dla potrzeb wyznaczania zgodności zadłużenia JST z wymogami ustawy wprowadzono wiele wyłączeń, pomniejszających dług. Dlatego też, przykładowo, prognozowany dług Poznania w relacji do dochodów ogółem w roku 2012 ma wynieść 74%, zaś po wyłączeniach raptem 47,5%.

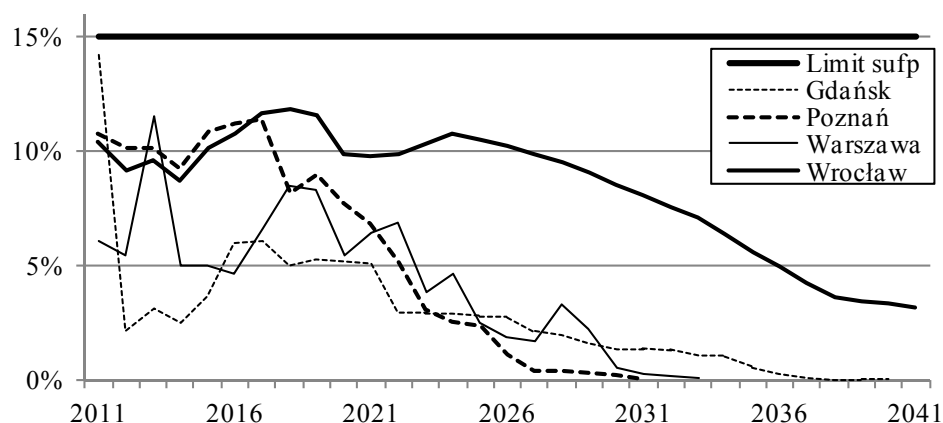


Rys. 2. Relacja zadłużenia do dochodów ogółem miast-gospodarzy Mistrzostw UEFA EURO 1012  
Źródło: Ibid.

Warto również przyjrzeć się drugiemu ograniczeniu ilościowemu długu, „starej” ustawy o finansach publicznych (sufp), obowiązującemu wraz z poprzednim ograniczeniem do 2013 roku, zgodnie z którym relacja wydatków i rozchodów z tytułu obsługi długu do dochodów ogółem nie może przekroczyć 15%<sup>5</sup> – rys. 3. Analizując wartości tego wskaźnika, należy odnotować, iż żadne z miast-gospodarzy nie miałyby problemów z wypełnianiem tego limitu, co wynika z dużego potencjału finansowego tych jednostek, a także z umiejętnego „rozpiśnięcia” spłaty zaciągniętych zobowiązań w czasie.

<sup>4</sup> Ustawa o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r. Dz.U. 2005, nr 249, poz. 2104, art. 170.

<sup>5</sup> Ibid., art. 169.



Rys. 3. Relacja wydatków i rozchodów związanych z obsługą długu do dochodów ogółem miast-gospodarzy Mistrzostw UEFA EURO 1012

Źródło: Ibid.

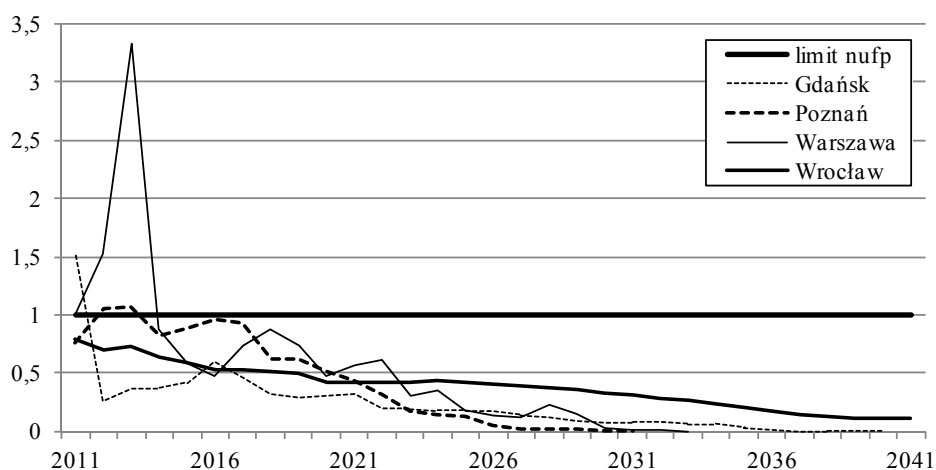
Interesujących wniosków dostarcza łączna analiza danych przedstawionych na powyższych wykresach. Dzięki nim można zaobserwować przyjęte przez miasta strategie zarządzania długiem. Najbardziej skrajne wydają się strategie, w podobnym stopniu zadłużonych, Poznania i Wrocławia. Miasta te odmiennie rozłożyły w czasie obciążenia związane z obsługą długu – Poznań zdecydował się spłacić zaciągnięte zobowiązania w czasie praktycznie o połowę krótszym niż Wrocław. Skutkiem tego Poznań owszem szybciej pozbędzie się zadłużenia, jednakże odbędzie się to kosztem obciążania najbliższych budżetów relatywnie wysokimi wydatkami na obsługę długu. Powodować to może (i w rzeczywistości powoduje), że do momentu uwolnienia się przez miasto Poznań od znaczącej części długu – budżety najbliższych lat czekają cięcia (przykładowo na oświatę i kulturę), a także wstrzymanie inwestycji miejskich finansowanych ze środków budżetowych. Z drugiej zaś strony władzom Wrocławia można zarzucić, iż w zbyt dużym stopniu obciążają przyszłe pokolenia bieżącymi inwestycjami (spłata długu rozłożona na prawie 30 lat), jednakże dzięki temu miasto nie musi rezygnować z innych bieżących planów – w tym także inwestycyjnych.

Warto również przyrzeć się, jak miasta rozplanowały spłaty swoich zobowiązań w kontekście indywidualnych limitów zadłużenia, wprowadzonych „nową” ustawą o finansach publicznych<sup>6</sup> (nufp), a które zaczną obowiązywać od 2014 roku. Na rys. 4 przedstawiono wynik dzielenia relacji planowanych kwot

<sup>6</sup> Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1240, art. 243.

spłat zadłużenia wraz z odsetkami do dochodów ogółem i indywidualnego limitu zadłużenia (średnia z trzech poprzednich lat relacja nadwyżki operacyjnej powiększonej o dochody ze sprzedaży majątku do dochodów ogółem). Z uwagi na to, że obsługa długu nie może przekroczyć indywidualnego limitu, wartością graniczną stała się wartość 1, a wszystkie jej przekroczenia oznaczają niespełnienie limitu.

Zarówno w przypadku Poznania, jak i Warszawy dopiero od 2014 roku zaplanowano wypełnianie limitu, a także obydwie miasta w najbliższej dekadzie w największym stopniu wykorzystywać będą badany limit. W przypadku Poznania jest to na tyle duże wykorzystanie (do 2017 roku powyżej 90% limitu), iż – jak już wcześniej wskazywano – potencjał zadłużeniowy tego miasta jest minimalny. O nowych inwestycjach finansowanych z budżetu miasta na dużą skalę władze mogą myśleć dopiero od 2018 roku.



Rys. 4. Relacja wydatków i rozchodów związanych z obsługą długu do dochodów ogółem miast-gospodarzy Mistrzostw UEFA EURO 1012

Źródło: Ibid.

## Przyczyny wysokiego zadłużenia miast-gospodarzy mistrzostw oraz jego konsekwencje – podsumowanie

Zadłużenie miast-gospodarzy mistrzostw zwiększyło się w ostatnim okresie w sposób znaczny, co pokazano w poprzednim punkcie. Przyczyn takiego stanu autor upatruje w kilku kwestiach:

- chęci wykorzystania środków Unii Europejskiej,
- „presji mistrzostw”,
- przyzwoleniu mieszkańców.

Po pierwsze, w badanym okresie zdecydowana większość jednostek samorządu terytorialnego, w tym głównie metropolii, zwiększyła w sposób znaczący swoje zadłużenie. Wynikało to z dostępności środków UE na finansowanie różnorodnych projektów – głównie infrastrukturalnych i konieczności ich współfinansowania, przy jednoczesnym deficycie środków własnych samorządów. Postępowanie wydaje się uzasadnione, gdyż taka okazja na przyspieszenie rozwoju lokalnego i regionalnego może się już nie powtórzyć. Jednakże w przypadku miast-gospodarzy przyrost zadłużenia w okresie 2008-2010 był wyższy niż w pozostałych metropoliach. Dlatego, jako drugi czynnik, wymienić należy presję mistrzostw. Organizowanie tego typu imprezy nie zdarza się zbyt często, stąd wyjątkowy charakter przygotowań. Poza tym miasta upatrują w pełnieniu funkcji gospodarzy – jak się wydaje słusznie – okazji do pozyskania dodatkowych dochodów i promocji miasta na arenie europejskiej.

Po trzecie, za czynnik kluczowy należy uznać przyzwolenie mieszkańców na działalność władz, która skutkuje wzrostem zadłużenia miasta, a przez to i ich samych<sup>7</sup>. Bez woli ludności lokalnej nie byłoby to możliwe, przejawem zaś zgody na takie działanie jest przede wszystkim fakt, iż we wszystkich czterech miastach w wyborach samorządowych roku 2010 dotychczasowi prezydenci uzyskali reelekcję – podobnie nie zmieniły się znacząco pod względem osobowym i politycznym struktury rad poszczególnych miast.

Na koniec warto zastanowić się nad potencjalnymi skutkami wzrostu zadłużenia miast-gospodarzy. Po pierwsze, na pewno dług obciążał będzie dochody miejskie i uniemożliwiał w przyszłości realizowanie wielu zadań jednostek. Po drugie, kwestią dyskusyjną pozostaje, która ze strategii zadłużania okaże się słuszniejsza, czy ta, w której postawiono na szybką spłatę długu, przy jednoczesnym znacznym ograniczeniu działalności inwestycyjnej (jak w przypadku Poznaniu), czy też ta, w której obsługę długu odwleczono w czasie, nie blokując jednocześnie realizacji nowych inwestycji (jak w przypadku Wrocławia). Po trzecie, pozostaje mieć nadzieję, że nowo powstały majątek miejski przyniesie w przyszłości dochody budżetowe, które pokryją chociażby koszty finansowania zwrotnego, pozyskanego na finansowanie przedsięwzięć EURO 2012.

---

<sup>7</sup> Według danych Rzeczypospolitej miasta-gospodarze mistrzostw zajmują czołowe miejsca pod względem wielkości długu przypadającego na jednego mieszkańca (oprócz nich na czele zestawienia znajdują się Toruń i Włocławek). A. Cieślak-Wróblewska: *Długi miast biją w mieszkańców*. „Rzeczpospolita”, www.rz.pl, dostęp: 04.01.2012.

## Literatura

### Wydawnictwa ciągłe

Cieślak-Wróblewska A.: *Długi miast biją w mieszkańców*. „Rzeczpospolita”, www.rz.pl, dostęp: 04.01.2012.

### Akty prawne

Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie wykazu przedsięwzięć Euro 2012 z dnia 12 października 2007 r. Dz.U. 2007, nr 192, poz. 1385.

Uchwały w sprawie wieloletnich prognoz finansowych miast: Gdańska, Poznań, Warszawy, Wrocławia – 2011, 2012.

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

Ustawa o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r. Dz.U. 2005, nr 249, poz. 2104.

Ustawa o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 z dnia 7 września 2007 r. Dz.U. 2007, nr 173, poz. 1219.

## MUNICIPALITIES' DEBT AND ABILITY TO FINANCE LOCAL GOVERNMENT INVESTMENTS – A CASE OF UEFA EURO 2012 CHAMPIONSHIPS HOST-CITIES

### Summary

For Poland and especially for host-cities the organization of the UEFA EURO 2012 Championships is a privilege and an honour as well as a challenge. In this paper the author had made an attempt to determine the influence of the competitions and the associated, necessary communal investments on the present and future financial condition (especially debt) and investment's potential of the Polish municipalities, in which the tournament would take place.

**Katarzyna Wójtowicz**

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

## **O NOWE PODEJŚCIE DO FINANSÓW SAMORZĄDOWYCH**

### **Wprowadzenie**

W literaturze finansowej, jak również w dyskusjach działaczy samorządowych, wskazuje się na szereg negatywnych zjawisk w rozwoju gospodarki finansowej JST, które niekiedy określane są nawet mianem stanu „krytycznego” lub też „kryzysowego”<sup>1</sup>. Problemy te nasiliły się jeszcze w sytuacji trwającego obecnie spowolnienia gospodarczego.

I tak w latach 1999-2010 zaobserwować można było zjawisko systematycznego wzrostu deficytu budżetowego w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce, a w konsekwencji dynamicznego przyrostu samorządowego długu publicznego, który w 2010 roku w stosunku do roku 1999 zwiększył się blisko dziewięciokrotnie<sup>2</sup>. Jednocześnie w 2010 roku niemal dwukrotnie w stosunku do roku 2009 wzrosła liczba JST, które nie były w stanie wypracować nadwyżki operacyjnej<sup>3</sup>. Równolegle w roku 2011 aż 74 JST – po uwzględnieniu nowego zindywidualizowanego wskaźnika spłat długu wprowadzonego mocą ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>4</sup> – nie mogłyby zaciągać już żadnych nowych zobowiązań dłużnych, bowiem

---

<sup>1</sup> Por. Z. Gilowska: *Finansowanie samorządu terytorialnego według zasad ustawy o finansach publicznych oraz o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*. „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 3; E. Kornberger-Sokołowska: *Realizacja zasady adekwatności w procesach decentralizacyjnych*. „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 3; E. Ruśkowski, J.M. Salachna: *Finanse lokalne po akcesji*. Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2007, s. 264.

<sup>2</sup> Obliczenia własne na podstawie: *Sprawozdania z wykonania budżetów państwa. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 1999-2010*. Rada Ministrów, Warszawa 2000-2011, [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl)

<sup>3</sup> *Sprawozdanie z działalności RIO i wykonania budżetów przez JST w roku 2010*. KRRIO, Warszawa 2011.

<sup>4</sup> Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

w okresie brany pod uwagę do jego wyliczenia wykazywały deficyt w sekcji bieżącej budżetu<sup>5</sup>.

Tę krytyczną ocenę stanu finansów samorządowych łądodzi w pewien sposób to, iż głównym kreatorem zadłużenia publicznego pozostaje nadal sektor rządowy, zaś udział długu JST w państwowym długu publicznym – choć wzrasta – to w roku 2010 wynosił jedynie 7%, kształtując się znacznie poniżej średniej dla państw UE<sup>6</sup>. Poza tym z największym przyrostem długu samorządowego mamy do czynienia w dwóch ostatnich latach, a wpływ na to miał czynnik w pewien sposób obiektywny, tj. pogorszenie koniunktury gospodarczej. Kolejną istotną kwestią jest to, iż dług samorządowy w zdecydowanej większości przypadków nie ma charakteru konsumpcyjnego i bywa określany jako tzw. „dobry” (bowiem finansuje przede wszystkim wydatki o charakterze inwestycyjnym), w przeciwieństwie do długu sektora rządowego określanego jako „zły”, czy też „martwy”.<sup>7</sup>

Niezależnie zatem od przyjętej terminologii na określenie stanu finansów samorządowych – nazywanego „krytycznym”, bądź jedynie „nieefektywnym” czy „niesprawnym” – istnieje pilna potrzeba wprowadzenia zmian, które wpłynęłyby na poprawę działania samorządu terytorialnego w Polsce i pozwoliły mu lepiej wypełniać powierzone zadania publiczne. Przy opracowywaniu koncepcji reformy należy wziąć pod uwagę kilka okoliczności determinujących zarówno główne jej kierunki, jak też realne możliwości wprowadzenia.

Pierwszą z nich jest to, iż w praktyce – mimo ustrojowej niezależności od władz państwowych – samorząd terytorialny w Polsce nie jest w pełni samodzielny w wymiarze finansowym (ani pod względem dochodowym, ani pod względem wydatkowym), bowiem zarówno zadania JST, jak też źródła ich finansowania są określane przez władze centralne mocą odpowiednich ustaw. Sytuacja ta z góry przesądza o ograniczonych możliwościach wpływania JST na

<sup>5</sup> Na podstawie art. 243 ustawy z 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych i art. 121, ust. 2 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz.U. nr 157, poz. 1241 z późn. zm.) z dniem 1 stycznia 2014 r. obecnie obowiązujący limit wysokości rocznych spłat zadłużenia na poziomie nieprzekraczającym 15% zrealizowanych dochodów budżetowych JST zostanie zastąpiony wskaźnikiem wyliczanym indywidualnie dla każdej JST, którego wysokość nie będzie mogła przewyższyć średniej arytmetycznej z obliczonych dla ostatnich trzech lat budżetowych relacji dochodów bieżących danej JST powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów budżetowych ogółem. Pomimo że nowy zindywidualizowany limit będzie miał zastosowanie dopiero do uchwał budżetowych na rok 2014, został już wzięty pod uwagę dla celów sporządzania wieloletnich prognoz finansowych w roku 2011.

<sup>6</sup> Według danych Eurostatu średni udział długu sektora samorządowego w długu sektora *general government* dla państw UE-27 w roku 2010 wynosił 9,2%.

<sup>7</sup> M. Poniatowicz: *Czy Polsce grozi kryzys zadłużeniowy sektora samorządowego?* W: *Finanse publiczne a kryzys ekonomiczny*. Red. A. Alińska, B. Pietrzak. Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2011.

kondycję swoich budżetów i oznacza, że reforma musi wykraczać poza wewnętrzną sferę oddziaływania samorządów, koncentrując się przede wszystkim na rewizji uregulowań prawnych decydujących o pozycji JST w strukturach państwa, zakresie wypełnianych przez nie zadań obligatoryjnych, czy wreszcie będących w ich dyspozycji dochodach.

Drugą okolicznością jest ewolucja poglądów na temat interwencjonizmu władz publicznych i tzw. państwa opiekuńczego obserwowana od pewnego czasu w krajach rozwiniętej gospodarki rynkowej. Kwestia ta jest istotna dla gospodarki finansowej JST, bowiem to właśnie samorząd terytorialny wykonuje najczęściej zadania mieszczące się w szeroko rozumianej kategorii usług publicznych<sup>8</sup>. Dlatego też pojawia się wiele koncepcji akcentujących na przykład potrzebę prywatyzacji niektórych z tych usług, przekazanych JST do realizacji lub też w inny sposób zwiększenia udziału podmiotów prywatnych w ich świadczeniu na rzecz lokalnej społeczności (np. w formule tzw. partnerstwa publicznego-prywatnego)<sup>9</sup>.

Trzecia okoliczność wymaga uwzględnienia dwóch często wzajemnie wykluczających się celów wyznaczających podstawy konstrukcyjne systemu finansów samorządu terytorialnego. Z jednej bowiem strony winien on umożliwiać przekazanie społecznościom lokalnym części środków publicznych przez nie wypracowanych w celu samodzielnego wykonywania zadań publicznych, z drugiej zaś musi gwarantować wszystkim obywatelom kraju możliwość korzystania z pewnego ustandaryzowanego poziomu usług niezależnie od miejsca ich zamieszkania. Cele te stoją wobec siebie w pewnej opozycji, bowiem pierwszy zakłada maksymalizację dochodów własnych JST, z kolei drugi wymaga zapewnienia odpowiedniego systemu transferów uzupełniających, mających na celu pokrycie zróżnicowanych kosztów świadczeń publicznych w celu ujednolicenia ich jakości<sup>10</sup>.

Z punktu widzenia realnych możliwości wprowadzenia propozycje nowych rozwiązań w systemie finansów samorządowych należy podzielić na dwie grupy, tj. te, które z uwagi na uwarunkowania formalnoprawne, jak też skutki dla całego systemu finansów publicznych mogą zostać wcielone w życie niezwłocznie oraz te, których przygotowanie i tryb wdrożenia wymagają czasu oraz woli i odpowiednich możliwości finansowych ze strony centrum państwa. Paradoksalnie,

<sup>8</sup> *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego w warunkach decentralizacji zarządzania sektorem publicznym*. Red. H. Sochacka-Krysiak. Wydawnictwo SGH, Warszawa 2008, s. 7 i nast.

<sup>9</sup> Szerzej na ten temat: *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*. Red. A. Zalewski. Wydawnictwo SGH, Warszawa 2007.

<sup>10</sup> A. Nelicki, I. Zachariasz: *System finansowania zadań samorządu terytorialnego. Rozważania na marginesie raportu IBnGR „Wyrównywanie dochodów jednostek samorządu terytorialnego”*. „Finanse Komunalne” 2010, nr 3.



trwające spowolnienie gospodarcze może tę wolę przyspieszyć, stanowiąc motywację i jednocześnie szansę na przeprowadzenie kompleksowego przeglądu finansów państwa w celu ich racjonalizacji.

## Główne kierunki pożądanych zmian w systemie finansów JST możliwych do realizacji w krótkim okresie

I tak, ze względu na wspomniane ograniczenia zakresu samodzielności dochodowej i wydatkowej i będący ich następstwem stosunkowo wąski wpływ JST na stan ich finansów, scenariusze reformy samorządowej gospodarki finansowej w krótkim okresie winny koncentrować się przede wszystkim na poszukiwaniu sposobów zwiększenia efektywności już dokonywanych wydatków publicznych oraz poprawie wydajności fiskalnej pozyskiwanych dochodów, przede wszystkim własnych.

W pierwszej kolejności postulować należy podjęcie działań racjonalizujących wydatki samorządowe, powalających na lepsze wykorzystanie zasobów oraz ograniczenie ich marnotrawstwa, co jest szczególnie istotne w warunkach szczupłości dochodów JST. Chodzi tu przede wszystkim o wyeliminowanie licznych nieprawidłowości występujących w trakcie wydatkowania przez samorządy środków publicznych. Zalicza się do nich m.in.: brak rzetelnego oszacowania zapotrzebowania na poszczególne usługi publiczne (głównie w sferze pomocy społecznej oraz oświaty), nieefektywny system kontroli wydatkowania i rozliczania przyznanych dotacji, czy też nieegzekwowanie jakości i terminowości realizacji zadań zleczanych podmiotom prywatnym (zwłaszcza w sferze inwestycji)<sup>11</sup>. Racjonalizacja winna dotyczyć także kosztów funkcjonowania administracji samorządowej. Należy dążyć do ich ograniczenia przede wszystkim poprzez lepsze spożytkowanie czasu pracy oraz zmniejszenie zatrudnienia, a także bardziej optymalne wykorzystanie pomieszczeń administracyjnych.

Efektywniejszemu wykorzystaniu środków publicznych służyć powinno również szersze zastosowanie w samorządach budżetu zadaniowego jako nowej metody budżetowania. Istniejące regulacje prawne nie nakładają wprawdzie na JST takiego obowiązku, pozostawiając im możliwość wyboru między budżetem tradycyjnym i zadaniowym lub też stosowania obu tych form równolegle. Zadaniowe planowanie i realizowanie wydatków pozwoliłoby na ustalenie rzeczywistych kosztów podejmowanych zadań publicznych, a dzięki stosowanym miernikom umożliwiłoby ocenę stopnia ich wykonania<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Świadczą o tym wyniki licznych kontroli prowadzonych w JST przez NIK oraz RIO.

<sup>12</sup> *Budżet zadaniowy w Polsce. Reorientacja z wydatkowania na zarządzanie pieniędzmi publicznymi*. Red. T. Lubińska, Difin, Warszawa 2007, s. 9.

Druga sfera działań winna koncentrować się wokół aktywniejszego wykorzystywania źródeł dochodów pozostających w dyspozycji JST. Chodzi tu przede wszystkim o zintensyfikowanie starań o pozyskanie bezzwrotnej pomocy zagranicznej, głównie z Unii Europejskiej, ale również z różnorodnych funduszy krajowych, programów rządowych oferujących wsparcie finansowe dla określonych przedsięwzięć, czy aplikowanie o przydział środków dzielonej rezerwy subwencji ogólnej<sup>13</sup>. Należy przy tym mieć na względzie, iż inwestycje generują nie tylko wydatki o charakterze majątkowym, ale także bieżącym, związanym z ich utrzymaniem. W związku z tym trzeba dokonać bardzo dokładnego przeglądu projektów realizowanych m.in. przy udziale środków unijnych<sup>14</sup> pod kątem ich rzeczywistej przydatności, a także rozważyć ściślejszą współpracę kilku samorządów przy ich realizacji, co pozwoliłoby ograniczyć ponoszone nakłady. Współdziałanie samorządów winno dotyczyć nie tylko pojedynczych zadań, ale także wspólnych strategii inwestycyjnych.

Kolejną sprawą – niezwykle istotną w przypadku gmin – jest bardziej rozsądne stosowanie przyznanego im władztwa podatkowego. Istotne jest tutaj zarówno nieuleganie bezpośredniej presji lokalnych *lobbies*, jak też ograniczenie błędów popełnianych przez władze gminne na etapie tworzenia i egzekwowania miejscowego prawa podatkowego, które – jak pokazują wyniki kontroli RIO – przyczyniają się do znacznych uszczerbków w poziomie dochodów. Przykładowo, w roku 2009 władze gmin na skutek obniżenia stawek w podatkach, wprowadzenia ulg, odroczeń i umorzeń uszczupliły swoje budżety o ponad 3 mld PLN, co stanowiło ok. 10% należnych im dochodów własnych<sup>15</sup>.

Wobec szczupłości środków finansowych pozostających w dyspozycji władz samorządowych i ograniczonych możliwości podwyższania obciążeń fiskalnych należy rozważyć wszędzie tam, gdzie jest to możliwe, zaangażowanie sektora prywatnego do realizacji niektórych zadań publicznych, np. w formule partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP). Bogate doświadczenia praktyczne wielu krajów europejskich wskazują, iż może być ono z powodzeniem stosowane w wielu dziedzinach gospodarki, przede wszystkim w sferze infrastruktury: drogowej, wodno-kanalizacyjnej, ciepłowniczej czy elektroenergetycznej, ale także w typowych usługach publicznych, takich jak szkolnictwo czy służba zdrowia. Wykorzystanie formuły PPP wymaga jednak zmiany polityki władz szczebla centralnego, która utrudnia rozwój tego rodzaju współpracy sektora pu-

<sup>13</sup> J. Śmiechowicz: *Wydatki jednostek samorządu terytorialnego w warunkach decentralizacji zadań publicznych*. Rozprawa doktorska. UMCS, Lublin 2011, s. 289 (maszynopis).

<sup>14</sup> Jak zwraca uwagę wielu autorów zajmujących się tym problemem, nie każda gmina potrzebuje aquaparku, stadionu czy basenu.

<sup>15</sup> *Sprawozdanie z działalności RIO i wykonania budżetu przez JST w 2009 roku*. KRRIO, Warszawa 2010.

blicznego i prywatnego m.in. poprzez wliczanie niektórych typów zobowiązań związanych z PPP do państwowego długu publicznego<sup>16</sup>.

## Długoterminowe scenariusze reformy finansów JST

W dłuższym horyzoncie czasowym należy zastanowić się nad racjonalnością obecnego podziału zadań pomiędzy państwo a JST oraz w obrębie poszczególnych szczebli samorządu i dostosować do nich nowy system rozkładu źródeł dochodów.

Odnosząc się do kwestii optymalnego rozkładu kompetencji między poszczególne podmioty publicznoprawne, należy w pierwszej kolejności zwrócić uwagę na to, że zasadniczą część powinności samorządu terytorialnego stanowią najbardziej kosztochłonne usługi publiczne, mające w większości charakter zadań obligatoryjnych, takie jak: oświata, ochrona zdrowia, czy też transport i łączność.

Szczególne znaczenie ma tutaj kwestia oświaty, która wprawdzie stanowi zadanie własne JST, ale podstawowe decyzje determinujące wysokość ponoszonych na ten cel wydatków (np. na płace nauczycieli) podejmowane są przez władze centralne<sup>17</sup>. W związku z tym należałoby jeszcze raz wnikliwie rozważyć celowość przekazania samorządom poszczególnych zadań oświatowych, w tym zwłaszcza finansowania wynagrodzeń nauczycieli.

Istotne wydaje się także ograniczenie powinności JST w dziedzinie ochrony zdrowia. W obecnym stanie braku systemowych rozwiązań w tej sferze obciążanie samorządu odpowiedzialnością za zobowiązania finansowe szpitali, zwłaszcza w przypadku powiatów i województw, stwarza realne zagrożenie dla ich finansów. Dlatego też postulować należy zawężenie zakresu tych zadań jedynie do profilaktyki ochrony zdrowia, promocji zdrowego stylu życia, czy też przeciwdziałania uzależnieniom. Zasadne wydaje się także umożliwienie samorządom dotowania bezpośrednich kosztów usług medycznych świadczonych na rzecz mieszkańców lokalnej społeczności.

Również w dziedzinie dróg i transportu zadania samorządu terytorialnego zostały określone zbyt szeroko, w związku z czym nie ma on realnych możliwości ich rzetelnego wypełniania i dlatego też winny one zostać zredukowane. Problematyczne są zwłaszcza kwestie: budowy i modernizacji dróg oraz zadań

<sup>16</sup> Na mocy Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa (Dz.U. nr 252, poz. 1692).

<sup>17</sup> Np. mocą ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela. Dz.U. 2006, nr 97, poz. 674 z późn. zm.

w zakresie przewozów regionalnych<sup>18</sup>. W pierwszym przypadku istotne jest rzeczywiste zweryfikowanie odpowiedzialności za stan dróg szczebla państwowego i samorządowego, przy jednoczesnym wdrożeniu efektywnych i transparentnych mechanizmów wsparcia koniecznych inwestycji z budżetu państwa. W drugim przypadku postulować należy ograniczenie zadań województw dotyczących regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich, których samorząd regionalny – przy obecnej słabości finansowej tego szczebla struktury samorządowej – nie jest w stanie skutecznie zrealizować.

Wartym rozważenia wydaje się także zgłaszany ostatnio coraz częściej – zarówno przez przedstawicieli nauki, jak też polityków – jeden z najbardziej zdecydowanych postulatów całkowitej likwidacji powiatów. W swym obecnym kształcie realizują one stosunkowo niewielką część wydatków samorządowych (w roku 2010 nieprzekraczającą 13,5% ogółu wydatków JST<sup>19</sup>), w większości dublując zadania gmin. Charakteryzują się także bardzo wysokim stopniem uzależnienia od budżetu państwa, bowiem udział transferów w strukturze ich dochodów sięga ponad 80%. Zlikwidowanie powiatów oraz ponowny podział zadań i źródeł ich finansowania między dwa szczeble samorządu przyniosłoby znaczne oszczędności i pozwoliło na przekształcenie województw w silne regiony. Jest to tym istotniejsze, iż o utworzeniu powiatów zadecydowały w znacznej mierze względy polityczne.

Tak zarysowany zakres zadań JST wymagać będzie ich wyposażenia w dodatkowe źródła finansowania, na których pozyskiwanie samorząd winien mieć realny wpływ.

Przede wszystkim należy rozważyć zwiększenie roli dochodów własnych w strukturze budżetów szczebla regionalnego, co można osiągnąć poprzez przyznanie im oprócz udziałów w podatkach dochodowych także wpływów z podatków pośrednich, przy czym możliwe są tu różne rozwiązania szczegółowe (np. przekazanie samorządowi województwa udziałów w dochodach z podatku od towarów i usług, czy też wpływów z opodatkowania tylko niektórych kategorii czynności stanowiących przedmiot tego podatku, np. dochodów z opodatkowania sprzedaży detalicznej, usług hotelarskich, czy też gastronomicznych). W przypadku szczebla gminnego istotne znaczenie może mieć podjęcie intensywnych prac nad reformą systemu opodatkowania nieruchomości w kierunku podatku *ad valorem*. Szczególnie ważne jest stworzenie systemu informacji o nieruchomościach opartego o kataster, który winien przyczynić się do wzrostu wydajności wpływów z podatków obciążających nieruchomości. Ponadto rozważenia wymaga także koncepcja przyznania samorządom tzw. dodatków do

<sup>18</sup> J. Śmiechowicz: Op. cit., s. 293.

<sup>19</sup> *Sprawozdanie z działalności RIO i wykonania budżetów przez JST w roku 2010*. KRRIO, Warszawa 2011.

podatków dochodowych, które mogłyby zastąpić dotychczasowe udziały w tych podatkach. Podstawowa różnica pomiędzy tymi dwoma źródłami dochodów polega bowiem na większym zakresie władztwa podatkowego w przypadku drugiej z wymienionych form. Istotne wydaje się także zagwarantowanie JST możliwości wprowadzania podatków i opłat fakultatywnych, których konstrukcja byłaby uregulowana ustawowo.

Zwiększeniu udziału dochodów własnych w ogólnej kwocie dochodów samorządowych winno towarzyszyć zmniejszenie zakresu transferów z budżetu państwa, w tym ograniczenie roli subwencji jedynie do instrumentu wyrównywania dochodów, który w większym stopniu winien uwzględniać zróżnicowanie potencjału dochodowego JST. Redukcji zakresu zadań zleconych winno także towarzyszyć obniżenie udziału dotacji celowych w budżetach samorządowych. W kontekście mechanizmu wyrównywania poziomego warto także rozważyć zmniejszenie maksymalnych obciążeń (wpłat do budżetu państwa) jednostek samorządu terytorialnego znajdujących się w najlepszej sytuacji finansowej. Przy konstrukcji tego algorytmu należy wziąć pod uwagę nie tylko potencjał dochodowy (jak to się dzieje obecnie), ale także zróżnicowane potrzeb wydatkowych JST. Jednym z proponowanych rozwiązań jest wprowadzenie mechanizmu transferu podatku VAT odprowadzanego od samorządowych inwestycji na rzecz zwiększenia puli subwencji równoważącej<sup>20</sup>.

## Zakończenie

Zasadniczym celem zaprezentowanych pożądaných zmian w finansach samorządowych winno być zapewnienie jednostkom o niskim potencjale dochodowym lepszych warunków finansowych (większego zasilania ze źródeł zewnętrznych), natomiast jednostkom o większym potencjale – silniejszej motywacji do podejmowania działań zwiększających dochody własne. Dotychczasowa praktyka reformatorska w tej dziedzinie wskazuje jednak, że postulowane rozwiązania mają niewielkie szanse na realizację. Główną barierą wydaje się brak perspektywicznej i spójnej koncepcji docelowej wizji systemu finansów publicznych.

---

<sup>20</sup> M. Poniatowicz: *O tym jak kryzys finansowy podważył ideę redystrybucji poziomej dochodów w sektorze samorządowym*. „Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego” 2011, nr 10.

## Literatura

### Wydawnictwa zwarte

- Budżet zadaniowy w Polsce. Reorientacja z wydatkowania na zarządzanie pieniędzmi publicznymi.* Red. T. Lubińska. Difin, Warszawa 2007.
- Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego w warunkach decentralizacji zarządzania sektorem publicznym.* Red. H. Sochacka-Krysiak. Wydawnictwo SGH, Warszawa 2008.
- Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym.* Red. A. Zalewski. Wydawnictwo SGH, Warszawa 2007.
- Poniatowicz M.: *Czy Polsce grozi kryzys zadłużeniowy sektora samorządowego?* W: *Finanse publiczne a kryzys ekonomiczny.* Red. A. Alińska, B. Pietrzak. Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2011.
- Ruśkowski E., Salachna J.M.: *Finanse lokalne po akcesji.* Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2007.
- Śmiechowicz J.: *Wydatki jednostek samorządu terytorialnego w warunkach decentralizacji zadań publicznych.* Rozprawa doktorska. UMCS, Lublin 2011 (maszynopis).

### Wydawnictwa ciągłe

- Gilowska Z.: *Finansowanie samorządu terytorialnego według zasad ustawy o finansach publicznych oraz o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.* „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 3.
- Kornberger-Sokołowska E.: *Realizacja zasady adekwatności w procesach decentralizacyjnych.* „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 3.
- Nelicki A., Zachariasz I.: *System finansowania zadań samorządu terytorialnego. Rozważania na marginesie raportu IBnGR „Wyrównywanie dochodów jednostek samorządu terytorialnego”.* „Finanse Komunalne” 2010, nr 3.
- Poniatowicz M.: *O tym jak kryzys finansowy podważył ideę redystrybucji poziomej dochodów w sektorze samorządowym.* „Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego” 2011, nr 10.

## ABOUT A NEW ATTITUDE TOWARDS SUB-CENTRAL GOVERNMENTS FINANCE IN POLAND

### Summary

The main objective of the article is to formulate, on the basis of the conclusions from empirical research, the desirable directions of the modification of sub-national financial system in Poland.

**Magdalena Ziolo**

Uniwersytet Szczeciński

# **RODZAJE ANALIZ I ICH FUNKCJE W PROCESIE DECYZYJNYM NA POZIOMIE JEDNOSTEK SEKTORA PUBLICZNEGO (ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM ANALIZ PRZEDSIĘWZIĘĆ INWESTYCYJNYCH)**

## **Wprowadzenie**

Analizowanie zjawisk ekonomicznych ma charakter powszechny i uzasadniony, dlatego analiza jako rodzaj narzędzia analitycznego znajduje szerokie i zróżnicowane wykorzystanie w naukach ekonomicznych. Ze względu na niejednorodny charakter zjawisk poddawanych analizie w teorii i praktyce wykorzystuje się wiele jej rodzajów. Sferą szczególną z punktu widzenia potrzeb analitycznych są decyzje finansowe, zwłaszcza w kontekście gospodarowania wspólnym pieniądzem, jakim są środki publiczne w przedmiocie ich alokacji na zadania inwestycyjne.

Celem opracowania jest przegląd oraz charakterystyka analiz wspomagających proces decyzyjny w sektorze publicznym, ze szczególnym ujęciem projektów inwestycyjnych.

## **Rodzaje i funkcje analiz**

Analiza, jak wskazują T. Dudycz i S. Wrzosek, jest nauką o metodach analizowania<sup>1</sup>. Jak podkreślają autorzy, może ona dotyczyć nie tylko „badania cech, struktur i wewnętrznych oraz zewnętrznych zależności złożonego zjawiska lub

---

<sup>1</sup> T. Dudycz, S. Wrzosek: *Analiza finansowa. Problemy metodyczne w ujęciu praktycznym*. Akademia Ekonomiczna, Wrocław 2000, s. 10.

przedmiotu (...), ale także badania (symulowania) efektów działań lub zaniechania działań na bazie poznanych cech, struktur i zależności (...)"<sup>2</sup>. *Słownik finansów i bankowości* definiuje szesnaście różnych rodzajów analiz o podstawowym znaczeniu dla badania zjawisk finansowych<sup>3</sup>. Zakres przedmiotowy uzupełniony o liczbę analiz odwzorowuje stopień złożoności tej kategorii ekonomicznej.

Narzędzia analityczne odgrywają kluczową rolę w procesie podejmowania decyzji wywołujących określone skutki finansowe. Jak wskazuje B. Filipiak, do podstawowych rodzajów decyzji zaliczyć należy decyzje: operacyjne, inwestycyjne i finansowe<sup>4</sup>. Dla każdego z tych obszarów decyzyjnych analizy pełnią rolę wspomagającą.

Na poziomie operacyjnym służą jako wsparcie w bieżącym procesie zarządzania finansami (m.in. decyzje w zakresie dochodów i wydatków bieżących, salda budżetowego, krótkoterminowych instrumentów zwrotnych).

W zakresie działań inwestycyjnych dotyczą<sup>5</sup>: zakupów oraz sprzedaży rzeczowego i finansowego majątku trwałego.

W sferze finansowej odnoszą się do kształtowania źródeł finansowania (wybór, zamiana) z uwagi na określone kryteria (przede wszystkim koszt finansowania).

Jak podkreśla G. Łukasik, analizom przypisuje się znaczenie poznawcze oraz postrzega się je w kategorii narzędzia zarządzania finansami<sup>6</sup>. Poznawczy wymiar analizy przejawia się w tym, że powinna ona<sup>7</sup>:

- rozpoznać zależności pomiędzy badanymi zjawiskami;
- zidentyfikować zakres informacji niezbędnych zarządzającym w procesie podejmowania decyzji;
- wspomagać opracowanie zasad i metod analiz przeddecyzyjnych;
- umożliwić opracowanie zasad i metod okresowej oceny działalności i perspektyw rozwojowych.

W kontekście zarządczym analiza powinna umożliwić pozyskanie informacji na temat<sup>8</sup>:

---

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> *Słownik finansów i bankowości*. Red. R. Malczewski. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 15-17.

<sup>4</sup> W przypadku podmiotów komercyjnych dodatkowo decyzje dywidendowe. *Ekonomika przedsiębiorstwa handlowego. Zarządzanie – Finanse – Efektywność – Rozwój*. Red. B. Filipiak. CeDeWu, Warszawa 2009, s. 121.

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> *Analiza finansowa w procesie decyzyjnym współczesnego przedsiębiorstwa*. Red. G. Łukasik. Akademia Ekonomiczna, Katowice 2009, s. 15.

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Ibid.



- tendencji rozwojowych najistotniejszych zjawisk i procesów w otoczeniu;
- perspektyw rozwoju oraz zdolności do prawidłowego funkcjonowania.

Zróznicowany charakter analiz sprawia, że są one częstym przedmiotem klasyfikacji głównie z uwagi na<sup>9</sup>:

- zakres przedmiotowy (analizy całościowe i odcinkowe);
- częstotliwość badań (analiza ciągła, doraźna, okresowa);
- szczegółowość badań (analiza ogólna, szczegółowa);
- czas przeprowadzania (analiza wstępna, następcza, *ex ante*, *on going*, *ex post*);
- zastosowane metody badań (analiza funkcjonalna, decyzyjna, kompleksowa);
- przeznaczenie (analiza wewnętrzna i zewnętrzna);
- charakter badanych czynników (analiza statyczna i dynamiczna);
- czas objęty analizą (analiza retrospektywna, bieżąca, prospektywna);
- rodzaje informacji analitycznej (analiza strukturalna, zależnościowa).

W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na dodatkowe kryteria podziału<sup>10</sup>:

- przedmiot analizy (analiza strategiczna, analiza finansowa, analiza techniczno-ekonomiczna);
- kryterium cykliczności analizy (analiza wykonana jednorazowo, cyklicznie, ciągle).

Analizom, bez względu na ich charakter, przypisuje się określone funkcje, wśród których wymienia się:

- funkcję diagnostyczną (poznawczą);
- funkcję opiniotwórczą;
- funkcję prewencyjną.

Funkcja diagnostyczna pozwala na identyfikację zjawiska/problemu i poznanie jego charakteru oraz uwarunkowań. Na poziomie funkcji diagnostycznej dochodzi do rozpoznania problemu i wskazania zakresu możliwego oddziaływania zjawiska oraz jego potencjalnych skutków. Na podstawie informacji zgromadzonych dla potrzeb diagnozy możliwe staje się sformułowanie opinii i ocen (funkcja opiniotwórcza) w zakresie podstawowych parametrów zjawiska i sposobów postępowania, a następnie dokonanie wyboru rozwiązań najbardziej pożądanym w danych uwarunkowaniach.

Funkcja prewencyjna (zapobiegawcza), najbardziej istotna z punktu widzenia wpływu na poziom ryzyka, pozwala na właściwe dopasowanie narzędzi/działań, które mogą być pomocne w procesie zagrożeń rozpoznanych na eta-

<sup>9</sup> E. Nowak: *Analiza sprawozdań finansowych*. PWE, Warszawa 2004, s. 34.

<sup>10</sup> M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj: *Podstawy analizy finansowej w jednostkach samorządu terytorialnego*. FnUS, Szczecin 2003, s. 12.

pie diagnozy oraz metod łagodzenia ich skutków. Wyprzedzające sformułowanie scenariuszy postępowania/strategii działania pozwala uniknąć efektu „zaskoczenia” i podjąć świadome decyzje umożliwiające przeciwdziałanie negatywnym skutkom niepożądanego zjawiska.

Mając na uwadze poszczególne funkcje analiz zaznaczyć należy, że znajdują one zastosowanie w przypadku wszystkich kategorii decyzji podejmowanych na poziomie jednostek sektora publicznego i w szczególności dotyczą: informacji, oceny i sposobów postępowania w przedmiocie aktywności właściwych dla poszczególnych kategorii decyzji, tj. decyzji bieżących (operacyjnych), decyzji inwestycyjnych oraz decyzji finansowych.

## Rodzaje analiz wykorzystywanych w procesie realizacji projektów inwestycyjnych

W grupie analiz wykorzystywanych dla potrzeb inwestycji publicznych na szczególną uwagę zasługują: analiza kosztów i korzyści (*Cost-benefit analysis – CBA*) oraz analiza efektywności kosztów (*Cost-Effectiveness Analysis – CEA*)<sup>11</sup>. Możliwość wykorzystania poszczególnych rodzajów analiz w różnych fazach realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych przedstawia tabela 1.

Tabela 1

Podstawowe rodzaje analiz wykorzystywanych w poszczególnych fazach realizacji projektów inwestycyjnych

Rodzaj analizy/faza inwestycji	Faza przygotowawcza	Faza budowy	Faza eksploatacji
analiza koszt – zysk	x		x
analiza koszt – skuteczność	x		
analiza ekonomiczna	x	x	x
analiza finansowa	x	x	x
analiza alternatyw	x	x	
analiza ryzyka	x	x	x
analiza wrażliwości	x	x	x
analiza scenariuszy	x		

<sup>11</sup> *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*. Red. T. Lubińska. Difin, Warszawa 2009, s. 301-302.

Etap przygotowawczy inwestycji cechuje się największą liczbą możliwych do wykorzystania analiz wspierających przede wszystkim decyzje w zakresie formuły realizacji inwestycji i źródeł jej finansowania. W szczególności dotyczy to analizy alternatyw inwestycyjnych i oceny możliwości ich wykonalności. Zakres przedmiotowy poszczególnych kategorii analiz przedstawiono w tabeli 2. Jedną z analiz najlepiej odwzorowujących specyfikę inwestycji komunalnych jest analiza kosztów i korzyści (*Cost Benefit Analysis*)<sup>12</sup>, która, wykorzystując kategorię cen dualnych, uwzględnia zarówno ekonomiczny, jak i społeczny ich wymiar.

Tabela 2

Zakres przedmiotowy analiz towarzyszących selekcji i ocenie przedsięwzięć inwestycyjnych gmin

Rodzaje analiz i ich zakres		
Analiza społeczno-ekonomiczna	Analiza finansowa	Analiza ryzyka
<ul style="list-style-type: none"> <li>– ustalenia cen dualnych</li> <li>– wycena efektów zewnętrznych i określenie ich pieniężnego wymiaru</li> <li>– zdyskontowanie kosztów i korzyści</li> <li>– obliczenie wskaźników efektywności ekonomicznej, tj.: ekonomicznej zaktualizowanej wartości netto (ENPV), ekonomicznej stopy zwrotu (ERR) oraz wskaźnika korzyści/koszty (K/K)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– analiza całkowitych kosztów inwestycji</li> <li>– analiza kosztów i przychodów operacyjnych</li> <li>– określenie finansowego zwrotu z inwestycji FNPV i FRR</li> <li>– identyfikacja źródeł inwestycji</li> <li>– określenie trwałości finansowej</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– analiza wrażliwości</li> <li>– analiza prawdopodobieństwa zmiennych decydujących</li> <li>– identyfikacja akceptowalnego poziomu ryzyka</li> <li>– identyfikacja sposobów ograniczania ryzyka</li> </ul>

Źródło: Przewodnik do analizy kosztów i korzyści projektów inwestycyjnych. Fundusze strukturalne, Fundusz Spójności oraz Instrument Przedakcesyjny, Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, Raport końcowy przedłożony przez TRT Trasporti e Territorio oraz CSIL Centre for Industrial Studium, 16.6.2008 <http://porpw.parp.gov.pl/files/112/146/407/8834.pdf>, dostęp: 25.01.2012.

Analiza kosztów i korzyści jest narzędziem integrującym kilka rodzajów analiz. W jej ramach dokonuje się dwupłaszczyznowej analizy projektu: finansowej i ekonomicznej. Wybór projektu dokonywany jest z uwzględnieniem wyników obu analiz (tabela 3). Analiza finansowa projektu koncentruje się na weryfikacji parametrów finansowych projektów takich jak: *Financial Net Present Value* – FNPV oraz *Financial Rate of Return* – FRR.

<sup>12</sup> R. Przygodzka, M. Truszkowska-Kurstak: *Analiza kosztów i korzyści w sektorze publicznym – zarys metody*. W: *Finanse publiczne*. Red. J. Sokołowski, A. Żabiński. Uniwersytet Ekonomiczny, Wrocław 2011, s. 339-350.

Tabela 3

## Wybór projektu w analizie kosztów i korzyści

Kryteria oceny projektu		Efektywność ekonomiczna	
		TAK	NIE
Efektywność finansowa	TAK	Projekt powinien być zrealizowany; pozytywna weryfikacja ekonomiczna i społeczna	Projekt nie powinien być zrealizowany
	NIE	Projekt powinien być zrealizowany; sam rynek nie jest w stanie tego zapewnić; wymagana jest interwencja zewnętrzna (np. dotacja z funduszu publicznego albo stworzenie odpowiedniego rynku)	Projekt nie powinien być zrealizowany; negatywna weryfikacja ekonomiczna i społeczna

Źródło: A. Markowska: *Analiza kosztów i korzyści dla projektów inwestycyjnych*, [http://www.komunalne.info/repository/files/Cost-Benefit\\_Analysis\\_Bydgoszcz.pdf](http://www.komunalne.info/repository/files/Cost-Benefit_Analysis_Bydgoszcz.pdf), dostęp: 25.01.2012.

Główne problemy, jakie pojawiają się w trakcie dokonywania analizy finansowej projektu to<sup>13</sup>:

- określenie horyzontu czasowego;
- oszacowanie całkowitych kosztów projektu (nakłady);
- oszacowanie całkowitych korzyści związanych z projektem (efekty);
- wybór stopy dyskontowej (społeczna stopa dyskontowa)<sup>14</sup>;
- kalkulacja ekonomicznej (ERR) lub finansowej (FRR) stopy zwrotu projektu;
- obliczenia wartości rezydualnej na koniec roku.

Analiza ekonomiczna projektu dla potrzeb analizy kosztów i korzyści koncentruje się na wycenie społecznych kosztów i korzyści oraz dokonaniu oceny ich oddziaływania na końcowe parametry projektu<sup>15</sup>. Poszczególne działania podejmowane w ramach analizy ekonomicznej prowadzą do<sup>16</sup>:

- skorygowania efektów fiskalnych;
- skorygowania efektów zewnętrznych;
- ustalenia współczynników przeliczeniowych.

<sup>13</sup> *Analiza kosztów i korzyści projektów inwestycyjnych. Przewodnik*. Dokument opracowany przez Jednostkę ds. Ewaluacji, Dyrekcja Generalna – Polityka Regionalna, Komisja Europejska 2003, s. 13.

<sup>14</sup> J.E. Stiglitz: *Ekonomia sektora publicznego*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 340-341.

<sup>15</sup> Ibid.

<sup>16</sup> Ibid.

Korekty dokonywane w ramach analizy ekonomicznej są niezbędne w celu wyeliminowania zniekształceń mających wpływ na finalną cenę rynkową dobra/usługi. Zniekształcenia cen rynkowych wywołane wpływem mechanizmu zawodności rynku (*market failure*) mają charakter<sup>17</sup>:

- zniekształceń endogenicznych (wady mechanizmu rynkowego) wynikających z istnienia dóbr publicznych, efektów zewnętrznych, asymetrii informacji<sup>18</sup>, istnienia monopolii;
- zniekształceń wynikających z polityki realizowanej przez państwo (interwencjonizm) w formie podatków, ceł, subsydiów.

Narzędziem wykorzystywanym do dokonywania korekt cen rynkowych jest metodyka LMST rozwinięta na początku lat 70. XX wieku przez międzynarodowe organizacje takie jak UNIDO oraz Bank Światowy<sup>19</sup>. Metodyka LMST dokonuje rozróżnienia dóbr na dwie ich zasadnicze kategorie<sup>20</sup>:

- dobra wymienne (handlowe, *tradable*), w grupie których znajdują się dobra konsumpcyjne i czynniki produkcji podlegające wymianie międzynarodowej, mające wpływ na bilans płatniczy państwa;
- dobra niewymienne (niehandlowe, *non-tradable*) w grupie których znajdują się pozostałe dobra konsumpcyjne i czynniki produkcji, takie jak: lokalny rynek pracy, usługi, rynek energii).

Kluczowe założenie metodyki LMST zakłada wykorzystanie „cen światowych” (ustalonych w wyniku międzynarodowej wymiany dóbr i usług) do wyceny nakładów i efektów projektu inwestycyjnego. Ceny „światowe” podlegają bardziej intensywnej weryfikacji rynku niż wewnętrzne ceny ustalone dla lokalnego rynku. Cenę kalkulacyjną w metodyce LMST uzyskuje się poprzez przemnożenie ceny krajowej przez współczynnik przeliczeniowy  $APR_i$ <sup>21</sup>.

$$APR_i = (\text{cena kalkulacyjna dobra } i) / (\text{cena rynkowa dobra } i) = \\ = (\text{cena dualna dobra } i) / (\text{cena rynkowa dobra } i)$$

Analizą o węższym zastosowaniu niż analiza kosztów i korzyści jest analiza efektywności kosztów (*Cost Effectiveness Analysis*), znajdująca zastosowania głównie w sektorze usług medycznych. Analiza CEA jest podstawowym narzędziem wykorzystywanym do porównywania kosztów interwencji medycznych

<sup>17</sup> M. Ligus: *Ocena ekonomicznej efektywności projektów publicznych – metodyka LMST szacowania wartości kosztów i korzyści*. W: *Finanse 2009 – Teoria i praktyka. Finanse Publiczne*. Red. T. Lubińska, A. Szewczuk. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 546, Ekonomiczne Problemy Usług nr 36, Szczecin 2009, s. 188.

<sup>18</sup> M.G. Crespo: *Public Expenditure Control in Europe*. Edward Elgar Publishing, USA 2005, s. 3-5.

<sup>19</sup> *Ibid.*, s. 189.

<sup>20</sup> A.E. Boardman, D.H. Greenberg, A.R. Vining, D.L. Weimer: *Cost-Benefit Analysis*. 3<sup>rd</sup> Edition Instructor's Manual 2006, 16-1, s. 442.

<sup>21</sup> M. Ligus: *Op. cit.*, s. 191.

z osiąganymi wynikami medycznymi<sup>22</sup>. Interwencja jest rozumiana jako przejaw aktywności, działań wykorzystujących zasoby ludzkie, finansowe lub inne skutkujące poprawą zdrowotności. Korzyści z podejmowanych interwencji medycznych przyczyniają się do redukcji ryzyka wystąpienia choroby, ograniczenia czasu jej trwania, złagodzenia formy jej przebiegu, eliminacji powikłań lub ostatecznie zapobiegania śmierci wskutek zaniechania lub nieprawidłowego leczenia. Każda z form interwencji rodzi określone koszty i pozwala na osiągnięcie zróżnicowanych wyników. Celem analizy efektywności kosztów jest uzyskanie jak najlepszych efektów przy jednoczesnym minimalizowaniu kosztów. Wskaźnikiem wykorzystywanym dla potrzeb analizy CEA jest wskaźnik efektywności kosztowej (*Cost Effectiveness Ratio*), który informuje, jaki koszt przypada na jednostkę rezultatu. Rozwiązanie racjonalne w ujęciu wskaźnika efektywności kosztowej to takie działanie, które pozwala na uzyskanie najlepszych rezultatów przy najmniejszych kosztach jednostkowych. Wartości wskaźnika efektywności kosztów różnią się w zależności od charakteru projektu. Koszty jednostkowe są mniejsze dla przedsięwzięć adresowanych do większej liczby beneficjentów (efekt skali). Koszty ponoszone w związku z realizacją szczepień są stałe (personel, utrzymanie budynków itd.), jednak koszty stałe przypadające na jednostkę rezultatu (zaszczepiony pacjent) maleją wraz z rosnącą liczbą zaszczepionych osób. Jednak z drugiej strony w przypadku szczepienia większej liczby osób wzrosnąć mogą koszty „pozyskania” każdego dodatkowego pacjenta<sup>23</sup>. W zależności od uwarunkowań przedsięwzięcia i dokonywanych porównań należy rozważyć pomiędzy wyborem przeciętnego wskaźnika efektywności kosztów (*average cost – effectiveness ratio*) a zastosowaniem przyrostowego wskaźnika efektywności kosztowej (*incremental cost – effectiveness ratio*). Przeciętny wskaźnik efektywności kosztów ocenia całkowite koszty i całkowite rezultaty związane z projektem, dokonując jego oceny od „zera”, podczas gdy wskaźnik przyrostowy dokonuje porównania pomiędzy dodatkowymi kosztami i dodatkowymi rezultatami i obliczany jest etapowo od określonego momentu kalkulacji.

## Podsumowanie

Jednostki sektora publicznego (JSP) mają do dyspozycji wiele analiz pomocnych przy podejmowaniu przez nie decyzji o charakterze operacyjnym, inwestycyjnym i finansowym. O wyborze metod analitycznych decyduje charakter

<sup>22</sup> *Using Cost Effectiveness Analysis for Setting Health Priorities*. Opracowanie w związku z realizacją projektu Disease Control Project, marzec 2008, s. 1, [www.dcp2.org](http://www.dcp2.org), dostęp: 25.01.2012.

<sup>23</sup> Ibid.

badanego zjawiska. Rola analiz w procesie decyzyjnym na poziomie JSP jest szczególnie z uwagi na fakt, iż jednostki publiczne gospodarują środkami publicznymi, których racjonalna alokacja warunkowana jest określonymi przepisami prawa i wynikającymi z nich rygorami oraz restrykcjami. Szczególną sferą objętą analizą są projekty inwestycyjne, które z uwagi na wysoki poziom kapitałochłonności oraz kreowane ryzyko wymagają rozważnych decyzji, podejmowanych na podstawie wyników odpowiednich analiz. W szczególności dotyczy to analizy kosztów i korzyści. Zastosowanie analiz wyprzedzających podjęcie ostatecznej decyzji w zakresie alokacji środków publicznych i określonych działań pozwala jednostkom sektora publicznego zwiększać efektywność wydatkowanych środków finansowych, przy jednoczesnym minimalizowaniu zagrożeń towarzyszących działaniom bieżącym i inwestycyjnym.

## Literatura

### Wydawnictwa zwarte

- Analiza finansowa w procesie decyzyjnym współczesnego przedsiębiorstwa.* Red. G. Łukasik. Akademia Ekonomiczna, Katowice 2009.
- Crespo M.G.: *Public Expenditure Control in Europe.* Edward Elgar Publishing, USA 2005.
- Dudycz T., Wrzosek S.: *Analiza finansowa. Problemy metodyczne w ujęciu praktycznym.* Akademia Ekonomiczna, Wrocław 2000.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M.: *Podstawy analizy finansowej w jednostkach samorządu terytorialnego.* FnUS, Szczecin 2003.
- Ekonomia przedsiębiorstwa handlowego. Zarządzanie – Finanse – Efektywność – Rozwój.* Red. B. Filipiak. CeDeWu, Warszawa 2009.
- Korombel A.: *Ryzyko w finansowaniu działalności inwestycyjnej metodą project finance.* Difin, Warszawa 2007.
- Kuciński K.: *Przedsiębiorczość a rozwój regionalny w Polsce.* Difin, Warszawa 2010.
- Nowak E.: *Analiza sprawozdań finansowych.* PWE, Warszawa 2004.
- Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce.* Red. T. Lubińska. Difin, Warszawa 2009.
- Słownik finansów i bankowości.* Red. R. Malczewski. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- Stiglitz J.E.: *Ekonomia sektora publicznego.* Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.

### Wydawnictwa ciągłe

- Analiza kosztów i korzyści projektów inwestycyjnych.* Przewodnik. Dokument opracowany przez Jednostkę ds. Ewaluacji, Dyrekcja Generalna – Polityka Regionalna, Komisja Europejska, 2003.
- Boardman A.E., Greenberg D.H., Vining A.R., Weimer D.L.: *Cost-Benefit Analysis.* 3rd Edition Instructor's Manual 2006, 16-1.

- Ligus M.: *Ocena ekonomicznej efektywności projektów publicznych – metodyka LMST szacowania wartości kosztów i korzyści*. W: *Finanse 2009 – Teoria i praktyka. Finanse Publiczne*. Red. T. Lubińska, A. Szewczuk. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 546, Ekonomiczne Problemy Usług nr 36, Szczecin 2009.
- Markowska A.: *Analiza kosztów i korzyści dla projektów inwestycyjnych*, [http://www.komunalne.info/repository/files/CostBenefit\\_Analysis\\_Bydgoszcz.pdf](http://www.komunalne.info/repository/files/CostBenefit_Analysis_Bydgoszcz.pdf) dostęp: 25.01.2012.
- Przygodzka R., Truszkowska-Kurstak M.: *Analiza kosztów i korzyści w sektorze publicznym-zarys metody*. W: *Finanse publiczne*. Red. J. Sokołowski, A. Żabiński. Uniwersytet Ekonomiczny, Wrocław 2011.
- Using Cost Effectiveness Analysis for Setting Health Priorities*. Opracowanie w związku z realizacją projektu Disease Control Project, marzec 2008.

**TYPES OF ANALYSES AND THEIR FUNCTIONS IN THE DECISION-MAKING  
PROCESS AT PUBLIC SECTOR ENTITIES  
(WITH SPECIAL EMPHASIS ON ANALYSES OF INVESTMENT PROJECTS)**

**Summary**

The article reviews the definitions of the analysis, carried out their scheme by using the different criteria used in the literature. Brought closer the functions of the analysis, and identified areas of decision-making, in which they apply. Reference was made to the basic category of analysis accompanying investment projects and made their present characteristics.



### **III Zagadnienia podatkowe w teorii i praktyce**



**Arkadiusz Bernal**

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

# **NEGATYWNE KONSEKWENCJE WYBORU PRZEZ MAŁYCH PODATNIKÓW METODY KASOWEJ ROZLICZANIA PODATKU OD TOWARÓW I USŁUG**

## **Wprowadzenie**

Podatek od wartości dodanej jest fascynujący, gdyż świat oglądany z perspektywy tego podatku wydaje się postawiony na głowie. Zwolnienie, które zazwyczaj przez podatników jest traktowane jako korzystne, na gruncie podatku od wartości dodanej nie musi być korzystne. Rozwiązania, które mają służyć ograniczaniu szarej strefy, mogą zachęcać do nielegalnych zachowań. Rozwiązania, które mają wspierać niektórych podatników, mogą w rzeczywistości ich dyskryminować.

Celem opracowania jest analiza i ocena konsekwencji wyboru przez małych podatników metody kasowej rozliczania się z podatku od towarów i usług.

## **Zasadność szczególnego traktowania małych podatników**

Cechą charakterystyczną małych przedsiębiorstw jest to, że koszty wywiązywania się z obowiązków podatkowych w ich przypadku są stosunkowo wysokie. Wynika to z faktu, że koszty te mają, przynajmniej w części, charakter kosztów stałych i dlatego w większym stopniu obciążają podmioty małe. Prawdopodobnie tę potwierdzają m.in. badania przeprowadzone w latach 1977-1978 w Wielkiej Brytanii. Na ich podstawie ustalono, że udział kosztów wywiązywania się z obowiązków podatkowych w rocznym obrocie w firmach, których obrót nie przekraczał wartość 10 tys. funtów szterlingów wynosił 1,64% i malał wraz ze

wzrostem obrotów, osiągając 0,04% dla firm, których obroty przekraczały wartość 1 mln funtów szterlingów<sup>1</sup>.

Konsekwencją struktury kosztów wywiązywania się z obowiązków podatkowych<sup>2</sup> jest konieczność odpowiedzi na pytanie o potrzebę i ewentualne sposoby szczególnego traktowania małych podatników<sup>3</sup>.

W.J. Turnier sugeruje pięć możliwych podejść do opodatkowania podatkiem od wartości dodanej małych przedsiębiorców. Po pierwsze, do małych przedsiębiorców mogą z jednej strony odnosić się zasady ogólne, po drugie, można tworzyć dla nich specjalne zasady opodatkowania. Mały przedsiębiorca może być opodatkowany, ale władza publiczna może skompensować im (przynajmniej częściowo) stosunkowo wysokie koszty wywiązywania się z zobowiązań podatkowych. Po trzecie, zamiast wymagać od małych przedsiębiorców rozliczania się według metody memoriałowej, która jest typowa dla podatku od wartości dodanej, można zezwolić im na wybór metody kasowej. Po czwarte, w przypadku małych podatników można przypisać mniejsze znaczenie do faktur niż w przypadku dużych przedsiębiorców. Po piąte, mały podatnik może zamiast częstego raportowania (co dwa miesiące, kwartalnie) składać deklaracje raz na rok, jednocześnie wpłacając zaliczki według szacunkowych wartości<sup>4</sup>.

Dopuszczenie możliwości szczególnego traktowania podatników podatku od wartości dodanej w Unii Europejskiej w niektórych sytuacjach wynika z art. 66 dyrektywy 2006/112/WE, który wskazuje na to, że państwa członkowskie mogą wprowadzić dla niektórych kategorii podatników lub niektórych transakcji szczególne zasady określania momentu powstania obowiązku podatkowego.

Art. 281 dyrektywy 2006/112/WE daje również państwom członkowskim, które mogłyby napotkać trudności w stosowaniu zasad ogólnych VAT do małych przedsiębiorstw, ze względu na rodzaj ich działalności lub strukturę, możliwość zastosowania, w zakresie i na warunkach, jakie ustalą, oraz po konsultacji z Komitetem ds. VAT, uproszczonych procedur naliczania i poboru podatku, ta-

<sup>1</sup> M. Godwin, C. Sandford: *Simplifying VAT for Small Traders*. „Accounting & Business Research” 1983, Vol. 13, Iss. 52, s. 280.

<sup>2</sup> Por. L. Ebrill, M. Keen, J.P. Bodin, V. Summers: *The modern VAT*. IMF, Washington D.C. 2001, s. 51 i nast. oraz P. Przepióra: *Podatek VAT w małych i średnich przedsiębiorstwach. Dyskusja o neutralności i kształcie regulacji podatkowych*. Wydawnictwo Politechniki Poznańskiej, Poznań 2009, s. 71 i nast.

<sup>3</sup> Por. R. Bird, P.P. Gendron: *The VAT in Developing and Transitional Countries*. Cambridge University Press 2007, s. 186 i nast.; E. Wiśniewska, J.W. Wiśniewski: *Ekonometryczna analiza oddziaływania podatku od towarów i usług na produkcję w małym przedsiębiorstwie*. W: *Finanse przedsiębiorstwa*. Red. J. Ostaszewski. Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2005.

<sup>4</sup> W.J. Turnier: *Accommodating to the Small Business Problem Under a VAT*. „Tax Lawyer” 1994, nr 47, za A. Schenk, O. Oldman: *Value Added Tax. A comparative approach*. Cambridge University Press 2007, s. 77.

kich jak systemy ryczałtowe, pod warunkiem, że nie będą one prowadzić do zmniejszenia podatku.

W Polsce na gruncie podatku od towarów i usług można wskazać kilka specjalnych reguł przewidzianych dla małych przedsiębiorców. W dalszej części opracowania będą koncentrować się jednak na obowiązującej w Polsce możliwości zastosowania metody kasowej.

## Pojęcie małego podatnika w polskim ustawodawstwie

Pojęcie małego podatnika zostało wprowadzona do ustawy o podatku od towarów i usług ustawą z dnia 30 sierpnia 2002 roku o zmianie ustawy od podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym<sup>5</sup>, która weszła w życie 1 października 2002 roku. Wprowadzenie zmian umożliwiło rozliczenia kwartalne oraz – co z perspektywy prowadzonej analizy najważniejsze – tzw. rozliczenia kasowe. Wybór metody kasowej powoduje konieczność rozliczania się z podatku w systemie kwartalnym. Podmioty, które nie przekraczają określonego poziomu obrotów mogą, ale nie muszą skorzystać z metody kasowej.

Aktualnie przez małego podatnika rozumie się podatnika podatku od towarów i usług<sup>6</sup>:

- a) u którego wartość sprzedaży (wraz z kwotą podatku) nie przekroczyła w poprzednim roku podatkowym wyrażonej w złotych kwoty odpowiadającej równowartości 1 200 000 EUR,
- b) prowadzącego przedsiębiorstwo maklerskie, zarządzającego funduszami inwestycyjnymi, będącego agentem, zleceniobiorcą lub inną osobą świadczącą usługi o podobnym charakterze, z wyjątkiem komisju – jeżeli kwota prowizji lub innych postaci wynagrodzenia za wykonane usługi (wraz z kwotą podatku) nie przekroczyła w poprzednim roku podatkowym wyrażonej w złotych kwoty odpowiadającej równowartości 45 000 EUR,
  - przy czym przeliczenia kwoty wyrażonych w EUR dokonuje się według średniego kursu EUR ogłaszanego przez Narodowy Bank Polski na pierwszy dzień roboczy października poprzedniego roku podatkowego, w zaokrągleniu do 1000 PLN.

Mały podatnik może wybrać metodę rozliczeń polegającą na tym, że obowiązek podatkowy zasadniczo rzecz ujmując powstaje z dniem uregulowania ca-

<sup>5</sup> Dz.U. 2002, nr 153, poz. 1272.

<sup>6</sup> Art. 2, pkt 25 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług. Dz.U. 2004, nr 54, poz. 535 z późn. zm. Limit na poziomie 1 200 000 EUR obowiązuje od 1 stycznia 2009 r., wcześniej obowiązywał limit na poziomie odpowiednio 800 000 EUR i 30 000 EUR.

łości lub części należności, nie później niż 90. dnia, licząc od dnia wydania towaru lub wykonania usługi, po uprzednim pisemnym zawiadomieniu naczelnika urzędu skarbowego w terminie do końca miesiąca poprzedzającego okres, za który będzie stosował tę metodę, zwaną dalej „metodą kasową”. Uregulowanie należności w części powoduje powstanie obowiązku podatkowego w tej części<sup>7</sup>.

Mały podatnik może zrezygnować z metody kasowej, nie wcześniej jednak niż po upływie 12 miesięcy, w trakcie których rozliczał się tą metodą, po uprzednim pisemnym zawiadomieniu naczelnika urzędu skarbowego, w terminie do końca kwartału, w którym stosował tę metodę<sup>8</sup>.

Dla małych podatników, u których obowiązek podatkowy powstaje według metody kasowej, przewidziany jest również szczególny moment odliczenia podatku naliczonego zawartego w zakupach. Z art. 86 ust 16 ustawy z 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług wynika, że podatnicy, którzy wybrali metodę kasową, mogą obniżyć kwotę podatku należnego w rozliczeniu za kwartał, w którym:

- 1) uregulowali całą należność wynikającą z otrzymanej od kontrahenta faktury,
- 2) dokonali zapłaty podatku wynikającego z dokumentu celnego,
  - nie wcześniej jednak niż z dniem otrzymania faktury lub dokumentu celnego.

Mali podatnicy, którzy wybrali metodę kasową, składają w urzędzie skarbowym deklaracje podatkowe za okresy kwartalne w terminie do 25. dnia miesiąca następującego po każdym kolejnym kwartale<sup>9</sup>. Podatnicy rozliczający się kwartalnie są obowiązani, bez wezwania naczelnika urzędu skarbowego, do obliczania i wpłacania podatku za okresy kwartalne w terminie do 25. dnia miesiąca następującego po kwartale, w którym powstał obowiązek podatkowy, na rachunek urzędu skarbowego<sup>10</sup>. W fakturach wystawianych przez małych podatników, którzy wybrali metodę kasową, stosuje się oznaczenie „FAKTURA VAT-MP”<sup>11</sup>.

W Polsce przyjęto rozwiązanie, zgodnie z którym wybór metody kasowej ma konsekwencje nie tylko dla małego podatnika, ale również dla jego odbiorców. W przypadku nabycia towarów i usług udokumentowanych fakturą oznaczoną zgodnie z przepisami „FAKTURA VAT-MP” podatnik może obniżyć kwo-

<sup>7</sup> Art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług. Dz.U. 2004, nr 54, poz. 535 z późn.zm.

<sup>8</sup> Ibid., art. 21, ust. 3.

<sup>9</sup> Ibid., art. 99, ust. 2.

<sup>10</sup> Ibid., art. 103, ust. 2.

<sup>11</sup> § 5 ust 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 marca 2011 r. w sprawie zwrotu podatku niektórym podatnikom, wystawiania faktur, sposobu ich przechowywania oraz listy towarów i usług, do których nie mają zastosowania zwolnienia od podatku od towarów i usług. Dz.U. 2011, nr 68, poz. 360.

tę podatku należnego o kwotę podatku naliczonego określoną w tej fakturze, w rozliczeniu za okres rozliczeniowy, w którym:

- 1) uregulował część należności na rzecz małego podatnika, który wybrał metodę kasową – w tej części;
- 2) uregulował w całości należność na rzecz małego podatnika, który wybrał metodę kasową;
- 3) przypada 90. dzień od dnia otrzymania towaru lub wykonania usługi, w przypadkach innych niż określone w pkt. 1 i 2<sup>12</sup>.

W momencie wejścia w życie ustawy z 11 marca 2004 roku o podatku od towarów i usług przepisy analogicznego rozporządzenia były korzystniejsze niż wcześniej obowiązujące i korzystniejsze niż aktualnie obowiązujące dla odbiorców małych podatników korzystających z metody kasowej, gdyż prawo do odliczenia podatku zawartego w zakupach od małego podatnika przysługiwało odbiorcy w całości, nawet gdy uregulował należność wobec małego podatnika w części<sup>13</sup>. Ponowne ograniczenie możliwości odliczenia podatku naliczonego związanego z zakupami od małych podatników korzystających z metody kasowej tylko do części, w której płatność została uiszczona, wynikało z rozporządzenia ministra finansów z dnia 28 listopada 2008 roku w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług (Dz.U. 2008, nr 212, poz. 1336), które weszło w życie od 1 grudnia 2008 roku.

Zmiany przepisów miały swoje odzwierciedlenie w dokonywanych przez podatników wyborach metody kasowej. Poniższa tabela przedstawia dane świadczące o zainteresowaniu podatników tą metodą rozliczania. Z analizy danych nasuwa się wniosek, że na wybór metody rozliczania miały wpływ powyżej opisane zmiany.

Tabela 1

Liczba małych podatników rozliczających się w latach 2002-2011 według metody kasowej

Stan na koniec roku:	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Mali podatnicy, którzy rozliczali się według metody kasowej	3705	5839	6310	6690	6996	7313	7712	8721	9181	9263

Źródło: Dane udostępnione przez Ministerstwo Finansów.

<sup>12</sup> § 18 ust 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 kwietnia 2011 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług. Dz.U. 2011, nr 73, poz. 392 z późn. zm.

<sup>13</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług. Dz.U. 2004, nr 97, poz. 970 z późn. zm., które weszło w życie 1 maja 2004 r.

W całym okresie od 2002 roku do 2011 roku liczba podatników rozliczających się według zasady kasowej systematycznie wzrastała. Największy przyrost można zaobserwować w okresie dwóch pierwszych lat obowiązywania specjalnych rozwiązań dla małych podatników. Późniejszy wzrost liczby podatników korzystających z zasady kasowej oscylował wokół 5% rocznie, z wyjątkiem 2009 roku, kiedy to w porównaniu do 2008 roku nastąpił wzrost o 13%. Zmiana ta mogła wynikać z podwyższenia limitu obrotu, poniżej którego podatnik był uznawany za małego.

## **Metoda kasowa rozliczania podatku od towarów i usług i jej konsekwencje**

Podstawowym powodem tworzenia szczególnych rozwiązań dla małych podatników jest chęć ograniczenia kosztów wywiązywania się z obowiązków podatkowych oraz kosztów po stronie administracji skarbowej. Szczególne rozwiązania powinny po stronie podatnika skutkować skróceniem czasu i ograniczeniem środków związanych z ustaleniem, przekazaniem i kontrolą podatku. Po stronie administracji skarbowej ograniczenie kosztów zasadniczo rzecz ujmując jest możliwe, gdy mniejsza liczba informacji będzie podlegała ewidencji i weryfikacji, a także gdy zmniejszy się liczba kontroli i długość ich trwania.

Wprowadzenie metody kasowej rozliczania podatku od towarów i usług nie prowadzi do skrócenia czasu ani ograniczenia środków potrzebnych do ustalenia, przekazania i kontroli podatku. Metoda kasowa, według której mały podatnik ma ustalać swoje zobowiązania podatkowe, nie była i nie jest jedyną metodą, według której podatnik prowadzi ewidencję. Rachunkowość, co do zasady, bazuje na metodzie memoriału. Na metodzie memoriału, zasadniczo rzecz ujmując, podatnik będzie opierał się również wówczas, gdy przyjdzie mu ustalić wartość podatku dochodowego. Zróznicowanie metod prowadzenia ewidencji, w zależności od potrzeb, którym ta ewidencja ma służyć, zamiast ograniczać koszty wywiązywania się z obowiązków podatkowych, będzie prowadziło do zwiększenia tych kosztów<sup>14</sup>.

Wprowadzenie do polskiego ustawodawstwa metody kasowej można uznać za przejaw troski władzy publicznej o płynność małych podatników. Mali podatnicy, ze względu na swoją stosunkowo słabą pozycję konkurencyjną, mają ograniczony wpływ zarówno na umowne, jak i faktyczne terminy płatności swoich

<sup>14</sup> Problem dodatkowych kosztów związanych z prowadzeniem ewidencji według metody kasowej porusza również M. Poszwa: *Zarządzanie podatkami w małej i średniej firmie. Rozwiązania na lata 2007-2009*. Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2007, s. 117.



odbiorców. Mały podatnik może bać się upominać silniejszych odbiorców o zapłatę, gdyż mogą w konsekwencji spodziewać się utraty kontrahenta, dzięki któremu realizują znaczącą część obrotów.

Wprowadzenie możliwości rozliczania się przez małych podatników według metody kasowej umożliwi im zapłatę podatku w terminie, który następuje co do zasady po otrzymaniu płatności od odbiorcy. Konsekwencją rozliczania się z podatku od wartości dodanej według metody memoriałowej może być sytuacja, w której podatnik ponosi koszty wytworzenia, sprzedaje towary i usługi z odroczonym terminem płatności i zanim jeszcze płatność zostanie uregulowana, zmuszony jest do zapłaty podatku związanego z tą sprzedażą. Taka sytuacja wymaga wolnych środków pieniężnych o wysokiej wartości, których zazwyczaj mały podatnik nie posiada. Umożliwienie małym podatnikom rozliczania się według metody kasowej ogranicza prawdopodobieństwo utraty przez nich płynności finansowej.

Poprawa płynności finansowej małych podatników może być osiągnięta również dzięki temu, że ustawodawca umożliwi co do zasady odliczenie podatku zawartego w zakupach od podatników rozliczających się metodą kasową w tym momencie, w którym odbiorca uregulował zobowiązanie. Może to stanowić zachętę dla odbiorców małych podatników do regulowania zobowiązań możliwie szybko.

Wprowadzając możliwość ustalenia zobowiązania według metody kasowej, władza publiczna wydłużyła jednocześnie okres rozliczeniowy z miesiąca do kwartału. Rzadziej składane deklaracje i dokonywane płatności, mniejsza liczba przekazywanych informacji, ograniczenie możliwości popełnienia błędów to wybrane powody ograniczenia kosztów wywiązywania się z obowiązków podatkowych, jak i kosztów administracji skarbowej. Negatywną konsekwencją tego rozwiązania z perspektywy władzy publicznej może być jedynie opóźnienie wpływów budżetowych.

Wprowadzenie możliwości uznania podatku naliczonego u odbiorcy małego podatnika dopiero w momencie dokonania zapłaty mogło wynikać z niechęci władzy publicznej do opóźnienia wpływów podatkowych, ale również z chęci zapobieżenia oszustwom podatkowym.

Już w opinii projektu ustawy zwrócona została uwaga na nieprawidłowości, które mogłyby się pojawić w sytuacji, w której ustawodawca nie nałożyłby ograniczeń w zakresie możliwości odliczania podatku naliczonego od dokonujących zakupów małych podatników. Według W. Modzelewskiego przykładowe negatywne konsekwencje mogłyby polegać na wydłużaniu terminów płatności, regulowaniu należności gotówką przy jednoczesnym formalnym istnieniu nieuregulowanych wierzytelności.

Możliwość odliczenia podatku naliczonego przed terminem wymagalności podatku należnego może prowadzić do ograniczenia mechanizmu samokontroli

podatników i w konsekwencji występowania sytuacji, w których mały podatnik rozliczający się według metody kasowej jest likwidowany zanim zdąży zapłacić podatek<sup>15</sup>.

Podatek od wartości dodanej jest przykładem podatku obrotowego. Bez aktów wymiany podatek nie występuje. To przede wszystkim mechanizm rynkowy przesądza o tym, do jakich transakcji i na jakich warunkach dochodzi – władza publiczna o tym nie decyduje. Władza publiczna, tworząc preferencje dla różnych podmiotów, powinna mieć świadomość, że wola władzy publicznej nie jest warunkiem dostatecznym atrakcyjności tych preferencji. Mechanizm rynkowy mocno ogranicza zakres władztwa władzy publicznej.

Kluczową kategorią dla każdej wymiany jest cena, zazwyczaj wyrażona w pieniądzu. Cena nie oznacza jednak tylko nominalnej kwoty, którą trzeba za dany towar czy usługę zapłacić, ale w szczególności również szeroko rozumiane warunki transakcji, w tym między innymi termin płatności. Zakładając, że istnieje rynek, na którym funkcjonuje wiele podmiotów ze sobą konkurujących, cena będzie dążyła do ujednoczenia. W skrajnym przypadku – w modelu konkurencji doskonałej – popyt jest doskonale elastyczny. W takiej sytuacji podmiot oferujący cenę wyższą od ceny rynkowej nic nie sprzeda.

Na konkurencyjnym rynku, na którym standardem jest udzielanie odroczonej terminów płatności, małemu podatnikowi, który dokonał wyboru metody kasowej, będzie trudniej konkurować z podmiotami rozliczającymi się według metody memoriałowej.

Przedsiębiorca rozliczający się według metody memoriałowej, przy tej samej jakości i cenie nominalnej będzie preferował dostawę od podatników rozliczających się według metody memoriałowej. Dokonując zakupów od małych podatników rozliczających się według metody kasowej, zapłaciłby więcej. Wartość straty wynikająca z opóźnienia terminu odliczenia mogłaby być ustalona według poniższego wzoru:

---

<sup>15</sup> Negatywne konsekwencje braku ograniczeń w odliczeniu podatku naliczonego widoczne są na przykładzie sytuacji, która miała miejsce w Nowej Zelandii, a opisanej w wyroku Sądu Najwyższego Nowej Zelandii z dnia 6 września 2007 r. w sprawie *Ch'elle Properties NZ Limited v Commissioner of Inland Revenue* (nr sprawy NZSC 73 SC46/2007/2007). Wyrok dotyczył sytuacji, w której właściciel stu czternastu spółek dokonał zakupu za pośrednictwem tych spółek nieruchomości w celu dalszej odsprzedaży. Wspomniane spółki rozliczały się z podatku od wartości dodanej na podstawie metody kasowej. Płatności z tytułu odsprzedaży zostały odroczone na okres od 10 do 20 lat. Nabywcą było przedsiębiorstwo *Ch'elle Properties NZ Limited*, powiązane z właścicielem spółek sprzedających, które rozliczało się według metod memoriałowych. W takim przypadku nabywcy przysługiwało prawo do odliczenia podatku zawartego w zakupach już w momencie dokonania zakupu, podczas gdy podatek należny w spółkach, które dokonały odsprzedaży, miał się pojawić dopiero wówczas, gdy spłynęły należności; [http://www.courtsofnz.govt.nz/cases/copy\\_of\\_chelle-properties-nz-limited-v-commissioner-of-inland-revenue?searchterm=Ch%27elle](http://www.courtsofnz.govt.nz/cases/copy_of_chelle-properties-nz-limited-v-commissioner-of-inland-revenue?searchterm=Ch%27elle), dostęp: 27.01.2012.

$$S = VAT\ naliczony_m - \frac{VAT\ naliczony_k}{\left(1 + n \cdot \frac{WACC}{12}\right)}$$

gdzie:

$VAT\ naliczony_m$  – wartość nominalna podatku naliczonego, gdy dostawcą jest podatnik rozliczający się według metody memoriałowej,

$VAT\ naliczony_k$  – wartość nominalna podatku naliczonego, gdy dostawcą jest podatnik rozliczający się według metody kasowej,

$n$  – liczba miesięcy stanowiąca różnicę między momentem odliczenia podatku naliczonego według metody memoriałowej i według metody kasowej (zakładam, że odbiorca rozlicza się w okresach miesięcznych),

$WACC$  – średni ważony koszt kapitału liczony jako  $\sum_{i=1}^n w_i \cdot k_i$ ,

$w_i$  – udział źródła  $i$  w całości źródeł finansowania,

$k_i$  – koszt kapitału pochodzącego ze źródła  $i$ .

Stratę wynikającą ze zmiany wartości pieniądza w czasie można powiększyć o wartość dodatkowych kosztów, które dla odbiorcy małego podatnika rozliczającego się według metody kasowej pojawią się, gdy będzie ustalał właściwy moment odliczenia. Jeżeli odbiorca nie ustala poprawnie momentu odliczenia, to dodatkowe koszty mogą być efektem przeprowadzonej przez administrację kontroli.

Dla małego podatnika jedynym sposobem konkurowania może być obniżenie ceny nominalnej, co mogłoby skompensować odbiorcy możliwość odliczenia podatku naliczonego w późniejszym terminie, a także trudności organizacyjne wynikające z konieczności odrębnego traktowania transakcji z podmiotami opodatkowanymi według metody kasowej. Brak obniżki ceny nominalnej może skutkować ograniczeniem wartości sprzedaży.

Za pozytywną konsekwencję dla małego podatnika stosowania metody kasowej można uznać to, że istnieją sytuacje, w których odbiorca będzie zainteresowany zapłatą małemu podatnikowi w terminie, a nawet przed terminem. Jeżeli termin płatności wobec małego podatnika rozliczającego się według zasady kasowej przypada na pierwsze dni nowego miesiąca, to przyspieszenie terminu płatności umożliwi rozliczenie podatku naliczonego w deklaracji składanej o miesiąc wcześniej, co z perspektywy odbiorcy może okazać się opłacalne. Wynik przyspieszenia terminu płatności może być ustalony na podstawie poniższego wzoru.

$$WP = \frac{VAT\ naliczony_k}{\left(1 + \frac{WACC}{12}\right)} - \frac{Kwota\ brutto}{\left(1 + t \cdot \frac{WACC}{365}\right)}$$

gdzie:

$t$  – liczba dni, która upłynęła od ostatniego dnia poprzedniego miesiąca, o które odbiorca przyspiesza płatność dla małego podatnika.

Pozostałe oznaczenia jak we wzorze wcześniejszym.

Pierwsza część prawej strony równania dotyczy pozytywnych konsekwencji wynikających z przyspieszenia terminu płatności dla dostawcy. Jeżeli płatność zostanie dokonana ostatniego dnia miesiąca poprzedzającego termin (miesiąc) płatności, to rozliczenie podatku naliczonego może nastąpić miesiąc wcześniej. Druga część prawej strony równania dotyczy negatywnych konsekwencji wynikających z konieczności zapłaty całego zobowiązania, czyli kwoty netto powiększonej o podatek o  $t$  dni wcześniej, niż wynika to z terminu umownego. Jeżeli wartość różnicy będzie dodatnia, to przyspieszenie płatności dla małego podatnika można uznać za opłacalne, jeżeli wartość byłaby ujemna, to przyspieszenie jest nieopłacalne.

## Podsumowanie

Podatek od wartości dodanej ma wiele zalet. Konsekwentnie stosowana metoda fakturowa sprawia, że przedmiotem opodatkowania jest wyłącznie wartość dodana, nie nalicza się podatku od podatku, nie występuje wielokrotne opodatkowanie tego samego przedmiotu, istnieje możliwość ustalenia wartości dodanej na poszczególnych etapach obrotu. Ważną cechą tego podatku jest jego neutralność względem sposobu organizacji działalności – podatek nie zachęca do koncentracji pionowej. Fakt, że z konstrukcji tego podatku nie wynika dyskryminacja małych podatników, których zakres działalności jest szczególnie ograniczony, już może być traktowany jako zaleta.

Poszukiwanie dodatkowych możliwości wspierania małych podatników, które nie wypaczałyby istoty podatku od wartości dodanej, nie jest łatwe. Niewątpliwie pozytywna ocena dotyczy możliwości kwartalnego rozliczenia z podatku. Można nawet rozważyć, czy wprowadzenie jeszcze dłuższych okresów rozliczeniowych byłoby możliwe. Ocena konsekwencji wyboru metody kasowej nie jest już jednoznaczna. Metoda kasowa, o czym była mowa powyżej, obok zalet ma również wady. Podatnicy, dokonując wyboru metody kasowej, nie zawsze mają świadomość tych wad. Dopóki podatnicy mają jednak swobodę wyboru, w tym w szczególności swobodę rezygnacji z metody kasowej, dopóty nie powinna ona pogarszać ich sytuacji.

## Literatura

- Bird R., Gendron P.P.: *The VAT in Developing and Transitional Countries*. Cambridge University Press 2007.
- Ebrill L., Keen M., Bodin J.P., Summers V.: *The Modern VAT*. IMF, Washington D.C. 2001.

- Godwin M., Sandford C.: *Simplifying VAT for Small Traders*. „Accounting & Business Research” 1983, Vol. 13, Iss. 52.
- Poszwa M.: *Zarządzanie podatkami w małej i średniej firmie. Rozwiązania na lata 2007-2009*. Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2007.
- Przepióra P.: *Podatek VAT w małych i średnich przedsiębiorstwach. Dyskusja o neutralności i kształcie regulacji podatkowych*. Wydawnictwo Politechniki Poznańskiej, Poznań 2009.
- Schenk A., Oldman O.: *Value Added Tax. A comparative approach*. Cambridge University Press 2007.
- Turnier W.J.: *Accommodating to the Small Business Problem Under a VAT*. „Tax Lawyer” 1994, nr 47.
- Wiśniewska E., Wiśniewski J.W.: *Ekonometryczna analiza oddziaływania podatku od towarów i usług na produkcję w małym przedsiębiorstwie*. W: *Finanse przedsiębiorstwa*. Red. J. Ostaszewski. Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2005.

#### **Akty prawne**

- Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług. Dz.U. 2004, nr 54, poz. 535 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym. Dz.U. 2002, nr 153, poz. 1272.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług. Dz.U. 2004, nr 97, poz. 970 z późn. zm.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 marca 2011 r. w sprawie zwrotu podatku niektórym podatnikom, wystawiania faktur, sposobu ich przechowywania oraz listy towarów i usług, do których nie mają zastosowania zwolnienia od podatku od towarów i usług. Dz.U. 2011, nr 68, poz. 360.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 kwietnia 2011 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług. Dz.U. 2011, nr 73, poz. 392 z późn. zm.

#### **Witryny internetowe**

- [http://www.courtsofnz.govt.nz/cases/copy\\_of\\_chelle-properties-nz-limited-v-commissioner-of-inland-revenue?searchterm=Ch%27elle](http://www.courtsofnz.govt.nz/cases/copy_of_chelle-properties-nz-limited-v-commissioner-of-inland-revenue?searchterm=Ch%27elle), dostęp: 27.01.2012.

## **NEGATIVE CONSEQUENCES OF A CASH METHOD FOR SMALL TAXPAYERS OF THE VALUE ADDED TAX**

### **Summary**

The main target of the article is to analyze and evaluate the consequences of a cash method for small taxpayers of the value added tax. Tax compliance costs are partly fixed and therefore relatively higher for small firms. In a consequence some special schemes

like the cash method are introduced for small businesses. The cash method may help small firms to achieve improvement in liquidity, but it has some defects as well. The cash method doesn't reduce compliance costs. It is impossible when small taxpayers have to apply the accrual and cash method simultaneously. Small firms employing the cash method discourage their accrual buyers to purchase from them. Buyers would suffer losses if they recover input tax later.

**Tomasz Bojkowski**

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

## **ZWOLNIENIE USŁUG KSZTAŁCENIA ORAZ PRZEKWALIFIKOWANIA ZAWODOWEGO Z PODATKU OD TOWARÓW I USŁUG**

### **Wprowadzenie**

W dniu 1 stycznia 2011 roku weszła w życie ustawa z 29 października 2010 roku (Ustawa nowelizująca). Jednym z celów Ustawy nowelizującej było odstąpienie od identyfikacji zakresu zwolnień w podatku od towarów i usług za pomocą klasyfikacji statystycznej. Uzasadnieniem były ujawniające się trudności w „przełożeniu” polskich klasyfikacji na zakres zwolnień wynikających z dyrektywy 2006/112/WE Rady z 28 listopada 2006 roku (Dyrektywa VAT). W konsekwencji Ustawą nowelizującą zlikwidowano Załącznik nr 4 do ustawy z 11 marca 2004 roku (Ustawa VAT), wprowadzając do niej zwolnienia opisowe. W druku nr 3205 Sejmu RP podkreślono, że zakres zwolnień został określony „z wykorzystaniem treści zapisów prawa unijnego i krajowego oraz orzecznictwa sądów”. Ustawodawcy przy wprowadzaniu opisowych zwolnień w zakresie usług edukacyjnych towarzyszyła chęć przełożenia postanowień Dyrektywy na system oświaty w Polsce.

Celem opracowania jest przedstawienie wątpliwości dotyczących opodatkowania podatkiem od towarów i usług działalności polegającej na świadczeniu usług w zakresie kształcenia oraz przekwalifikowania zawodowego. Podstawowym zadaniem będzie wykładnia art. 43, ust. 1, pkt. 26 i 29 Ustawy VAT dotyczących zwolnienia usług świadczonych przez jednostki objęte systemem oświaty oraz usług kształcenia zawodowego lub przekwalifikowania. Skoncentrowano się na wyjaśnieniu zwolnień jednostek objętych systemem oświaty oraz kształcenia i przekwalifikowania zawodowego. Jak zostanie to przedstawione w punkcie 3. niniejszego opracowania, zwolnienie kształcenia i przekwalifikowania zawodowego ma w istocie charakter dopełniający. Punktem wyjścia należało uczynić zwolnienie dotyczące jednostek objętych systemem oświaty.

## Zwolnienie jednostek objętych systemem oświaty

Zgodnie z art. 43 ust. 1 pkt 26 lit. a) Ustawy VAT zwalnia się z podatku od towarów i usług jednostki objęte systemem oświaty w rozumieniu przepisów o systemie oświaty, w zakresie kształcenia i wychowania (zwolnienie jednostek). Zakres zwolnienia jednostek nie jest możliwy do ustalenia na podstawie treści tego przepisu. Ustawodawca nie zdecydował się na odwołanie do konkretnego aktu prawnego. Mowa w nim o przepisach o systemie oświaty, a nie o ustawie z 7 września 1991 roku (Ustawa oświatowa). Nie ulega jednak wątpliwości, że zakres zwolnienia jednostek może być ustalony poprzez odwołanie się właśnie do Ustawy oświatowej. Dodanie w przepisie sformułowania „w zakresie kształcenia i wychowania” nie jest przypadkowe.

Ustawa oświatowa nie zna pojęcia jednostek objętych systemem oświaty. W Ustawie oświatowej (art. 2) mowa jest o tym, co obejmuje system oświaty, niemniej jednak nie ma informacji, co należy rozumieć przez poszczególne jednostki. System oświaty sprowadza się do wyodrębnienia elementów organizacyjnych. „Obok” systemu pozostają podmioty zakładające i prowadzące jednostki. Należy postawić więc pytanie, czy podmiot zakładający i prowadzący na przykład placówkę jest jednostką objętą systemem oświaty.

Ustawa oświatowa zna pojęcie organu prowadzącego placówkę. W art. 82, ust. 1 Ustawy oświatowej przyjęto zasadę zgłoszenia placówki do odpowiedniego rejestru. Szkoła lub placówka jest pewną formą aktywności osoby prowadzącej placówkę. Zwrócić należy również uwagę na brzmienie art. 83a, ust. 2 Ustawy oświatowej, w którym ustawodawca dopuszcza możliwość prowadzenia działalności oświatowej bez wykorzystania form przewidzianych Ustawą oświatową. Jest to wówczas działalność prowadzona zgodnie z przepisami o swobodzie działalności gospodarczej.

Należy jednak wrócić do celu Ustawy nowelizującej. Chodziło o wprowadzenie do podatku od towarów i usług zwolnienia opisanego w Dyrektywie VAT – „państwa członkowskie zwolnią następujące transakcje: (...), kształcenie zawodowe lub przekwalifikowanie, (...), prowadzoną przez odpowiednie podmioty prawa publicznego lub inne instytucje działające w tej dziedzinie, których cele są uznane za podobne przez dane państwo członkowskie”<sup>1</sup>. Konstrukcja zwolnienia zawiera w sobie dwa elementy: przedmiotowy (opisane rodzaje kształcenia) i podmiotowy. Zwolnienie to ma charakter zwolnienia podmiotowo-przedmiotowego. Nie chodzi bowiem o zwolnienie podmiotów prawa publicznego lub innych instytucji działających w zakresie kształcenia, lecz o określoną aktywność tych podmiotów i innych instytucji.

<sup>1</sup> Art. 132 ust. 1 (i) Dyrektywy VAT.



Ustawodawca europejski nie sprecyzował jednak, o jakie dokładnie „inne instytucje” chodzi. Jediną wskazówką jest dookreślenie, że instytucje te, działając w ramach kształcenia zawodowego lub przekwalifikowania mają cele, które „uznane są za podobne przez dane państwo członkowskie”. Na bazie tak sformułowanego przepisu można postawić tezę, że chodzi o instytucje mające cele statutowe związane z kształceniem właściwym dla podmiotów prawa publicznego.

Polski ustawodawca nie określił wprost takich „innych instytucji”. Zwolnienie obejmuje podatników objętych systemem oświaty. Brak możliwości przełożenia wprost pojęcia „inna instytucja” na zwolnienie jednostek spowodował, że ustawodawca posłużył się określeniem „jednostka objęta systemem oświaty w rozumieniu przepisów o systemie oświaty”. Wykładając owo pojęcie należy wyjść od analizy Ustawy VAT, a nie Ustawy oświatowej. Jednostką nie jest więc na przykład niepubliczna placówka kształcenia ustawicznego, lecz organ prowadzący taką placówkę<sup>2</sup>. Jednostką jest określony podatek. Pozostawienie przez ustawodawcę wyłącznie sformułowania „usługi świadczone przez jednostki objęte systemem oświaty w rozumieniu przepisów o systemie oświaty” byłoby niewłaściwe. Ustawodawca wprowadziłby szersze zwolnienie podmiotowe, sprzeczne z Dyrektywą VAT.

Istotnego znaczenia nabiera sformułowanie „w zakresie kształcenia i wychowania”. Ma ono charakter uściślający. Chodzi o wskazanie rodzaju usług świadczonych przez podatników będących tymi jednostkami, a nie o same usługi kształcenia i wychowania. Celem było podkreślenie, że wyłącznie aktywność podatnika w zakresie kształcenia i wychowania spełnia przesłankę „celów uznanych za podobne”. Uzasadnieniem dla sformułowania – „w zakresie kształcenia i wychowania” – jest ograniczenie działalności podatników-jednostek objętych systemem oświaty objętej zwolnieniem. Gdyby ustawodawca chciał zwolnić usługi kształcenia i wychowania wykonywane przez jednostki objęte systemem oświaty, to wprost w przepisie przyjąłby, że o takie usługi chodzi. Zastosowano jednak inną technikę legislacyjną. Chodzi o usługi świadczone przez te jednostki, ale w zakresie kształcenia i wychowania. Działalność mieszcząca się w ramach systemu oświaty, czy to w zakresie kształcenia, czy też w zakresie wychowania, czy też kształcenia i wychowania, objęta będzie zwolnieniem jednostek.

Wystarczy, że podatek będący jednostką objętą systemem oświaty w rozumieniu Ustawy VAT prowadzi działalność oświatową z zakresu kształcenia<sup>3</sup>. W takim przypadku świadczenie usług objętych takim celem działania będzie zwolnione z podatku od towarów i usług w ramach zwolnienia jednostek.

<sup>2</sup> Interpretacja indywidualna przepisów prawa podatkowego (dalej: Interpretacja) Dyrektora Izby Skarbowej (dalej: IS) w Poznaniu z 20.06.2011, ILPP1/443-429/11-4/MS.

<sup>3</sup> Interpretacja IS w Łodzi z 22.06.2011, IPTPP1/443-2/11-4/ALN.

Wyrazić należy krytyczne stanowisko co do poglądu Dyrektora IS w Warszawie<sup>4</sup>. Podniósł on, że świadczenie usług kształcenia, a nie kształcenia i wychowania, prowadzi do wyłączenia takich usług z zakresu zwolnienia jednostek. Rozumowanie takie jest z założenia błędne. Zostało oparte na literalnym brzmieniu fragmentu przepisu. Jeżeli usługa edukacyjna jest wykonywana poprzez element organizacyjny systemu oświaty, to podatnik ma podstawy do zastosowania zwolnienia z podatku od towarów i usług. W Ustawie oświatowej nie wprowadzono wymogu, aby programy obejmowały elementy wychowawcze.

## Zwolnienie usług kształcenia i przekwalifikowania zawodowego

W art. 43, ust. 1, pkt 29 lit. b) Ustawy VAT mowa z kolei o zwolnieniu usług kształcenia zawodowego lub przekwalifikowania zawodowego (zwolnienie zawodowe), innych niż wymienione w art. 43, ust. 1, pkt 26 Ustawy VAT (wyżej przedstawionych), czyli usług objętych zwolnieniem jednostek oświaty, które:

- a) prowadzone są w formach i na zasadach przewidzianych w odrębnych przepisach;
- b) świadczone przez podmioty, które uzyskały akredytację w rozumieniu przepisów o systemie oświaty – wyłącznie w zakresie usług objętych akredytacją;
- c) finansowane są w całości ze środków publicznych.

Zwolnienie zawodowe ma złożoną strukturę. Jeżeli bowiem usługi szkoleniowe odbywają się w ramach systemu oświaty, to nie ma potrzeby analizowania zakresu zwolnienia zawodowego. Ustawodawca uzupełnił zakres zwolnienia jednostek o podmioty, które świadcząc usługi kształcenia zawodowego lub przekwalifikowania zawodowego albo funkcjonują obok systemu oświaty ze zbliżonymi do celów działalności charakterystycznymi dla systemu oświaty, albo spełniają określone warunki prowadzenia procesu kształcenia (akredytacja), albo finansowane są w całości ze środków publicznych.

Opisywane zwolnienie ma swój odpowiednik w przytoczonym wyżej postanowieniu Dyrektywy VAT. Mowa w nim o kształceniu zawodowym i przekwalifikowaniu. Pojęcia te mają swoją legalną definicję w Rozporządzeniu wykonawczym Rady (UE) nr 282/2011. Przyjęto w nim, że usługi takie „obejmują nauczanie pozostające w bezpośrednim związku z branżą lub zawodem, jak również nauczanie mające na celu uzyskanie lub uaktualnienie wiedzy do celów zawodowych”<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Interpretacja IS w Warszawie z 20.01.2011, IPPP3/443-1196/10-2/JK.

<sup>5</sup> Interpretacja IS w Poznaniu z 13.06.2011, ILPP1/443-431/11-4/MP.

### Formy i zasady przewidziane w odrębnych przepisach

Ustawodawca nie wyjaśnił, o jakie „formy i zasady przewidziane w odrębnych przepisach” chodzi. Nie wydaje się, aby były to formy i zasady przewidziane w Ustawie oświatowej<sup>6</sup>. Za odrzuceniem takich możliwości przemawia wykładnia funkcjonalna opisywanych zwolnień. Gdyby przyjąć, że chodzi o formy i zasady prowadzenia działalności oświatowej w ramach systemu oświaty, to wówczas problematyczne byłoby ustalenie zakresu samego zwolnienia jednostek. Byłby on wyraźnie węższy, a wręcz prowadziłby do sytuacji, w której „cały” zakres kształcenia zawodowego i przekwalifikowania zawodowego znalazłby się poza zwolnieniem jednostek. Ustawodawca wyraźnie zaznaczył uzupełniający charakter zwolnienia poprzez dodanie sformułowania „inne niż wymienione w pkt. 26”.

Wskazówkę, o jakie kształcenie zawodowe i przekwalifikowanie zawodowe chodzi, stanowi przykład wymieniony wprost w uzasadnieniu Ustawy nowelizującej (staże lekarskie) lub w toku prac legislacyjnych (aplikacje prawnicze). W wydanych interpretacjach przychyłono się do stanowiska o objęciu tym zwolnieniem kursów dla położnych i pielęgniarek<sup>7</sup>, kursów na operatorów maszyn i urządzeń budowlanych oraz drogowych<sup>8</sup>, kursów dla osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami<sup>9</sup> oraz kursów dla spawaczy w zakresie bhp<sup>10</sup>. Nie uznano natomiast za takie szkolenia kursów dla nauczycieli mających na celu uzyskanie przez nich awansu zawodowego<sup>11</sup>. Ustawodawcy zależało na objęciu zwolnieniem określonych, „nazwanych” przedsięwzięć (usług) szkoleniowych. Ustawodawca niestety nie zdecydował się na wymienienie wprost, o jakie przepisy chodzi.

### Akredytacja jednostek objętych systemem oświaty

Cele rozwiązania polegającego na zwolnieniu podmiotów świadczących usługi objęte akredytacją nie budziły wątpliwości. Jedyne głosy sprzeciwu dotyczyły tego, czy wymóg uzyskania akredytacji nie różnicuje nadmiernie działających na rynku usług edukacyjnych szkół. Zwolnienie usług świadczonych przez podmioty, które uzyskały akredytację w rozumieniu przepisów o systemie oświaty ma charakter dopełniający.

<sup>6</sup> Interpretacja IS w Warszawie z 21.06.2011, IPPP2/443-487/11-6/JO.

<sup>7</sup> Interpretacja IS w Poznaniu z 27.06.2011, ILPP1/443-561/11-4/MP.

<sup>8</sup> Interpretacja IS w Poznaniu z 22.06.2011, ILPP2/443-634/11-4/MN.

<sup>9</sup> Interpretacja IS w Warszawie z 8.06.2011, IPPP1/443-140/11-8/JSZ.

<sup>10</sup> Interpretacja IS w Poznaniu z 1.06.2011, ILPP1/443-338/11-4/KC.

<sup>11</sup> Interpretacja IS w Warszawie z 2.06.2011, ILPP1/443-340/11-4/MS.

Twierdzenie, że w zwolnieniu jednostek chodzi tylko o takie jednostki, które mają akredytację, w istotny sposób modyfikowałoby zakres zwolnień. W Ustawie VAT nie ma wzmianki na temat konieczności posiadania akredytacji. Z Ustawy oświatowej wynika, że akredytacja stanowi „potwierdzenie spełnienia określonych wymogów i zapewniania wysokiej jakości prowadzonego kształcenia”<sup>12</sup>. Nie ma ustawowego obowiązku posiadania przez placówki akredytacji.

### Finansowanie środkami publicznymi

Specyficzne zwolnienia dotyczą źródeł finansowania usług. Mowa o zwolnieniu działalności oświatowej finansowanej w całości ze środków publicznych, w tym o „bliźniaczym” zwolnieniu sprowadzającym się do usług finansowanych w co najmniej 70% ze środków publicznych<sup>13</sup>.

Ustawa VAT nie posługuje się legalną definicją środków publicznych. Stało się to podstawą dyskusji w trakcie posiedzenia Komisji. Podstawowym celem było umieszczenie w katalogu zwolnień usług świadczonych w ramach projektów unijnych. Pojawiła się wątpliwość, jaki podmiot miałby z owego zwolnienia korzystać, czy podmiot realizujący szkolenie, czy podmiot zamawiający szkolenie. Literalne brzmienie przepisu nie pozwala na jednoznaczną odpowiedź.

Pojęcie środków publicznych określone jest w Ustawie z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych. W ramach systemu finansów publicznych wydatki publiczne są finansowane ze środków publicznych. Należałoby przyjąć, że o zastosowaniu tego zwolnienia decyduje status wydatku. Jeżeli finansowanie odbywa się w ramach wydatku publicznego, to wówczas znajduje zastosowanie zwolnienie. Z kolei, gdy finansowanie szkoleń pośrednio finansowane jest ze środków publicznych, tj. w przypadku, gdy środki straciły status publicznych wskutek ich przekazania podmiotowi „spoza sektora finansów publicznych” i szkolenia rozlicza właśnie ten podmiot, a ściślej – podmiot, który nie dysponuje środkami publicznymi, to nie jest możliwe zastosowanie zwolnienia opartego na źródle finansowania środkami publicznymi.

Zaprezentowane rozumowanie nawiązuje do wątpliwości podniesionych podczas posiedzeń Komisji. Przyjęcie takiego sposobu rozumowania wykluczałoby w praktyce możliwość zastosowania zwolnienia do przypadków, gdy środki są przekazywane poza sektor finansów publicznych z obowiązkiem ich rozliczania. Nie są one bowiem środkami publicznymi.

Można postawić pytanie, czy w Ustawie VAT chodzi o finansowanie bezpośrednie, czy też może dopuszczalne jest skorzystanie ze zwolnienia przy finan-

<sup>12</sup> Art. 68b ust. 1.

<sup>13</sup> § 13, ust. 1, pkt 20 Rozporządzenia z 22.12.2010 r.

sowaniu pośrednim. Przeciwno szerokiemu rozumieniu zwolnienia przemawiają dwa argumenty. Po pierwsze, chodzi o finansowanie środkami publicznymi, a nie jakimikolwiek środkami. Po drugie, w przypadku wykładni przepisów podatkowych utrwalona jest zasada, że wszelkie przywileje podatkowe należy wyklądać ściśle. Przyjęcie możliwości stosowania zwolnienia do finansowania pośredniego przeczyłoby tej zasadzie<sup>14</sup>.

Należy wyrazić krytyczne stanowisko co do sposobu uregulowania zwolnienia nawiązującego do źródła finansowania. O możliwości zastosowania zwolnienia będzie decydować status środków, co przy istniejących wątpliwościach, czy o statusie środków publicznych decyduje wyłącznie status podmiotu je posiadającego, czy może status podmiotu środki te przekazującego, nie ułatwi stosowania Ustawy VAT. Broniony jest pogląd, że utrata statusu środków publicznych wskutek ich przekazania podmiotowi spoza sektora finansów publicznych nie oznacza, że podmiot ten nie dysponuje środkami publicznymi. W tym przypadku decyduje o statusie chwila przekazania<sup>15</sup>.

Reasumując, zastosowanie zwolnienia zawodowego w oparciu o przesłankę źródeł finansowania sprowadza się do finansowania bezpośredniego, tj. w sytuacji, gdy wynagrodzenie pochodzi ze środków publicznych, którymi dysponuje jednostka sektora finansów publicznych. Jeżeli szkolenie nie odbywa się w ramach działalności jednostki systemu oświaty, wówczas podmiot prowadzący takie szkolenie może skorzystać ze zwolnienia zawodowego w oparciu o przesłankę finansowania. Skorzystanie z tego zwolnienia dotyczyć będzie finansowania opartego między innymi na środkach Europejskiego Funduszu Społecznego, środkach państwowego funduszu celowego, w tym Funduszu Pracy oraz środkach pochodzących z budżetu jednostek samorządu terytorialnego.

Finansowanie pośrednie szkoleń ze środków publicznych, a więc takie, gdzie środki przechodzą przez podmiot spoza sektora, nie stanowi podstawy do zastosowania zwolnienia zawodowego. W tym zakresie regulację Ustawy VAT należy ocenić krytycznie. Wypada zasygnalizować możliwość obrony stanowiska o szerszym zastosowaniu analizowanego zwolnienia<sup>16</sup>. Obrona stanowiska uzasadniona byłaby przyjęciem, że Ustawa VAT posługuje się pojęciem środków, które w chwili przekazania mają taki status.

<sup>14</sup> Interpretacja IS w Poznaniu z 5 lipca 2011 r., ILPP2/443-651/11-4/SJ.

<sup>15</sup> Wyrok z 5.09.2007 WSA w Warszawie, sygn. V SA/Wa 495/07.

<sup>16</sup> Interpretacja IS w Poznaniu z 29 czerwca 2011 r., ILPP4/443-282/11-5/SJN.

## Podsumowanie

Celem Ustawy nowelizującej było odstępianie od identyfikacji zakresu zwolnień w podatku od towarów i usług za pomocą klasyfikacji statystycznej. Zakres zwolnienia jednostek nie jest jednak możliwy do ustalenia na podstawie treści Ustawy VAT. Należy odwołać się do Ustawy oświatowej. Ustawa oświatowa nie zna jednak pojęcia jednostek objętych systemem oświaty. Struktura systemu oświaty jest złożona i przeniesienie jej wprost do przepisów podatkowych należy do zabiegów skomplikowanych.

Konstrukcja zwolnienia wynikającego z Dyrektywy VAT zawiera w sobie dwa elementy: przedmiotowy (opisane rodzaje kształcenia) i podmiotowy (podmioty, które owe usługi kształcenia wykonują). Ustawodawca przyjął, że zwolnienie jednostek obejmuje podatników objętych systemem oświaty. Ustawa oświatowa określa jednak w dość skomplikowany sposób system oświaty w Polsce, aczkolwiek system ten współtworzą organy zakładające i prowadzące określony element organizacyjny systemu oświaty. Jednostka w rozumieniu zwolnienia jednostek jest określonym podatnikiem podatku od towarów i usług, a nie określoną aktywnością podatnika podatku od towarów i usług.

Krytycznie należy ocenić zwolnienie zawodowe w Ustawie VAT. Rozstrzygnięcie, czy w danym przypadku ma zastosowanie zwolnienie, czy nie, uzależnione będzie od wykładni przepisów ustawy z 27 sierpnia 2009 roku dotyczących pojęcia „środków publicznych”. Spodziewać się należy poważnych wątpliwości interpretacyjnych wynikających z dyskusyjnego problemu, kiedy środki uzyskują przymiot publicznych i kiedy taką cechę tracą.

## Literatura

### Akty prawne

Rozporządzenie Rady (UE) Nr 282/2011 z 15.03.2011 ustanawiające środki wykonawcze do dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej. Dz.Urz. UE L nr 77.

Dyrektywa 2006/112/WE Rady z 28.11.2006 w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej. Dz.Urz. UE L nr 347.

Ustawa z 29.10.2010 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług. Dz.U. nr 226, poz. 1476.

Ustawa z 27.08.2009 o finansach publicznych. Dz.U. nr 157, poz. 1240 ze zm.

Ustawa z 11.03.2004 o podatku od towarów i usług. Dz.U. nr 54, poz. 535 ze zm.

Ustawa z 7.09.1991 o systemie oświaty. Dz.U. 2004, nr 256, poz. 2572 ze zm.

Rozporządzenie Ministra Finansów z 22.12.2010 w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług. Dz.U. nr 246, poz. 1649.

**Orzecznictwo**

Interpretacja IS w Poznaniu z 5.07.2011, ILPP2/443-651/11-4/SJ.  
Interpretacja IS w Poznaniu z 29.06.2011, ILPP4/443-282/11-5/SJN.  
Interpretacja IS w Poznaniu z 27.06.2011, ILPP1/443-561/11-4/MP.  
Interpretacja IS w Łodzi z 22.06.2011, IPTPP1/443-2/11-4/ALN.  
Interpretacja IS w Poznaniu z 22.06.2011, ILPP2/443-634/11-4/MN.  
Interpretacja IS w Warszawie z 21.06.2011, IPPP2/443-487/11-6/JO.  
Interpretacja IS w Poznaniu z 20.06.2011, ILPP1/443-429/11-4/MS.  
Interpretacja IS w Poznaniu z 13.06.2011, ILPP1/443-431/11-4/MP.  
Interpretacja IS w Warszawie z 8.06.2011, IPPP1/443-140/11-8/JSZ.  
Interpretacja IS w Warszawie z 2.06.2011, ILPP1/443-340/11-4/MS.  
Interpretacja IS w Poznaniu z 1.06.2011, ILPP1/443-338/11-4/KC.  
Interpretacja IS w Poznaniu z 1.06.2011, ILPP2/443-484/11-2/SJ.  
Interpretacja IS w Warszawie z 1.06.2011, ILPP1/443-538/11-6/JC.  
Interpretacja IS w Bydgoszczy z 31.05.2011, ITPP2/443-296b/11/PS.  
Interpretacja IS w Warszawie z 19.05.2011, IPPP1/443-321/11-4/JC.  
Interpretacja IS w Warszawie z 16.05.2011, IPPP1/443-275/11-4/PR.  
Interpretacja IS w Warszawie z 16.05.2011, IPPP1/443-246/11-7/PR.  
Interpretacja IS w Warszawie z 16.05.2011, IPPP1/443-246/11-6/PR.  
Interpretacja IS w Warszawie z 13.05.2011, IPPP3/443-219/11-4/SM.  
Interpretacja IS w Warszawie z 20.01.2011, IPPP3/443-1196/10-2/JK.  
Wyrok WSA w Warszawie z 5.09.2007, sygn. V SA/Wa 495/07.

**Inne**

Druk nr 3205 Sejmu RP z 24.03.2010.

**THE EXEMPTION OF VOCATIONAL TRAINING OR RETRAINING  
AT POLISH VAT****Summary**

The article is related to the essence of taxation of educational services in Polish value added tax. They introduced novelisation of Polish VAT in the 1 January 2011. There is explanation for the range of Tax discharge of educational services. The final part includes analysis of „vocational training or retraining” in Polish VAT act.

**Ryta Dziemianowicz**

Uniwersytet w Białymstoku

# **ULGI I ZWOLNIENIA PODATKOWE JAKO FORMA POMOCY PUBLICZNEJ<sup>1</sup>**

## **Wprowadzenie**

Ulgi i zwolnienia podatkowe są transferem środków publicznych realizowanych za pomocą podatków. Z jednej strony przynoszą korzyści finansowe wybranym grupom podatników poprzez obniżenie ich obciążeń fiskalnych, z drugiej zaś przyczyniają się do zmniejszenia dochodów budżetowych. Można je, w pewnym sensie, traktować jako substytut wydatków publicznych oraz jako formę pomocy publicznej, która może zniekształcać konkurencję oraz naruszać zasady równego traktowania podmiotów gospodarczych i podstawowe zasady rynkowe.

Ze względu na użyte w unijnej definicji pomocy publicznej sformułowanie „przyznawana w jakiegokolwiek formie”, nie jest istotne, czy wydatki poniesione na pomoc publiczną mają charakter bezpośredni czy też pośredni, na przykład poprzez instrumenty podatkowe. W związku z tym notyfikacji i ścisłej kontroli powinny podlegać także selektywne ulgi i zwolnienia podatkowe, wypełniające kryteria wspólnotowej definicji.

Celem opracowania jest przedstawienie zakresu pomocy publicznej, zarówno tej notyfikowanej, jak i niepodlegającej ścisłej kontroli, udzielanej przedsiębiorcom w Polsce, realizowanej w formie ulg i zwolnień podatkowych oraz oszacowanie wartości tego wsparcia<sup>2</sup>. Pracę przygotowano na podstawie studiów literaturowych, analizy wspólnotowych i krajowych aktów prawnych oraz raportów Ministerstwa Finansów i Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

---

<sup>1</sup> Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2011/01/B/HS4/02878.

<sup>2</sup> W opracowaniu nie uwzględniono pomocy publicznej kierowanej do sektora rolnego, która podlega specjalnym regulacjom i jest monitorowana przez ministra rolnictwa i rozwoju wsi.



## Zakres i formy pomocy publicznej w Unii Europejskiej

W idealnej gospodarce wpływ państwa na decyzje gospodarcze powinien być ograniczony do minimum. Dlatego też, zgodnie z art. 107<sup>3</sup> ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), wszelka pomoc przyznawana przez państwa członkowskie z zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która faworyzuje określone grupy podmiotów i w związku z tym zakłóca lub może zakłócać konkurencję, jest niezgodna z zasadami wspólnego rynku, jeżeli wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Można zatem stwierdzić, że pomoc publiczna traktowana jako transfer zasobów przypisanych władzy publicznej w zasadzie jest w Unii Europejskiej niedopuszczalna, niemniej w określonych sytuacjach może być uznana za zgodną z zasadami wspólnego rynku. Wówczas podlega jednak ścisłej kontroli i jest notyfikowana.

Pomoc publiczna w UE najczęściej udzielana jest w następujących formach:

- dotacji, ulg i zwolnień podatkowych;
- kredytów, poręczeń lub gwarancji udzielanych na warunkach korzystniejszych niż oferuje rynek,
- dopłat do oprocentowania kredytów bankowych,
- zaniechania poboru podatku, odroczenia terminu jego zapłaty, rozłożenia na raty podatku lub zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę oraz umorzenia zaległości podatkowej lub odsetek za zwłokę lub opłaty prolonacyjnej,
- umarzania, odraczania lub rozkładania na raty należnych świadczeń pieniężnych, które stanowią środki publiczne lub odstąpienia od ich ustalania i poboru,
- zbycia lub oddania w użytkowanie na preferencyjnych warunkach mienia będącego własnością JST lub Skarbu Państwa.

Z regulacji wspólnotowych wynika, że nie jest istotne, czy dany środek jest środkiem pomocy publicznej bezpośredniej czy też pośredniej. Użycie w definicji sformułowania „w jakiegokolwiek formie” oznacza, że ulgi i zwolnienia podatkowe mogą być traktowane jako forma pomocy publicznej, jeżeli spełniają przesłanki unijnej definicji zawartej w art. 107 ust. 1 TFUE. Sformułowane tam kryteria nie są jednak jednoznaczne, dlatego Komisja w 1998 roku wydała specjalne obwieszczenie: *w sprawie stosowania reguł pomocy publicznej do środków związanych z bezpośrednim opodatkowaniem działalności gospodarczej*<sup>4</sup>,

<sup>3</sup> Dawniej art. 87 TWE. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.U. UE C 2010, nr 83/47, wersja skonsolidowana.

<sup>4</sup> Dz.U. C 1998, nr 384/03.

którego celem było wyjaśnienie, kiedy dany środek podatkowy może stanowić pomoc publiczną w rozumieniu przepisów traktatowych. Zgodnie z obwieszczeniem środek podatkowy, aby mógł zostać nazwany pomocą publiczną, musi wypełniać następujące przesłanki<sup>5</sup>:

- po pierwsze – musi przyznawać odbiorcom przywileje zwalniające ich z obciążeń fiskalnych, poprzez zmniejszenie ich obciążeń podatkowych w formie: zmniejszenia podstawy opodatkowania (np. specjalna lub przyśpieszona amortyzacja), całkowitego lub częściowego zmniejszenia wartości podatku (np. zwolnienie lub kredyt podatkowy), odroczenia, umorzenia albo nawet specjalnego ponownego wyznaczenia terminu spłaty podatku;
- po drugie – korzyść musi być przyznawana przez państwo lub ze środków publicznych, w tym przypadku strata dochodów podatkowych jest równoznaczna z konsumpcją środków publicznych w postaci wydatków finansowych;
- po trzecie – musi wpływać na konkurencję i handel pomiędzy członkami UE;
- po czwarte – musi być określony jako selektywny i preferować tylko niektórych przedsiębiorców.

Przepisy unijne jednoznacznie nie zakazują więc stosowania instrumentów podatkowych jako wsparcia publicznego przedsiębiorstw. Jeżeli pomoc publiczna realizowana poprzez system podatkowy nie faworyzuje określonej grupy przedsiębiorstw, wówczas w określonych okolicznościach może być zgodna z zasadami wspólnego rynku<sup>6</sup>. Instrumenty podatkowe nie stanowią pomocy publicznej przede wszystkim, gdy:

- mają czysto formalny charakter (np. dotyczą ustalenia stawki podatkowej, reguł amortyzacji oraz odliczenia straty);
- spełniają cele ogólnej polityki gospodarczej poprzez zmniejszenie obciążeń podatkowych związanych z pewnymi kosztami produkcji (np. B+R, ochrona środowiska, szkolenia, zatrudnienie).

Zgodnie z wyrokiem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości<sup>7</sup> wyjątki i różnicowanie podatkowe są dopuszczalne, jeżeli są usprawiedliwione „przez naturę lub ogólny układ”<sup>8</sup> systemu podatkowego. W związku z tym Komisja w swoim obwieszczeniu stwierdza, że: „Różnicowana natura niektórych środ-

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Jednakże jeżeli środek podatkowy w danym kraju ma charakter ogólny, ale ma wpływ na międzynarodową konkurencję, według Komisji jest formą pomocy publicznej. Np. 10% stawkę CIT w Irlandii Komisja Europejska uznała za nielegalną. Decyzja KE z dnia 22 lipca 1998 r. w sprawie irlandzkiego podatku korporacyjnego – SG(98)D/7209.

<sup>7</sup> Sprawa 173/73 Włochy przeciw Komisji [1974] ECR 709.

<sup>8</sup> Co sprowadza się do znalezienia odpowiedzi na pytanie, czy są zgodne z podstawowymi zasadami danego systemu podatkowego.

ków (podatkowych – R.D.) niekoniecznie oznacza, że muszą one być uważane za pomoc publiczną. Odnosi się to do środków, których racjonalne gospodarze uzasadnienie powoduje ich niezbędność dla funkcjonowania i efektywności systemu podatkowego. Jednakże zapewnienie takiego usprawiedliwienia należy do Państwa Członkowskiego<sup>9</sup>. Należy jednak pamiętać o tym, że ze względu na suwerenność w stanowieniu prawa podatkowego, dane państwo członkowskie z jednej strony ma prawo do kształtowania systemu ulg i zwolnień podatkowych, z drugiej strony nie może bronić się przez zarzutem wprowadzania preferencji podatkowych dla określonych grup podatników wskazując na fakt, że taki system istnieje w innym państwie wspólnoty i to ogranicza działania państw w tym zakresie.

Stosowane w danym państwie członkowskim środki pomocy publicznej podlegają zatwierdzeniu przez Komisję Europejską. Komisja bada ich zgodność z zapisami traktatowymi nie co do formy, którą mogą przybierać, ale co do ich skutku<sup>10</sup>. Jednocześnie Komisja może zdecydować, że państwo członkowskie musi zmodyfikować lub unieważnić pomoc, jeżeli uzna ją za niezgodną ze wspólnym rynkiem. Taka procedura dotyczy także pomocy publicznej realizowanej przez system podatkowy. W przypadku środków podatkowych wartość zwrotu jest obliczana jako różnica podatku, który powinien być zapłacony, a faktycznie zapłaconym.

Podsumowując należy stwierdzić, że wyodrębnienie pomocy publicznej realizowanej poprzez ulgi i zwolnienia nie jest proste, o czym świadczy wiele wyroków ETS dotyczących tych kwestii. Do prawidłowej interpretacji potrzebna jest bardzo dobra znajomość konstrukcji danego systemu podatkowego. Istotne jest przede wszystkim wyodrębnienie selektywnych i ogólnych zachęt podatkowych, które zgodnie z przedstawionymi powyżej normami traktowane są jako forma pomocy publicznej lub nie są do niej zaliczane. Przy czym Komisja ocenia to nie na podstawie celów, które są przesłanką wprowadzenia określonych preferencji, ale na podstawie skutków, jakie one wywołują.

## Notyfikowana wartość wsparcia poprzez system podatkowy w Polsce

Na podstawie art. 36, ust. 1 Ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej<sup>11</sup> prezes Urzędu Ochrony

<sup>9</sup> Dz.U. UE nr C 384/03 z 10.12.1998.

<sup>10</sup> Niektóre kategorie pomocy publicznej Komisja Europejska uznała za zgodne z zasadami wspólnego rynku. Kryteria takie spełnia pomoc *de minimis*.

<sup>11</sup> Dz.U. 2007, nr 59, poz. 404 z późn. zm.

Konkurencji i Konsumentów, w porozumieniu z ministrem finansów, opracowuje raport zawierający wyniki monitorowanej w poprzednim roku pomocy publicznej. Na podstawie danych zawartych w raporcie opublikowanym w 2011 roku można stwierdzić, że ogólna wartość pomocy publicznej udzielonej przedsiębiorcom w Polsce w 2010 roku wynosiła 24 087,3 mln PLN, co stanowiło 1,70% PKB, tj. o 0,27 pkt. proc. więcej niż w 2009 roku. Wartość pomocy publicznej z wyłączeniem transportu wynosiła 21 235,5 mln PLN, co stanowiło 1,50% PKB.

Tabela 1

## Wartość pomocy publicznej w Polsce w latach 2008-2010

Wyszczególnienie	2008	2009	2010
Ogólna wartość publicznej (w mln PLN)	14 383,1	19 173,4	24 087,3
Wartość pomocy z wyłączeniem transportu (w mln PLN)	11 521,9	16 087,2	21 235,5
Udział wartości pomocy publicznej w PKB (w %)	1,13	1,43	1,7
Udział wartości pomocy publicznej w PKB z wyłączeniem transportu (w %)	0,91	1,20	1,50

Źródło: Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2010 r. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2010, s. 11.

Zgodnie z wymogami Komisji Europejskiej pomoc publiczna jest ewidencjonowana w zależności od źródła pochodzenia środków pomocowych, z uwzględnieniem:

- poniesionych wydatków budżetu – bezpośrednie wydatki ze środków budżetowych;
- kosztów uszczuplenia wpływów budżetowych – utracone dochody budżetowe w związku z ulgami, zwolnieniami lub umorzeniami.

Tabela 2

## Struktura finansowania pomocy publicznej w latach 2000-2010 (w %)

Formy pomocy	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Bezpośrednie wydatki	47,3	25,8	38,0	9,7	37,7	77,1	78,5	75,4	64,0	70,5	78,4
Uszczuplenia wpływów budżetowych	52,7	74,2	62,0	90,3	62,3	22,9	21,5	24,6	36,0	29,5	21,6

Źródło: Ibid., s. 15.

W 2010 roku, podobnie jak w latach poprzednich, zdecydowanie więcej pomocy publicznej udzielono w formie wydatków bezpośrednich budżetu (78,4%) niż w formie pośredniej w postaci uszczupień budżetu (21,6%), do której kwalifikowane są ulgi i zwolnienia podatkowe (tabela 3). Najczęściej stosowano instrumenty pomocy zaliczane do grupy A<sup>12</sup> (dotacje i ulgi) – 91,3% ogólnej wartości pomocy. W porównaniu z 2009 rokiem ich wartość wzrosła o 5682,9 mln PLN, a udział w ogólnej wartości pomocy o 5,9 pkt. proc. Większość pomocy publicznej zaliczanej do tej kategorii udzielono w formie bezpośrednich wydatków (84,8%), tylko 15,2% w formie uszczupień dochodów budżetowych.

Tabela 3

Formy pomocy publicznej w Polsce w latach 2008-2010\*

Podział pomocy publicznej	Wartość pomocy					
	2008		2009		2010	
	w mln zł	w %	w mln zł	w %	w mln zł	w %
Dotacje i ulgi (A)	9380,9	81,4	13 741,5	85,4	19 397,4	91,3
w tym: A1**	7338,8	63,7	11 323,2	70,4	16 447,9	77,5
A2	2042,1	17,7	2418,2	15,0	2949,4	13,9
Subsydia kapitałowo-inwestycyjne (B)	33,4	0,3	18,4	0,1	190,4	0,9
w tym: B1	33,4	0,3	18,4	0,1	190,2	0,9
B2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
„Miękkie kredytowanie” (C)	348,1	3,0	191,9	1,2	338,5	1,6
w tym: C1	123,2	1,1	191,6	1,2	338,4	1,6
C2	224,9	2,0	0,3	0,002	0,2	0,001
Poręczenia i gwarancje (D1)	0,0	0,0	0,1	0,001	4,7	0,022
Inne (E)	1 759,3	15,3	2 135,3	13,3	1 304,7	6,1

\* Z wyłączeniem pomocy w transporcie.

\*\* Cyfra 1 – bezpośrednio z budżetu, cyfra 2 – koszty uszczuplenia wpływów budżetowych.

Źródło: *Ibid.*, s. 12.

Do grupy A (dotacje i ulgi) zgodnie z wytycznymi Komisji Europejskiej zaliczono, oprócz środków pomocy bezpośredniej (A1) – głównie dotacje, także

<sup>12</sup> Poszczególnym grupom przypisano cyfrę 1 lub 2, w zależności od źródła pochodzenia środków pomocowych (odpowiednio bezpośrednie lub pośrednie).

pośrednie środki pomocy, czyli większość ulg i zwolnień podatkowych (A2), które można traktować jako substytut wydatków publicznych. Do kategorii A2 zaliczono m.in.: zwolnienia i odliczenia od podatku, obniżkę lub zmniejszenie powodujące obniżenie podstawy opodatkowania lub wysokości podatku, zaniechanie poboru podatku, umorzenie zaległości podatkowej wraz z odsetkami, umorzenie odsetek od zaległości podatkowej, jednorazową amortyzację. Ich zastosowanie przyczynia się do zmniejszenia dochodów budżetowych<sup>13</sup>.

## **Tax expenditures jako publiczna forma wsparcia**

*Tax expenditures* (TEs) można zdefiniować jako specjalne przywileje podatkowe kierowane do wybranych grup podatników, które zazwyczaj realizują określone cele społeczno-ekonomiczne. Zgodnie z definicją OECD, pod tym pojęciem rozumie się odejście od ogólnie przyjętych zasad, które pozwala na osiągnięcie korzyści podatkowych dla szczególnych typów działalności, towarów lub grup podatników, czyli odejście od tzw. standardowej struktury podatku (*benchmark tax system*). Za *tax expenditures* uznaje się zazwyczaj takie rozwiązania podatkowe, które są:

- odstępstwem od ogólnych zasad opodatkowania i stanowią swoisty wyjątek w ramach standardowej konstrukcji podatku;
- alternatywą dla ewentualnego programu wydatków budżetowych, który mógłby osiągnąć taki sam cel.

*Tax expenditures* najczęściej odnoszą się do podstawowych elementów konstrukcyjnych podatku i mogą występować w różnych formach, na przykład takich jak: zwolnienia i wyłączenia podatkowe, ulgi i odliczenia podatkowe, obniżenie podstawowej stawki podatku, kredyt podatkowy. W pewnym sensie TEs można traktować jako substytut wydatków publicznych lub ukryte subwencje.

Tak zdefiniowane pojęcie TEs zawiera wiele elementów wyżej przytoczonej unijnej definicji pomocy publicznej (transfer środków publicznych, selektywny charakter, ewentualny wpływ na konkurencję). Oczywiście tylko część ulg i zwolnień podatkowych zaliczana jest do TEs. Podobnie jak w przypadku pomocy publicznej, część z nich może stanowić normatywną (ogólną) strukturę podatku. Porównując definicje pomocy publicznej oraz TEs, można dojść do wniosku, że wartość notyfikowanej pomocy publicznej oraz wartość TEs funkcjonujących w danym systemie podatkowym powinna być przynajmniej zbliżona.

---

<sup>13</sup> Dodatkowo podatkowe środki pomocy publicznej odnaleźć można w grupie C2 (tzw. miękkie kredytowanie).

Raport na temat stosowania w polskim systemie podatkowym TEs sporządza Ministerstwo Finansów. W 2010 roku wartość wszystkich *tax expenditures* w Polsce oszacowano na kwotę 73,8 mld PLN, co stanowiło 5,2% PKB (w 2009 roku kwota wynosiła 69,9 mld PLN, tj. 4,9% PKB). W podatkach państwowych wartość preferencji wynosiła ok. 67,3 mld PLN, tj. 4,8% PKB, czyli 26,5% wszystkich dochodów podatkowych z tego roku (w 2009 roku 59,5 mld PLN, tj. 4,4% PKB i 24,1% dochodów podatkowych ogółem)<sup>14</sup>.

W raporcie wyodrębniono dziewięć obszarów wsparcia (tabela 4) poprzez system podatkowy. Wprawdzie nie wszystkie zidentyfikowane w Polsce TEs dotyczyły przedsiębiorstw, jednak gospodarka, po „rodzynie i pomocy społecznej” (wartość TEs 31,9 mld PLN, tj. 2,3% PKB), znalazła się pod względem wartości wsparcia już na drugim miejscu. W tym przypadku wartość TEs wynosiła w 2010 roku ok. 11 mld PLN (ok. 0,78% PKB).

Tabela 4

Wartość TEs w Polsce według obszarów wsparcia w 2010 roku (podatki państwowe)

Obszary wsparcia	PIT	CIT	VAT	Akcyza	Ogółem (w mln PLN)
Gospodarka	523	7921	2556	16	11017
Rolnictwo	2079	126	5602	-	7808
Zatrudnienie	147	-	-	-	147
Edukacja, nauka, kultura, sport	26	175	2084	-	2285
OPP, kościoły, organizacje społeczne i obywatelskie	131	1523	-	-	1654
Zdrowie	1201	0	4354	121	5676
Rodzina i socjalne	11 718	0	20 219	-	31 939
Transport i ochrona środowiska	-	-	2055	1612	3667
Inne	2727	141	32	152	3052
Razem	18 552	9886	36 902	1901	67 246

Źródło: *Preferencje podatkowe. Raport Nr 2...*, op. cit.

Zestawiając wartość pomocy publicznej realizowanej w Polsce poprzez system ulg podatkowych (tabela 3) oraz TEs wspierających gospodarkę (tabela 4) można zauważyć, że nie są to wartości zbliżone (ok. 2,9 mld PLN i ok. 11 mld

<sup>14</sup> Szerzej: *Preferencje podatkowe. Raport Nr 2*. Ministerstwo Finansów, Warszawa 2011; *Preferencje podatkowe*. Ministerstwo Finansów, Warszawa 2010.

PLN). Oznaczać to może, że część selektywnych ulg i zwolnień podatkowych funkcjonujących w polskim systemie nie jest kwalifikowana jako pomoc publiczna, chociaż spełnia kryteria definicji traktatowej. Jednocześnie jednak, biorąc pod uwagę trudności w identyfikacji TEs, założyć można także, że w polskim raporcie dotyczącym preferencji podatkowych nieprecyzyjnie zdefiniowano standard podatkowy i przyjęto najprostsze rozwiązanie, uznając że każda konstrukcja zmniejszająca obciążenie fiskalne podatników stanowi TEs, a w związku z tym ich wartość została zawyżona. Tak duże rozbieżności dowodzą również, że niezwłocznie powinny być podjęte badania, które pozwolą odpowiedzieć na pytanie: jakie jest w Polsce rzeczywiste publiczne wsparcie przedsiębiorstw, realizowane poprzez system podatkowy.

## Podsumowanie

Udzielana w UE pomoc publiczna, w tym także poprzez instrumenty podatkowe, z założenia podlega regulacjom traktatowym. Ze względu na konieczność stosowania jednolitych zasad w tym zakresie, Komisja Europejska dodatkowo wydała wiele wytycznych i innych dokumentów, których celem było ułatwienie interpretacji obowiązujących przepisów. Nadal jednak uregulowania dotyczące pomocy publicznej realizowanej przy użyciu konstrukcji podatkowych, takich jak ulgi i zwolnienia, nie są precyzyjne. Ze względu na sentencję zawartą w wyroku ETS, część z nich, zaliczana do tzw. podstawowej struktury podatku, może stanowić nienotyfikowane publiczne wsparcie przedsiębiorstw, a zatem powinna być wyłączona z obowiązku sprawozdawczego. Potwierdzają to dane zawarte w Raporcie opublikowanym przez Ministerstwo Finansów na temat *tax expenditures*.

Ze względu na to, że polityka podatkowa jest prerogatywą narodową i jest kształtowana przez poszczególnych członków UE, ulgi i zwolnienia podatkowe mogą zatem w niektórych okolicznościach stanowić krajowy instrument wsparcia publicznego, unikający kontroli instytucji unijnych. Ostatecznie jednak to Komisja Europejska, oceniając na podstawie skutków, jakie wywołują zastosowane ulgi i zwolnienia podatkowe, może zdecydować o dopuszczalności stosowania poszczególnych konstrukcji podatkowych jako formy pomocy publicznej i *ex post* zażądać zwrotu odpowiadającego wartości stosowanych rozwiązań wraz z odsetkami. Dlatego też wyżej opisane regulacje niewątpliwie wymagają doprecyzowania, które pozwoli ograniczyć ryzyko przy stosowaniu tej formy pomocy publicznej.



## Literatura

### Wydawnictwa zwarte

*Preferencje podatkowe.* Ministerstwo Finansów, Warszawa 2010.

*Preferencje podatkowe. Raport nr 2.* Ministerstwo Finansów, Warszawa 2011.

### Akty prawne

Obwieszczenie Komisji z dnia 10 grudnia 1998 r. w sprawie stosowania reguł pomocy do środków związanych z bezpośrednim opodatkowaniem działalności gospodarczej. Dz.U. UE C 1998, nr 384/03.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z 30 marca 2010 r. (wersja skonsolidowana). Dz.U. UE C 2010, nr 83/47.

Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Dz.U. 2007, nr 59, poz. 404 z późn. zm.

### Inne

*Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2010 r.* Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2010,  
[http://www.uokik.gov.pl/raporty\\_i\\_analizy2.php](http://www.uokik.gov.pl/raporty_i_analizy2.php)

## TAX ALLOWANCES AND EXEMPTIONS AS THE FORM OF STATE AID

### Summary

Tax allowances and exemptions constitute the transfer of public funds realized through the tax system. They may be treated as the form of the state aid, which distorts competition, violates the principle of equal treatment of business entities and basic market principles. State aid is, in principle, unacceptable in the EU. In certain situations, however, it may be considered as compatible with the common market principles. It is then subject to strict control and limited. The aim of the present paper is to present the scope of the state aid, both the one that is limited and the one that is not subject to control, realized in the form of tax allowances and exemptions, as well as to estimate the value of such support.

**Małgorzata Magdalena Hybka**

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

# **SYSTEM ODWROTNEGO POBORU VAT W UNII EUROPEJSKIEJ – MOTYWY ZASTOSOWANIA I PODSTAWY FUNKCJONOWANIA**

## **Wprowadzenie**

Duża skala oszustw w podatku od wartości dodanej w państwach Unii Europejskiej przyczyniła się do opracowania nowych metod ich zwalczania, w tym do sformułowania koncepcji przekształcenia zasad opodatkowania zarówno transakcji krajowych, jak i wewnątrzspółnotowych. Jednym z instrumentów przeciwdziałania tym oszustwom jest system odwrotnego poboru VAT (*reverse charge system*)<sup>1</sup>, który jest stosowany przez poszczególne państwa członkowskie w odniesieniu do niektórych grup towarów i usług.

Celem opracowania jest przedstawienie podstaw prawnych i motywów zastosowania tego systemu. W rozważaniach uwzględniono przewidywany wpływ implementacji systemu odwrotnego poboru VAT obejmującego wszystkie transakcje, których wartość przekracza określoną kwotę, na koszty ponoszone przez przedsiębiorstwa. W pracy opisano także rozwiązania obowiązujące w zakresie odwrotnego poboru VAT w niektórych państwach członkowskich Unii Europejskiej.

---

<sup>1</sup> System ten jest określany także jako mechanizm odwrotnego (odwróconego) obciążenia VAT czy mechanizm samoobliczenia podatku.

## Istota i przesłanki zastosowania systemu odwrotnego poboru VAT

Postulat zastosowania systemu odwrotnego poboru VAT w odniesieniu do transakcji w największym stopniu podatnych na oszustwa podatkowe został zgłoszony w 2006 roku, w Komunikacie Komisji Europejskiej na temat zwalczania nadużyć finansowych<sup>2</sup>. System ten polega na przesunięciu obowiązku zapłaty VAT z dostawców i usługodawców na nabywców towarów i usługobiorców. Znajduje on zastosowanie w odniesieniu do niektórych transakcji dokonywanych pomiędzy czynnymi podatnikami VAT. W tym przypadku dostawcy towarów i usługodawcy są zwolnieni z rozpatrywanego podatku i obowiązku jego rozliczenia. Dokumentują dostawę towarów i wykonanie usług fakturami niezawierającymi podatku od wartości dodanej. Nabywcy towarów i usługobiorcy, na podstawie takich faktur, wystawiają faktury wewnętrzne, w których określają należny VAT od nabytych towarów i usług, przy czym podstawą opodatkowania jest kwota, którą nabywca jest zobowiązany zapłacić. Jednocześnie ciąży na nich obowiązek zapłaty tego podatku. Przysługuje im jednak prawo do odliczenia podatku naliczonego, który jest równy podatkowi należnemu od nabytych towarów i usług objętych systemem odwrotnego poboru VAT. Prawo to uzyskują w tym samym okresie rozliczeniowym, w którym powstaje u nich obowiązek podatkowy.

System odwrotnego poboru VAT jest stosowany w coraz szerszym zakresie w państwach Unii Europejskiej, co wynika z rosnącej skali oszustw w VAT z udziałem znikającego przedsiębiorcy (*missing trader fraud*), w tym przede wszystkim oszustw karuzelowych (*carousel fraud*)<sup>3</sup>. Omawiany system, w opinii niektórych ekonomistów, jest jednym z najbardziej skutecznych instrumentów zwalczania tych oszustw. O ich skali świadczą mogą szacunki Unii Europejskiej, według których oszustwa z udziałem znikającego przedsiębiorcy stanowią od 2,0 do

<sup>2</sup> *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee concerning the need to develop a coordinated strategy to improve the fight against fiscal fraud of 31 May 2006*. COM(2006) 254 final, Commission of the European Communities, Brussels, s. 9-10.

<sup>3</sup> Oszustwa te są następstwem obowiązywania zasady opodatkowania wewnątrzwspólnotowego nabycia towarów w państwie przeznaczenia. Oszustwo z udziałem znikającego przedsiębiorcy polega na sprzedaży na rynku krajowym towarów zakupionych w ramach wewnątrzwspólnotowego nabycia bez odprowadzenia podatku zarówno od wewnątrzwspólnotowego nabycia, jak i od sprzedaży na terytorium kraju, pomimo że podatek został pobrany od krajowego nabywcy. W przypadku oszustw karuzelowych towary za pośrednictwem innych przedsiębiorstw są ponownie dostarczane w ramach wewnątrzwspólnotowej dostawy do państwa pochodzenia. Na ten temat zob. R. Lipniewicz: *Docelowy system VAT w Unii Europejskiej. Harmonizacja opodatkowania transakcji wewnątrzwspólnotowych*. Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010, s. 179-186.

4,4% dochodów z podatku od wartości dodanej, podczas gdy łączne oszustwa w tym podatku oceniane są na 12-14% tych dochodów. Wielkość oszustw w podatku od wartości dodanej jest silnie zróżnicowana według państw członkowskich. Oszustwa karuzelowe powodują największy ubytek dochodów z VAT w takich państwach jak: Francja, Hiszpania, Niemcy, Wielka Brytania i Włochy, przy czym udział przedostatniego z tych państw w łącznych unijnych oszustwach karuzelowych w VAT wynosi aż 25,4%<sup>4</sup>. Dane dla Wielkiej Brytanii o oszustwach w VAT z udziałem znikającego przedsiębiorcy w latach podatkowych 2005/2006 – 2009/2010 przedstawia tabela 1.

Tabela 1

Oszustwa w VAT z udziałem znikającego przedsiębiorcy w Wielkiej Brytanii w latach podatkowych 2005/2006 – 2009/2010 (mld £)

Rok podatkowy	Kwota minimalna	Kwota maksymalna
2005/2006	2,5	3,5
2006/2007	1,5	2,5
2007/2008	0,5	2,0
2008/2009	1,0	2,0
2009/2010	0,5	1,5

W tabeli uwzględniono dane dla roku podatkowego, który w Wielkiej Brytanii trwa od 6 kwietnia danego roku kalendarzowego do 5 kwietnia kolejnego roku kalendarzowego.

Źródło: *Measuring tax gaps 2011*, HM Revenue & Customs, London 2011, s. 20.

W Unii Europejskiej oszustwa w zakresie VAT są szczególnie rozpowszechnione w obrocie takimi towarami i usługami jak: sprzęt komputerowy, telefony komórkowe, metale szlachetne, materiały budowlane, leki, złom czy praca do emisji CO<sup>2</sup>. Dlatego system odwrotnego poboru VAT jest stosowany przez państwa członkowskie przede wszystkim w odniesieniu do wymienionych towarów i usług.

<sup>4</sup> *Study to quantify and analyze the VAT gap in the EU-25 Member States*. DG Taxation and Customs Union, Brussels 2009, s. 106.

## Postawy prawne systemu odwrotnego poboru VAT

Przepisy prawa unijnego przewidują zarówno obligatoryjne, jak i fakultatywne zastosowanie przez państwa członkowskie systemu odwrotnego poboru VAT. Na podstawie art. 38-39 w powiązaniu z art. 195 dyrektywy 2006/112/WE<sup>5</sup> jest on obowiązkowy we wszystkich państwach członkowskich w przypadku dostawy gazu w systemie dystrybucji i dostawy energii elektrycznej. Obligatoryjny zakres zastosowania tego systemu został rozszerzony na mocy dyrektywy 2008/8/WE<sup>6</sup>. Od 1 stycznia 2010 roku miejscem świadczenia usług w transakcjach realizowanych pomiędzy podatnikami zarejestrowanymi dla celów VAT jest państwo, w którym usługobiorca posiada siedzibę lub prowadzi działalność gospodarczą. Jednocześnie usługobiorca jest osobą zobowiązaną do odprowadzenia podatku z tytułu transgranicznego świadczenia usług. Dyrektywa przewiduje jednak wiele wyjątków od wspomnianej zasady generalnej.

Fakultatywne zastosowanie przez państwa członkowskie systemu odwrotnego poboru VAT przewiduje art. 194 dyrektywy 2006/112/WE. Może być on zastosowany w odniesieniu do dostawy towarów i świadczenia usług przez podatników niemających siedziby w państwie członkowskim, w którym VAT jest należny. System odwrotnego poboru VAT jest uregulowany także w art. 199 dyrektywy 2006/112/WE, według którego państwom członkowskim przysługuje prawo do jego wprowadzenia w odniesieniu do następujących transakcji:

- 1) dostawy prac budowlanych, w tym obejmujących naprawę, przebudowę i rozbiórkę nieruchomości, porządkowanie, konserwację, jak również odbiór niektórych robót budowlanych, a także zapewnienia personelu zatrudnionego do wykonywania wspomnianych czynności,
- 2) dostawy zużytych materiałów, zużytych materiałów nienadających się do ponownego użycia w tym samym stanie, złomu, odpadów przemysłowych i nieprzemysłowych, odpadów przetwarzalnych, częściowo przetworzonych odpadów oraz dostawy towarów i świadczenia usług, wymienionych w załączniku VI do dyrektywy,
- 3) dostawy budynków lub ich części oraz związanego z nimi gruntu (z wyjątkiem dostawy mającej miejsce przed ich pierwszym zasiedleniem), a także dostawy terenów niezabudowanych (z wyjątkiem dostawy terenów budowlanych),
- 4) dostawy towarów stanowiących zabezpieczenie przez jednego podatnika na rzecz innego podatnika w ramach wykonania wspomnianego zabezpieczenia,

<sup>5</sup> Dyrektywa Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej. Dz.Urz. WE nr L 347 z 11.12.2006, s. 1-118.

<sup>6</sup> Dyrektywa Rady 2008/8/WE z dnia 12 lutego 2008 r. zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE w odniesieniu do miejsca świadczenia usług. Dz.Urz. UE nr L 44 z 20.02.2008, s. 11-22.

- 5) dostawy towarów mającej miejsce po cesji zastrzeżenia własności na rzecz cesjonariusza wykonującego to prawo,
- 6) dostawy nieruchomości zbywanych przez dłużnika z tytułu wyroku w ramach procedury przymusowej licytacji.

Ponadto państwa członkowskie mogą, na podstawie art. 395 ust. 1 dyrektywy 2006/112/WE, wnioskować o zgodę na wprowadzenie systemu odwrotnego poboru VAT jako środka specjalnego, w celu zapobieżenia niektórym formom uchylania się od opodatkowania lub unikania opodatkowania.

### **Wpływ wprowadzenia powszechnego systemu odwrotnego poboru VAT na koszty ponoszone przez przedsiębiorstwa**

Zasadność implementacji we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej powszechnego systemu odwrotnego poboru VAT była przedmiotem rozważań Komisji Europejskiej w 2007 roku. O wyrażenie zgody na wprowadzenie takiego systemu jako środka specjalnego wnioskowały Niemcy i Austria, w sytuacji gdy wartość zawieranej transakcji przekraczałaby odpowiednio 5000 EUR i 10 000 EUR. Komisja Europejska odrzuciła wnioski tych państw argumentując, że ich akceptacja skutkowałaby nadmiernym skomplikowaniem zasad opodatkowania i nałożeniem na podatników wielu nowych obowiązków, znacznie zwiększających koszty działalności przedsiębiorstw<sup>7</sup>. Wynikało to z badań przeprowadzonych na zlecenie Komisji Europejskiej. Oceniono w nich między innymi wpływ wprowadzenia powszechnego systemu odwrotnego poboru VAT na te koszty.

Ocenie poddano dwa scenariusze wdrożenia omawianego systemu, różniące się wartością transakcji, której przekroczenie oznaczałoby obowiązek jego zastosowania. W pierwszym scenariuszu wynosi ona 5000 EUR. Drugi zakłada zastosowanie omawianego systemu, gdy wartość pojedynczej transakcji przekracza 5000 EUR lub miesięczna wartość wszystkich transakcji zawieranych przez jednego nabywcę z danym dostawcą przewyższy 40 000 EUR. Obydwa scenariusze przewidują nałożenie na podatników obowiązków niezbędnych do sprawnego funkcjonowania systemu odwrotnego poboru VAT, takich jak: konieczność ubiegania się nabywców o dodatkowy numer identyfikacji dla celów VAT czy prowadzenie specjalnych rejestrów nabytych towarów i usług z zastosowaniem odwrotnego systemu VAT.

---

<sup>7</sup> B.J.M. Terra, P.J. Wattel: *European Tax Law*. Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn 2008, s. 153.

Tabela 2

Dodatkowe koszty poniesione przez przedsiębiorstwa w następstwie implementacji powszechnego systemu odwrotnego poboru VAT (jako % obrotu przedsiębiorstwa)

	Wyszczególnienie	Scenariusz 1	Scenariusz 2
Przedsiębiorstwa małe i średnie	Jednorazowe koszty wprowadzenia	0,022%	0,022%
	Bieżące koszty	0,013%	0,007%
Przedsiębiorstwa duże	Jednorazowe koszty wprowadzenia	0,008%	0,009%
	Bieżące koszty	0,002%	0,001%
Przedsiębiorstwa ogółem*	Jednorazowe koszty wprowadzenia	0,043%	0,055%
	Bieżące koszty	0,004%	0,003%

\* W wierszu przedsiębiorstwa ogółem ujęto nieuwzględnione w pozostałych wierszach tzw. obserwacje znacznie odbiegające od średniej, czyli przedsiębiorstwa, w których koszty były nieproporcjonalnie wysokie.

Źródło: *Study in respect of introducing an optional reverse charge mechanism in the EU VAT Directive – Final Report to the European Commission*. PriceWaterhouseCoopers, Brussels 2007, s. 27.

Z badań tych wynika, że najwyższe dodatkowe koszty jako procent obrotu przedsiębiorstwa poniesione byłyby w rezultacie wprowadzenia omawianego systemu przez małe i średnie przedsiębiorstwa (tabela 2). Zarówno w przypadku małych i średnich przedsiębiorstw, jak i dużych wyższe koszty jednorazowe zostałyby poniesione w przypadku wdrożenia drugiego scenariusza, a nieznacznie wyższe koszty bieżące – w przypadku pierwszego scenariusza. Dodatkowe koszty wynikałyby między innymi z obowiązku wystawiania faktur wewnętrznych i prowadzenia dodatkowych rejestrów.

## System odwrotnego poboru VAT w wybranych państwach Unii Europejskiej

System odwrotnego poboru VAT jest stosowany w różnym zakresie w poszczególnych państwach członkowskich. Jest to konsekwencją dobrowolności jego wprowadzenia w odniesieniu do określonych transakcji. Ponadto, jak już wspomniano, może być on wdrożony jako środek specjalny stanowiący odstępstwo od przepisów dyrektywy 2006/112/WE. Z opcji tej w przypadku dostawy określonych towarów i świadczenia niektórych usług skorzystały w różnym zakresie poszczególne państwa członkowskie. Dalej przedstawiono zastosowanie systemu odwrotnego poboru VAT w trzech państwach, w których skala oszustw w VAT z udziałem znikającego przedsiębiorcy jest największa, czyli we Francji, Niemczech i Wielkiej Brytanii.

Francja zdecydowała się na implementację systemu odwrotnego poboru VAT (*autoliquidation de la TVA*) od 1 września 2006 roku w odniesieniu do następujących czynności<sup>8</sup>:

- wynajmu niewyposażonych lokali oraz ziemi i budynków wykorzystywanych na cele rolnicze, w sytuacji gdy podatnik zdecyduje się na opcjonalne jego objęcie opodatkowaniem,
- dostawy niektórych odpadów przemysłowych oraz surowców wtórnych,
- niektórych usług polegających na przeróbce lub obróbce towarów oraz usług związanych z obrotem nieruchomościami zlokalizowanymi na terytorium Francji,
- dostawy towarów instalowanych lub montowanych na terytorium Francji.

System odwrotnego poboru VAT (*Steuerschuldnerschaft des Leistungsempfängers*), stosownie do § 13b ustawy o podatku obrotowym, obowiązuje także w Niemczech i dotyczy<sup>9</sup>:

- usług polegających na przeróbce lub obróbce towarów,
- dostawy towarów stanowiących zabezpieczenie kredytu, zrealizowanej przez kredytobiorcę na rzecz kredytodawcy (z wyjątkiem zrealizowanej w ramach postępowania upadłościowego),
- świadczeń opodatkowanych podatkiem od nabycia gruntów,
- usług budowlanych, z wyjątkiem usług w zakresie planowania i nadzoru budowlanego oraz niektórych usług o charakterze pomocniczym, np. dostawy materiałów budowlanych, usług w zakresie pomiaru, transportu maszyn budowlanych, usług naprawczych, wywozu odpadów, założenia instalacji elektrycznej,
- dostawy telefonów komórkowych i układów scalonych oraz transakcji prawami do emisji gazów cieplarnianych.

W Wielkiej Brytanii system odwrotnego poboru VAT został wprowadzony jako środek specjalny od 1 czerwca 2007 roku w stosunku do dostawy następujących towarów<sup>10</sup>:

<sup>8</sup> Article 283 du Code Général des Impôts (CGI), version consolidé au 1 janvier 2011, modifié par Loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010, <http://www.legifrance.gouv.fr>, dostęp: 15.12.2011.

<sup>9</sup> Umsatzsteuergesetz (UStG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Februar 2005 (BGBl. I S. 386), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 7. Dezember 2011 (BGBl. I S. 2592).

<sup>10</sup> Decyzja Rady nr 2007/250/WE z dnia 16 kwietnia 2007 roku upoważniająca Zjednoczone Królestwo do wprowadzenia specjalnego środka stanowiącego odstępstwo od art. 193 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej. Dz.Urz. UE nr L 109 z 26.04.2007, s. 42-43. Na mocy decyzji Rady nr 2010/710/UE z dnia 22 listopada 2010 roku w sprawie upoważnienia Niemiec, Włoch i Austrii do wprowadzenia szczególnego środka stanowiącego odstępstwo od art. 193 dyrektywy 2006/112/WE i zmieniającej decyzję 2007/250/WE w celu przedłużenia okresu obowiązywania upoważnienia udzielonego Zjednoczonemu Królestwu, Dz.Urz. UE nr L 309 z 25.11.2010, s. 5-6, system ten został wprowadzony w odniesieniu do transakcji tymi towarami także w innych państwach członkowskich.



- telefonów komórkowych, które zdefiniowano jako urządzenia wyprodukowane lub przystosowane do użytku w połączeniu z licencjonowaną siecią, wykorzystujące określone częstotliwości, niezależnie od tego, czy mogą one być wykorzystywane do innych zastosowań,
- układów scalonych, takich jak mikroprocesory i jednostki centralne, przed ich zainstalowaniem w wyrobach przeznaczonych dla użytkownika końcowego.

Znajduje on zastosowanie jednak tylko wtedy, gdy wartość transakcji tymi towarami wykazana na fakturze wynosi co najmniej 5000 £<sup>11</sup>.

System odwrotnego poboru VAT zyskuje na popularności w państwach członkowskich. W coraz szerszym zakresie jest on także stosowany w Polsce, gdzie został wprowadzony od 1 kwietnia 2011 roku w odniesieniu do transakcji obrotu złomem i transakcji prawami do emisji gazów cieplarnianych.

## Podsumowanie

Zastosowanie w odniesieniu do wybranych transakcji systemu odwrotnego poboru VAT stanowi jedynie częściowe i przejściowe rozwiązanie problemu oszustw podatkowych w tym podatku. Jego selektywne zastosowanie może co prawda skutecznie ograniczyć oszustwa podatkowe z udziałem znikającego przedsiębiorcy, brak mechanizmu samokontroli podatników będzie jednak najprawdopodobniej w przyszłości skutkowało wzrostem skali innych oszustw w rozpatrywanym podatku. Ponieważ oszustwa w VAT z udziałem znikającego przedsiębiorcy stosunkowo szybko rozprzestrzeniają się na nowe sektory gospodarki, dlatego konieczne jest ciągłe rozszerzanie zakresu zastosowania omawianego systemu. System odwrotnego poboru VAT nie jest jednak pozbawiony wad. Komplikuje on opodatkowanie przedsiębiorców podatkiem od wartości dodanej. Zwiększa zarówno koszty administracyjne, jak i koszty wywiązywania się z obowiązku podatkowego. Utrudnia podatnikom VAT popełnianie oszustw podatkowych, a przez to je ogranicza, lecz nie eliminuje.

## Literatura

### Wydawnictwa zwarte

Lipniewicz R.: *Docelowy system VAT w Unii Europejskiej. Harmonizacja opodatkowania transakcji wewnątrzspółnotowych*. Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010.

---

<sup>11</sup> Notice 735 Reverse charge for mobile phones and computer chips June 2008, <http://customs.hmrc.gov.uk>, dostęp: 04.01.2012.

Terra B.J.M., Wattel P.J.: *European Tax Law*. Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn 2008.

#### **Akty prawne**

Code Général des Impôts (CGI), version consolidé au 1 janvier 2011, modifié par Loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010, <http://www.legifrance.gouv.fr>, dostęp: 15.12.2011.

*Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee concerning the need to develop a coordinated strategy to improve the fight against fiscal fraud of 31 May 2006*, COM(2006) 254 final, Commission of the European Communities, Brussels.

Dyrektywa Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej. Dz.Urz. WE nr L 347 z 11.12.2006.

Dyrektywa Rady 2008/8/WE z dnia 12 lutego 2008 r. zmieniająca Dyrektywę 2006/112/WE w odniesieniu do miejsca świadczenia usług. Dz.Urz. UE nr L 44 z 20.02.2008.

Umsatzsteuergesetz (UStG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Februar 2005 (BGBl. I S. 386), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 7. Dezember 2011 (BGBl. I S. 2592).

#### **Witryny internetowe**

*Notice 735 Reverse charge for mobile phones and computer chips June 2008*. <http://customs.hmrc.gov.uk>, dostęp: 04.01.2012.

#### **Inne**

*Measuring tax gaps 2011*. HM Revenue & Customs, London 2011.

*Study in respect of introducing an optional reverse charge mechanism in the EU VAT Directive – Final Report to the European Commission*. PriceWaterhouseCoopers, Brussels 2007.

*Study to quantify and analyze the VAT gap in the EU-25 Member States*. DG Taxation and Customs Union, Brussels 2009.

## **REVERSE CHARGE SYSTEM IN THE EUROPEAN UNION – MOTIVES OF APPLICATION AND BASIS OF FUNCTIONING**

### **Summary**

One of the widely discussed methods of missing trader fraud prevention is the so called reverse charge system. This article contains an overview of its application in selected European Union Member States. The author also explains reasons of its growing popularity and evaluates the impact of the general reverse charge system on enterprises' compliance costs.

**Anna Moździerz**

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

# **BŁĘDNA POLITYKA PODATKOWA PRZYCZYNĄ WZRATAJĄCYCH NIERÓWNOŚCI**

## **Wprowadzenie**

Problematyka nierówności dochodowych jest przedmiotem zainteresowań ekonomistów, socjologów, etyków itd., co świadczy o jej holistycznym charakterze. Nierówności dochodowe są rozpatrywane w kontekście sprawiedliwości społecznej, równości czy godności. Przykładem jest dzieło J.K. Galbraitha *Godne społeczeństwo. Program troski o ludzkość*, w którym przez tytułowe „godne społeczeństwo” rozumie możliwe do urzeczywistnienia warunki, w których wszyscy jego obywatele muszą mieć zapewnioną osobistą wolność, podstawowy byt materialny, równość rasową i etniczną oraz szanse godnego życia. Zdaniem Galbraitha „nie tak całkowicie nie pozbawia swobód jednostki, jak zupełny brak pieniędzy, lub nie ogranicza tej swobody, jak niedostatek pieniędzy”<sup>1</sup>. Autor w żadnym razie nie jest zwolennikiem równości w podziale dochodu, gdyż jest ona niezgodna z ludzką naturą oraz motywacją nowoczesnego systemu gospodarczego. Uważa jednak, że „nowoczesna gospodarka rynkowa przydziela majątek i dzieli dochód w sposób nierówny i społecznie przekorny a funkcjonalnie szkodliwy”<sup>2</sup>. Studia literatury przedmiotu wskazują jednak na zróżnicowane podejście do badanego zagadnienia. W doktrynie liberalnej nierówności dochodowe postrzegane były jako czynnik sprzyjający wzrostowi gospodarczemu. Z tego też powodu A. Smith był przeciwnikiem wprowadzania ustaw regulujących przywilej biednych, postrzegając je jako ograniczenie konkurencji i osłabianie

---

<sup>1</sup> J.K. Galbraith: *Godne społeczeństwo. Program troski o ludzkość*. PTE, Dom Wydawniczy Bellona, Warszawa 1999, s. 13.

<sup>2</sup> Ibid., s. 55.

mobilności siły roboczej<sup>3</sup>. Związek między przywilejami biednych a wzrostem gospodarczym nie został jednak udowodniony. Doświadczenia wielu państw wskazują natomiast, że nadmierne rozpiętości dochodowe rodzą konflikty społeczne, są przyczyną zawirowań politycznych. Zmniejszanie rozpiętości między biegunami bogactwa i biedy wymaga skutecznego mechanizmu korekty dochodów. Funkcję taką pełnią progresywny podatek dochodowy oraz transfery społeczne. Polityka podatkowa w Polsce polegająca na spłaszczaniu progresji podatkowej (odchodzeniu od niej na rzecz podatku liniowego) rodzi obawy o konsekwencje społeczne podejmowanych działań. Okoliczności te zachęciły autorkę artykułu do wykazania, że skala zróżnicowania polskiego społeczeństwa pod względem dochodowym jest argumentem za wzmocnieniem mechanizmu korekty dochodów.

## Światowe tendencje

Z raportu OECD<sup>4</sup> opublikowanego w grudniu 2011 roku wynika, że dysproporcje między bogatymi i biednymi osiągnęły najwyższy poziom od 30 lat. Zjawisko rozwarstwienia społeczeństwa, które obserwujemy na świecie, jest m.in. konsekwencją finansjalizacji gospodarki. W strukturze dochodów dynamicznie zwiększa się udział dochodów kapitałowych. Procesy te szczególnie szybko zachodzą w Stanach Zjednoczonych, charakteryzujących się największymi rozpiętościami dochodowymi wśród krajów wysoko rozwiniętych. W październiku 2011 roku Biuro Budżetowe Kongresu (CBO) opublikowało opracowanie dotyczące zmian w podziale dochodu, jakie zaszły w tym kraju w okresie 1979-2007. Uwagę zwraca wybór krańcowych lat obserwacji, przypadających na początek recesji. W roku 1979 rozpoczął się drugi kryzys naftowy, którego konsekwencją był kryzys światowego systemu walutowego, natomiast w 2007 roku rozpoczął się kryzys finansowy, który rozprzestrzenił się na światową gospodarkę. Z badań przeprowadzonych przez CBO wynika, że pomiędzy rokiem 1979 a 2007 przeciętny dochód gospodarstw domowych – po uwzględnieniu podatków i transferów społecznych – wzrósł realnie o 62%. Dynamika wzrostu była istotnie zróżnicowana w zależności od wysokości dochodu. Przeciętny dochód 1% społeczeństwa o najwyższych dochodach wzrósł realnie w badanym okresie o 275%. W przypadku pozostałych osób z górnego kwintyla (81 do 99 procentyl) realny wzrost dochodów wyniósł 65%. Dla 60% populacji ze środkowych

<sup>3</sup> A. Smith: *Bogactwo narodów*. Rozdział 10 księgi I, za: M. Blaug: *Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994, s. 70.

<sup>4</sup> *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*. OECD, December 2011.

przedziałów (od II do IV kwintyla) dynamika wzrostu dochodów wyniosła już tylko 40%, a dla 20% osób o najniższych dochodach tylko 18%<sup>5</sup>. Według CBO główną przyczyną nasilenia nierówności dochodowych był wzrost koncentracji dochodów przed opodatkowaniem i transferami społecznymi. Polityka podatkowa w Stanach Zjednoczonych prowadziła do pogłębiania tych nierówności poprzez preferowanie zamożnych podatników. W konsekwencji cięć podatkowych w 2001 i 2003 roku dochody po opodatkowaniu 20% najbiedniejszej części społeczeństwa wzrosły przeciętnie o 0,5% (51 USD), a 1% najbogatszej części o 6,7% (72 910 USD)<sup>6</sup>.

Oslabianie mechanizmu korekty dochodów, zwłaszcza progresji podatkowej, potęguje wzrost nierówności dochodowych w wielu krajach. Warto przypomnieć w tym kontekście o doświadczeniach Japonii, w której pomiędzy rokiem 1985 a 2000 współczynnik Giniego<sup>7</sup> wzrósł aż o 13%, podczas gdy średnia dla OECD wynosiła 7%. Zidentyfikowano dwie przyczyny tego zjawiska: zwiększony udział nisko opłacanych pracowników zatrudnianych nieregularnie (*low-paid non-regular workers*) oraz zmniejszenie progresji w podatku dochodowym. Liczba stawek podatkowych została zredukowana z 15 w 1986 roku do 4 w 1999 roku, przy czym najwyższa stawka uległa zmniejszeniu z 70% do 37%<sup>8</sup>. W ramach kolejnej reformy systemu podatkowego krańcową stawkę PIT podwyższono jednak do 50%, i tak utrzymuje się w ostatniej dekadzie. W 2006 roku<sup>9</sup> wartość współczynnika Giniego (przed opodatkowaniem) kształtowała się na poziomie 0,462, a po uwzględnieniu podatków i transferów zmniejszyła się do 0,329<sup>10</sup>.

W krajach należących do Unii Europejskiej również obserwuje się wzrastające zróżnicowanie dochodowe. Od połowy lat 80. XX wieku do roku 2010 istotny wzrost współczynnika Giniego miał miejsce w Danii, Finlandii, Szwecji, Niemczech, Wielkiej Brytanii i Luksemburgu (tabela 1). Zwrócić należy uwagę na to, że mimo wzrostu rozpiętości dochodowych w krajach skandynawskich

<sup>5</sup> *Trends in the Distribution of Household Income Between 1979 and 2007*. The Congress of the United States, Congressional Budget Office, October 2011, s. IX.

<sup>6</sup> *Economic Report of the President Transmitted to the Congress February 2010 together with the Annual Report of the Council of Economic Advisers United States Government*. Printing Office, Washington 2010, s. 151-152.

<sup>7</sup> Współczynnik Giniego przybiera wartości od 0 do 1, często wyrażany jest również w procentach. Dlatego też w opracowaniu zastosowano obie metody w zależności od prezentacji w źródle wykorzystanych danych.

<sup>8</sup> *OECD Economic Surveys*. OECD, Japan, April 2008, s. 93-95.

<sup>9</sup> Ostatni rok, za który dostępne są dane; Baza danych OECD, <http://www.stats.oecd.org>, dostęp: 19.01.2012.

<sup>10</sup> E. Hein: *Distribution, 'financialisation' and the financial and economic crisis – implications for post-crisis economic policies*. Berlin School of Economics and Law and Institute for International Political Economy (IPE), Berlin 2010, s. 9.

i tak pozostają one mniejsze niż w innych krajach, zwłaszcza preferujących model anglosaski. W 2010 roku współczynnik Giniego w Szwecji był niższy o 9,6 pkt. od współczynnika obliczonego dla Portugalii. Wartość współczynnika Giniego (po opodatkowaniu i transferach społecznych) dla Polski w 2010 roku ukształtowała się na poziomie 31,1.

Tabela 1

Współczynniki Giniego w wybranych krajach w połowie lat 80. XX wieku i w roku 2010

Kraj	Połowa lat 80.	Rok 2010	Zmiana (w pkt.)	Kraj	Połowa lat 80.	Rok 2010	Zmiana (w pkt.)
Szwecja	19,8	24,1	4,3	Niemcy	25,1	29,3	4,2
Finlandia	20,7	25,4	4,7	Francja	30,0	29,9	-0,1
Holandia	27,2	25,5	-1,7	Włochy	30,9	31,2	0,3
Austria	23,6	26,1	2,5	Grecja	33,6	32,9	-0,7
Belgia	27,4	26,6	-0,8	Wielka Brytania	28,6	33,0	4,4
Dania	22,1	26,9	4,8	Portugalia	35,9	33,7	-2,2
Luksemburg	24,7	27,9	3,2	Hiszpania	37,1	33,9	-3,2

Źródło: Dla danych z połowy lat '80 – OECD, <http://www.oecd.org/els/social/inequality>, dostęp: 21.01.2012.  
Za 2010 r. – Eurostat na podstawie badań EU-SILC, <http://www.epp.eurostat.ec.europa.eu>, dostęp: 21.01.2012.

Pod względem nierówności dochodowych Polska zajmowała 17. pozycję w UE. Nierówności są w Polsce wyższe od średniej UE15, UE27 czy w porównaniu z krajami strefy euro. W porównaniu z nowymi krajami UE wyższe rozpiętości dochodowe niż w Polsce występują w Bułgarii (33,2), Rumunii (33,3), Łotwie (36,1), Litwie (36,9)<sup>11</sup>.

## Zróżnicowanie dochodowe w Polsce

W statystyce krajowej i statystykach międzynarodowych w celu identyfikacji zróżnicowania dochodowego stosuje się szeroką gamę wskaźników. W niniejszym opracowaniu wykorzystano głównie wskaźniki kwantylowego zróżni-

<sup>11</sup> Eurostat na podstawie badań EU-SILC, <http://www.epp.eurostat.ec.europa.eu>; dostęp: 21.01.2012.

cowania dochodów (decyle, kwintyle) oraz współczynnik Giniego. Analizę zróżnicowania dochodowego rozpoczniemy od badania wysokości dochodów w ujęciu nominalnym. Z danych GUS wynika, że przeciętne roczne dochody do dyspozycji netto na 1 osobę w gospodarstwach domowych w Polsce w 2009 roku wyniosły 13 681 PLN. Mając na uwadze zróżnicowanie gospodarstw domowych pod względem wielkości i struktury demograficznej, w celu sprawdzenia ich do porównywalności wykorzystuje się skalę ekwiwalentności<sup>12</sup>. Przy zastosowaniu tej metody oszacowano, że przeciętne roczne ekwiwalentne dochody do dyspozycji netto w gospodarstwach domowych wyniosły na osobę 21 015 PLN<sup>13</sup>. Powyżej średniej ukształtowały się przeciętne dochody do dyspozycji gospodarstw pracowników (110,8%) oraz gospodarstw pracujących na własny rachunek (126,4%). Najniższe przeciętne dochody do dyspozycji uzyskały gospodarstwa osób utrzymujących się z niezarobkowych źródeł (52,6%). Dochody poniżej średniej uzyskały też gospodarstwa domowe rencistów (61,5%), emerytów (81,9%) oraz rolników (64,7%)<sup>14</sup>. Wnikliwsze rozpoznanie rozkładu dochodów w gospodarce umożliwi podział społeczeństwa na dziesięć grup decylowych i zbadanie, jaka część dochodów przypada na daną grupę. Analiza ta przeprowadzona zostanie w oparciu o dane zgromadzone w tabelach 2 i 3. W tabeli 3 zamieszczono informację o górnej wysokości dochodu stanowiącego punkt odcięcia od danej grupy decylowej. Z danych zgromadzonych w tabeli 2 wynika natomiast, że udział najuboższej grupy (pierwszy decyl) w dochodach ogółem stanowił w 2010 roku 3,1%. Z kolei grupa decylowa dziesiąta (najzamożniejsza) koncentrowała 24,3% dochodów ogółem. Marginalne rozpiętości decylowe wyniosły w 2010 roku 7,8. Wskaźnik ten oznacza, że suma dochodów 10% osób najbogatszych jest blisko ośmiokrotnie wyższa od łącznych dochodów 10% osób najuboższych. W porównaniu z 2005 rokiem wskaźnik ten uległ poprawie, zmniejszając się z poziomu 12,2, czego przyczyną upatrywać należy m.in. w większej dynamice wzrostu dochodów w niższych grupach decylowych (tabela 3).

<sup>12</sup> GUS przy obliczeniach prezentowanych wyników z zakresu dochodów zastosował zmodyfikowaną skalę ekwiwalentności OECD. Skala ta obliczona jest w sposób następujący: 1 – dla pierwszej osoby dorosłej w gospodarstwie, 0,5 – dla każdego następnego dorosłego członka gospodarstwa, 0,3 – dla każdego dziecka w wieku poniżej 14 lat. *Dochody i warunki życia ludności (raport z badania EU-SILC 2009)*. Informacje i opracowania statystyczne, GUS, Warszawa 2011, s. 41.

<sup>13</sup> *Dochody i warunki życia ludności...*, op. cit., s. 90.

<sup>14</sup> *Ibid.*, s. 90.

Tabela 2

## Rozkład dochodów w Polsce w latach 2005-2010 w ujęciu decylowym (%)

Grupa decylowa	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Pierwsza	2,2	2,7	2,9	3,0	3,1	3,1
Druga	6,4	7,2	7,6	7,8	8,0	7,9
Trzecia	11,9	12,9	13,5	13,7	13,9	13,9
Czwarta	18,4	19,6	20,4	20,6	20,9	20,9
Piąta	26,2	27,5	28,3	28,5	28,8	28,9
Szósta	35,1	36,5	37,4	37,5	37,9	38,1
Siódma	45,3	47,0	47,7	47,8	48,4	48,6
Ósma	57,6	59,3	59,9	59,9	60,5	60,8
Dziewiąta	73,1	74,5	74,9	74,7	75,2	75,7
Dziesiąta	..	..	..	..	..	..

Źródło: Eurostat na podstawie badań EU-SILC, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu>, dostęp: 19.01.2012.

Tabela 3

## Górna wysokość dochodu stanowiącego punkt odcięcia (PLN)

Grupa decylowa	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Pierwsza	4725	5743	6535	7809	8806	9342
Druga	6798	7680	8644	10 100	11 412	12 000
Trzecia	8277	9288	10 321	11 988	13 652	14 393
Czwarta	9801	10 816	12 041	13 812	15 631	16 627
Piąta	11 467	12 517	13 645	15 720	17,903	19 065
Szósta	13 087	14 475	15 639	17 956	20 384	21 674
Siódma	15 347	16 830	17 936	20 755	23 558	24 944
Ósma	18 649	20 091	21 718	24 570	27 832	29 620
Dziewiąta	24 573	26 326	27 850	31 623	34 720	37 125
Dziesiąta	..	..	..	..	..	..

Źródło: Ibid.

Szukając punktu odniesienia do porównań rozkładu dochodów w Polsce posłużono się wskaźnikiem zróżnicowania kwintylowego, prezentowanym przez Eurostat (na podstawie badań EU-SILC). Z badań tych wynika, że suma dochodów uzyskanych przez 20% osób o najwyższym poziomie dochodów (najwyższy kwintyl) stanowi pięciokrotność sumy dochodów uzyskanych przez 20% osób o najniższym poziomie dochodów (najniższy kwintyl). W porównaniu z innymi krajami UE Polska cechuje się dużymi rozpiętościami dochodowymi. Niższe rozpiętości dochodowe są charakterystyczne zwłaszcza dla państw, w których praktykowany jest model nordycki, np. w Szwecji, Finlandii, Austrii, Holandii czy Danii. Wynika to przede wszystkim z progresywnego systemu podat-



ku dochodowego oraz wysokich transferów społecznych. Wyższe niż w Polsce rozpiętości dochodowe występują m.in. w Bułgarii, Rumunii, na Litwie i Łotwie, a więc w krajach, w których funkcjonuje podatek liniowy w opodatkowaniu osób fizycznych, czy też Portugalii, charakteryzującej się dużą rozpiętością płac. Analizując wpływ obciążeń fiskalnych na nierówności dochodowe, należy uwzględnić nie tylko stawki podatkowe, ale także składki na ubezpieczenia społeczne w części opłacanej przez pracowników, jak również obowiązujące ulgi i zwolnienia podatkowe, kwotę wolną od podatku. Powszechny dostęp do ulg podatkowych skutkować może wzrostem nierówności dochodowych, zwłaszcza że niektóre z nich nie mogą być wykorzystane przez osoby ubogie z uwagi na zbyt niski dochód (ulga z tytułu wychowywania dzieci odliczana od podatku). Z tego też powodu w tabeli 4 zamieszczono dane na temat marginalnych najwyższych stawek PIT i składek na ubezpieczenia społeczne pobieranych od wynagrodzeń pracowników, skorygowanych o wpływ ulg podatkowych. Miara ta wydaje się właściwą do porównań, uwzględniając stopień zróżnicowania systemów opodatkowania podatkiem dochodowym i systemów zabezpieczenia społecznego. Dane zgromadzone na ten temat pozwalają na konstatację, że z reguły wyższym marginalnym stawkom podatkowym towarzyszą niższe rozpiętości dochodowe.

Tabela 4

Wskaźniki zróżnicowania kwintylowego S80/S20 w krajach UE oraz krańcowe najwyższe obciążenia dochodów osobistych (PIT i składki na ubezpieczenia społeczne) w 2010 roku

Miejsce w rankingu	Kraj	Krańcowe obciążenia fiskalne	Wskaźnik	Miejsce w rankingu	Kraj	Wskaźnik	Krańcowe obciążenia fiskalne
1	Węgry	57,6	3,4	15	Niemcy	4,5	47,5
2	Słowenia	54,0	3,4	16	Francja	4,5	49,8
3	Czechy	31,1	3,5	17	Estonia	5,0	23,2
4	Szwecja	56,5	3,5	18	Polska	5,0	34,9
5	Finlandia	55,5	3,6	19	Włochy	5,2	50,7
6	Holandia	50,1	3,7	20	Wielka Brytania	5,4	51,0
7	Austria	42,7	3,7	21	Grecja	5,6	53,8
8	Słowacja	29,9	3,8	22	Portugalia	5,6	51,8
9	Belgia	59,4	3,9	23	Bułgaria	5,9	..
10	Luksemburg	47,0	4,1	24	Rumunia	6,0	..
11	Irlandia <sup>1</sup>	52,1	4,2	25	Hiszpania	6,9	43,0
12	Cypr <sup>1</sup>	..	4,2	26	Łotwa	6,9	..
13	Malta	..	4,3	27	Litwa	7,3	..
14	Dania	56,1	4,4		UE27	5,0	..

Uwaga: 1 – dane za rok 2009.

Źródło: Dla wskaźników zróżnicowania kwintylowego OECD, Eurostat, dla obciążeń fiskalnych – OECD.

Instrumenty fiskalne umożliwiają korektę dochodów, wpływając na zmniejszenie nierówności. Efekt tej korekty został zaprezentowany w tabeli 5 na przykładzie ostatniego roku, za który dostępne były dane na ten temat, tj. 2008. Należy pamiętać, że był to ostatni rok funkcjonowania trzystopniowej progresywnej skali podatkowej w Polsce.

Tabela 5

## Współczynniki Giniego w Polsce w 2008 roku

Wyszczególnienie	Współczynnik Giniego	
	przed podatkami i transferami	po podatkach i transferach
Ludność ogółem	0,470	0,305
Ludność w wieku 18-65 lat	0,435	0,310
Ludność w wieku pow. 65 lat	0,800	0,256

Źródło: Baza danych OECD, <http://stats.oecd.org>, dostęp: 19.01.2012.

Z danych w tabeli 5 wynika, że podatki i transfery publiczne powodują obniżenie współczynnika Giniego o 0,165. Uwzględnienie kryterium wieku w analizie nierówności dochodowych dostarcza kolejnego argumentu na rzecz wzrostu redystrybucyjnej roli polityki fiskalnej w warunkach starzenia się społeczeństwa. Współczynnik Giniego – bez uwzględnienia podatków oraz transferów – oszacowany dla ludności w wieku emerytalnym wyniósł 0,8. Po korekcie fiskalnej zmniejszył się do 0,256.

## Podsumowanie

Na zakończenie warto ponownie nawiązać do poglądów cytowanego już w artykule J.K. Galbraitha, który uważał, że „progresywny podatek od dochodu odgrywa zasadniczą rolę w realizacji rozsądnego, a nawet cywilizowanego podziału dochodu”<sup>15</sup>. Obserwacja polityki podatkowej w poszczególnych krajach oraz towarzyszących jej niekorzystnych zmian w rozkładzie dochodów prowadzi do wniosku, że funkcja redystrybucji dochodów przez państwo ulega istotnemu osłabieniu. Skala nierówności dochodowych narastających w warunkach globalizacji rynków finansowych i finansjalizacji gospodarek mogłaby być niższa,

<sup>15</sup> J.K. Galbraith: Op. cit., s. 59.

gdyby nie polityka polegająca na osłabianiu mechanizmu korekcyjnego, zwłaszcza poprzez obniżkę krańcowych (górných) stawek podatków dochodowych. Uwaga ta dotyczy również Polski. W rezultacie spłaszczonej progresji podatkowej w 2009 roku 98,41%, a w 2010 roku 98,11% podatników nie przekroczyło 18% progu podatkowego. Struktura ta nie sprzyja zmniejszaniu rozpiętości dochodowych, zwłaszcza iż obniżkom stawek PIT towarzyszy wzrost obciążeń podatkami pośrednimi. Społeczne konsekwencje nierozważnej polityki podatkowej mogą być większe, jeżeli weryfikacji nie zostanie poddany Program „Polska 2030”<sup>16</sup>, zakładający dalsze ograniczanie podatków bezpośrednich, a wzrost udziału podatków pośrednich.

## Literatura

### Wydawnictwa zwarte

- Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*. OECD, December 2011.
- J.K. Galbraith: *Godne społeczeństwo. Program troski o ludzkość*. PTE, Dom Wydawniczy Bellona, Warszawa 1999.
- E. Hein: *Distribution, 'financialisation' and the financial and economic crisis – implications for post-crisis economic policies*. Berlin School of Economics and Law and Institute for International Political Economy (IPE), Berlin 2010.
- Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów, Warszawa, styczeń 2012.
- A. Smith: *Bogactwo narodów*. Rozdział 10 księgi I, za: M. Blaug: *Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994.
- Trends in the Distribution of Household Income Between 1979 and 2007*. The Congress of the United States, Congressional Budget Office, October 2011.

### Wydawnictwa ciągłe

- Dochody i warunki życia ludności (raport z badania EU-SILC 2009)*. Informacje i opracowania statystyczne, GUS, Warszawa 2011.
- Economic Report of the President Transmitted to the Congress February 2010 together with the Annual Report of the Council of Economic Advisers United States Government*. Printing Office, Washington 2010.
- OECD Economic Surveys*. Japan, OECD, April 2008.

### Witryny internetowe

- Witryna internetowa Eurostatu: [www.epp.eurostat.ec.europa.eu](http://www.epp.eurostat.ec.europa.eu)
- Witryna internetowa GUS: [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl)
- Witryna internetowa OECD: <http://www.stats.oecd.org>

<sup>16</sup> *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów, Warszawa, styczeń 2012.

## **INCORRECT TAX POLICY AS A REASON FOR THE INCOME INEQUALITY INCREASE**

### **Summary**

Financialization of the economy, globalization processes and the development of financial markets exacerbate the phenomenon of social stratification in the world. Reducing the gap between the poles wealth and poverty requires an effective mechanism for the adjustment of the revenue. This function is fulfilled by the progressive income tax and social transfers. Meanwhile, the increase of income inequality in many countries is enhanced by the weakening of the revenue adjustment mechanism, especially the tax progression. Observation of fiscal policy in particular countries and the accompanying adverse changes in income distribution leads to the conclusion that the state's retributive function is significantly reduced. These circumstances encouraged the author of the article to show that the scale of diversification of the Polish society in terms of income is an argument for strengthening the revenue adjustment mechanism.

**Jakub Pachecka**

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

# **INTERPRETACJE PODATKOWE W KONTEKŚCIE PEWNOŚCI SYSTEMU PODATKOWEGO<sup>1</sup>**

## **Wprowadzenie**

W okresie stałego postępu procesów globalizacji istotnego znaczenia dla podejmowanych przez przedsiębiorców decyzji, w szczególności na płaszczyźnie inwestycyjnej, nabiera pewny system podatkowy. Zasada pewności stanowi jedną z fundamentalnych ekonomicznych zasad podatkowych. Miernikiem pewności może być dostępność skutecznych narzędzi zarządzania ryzykiem podatkowym. Ciągłe zmieniające się otoczenie prawno-podatkowe wymaga implementacji instrumentów gwarantujących podatnikom bezpieczeństwo prawne, które może być osiągnięte poprzez stworzenie stabilnego oraz przejrzystego systemu podatkowego. Jednym z podstawowych narzędzi służących realizacji tych celów jest instytucja indywidualnych interpretacji przepisów prawa<sup>2</sup>.

W literaturze zauważa się, iż u podstaw stosowania interpretacji prawa podatkowego leży nie tylko znaczny stopień złożoności przepisów prawa podatkowego, ale przede wszystkim związana z nim zmienność i nieprzewidywalność kierunków jego wykładni, zarówno przez organy podatkowe, jak i sprawujące kontrolę nad ich działalnością sądy administracyjne, co z uwagi na ingerencyjny charakter tej dziedziny prawa, przejawiający się wkraczaniem w stosunki gospodarcze i w prawo własności, wymaga zapewnienia pewności prawa i przewidywalności postępowania organów państwa<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Opracowanie wykonano w ramach projektu badawczego pt. „Oddziaływanie instytucji interpretacji podatkowych na finanse przedsiębiorstw”. Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki (umowa nr 041/B/H03/2011/40).

<sup>2</sup> Przedmiot rozważań w niniejszym artykule stanowią indywidualne interpretacje przepisów prawa podatkowego w sprawach pozostających we właściwości naczelników urzędów i dyrektorów izb skarbowych oraz naczelników urzędów i dyrektorów izb celnych.

<sup>3</sup> H. Filipczyk: *Indywidualne interpretacje prawa podatkowego – prawo i praktyka*. Warszawa 2011, s. 9-10.

Niniejsze opracowanie stanowi analizę elementów instytucji indywidualnych interpretacji podatkowych jako narzędzia kształtowania systemu podatkowego ułatwiającego zarządzanie rozliczeniami podatkowymi poprzez identyfikację obszaru ryzyka, eliminację kontrowersji związanych z prawidłową interpretacją prawa podatkowego, a także rozwiązywanie sporów podatkowych przed wszczęciem postępowania jurysdykcyjnego.

## Kształtowanie centralnego modelu interpretacji indywidualnych

Urzędowe interpretacje przepisów prawa podatkowego wprowadzone zostały do polskiego systemu podatkowego z dniem 1 stycznia 1998 roku wraz z wejściem w życie Ordynacji podatkowej<sup>4</sup>. Regulacje w tym przedmiocie stanowiły odpowiedź ustawodawcy na liczne postulaty podatników, w tym przede wszystkim przedsiębiorców, mających problemy z wykładnią oraz stosowaniem złożonych przepisów podatkowych<sup>5</sup>.

Ówczesne unormowania nie rozstrzygały ani o formie prawnej, ani też o szczegółowej treści pisma zawierającego urzędową informację o zakresie stosowania przepisów prawa podatkowego. Natomiast uprawnionym do złożenia wniosku o udzielenie takiej informacji był podatnik, płatnik oraz inkasent. Zastosowanie się tych podmiotów do poglądu zaprezentowanego w uzyskanej informacji nie wiązało się jednakże *expressis verbis* z ochroną prawną<sup>6</sup>.

Kolejne zmiany Ordynacji podatkowej zobligowały Ministra Finansów do publikacji wydanych interpretacji w „Biuletynie Skarbowym Ministra Finansów”, wprowadziły zasadę nieszkodzenia w razie zastosowania się do jej treści, stworzyły system weryfikacji ich prawidłowości oraz upubliczniły udzielane interpretacje przy wykorzystaniu Internetu.

Na skutek stałej i nader szerokiej krytyki przepisów regulujących instytucję interpretacji podatkowych, a w szczególności wobec wskazywanej w piśmiennictwie znacznej rozbieżności interpretacyjnej organów podatkowych prowadzą-

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa – tekst pierwotny opublikowany w Dz.U. nr 137, 926 z późn. zm., tekst jedn. opublikowany w Dz.U. 2005, nr 8, poz. 60 z późn. zm., zwany dalej Ordynacją podatkową.

<sup>5</sup> K. Winiarski: *Interpretacje indywidualne przepisów prawa podatkowego. Kształtowanie się instytucji. Doradca podatkowy obrońcą praw podatnika*. T. III. Katowice 2009, s. 101.

<sup>6</sup> Kwestia skutków ochronnych informacji podatkowej wywoływała w orzecznictwie oraz piśmiennictwie znaczne kontrowersje. Za dominujący uznać należy pogląd, iż podatnik nie mógł ponosić negatywnych konsekwencji, w sytuacji gdy zastosował się do błędnej informacji udzielonej mu przez urząd skarbowy – zob. m.in. wyrok NSA w Katowicach z 04.12.2000 r., sygn. akt I SA/Ka 1414/99 oraz wskazane tam poglądy doktryny prawa podatkowego.

cej do terytorialnego zróżnicowania sprawiedliwości podatkowej<sup>7</sup>, ustawodawca dokonał z dniem 1 lipca 2007 roku gruntownej przebudowy regulacji w tym zakresie.

W celu zapewnienia jednolitej wykładni przepisów prawa podatkowego dokonano centralizacji kompetencji do wydawania interpretacji indywidualnych. Uprawnienia w tym przedmiocie powierzone zostały ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych, czyli ministrowi finansów<sup>8</sup>. Z powodu obszerności czynności związanych z wydawaniem interpretacji indywidualnych wykonywanie tych zadań zlecone zostało czterem, a od 1 kwietnia 2011 roku pięciu wyspecjalizowanym Biurom Krajowej Informacji Podatkowej funkcjonującym w strukturze dyrektorów izb skarbowych: w Bydgoszczy, Katowicach, Łodzi, Poznaniu i w Warszawie<sup>9</sup>.

## Elementy interpretacji indywidualnych kształtujące pewność systemu podatkowego

Kształtowanie oraz doskonalenie systemu podatkowego poprzez uzupełnianie prawa podatkowego interpretacjami o zakresie i sposobie jego stosowania koresponduje z obszernym kręgiem podmiotów uprawnionych do uzyskania urzędowej wykładni prawa podatkowego. Szeroki zakres podmiotowy interpretacji indywidualnych gwarantuje bowiem równość oraz autentyczność dialogu ukierunkowanego na rozwiązanie wątpliwości interpretacyjnych wyłaniających się na tle podatkowych stanów faktycznych. Element ten stanowi przy tym wyłączenie zarzutu dyskryminacji poszczególnych podmiotów w dostępie do uzyskania wsparcia w prawidłowym stosowaniu prawa podatkowego.

Kierując się tą dyrektywą, ustawodawca zdecydował się na poszerzenie zakresu podmiotów czynnie legitymowanych do złożenia wniosku o wydanie interpretacji. W obecnym stanie prawnym interpretacje indywidualne wydawane są na pisemny wniosek zainteresowanego, a nie jak do 30 czerwca 2007 roku wyłącznie podatnika, płatnika lub inkasenta oraz następcy prawnego i osoby trzeciej. Taka konstrukcja sprawia, że z wnioskiem o wydanie interpretacji podatkowej może wystąpić praktycznie każdy podmiot, który chce uzyskać stanowisko administracji podatkowej o sposobie i zakresie stosowania przepisów prawa po-

<sup>7</sup> Zob. m. in. W. Nykiel, D. Strzelec: *Interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach*. Cz. 1. „Przegląd Podatkowy” 2007, nr 5, s. 35; B. Adamiak, J. Borkowski, R. Mastalski, J. Zubrzycki: *Ordynacja podatkowa. Komentarz*. Wrocław 2008, s. 121.

<sup>8</sup> Por. art. 13 § 2 pkt 4 Ordynacji podatkowej.

<sup>9</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 czerwca 2007 r. w sprawie upoważnienia do wydawania interpretacji przepisów prawa podatkowego. Dz.U. nr 112, poz. 770, z późn. zm.

datkowego w jego indywidualnej sprawie. Fakt ten realizuje zasadę równego oraz powszechnego dostępu do urzędowej interpretacji przepisów prawa podatkowego.

W kontekście roli interpretacji indywidualnych w kształtowaniu pewnego systemu podatkowego istotną rolę stanowi umożliwienie ich uzyskania przez podmioty planujące podjęcie działalności w formie spółki, oddziału, przedstawicielstwa oraz objęcie ich zakresem nie tylko zdarzeń już zaistniałych, co miało miejsce w stanie prawnym obowiązującym przed 1 lipca 2007 roku, ale również zdarzeń przyszłych, czyli działań lub zaniechań dopiero rozważanych przez wnioskodawcę.

Elementy te wyposażają system podatkowy w istotną zachętę sprzyjającą przedsiębiorcom przy podejmowaniu strategicznych decyzji na płaszczyźnie inwestycyjnej. Stanowisko administracji podatkowej na etapie planowania działalności umożliwia rozpoznanie oraz identyfikację ewentualnych zagrożeń związanych z otoczeniem podatkowym, które ze swej istoty generuje szereg skutków finansowych obciążających finanse przedsiębiorstw. Z punktu widzenia przedsiębiorcy dostępność narzędzi umożliwiających wstępne rozpoznanie opłacalności oraz konkurencyjności jego działalności gospodarczej wpływa tym samym na poprawę oceny systemu podatkowego.

Podobną funkcję pełni również szeroko określony zakres regulacji poddanych interpretacjom indywidualnym. Ze swej natury interpretacje obejmują przepisy prawa podatkowego, których legalną definicję zawiera Ordynacja podatkowa<sup>10</sup>. W kontekście informacyjnej oraz gwarancyjnej funkcji interpretacji indywidualnych pozytywnie ocenić należy przyjęte w orzecznictwie sądowo-administracyjnym stanowisko, że „nie można obowiązku udzielania przez organ podatkowy pisemnej interpretacji co do zakresu i sposobu zastosowania prawa podatkowego zawężyć wyłącznie do ustaw zawierających w tytule pojęcie prawa podatkowego, ponieważ nie tylko w tych ustawach uregulowano elementy, od których zależy opodatkowanie i jego wysokość”<sup>11</sup>.

Przedmiotem interpretacji mogą stać się zatem wszelkie przepisy, które wykazują relewancję podatkową, tj. które przekładają się w jakikolwiek sposób na sferę praw i obowiązków podatkowych wnioskodawcy. W związku z tym przedmiotem interpretacji mogą być w szczególności przepisy o specjalnych strefach ekonomicznych, o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych, przepisy prawa cywilnego czy też ustawy o rachunkowości, w takim zakresie, w jakim interpretacja przepisów prawa podatkowego wymaga odniesienia się do tych regulacji<sup>12</sup>. Wniosek o wydanie interpretacji indywidualnej może także dotyczyć przepisów prawa unijnego, w szczególności dyrektyw dotyczących problematyki

<sup>10</sup> Por. art. 3 pkt 1 i 2 Ordynacji podatkowej.

<sup>11</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dn. 21.11.2007 r., sygn. akt III SA/Wa 1737/07.

<sup>12</sup> H. Filipczyk: Op. cit., s. 28.



podatkowej<sup>13</sup>. Co więcej, w literaturze przedmiotu prezentowane jest również stanowisko, że interpretacja indywidualna może dotyczyć nie tylko przepisów podatkowych obowiązujących w dacie jej wydania, ale także regulacji nieobowiązujących, bądź też znanych, ale jeszcze nieobowiązujących, np. w okresie *vacatio legis*<sup>14</sup>. Pogląd ten należy w pełni podzielić.

Szerokie ukształtowanie zakresu przedmiotowego, wzmocnione przez praktykę podatkową, poddające interpretacjom indywidualnym szeroki wachlarz regulacji, w sposób dostateczny gwarantuje znaczące oddziaływanie interpretacji indywidualnych na system podatkowy. Oceny tej nie zmienia warunek, że elementy stanu faktycznego nie mogą, w dniu złożenia wniosku o wydanie interpretacji, stanowić przedmiotu toczącego się lub rozstrzygniętego decyzją lub postanowieniem postępowania podatkowego, kontroli podatkowej bądź postępowania kontrolnego organu kontroli skarbowej<sup>15</sup>.

Zasadniczym przesłaniem interpretacji indywidualnej jest wyrażenie jednoznacznego stanowiska organu podatkowego odnośnie do dokonanej przez wnioskodawcę oceny prawnej przedstawionego przez niego stanu faktycznego lub zdarzenia przyszłego. Wypracowany przez organ pogląd jest podstawą do oceny stanowiska wnioskodawcy, która może być pozytywna lub negatywna. W orzecznictwie sądowym wskazuje się, że pisemna interpretacja przepisów prawa podatkowego wywierać może skutki w sferze rzeczywistych uprawnień materialno-prawnych wnioskodawcy, a zatem wyrażona w niej ocena stanowiska wnioskodawcy nie może budzić wątpliwości co do swojego znaczenia i zakresu<sup>16</sup>. Interpretacja podatkowa musi być na tyle konkretna i jednoznaczna, aby podatnik mógł się do niej zastosować, przez co rozstrzygnięcie oraz uzasadnienie pisemnej interpretacji przepisów prawa podatkowego powinno stanowić logiczną całość.

Uzasadnienie interpretacyjnej oceny stanowiska wnioskodawcy pełni tym samym analogiczną rolę co uzasadnienie decyzji podatkowej. Nie sprowadza się ona wyłącznie do należytego wytłumaczenia stanowiska organu, ale chroni również przed swobodą działania administracji, poprawia jakość jej działalności, zwiększa szansę akceptacji przez stronę, ujednolica praktykę działania organów

<sup>13</sup> Wyrok NSA z dn. 11.03.2010 r. sygn. akt I FSK 61/09 oraz z dn. 01.12.2011 r. sygn. akt I FSK 1565/11.

<sup>14</sup> H. Filipczyk: Op. cit., s. 33.

<sup>15</sup> W orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowany jest ponadto pogląd, iż przedmiotu interpretacji podatkowych nie mogą stanowić przepisy procesowego prawa podatkowego (wyrok WSA w Łodzi z dn. 23.11.2010 r., sygn. akt I SA/Łd 1067/10, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dn. 10.08.2011 r., sygn. akt I SA/Go 519/11). Kwestia ta jest niezmiernie trudna, o czym świadczą różnice poglądów prezentowane w doktrynie prawa podatkowego: por. H. Filipczyk: Op. cit., s. 31-32 oraz J. Brolik: *Urzędowe interpretacje prawa podatkowego*. Warszawa 2010, s. 182 i nast.

<sup>16</sup> Wyrok NSA z dn. 06.01.2010 r., sygn. akt I FSK 1216/09.

administracyjnych oraz jest istotne ze względów dydaktycznych i wychowawczych<sup>17</sup>. Prawidłowo skonstruowane uzasadnienie pozwala przekonać stronę, że jej stanowisko oraz argumenty zostały wzięte pod uwagę i rozpatrzone, przez co przyczynia się do pogłębiania zaufania do organu podatkowego<sup>18</sup>.

Udzielając pisemnej interpretacji przepisów prawa podatkowego, organ podatkowy powinien korzystać z wszelkiego dostępnego materiału interpretacyjnego<sup>19</sup>. Wolą ustawodawcy szczególne znaczenie przyznano orzecznictwu sądowemu Trybunału Konstytucyjnego oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Z uwagi na fakt, iż przepisy Ordynacji podatkowej wymagają jego uwzględniania na etapie zmiany interpretacji indywidualnej, prezentowane jest stanowisko, iż w ramach udzielania pisemnych interpretacji organ nie może abstrahować i nie uwzględniać jednolitego stanowiska judykatury, dokonującego wykładni spornych przepisów<sup>20</sup>.

Pomimo iż teza ta wywołuje znaczne kontrowersje, zarówno na płaszczyźnie aksjologicznej, jak i w praktycznym jej zastosowaniu, przyjąć należy, że uwzględnianie orzecznictwa w procesie wydawania interpretacji indywidualnych jest gwarantem stabilnego systemu podatkowego. Dlatego też uregulowanie kompetencji ministra finansów w zakresie dbania o jednolite stosowanie prawa podatkowego ze sprawowaną przez sądy administracyjne kontrolą działalności administracji podatkowej stanowi istotny postulat *de lege ferenda*.

Szczególnym rozwiązaniem na gruncie interpretacji indywidualnych, niezajdującym swojego odpowiednika wśród innych instytucji obowiązującego w Polsce systemu podatkowego, stanowi tzw. milcząca interpretacja, będąca następstwem przekroczenia ustawowego terminu do wydania interpretacji<sup>21</sup>. Konstrukcja ta oparta jest na założeniu, że milczenie organu w trzymiesięcznym terminie przewidzianym na zakończenie postępowania interpretacyjnego oznacza pozytywne załatwienie sprawy, tj. wydanie interpretacji stwierdzającej prawidłowość stanowiska wnioskodawcy w pełnym zakresie<sup>22</sup>. Tym samym ewentual-

<sup>17</sup> H. Dzwonkowski, Z. Zgierski: *Procedury podatkowe*. Warszawa 2006, s. 885.

<sup>18</sup> A. Kowalska: *Uzasadnienie decyzji jako procesowa gwarancja ochrony praw podatnika. Doradca podatkowy obrońcą praw podatnika*. Katowice 2007, s. 29-30.

<sup>19</sup> Zob. szerz. J. Brolik: *Op. cit.*, s. 44 i nast. oraz cyt. tam literatura.

<sup>20</sup> Zob. m. in. wyrok NSA z dn. 08.04.2010 r. sygn. akt I FSK 306/09, a także T. Jakubiak, H. Zawal-Kubiak: *Oceny prawne wyrażone w orzecznictwie a wydawanie interpretacji indywidualnych*. „Przegląd Podatkowy” 2009, nr 10, s. 46-52.

<sup>21</sup> Por. art. 14o § 1 Ordynacji podatkowej.

<sup>22</sup> Zaznaczyć należy, że wydanie interpretacji milczącej nie powoduje generalnej utraty przez organ podatkowy kompetencji do wydania interpretacji, rozumianej jako uprawnienie do oceny stanowiska wnioskodawcy, będącej istotą załatwienia sprawy wszczętej wnioskiem o wydanie interpretacji. Umocowanie w tym zakresie wynika bowiem z art. 14e § 1 w zw. z art. 14o § 2 Ordynacji podatkowej, który upoważnia ministra właściwego do spraw finansów publicznych do zmiany „milczącej” interpretacji.

na interpretacja organu podatkowego zostaje „zastąpiona” poglądem wyrażonym we wniosku o jej wydanie, a interpretatorem staje się wnioskodawca.

Mechanizm milczącej interpretacji indywidualnej stanowi najbardziej atrakcyjny dla strony postępowania środek przeciwdziałający uchylaniu się administracji od rozpatrywania sprawy przez pozostawanie w beczynności, przy jednoczesnej ochronie jednostki przed negatywnymi skutkami tej beczynności<sup>23</sup>. Tym samym regulacja ta wpisuje się w realizację funkcji gwarancyjnej i ochronnej interpretacji indywidualnych.

Przewidziana na gruncie instytucji interpretacji indywidualnych fikcja pozytywnego rozstrzygnięcia sprawy wyposaża ponadto system podatkowy w istotny instrument, który z jednej strony przeciwdziała beczynności administracji podatkowej, z drugiej natomiast daje przedsiębiorcom zapewnienie terminowego załatwiania zgłaszanych przez nich spraw. Stanowi również, że uznawaną wartością polskiego systemu podatkowego jest gwarancja bezpieczeństwa prawnego, nawet kosztem ryzyka związanego z możliwością wydania nieprawidłowej interpretacji przepisów prawa podatkowego.

W aspekcie kształtowania systemu podatkowego istotną rolę pełnią również zapisy dotyczące publikacji interpretacji indywidualnych. Regulację w tym przedmiocie przewiduje art. 14i par. 3 Ordynacji podatkowej, w myśl którego interpretacje, wraz z wnioskiem o ich wydanie, po usunięciu danych identyfikujących wnioskodawcę oraz inne podmioty wskazane w treści interpretacji, są niezwłocznie zamieszczane w Biuletynie Informacji Publicznej Ministra Finansów.

W literaturze przedmiotu wskazuje się, iż pomimo indywidualnego charakteru, z chwilą wydania i opublikowania, interpretacja nabiera charakteru powszechnego pod względem podmiotowym i może stanowić wzorzec interpretacyjny dla wszystkich podatników oraz organów podatkowych<sup>24</sup>. Publikacja interpretacji indywidualnych umożliwi bowiem korzystanie z nich nie tylko wnioskodawcom, ale także innym podmiotom chcącym uzyskać wiedzę na temat stanowiska administracji podatkowej o zakresie i sposobie zastosowania prawa podatkowego w oparciu o określony stan faktyczny lub zdarzenia przyszłe. Prawidłowa, a w szczególności pełna, realizacja obowiązku publikacji interpretacji indywidualnych ma tym samym podstawowe znaczenie dla jednolitego stosowania prawa podatkowego.

Oddziaływanie interpretacji indywidualnej na funkcjonowanie systemu podatkowego jest szczególnie zauważalne w aspekcie skutków ochronnych

<sup>23</sup> B. Adamiak, J. Borkowski: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 2008, s. 281.

<sup>24</sup> H. Dzwonkowski: *Charakter prawny indywidualnych interpretacji podatkowych – wybrane zagadnienia*. W: *Księga Jubileuszowa Profesora Ryszarda Mastalskiego. Stanowienie i stosowanie prawa podatkowego*. Red. W. Miemiec. Wrocław 2009, s. 138.

związanych z zastosowaniem się do jej treści. Regulacje w tym zakresie określone są w literaturze jako sens istnienia interpretacji indywidualnych prawa podatkowego<sup>25</sup>.

W tym kontekście zauważyć wypada, że od 1 lipca 2007 roku interpretacje indywidualne nie są już wiążące ani dla wnioskodawcy, ani dla organów podatkowych. Oznacza to, że mimo uzyskanej interpretacji organ podatkowy lub organ kontroli skarbowej może wszcząć postępowanie i wydać decyzję, w której określi bądź ustali wysokość zobowiązania podatkowego, nie uwzględniając w rozstrzygnięciu sprawy podatkowej uzyskanej przez podatnika interpretacji.

Takie rozwiązanie wymagało wprowadzenia zasady polegającej na generalnym przesłaniu, że zastosowanie się do interpretacji, która uległa zmianie, uchyleniu przez sąd lub interpretacji nieuwzględnionej w rozstrzygnięciu sprawy podatkowej, nie może szkodzić wnioskodawcy<sup>26</sup>. Ustawodawca przewidział ponadto możliwość ubiegania się o zwolnienie z zapłaty podatku. Konstrukcja ta znajduje zastosowanie w sytuacji, gdy w wyniku zastosowania się do interpretacji, która następnie została zmieniona, uchylona przez sąd lub nieuwzględniona w rozstrzygnięciu sprawy podatkowej, zobowiązanie nie zostało prawidłowo wykonane, oraz gdy skutki podatkowe związane ze zdarzeniem, któremu odpowiada stan faktyczny będący przedmiotem interpretacji, miały miejsce po doręczeniu interpretacji indywidualnej<sup>27</sup>.

Analiza regulacji określających skutki ochronne interpretacji indywidualnych wskazuje, że tak długo, jak długo interpretacja indywidualna obowiązuje, ustawodawca przyznaje prymat zasadzie zaufania, chroniącej wnioskodawcę w zakresie związanym z zastosowaniem się do interpretacji, nawet jeżeli zmiana interpretacji, jej uchylenie lub nieuwzględnienie w rozstrzygnięciu sprawy podatkowej, spowodowane jest realizacją interesu ogólnego w postaci dostosowania interpretacji do przepisów prawa. Innymi słowy z powyższych przepisów wynika, że zastosowanie się do interpretacji przez wnioskodawcę w trakcie jej obowiązywania nie może mu szkodzić, nawet jeżeli stan ten naruszałby zasadę praworządności rozumianą w tym przypadku jako niewykonanie prawidłowo zobowiązania w wyniku zastosowania się do interpretacji<sup>28</sup>.

Zastosowanie się wnioskodawcy do treści skierowanej do niego interpretacji indywidualnej determinuje także późniejsze poczynania organów podatko-

<sup>25</sup> Z. Kmiecik: *Proceduralne problemy wiążących interpretacji prawa podatkowego*. „Państwo i Prawo” 2006, nr 4, s. 22.

<sup>26</sup> Skutki ochronne związane z zastosowaniem się do interpretacji indywidualnej uregulowane zostały w art. 14k–14n Ordynacji podatkowej.

<sup>27</sup> Na temat kontrowersji związanych z pojęciem skutków podatkowych zob. szerz. M. Machciński, A. Kosonowska: *Indywidualne interpretacje podatkowe – problemy interpretacyjne*. „Prawo i Podatki” 2008, nr 6 (wydanie specjalne), s. 8-9.

<sup>28</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dn. 25.05.2005 r., sygn. akt III SA/GI 68/09.

wych na płaszczyźnie weryfikacji przeprowadzonego przez podatnika samoobliczenia podatku. Ustalenie przez organ podatkowy, iż podatnik dokonał rozliczenia podatku w oparciu o otrzymaną uprzednio interpretację indywidualną implikuje przede wszystkim konieczność przeprowadzenia badania, czy zaistniały stan faktyczny zgodny jest ze stanem, dla którego wydana została interpretacja indywidualna. Istotne jest to z tego powodu, że jeżeli w toku postępowania podatkowego organy podatkowe ustalą odmienny stan faktyczny opodatkowania w sposób mający znaczenie prawne od tego, który stanowił stan faktyczny udzielonej uprzednio interpretacji prawa podatkowego, interpretacja ta, z powodu i w zakresie różnicy wymienionych stanów faktycznych, nie będzie uzasadniała ochrony prawnej<sup>29</sup>.

Przyjęcie takiego rozwiązania prowadzi do wykształcenia specyficznego modelu prowadzenia postępowania podatkowego. W modelu tym pierwszoplanową rolę odgrywać będzie zbadanie tożsamości interpretacyjnego oraz rzeczywistego stanu faktycznego. Innymi słowy, dopóki nie zostanie stwierdzony brak odpowiedniości tych stanów, dopóty podatnik będzie chroniony przed negatywnymi skutkami związanymi z odmienną od interpretacyjnej oceną prawną jego działań.

Warto również zauważyć, że posiadając możliwość zanegowania treści interpretacji indywidualnej, organ podatkowy, przy założeniu zgodności stanów faktycznych, zmuszony będzie przedstawić własną argumentację przemawiającą za odrzuceniem sposobu wykładni dokonanej przez organ interpretacyjny. Tym samym przedstawiona w interpretacji ocena stanowiska wnioskodawcy, która została przez niego zaakceptowana, wraz z jej ewentualnym uzasadnieniem prawnym, staje się argumentacją podatnika, i to argumentacją o silnym walorze.

Wskazana zależność może mieć pozytywne znaczenie dla rozwiązania skomplikowanych zagadnień prawno-podatkowych. Różne spojrzenie na określone zagadnienie może być w szybki i łatwy sposób zidentyfikowane oraz wykorzystane w ramach sprawowanego przez ministra finansów ogólnego nadzoru w sprawach podatkowych oraz dążenia do zapewnienia jednolitego stosowania przepisów prawa podatkowego<sup>30</sup>. Jego konsekwencją zaś może być konieczność wszczęcia procedury zmiany interpretacji indywidualnej, czy też zasadność wydania interpretacji ogólnej.

Wzbudzająca wątpliwości interpretacja danego zagadnienia nie będzie przy tym narażała stron na znaczące koszty finansowe, gdyż kwota spornego podatku objęta będzie zwolnieniem z jego zapłaty wynikającym z zastosowania się do treści interpretacji. Takie rozwiązanie skutkuje przesunięciem rozwiązywania

<sup>29</sup> Wyrok NSA z dn. 13.11.2008 r., sygn. akt II FSK 391/08.

<sup>30</sup> Por. art. 14 i 14a Ordynacji podatkowej.

kontrowersyjnych, a przez to obciążonych ryzykiem, zagadnień z kosztownych postępowań wymiarowych na znacznie szybsze i tańsze postępowanie interpretacyjne, czy też postępowanie mające za przedmiot zbadanie prawidłowości uzyskanej interpretacji indywidualnej.

Wspomniane badanie prawidłowości interpretacji indywidualnej może odbywać się na płaszczyźnie administracyjnej – poprzez procedurę zmiany interpretacji w trybie art. 14e Ordynacji podatkowej lub też na płaszczyźnie sądowo-administracyjnej<sup>31</sup>. Kontrola sądowa sprawowana jest w aspekcie zgodności interpretacji z przepisami prawa materialnego, prawidłowości przebiegu postępowania interpretacyjnego oraz respektowania przepisów o właściwości – a zatem w płaszczyźnie materialnej, procesowej i ustrojowej<sup>32</sup>.

Poddanie interpretacji indywidualnych kontroli administracji sprawowanej przez sądy administracyjne stanowi realizację konstytucyjnej zasady prawa do sądu. Zasada ta wyraża się w tym, iż każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd<sup>33</sup>. Sądową kontrolę interpretacji podatkowych wydawanych w indywidualnych sprawach należy uznać za szczególnie istotną w procesie kształtowania pewnego dla przedsiębiorców systemu podatkowego, gdyż „wzmacnia pozycję podatników w polskim systemie wymiaru podatków. Dzięki niemu, po pierwsze, podatnicy wcześniej będą mogli osiągnąć pewność co do treści prawa i podejmować zgodne z nim decyzje, po drugie – zmniejszy się ryzyko ewentualnego przesuwania się linii orzeczniczej urzędów podatkowych i izb skarbowych w stronę interpretacji profiskalnych”<sup>34</sup>.

Warto przy tym podkreślić, iż wydawane przez organy upoważnione interpretacje cieszą się znacznym poziomem zaufania. Dowodzi tego relatywnie niski, w zestawieniu z ogólną ich liczbą, stopień zaskarżalności. Otóż w 2011 roku wniesione zostały 2234 skargi do sądu administracyjnego, co stanowi 18% interpretacji uznających stanowisko wnioskodawców za nieprawidłowe oraz 6% wszystkich interpretacji wydanych w 2011 roku<sup>35</sup>.

<sup>31</sup> Por. art. 3 § 2 pkt 4a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Dz.U. nr 153, poz. 1270 z późn. zm.

<sup>32</sup> H. Filipczyk: Op. cit., s. 91.

<sup>33</sup> Art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. nr 78, poz. 483.

<sup>34</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2006 r., sygn. akt P 36/05. Dz.U. 2006, nr 202, poz. 1491.

<sup>35</sup> W 2011 r. organy upoważnione wydały w sumie 12 314 interpretacji uznających stanowisko wnioskodawców za nieprawidłowe. Łącznie w 2011 r. organy upoważnione wydały 35 909 interpretacji – dane pochodzą z ewidencji prowadzonych przez Wydział Nadzoru nad Jednolitością Przepisów Prawa Podatkowego w Ministerstwie Finansów.

## Podsumowanie

Podniesione w opracowaniu elementy interpretacji indywidualnych sprawiają, iż instytucja ta stanowi szczególnie instrument rozwiązywania wątpliwości podatkowych przedsiębiorców. O jego znaczeniu świadczy skala ich wykorzystywania przez podatników oraz stały wzrost liczby wydawanych interpretacji<sup>36</sup>.

Przyczyna popularności interpretacji indywidualnych tkwi zasadniczo w fakcie, że stanowią one swoisty kanał informacyjny umożliwiający podatnikom, w tym głównie przedsiębiorcom, współdziałanie z organami administracji w rozwiązywaniu kontrowersyjnych zagadnień podatkowych, bez uciekania się do kosztownych postępowań wymiarowych, przekazując nadto zapewnienie, że wskutek zastosowania się do jej treści wnioskodawca nie zostanie narażony na negatywne konsekwencje z tego tytułu.

Instytucja interpretacji podatkowych generuje również szereg korzyści dla administracji podatkowej. W szczególności umożliwia bowiem identyfikowanie istotnych wątpliwości interpretacyjnych w kontekście konkretnych zdarzeń gospodarczych, a także odpowiednie przygotowanie się administracji skarbowej do profesjonalnego rozwiązania najbardziej skomplikowanych zagadnień.

Interpretacja indywidualna stanowi zatem element służący realizacji przejrzystości oraz spójności systemu podatkowego, a w szczególności równości opodatkowania podmiotów znajdujących się w podobnych sytuacjach. Tym samym instytucja ta jest istotnym czynnikiem wpływającym na pewność oraz konkurencyjność systemu podatkowego, dzięki czemu może stanowić jedno z narzędzi zachęcających zagranicznych inwestorów do realizacji inwestycji. W interesie państwa winno być zatem dbanie o prawidłowe funkcjonowanie oraz stały rozwój tej formy działania administracji podatkowej.

## Literatura

Adamiak B., Borkowski J.: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 2008.

Adamiak B., Borkowski J., Mastalski R., Zubrzycki J.: *Ordynacja podatkowa. Komentarz*. Wrocław 2008.

Brolik J.: *Urzędowe interpretacje prawa podatkowego*. Warszawa 2010.

---

<sup>36</sup> W 2008 r. organy upoważnione wydały 24 515 interpretacji, w 2009 r. 28 151, w 2010 r. 30 918, a w 2011 r. 35 909 – dane pochodzą z ewidencji prowadzonych przez Wydział Informacji Podatkowych w Ministerstwie Finansów.

- Dzwonkowski H.: *Charakter prawny indywidualnych interpretacji podatkowych – wybrane zagadnienia*. W: *Księga Jubileuszowa Profesora Ryszarda Mastalskiego. Stanowienie i stosowanie prawa podatkowego*. Red. W. Miemiec. Wrocław 2009.
- Dzwonkowski H., Zgierski Z.: *Procedury podatkowe*. Warszawa 2006
- Filipczyk H.: *Indywidualne interpretacje prawa podatkowego – prawo i praktyka*. Warszawa 2011.
- Jakubiak T., Zawal-Kubiak H.: *Oceny prawne wyrażone w orzecznictwie a wydawanie interpretacji indywidualnych*. „Przegląd Podatkowy” 2009, nr 10.
- Kmieciak Z.: *Proceduralne problemy wiążących interpretacji prawa podatkowego*. „Państwo i Prawo” 2006, nr 4.
- Kowalska A.: *Uzasadnienie decyzji jako procesowa gwarancja ochrony praw podatnika. Doradca podatkowy obrońca praw podatnika*. Katowice 2007.
- Nykiel W., Strzelec D.: *Interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach. Cz. I*. „Przegląd Podatkowy” 2007, nr 5.
- Machciński M., Kosonowska A.: *Indywidualne interpretacje podatkowe – problemy interpretacyjne*. „Prawo i Podatki” 2008, nr 6 (wydanie specjalne).
- Winiarski K.: *Interpretacje indywidualne przepisów prawa podatkowego. Kształtowanie się instytucji. Doradca podatkowy obrońca praw podatnika*. T. III. Katowice 2009.

## TAX RULINGS FROM THE ASPECT OF TAX SYSTEM RELIABILITY

### Summary

The article presents an analysis of the basic elements of tax rulings, which favorably affect the formation of an stable tax system.

The process of creating the Polish model of tax rulings as interpretations of tax law in individual proceedings, subjective and objective scope, the publication of interpretation, the principle of tacit approval, the extend of the legal protection which derives from applying to the interpretation and the importance of an appeal to the administrative court has been thoroughly discussed in this article.

The close analysis led the author to the conclusion that tax rulings are an important tool to create attractive and competitive tax system as they provide taxpayers with an access to information and explanations of tax law. Moreover, due to the fact that tax rulings help to identify tax risk they can be used to attract both domestic and foreign investments.



**Monika Pasternak-Malicka**

Politechnika Rzeszowska

# **UCHYLANIE SIĘ OD OPODATKOWANIA JAKO REAKCJA PODATNIKÓW NA NIEPRZESTRZEGANIE ZASAD PODATKOWYCH W POLSKIM SYSTEMIE PODATKOWYM**

## **Wprowadzenie**

Zmieniające się otoczenie wymaga zmian systemu podatkowego, a im bardziej niestabilna gospodarka, tym konieczność zmian wydaje się częstsza. Przy konstrukcji i modyfikacji systemu podatkowego nie należy jednak zapominać o przestrzeganiu zasad podatkowych, które charakteryzują się historyczną zmiennością. W procesie rozwoju jedne z nich znikają, a na ich miejsce pojawiają się inne, bądź też zmienia się ich treść.

Zasady podatkowe to postulaty teorii pod adresem ustawodawstwa podatkowego dotyczące prawidłowego opodatkowania<sup>1</sup>. Za twórcę pierwszych zasad podatkowych uznawany jest A. Smith, choć w literaturze podkreśla się, że zasady te już wcześniej sformułował H. Home<sup>2</sup>. W XIX wieku rozszerzył i uporządkował zasady A. Wagner, który ujął je w cztery grupy: sprawiedliwości, fiskalne, gospodarcze (ekonomiczne), techniczne.

Zasady podatkowe są rezultatem doświadczeń podatkowych i mają umożliwić zgromadzenie dochodów publicznych w niezbędnej wysokości i w sposób możliwie najmniej dotkliwy dla osób, na których ciężą obowiązki podatkowe. Celem opracowania jest zbadanie, czy nieprzestrzeganie zasad podatkowych może wpływać na skłonność podatników do uchylania się od opodatkowania.

---

<sup>1</sup> *Prawo podatkowe przedsiębiorców*. Red. H. Litwińczuk. Dom Wydawniczy ABC, Gdynia 2006, s. 69.

<sup>2</sup> S. Owsiak: *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 46.

## Sprawiedliwość podatkowa a uchylanie się od podatków

Pojęcie sprawiedliwości jest trudne do zdefiniowania ze względu na swoją niejednoznaczność. Zasada sprawiedliwości podatkowej nie ma jednorodnego charakteru i jest przedmiotem wielu kontrowersji zarówno ze strony polityków, ekonomistów, jak i grup społecznych. Na zasadę sprawiedliwości podatkowej składają się: powszechność, równość, zdolność podatkowa.

Powszechność musi uwzględniać objęcie obowiązkiem podatkowym wszystkich rodzajów dochodów i wszystkich podatników. O powszechności opodatkowania można mówić w szerokim i wąskim ujęciu. Zgodnie z pierwszym, wszystkie podmioty powinny łożyć na pokrycie wspólnych potrzeb w takim stopniu, w jakim określają to ustawy podatkowe. W wąskim rozumieniu powszechność odnosi się do danego podatku i jest oceniana ze względu na jego rodzaj. Na przykład wskazuje się, że podatek dochodowy od osób fizycznych wówczas będzie powszechny, gdy wszystkie osoby fizyczne będą go uiszczały od wszystkich swoich dochodów<sup>3</sup>. Zwraca się jednak uwagę na fakt, że powszechność nie wyklucza ustanawiania progów podatkowych czy kwoty wolnej zwalniającej z opodatkowania dochód określany jako poziom minimum socjalnego<sup>4</sup>.

Zasada równości jest odmiennie interpretowana przez różne grupy społeczne. Jedni ujmują ją jako równość bezwzględną, wyrażającą się w podatku liniowym. Inni interpretują zasadę równości jako równość relatywną, która charakteryzuje się rozłożeniem ciężaru podatkowego odpowiednio do zdolności płatniczej podatnika, czego wyrazem jest progresywny podatek<sup>5</sup>.

Zdolność podatkowa jest pojęciem mniej lub bardziej umownym, wyrażającym się, według G. Jezego, koniecznością rozłożenia obciążeń publicznych odpowiednio do zdolności podatkowej każdego obywatela<sup>6</sup>. Zdolność płatnicza podatku zależy od zdolności gospodarczej, tj. od osiągniętych dochodów, posiadanej majątku i ponoszonych wydatków.

Osiągnięcie sprawiedliwości podatkowej jest rzeczą szczególnie trudną w dwojakim sensie. Po pierwsze, nie ma uniwersalnych metod i sposobów jej wdrożenia. Po drugie zaś, intencje ustawodawcy i administracji podatkowej nigdy nie są w oczekiwany sposób odbierane przez podatników, z których część

<sup>3</sup> K. Koperkiewicz-Mordel, W. Nykiel, W. Chrościelewski: *Polskie prawo podatkowe*. Difin, Warszawa 2006, s. 21.

<sup>4</sup> A. Gomułowicz, J. Małecki: *Podatki i prawo podatkowe*. LexisNexis, Warszawa 2006, s. 66.

<sup>5</sup> H. Ożóg: *Logika reformy*. „Przegląd Podatkowy” 2003, nr 5, s. 7.

<sup>6</sup> P.M. Gaudemet, J. Molinier: *Finanse publiczne*. PWE, Warszawa 2000, s. 438.

zawsze będzie uważała, iż traktowana jest niesprawiedliwie<sup>7</sup>. A to z kolei może prowadzić do ucieczki przed podatkami.

Badania własne wskazują<sup>8</sup>, iż nie istnieje jednomyślność poglądów wśród ankietowanych osób na temat cech, jakie powinny charakteryzować sprawiedliwy system podatkowy (tabela 1). W badanym okresie spadła liczba osób będących zwolennikami likwidacji ulg podatkowych (w 2007 roku co piąta osoba uważała, że należy zlikwidować ulgi, w 2012 roku rzadziej niż co dziesiąta wskazywała na potrzebę wyeliminowania ulg i zwolnień). W kwestii wysokości kwoty wolnej od podatku uznanej za sprawiedliwą zdania również są podzielone. Za wyższą kwotą wolną opowiedziała się co trzecia osoba w 2007 roku, co piąta w 2012 roku. Odmiennego zdania było od 5% w 2007 roku do 12,3% osób w 2010 roku.

W przypadku obniżenia stawek podatkowych także zauważalny jest brak zgody. W latach 2009-2010 przeważali zwolennicy obniżania podatku dochodowego, w 2011-2012 zwolennicy redukcji podatków pośrednich. Przyczyny można doszukać się w fakcie, iż w 2011 roku została podwyższona podstawowa stawka VAT z 22% na 23%, a wcześniej złączono ciężary podatkowe w podatkach dochodowych.

Tabela 1

Struktura odpowiedzi na pytanie: Jaki system podatkowy byłby sprawiedliwy według Pana/i?

Cechy sprawiedliwego systemu podatkowego	Liczba osób					Struktura procentowa				
	2007	2009	2010	2011	2012	2007	2009	2010	2011	2012
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
bez ulg i zwolnień	137	79	107	143	114	20,0%	10,5%	9,9%	11,9%	9,3%
z większą liczbą ulg i zwolnień	231	293	422	412	384	33,7%	39,0%	39,0%	34,3%	31,3%
z wyższą kwotą wolną	227	226	318	251	254	33,1%	30,1%	29,3%	20,8%	20,7%
z niższą kwotą wolną	34	57	135	122	89	5,0%	7,6%	12,3%	10,2%	7,2%

<sup>7</sup> J. Głuchowski: *Formy zmniejszania wysokości podatków w Polsce. Ulgi, zwolnienia, obniżki i inne*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 18-19.

<sup>8</sup> W ramach badań własnych przeprowadzonych na niereprezentatywnej próbie 686 gospodarstw domowych (w maju 2007 roku), 750 gospodarstw domowych (w maju 2009 roku), 1084 gospodarstw domowych (w kwietniu i maju 2010 roku), 1201 gospodarstw domowych (w maju 2011 roku) oraz 1230 gospodarstw domowych (w styczniu 2012 roku) starano się poznać opinie ankietowanych na temat wyboru formy stawki podatku dochodowego i jej wpływu na skalę oszustw podatkowych. W badaniach ankietowych przeprowadzonych w maju 2007 roku wzięły udział gospodarstwa domowe z terenu całej Polski, natomiast wywiady w latach 2009-2012 zostały przeprowadzone na terenie województwa podkarpackiego. Ankiety były skierowane do osób powyżej 20. roku życia o zróżnicowanym poziomie dochodów oraz standardzie życia.

cd. tabeli 1

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
z większą liczbą stawek	72	133	209	129	184	10,5%	17,7%	19,2%	15,6%	15,0%
z jedną stawką	245	184	215	188	153	35,7%	18,7%	22,9%	15,6%	12,5%
z niższymi podatkami dochodowymi	247	195	302	122	270	36,0%	26,0%	27,7%	10,2%	22,0%
z niższymi podatkami pośrednimi	250	166	234	237	288	36,4%	22,1%	21,5%	19,8%	23,4%
inne	8	2	7	3	2	1,2%	0,3%	0,6%	2,5%	0,2%
RAZEM	1451	1355	1957	1609	1743	211,5%	174,7%	183,1%	141,1%	141,7%
brak odpowiedzi	2	20	8	2	1	0,3%	2,7%	0,7%	0,2%	0,1%

\* Suma wynosi ponad 100%, gdyż ankietowani mogli wskazać wiele odpowiedzi (w latach 2007-2010 – trzy warianty odpowiedzi, w latach 2011-2012 – dwa warianty).

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych z przeprowadzonych badań ankietowych w latach 2007-2012.

W ramach zasady sprawiedliwości opodatkowania wyróżnia się zasadę „sprawiedliwości poziomej” i „sprawiedliwości pionowej”. Pierwsza oznacza równe traktowanie osób, które znajdują się w takiej samej sytuacji materialnej. Zgodnie z drugą regułą to, co pod względem podatkowym jest nierówne, powinno być w konsekwencji odmiennie potraktowane, czyli podmioty bogatsze powinny ponosić większe obciążenia fiskalne niż osoby biedniejsze<sup>9</sup>.

Tabela 2

Struktura odpowiedzi na pytanie: Jaki system podatkowy od dochodów osobistych jest najbardziej sprawiedliwy?

Sprawiedliwy system podatkowy	Liczba osób					Struktura procentowa				
	2007	2009	2010	2011	2012	2007	2009	2010	2011	2012
progresywny	302	458	568	695	764	44,0%	61,1%	52,4%	57,9%	62,1%
liniowy	353	233	398	399	367	51,5%	31,1%	36,7%	33,2%	29,8%
pogłówny	22	39	86	93	71	3,2%	5,2%	7,9%	7,7%	5,8%
brak odpowiedzi	9	20	32	14	28	1,3%	2,7%	3,0%	1,2%	2,3%

Źródło: Ibid.

<sup>9</sup> J. Neneman, R. Piwowarski: *W poszukiwaniu modelu systemu podatkowego dla Polski*. Zeszyty BRE Bank – CASE, Warszawa 2003, s. 27.

Propagatorzy sprawiedliwości poziomej odrzucają progresję w podatku dochodowym, uważając ją za niesprawiedliwą. Ich zdaniem podatek progresywny nie przyczynia się także do równomiernego rozłożenia ciężaru podatkowego w społeczeństwie. Wynika to głównie z faktu, że w podatku tym występują ulgi i zwolnienia, które są wykorzystywane przez najbogatszych do unikania podatku. Ponadto progresja zniechęca do osiągnięcia wyższych dochodów, przez co przyczynia się do uchylania od płacenia podatków.

Niemniej jednak liczba zwolenników progresji z roku na rok rośnie, szczególnie po wprowadzeniu dwustopniowej skali opodatkowania dochodów osobistych i obniżeniu stawek podatkowych do 18 i 32%. Struktura odpowiedzi prezentowana w tabeli 2 wykazuje, iż obecnie taka forma opodatkowania uważana jest za najbardziej sprawiedliwą. Po złagodzeniu progresji liczba jej zwolenników wzrosła z 44% w 2007 roku do 62,1% w 2012 roku.

Tabela 3

Struktura odpowiedzi na pytanie: Jak Pan/i sądzi, dlaczego ludzie w Polsce nie ujawniają swoich faktycznych dochodów w rozliczeniach z urzędem skarbowym?

Powody nieujawniania faktycznych dochodów	Struktura procentowa			
	2007	2009	2010	2012
niesprawiedliwy system podatkowy	35,1%	33,2%	32,3%	27,7%
za wysokie podatki	75,2%	60,3%	60,2%	55,9%
skomplikowany system podatkowy	51,2%	32,2%	32,0%	23,5%
niskie kary	10,2%	15,5%	17,8%	11,9%
mała wykrywalność	34,4%	21,7%	25,1%	13,7%
niska moralność podatkowa	35,3%	16,7%	21,1%	12,8%
inne	2,3%	0,3%	0,6%	0,2%
RAZEM	239,5%*	182,6%*	189,6%*	146,3%*
brak odpowiedzi	0,0%	2,7%	0,5%	0,1%

\* Suma wynosi ponad 100%, gdyż ankietowani mogli wskazać wiele odpowiedzi.

Źródło: Ibid.

Tabela 3 przedstawia przyczyny nieujawniania faktycznych dochodów w Polsce. Według gospodarstw domowych biorących udział w wywiadzie najważniejszą przyczyną są wysokie podatki. Nie bez znaczenia według przeciętnej co trzeciej osoby jest naruszenie zasady sprawiedliwości podatkowej (35,1% w 2007 roku, 27,7% w 2012 roku). Czynnikiem skłaniającym do oszustw podatkowych jest także nieprzestrzeganie zasady pewności podatkowej, wyrażającej się m.in. skomplikowaną konstrukcją systemu podatkowego (opisywanej w dalszej części publikacji), na co wskazywała ponad połowa ankietowanych w 2007 roku, a co czwarta w 2012 roku.

Przyjmuje się, że w podatku dochodowym łatwiej uwzględnić wymagania sprawiedliwości społecznej, gdyż przedmiot opodatkowania (dochód) dobrze odzwierciedla zdolność podatkową. Podatek ten łatwo personalizować oraz stosować dowolną formę skal progresywnych<sup>10</sup>. Równocześnie wielość ulg powoduje, że podatnicy, którzy z nich nie korzystają, odnoszą wrażenie, że są nierówno traktowani przez prawo i tym samym nie czują się zobowiązani do przestrzegania ich zdaniem niesprawiedliwego prawa<sup>11</sup>. Podatki pośrednie za miarę zdolności płatniczej przyjmują nie dochód, lecz wielkość dokonywanych przez podatnika wydatków. Z tego też względu we współczesnej literaturze przedmiotu można spotkać pogląd, że podatki te mają charakter regresywny, a przez to są niesprawiedliwe<sup>12</sup>.

Przedmiotem krytyki jest istnienie zwolnień podmiotowych od podatku VAT. Powoduje to, zdaniem jej autorów, naruszenie zasady równości, a także udzielanie „faktycznej zgody na istnienie drugiego, nie ewidencjonowanego obiegu gospodarczego, która wiąże się z brakiem realnych możliwości skontrolowania ogromnej liczby podmiotów korzystających z tego zwolnienia”<sup>13</sup>. Z drugiej strony zwolnienie z prowadzenia uciążliwej i trudnej ewidencji podatkowej oraz związanego z tym zmniejszonego nadzoru skarbowego jest zachętą do legalizacji działań. Zniesienie tego przywileju spowoduje wzrost kosztów w sferze legalnej, co, oprócz braku stabilności przepisów, może spowodować, że podatnicy będą działali poza systemem podatkowym<sup>14</sup>.

Sprawiedliwość podatkowa – rozumiana jako powszechna i równomierne obciążenie różnych grup społecznych – wyznacza moralnie akceptowaną granicę opodatkowania. Gdy zasada ta zostaje zachwiana, obywatele mają podstawę sądzić, że prawo podatkowe realizowane przez systemy podatkowe nie jest sprawiedliwe. Wówczas pokusą staje się aktywność w szarej strefie, tym bardziej że jest ona społecznie usprawiedliwiona poczuciem niesprawiedliwości. W tej sytuacji rośnie liczba osób niepłacących podatków, co powoduje dalszy wzrost obciążeń fiskalnych.

<sup>10</sup> M. Pietrewicz: *Polityka fiskalna*. Szkoła Główna Handlowa, Poltext, Warszawa 1998, s. 37.

<sup>11</sup> K. Kloc: *Szara strefa w Polsce w okresie transformacji*. Raporty CASE nr 13, Warszawa 1998, s. 52.

<sup>12</sup> Z. Fedorowicz: *Polityka fiskalna*. Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu, Poznań 1998, s. 20.

<sup>13</sup> W. Modzelewski: *Celowość wprowadzenia zryczałtowanego podatku od towarów i usług dla małych i średnich przedsiębiorstw*. W: *Kierunki przebudowy polskiego systemu podatkowego w II połowie lat dziewięćdziesiątych*. Red. I. Bolkowiak. Instytut Finansów, Warszawa 1997, s. 8.

<sup>14</sup> M. Buszyńska, *Niektórzy wybiorą szarą strefę*. „Gazeta Prawna” nr 118 (1736) z 20.06.2006; *Nowe podatki: likwidacja karty powiększy szarą strefę*. „Gazeta Prawna” nr 112 (1730) z 9.06.2006; A. Grabowska: *Ryczałt zamiast zlecenia*. *Prawo co dnia*. „Rzeczpospolita” z 14.04.2005, s. 1.

## Zasady fiskalne w polskim systemie podatkowym

Wśród zasad fiskalnych wyróżnia się: wydajność, elastyczność i stałość. Według pierwszej zasady podatki powinny być wydajnym źródłem dochodów władz publicznych. Elastyczność oznacza, że podatek powinien reagować na zmieniające się procesy i zdarzenia gospodarcze oraz społeczne. Podatki (skale podatkowe) powinny być tak skonstruowane, żeby uwzględniały różną w różnym czasie sytuację podatników i całej gospodarki.

Zasada stałości głosi ograniczenie zmian w systemie podatkowym. Chodzi zarówno o unikanie wprowadzania nowych podatków, jak też o eliminowanie zmian w podatkach już istniejących. Zbyt częste zmiany wywołują negatywne skutki w gospodarce. Osoby fizyczne i prawne nie mogą planować swojej działalności w długim okresie, co może powodować destabilizację i ucieczkę w szarą strefę.

Zachwianie tych postulatów stwarza niedogodne warunki funkcjonowania podmiotów gospodarczych i gospodarstw domowych, które są ostatecznym beneficjentem dóbr i usług publicznych i to one w ostateczności ponoszą ciężary podatkowe. Władze publiczne nie mogłyby wywiązywać się ze swoich obowiązków bez głównego źródła dochodu, jakim są podatki, ale też należy pamiętać, że nadmierny fiskalizm podatkowy prowadzi do wielu negatywnych zjawisk, takich jak: unikanie płacenia podatków, oszustwa podatkowe czy rozszerzanie się szarej strefy<sup>15</sup>.

Tabela 4

Struktura odpowiedzi na pytanie o skutek nieprzestrzegania zasady stałości podatkowej głoszącej ograniczenie zmian w systemie podatkowym

Opinie na temat nieprzestrzegania zasady stałości	Liczba osób			Struktura procentowa		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012
niska moralność podatkowa	250	290	271	23,1%	24,2%	22,0%
odbieranie prawa podat. jako nieprzestępnego	273	309	282	25,2%	25,7%	22,9%
trudność w rozliczaniu się z podatku	334	371	396	30,8%	30,9%	32,2%
konieczność korzystania z usług biura rachun.	203	219	254	18,7%	18,2%	20,7%
inne	5	5	12	0,5%	0,4%	1,0%
RAZEM	1084	1201	1230	100,0%	100,0%	100,0%
brak odpowiedzi	19	7	15	1,7%	0,6%	1,2%

Źródło: Ibid.

<sup>15</sup> J. Ickiewicz: *Podatkowe i niepodatkowe obciążenia przedsiębiorstw*. SGH, Warszawa 1998, s. 19.

Wśród zasad fiskalnych coraz większego znaczenia nabiera zasada stałości, oznaczająca, że zmiany podatkowe powinny być jak najrzadsze. Dzięki temu podatnicy wiedzą, ile będą oddawać fiskusowi w danym roku i w przyszłości, ile mogą zaoszczędzić, a na jakie wydatki mogą sobie pozwolić. Nieprzestrzeganie zasady stałości podatkowej skutkuje, według co trzeciej ankietowanej osoby, trudnością w rozliczaniu się z podatku (tabela 4). Co piąta osoba podkreśla, że wiąże się to z dodatkowymi kosztami ze względu na konieczność korzystania z usług biura rachunkowego. Każdego roku niemal co czwarta osoba biorąca udział w badaniu podkreślała problem spadku moralności podatkowej w wyniku wprowadzania zbyt częstych zmian w systemie podatkowym.

Częste zmiany konstrukcji podatków prowadzą do niezadowolenia podatników, a w konsekwencji do niepłacenia należnych obciążeń fiskalnych. Prawo podatkowe nie może być zmieniane zgodnie z potrzebami budżetu co rok. Można się też spotkać z opinią, że podatki nie powinny być zmieniane w okresie przynajmniej pięcioletnim<sup>16</sup>, a minimalny okres *vacatio legis* powinien wynosić co najmniej dwa lata<sup>17</sup>.

Prawodawca powinien się również zastanowić nad sensem i potrzebą wprowadzania nowego podatku, nad jego wielkością (stawką) oraz podmiotem, na którym ma ciążyć obowiązek podatkowy. Przyjmuje się, że nakładanie nowych podatków jest społecznie nieakceptowane, podatnicy przyzwyczajają się do istniejącego prawa i nie lubią innowacji w tym zakresie. Niewłaściwe nałożenie podatku w postaci za wysokich stawek lub niewłaściwe wybranie podatników może doprowadzić do sytuacji, w której podatnicy ci będą się uchylać od jego zapłaty i realizować swoje potrzeby w szarej strefie<sup>18</sup>. Ważne jest, by państwo nakładało podatki w granicach niezbędnych do realizacji zadań publicznych, uważanych przez społeczeństwo za właściwe. Wyższe podatki powodują niezadowolenie podatników, ich bunt przeciwko płaceniu podatków i tym samym spychanie ich do aktywności w obszarze szarej strefy.

## Zasady techniki podatkowej

Ostatnią grupę zasad podatkowych stanowią zasady techniczne, wśród których uwzględnia się: zasadę pewności, dogodności i taniości. W latach 30. XX

<sup>16</sup> *Szara strefa w transformacji gospodarki*. Red. M. Grabowski. Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 1995, s. 70; oraz K. Kloc: *Op. cit.*, s. 52.

<sup>17</sup> K. Jurewicz: *Podatki. Zarys problematyki*. Wydawnictwo A.M.R., Katowice 2003, s. 84.

<sup>18</sup> A. Gomułowicz, J. Małecki: *Op. cit.*, s. 70.



wieku zasadę dogodności i pewności sformułował m.in. wybitny polski ekonomista R. Rybarski<sup>19</sup>.

Zasada dogodności oznacza, że pobór podatku powinien uwzględniać warunki finansowe podatnika, cykl i charakter jego działalności<sup>20</sup>. Obowiązek podatkowy powinien powstawać dopiero wówczas, gdy podatnik otrzyma środki pieniężne za sprzedane towary i usługi, a nie, gdy wydał towar czy wykonał usługę. W Polsce reguła ta nie zawsze jest jednak przestrzegana i obowiązek podatkowy powstaje w momencie wydania towaru bądź wykonania usługi.

Według zasady tanioci koszt realizowania podatków nie powinien uszczuplać nadmiernie dochodów państwa. Istotą tej zasady jest wprowadzenie takich rozwiązań, aby koszty poboru podatku były niskie<sup>21</sup>. Podatkami o niskich kosztach poboru są np. podatki typu przychodowego od towarów i usług, akcyza. Niedopuszczalna jest sytuacja, w której koszty poboru podatków zbliżają się do dochodów z nich uzyskiwanych.

Zgodnie z zasadą pewności podatki powinny być takie, aby były niezawodnym źródłem dochodów państwa. Z drugiej strony, podatnik powinien z góry wiedzieć, jaki podatek będzie płacił w związku z prowadzoną działalnością i osiąganymi dochodami<sup>22</sup>. Podatnicy muszą też wiedzieć, jakie poniosą konsekwencje podatkowe w przypadku podjęcia lub zaniechania jakiegokolwiek działania. Zasadę tę sformułowano w celu ochrony podatników przed dowolnością działania władzy publicznej i aparatu skarbowego. Wynika z niej postulat stabilności i spójności prawa podatkowego. Im bardziej zrozumiały i przejrzysty jest tekst ustawy podatkowej, tym większa gwarancja ograniczenia niewłaściwego stosowania przepisów podatkowych przez podatników i organy skarbowe<sup>23</sup>.

Raport Ministerstwa Gospodarki stwierdza, że środowisko polskich przedsiębiorców uważa za poważny problem niską jakość stanowienia prawa – brak stabilnych przepisów w określonych dziedzinach, szczególnie w zakresie prawa podatkowego, zbyt częste zmiany i niejasne sformułowania, które są przyczyną trudności interpretacyjnych (np. uregulowania dotyczące podatku VAT)<sup>24</sup>.

<sup>19</sup> A. Lityńska: *Polska myśl ekonomiczna okresu międzywojennego*. Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 1998, s. 39-40.

<sup>20</sup> E. Denek, J. Sobiech, J. Wolniak: *Finanse publiczne*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001, s. 136.

<sup>21</sup> W. Ziółkowska: *Finanse publiczne. Teoria i zastosowanie*. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2005, s. 89.

<sup>22</sup> M. Cieślukowska, S. Kańduła, I. Kijek: *Polski system podatkowy*. Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 2002, s. 46.

<sup>23</sup> A. Gomułowicz, J. Małecki: Op. cit., s. 73.

<sup>24</sup> Przy wprowadzaniu nowelizacji przepisów nie stosuje się odpowiedniego *vacatio legis*. Znaczna część aktów prawnych wchodzi w życie tuż po ich ogłoszeniu, co sprawia, że ani przedsiębiorcy, ani urzędnicy nie mają wystarczająco dużo czasu na przygotowanie się do zmian. *Analiza barier regulacyjnych działalności gospodarczej*. Raport Ministerstwa Gospodarki. Warszawa, marzec 2006.

Tabela 5

Struktura odpowiedzi na pytanie: Nieprzestrzeganie zasady pewności podatkowej głoszącej, że podatnik powinien z góry wiedzieć, jakie podatki będzie płacił, skutkuje?

Opinie na temat nieprzestrzegania zasady pewności	Struktura procentowa				
	2007	2009	2010	2011	2012
niską moralnością podatkową	28,3%	31,1%	28,3%	30,4%	25,7%
postrzeganiem prawa podatkowego jako „nieprzyjaznego”	46,5%	33,7%	42,5%	38,7%	40,0%
trudnością w rozliczaniu się z podatku	21,7%	31,5%	26,3%	29,4%	32,4%
inne	0,7%	1,1%	0,1%	0,8%	0,9%
brak odpowiedzi	2,8%	2,7%	1,9%	0,8%	1,5%

Źródło: Ibid.

Tabela 6

Opinie ankietowanych gospodarstw domowych na temat wypełniania formularza PIT

Opinie na temat wypełniania formularza PIT	Struktura procentowa		
	2010	2011	2012
bardzo trudne, występuje konieczność zasięgnięcia pomocy u księgowych, biur rachunkowych	14,9%	18,6%	16,3%
raczej trudne, potrzebna jest pomoc kogoś z rodziny lub znajomych	34,0%	34,9%	37,6%
raczej łatwe, można to zrobić w odpowiednim programie komputerowym	31,8%	27,1%	26,3%
bardzo łatwe, można to zrobić samodzielnie	10,1%	10,6%	10,1%
trudno powiedzieć	6,4%	8,2%	7,4%
brak odpowiedzi	3,0%	0,7%	2,3%

Źródło: Ibid.

Niestabilność systemu podatkowego stała się przedmiotem krytyki legislatorów i niezadowolonych podatników. Dość częste są opinie, że obowiązujące prawo podatkowe, które postrzegane jest jako nieprzyjazne i niestabilne, zachęca do nadużyć i ukrywania dochodów. Dlatego poproszono ankietowanych o udzielenie odpowiedzi na pytanie: jakie skutki wywołuje nieprzestrzeganie zasady pewności podatkowej (tabela 5). Według uczestników sondażu, niepewność co do przepisów powoduje, że prawo podatkowe postrzegane jest jako „nieprzyjazne” (46,5% w 2007 roku, 33,7% w 2009 roku, 42,5% w 2010 roku, 38,7% w 2011 roku, 40,0% w 2012 roku), sprawia trudności w rozliczaniu się z podatku (21,7% w 2007 roku, 32,4% w 2012 roku), a także skutkuje brakiem moralności podatkowej, która jest jedną z przyczyn gospodarki nieformalnej wyraża-

jącej się poprzez oszustwa podatkowe (28,3% w 2007 roku i 2010 roku, 31,1% w 2009 roku oraz 25,7% w 2012 roku).

W badaniu ankietowym zapytano, jak oceniany jest stopień trudności w rozliczaniu się z urzędem skarbowym (tabela 6). Najczęściej wskazywano, iż jest to czynność raczej trudna i potrzebna jest pomoc kogoś z rodziny (34,0% w 2010 roku, 34,9% w 2010 roku, 37,6% w 2012 roku). W 2010 roku niewiele mniejszy odsetek osób (31,8%) uznał, że jest to czynność raczej łatwa, bowiem zeznanie podatkowe można wypełnić za pomocą odpowiedniego programu komputerowego. Jednak w 2012 roku liczba ankietowanych wybierających ten wariant odpowiedzi spadła o ponad 5%, a równocześnie wzrosła liczba deklarujących trudności w wypełnianiu formularzy (zdaniem 53,9% osób jest to czynność bardzo trudna lub raczej trudna)<sup>25</sup>.

## Podsumowanie

Niestabilność prawa podatkowego sprzyja szerzeniu się oszustw podatkowych. Nie jest możliwa walka z nimi, gdy nie jest ustabilizowane prawo podatkowe. W Polsce jest ono nadal niedoskonałe, pełne luk, zachęcające przez to do prowadzenia działalności nielegalnej oraz omijania prawa. Łatwo się uchylić od płacenia podatków, a ponadto prawodawca nie stworzył szczelnego systemu kontroli podatkowej, przez co podatnicy albo nie ponoszą żadnych konsekwencji z tytułu niepłacenia podatków, albo kary są bardzo niskie.

Badania ankietowe wskazują, że nieprzestrzeganie zasad podatkowych skłania uczestników rynku do oszustw podatkowych, obniża moralność podatkową. Kwestia cech sprawiedliwego systemu podatkowego jest problemowa, gdyż sprostanie oczekiwaniom gospodarstw domowych jest rzeczą niezwykle trudną ze względu na brak jednorodności samych zainteresowanych.

Nieprzestrzeganie zasad pewności i stałości przy tworzeniu systemu podatkowego wpływa na wzrost oszustw podatkowych. Im bardziej skomplikowany i niestabilny jest system podatkowy, tym obszar szarej strefy jest większy. Poczucie niesprawiedliwości zwiększa skłonność do ukrywania dochodów, dokonywania nieoficjalnych transakcji, zawierania cichych umów z pracodawcami, transferu dochodów za granicę.

<sup>25</sup> O trudnościach w wypełnianiu PIT mogą świadczyć liczba korekt, których w zeznaniach za 2011 r. przybyło. Po pięciu miesiącach od zakończenia akcji rozliczeń PIT za 2010 r. podatnicy złożyli ponad 750 tys. korekt deklaracji. W maju 2011 r. było ich niecałe 300 tys. W 2010 r. do urzędów skarbowych poprawionych zeznań za 2009 rok wpłynęło prawie 640 tys. Nastąpił więc wzrost o 110 tys. Porównując te dane można stwierdzić, że częściej mylimy się przy wypełnianiu zeznań. Por. E. Matyszewska: *Częściej mylimy się w PIT-ach*. „Gazeta Prawna”, 14.10.2011.

## Literatura

### Wydawnictwa zwarte

- Cieślukowski M., Kańduła S., Kijek I.: *Polski system podatkowy*. Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 2002.
- Denek E., Sobiech J., Wolniak J.: *Finanse publiczne*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001.
- Fedorowicz Z.: *Polityka fiskalna*. Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu, Poznań 1998.
- Gaudemet P.M., Molinier J.: *Finanse publiczne*. PWE, Warszawa 2000.
- Głuchowski J.: *Formy zmniejszania wysokości podatków w Polsce. Ulgi, zwolnienia, obniżki i inne*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
- Gomułowicz A., Małecki J.: *Podatki i prawo podatkowe*. LexisNexis, Warszawa 2006.
- Ickiewicz J.: *Podatkowe i niepodatkowe obciążenia przedsiębiorstw*. SGH, Warszawa 1998.
- Jurewicz K.: *Podatki. Zarys problematyki*. Wydawnictwo A.M.R., Katowice 2003.
- Koperkiewicz-Mordel K., Nykiel W., Chrościelewski W.: *Polskie prawo podatkowe*. Difin, Warszawa 2006.
- Krajewska A.: *Podatki. Unia Europejska. Polska, Kraje Nadbałtyckie*. PWE, Warszawa 2004.
- Lityńska A.: *Polska myśl ekonomiczna okresu międzywojennego*. Akademia Ekonomiczna, Kraków 1998.
- Osiatyński J.: *Finanse publiczne. Ekonomia i polityka*. PWN, Warszawa 2004.
- Pietrewicz M.: *Polityka fiskalna*. Szkoła Główna Handlowa, Poltext, Warszawa 1998.
- Prawo podatkowe przedsiębiorców*. Red. H. Litwińczuk. Dom Wydawniczy ABC, Gdynia 2006.
- Szara strefa w transformacji gospodarki*. Red. M. Grabowski. Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 1995.
- Ziółkowska W.: *Finanse publiczne. Teoria i zastosowanie*. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2005.

### Wydawnictwa ciągłe

- Buszyńska M.: *Niektórzy wybiorą szarą strefę*. „Gazeta Prawna” nr 118 (1736) z 20.06.2006.
- Grabowska A.: *Ryczałt zamiast zlecenia, Prawo co dnia*. „Rzeczpospolita” z 14.04.2005.
- Matyszewska E.: *Częściej mylimy się w PIT-ach*. „Gazeta Prawna” z 14.10.2011.
- Ożóg H.: *Logika reformy*. „Przegląd Podatkowy” 2003, nr 5.

### Wydawnictwa pozostałe

- Kloc K.: *Szara strefa w Polsce w okresie transformacji*. Raporty CASE nr 13, Warszawa 1998.
- Neneman J., Piwowarski R.: *W poszukiwaniu modelu systemu podatkowego dla Polski*. Zeszyty BRE Bank – CASE, Warszawa 2003.

**EVADING TAXATION BY TAX PAYERS AS A REACTION  
TO NOT FOLLOWING TAX RULES IN THE POLISH TAX SYSTEM**

**Summary**

The article presents income tax rules and the consequences of not applying them in the process of constructing income tax laws. In this publication fragments of self conducted studies are presented for the years 2007-2012, which are dealing with the problem of income tax regulations their stability, fairness, trust worthiness and the correlation between informal economy and the income tax system.

**Jacek Połczyński**

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

# **PODATEK LINIOWY W WARUNKACH KRYZYSU FINANSÓW PUBLICZNYCH W POLSCE I INNYCH PAŃSTWACH UNII EUROPEJSKIEJ**

## **Wprowadzenie**

Jednym z elementów pakietów reform fiskalnych przeprowadzanych w ostatnich latach w reakcji na kryzys zadłużeniowy są zmiany w zakresie podatku od dochodów osobistych. Zmiany te nie odgrywają jednak pierwszoplanowej roli w przywracaniu równowagi w systemie finansów publicznych, zwłaszcza w państwach stosujących podatek liniowy<sup>1</sup>. Rolę tę przypisano podatkom pośrednim: podatkowi od wartości dodanej oraz akcyzie.

Zmiany w konstrukcji podatku od dochodów osobistych realizują poza celem fiskalnym również inne cele. Podwyżka stawek podatku może unaocnić obywatelom skalę problemów, jakie mają do rozwiązania władze publiczne. Wzrost marginalnych stawek podatku tłumaczy się z kolei chęcią zwiększenia ciężaru podatkowego ponoszonego przez osoby zamożne. W ogólnej opinii osobom tym łatwiej jest bowiem ponieść dodatkowe obciążenie podatkowe niż osobom o relatywnie niskich dochodach. Ponadto należy mieć na uwadze to, że powszechny wzrost poziomu obciążeń podatkami pośrednimi w czasie kryzysu, ze względu na ich regresywny charakter, przyczynia się do osłabienia redystrybucji przez podatki. Zwiększenie obciążeń podatkiem od dochodów osobistych powinno przyczyniać się do jej wzrostu, jeśli opodatkowanie dochodów będzie opodatkowaniem silnie progresywnym.

W wielu państwach Unii Europejskiej, które stały się członkami Wspólnoty w 2004 roku, ma zastosowanie tzw. podatek liniowy. Z państw UE12 jedynie Cypr, Malta, Słowenia i Polska nie stosują obecnie powszechnego opodatkowania według proporcjonalnej skali podatkowej.

---

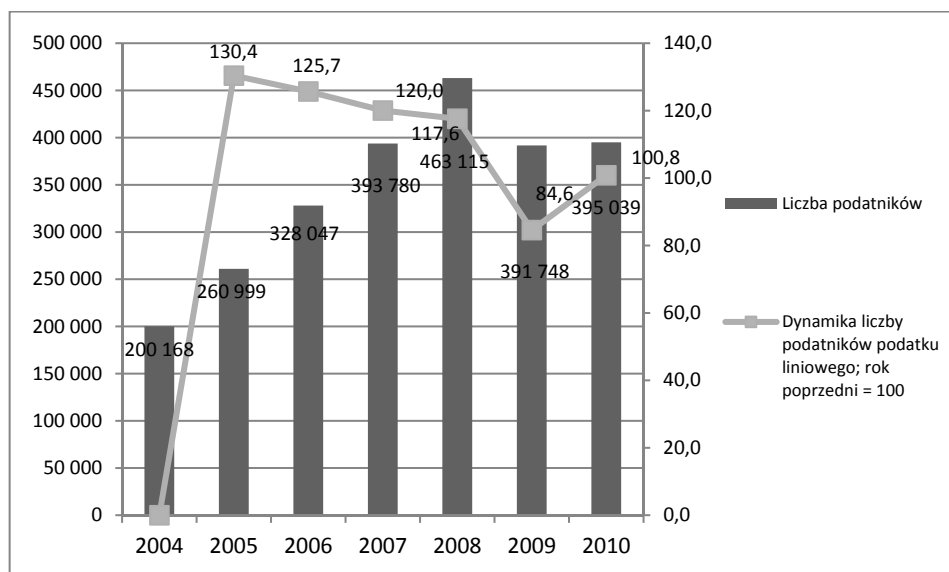
<sup>1</sup> *Taxation trends in the European Union Focus on the crisis: The main impacts on EU tax systems*. Publications Office of the European Union, Luxembourg 2011, s. 20.

Dokonując porównań w zakresie struktury i wydajności polskiego systemu podatkowego z systemami państw UE, które przyjęły jako zasadę opodatkowania dochodów osób fizycznych jedną stawką, należy mieć na uwadze fakt, iż od 2004 roku liczna grupa osób fizycznych – przedsiębiorców korzysta w Polsce z opodatkowania liniowego. Nie bez znaczenia jest także spłaszczenie struktury obciążeń podatkowych, będące wynikiem rezygnacji z trójstopniowej skali podatkowej na rzecz skali dwustopniowej. W pewnym uproszczeniu można zatem przyjąć, że w Polsce od 2009 roku funkcjonuje *quasi*-podatek liniowy, określany mianem progresywnego podatku liniowego (*graduated flat tax*)<sup>2</sup>. Z tego punktu widzenia ocena wydajności fiskalnej liniowego podatku dochodowego obciążającego przedsiębiorców będących osobami fizycznymi w latach 2007-2010, dokonana przy uwzględnieniu wydajności fiskalnej opodatkowania dochodów osób fizycznych według zasad ogólnych w Polsce, rozpatrywana na tle sytuacji fiskalnej wybranych państw UE stosujących podatek liniowy, wydaje się interesującym punktem wyjścia do dyskusji o optymalnym fiskalnie modelu opodatkowania dochodów w okresie znaczącej nierównowagi sektora finansów publicznych. Ocena ta stanowi cel niniejszego opracowania.

### **Wydajność fiskalna podatku liniowego od dochodów przedsiębiorców w latach 2007-2010 na tle innych dochodów podatkowych**

Możliwość opodatkowania dochodów osób fizycznych prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą według stałej 19-procentowej stawki pojawiła się w polskim systemie podatkowym w 2004 roku w okresie rządów SLD. Oficjalnym motywem wprowadzenia nowej formy opodatkowania dochodów z działalności gospodarczej było ujednoczenie poziomu obciążeń podatkowych dochodów osiąganych przez przedsiębiorców bez względu na formę prawną ich przedsiębiorstwa (*unified tax*). W praktyce, ze względu na cechy tej formy opodatkowania, przyjęło określać się ją w Polsce mianem podatku liniowego. W początkowych latach funkcjonowania opodatkowanie według stałej 19-procentowej stawki stanowiło atrakcyjną alternatywę względem takich form opodatkowania dochodów przedsiębiorców jak karta podatkowa i ryczałt od przychodów ewidencjonowanych. Do 2008 roku liczba podatników, którzy zdecydowali się na wybór opodatkowania podatkiem liniowym dynamicznie rosła, co prezentują dane na rys. 1.

<sup>2</sup> Por. szerzej W. Bieńkowski: *Reaganomika i jej wpływ na konkurencyjność gospodarki amerykańskiej*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995, s. 163 i nast.



Rys. 1. Liczba podatników podatku liniowego od dochodów z działalności gospodarczej w latach 2004-2010

Źródło: Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych w latach 2004-2010. Ministerstwo Finansów, Warszawa 2005-2011.

Spadek liczby podatników podatku liniowego w 2009 roku o 15,4% (tj. o ponad 69 tys.) należy tłumaczyć zmianą konstrukcji skali podatkowej obowiązującej przy opodatkowaniu dochodów na zasadach ogólnych. Złagodzenie progresji podatkowej poprzez obniżkę najniższej stawki o jeden punkt procentowy do poziomu 18%; ograniczenie liczby przedziałów do dwóch oraz określenie maksymalnej stawki podatku na poziomie 32% miało wpływ na wyżej wskazany efekt. Z podatku liniowego najprawdopodobniej zrezygnowały głównie osoby uzyskujące dochody roczne nieprzekraczające wysokości I progu podatkowego (85 528 PLN), dla których zasady ogólne, po zmianie skali podatkowej, stały się bardziej atrakcyjną formą opodatkowania niż podatek liniowy. Wynikało to głównie z niższej stawki podatku oraz możliwości korzystania z niektórych, niedostępnych w ramach podatku liniowego ulg podatkowych. Spadek liczby podatników podatku liniowego, jak dotąd, był zjawiskiem jednorazowym. W 2010 roku liczba podatników podatku liniowego nieco wzrosła – do poziomu 395 tys.

Biorąc pod uwagę główny cel niniejszego opracowania, którym jest ocena wydajności fiskalnej opodatkowania dochodów przedsiębiorców według stałej stawki w okresie kryzysu finansów publicznych, należy uznać omawianą formę opodatkowania dochodów za względnie wydajne i stabilne źródło dochodów budżetowych. Analiza danych zawartych w tabeli 1 wydaje się potwierdzać zasadność tej tezy. Przemawiają za tym następujące argumenty. Po pierwsze, rela-



tywnie wysoka wydajność fiskalna w stosunku do liczby podatników korzystających z tej formy opodatkowania. Przeciętny podatek płacony przez podatnika podatku liniowego wyniósł w 2010 roku około 32 000 PLN.

Tabela 1

Wysokość, dynamika i struktura wpływów z opodatkowania dochodów przedsiębiorców podatkiem liniowym na tle głównych dochodów podatkowych w latach 2007-2010

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010
	mld PLN			
1. Wpływy z PDOF do budżetu państwa	35,4	38,7	35,8	35,6
2. Wpływy JST z tytułu udziału w PDOF	25,6	28,5	27,0	26,9
3. Wpływy gmin z tytułu karty podatkowej	0,1	0,1	0,9	0,9
4. Wpływy z tytułu podatku liniowego*	12,1	12,8	12,3	13,0
5. Wpływy budżetu państwa z ryczaftu od przychodów	1,9	1,6	1,4	1,5
6. Wpływy z PDOF łącznie (1 + 2 + 3)	61,1	67,3	63,7	63,4
7. Wpływy z PDOP do budżetu państwa	24,5	27,1	24,2	21,8
8. Wpływy JST z udziału w PDOP	7,6	7,4	6,6	6,1
9. Wpływy z PDOP łącznie (7 + 8)	32,1	34,5	30,8	27,9
10. Podatki dochodowe razem (6+ 9)	93,2	101,8	94,5	91,3
12. Wpływy z PTU	96,3	101,8	99,5	107,9
13. Wpływy z akcyzy	49,0	50,5	53,9	55,7
14. Wpływy z PTU i akcyzy łącznie (12 + 13)	145,3	152,3	153,4	163,6
15. Główny dochody podatkowe łącznie (10 + 14)	238,5	254,1	247,9	254,9
<b>Dynamika wybranych wpływów podatkowych</b>	<b>rok poprzedni = 100; ceny bieżące</b>			
Wpływy z tytułu podatku liniowego*	-	105,8	96,1	105,7
Wpływy z PDOF łącznie	-	110,1	94,7	99,5
<b>Dynamika wybranych wpływów podatkowych</b>	<b>rok poprzedni = 100; ceny stałe</b>			
Wpływy z PDOF do budżetu państwa		104,9	89,4	96,9
Wpływy z tytułu podatku liniowego*		101,5	92,8	103,0
Wpływy z PDOF łącznie		105,7	91,5	97,0
Wpływy z PDOP łącznie		103,1	86,3	88,3
Podatki dochodowe razem		104,8	89,7	94,2
Wpływy z PTU		101,5	94,4	105,7
Wpływy z akcyzy		98,9	103,1	100,7
Wpływy z PTU i akcyzy łącznie		100,6	97,3	103,9
Główny dochody podatkowe razem		102,2	94,3	100,2
<b>Struktura głównych wpływów podatkowych w Polsce (dane EUROSTATU)</b>	<b>w % dochodów podatkowych sektora GG</b>			
Udział PIT	15,0	15,6	14,6	Bd
Udział PTU	23,9	23,4	23,4	Bd
Udział akcyzy	12,0	13,0	11,9	Bd
Udział podatków pośrednich	41,4	42,1	41,2	Bd
Udział podatków bezpośrednich	24,6	25,2	23,5	Bd

\* Wpływy łącznie, bez podziału na część budżetową i samorządową.

Źródło: Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej. Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2004-2010; Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States and Norway – Statistical Annex. European Commission, Eurostat, 2011 edition.

Dla porównania liczba podatników ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych w 2010 roku wyniosła 791 tys., natomiast wpływy z ryczałtu od przychodów ukształtowały się wówczas na poziomie 1,5 mld PLN, co oznacza, że przeciętny podatek należny od podatnika ryczałtu od przychodów wyniósł wówczas jedynie 1864 PLN. Przeciętny poziom podatku obciążającego podatników karty podatkowej był jeszcze niższy. Po drugie, dynamika wpływów uzyskanych z opodatkowania podatkiem liniowym w latach 2007-2010 sprzyjała stabilizacji dochodów publicznych (tabela 1) w większym stopniu, niż opodatkowanie na zasadach ogólnych. Co prawda w 2008 roku dynamika łącznych wpływów z podatku dochodowego była wyższa niż wpływów z podatku liniowego, jednak w dwóch kolejnych latach wartość analizowanego wskaźnika była wyraźnie lepsza. W 2009 roku, mimo wskazanego wyżej spadku liczby podatników, zmniejszenie wpływów z podatku liniowego było mniejsze niż spadek wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych ogółem. W 2010 roku wpływy z opodatkowania podatkiem liniowym nominalnie wzrosły, podczas gdy łączne wpływy z podatku od dochodów osobistych spadły, tak w ujęciu realnym, jak i nominalnym. Po trzecie, relacja wpływów z podatku liniowego do wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych ogółem kształtowała się w rozpatrywanym okresie na poziomie około 20%, co pozwala stwierdzić, że jest to wydajne fiskalnie źródło wpływów publicznych. Pośrednio determinuje to konstrukcja podatku liniowego, który w polskich warunkach ma cechy tzw. prawdziwego podatku liniowego (*true flat tax*), co przejawia się m.in. brakiem kwoty wolnej od podatku oraz prawa do powszechnych ulg podatkowych (prawo do wspólnego opodatkowania; ulga na dzieci)<sup>3</sup>.

Ostatni wniosek może budzić pewne zastrzeżenia, jeśli w ocenie podatku liniowego, jako źródła dochodów budżetowych, uwzględni się potencjalnie możliwe do uzyskania wpływy podatkowe, które wystąpiłyby w przypadku opodatkowania dochodów, zwłaszcza najbogatszych przedsiębiorców, według skali progresywnej. Pośrednią odpowiedź na tak postawione pytanie daje analiza wpływów podatkowych z podatku od dochodów osobistych osiągniętych w roku wprowadzenia w Polsce podatku liniowego dla przedsiębiorców (2004) w stosunku do wpływów z roku poprzedniego (2003). Z jednej strony nie ulega wątpliwości, że nominalne dochody budżetu państwa z podatku dochodowego od osób fizycznych były w 2004 roku niższe o 4,2 mld PLN, jednak wynikało to głównie ze znacznego zwiększenia udziałów JST we wpływach z omawianego podatku. Jeśli rozpatrywać łączne wpływy z podatku dochodowego pobieranego na zasadach ogólnych, to okazuje się, że wpływy te nominalnie wzrosły o około

<sup>3</sup> Zob. szerzej F. Grądalski: *System podatkowy w świetle teorii optymalnego opodatkowania*. SGH w Warszawie, Warszawa 2006, s. 29.

1,3 mld PLN, z poziomu 35,2 mld PLN w 2003 roku, do poziomu 36,5 mld PLN w roku 2004. Wprowadzenie podatku liniowego spowodowało, że część podatników korzystających ze zryczałtowanych form opodatkowania zdecydowała się na zmianę formy opodatkowania i wybór nowej, mniej ograniczającej przedsiębiorcę (reguły, limity) formy opodatkowania dochodów. W efekcie wysokość wpływów podatkowych z tytułu podatku od dochodów osobistych płaconego przez przedsiębiorców zmieniła się. Analiza dostępnych danych pozwala przypuszczać, że wprowadzenie podatku liniowego w 2004 roku nie spowodowało znaczącego zmniejszenia dochodów publicznych<sup>4</sup>. Spadek znaczenia fiskalnego podatku dochodowego od osób fizycznych dał się jednak zaobserwować w ogólnej strukturze obciążeń podatkowych, ponieważ relatywnie wzrosło znaczenie innych podatków, zwłaszcza pośrednich. Świadczy o tym udział wpływów z podatku od dochodów osobistych we wpływach podatkowych ogółem<sup>5</sup>. Udział ten w 2004 roku był niższy o 1,5 punktu proc. niż w roku 2003<sup>6</sup>.

### **Wydajność fiskalna podatku liniowego w państwach Unii Europejskiej w latach 2007 -2010**

Jednym z przejawów kryzysu finansów publicznych w latach 2007-2010 był spadek wpływów zarówno z podatków pośrednich, jak i bezpośrednich. Dane zawarte w tabeli 2 wskazują, że w większości państw członkowskich Unii Europejskiej stosujących podatek liniowy wpływy budżetowe z tego podatku zmniejszyły się w analizowanym okresie w większym stopniu niż wpływy z podatków pośrednich. Zjawisko to było szczególnie widoczne w 2009 roku. W roku tym w niektórych państwach (Litwa, Rumunia) wpływy z podatku od dochodów osobistych spadły niemal o połowę! Pomimo to, jak dotąd, żadne państwo UE nie zdecydowało się na rezygnację z proporcjonalnego opodatkowania dochodów osobistych, co dowodzi, że podatek liniowy nie może być oceniany bez uwzględnienia społeczno-politycznych warunków, w jakich jest on wdrażany i w kolejnych latach stosowany. W pewnym sensie stanowi on symbol woli głębokich reform fiskalnych. Przykładem mogą być Węgry, które pomimo trudnej sytuacji fiskalnej wprowadziły od 1 stycznia 2011 roku podatek liniowy ze stawką 16%. Jednocześnie od 1 stycznia 2012 roku standardowa stawka VAT na Węgrzech została podniesiona do 27%.

<sup>4</sup> Por. szerzej w tej kwestii J. Polczyński: *Podatek liniowy a dochody budżetów jednostek samorządu terytorialnego*. W: *Stan i kierunki rozwoju finansów samorządu terytorialnego*. Red. L. Patrzałek. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań – Wrocław 2007.

<sup>5</sup> W ujęciu Eurostatu są one liczone łącznie ze składkami na ubezpieczenie społeczne (SSC).

<sup>6</sup> *Government Finance Statistics*. Data 1996-2010. Publications Office of the European Union, Luxembourg 2011.

Tabela 2

## Znaczenie fiskalne podatku liniowego w państwach UE w latach 2007-2010

Państwo/rok wprowadzenia podatku liniowego/stawka	Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010
		%rok poprzedni = 100			
Bułgaria 2008 10%	Udział PIT w dochodach podatkowych ogółem	9,6	9,1	10,3	b.d.
	Stosunek wpływów z PIT do PKB	3,2	2,9	2,9	b.d.
	Dynamika wpływów z PIT	-	104,8	100,5	b.d.
	Dynamika wpływów z podatków pośrednich	-	120,3	85,5	101,4
	Dynamika wpływów z podatków bezpośrednich	-	92,5	90,3	89,8
Czechy 2008 15%	Udział PIT w dochodach podatkowych ogółem	11,7	10,5	10,6	b.d.
	Stosunek wpływów z PIT do PKB	4,3	3,7	3,6	b.d.
	Dynamika wpływów z PIT	-	89,0	94,7	b.d.
	Dynamika wpływów z podatków pośrednich	-	102,9	102,0	101,9
	Dynamika wpływów z podatków bezpośrednich	-	88,0	90,4	98,2
Estonia 1994 21%	Udział PIT w dochodach podatkowych ogółem	18,7	19,7	15,9	16,1
	Stosunek wpływów z PIT do PKB	5,9	6,3	5,7	5,4
	Dynamika wpływów z PIT	-	108,0	78,0	98,5
	Dynamika wpływów z podatków pośrednich	-	92,2	105,9	95,2
	Dynamika wpływów z podatków bezpośrednich	-	106,7	81,8	92,9
Łotwa 1997 25%	Udział PIT w dochodach podatkowych ogółem	20,1	21,7	20,3	b.d.
	Stosunek wpływów z PIT do PKB	6,1	6,3	5,4	b.d.
	Dynamika wpływów z PIT	-	113,4	69,2	b.d.
	Dynamika wpływów z podatków pośrednich	-	96,9	79,9	103,1
	Dynamika wpływów z podatków bezpośrednich	-	115,8	59,7	101,6
Litwa 1994 15%	Udział PIT w dochodach podatkowych ogółem	22,3	21,8	14,0	b.d.
	Stosunek wpływów z PIT do PKB	6,6	6,6	4,1	b.d.
	Dynamika wpływów z PIT	-	112,0	55,9	b.d.
	Dynamika wpływów z podatków pośrednich	-	112,1	82,0	107,0
	Dynamika wpływów z podatków bezpośrednich	-	114,5	53,0	81,0
Polska 2004 19%	Udział PIT w dochodach podatkowych ogółem	15,1	15,7	14,7	14,1
	Stosunek wpływów z PIT do PKB	5,2	5,3	4,6	4,5
	Dynamika wpływów z podatków pośrednich	-	108,6	95,6	110,7
	Dynamika wpływów z podatków bezpośrednich	-	109,1	91,1	98,2
Rumunia 2005 16%	Udział PIT w dochodach podatkowych ogółem	11,0	11,9	12,8	b.d.
	Stosunek wpływów z PIT do PKB	3,3	3,4	3,5	b.d.
	Dynamika wpływów z PIT	-	101,3	55,4	b.d.
	Dynamika wpływów z podatków pośrednich	-	117,4	89,1	115,8
	Dynamika wpływów z podatków bezpośrednich	-	124,0	94,8	96,5
Słowacja 2004 19%	Udział PIT w dochodach podatkowych ogółem	8,8	9,4	8,5	b.d.
	Stosunek wpływów z PIT do PKB	2,5	2,7	2,4	b.d.
	Dynamika wpływów z PIT	-	116,9	83,4	b.d.
	Dynamika wpływów z podatków pośrednich	-	102,5	93,4	102,5
	Dynamika wpływów z podatków bezpośrednich	-	114,5	80,0	103,1

Źródło: *Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States and Norway – Statistical Annex*. European Commission, Eurostat, 2011 edition; *Government Finance Statistics. Data 1996-2010*. Publications Office of the European Union, Luxembourg 2011; Statistical Office of Estonia.

## Podsumowanie

Koncepcja proporcjonalnego opodatkowania dochodów osobistych należy do grupy kontrowersyjnych rozwiązań problemu optymalizacji opodatkowania dochodów. Praktyka wykazała, że nie zrealizowały się czarne scenariusze, w myśl których podatek liniowy przyczyni się do zubożenia fiskalnego państw<sup>7</sup>. Z drugiej strony podatek liniowy nie spełnił pokładanych w nim nadziei i nie stał się remedium na problemy gospodarek państw regionu Europy Środkowej i Wschodniej, zwłaszcza w okresie kryzysu finansowego. Wydaje się, że w większości państw, których władze zdecydowały się na wdrożenie podatku liniowego, przyczynił się on jednak do zmiany struktury obciążeń podatkowych w kierunku wyższego obciążenia konsumpcji, co w czasie kryzysu było i jest źródłem problemów fiskalnych. Polska, mimo że z różnych względów nie stosuje formalnie powszechnego podatku liniowego, również zmierza w kierunku coraz wyższego obciążania konsumpcji.

Dane zaprezentowane w opracowaniu wskazują, że wbrew zarysowanym wyżej ogólnym tendencjom, w początkowym okresie kryzysu finansów publicznych w Polsce proporcjonalne opodatkowanie przedsiębiorców – osób fizycznych okazało się relatywnie wydajnym i bardziej stabilnym źródłem dochodów podatkowych niż wpływy z podatków pośrednich. Należałoby zatem postulować utrzymanie tej formy opodatkowania w przyszłości. Formy, których zasadność utrzymywania w okresie wzmożonych potrzeb fiskalnych jest wątpliwa, to formy zryczałtowane. Ich likwidacja przyczyniłaby się do uproszczenia systemu podatkowego oraz likwidacji znanych władzom podatkowym patologii, a tym samym do uszczelnienia polskiego systemu podatkowego.

## Literatura

### Wydawnictwa zwarte

*Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej*. NIK, Warszawa, lata 2004-2010.

Bieńkowski W.: *Reaganomika i jej wpływ na konkurencyjność gospodarki amerykańskiej*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995.

Grądalski F.: *System podatkowy w świetle teorii optymalnego opodatkowania*. SGH w Warszawie, Warszawa 2006.

*Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych w latach 2004-2010*. Ministerstwo Finansów, Warszawa 2005-2011.

<sup>7</sup> Por. Keen M., Kim Y., Versano R.: *The „Flat Tax(es)”: Principles and Evidence*. IMF Working Paper WP/06/218, International Monetary Fund 2006.

- Keen M., Kim Y., Varsano R.: *The „Flat Tax(es)”: Principles and Evidence*. IMF Working Paper, WP/06/218, International Monetary Fund 2006.
- Polczyński J.: *Podatek liniowy a dochody budżetów jednostek samorządu terytorialnego*. W: *Stan i kierunki rozwoju finansów samorządu terytorialnego*. Red. L. Patrzalek. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań – Wrocław 2007.
- Taxation trends in the European Union Focus on the crisis: The main impacts on EU tax systems*. Publications Office of the European Union, Luxembourg 2011.
- Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States and Norway*. European Commission, Eurostat, 2011 edition.

#### **Witryny internetowe**

Witryna internetowa Urzędu Statystycznego Estonii: [www.stat.ee](http://www.stat.ee)

Witryna internetowa Eurostatu: [www.epp.eurostat.ec.europa.eu](http://www.epp.eurostat.ec.europa.eu)

Witryna internetowa Ministerstwa Finansów: [www.mofnet.gov.pl](http://www.mofnet.gov.pl)

Witryna internetowa Najwyższej Izby Kontroli: [www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

## **FLAT TAX UNDER PUBLIC FINANCE CRISIS CONDITIONS IN POLAND AND IN OTHER EUROPEAN UNION COUNTRIES**

### **Summary**

Public finance crisis in the years 2007-2009 was manifested in the decrease of budget revenues from indirect and direct taxation. In the majority of EU member states which implemented flat tax, the decrease in budget revenue from personal income tax was higher than budget revenue from indirect taxes. This phenomenon was particularly visible in year 2009. However, until now, no EU member state has decided to forgo proportional taxation of personal income.

Poland has used proportional taxation on business income to a limited extent since 2004. Despite the fact that budget revenues from personal income tax fell in the years 2009-2010, revenues from flat tax constituted relatively efficient and more stable source of public income than indirect taxes.

**Rafał Rosiński**

Politechnika Koszalińska

# **OPODATKOWANIE DZIAŁÓW SPECJALNYCH PRODUKCJI ROLNEJ W POLSCE<sup>1</sup>**

## **Wprowadzenie**

Zasadniczym obciążeniem podatkowym działalności rolniczej w Polsce jest podatek rolny. Wynika to z faktu, iż działalność rolnicza w Polsce nie podlega opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych oraz podatkiem dochodowym od osób prawnych. Odrębność od tej zasady stanowią tzw. działły specjalne produkcji rolnej, które są szczególną formą prowadzenia działalności rolniczej. Za działły specjalne produkcji rolnej uznano wyłącznie te rodzaje produkcji, których prowadzenie nie jest uzależnione od warunków klimatycznych i glebowych<sup>2</sup>. Polskie prawodawstwo w tym zakresie opodatkowuje dochody uzyskane z tego rodzaju działalności w zależności od formy prowadzonej działalności gospodarczej podatkiem dochodowym od osób fizycznych bądź podatkiem dochodowym od osób prawnych. Celem opracowania jest przedstawienie specyfiki opodatkowania działłów specjalnych produkcji rolnej oraz zróżnicowanie obowiązków ewidencyjnych w tym zakresie, a także analiza obciążeń podatkowych podatkiem dochodowym wybranych rodzajów działalności działłów specjalnych produkcji rolnej.

## **Opodatkowania działłów specjalnych produkcji rolnej na zasadach ogólnych**

System podatkowy w rolnictwie obejmuje m.in. podatek rolny, podatek od nieruchomości, podatek od środków transportowych, podatek od towarów i usług

---

<sup>1</sup> Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki.

<sup>2</sup> R.I. Dziemianowicz: *Efektywność systemu opodatkowania rolnictwa*. Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2007, s. 301.

oraz podatek dochodowy z działów specjalnych produkcji rolnej<sup>3</sup>. Podatek dochodowy z działów specjalnych produkcji rolnej jest regulowany przepisami:

- ustawy z dnia 26 lipca 1992 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. 2000, nr 14, poz. 176 z późn. zm.),
- ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. 2000, nr 54, poz. 654 z późn. zm.),
- rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 września 2008 r. w sprawie norm szacunkowych dochodu z działów specjalnych produkcji rolnej (Dz.U. nr 173, poz. 1073).

Rodzaje działalności w ramach działów specjalnych produkcji rolnej zostały określone w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz od osób prawnych. Według ustawodawcy działami specjalnymi produkcji rolnej są: uprawy w szklarniach i ogrzewanych tunelach foliowych, uprawy grzybów i ich grzybni, uprawy roślin *in vitro*, fermowa hodowla i chów drobiu rzeźnego i nieśnego, wylęgarnie drobiu, hodowla i chów zwierząt futerkowych i laboratoryjnych, hodowla dżdżownic, hodowla entomofagów, hodowla jedwabników, prowadzenie pasiek oraz hodowla i chów innych zwierząt poza gospodarstwem rolnym<sup>4</sup>. Nie stanowią jednak działów specjalnych produkcji rolnej uprawy, hodowla i chów zwierząt w rozmiarach nieprzekraczających wielkości określonych w załączniku nr 2 do ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych.

Zgodnie z ustawami o podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych, dochód uzyskiwany z działów specjalnych produkcji rolnej stanowi podstawę opodatkowania podatkiem dochodowym. Podmioty prowadzące działy specjalne mogą być opodatkowane na zasadach ogólnych lub mogą korzystać z opodatkowania szacunkowego według tzw. norm.

Jeżeli podatnik zdecyduje się rozliczać na zasadach ogólnych, o zamiarze założenia ksiąg zobowiązany jest zawiadomić właściwego naczelnika urzędu skarbowego przed rozpoczęciem roku podatkowego albo przed rozpoczęciem prowadzenia działów specjalnych produkcji rolnej, jeżeli nastąpiło ono w ciągu roku<sup>5</sup>. Podmiot prowadzący dział specjalny produkcji rolnej może prowadzić księgi na dwa sposoby, tj. w oparciu o podatkową księgę przychodów i rozchodów bądź w oparciu o księgi rachunkowe z własnej woli. Jednakże należy zaznaczyć, iż obowiązek prowadzenia ksiąg rachunkowych uzależniony jest od formy organi-

<sup>3</sup> Informacje na podstawie danych Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi – <http://bip.minrol.gov.pl/>, dostęp: 05.12.2011.

<sup>4</sup> Art. 2. ust. 3 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. 2000, nr 14, poz. 176 ze zm.) oraz art. 2. ust. 3 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. 2000, nr 54, poz. 654 z późn. zm.).

<sup>5</sup> Art. 15 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. 2000, nr 14, poz. 176 ze zm.).



zacyjno-prawnej jednostki gospodarczej czy wielkości osiągniętych przychodów. Kwestie te reguluje ustawa o rachunkowości, która mówi, iż jeżeli osoby fizyczne przekroczą limit przychodów stanowiących równowartość 1 200 000 EUR za poprzedni rok obrotowy, zobligowane są do prowadzenia ksiąg rachunkowych. Obowiązkowo księgi rachunkowe prowadzą także osoby prawne, w tym spółki kapitałowe<sup>6</sup>.

Według zasad ogólnych za przychód z działów specjalnych produkcji rolnej uważa się kwoty należne, choćby nie zostały faktycznie otrzymane, po wyłączeniu wartości zwróconych towarów, udzielonych bonifikat i skont, czyli identycznie jak w przypadku prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej. U podatników dokonujących sprzedaży towarów i usług opodatkowanych podatkiem od towarów i usług za przychód z tej sprzedaży uważa się przychód pomniejszony o należny podatek od towarów i usług. Dochodem z działów specjalnych produkcji rolnej jest różnica pomiędzy przychodem z tytułu prowadzenia tych działów a poniesionymi kosztami uzyskania, powiększona o wartość przyrostu stada zwierząt na koniec roku podatkowego w porównaniu ze stanem na początek roku i pomniejszona o wartość ubytków w tym stadzie w ciągu roku podatkowego<sup>7</sup>. Należy także zaznaczyć, iż podatnik, który zdecydował się na rozliczanie na zasadach ogólnych, może skorzystać tylko z rozliczenia w oparciu o skalę podatkową, tj. w 2012 roku według stawek 18% i 32%. Nie ma on możliwości rozliczania się w oparciu o opodatkowanie liniowe według stawki 19%, która przysługuje podatnikom prowadzącym pozarolniczą działalność gospodarczą.

## **Normy szacunkowe w ramach działów specjalnych produkcji rolnej**

Jeżeli podatnik nie zdecyduje się na prowadzenie ksiąg rachunkowych, dochód z działów specjalnych produkcji rolnej ustala się przy zastosowaniu norm szacunkowych dochodu z określonej powierzchni upraw lub jednostki produkcji zwierzęcej, określonych w załączniku nr 2 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Normy szacunkowe dochodu rocznego stosuje się od jednostek powierzchni upraw lub innych jednostek rodzajów produkcji, z tym że np.:

- uprawy w szklarniach i tunelach foliowych – od 1 m<sup>2</sup> powierzchni ogólnej obliczanej według wewnętrznej długości ścian;

<sup>6</sup> Art. 2, ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. 1994, nr 121, poz. 591 ze zm.).

<sup>7</sup> Art. 24, ust. 4. ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. 2000, nr 14 poz. 176 ze zm.).

- uprawy grzybów i ich grzybni – od 1 m<sup>2</sup> powierzchni zajętej pod te uprawy;
- wylęgarnia drobiu – od 1 sztuki pisklęcia uzyskanego z wylęgu;
- zwierzęta laboratoryjne – od 1 sztuki sprzedanych zwierząt – na podstawie zawartych umów dla potrzeb laboratoryjnych, badań i doświadczeń naukowych, analiz i testów prowadzonych w laboratoriach, a także kontroli procesów technologicznych;
- hodowla ryb akwariowych – od 1 dm<sup>3</sup> objętości akwarium, obliczonej według wewnętrznych długości krawędzi<sup>8</sup>.

Jeżeli rozmiary działów specjalnych produkcji rolnej przekraczają wielkości określone w załączniku nr 2, opodatkowaniu podlegają dochody uzyskane w roku podatkowym z całej powierzchni upraw lub wszystkich jednostek produkcji. Natomiast jeżeli w ciągu rocznego cyklu produkcji na tej samej powierzchni są prowadzone różne uprawy, dla których są ustalane różne normy szacunkowe dochodu, dochód z każdego rodzaju uprawy oblicza się, przy zastosowaniu właściwej dla niej normy, proporcjonalnie do liczby miesięcy, w których była prowadzona taka uprawa, wliczając w to okres przygotowania do zaprowadzenia tej uprawy. Wyjątek stanowią szklarnie nieogrzewane, gdzie stosuje się normę roczną bez względu na okres i rodzaj prowadzonej uprawy. W tabeli 1 zostały zaprezentowane przykładowe rodzaje oraz rozmiary działów specjalnych produkcji rolnej oraz stosowane do nich normy szacunkowe.

Tabela 1

Wybrane rodzaje i rozmiary działów specjalnych produkcji rolnej oraz normy szacunkowe dochodu rocznego w latach 2009-2011

Lp.	Rodzaje upraw i produkcji	Jednostka powierzchni upraw lub rodzajów produkcji	Norma szacunkowa dochodu rocznego		
			2009 r.	2010 r.	2011 r.
1	2	3	4	5	6
1	Uprawy w szklarniach ogrzewanych powyżej 25 m <sup>2</sup> : rośliny ozdobne	1 m <sup>2</sup>	9,55	9,65	9,42
2	Uprawy w szklarniach nieogrzewanych powyżej 25 m <sup>2</sup>	1 m <sup>2</sup>	2,19	2,21	2,16
3	Uprawy w tunelach foliowych ogrzewanych powyżej 50 m <sup>2</sup> : rośliny ozdobne	1 m <sup>2</sup>	7,12	7,19	7,02
4	Uprawy grzybów i ich grzybni – powyżej 25 m <sup>2</sup> powierzchni uprawowej	1 m <sup>2</sup>	4,11	4,15	4,05
5	Drób rzeźny – powyżej 100 szt.: kurczęta	1 sztuka	0,12	0,12	0,12
6	Drób nieśny powyżej 80 szt.: kury nieśne	1 sztuka	2,71	2,74	2,67

<sup>8</sup> Art. 24, ust. 4a. ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. 2000, nr 14, poz. 176 ze zm.).

cd. tabeli 1

1	2	3	4	5	6
7	Wylęgarnie drobiu: kurczęta	1 sztuka	0,01	0,01	0,01
8	Zwierzęta futerkowe: lisy i jenoty	od 1 samicy stada podstawowego	37,69	38,07	37,16
9	Zwierzęta laboratoryjne: szczury białe	1 sztuka	0,11	0,11	0,11
10	Jedwabniki – produkcja kokonów	1 dm <sup>3</sup>	0,28	0,28	0,27
11	Pasieki powyżej 80 rodzin	1 rodzina	2,73	2,76	2,69
12	Uprawy roślin <i>in vitro</i> – powierzchnia półtek	1 m <sup>2</sup>	164,05	165,69	161,71
13	Hodowla entomofagów – powierzchnia uprawy roślin żywicielskich	1 m <sup>2</sup>	136,69	138,06	134,75
14	Hodowla dżdżownic – powierzchnia łoża hodowlanego	1 m <sup>2</sup>	68,37	69,05	67,39
15	Hodowla i chów innych zwierząt poza gospodarstwem rolnym: konie hodowlane	1 sztuka stada podstawowego	328,08	331,36	323,41

Źródło: Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 września 2008 r., 16 września 2009 r. oraz 29 września 2010 r. w sprawie norm szacunkowych dochodu z działów specjalnych produkcji rolnej.

Na podstawie norm szacunkowych zaprezentowanych w latach 2009-2011 można zauważyć wahania norm szacunkowych dochodu w odniesieniu do wybranych rodzajów upraw i produkcji. Porównując rok 2009 z 2010 można zauważyć wzrosty norm szacunkowych dochodów rocznych prawie wszystkich upraw i produkcji działów specjalnych produkcji rolnej. Natomiast biorąc pod uwagę zmiany z roku 2011 na 2012, to nastąpiły spadki norm szacunkowych dochodów upraw i produkcji działów specjalnych produkcji rolnej. Zmiany te uzależnione są od wskaźnika wzrostu cen towarowej produkcji rolniczej, ogłoszanego przez prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Z projektu rozporządzenia Ministra Finansów na rok 2012 wynika wzrost norm o 7,5% w stosunku do roku ubiegłego, który związany jest ze wzrostem wskaźnika cen towarowej produkcji rolnej.

Niezależnie od przyjętej metody ustalania dochodu od działów specjalnych, zaliczki na podatek dochodowy oblicza urząd skarbowy. Organ podatkowy wydaje decyzję administracyjną w sprawie wymiaru zaliczek w zależności od rodzaju i rozmiarów prowadzonej produkcji (na formularzu PIT-7). Dane liczbowe, niezbędne do ustalenia wysokości zaliczek, podatnik przekazuje właściwemu urzędowi skarbowemu na formularzu PIT-6 do 30 listopada roku poprzedzającego rok podatkowy, natomiast w przypadku podjęcia działalności gospodarczej w trakcie roku — do 7 dni od jej rozpoczęcia. Podatnicy, których dochód będzie ustalony na podstawie ksiąg podatkowych, do tej deklaracji dołączają oświadczenie o zamiarze ustalania dochodu na podstawie danych ewidencyjnych oraz o wysokości przewidywanego dochodu w roku następnym. Jeżeli zachodzą

zmiany w rodzajach czy rozmiarach produkcji w odniesieniu do informacji przedstawionych w deklaracji PIT-6, bądź gdy zaprzestaje się w ciągu roku użytkowania obiektu umożliwiającego całoroczny cykl produkcji (np. ogrzewanej szklarni) — należy w ciągu 7 dni zawiadomić o tym fakcie właściwy urząd skarbowy. Zaliczki na podatek dochodowy od działów specjalnych produkcji rolnej należy wpłacać do 20. dnia następnego miesiąca za miesiąc poprzedni. Należną zaliczkę za grudzień wpłaca się w podwójnej wysokości do 20 grudnia, czyli łącznie z zaliczką na listopad. Obowiązek podatkowy zapłaty zaliczek powstaje już od momentu rozpoczęcia prowadzenia działów specjalnych produkcji rolnej, a nie od daty uzyskania dochodu z tego źródła przychodów<sup>9</sup>.

Według R. Włodarza obowiązujący system opodatkowania podatkiem dochodowym działów specjalnych produkcji rolnej daje szerokie i wystarczające, z punktu widzenia interesów podatnika i dochodów skarbu państwa, możliwości prowadzenia aktywnej polityki optymalizacji podatkowej przez podatników prowadzących produkcję rolną w tej formie. W szczególności formy opodatkowania na podstawie dochodu szacunkowego są korzystne dla podatników osiągających wysokie dochody w przedziale wartości produkcji sprzedanej. Negatywną cechą opodatkowania na podstawie norm szacunkowych jest brak możliwości wycofania (zmiany) deklaracji przychodu w ciągu roku podatkowego w razie pogorszenia koniunktury, co w przypadku większości działalności działów specjalnych produkcji rolnej jest wysoce prawdopodobne, w związku z czym podatek (zaliczki) przy ujemnym dochodzie staje się wydatkiem o charakterze kosztowym<sup>10</sup>. Natomiast według M. Podstawki należy ponadto ujednoclić regulacje prawne dotyczące działów specjalnych produkcji rolniczej dla celów podatkowych PIT i dla ubezpieczenia społecznego<sup>11</sup>.

## **Analiza obciążeń podatkowych podatkiem dochodowym wybranych działów specjalnych produkcji rolnej**

W celu dokonania analizy obciążeń podatkowych podatkiem dochodowym w ramach wybranych działów specjalnych produkcji rolnej na potrzeby opracowania zostały ustalone określone kryteria. W przypadku działów specjalnych

<sup>9</sup> A. Jagieło, M. Kołodziejek: *Opodatkowanie działów specjalnych*. „Hasło Ogrodnicze” 2011, nr 12.

<sup>10</sup> R. Włodarz: *Działalność rolnicza prowadzona w formie działów specjalnych produkcji rolnej w aspekcie ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych. Analiza prawno-ekonomiczna zasad opodatkowania działów specjalnych produkcji rolnej*. Ministerstwo Rolnictwa, Warszawa 2009, s. 36.

<sup>11</sup> M. Podstawka: *Ubezpieczenia społeczne rolników prowadzących działy specjalne produkcji rolniczej*. W: *Acta Scientiarum Polonorum, Oeconomia* 2009, nr 8 (2), Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2009, s. 103-109.

produkcji rolnej zostały wzięte pod uwagę następujące typy działalności: uprawy w szklarniach ogrzewanych, uprawy w szklarniach nieogrzewanych, uprawy w tunelach foliowych ogrzewanych, uprawy grzybów i ich grzybni, drób rzeźny oraz drób nieśny. Do podstawy wyliczeń określono stukrotność minimalnej wielkości przedmiotu opodatkowania rodzącą obowiązek podatkowy. Rokiem obliczeniowym ustalono rok 2011 oraz określono, że podatnik rozlicza się z podatku dochodowego w oparciu o normy szacunkowe przy zastosowaniu progresywnej skali podatkowej według stawek 18% i 32% przy zastosowaniu kwoty wolnej od podatku. Wyniki obliczeń zostały przedstawione w tabeli 2.

Tabela 2

Wielkość obciążeń podatkowych podatkiem dochodowym wybranych działów specjalnych produkcji rolnej w 2011 roku

Lp.	Rodzaje upraw i produkcji	Stawka jednostkowa w PLN	Roczny dochód szacunkowy w PLN	Podatek dochodowy w PLN
1	Uprawy w szklarniach ogrzewanych – 2500 m <sup>2</sup> : rośliny ozdobne	9,42	23 550,00	3683
2	Uprawy w szklarniach nieogrzewanych – 2500 m <sup>2</sup>	2,16	5400,00	416
3	Uprawy w tunelach foliowych ogrzewanych – 5000 m <sup>2</sup> : rośliny ozdobne	7,02	35 100,00	5762
4	Uprawy grzybów i ich grzybni – 2500 m <sup>2</sup> powierzchni uprawowej	4,05	10 125,00	1266
5	Drób rzeźny – 10 000 szt.: kurczęta	0,12	1200,00	0
6	Drób nieśny – 8000 szt.: kury nieśne	2,67	21 360,00	3289

Dokonując analizy wyników na podstawie przeprowadzonych obliczeń należy zwrócić uwagę, iż wielkość obciążenia podatkowego uzależniona jest od rodzaju prowadzonej działalności w ramach działu specjalnego produkcji rolnej i związanej z tym rodzajem określonej dochodowości. Przyjęte wielkości hipotetyczne pozwalają dokonać kalkulacji finansowej w zakresie poziomu obciążeń podatkowych przy prowadzeniu określonego działu specjalnego produkcji rolnej. Jak można zauważyć, w wielu przypadkach te obciążenia są nieznaczne. W przypadku upraw w szklarniach nieogrzewanych przy powierzchni 2500 m<sup>2</sup> podatek w stosunku rocznym wynosi 416 PLN, a przy chowie drobiu rzeźnego w wielkości 10 000 szt. dochód mieści się w kwocie wolnej od podatku. Najwyższy podatek w porównywanych rodzajach działalności wynosi w przypadku upraw w tunelach foliowych ogrzewanych, gdzie przy powierzchni 5000 m<sup>2</sup>, w przypadku uprawy roślin ozdobnych, wysokość podatku w 2011 roku wynosiłaby 5762 PLN. Należy także zaznaczyć, iż wysokość obliczonego podatku może ulec pomniejszeniu przy rozliczeniu rocznym o część składki na ubezpiecze-

nie zdrowotne podlegającej odliczeniu od podatku dochodowego od osób fizycznych, jeżeli rolnik prowadzący dział specjalny produkcji rolnej do jej zapłaty zgodnie z przepisami prawa jest zobowiązany.

## Podsumowanie

Porównanie rzeczywistych dochodów wynikających z prowadzenia działu specjalnego produkcji rolnej z dochodami szacunkowymi pozwala podatnikowi optymalizować obciążenia podatkowe wynikające z podatku dochodowego i wybrać najkorzystniejszą metodę rozliczania się z niego. Niewątpliwym atutem tej formy działalności przy wyborze rozliczania się w oparciu o normy szacunkowe jest brak konieczności prowadzenia ewidencji podatkowej niezależnie od rozmiaru i dochodowości prowadzonej działalności. Reasumując, podatnicy prowadzący działy specjalne produkcji rolnej mimo objęcia ich podatkiem dochodowym są uprzywilejowani podatkowo w stosunku do podmiotów prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą. Jedną z propozycji przyczyniających się do sprawiedliwości gospodarowania w porównaniu z pozostałymi formami prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej byłby niewątpliwie wprowadzony obowiązek ewidencji przychodów dla wszystkich podatników prowadzących działy specjalne, a po przekroczeniu określonego limitu opodatkowanie dochodu według zasad ogólnych. Byłoby to rozwiązanie zbliżone do rozliczania się w oparciu o kartę podatkową czy o ryczałt od przychodów ewidencjonowanych.

## Literatura

### Wydawnictwa zwarte

Dziemianowicz R.I.: *Efektywność systemu opodatkowania rolnictwa*. Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2007.

Włodarz R.: *Działalność rolnicza prowadzona w formie działów specjalnych produkcji rolnej w aspekcie ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych. Analiza prawno-ekonomiczna zasad opodatkowania działów specjalnych produkcji rolnej*. Ministerstwo Rolnictwa, Warszawa 2009.

### Wydawnictwa ciągłe

Jagięło A., Kołodziejek M.: *Opodatkowanie działów specjalnych*. „Hasło Ogrodnicze” 2011, nr 12.

Podstawka M.: *Ubezpieczenia społeczne rolników prowadzących działy specjalne produkcji rolnej*. W: Acta Scientiarum Polonorum, Oeconomia 2009, nr 8 (2), Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2009.

**Akty prawne**

Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 września 2008 r., 16 września 2009 r. oraz 29 września 2010 r. w sprawie norm szacunkowych dochodu z działów specjalnych produkcji rolnej.

Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych. Dz.U. 2000, nr 14, poz. 176 ze zm.

Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych. Dz.U. 2000, nr 54, poz. 654 z późn. zm.

Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości. Dz.U. 1994, nr 121, poz. 591 ze zm.

**Witryny internetowe**

Witryna internetowa Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi: <http://bip.minrol.gov.pl/>

**TAXATION OF SPECIAL BRANCHES OF AGRICULTURAL  
PRODUCTION IN POLAND**

**Summary**

Special areas of agricultural production is one of the forms of business in agriculture in Poland. However, note the special forms of taxation of these activities distinct from the typical agricultural activities. Choice of method of taxation of income from special branches of agricultural production affect the amount of income tax and registration duties.

**Jolanta Szolno-Koguc**

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

# **ISTOTA I CZYNNIKI DETERMINUJĄCE WYDAJNOŚĆ FISKALNĄ PODATKÓW I SYSTEMU PODATKOWEGO**

## **Wprowadzenie**

Podatki tworzące system podatkowy powinny być przede wszystkim wydajnym źródłem dochodów dla państwa bądź jednostek samorządu terytorialnego. Ustawodawca, wprowadzając nowe podatki lub zmieniając istniejące ich konstrukcje, powinien sięgać po takie kategorie danin, które nie tylko zapewniają wpływy przewyższające koszty wymiaru i poboru, ale przede wszystkim dostarczają niezbędną wielkość środków na realizację określonych zadań i funkcji<sup>1</sup>. Wysokość dochodów podatkowych stanowi poniekąd pochodną rozmiarów wydatków budżetowych, zdeterminowanych z kolei zadaniami, które państwo zamierza zrealizować. Zależy od polityki ekonomicznej, poziomu rozwoju gospodarczego państwa. Logiczne jest, że wraz ze wzrostem zadań rośnie popyt na wydajny dochód budżetowy. Wydajność fiskalna podatku zawiera się w możliwości uzyskania maksymalnych dochodów, niepowodujących uszczerbku na danym źródle wpływu podatkowego, i powinna być oceniana pod kątem zdolności systemu podatkowego do pokrycia wydatków publicznych, czyli sfinansowania zadań państwa<sup>2</sup>. Celem niniejszego opracowania jest wskazanie zarówno istotnych cech, jak i czynników określających znaczenie fiskalne zarówno poszczególnych podatków, jak i systemu podatkowego jako całości.

---

<sup>1</sup> R. Rosiński: *Polski system podatkowy. Poszukiwanie optymalnych rozwiązań*. Difin, Warszawa 2008, s. 32.

<sup>2</sup> A. Gomułowicz: *Myśl podatkowa Adolfa Wagnera*. W: *Podatki i prawo podatkowe*. Red. A. Gomułowicz, J. Małecki. LexisNexis, Warszawa 2008, s. 70.



## Zróżnicowanie wydajności fiskalnej podatków

Każdy podatek charakteryzuje różny stopień wydajności fiskalnej. Uzależnione jest to m.in. od jego zakresu podmiotowego albo przedmiotowego, kosztu poboru, stabilności wpływów podatkowych oraz sytuacji podatnika.

Aby podatek był wydajny, należy w sposób racjonalny dokonać wyboru źródła podatku, uwzględniając zdolność podatkową podatnika. Źródło podatku wiąże się bowiem z procesem tworzenia oraz użytkowania dochodu, a także stanowi podstawę do określenia zakresu podmiotowego, przedmiotowego, podstawy opodatkowania i stawek podatkowych. Istotne jest również, by zachowana została zasada ekonomiczności podatku, aby ciężar opodatkowania nie naruszał źródła dochodu. W przeciwnym razie podatek jest nieracjonalny, gdyż prowadzi do zaprzestania aktywności zarobkowej, a tym samym spadku dochodów podatkowych. Przy tworzeniu systemu podatkowego powinny zatem być uwzględnione ekonomicznie uzasadnione oraz społecznie akceptowane granice opodatkowania, wskazując taki poziom obciążenia, który nie spowoduje małej opłacalności albo zaniknięcia działalności podlegającej opodatkowaniu. Podobne skutki powoduje sięganie do tego samego źródła przez różne podatki. Także ciężar podatkowy, wynikający z podstawy opodatkowania, powinien być zbieżny z obiektywną zdolnością płatniczą podatnika, czyli nie naruszać jej lub uwzględniać wpływ poziomu inflacji i cen (zjawisko zimnej progresji)<sup>3</sup>.

Skala progresywna sprzyja realizacji zadań polityki społecznej państwa, uwzględnia bowiem zdolność płatniczą podatnika, ale wysoki stopień progresji zniechęca do uzyskania większych dochodów i przekroczenia kolejnego progu, powodując wzrost płaconego podatku. Zatem obciążenia podatkowe pozbawiają podmiot części dochodu, którą mógłby przeznaczyć na rozwój działalności gospodarczej, zaoszczędzić albo skonsumować. Wad charakterystycznych dla progresji pozbawiony jest podatek liniowy. Prostota rozwiązań konstrukcyjnych jest czytelna dla podatników, przez co nie zniechęca do opodatkowania, a dodatkowo może sprzyjać tworzeniu kapitału, pozytywnie wpływając na rozwój gospodarczy.

## Wydajność fiskalna a granice opodatkowania

Istotną kwestię z punktu widzenia oceny wydajności fiskalnej stanowią granice opodatkowania<sup>4</sup>. Granice opodatkowania, tak jak i źródła opodatkowania, są zależne od systemu gospodarczego, struktury gospodarki, sytuacji koniunktural-

<sup>3</sup> A. Gomułowicz: *System podatkowy*. W: *Podatki i prawo podatkowe...*, op. cit., s. 237-239.

<sup>4</sup> W. Łączkowski: *Granice opodatkowania*. *Acta Universitatis Lodziensis, Folia Juridica* 54, Łódź 1992, s. 119-126; A. Komar: *Finanse publiczne*. PWE, Warszawa 1994, s. 101 i nast.

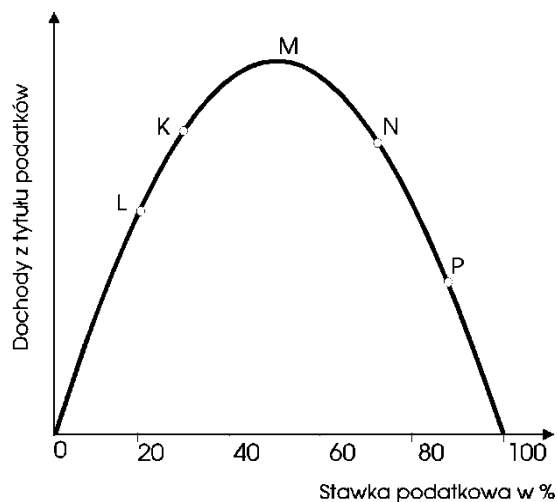
nej, sposobu wykorzystania dochodów podatkowych. Nie są one stałe i niezmiennie, są natomiast mniej lub bardziej elastyczne. Można wyróżnić dwie kategorie granic opodatkowania: absolutne oraz względne. Absolutne granice opodatkowania są w zasadzie znane; są bowiem określone przez wielkość produktu społecznego (jego część stanowią zarówno dochody, jak i wydatki budżetowe).

Z punktu widzenia teorii i praktyki podatkowej bardziej interesujące są względne granice opodatkowania. W. Gerloff twierdzi, iż opodatkowanie napotyka granicę już wówczas, gdy jego ciężar wpływa na zachowanie podatnika w taki sposób, że niweczy efekt opodatkowania, bądź też wówczas, gdy opodatkowanie wywołuje niepożądane ekonomicznie konsekwencje<sup>5</sup>. Problem względnych granic pojawia się więc, gdy:

- ujawniają się tzw. paraliżujące efekty opodatkowania;
- przy narastającym nacisku fiskalnym nie można osiągnąć oczekiwanych i zaplanowanych przez politykę podatkową dochodów budżetowych.

Zaistnienie wymienionych powyżej przesłanek pozwala przypuszczać, że system podatkowy zbliża się do względnych granic opodatkowania lub osiąga je. Nie ma przy tym jednoznacznych kryteriów, które pozwoliłyby ustalić moment przekroczenia granic opodatkowania. O przekroczeniu względnych granic świadczy efekt Laffera, naruszenie źródła podatku, podstawowych zasad podatkowych albo celu gospodarczego.

Koncepcja Arthura B. Laffera uwzględnia związki między stawką a podstawą opodatkowania oraz kształtowaniem się dochodu podatkowego i wydajnością. Relację tę prezentuje krzywa nazwana od nazwiska autora (rys. 1).



Rys. 1. Krzywa Laffera w ujęciu teoretycznym

<sup>5</sup> Za: A. Gomułowicz: *Granice fiskalizmu*. „Głosa” 1995, nr 1.

Zbyt wysoka stawka podatkowa ogranicza motywację, w rezultacie obniża produkcję i poziom dochodów podatników, a w konsekwencji maleją również wpływy z podatków do budżetu. Przy stawce podatkowej równej 100% nie ma żadnych wpływów podatkowych, ponieważ zanika wszelka działalność gospodarcza. Przez obniżenie podatków następuje ożywienie gospodarcze, rośnie wydajność i zarazem dochody budżetowe z podatków.

Należy podkreślić, że dokładny przebieg krzywej pomiędzy stawkami skrajnymi 0% i 100% nie jest znany. Gdyby można było go określić, to rozwiązałoby odwieczny problem tzw. optymalnego opodatkowania. Empiryczne sprawdzenie przebiegu krzywej naręcza bowiem wielu problemów. Poza tym przedstawione relacje charakterystyczne dla krzywej Laffera faktycznie nie zawsze występują w krótkich okresach. Są uzależnione od określonej polityki finansowej danego kraju. Zatem w świetle krzywej Laffera pierwszym sygnałem przekroczenia granicy opodatkowania jest to, że wzrastające stawki podatkowe prowadzą do zmniejszenia dochodów z podatków. O przekroczeniu poziomu stawki optymalnej można wnosić m.in. ze sposobu zachowania się podatników. Zgodnie z prawem wzrastającego oporu podatkowego Gerloffa, wśród reakcji podatników pojawiają się pewne symptomy: przemieszczanie się działalności z oficjalnego obszaru gospodarki do obszaru nieoficjalnego, wzrost zatrudnienia w tzw. szarej strefie, spadek skłonności do podejmowania inwestycji – generalnie wzrost pasywnego i aktywnego oporu podatkowego.

Kolejnym kryterium świadczącym o przekroczeniu granic opodatkowania jest naruszenie źródła podatku. Opodatkowanie w tym przypadku powoduje uszczuplenie kapitału, czyli przekroczony jest poziom, dla którego zysk, dochód lub majątek jest wystarczający, by pokryć kwotę podatku. Zatem podatnik jest zmuszony do pokrycia zobowiązania z innego źródła. Przyczynia się to do ogólnego zmniejszenia dochodów budżetowych ze względu na fakt, że obecny system nie zapewnia oczekiwanego poziomu, a w konsekwencji doprowadza gospodarkę finansową na skraj przepaści. W celu utrzymania wydajności fiskalnej podatków należy chronić źródła opodatkowania zarówno w aspekcie prawnym, jak i ekonomicznym, ponieważ ograniczy to ryzyko spadku wpływów z podatków<sup>6</sup>.

Również niezastosowanie się do zasad podatkowych może spowodować przekroczenie granic opodatkowania. Przejawia się to przykładowo w niezachowaniu zasady sprawiedliwości poziomej, gdy identyczne zjawiska, stanowiące podstawę oceny zdolności płatniczej, są niejednakowo traktowane w aspekcie podatkowym.

<sup>6</sup> A. Gomułowicz: *Zasada sprawiedliwości podatkowej*. Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2001, s. 86-87.

Ostatnim kryterium jest naruszenie celów gospodarczych. Opodatkowanie powinno stabilizować gospodarkę oraz w równomierny sposób obciążać poszczególne działy, gałęzie, branże itp. Poszczególne podatki, jak i cały system podatkowy przyczyniają się do wzrostu gospodarczego, jeżeli zachęcają do działań produktywnych oraz charakteryzują się niskim stopniem fiskalizmu (obciążenia podatkowe i quasi-podatkowe), czyli udziałem w produkcie krajowym brutto.

Odpowiedni system podatkowy powinien uwzględniać możliwość skutecznej realizacji zadań gospodarczych. Stanie się tak wówczas, jeżeli poziom obciążeń podatkowych w relacji do produktu krajowego brutto zostanie obniżony tak, że więcej środków finansowych zostanie w dyspozycji podmiotu gospodarczego. Umożliwi to realizację podstawowych celów społeczno-gospodarczych, m.in. wzrostu gospodarczego, stabilizacji poziomu cen, niskiego poziomu bezrobocia.

W ustalaniu poziomu opodatkowania ważną rolę odgrywają również psychologiczne granice opodatkowania. Podatnik, oceniając system podatkowy, bierze pod uwagę przede wszystkim dochód, jaki pozostał mu do dyspozycji, a kryterium odniesienia stanowi wskaźnik dobrobytu będący pochodną możliwości produkcyjnego albo konsumpcyjnego zużycowania dochodu. Subiektywne oceny podatników mają emocjonalny charakter i zazwyczaj negatywny stosunek do obowiązków podatkowych<sup>7</sup>.

Przy takim ujęciu zagadnienia oceny podatków i systemu podatkowego z punktu widzenia wydajności fiskalnej pojawiają się dwojakiego rodzaju problemy: metodologiczne i empiryczne. Dylemat metodologiczny dotyczy kwestii, czy granica opodatkowania zostaje przekroczona już, gdy wystąpi jedna z wymienionych czterech przesłanek, czy też muszą być spełnione wszystkie jednocześnie. Teoretycznie wzajemne związki i uwarunkowania istniejące między wymienionymi przesłankami mogą skłaniać do formułowania różnych hipotez, jednak ich empiryczna weryfikacja i sprawdzenie są bardzo trudne.

## **Wydajność fiskalna a opcje kształtowania systemu podatkowego**

Ważną kwestię stanowi również struktura wewnętrzna systemu podatkowego, uwzględniająca poszczególne opcje systemu podatkowego, a zatem to, jakie podatki odgrywają rolę dominującą oraz jakie to przynosi skutki, jeśli chodzi

---

<sup>7</sup> Ibid., s. 93-95.

o ocenę systemu podatkowego z punktu widzenia różnych kryteriów. Wnikliwego rozważenia wymaga też fakt, na ile ta struktura jest złożona oraz na ile odzwierciedla rzeczywiste procesy zachodzące w gospodarce i życiu społecznym.

Dla potrzeb analizy można wyróżnić trzy podstawowe opcje kształtowania systemu podatkowego: opcję społeczną, opcję ekonomiczną oraz opcję prawną.

Rozważenie opcji społecznej prowadzi do rozstrzygnięcia kwestii, czy ustanawiając poszczególne podatki należy kierować się wyłącznie przedmiotem opodatkowania, a zarazem uwzględniać tylko element bogactwa, czy też wziąć pod uwagę również okoliczności, które indywidualizują sytuację podatnika. Jest to w istocie problem wyboru między podatkami rzeczowymi a osobistymi. Z punktu widzenia sprawiedliwości podatkowej więcej zalet posiada z pewnością podatek osobisty, który pozwala ocenić zdolność podatkową i dostosować ciężar podatkowy do indywidualnych możliwości podatnika. Personalizacja podatku prowadzi na ogół do ulg i zwolnień podatkowych, choć oczywiście jest możliwe wprowadzenie dodatkowego opodatkowania tych podatników, których indywidualna sytuacja powoduje zwiększenie zdolności płatniczej. Podatek rzeczowy można porównać do ubrania kupionego w sklepie z gotową konfekcją, które lepiej lub gorzej leży na podatniku; podatek osobisty natomiast stanowi ubranie szyte na miarę, które uwzględnia wszelkie właściwości osoby, dla której zostało skrojone<sup>8</sup>.

Opcja ekonomiczna dotyczy dokonania wyboru odpowiedniego źródła podatkowego – tzn. czy opodatkować dochód, majątek, czy konsumpcję. Każdy wybór powoduje przy tym określone konsekwencje techniczne i gospodarcze.

Jeśli chodzi o podatek dochodowy, jest on nie tylko wydajny, ale może również w szerszym zakresie spełniać wymagania dotyczące sprawiedliwości podatkowej w tym sensie, że jego przedmiot opodatkowania nawiązuje do faktycznego dochodu osiąganego przez podatnika, ma zatem większe potencjalne możliwości odzwierciedlenia zdolności płatniczej podatnika. W podatkach dochodowych istnieje możliwość uwzględnienia pewnych dodatkowych okoliczności mających wpływ na zdolność płatniczą podatnika, jak liczba osób na utrzymaniu podatnika, wiek podatnika, stan zdrowia, straty poniesione wskutek klęsk żywiołowych.

Główną zaletą podatku od majątku (kapitału) jest to, że pozwala uchwycić te elementy bogactwa, których nie objął podatek dochodowy, ponieważ nie przynoszą one dochodów. Poza tym podatek ten dotyczy gromadzonego bogactwa, a zatem nie krępuje – jak w przypadku podatku dochodowego – aktywności ekonomicznej podatników. Podatek od majątku może mieć formę podatku synte-

---

<sup>8</sup> Bardzo trafne porównanie użyte przez M.P. Gaudemet, J. Molinier: *Finanse publiczne*. PWE, Warszawa 2000, s. 403.

tycznego od całej substancji majątkowej (np. podatek od spadków), bądź podatku analitycznego od niektórych elementów majątku (np. podatek od przeniesienia praw majątkowych, podatek od nieruchomości itp.).

Podatek od konsumpcji stanowi formę opodatkowania wydatków dokonywanych przez podatnika w celu nabycia dóbr lub usług. Wydatki konsumpcyjne w swojej istocie zdają się przy tym dobrym miernikiem zdolności podatkowej. Im wyższa bowiem zdolność płatnicza danej jednostki, tym większa zazwyczaj skłonność do dokonywania wydatków na zakup dóbr i usług. Choć należy podkreślić, iż zasada ta nie odnosi się do opodatkowania wydatków na zakup artykułów pierwszej potrzeby – wielkość ich konsumpcji jest bowiem w znacznym stopniu stała i nie zależy w takim stopniu od zamożności podatnika.

Trzecią rozważaną opcję stanowi opcja prawna, tj. wybór pomiędzy różnymi prawnymi technikami podatkowymi. Sprowadza się to do problemu wzajemnego przeciwstawienia podatków bezpośrednich i pośrednich. Warto przy tym zauważyć, iż podział na podatki bezpośrednie i pośrednie nie jest jednoznaczny. Najczęściej wymienianym kryterium tej klasyfikacji jest zjawisko przierzucalności podatkowej (kryterium ekonomiczne)<sup>9</sup>. Podstawowym założeniem jest, że podatki osobiste nie są ze swej natury przierzucalne i dlatego należą do bezpośrednich, czyli wprost obciążających podatnika. Natomiast podatki pośrednie są przierzucalne i do nich należą przede wszystkim podatki zarówno obciążające konsumpcję, jak i nominalnie majątek. Kryterium przierzucalności podatkowej ma charakter dalece dyskusyjny, gdyż współczesne techniki podatkowe pozwalają na przerzucenie niemal każdego podatku. Stąd zarysowany podział ma raczej wymiar tradycyjny i umowny. Wśród pozostałych kryteriów należy wymienić kryterium zdolności płatniczej podatnika, zależne od bezpośredniego lub pośredniego stosunku pomiędzy źródłem a przedmiotem opodatkowania. Podatki nakładane wprost na źródło są w tym ujęciu podatkami bezpośrednimi, zaś podatki nakładane na źródło za pośrednictwem obrotu ujawniającego zdolność płatniczą są podatkami pośrednimi. Według kryterium administracyjnego, inaczej sposobu poboru, podatkiem bezpośrednim jest ten, który pobiera się na podstawie stałych rejestrów, czyli stałych alfabetycznych spisów (katastrów); podatek pośredni natomiast byłby podatkiem pobieranym bez takiego rejestru, przy okazji zaistnienia niedających się przewidzieć wydarzeń czy okoliczności rodzących obowiązki podatkowe. Z punktu widzenia kryterium skarbowego podatek

<sup>9</sup> Szerzej na temat przierzucalności podatkowej piszą: Z. Jaśkiewicz: *Przerzucalność podatkowa w polskim prawie podatkowym*. W: *Studia podatkowe i budżetowe*. Toruń 1964; A. Gomułowicz: *Przerzucalność podatku obrotowego w PRL*. Poznań 1988; W. Łączkowski: *Przerzucalność podatków*. W: *Studia z zakresu polityki finansowej i prawa finansowego*. Wrocław 1992; E. Denek, J. Wierzbicki, J. Sobiech, J. Wolniak: *Finanse publiczne*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995, s. 108-112.

pośredni to taki, którego przedmiotem opodatkowania jest określony rodzaj czynności (np. dokonanie sprzedaży). Natomiast podatek bezpośredni obciąża określone zdarzenia (np. osiągnięcie dochodu) bądź rzecz (w rozumieniu prawa cywilnego, np. posiadanie nieruchomości). Do istotnych kryteriów należy też technika poboru, według której podatkami pośrednimi są te, które płacą osoby bezpośrednio do tego zobowiązane przez państwo. Natomiast w podatkach pośrednich kto inny jest formalnym podatnikiem, a kto inny ponosi faktyczny ciężar podatkowy.

Zarówno podatki bezpośrednie, jak i pośrednie mają swoje zalety i wady. Wśród niewątpliwych zalet podatków bezpośrednich należy wymienić ich pewien względnie stały poziom wydajności – co nie oznacza, że podatki te nie są wrażliwe na wahania koniunktury gospodarczej. Poza tym tradycyjnie przypisywaną zaletą podatków bezpośrednich jest ich legalna elastyczność – zwiększenie wpływów podatkowych jest możliwe wraz ze wzrostem stawki podatkowej (oczywiście do pewnych granic). Ponadto podatek bezpośredni odpowiada smithowskiej zasadzie oszczędności w zakresie kosztów poboru – nie wymaga tak licznych kontroli jak podatek pośredni. Omówione powyżej cechy podatków bezpośrednich umożliwiają również ich personalizację, czyli dostosowanie do indywidualnej sytuacji podatnika, co z kolei wprowadza elementy sprawiedliwości podatkowej.

Z drugiej strony do niekwestionowanych wad podatków bezpośrednich należy powolność poboru, czyli dość znaczna rozpiętość w czasie pomiędzy pojawieniem się przedmiotu opodatkowania a zapłatą odpowiedniego podatku (zasada rozliczania roku podatkowego; wadę tę w pewnym stopniu łagodzą comiesięczne zaliczki). Jest to bardzo istotna niedoskonałość, szczególnie z punktu widzenia budżetu państwa, który przecież musi najpierw ponieść zaplanowane w ciągu roku wydatki, aby ostatecznie uzyskać pełne dochody podatkowe na ich pokrycie dopiero po rozliczeniu roku podatkowego, czyli na początku roku następnego. Poza tym charakterystyczna jest dla podatków bezpośrednich swoista ostentacyjność poboru – obciążają one podatnika w sposób bezwzględny, ograniczający możliwości przerzucenia ciężaru podatkowego (szczególnie jeśli chodzi o dochody z pracy); w skrajnych przypadkach mogą być przyjmowane w świadomości podatników jako konfiskata. Istotnym mankamentem jest też złożoność opodatkowania bezpośredniego, które wymaga dysponowania wysoko kwalifikowaną administracją skarbową, doświadczoną, o odpowiednim przygotowaniu prawniczym lub ekonomicznym oraz dobrej znajomości zasad rachunkowości.

Podatki pośrednie mają większość zalet i wad stanowiących odwrotność zalet i wad podatków bezpośrednich, z tą jednak różnicą, że w stosunku do podatków pośrednich ich cechy pozytywne wykazują tendencję rosnącą, a tradycyjne wady słabną. Przede wszystkim cechą charakterystyczną podatków pośrednich

jest ich znaczna wydajność. Podatki pośrednie są wyjątkowo łatwo płacone przez podatników – są na ogół wliczone w ceny towarów i usług, co w praktyce oznacza, że ich faktyczny ciężar ponosi konsument, najczęściej przy tym nie zdając sobie z tego zupełnie sprawy. Podmiot, który uiszcza podatek do urzędu skarbowego, czyni to równie „chętnie”, zdając sobie sprawę, że ma możliwość jego przeliczenia na nabywcę towarów lub usług (tzw. zjawisko znieczulenia podatkowego). Podatki pośrednie są zatem dość wygodnym instrumentem dla państwa, przede wszystkim ze względów psychologicznych. Kolejną cechą podatków pośrednich jest pewna ich elastyczność, przy czym chodzi tutaj raczej o elastyczność ekonomiczną – wpływy z opodatkowania pośredniego wzrastają w miarę rozwoju działalności gospodarczej. Ta współzależność jest do tego stopnia znaczna, że wpływy z podatków pośrednich często służą jako wskaźnik koniunktury gospodarczej, analogicznie jak zmiany poziomu spożycia czy wielkość eksportu. Wrażliwość podatków pośrednich na koniunkturę gospodarczą jest szczególną zaletą w okresach *prosperity* i ekspansji gospodarczej, jak też w okresach wzrostu cen i inflacji, kiedy wraz ze wzrostem cen rosną wpływy z tych podatków. Z drugiej strony w okresach kryzysów ekonomicznych ogólne wpływy z podatków często gwałtownie spadają. Podatki pośrednie mogą również odgrywać rolę automatycznego stabilizatora w gospodarce, gdyż powodowana przez nie presja fiskalna rośnie wraz ze wzrostem koniunktury. Istotną zaletą podatków pośrednich jest szybki ich pobór – podatki te są pobierane w momencie dokonywania operacji, z którą są związane. Jest to szczególnie ważne w okresach, kiedy ma miejsce tendencja do deprecjacji pieniądza, jak też postępującego deficytu budżetowego.

Wśród wad podatków pośrednich należy wymienić głównie znaczne koszty poboru, często dość trudne do precyzyjnego oszacowania. Podatki pośrednie są poza tym niejednokrotnie uciążliwe dla podatników – wiążą się z wieloma skomplikowanymi formalnościami, a co za tym idzie kontrolami, dlatego nie spełniają zasady dogodności podatkowej. Podstawowym zarzutem pod adresem podatków pośrednich jest jednakże ich niesprawiedliwość – zarzuca się im w dużej mierze ukryty i regresywny charakter – ponoszą je wszyscy bez względu na poziom uzyskiwanych dochodów, a zatem nadmierne obciążają najskromniej usytuowanych podatników i rodziny wielodzietne (szczególnie, jeśli omawiany podatek obejmuje artykuły pierwszej potrzeby).

Generalnie należy stwierdzić, że za bliższy ideałowi sprawiedliwości podatkowej uznaje się system podatkowy oparty na podatkach bezpośrednich. Z drugiej jednak strony trzeba podkreślić, iż zalety podatków bezpośrednich są niewystarczające, aby miały całkowicie wyeliminować podatki pośrednie.



## Wydajność fiskalna a spójność systemu podatkowego

Dla prawidłowej interpretacji wydajności fiskalnej całości systemu podatkowego podstawowe znaczenie odgrywa także zapewnienie właściwej jego spójności<sup>10</sup>. Zagadnienie spójności systemu podatkowego można przy tym rozpatrywać w przekroju trzech różnych płaszczyzn. Po pierwsze, węższa interpretacja sprowadza się do konieczności zapewnienia pełnej synchronizacji podatków składających się na dany system podatkowy. Chodzi o to, aby nie dopuścić do wielokrotnego opodatkowania tego samego źródła lub też do przeciwstawnych rozwiązań (np. zniżek i zwolnień) w różnych podatkach tworzących jeden system podatkowy. Wprowadzane nowe konstrukcje podatkowe powinny być dostatecznie zsynchronizowane z istniejącymi konstrukcjami podatkowymi, a także z obowiązującymi rozwiązaniami w zakresie prawa administracyjnego, cywilnego, z całokształtem norm legislacyjnych. Po drugie, istnieje potrzeba synchronizacji systemu podatkowego z pozostałymi sferami działalności finansowej państwa, w tym prowadzoną polityką finansową (budżetową, kredytową, ubezpieczeniową itp.). W końcu należy zwrócić uwagę na potrzebę powiązania krajowego systemu podatkowego z rozwiązaniami w tym zakresie stosowanymi w innych krajach. Szczególne znaczenie ma harmonizacja podatków i systemu podatkowego z ujednoliceń systemami w ramach Unii Europejskiej. Harmonizacja ma na celu przede wszystkim unikanie podwójnego opodatkowania poprzez ustalenie wspólnych reguł, w szczególności określenie jednolitego miejsca poboru podatków w zależności od miejsca powstawania dochodu lub siedziby podatnika, a także ustalenie zakresu ulg i zwolnień stosowanych pod warunkiem wzajemności. Proces harmonizacji łączy się z zagadnieniem pozytywnej konkurencji podatkowej państw, sprzyjającej ich zgodnemu rozwojowi społeczno-ekonomicznemu. Spójny system podatkowy to wreszcie system przejrzysty i zrozumiały dla podatników, klarowność zasad wzmaga poczucie sprawiedliwego rozłożenia obciążeń daninowych, a co za tym idzie poprawia ich wydajność fiskalną.

### Podsumowanie

Reasumując, wydajność fiskalna poszczególnych podatków, jak i systemu podatkowego jako całości stanowi pochodną wielu czynników o charakterze wewnętrznym, jak i zewnętrznym, jednostkowym, jak i kompleksowym. Istotne

<sup>10</sup> N. Gajl: *Teorie podatkowe na świecie*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1992, s. 153 i nast.

znaczenie ma nie tylko konstrukcja prawna poszczególnych kategorii obciążeń podatkowych, ich charakter i format ekonomiczny, ale także budowa i spójność całego systemu podatkowego. Zróznicowanie wydajności podatkowej determinują granice opodatkowania, dla pełnej oceny zjawiska ważne stają się parametry przesądzające o ich naruszeniu w wymiarze absolutnym, jak i względnym. Ma to kluczowe znaczenie zarówno w kontekście podejmowanych prac badawczych i poszukiwań optymalnego modelu opodatkowania, jak i racjonalizacji wysiłków reformatorskich doskonalących funkcjonujące w praktyce systemy i konstrukcje podatkowe.

## Literatura

- Denek E., Wierzbicki J., Sobiech J., Wolniak J.: *Finanse publiczne*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995.
- Gajl N.: *Teorie podatkowe na świecie*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1992.
- Gaudemet M.P., Molinier J.: *Finanse publiczne*. PWE, Warszawa 2000.
- Gomułowicz A.: *Granice fiskalizmu*. „Głosa” 1995, nr 1.
- Gomułowicz A.: *Myśl podatkowa Adolfa Wagnera*. W: *Podatki i prawo podatkowe*. Red. A. Gomułowicz, J. Małecki. LexisNexis, Warszawa 2008.
- Gomułowicz A.: *Przerzucalność podatku obrotowego w PRL*. Poznań 1988.
- Gomułowicz A.: *System podatkowy*. W: *Podatki i prawo podatkowe*. Red. A. Gomułowicz, J. Małecki. LexisNexis, Warszawa 2008.
- Gomułowicz A.: *Zasada sprawiedliwości podatkowej*. Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2001.
- Jaśkiewicz Z.: *Przerzucalność podatkowa w polskim prawie podatkowym*. W: *Studia podatkowe i budżetowe*. Toruń 1964.
- Komar A.: *Finanse publiczne*. PWE, Warszawa 1994.
- Łączkowski W.: *Granice opodatkowania*. Acta Universitatis Lodzianensis, Folia Juridica 54, Łódź 1992.
- Łączkowski W.: *Przerzucalność podatków*. W: *Studia z zakresu polityki finansowej i prawa finansowego*. Wrocław 1992.
- Rosiński R.: *Polski system podatkowy. Poszukiwanie optymalnych rozwiązań*. Difin, Warszawa 2008.

---

## **THE NATURE OF AND THE FACTORS DETERMINING FISCAL EFFICIENCY OF TAXES AND TAX SYSTEM**

### **Summary**

A lot of different factors determine fiscal efficiency of taxes and tax system: both internal and external, individual and complex. Not only is the legal construction of taxes, their character and economic format of great importance, but also the structure and unity of whole tax system. Tax boundaries determine the diversity of tax efficiency. In order to fully assess this phenomenon, it becomes necessary to analyse the parameters that pre-determine their infringement in both absolute and relative measurements.

**Aleksander Werner**

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

# **LEGISLACJA PODATKOWA W SEKTORZE USŁUG FINANSOWYCH NA PRZYKŁADZIE ZWOLNIENIA Z PODATKU VAT USŁUG BANKOWYCH**

## **Pojęcie legislacji podatkowej**

Legislacja podatkowa jest procesem tworzenia i uchwalania przez kompetentne organy państwa aktów prawnych w zakresie podatków. Obejmuje prace ustawodawcze oraz tworzenie i ustanawianie aktów rangi podustawowej i w końcu tworzenie oraz zawieranie umów międzynarodowych, które dotyczą podatków. W przypadku sektora bankowego trudno znaleźć uzasadnienie do dopuszczenia legislacji podatkowej poprzez akty prawa miejscowego. Dotyczyć mogą, podobnie jak innych przedsiębiorców, opodatkowania nieruchomości, środków transportu, jednak w tym przypadku w sposób szczególny legislacja podatkowa jednostek samorządu terytorialnego nie tworzy aktów prawnych skierowanych do sektora bankowego. Jednocześnie akty podustawowe zgodnie z Konstytucją nie mogą regulować podstawowych elementów konstrukcyjnych podatku, gdyż nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy (zob.: art. 217 Konstytucji). Dlatego niezwykle istotne są ustawy podatkowe, a więc akty normatywne, na mocy których „nakłada się podatek i określa, kto od czego i ile oraz jak ma go płacić”<sup>1</sup> lub inaczej „taka ustawa, która nakłada dany podatek i określa wymienione w art. 217 Konstytucji RP elementy konstrukcyjne tego podatku. Miano ustawy podatkowej przysługuje również ustawie, która uchyla lub modyfikuje zakres obowiązku

---

<sup>1</sup> C. Kosikowski: *Ustawa podatkowa*. LexisNexis, Warszawa 2006, s. 13.

podatkowego lub jego elementy”<sup>2</sup>. Zasady dobrej legislacji w zakresie prawa finansowego dotyczą zatem zachowania odpowiedniej formy aktu prawnego, a także uwzględnienia zasad konstytucyjnych, zachowania ich treści, techniki legislacyjnej.

Ustawy podatkowe<sup>3</sup> w polskim systemie prawnym są regulowane w sposób szczególny. Dotyczy to wprowadzenia odmiennych zasad tworzenia ustaw podatkowych, kontroli zgodności ustaw z Konstytucją, także ich wykładni. Szczególne zasady dotyczą przede wszystkim tworzenia projektów ustaw podatkowych, zasad podatkowych<sup>4</sup>, kompetencji nakładania podatków, wspomnianej wyłączności ustawowej, kontroli przez TK, zasad ogłaszania w organach promulgacyjnych, interpretacji i wykładni przepisów<sup>5</sup>, szczególnych procedur wykonywania.

Pojęcie ustawy podatkowej jest pojęciem normatywnym. Zostało wprowadzone do ustawy z dnia 19 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa<sup>6</sup>, gdzie ustawę podatkową określa się jako ustawę dotyczącą podatków, opłat oraz niepodatkowych należności budżetowych określającą podmiot, przedmiot opodatkowania, powstanie obowiązku podatkowego, podstawę opodatkowania, stawki podatkowe oraz regulującą prawa i obowiązki organów podatkowych, podatników, płatników i inkasentów, a także ich następców prawnych oraz osób trzecich. W doktrynie podkreśla się, że zastosowanie słownikowej definicji ustawy podatkowej ma znaczenie wyłącznie przy wykładni przepisów Ordynacji podatkowej<sup>7</sup> i jednocześnie zauważa się wady definicji zamieszczonej w Ordynacji podatkowej<sup>8</sup>.

## Zmiana stawek w podatku od wartości dodanej

Ustawa z dnia 26 listopada 2010 roku o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej<sup>9</sup> była tzw. ustawą anty kryzysową, która

<sup>2</sup> Ibid., s. 91.

<sup>3</sup> Pojęcie ustawy podatkowej zostało szeroko opisane przez C. Kosikowskiego: Ibid.

<sup>4</sup> Por. J. Oniszczyk: *Podatki i inne daniny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*. Warszawa 2001, s. 29 i nast.; C. Kosikowski: *Legislacja finansowa*. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1998, s. 73-76.

<sup>5</sup> Por. B. Brzeziński: *Podstawy wykładni prawa podatkowego*. ODDK, Gdańsk 2008.

<sup>6</sup> Dz.U. 2005, nr 8, poz. 60 ze zm.

<sup>7</sup> B. Brzeziński: *Uwagi o znaczeniu definicji w prawie podatkowym*. W: *Księga Jubileuszowa Profesora Marka Mazurkiewicza. Studia z dziedziny prawa finansowego, prawa konstytucyjnego i ochrony środowiska*. Red. R. Mastalski. Wrocław 2001, s. 223-234; B. Brzeziński: *Podstawa...*, op. cit., s. 72-73.

<sup>8</sup> C. Kosikowski: *Legislacja...*, op. cit., s. 75.

<sup>9</sup> Dz.U. 2010, nr 238, poz. 1578 ze zm.

miała ograniczyć wydatki ze środków publicznych poprzez: niepowiększanie wynagrodzeń w sferze budżetowej, ograniczenie wynagrodzeń w związku z kontrolami w niektórych instytucjach administracji publicznej, zmiany w ulgach studenckich, stażach finansowych z Funduszu Pracy, PFRON-ie i in. Wśród zmian, z podatkowego punktu widzenia, istotne były zmiany w zakresie stawek podatku VAT polegające na wprowadzeniu do ustawy o podatku od towarów i usług (dalej „uVAT”) art. 146a. Zgodnie z jego treścią w okresie od dnia 1 stycznia 2011 roku do dnia 31 grudnia 2013 roku, z zastrzeżeniem art. 146f uVAT, stawka podstawowa podatku VAT wynosi 23% (odpowiednio stawki zredukowane wynoszą: 8% i 4%). Przepis ten ma zastosowanie ograniczone w czasie, ale zgodnie z art. 146f ust. 1 uVAT w przypadku, gdy relacja państwowego długu publicznego do PKB według stanu na dzień 31 grudnia 2011 roku przekracza 55%, wówczas w okresach od dnia 1 lipca 2012 roku do dnia 30 czerwca 2013 roku oraz od dnia 1 stycznia 2015 roku do dnia 31 grudnia 2015 roku stawka podstawowa podatku VAT wynosić będzie 24% (odpowiednio stawki zredukowane wynoszą: 9% i 6%), zaś w okresie od dnia 1 lipca 2013 roku do dnia 31 grudnia 2014 roku stawka podstawowa wynosić ma 25% (zredukowane odpowiednio: 10% i 7%). W takiej sytuacji w 2016 roku stawki mają wrócić do poziomu: podstawowa 23% (zredukowane odpowiednio 8% i 4%). Wprowadzenie podwyższonych stawek do 24% i 25% dotyczących relacji długu do PKB na dzień 31 grudnia 2011 roku na wyżej opisanych zasadach może nastąpić także, gdy na dzień 31 grudnia 2012 roku i odpowiednio na dzień 31 grudnia 2013 roku utrzyma się relacja długu do PKB przekraczająca 55%.

Projekt ustawy był konsultowany drogą elektroniczną oraz opiniowany przez liczne organizacje pozarządowe. Do projektu ustawy wpłynęła m.in. opinia PKPP Lewiatan, zgodnie z którą wzrost podstawowej stawki VAT obniży rentowność firm wyłonionych w trybie zamówień publicznych, organizacja ta zasugerowała konieczność nowelizacji ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych w kierunku wprowadzenia ustawowej regulacji o automatycznym przełożeniu wzrostu stawek podatku VAT. Jednak uwaga ta nie została uwzględniona. W odniesieniu do opinii innych organizacji pozarządowych, jak wskazują projektodawcy, znaczna część uwag została uwzględniona w pracach nad projektem, jednak na ile – już w uzasadnieniu odpowiedzi nie znajdziemy.

W ramach badania oceny skutków regulacji w uzasadnieniu wskazano, że wzrost stawki VAT spowoduje dodatkowy wzrost dochodów budżetu państwa z tytułu tego podatku w 2011 roku o kwotę ok. 5 mld PLN oraz w 2012 roku o kwotę ok. 0,5 mld PLN (tzw. skutek przechodzący).

## Zwolnienie od podatku VAT usług bankowych

Zgodnie z art. 43 ust. 1 uVAT znakomita część czynności bankowych podlega ustawowemu zwolnieniu. Dotyczy to m.in. udzielania kredytów lub pożyczek, pieniężnych gwarancji, depozytów środków pieniężnych, prowadzenia rachunków pieniężnych, wszelkiego rodzaju transakcji pieniężnych, płatniczych, przekazów i transferów pieniężnych, długów, czeków, weksli. Banki w ramach prowadzonej działalności gospodarczej zatem świadczą głównie usługi, które podlegają zwolnieniu. W praktyce oznacza to, że w zakresie świadczonych usług zwolnionych nie mają prawa do odliczenia podatku naliczonego od należnego na zasadzie art. 86 ust. 1 uVAT. W konsekwencji podatek VAT naliczony jest w takim przypadku dla banków kosztem uzyskania przychodu. W przypadku, gdyby zwolnione usługi bankowe podlegały opodatkowaniu, podatnicy zachowaliby prawo do odliczenia podatku naliczonego od należnego. Oznacza to, że świadczone usługi dla klientów banków podlegałyby opodatkowaniu podatkiem VAT, a więc to ostateczni konsumenci ponosiliby dodatkowe obciążenie. Zatem w obecnej sytuacji banki sprzedają usługi zwolnione z VAT, co oznacza, że nie doliczają podatku należnego, ale jednocześnie w zakresie świadczonych usług zwolnionych nabyte towary lub usługi opodatkowane podatkiem VAT są obciążeniem dla banków, bo na gruncie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych podatek VAT naliczony stanowi koszt uzyskania przychodu. Zwolnienie dla banków z podatku VAT w określonej sytuacji może być korzystne, gdyż pozwala oferować usługi jako zwolnione z VAT.

Z powyższych zasad można powziąć wątpliwość, czy zmiana wysokości podatku VAT była dla sektora bankowego neutralna. W celu świadczenia usług zwolnionych banki kupują usługi i towary opodatkowane, np. koszty usług i dostawy towarów związanych z informatyzacją banków, koszty usług doradczych, konsultingowych, księgowych, a także koszty usług prawnych i związanych z dochodzeniem roszczeń banków. Jak już wspomniano, koszty tych ostatnich usług znacznie wzrosły, z uwagi na wzrost zadłużenia zagrożonego spowodowanego pogorszeniem się sytuacji makroekonomicznej. Dlatego też sektor bankowy podwyżkę podatku VAT powinien odczuć w okresie kryzysu w silniejszym stopniu, aniżeli gdyby kryzysu tego nie było. Wynika to z faktu, że usługi dochodzenia roszczeń z zadłużenia przeterminowanego są obciążone podatkiem VAT, co oznacza, że banki jako nabywcy tych usług od kontrahentów nie mają możliwości rozliczenia podatku VAT naliczonego.

Jako element zwiększający ryzyko działalności banków należy podnieść niepewność co do skutków, jakie dotyczą opodatkowania cesji wierzytelności. Dotyczy to m.in. transakcji zbycia portfeli wierzytelności na rzecz firm windykacyjnych. Znakomita część transakcji została zakwalifikowana przez ich strony

jako usługa zwolniona z VAT. Zdania tego nie podzielił minister finansów, gdyż w licznych interpretacjach podatkowych wydanych na przełomie 2010 i 2011 roku uznawał on taką transakcję jako opodatkowaną stawką 22% (odpowiednio po zmianie 23%). Sprawy w tym zakresie trafiły do sądów administracyjnych. W jednej ze spraw przedstawiono do rozpoznania składowi siedmiu sędziów NSA następujące zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości: „czy nabycie wierzytelności pieniężnej w celu windykacji na podstawie umowy przelewu, określonej w art. 509 i następnie ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.) jest usługą ściągania długów w rozumieniu art. 8 ust. 1 pkt 1 i art. 43 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. Nr 54, poz. 535 z późn. zm.) w związku z pozycją 3 pkt 5 załącznika nr 4 do tej ustawy?”<sup>10</sup>. NSA zawiesił rozstrzygnięcie sprawy do czasu wydania rozstrzygnięcia sprawy przez TSUE dotyczącej opodatkowania podatkiem VAT cesji wierzytelności. W czerwcu 2011 roku odbyła się w tej sprawie rozprawa, zaś w dniu 27 października 2011 roku został ogłoszony wyrok w sprawie *Finanzamt Essen-NordOst przeciwko GFKL Financial Services AG* (C-93/10). TSUE stwierdził w odpowiedzi na pytanie Bundesfinanzhof (Niemcy) z dnia 17 lutego 2010 roku, że „artykuł 2 pkt 1 i art. 4 szóstej dyrektywy Rady 77/388/EWG z dnia 17 maja 1977 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich w odniesieniu do podatków obrotowych – wspólny system podatku od wartości dodanej: ujednoliczona podstawa wymiaru podatku należy interpretować w ten sposób, że podmiot, który na własne ryzyko nabywa trudne wierzytelności po cenie niższej od ich wartości nominalnej, nie świadczy odpłatnie usługi w rozumieniu art. 2 pkt 1 i nie dokonuje tym samym czynności z zakresu działalności gospodarczej objętej zakresem stosowania wspomnianej dyrektywy, jeżeli różnica między wartością nominalną tych wierzytelności a ceną ich sprzedaży odzwierciedla rzeczywistą ekonomiczną wartość owych wierzytelności w chwili sprzedaży”. Innymi słowy TSUE uznał, że transakcja sprzedaży wierzytelności nie jest opodatkowaną odpłatną usługą w rozumieniu dyrektywy VAT, a więc nie podlega opodatkowaniu stawką podstawową, a jednocześnie tym samym jest usługą zwolnioną z VAT.

Udzielona odpowiedź TSUE w sprawie GFKL wpłynie nie tylko na stanowisko poszerzonego składu NSA oraz na szereg toczących się postępowań sądowoadministracyjnych, w których zawieszono postępowanie do czasu wydania rozstrzygnięcia przez NSA, ale w sposób bezpośredni wpłynie również na opodatkowanie obrotu wierzytelnościami. Przedsiębiorcy prowadzący działalność w tym zakresie oceniali niewyjaśniony problem opodatkowania podatkiem VAT jako istotny. Obejmie to także transakcje podmiotów uczestniczących w obsłu-

<sup>10</sup> Sygn. akt I FPS 4/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>



dze handlu międzynarodowego (m.in. agencje celne, składy celne), które dokonują transakcji obrotu wierzytelnościami.

Orzeczenie w sprawie GFKL w sprawach dotyczących sprzedaży wierzytelności przeterminowanych pozwoli zakwalifikować tego typu transakcje jako nieobjęte ustawą VAT, a więc czynności nieopodatkowane. Zwrócić trzeba uwagę na okoliczność, że tylko w określonych przypadkach będzie miał zastosowanie wyrok w sprawie GFKL. Znaczenia nabiera w tego typu transakcjach określenie ceny sprzedaży, także uzasadnienie jego określenia. Jak wskazuje TSUE, cena sprzedaży powinna odzwierciedlać rzeczywistą wartość ekonomiczną wierzytelności w chwili sprzedaży. Dlatego powinna być oparta na analizie wartości wierzytelności w dacie zawarcia umowy. Wydają się wykluczone mechanizmy ustalania ceny sprzedaży, w wyniku których następuje przeniesienie ryzyka na zbywcę wierzytelności (np. mechanizm obniżenia ceny za wierzytelności po zawarciu transakcji z uwagi na nieściągalność wierzytelności).

Uznanie, że konkretna sprzedaż wierzytelności nie podlega opodatkowaniu zgodnie z ustawą VAT, niesie za sobą możliwość opodatkowania jej podatkiem od czynności cywilnoprawnych. Zgodnie z art. 1 ust. 1 lit. a) ustawy z dnia 9 września 2000 roku o podatku od czynności cywilnoprawnych<sup>11</sup> (dalej: „uPCC”), podatkowi temu podlegają umowy sprzedaży praw majątkowych. Nie będzie miało zastosowanie wyłączenie, o którym mowa w art. 2 pkt 4 uPCC, gdyż czynność zbycia wierzytelności jako czynność nie jest ani opodatkowana podatkiem od towarów i usług, ani z tego podatku zwolniona. Podstawą opodatkowania podatkiem będzie wartość rynkowa zbywanego prawa (wierzytelności), zaś stawka podatku wynosi 1%.

## Podsumowanie

Zmiany w zakresie stawek podatku od wartości dodanej wpływają pośrednio na sektor bankowy. Widać to w sposób wyraźny na przykładzie wprowadzonej podwyżki podatku od wartości dodanej. Podwyższenie podatku powoduje wzrost kosztów prowadzenia działalności bankowej, gdyż jest płacony przez banki w przypadku usług opodatkowanych i banki nie mają możliwości przerzucenia tego podatku na odbiorców swoich usług. Zjawisko to w szczególności dotyczy outsourcingu usług do centrów finansowych, informatyzacji działalności bankowych (dostawa towarów i usług informatycznych) oraz dochodzenia wierzytelności przeterminowanych (np. usługi prawne). Analiza wpływu istnienia zwolnienia w zakresie podatku VAT dla usług bankowych jest przedmiotem ba-

<sup>11</sup> Dz.U. 2010, nr 101, poz. 649 ze zm.

dań Komisji Europejskiej<sup>12</sup>. Proponowana jest nowelizacja dyrektywy 2006/112<sup>13</sup> w zakresie dotyczącym zwolnień m.in. usług bankowych oraz wprowadzenia opcji dla podatników wyboru podlegania zwolnieniu lub opodatkowaniu (por. art. 137a propozycji nowelizacji dyrektywy 2006/112). Nie bez znaczenia jest również problem opodatkowania cesji wierzytelności, gdzie sprawa była przedmiotem rozstrzygnięcia przez sąd unijny (sprawa GFKL). W tym zakresie proponowana nowelizacja zakłada wprowadzenie pojęcia dostawy papierów wartościowych obejmujących m.in. dostawę instrumentów zbywalnych innych niż instrumenty ustanawiające prawo własności do towarów lub do praw określonych w art. 15 ust. 2 dyrektywy 2001/112, przedstawiających wartość finansową i odzwierciedlających m.in. prawo w postaci posiadania wierzytelności (por. art. 135a pkt 8(b) dyrektywy 2006/112 w wersji propozycji nowelizacji).

Taka sytuacja, wobec zauważalnych zmian na rynku produktów bankowych, świadczy o braku podjęcia przez państwo środków, które miałyby pomóc w prowadzeniu działalności przez banki. Jak wynika z raportu Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową pt. *Rynek zarządzania wierzytelnościami w Polsce oraz perspektywy jego rozwoju do 2014 roku*, od 2008 roku nastąpił wzrost kredytów zagrożonych (kredytów z utratą ważności)<sup>14</sup>, co ma swoje implikacje podatkowe bezpośrednie (np. obowiązek zawiązywania rezerw przez banki) oraz pośrednie (np. usługi podwykonawców są co do zasady opodatkowane stawką podstawową 23% VAT).

W kontekście sprawy GFKL konsekwencje opodatkowania PCC nabycia wierzytelności będą miały istotne skutki w przyszłości oraz w tym zakresie stworzą duże ryzyko podatkowe dla transakcji zrealizowanych. Opodatkowanie zbycia pakietu wierzytelności podatkiem PCC wpłynie na zwiększone koszty funkcjonowania sektora bankowego. Jak wskazywaliśmy, istnieje ryzyko w zawartych transakcjach ustalenia domiaru podatku PCC. Jak wynika z danych raportu Instytutu Badań nad Gospodarką Narodową, w 2009 roku zawarto transakcje sprzedaży wierzytelności z firmami windykacyjnymi o wartości 5,4 mld PLN<sup>15</sup>. Zastosowanie stawki PCC w przypadku tych transakcji oznacza obciążenie po-

<sup>12</sup> *Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE amending Directive 2006/112/EC on the common system of value added tax, as regards the treatment of insurance and financial services*, także IP/07/1782, MEMO/07/519 oraz *impact assessment* SEC/07/1554 oraz podsumowanie SEC/07/1555.

<sup>13</sup> Dyrektywa Rady zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w odniesieniu do opodatkowania usług ubezpieczeniowych i finansowych SEK(2007) 1554 SEK(2007) 1555, COM/2007/0747 końcowy – CNS 2007/0267; przebieg prac prawodawczych por.: [http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=EN&DosId=196486](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=EN&DosId=196486)

<sup>14</sup> *Rynek zarządzania wierzytelnościami w Polsce oraz perspektywy jego rozwoju do 2014 roku*. Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2010, s. 49 i nast.

<sup>15</sup> *Ibid.*, s. 38.

datników kwotą 54 mln PLN, a dodatkowo podatnicy (nabywcy wierzytelności) od tej kwoty będą zobowiązani zapłacić odsetki od zaległości podatkowych.

Analizowane przedmiotowe oceny skutków regulacji prowadzą do wniosku, że w zakresie legislacji podatkowej dotyczącej banków OSR nie są wykonywane w sposób właściwy. Dotyczy to kosztów państwa (wpływ na dochody budżetowe) oraz adresatów tej normy, w tym kontekście sektora bankowego. Nawet pobieżna analiza pozwala uznać, że takie koszty istnieją. Dotyczy to także analizy *ex post* wprowadzonej regulacji. Nie są znane analizy skutków wprowadzonych regulacji, a więc zarówno na etapie projektowania aktów prawnych (*ex ante*), jak i po ich wprowadzeniu badań się nie przeprowadza. Podobne spostrzeżenia należy poczynić w przedmiocie badania skuteczności przyjętych regulacji<sup>16</sup>. Niewystarczające w tym przypadku jest badanie wpływów przy pracach nad ustawą budżetową i kontroli prawidłowości wykonania budżetu państwa. Taka analiza jest cząstkowa i przedstawia jedynie obraz z punktu widzenia finansów publicznych, co oznacza, że nie ma wiedzy o skutkach dla gospodarki, co jest przejawem krótkowzroczności twórców prawa.

Regulacje nie są objęte monitorowaniem i kontrolą wdrażania przez instytucje rządowe. Kontrola jakości legislacji może być jednak przedmiotem wniosków o interpretację lub spraw z zakresu podatków na poziomie sądownoadministracyjnym, ale trudno uznać to za analizę, jaka powinna towarzyszyć ocenie skutków regulacji. Stąd nie można wywnioskować, że jednostki odpowiedzialne za monitorowanie i kontrolę wdrożenia regulacji, w tym wypadku minister właściwy do spraw finansów, stworzył rejestr pozwalający zdiagnozować zdarzenia wskazujące na słabości sformułowań prawnych, interpretacji danej regulacji, ewidencjonuje główne mechanizmy zachowań interesariuszy (pozytywne, negatywne), czy też prowadzone są badania mające za przedmiot to zagadnienie. Obie regulacje były przedmiotem konsultacji branżowych (w pierwszym wypadku przedsiębiorców, w drugim agencji rządowych i przedstawicieli przedsiębiorców z sektora bankowego), co nie wpłynęło na kształt tych regulacji w zasadniczych aspektach.

Mając powyższe na względzie, rekomenduje się podjęcie następujących czynności:

- 1) przeprowadzanie analizy *ex ante* w zakresie oceny skutków propozycji regulacji podatkowych, ich wpływu na prowadzenie działalności bankowej,
- 2) wprowadzenie mechanizmów pozwalających dokonywać analizy *ex post* istniejących regulacji podatkowych, co obejmuje także monitorowanie wpływu przyjętych rozwiązań podatkowych na funkcjonowanie sektora bankowego,

<sup>16</sup> C. Kosikowski: *Legislacja...*, op. cit., s. 38-42.

- 3) w tym też zakresie analizę wpływu wprowadzonych zmian w stawkach VAT na koszty związane z prowadzeniem działalności bankowej w kontekście planowanych reform unijnego prawa harmonizującego podatek VAT w odniesieniu do zwolnienia świadczenia usług finansowych, w tym bankowych,
- 4) analizę wpływu zwolnienia usług finansowych w zakresie podatku VAT w kontekście wolumenu wierzytelności przeterminowanych, rynku obrotu NPL, kosztów dochodzenia należności, co wiąże się z oceną przydatności istnienia zwolnienia, a także konkurencyjnością sektora bankowego w stosunku do innych komplementarnych rynków,
- 5) analizę ekonomiczną innych obciążeń, które swym charakterem pociągają za sobą skutki zbliżone do skutków podatków.

## Literatura

### Wydawnictwa zwarte

- Brzeziński B.: *Podstawy wykładni prawa podatkowego*. ODDK, Gdańsk 2008.
- Kosikowski C.: *Legislacja finansowa*. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1998.
- Kosikowski C.: *Ustawa podatkowa*. LexisNexis, Warszawa 2006.
- Księga Jubileuszowa Profesora Marka Mazurkiewicza. Studia z dziedziny prawa finansowego, prawa konstytucyjnego i ochrony środowiska*. Red. R. Mastalski. Wrocław 2001.
- Oniszczyk J.: *Podatki i inne daniny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*. KiK, Warszawa 2001.
- Rynek zarządzania wierzytelnościami w Polsce oraz perspektywy jego rozwoju do 2014 roku*. Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2010.

### Akty prawne

- Ordynacja podatkowa z dnia 19.08.1997. Dz.U. 2005, nr 8, poz. 60 ze zm.
- Ustawa o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej z dnia 26.11.2010 r. Dz.U. 2010, nr 238, poz. 1578 ze zm.
- Ustawa o podatku od towarów i usług z dnia 11.03.2004 r. Tekst jedn. Dz.U. 2011, nr 177, poz. 1054.
- Ustawa o podatku od czynności cywilnoprawnych z dnia 09.09.2000 r. Dz.U. 2010, nr 101, poz. 649 ze zm.

---

## **TAX LEGISLATION IN FINANCIAL SERVICE SECTOR ON THE EXAMPLE OF VAT EXEMPTIONS IN BANK SERVICES**

### **Summary**

The changes in value added tax have indirect influence on banking sector. The analysis of the influence of VAT exemptions in bank services is the subject of European Commission researches.

Present situation, having in regard a noticeable changes on the banking products market, confirms inactivity of public authorities in taking relevant measures to support banking activity.

The analysis of tax regulation impact assessment leads to the conclusion that they are not appropriate.

Public authorities do not monitor the regulations and its implementation. Considering the above, taking actions in order to analyse tax regulations project impact assessment is recommended, as well as existing regulations and their impact on banking activity.

**Adam Wyszkowski**

Uniwersytet w Białymstoku

## **PODEJŚCIA W DEFINIOWANIU TAX EXPENDITURES<sup>1</sup>**

### **Wprowadzenie**

Najważniejszym celem tzw. analizy *tax expenditures* (TEs) jest identyfikacja elementów konstrukcji podatku, których funkcjonowanie w systemie podatkowym skutkuje uszczupleniem wpływów do budżetu. Przyjmuje się, że właściwie przeprowadzona analiza pozwoli na wykazanie, że stosowanie tego typu instrumentów powoduje naruszenie podstawowych zasad podatkowych, tj. zasady efektywności, sprawiedliwości, czy też prostoty opodatkowania<sup>2</sup>. Identyfikacji podlegać powinny wszelkiego rodzaju preferencje podatkowe, dzięki którym państwo wspiera ściśle zdefiniowane grupy podatników lub działalności. Z budżetowego punktu widzenia TEs mają taki sam skutek, jak bezpośrednie wydatki budżetowe, jednak w przeciwieństwie do tej kategorii nie podlegają tak rygorystycznym ograniczeniom i kontroli<sup>3</sup>.

Przyczyny stosowania konstrukcji określanych mianem TEs są bardzo różne i wynikają z wielu przesłanek. Generalnie związane są z realizowaną przez rząd polityką fiskalną. Są też wynikiem funkcjonowania określonych uwarunkowań historycznych, prawnych, czy też instytucjonalnych.

### **Praktyka i bariery stosowania analizy *tax expenditures***

U podstaw koncepcji TEs leży założenie podziału przepisów regulujących poszczególne podatki na dwie części, tj. tzw. komponent strukturalny – *bench-*

---

<sup>1</sup> Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2011/01/B/HS4/02878.

<sup>2</sup> *Tax Expenditures in the Nordic Countries*. A report from a Nordic working group, presented at the Nordic Tax Economists meeting in Oslo, June 2009, s. 5.

<sup>3</sup> Por. szerzej S. Surrey, P.R. McDaniel: *Tax Expenditures*. Harvard University Press, Cambridge, Mass. 1985, s. 99-118.

*mark tax system*, w którym zawarte są podstawowe regulacje niezbędne do prawidłowego funkcjonowania podatku oraz na część konstytuującą różnego rodzaju preferencje podatkowe, będące odejściem od głównych zasad zdefiniowanych w pierwszej części.

Zaprezentowany powyżej podział w ujęciu teoretycznym wydaje się stosunkowo prosty do określenia. W praktyce występuje jednak wiele podejść w definiowaniu „wzorca podatkowego” nie tylko w poszczególnych krajach, ale także i w poszczególnych podatkach. Jak podkreślają autorzy zajmujący się analizowaną problematyką, stanowi to jedną z wielu barier dokonywania porównań międzynarodowych. Nie jest to jedyna bariera ograniczająca ich dokonywanie – J. Craig i W. Allan zdefiniowali ich cztery<sup>4</sup>. Pierwszą, a zarazem najważniejszą jest niewielka ilość danych z tego zakresu. Jedynie 10 spośród 183 krajów należących do OECD dokonuje jakichkolwiek pomiarów TEs, zatem identyfikowanie pozabudżetowej działalności poszczególnych rządów nie jest powszechne.

Drugą barierą jest fakt stosowania przez poszczególne rządy różnych podejść przy definiowaniu TEs – w szczególności tzw. komponentu strukturalnego, a także odmiennych metod estymacji<sup>5</sup>.

Trzecią jest sam zakres tego typu analizy. Okazuje się bowiem, że preferencje są stosowane nie tylko w zakresie samego systemu podatkowego, ale także w przypadku obciążeń quasi-fiskalnych. Do najczęściej wymienianych zalicza się ubezpieczenia społeczne. Także, co podkreślają autorzy<sup>6</sup>, niewiele krajów dokonuje identyfikacji preferencji w podatkach mających niewielkie znaczenie fiskalne, natomiast żaden kraj nie dokonuje tego typu analizy w podatkach mających zastosowanie w handlu międzynarodowym.

Ostatnia z barier dotyczy zakresu przeprowadzanej analizy z punktu widzenia podziału administracyjnego. Większość z prezentowanych danych nie obejmuje bowiem „wydatków” realizowanych przez cały sektor rządowy. Często pomijane są preferencje przyznawane przez władze regionalne.

Wymienione powyżej bariery skutecznie uniemożliwiają nie tylko dokonywanie międzynarodowych porównań, ale także ograniczają analizę liczby oraz wielkości preferencji TEs w poszczególnych krajach. Stąd też trudno mówić o wyciąganiu wniosków w tym zakresie, czy wypracowywaniu i rozpowszechnianiu dobrych praktyk.

<sup>4</sup> J. Craig, W. Allan: *Fiscal Transparency, Tax Expenditures, and Budget Processes: An International Perspective*, 2002, s. 3.

<sup>5</sup> Generalnie wyróżnia się trzy podejścia (metody) estymacji, tj.: utraconych dochodów (*revenue forgone*), potencjalnych dochodów (*revenue gain*) oraz ekwiwalentu wydatku bezpośredniego (*outlay equivalent method*) – B. Davie: *Tax Expenditure in the Federal Excise Tax System*. „National Tax Journal” 1994, Vol. 47, No. 1.

<sup>6</sup> J. Craig, W. Allan: Op. cit., s. 3.

Jakie są zatem podejścia do definiowania koncepcji TEs? Jaka jest relacja praktycznych podejść w tym zakresie do teoretycznych modeli? Poniżej przedstawiono przykładowe rozwiązania odnoszące się do wyżej postawionych pytań.

## Podstawy teoretyczne analizy *tax expenditures*

Ogólną definicję analizowanego pojęcia można przytoczyć z podręczników teorii opodatkowania. I tak, S. James i Ch. Nobes stwierdzają, że konstrukcje te występują wówczas, gdy konkretne grupy podatników lub działalności objęte są fiskalnymi korzyściami. Nie mają one jednak postaci bezpośrednich subwencji, lecz funkcjonują jako instrumenty redukujące ich zobowiązania podatkowe<sup>7</sup>. W anglojęzycznej literaturze synonimami pojęcia TEs są: *tax incentives*, *tax subsidies*, czy też *tax loopholes*. Wszystkie te konstrukcje są niczym innym, jak specjalnymi preferencjami zawartymi w systemie podatkowym, które skutkują redukcją obciążenia podatkowego poniżej poziomu, który wynikałby z powszechnie obowiązujących przepisów<sup>8</sup>. Ich stosowanie skutkuje podwyższeniem obciążeń podatkowych dla pozostałych podatników lub obniżeniem bezpośrednich wydatków z budżetu państwa<sup>9</sup>.

Najczęściej, przy definiowaniu tego pojęcia, przywołuje się podejście zaproponowane przez S. Surreya, który uważany jest za prekursora badań wydatkowego aspektu systemu podatkowego. Koncepcję TEs utożsamia on wprost z wydatkami realizowanymi przez system podatkowy – *spending programs* oraz z dwiema odmiennymi częściami systemu podatkowego<sup>10</sup>, jakie są wyodrębniane w tej analizie<sup>11</sup>.

Pierwsza z nich zawiera (tzw. *tax norm*, *normative tax structure*, *baseline*, *structural*, *benchmark tax*) strukturalne elementy niezbędne do zdefiniowania po to, by dany podatek mógł w ogóle funkcjonować. Generalnie są to elementy prawnej konstrukcji podatku, które powinny definiować kształt obowiązku podatkowego nałożonego na każdego podatnika, który jemu podlega. Co do zasady każdy standard podatkowy powinien zawierać<sup>12</sup>: bazę podatkową, czyli katego-

<sup>7</sup> S. James, Ch. Nobes: *The Economics of Taxation*. Prentice Hall Europe 1987, s. 42.

<sup>8</sup> W.J. Baumol, A.S. Blinder: *Economics. Principles and policy*. Harcourt Brace Jovanovich Publishers, New York 1988, s. 336.

<sup>9</sup> S. James, Ch. Nobes: Op. cit., s. 43.

<sup>10</sup> W pierwszej kolejności analizę *tax expenditures* przeprowadzano dla podatków mających największe znaczenie dla finansów państwa, tj. podatków dochodowych. Jednak obecne analizy obejmują nie tylko cały system podatkowy, ale także i inne obciążenia fiskalne, np. ubezpieczenia społeczne.

<sup>11</sup> S. Surrey, P.R. McDaniel: Op. cit., s. 1 i 3.

<sup>12</sup> *Tax Expenditures Statement 2010, Commonwealth of Australia*. Australia, January 2011, s. 21.



rie działalności (przychodów) podlegające opodatkowaniu, stawkę podatku, podmiot podatku oraz zakres czasowy podatku.

To właśnie różnorodność definiowania tego elementu systemu skutkuje dużą trudnością w dokonywaniu międzynarodowych porównań<sup>13</sup>.

Druga część konstytuuje różnego rodzaju preferencje podatkowe, które powodują odejście od normatywnej konstrukcji podatku i uprzywilejowanie ściśle określonych grup podatników, czy też działalności. Dlatego też koncepcję TEs czasami definiuje się przez pryzmat tego podziału jako konstrukcje wkomponowane w system, powodujące odejście od normatywnej podstawy po to, by faworyzować określone działalności lub określone kategorie osób<sup>14</sup>.

Preferencje te przyjmują najczęściej postać<sup>15</sup>: odpisów, odliczeń (*allowances*); przedmiotowych zwolnień podatkowych (*exemptions*); ulg podatkowych (*rate reliefs*); odroczeń podatku (*tax deferrals*); kredytów podatkowych (*credit*).

Odmienność w definiowaniu obu części systemu podatkowego sprawiła, iż w praktyce wykształciły się trzy podstawowe podejścia w tym zakresie<sup>16</sup>:

- *conceptual approach* – jest to podejście polegające na powiązaniu wspomnianego „standardu podatkowego” z normatywną konstrukcją danego podatku. Autorzy stwierdzają, że niektóre kraje za normatywną konstrukcję podatku dochodowego przyjmują koncepcję dochodu według Haig-Simonsa<sup>17</sup>. Wynika z tego, że każde odejście od tej koncepcji w konstrukcji tego podatku będzie powodowało zaistnienie *tax expenditures*,
- *legal approach* – podejście polegające na przyjęciu za punkt odniesienia aktualnie obowiązujących przepisów podatkowych jako *benchmark tax*,
- *analogous approach* – w tym przypadku za TEs uważa się jedynie te konstrukcje, które są analogiczne do bezpośrednich wydatków budżetowych.

Z powyższego wynika, iż najważniejszym elementem analizy TEs wydaje się właściwe zdefiniowanie tego typu konstrukcji oraz strukturalnej części systemu podatkowego.

<sup>13</sup> H. Polackova-Brixi, Ch.M.A. Valenduc, Z. Li Swift: *Tax Expenditures – Shedding Light on Government Spending through the Tax System. Lessons from Developed and Transition Economies*. The World Bank, Washington D.C. 2004, s. 3.

<sup>14</sup> L.E. Burman: *Is the Tax Expenditure Concept Still Relevant?* „National Tax Journal”, September 2003, s. 2 oraz H. Polackova-Brixi, Ch.M.A. Valenduc, Z. Li Swift: Op. cit., s. 3.

<sup>15</sup> *Tax Expenditures in OECD Countries*. OECD 2010, s. 12.

<sup>16</sup> L. Villela, A. Lemgruber, M. Jorratt: *Tax Expenditures Budget. Concept and Challenges for Implementation*. IDB Working Paper Series, Inter-American Development Bank 2010, No IDB-WP-131, s. 23.

<sup>17</sup> Szerzej S. Surrey, P.R. McDaniel: Op. cit., s. 5 lub H. Polackova-Brixi, Ch.M.A. Valenduc, Z. Li Swift: Op. cit., s. 53.

Pomimo że posiadanie pełnej wiedzy o rozmiarach oddziaływania państwa przez budżet jest jednym z warunków prowadzenia transparentnej polityki fiskalnej, stosunkowo niewiele krajów sporządza tzw. *budgets tax expenditures*.

## Praktyka definiowania *benchmark*

Poniżej przedstawiono kilka podejść w definiowaniu pojęcia TEs, jak i „wzorca” systemów, przyjętych przez poszczególne państwa do identyfikacji i szacowania funkcjonujących preferencji podatkowych.

W USA definicja ta została zawarta w Kongresowym Akcie Budżetu z 1974 roku<sup>18</sup>. Zgodnie z nim przez termin *tax expenditures* należy rozumieć utracone dochody, które da się przypisać preferencjom funkcjonującym w federalnym prawie podatkowym, które skutkują specjalnymi wyłączeniami, zwolnieniami, czy też odliczeniami od dochodu lub które zapewniają specjalne kredyty, preferencyjne stawki podatku lub odroczenia w regulowaniu zobowiązania podatkowego. Definicja ta obejmuje tylko pozycje zawarte w podatkach federalnych (generalnie dochodowych od ludności i przedsiębiorstw) – nakładanych przez rząd centralny i tylko dla nich prowadzone są rachunki<sup>19</sup>.

Co do zasady TEs traktowane są jako konstrukcje odbiegające od powszechnego podatku dochodowego, w którym dochód definiowany jest jako suma konsumpcji oraz zmiany wartości netto majątku<sup>20</sup>. W raporcie OECD<sup>21</sup> podkreślono jednak, że przytoczona definicja z 1974 roku może być interpretowana dwuznacznie, ponieważ nie definiuje w wystarczający sposób systemu podatkowego będącego punktem wyjścia do dalszej analizy. Zwraca się uwagę na dyskusję dotyczącą różnicy listy pozycji TEs w dwóch przypadkach: w pierwszym, gdy za punkt odniesienia przyjąć czystą definicję podatku dochodowego, w drugim – podatku konsumpcyjnego. Jedną z pierwszych osób krytykujących przytoczoną ustawową definicję był B. Bittker, który wskazał na trzy problemy<sup>22</sup>:

- braku powszechnej zgody co do przesłanek konstytuujących wspomniany wzorzec systemu podatkowego,
- definiowania obowiązku podatkowego oraz zasad rachunkowości,
- przyjętej metody pomiaru.

<sup>18</sup> Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974, Sec. 3a 3.

<sup>19</sup> *Tax Expenditures...*, op. cit., s. 132.

<sup>20</sup> Koncepcja dochodu wg Schanza-Haiga-Simonsa.

<sup>21</sup> *Tax Expenditures...*, op. cit., s. 133.

<sup>22</sup> B. Bartlett: *The End of Tax Expenditures as We Know Them?* „Iret Policy Bulletin” 2001, No. 84, s. 2.

Odnosząc się do amerykańskiej definicji, należy podkreślić, że najwięcej kontrowersji budzi sama koncepcja dochodu Schanza-Haiga-Simonsa<sup>23</sup>. Podkreśla się, że jest to ujęcie teoretyczne, którego wykorzystanie uniemożliwia wartościowe określenie dochodu w sposób dokładny i względnie prosty<sup>24</sup>.

Odmienne podejście do TEs zastosowano w Kanadzie. Przyjęto tam stosunkowo szerokie podejście do określenia tego pojęcia. Od 1994 roku zdecydowano się na ewidencjonowanie wszelkich odchyleń od wąsko zdefiniowanego punktu odniesienia – *tax structure*. Jednocześnie podkreślono, że to ostateczny odbiorca zebranych i oszacowanych wielkości sam oceni, którą z tych pozycji zakwalifikować jako TEs, a którą nie<sup>25</sup>.

Jako podstawowe składniki *tax structure* wymieniono przy tym: funkcjonujące stawki podatku oraz skalę podatkową, jednostkę (podmiot) opodatkowania, czasowe ramy opodatkowania, metodę uwzględniania inflacji w obliczaniu dochodu podatkowego oraz sposoby całkowitego lub częściowego eliminowania podwójnego opodatkowania (dotyczy dochodu ze spółek kapitałowych). W przypadku systemu opodatkowania ludności powyższe elementy są definiowane następująco: podmiot opodatkowania – osoba (pol. fizyczna), czasowa rama opodatkowania – rok kalendarzowy, w podstawie opodatkowania częściowo uwzględnia się inflację, zaś w opodatkowaniu przedsiębiorstw odpowiednio: przedsiębiorstwo, rok podatkowy, w podstawie opodatkowania nie uwzględnia się inflacji<sup>26</sup>.

Takie podejście do definiowania TEs sprawiło, iż pozycje te są raportowane w dwóch grupach. Pierwsza z nich zawiera pozycje, które można zakwalifikować jako *stricte tax expenditures*, posiłkując się bardzo szeroką definicją tego pojęcia (jak wskazuje kanadyjskie Ministerstwo Finansów prawdopodobnie nie-realistycznie szeroką<sup>27</sup>), zaś druga – pozostałe pozycje nieujęte w pierwszej (*memorandum items*) – do tej części zalicza się preferencje podatkowe, które wydaje się, że są nieodłączną częścią wzorca podatkowego – *benchmark tax system*.

Przyjęty sposób ujęcia TEs jest bardzo pomocny w prowadzeniu analizy międzynarodowej, można bowiem w nim odnaleźć wszelkie preferencje funkcjonujące w danym systemie. Podlegają one ocenie dopiero przez konkretną osobę pod kątem zaliczenia bądź nie do grupy rozwiązań TEs.

Nieco odmienne podejście do analizowanej kwestii występuje w Wielkiej Brytanii. Generalnie udogodnienia podatkowe klasyfikowane są w trzech grupach. *Stricte* jako TEs traktuje się te ulgi, które można traktować jako alternaty-

<sup>23</sup> Podobne założenie przyjęto także np. w Szwecji.

<sup>24</sup> *Tax Expenditures in the Nordic ...*, op. cit., s. 9.

<sup>25</sup> [http://www.fin.gc.ca/taxexp-depfisc/1999/taxexp99\\_1-eng.asp#Interpreting](http://www.fin.gc.ca/taxexp-depfisc/1999/taxexp99_1-eng.asp#Interpreting)

<sup>26</sup> *Tax Expenditures ...*, op. cit., s. 76-77.

<sup>27</sup> [http://www.fin.gc.ca/taxexp-depfisc/1999/taxexp99\\_1-eng.asp#Interpreting](http://www.fin.gc.ca/taxexp-depfisc/1999/taxexp99_1-eng.asp#Interpreting)

wę bezpośrednich wydatków budżetowych. Drugą grupę, określaną jako *structural reliefs*, tworzą rozwiązania pełniące łącznie dwie funkcje: są nieodłączną częścią wzorca podatkowego – *tax structure* oraz precyzują elementy obowiązku podatkowego. Do trzeciej zalicza się te ulgi, które zawierają w sobie elementy charakterystyczne dla TEs i ulg strukturalnych (*structural reliefs*), których nie można wprost zaliczyć do jednej z dwóch pierwszych grup.

Podejście australijskie zawiera dwie podstawowe zasady w definiowaniu *tax expenditure benchmark*. Zostały one sformułowane następująco<sup>28</sup>:

- *tax expenditure benchmark* powinien określać standard podatkowy, czyli taki, który obejmuje podatników lub działalności znajdujących się w podobnych sytuacjach; inaczej rzecz ujmując jest to taki system, który obciąża te kategorie podmiotów w sposób neutralny;
- *tax expenditure benchmark* może zawierać pewne elementy odzwierciedlające cele polityki podatkowej, czyli odejścia od zasady neutralności – jako przykład podaje się skalę progresywną w ramach podatku dochodowego od ludności.

Precyzyjnego zdefiniowania tego elementu władze australijskie dokonały oddzielnie dla trzech grup podatków, tj. dochodowych, konsumpcyjnych oraz podatków lub innych obciążeń nakładanych na efekty zewnętrzne wybranych działalności. Także w poszczególnych grupach przy konkretnych podatkach oddzielnie doprecyzowywano *tax benchmark*<sup>29</sup>.

I tak dla poszczególnych rodzajów podatków przyjęto następujące założenia dla *tax benchmark*:

- a) dla podatków osobistych:
  - podstawa opodatkowania<sup>30</sup> zawiera wszystkie nominalne dochody pomniejszone o wydatki związane z dochodem z pracy,
  - skala podatkowa obejmuje stawki podatku, progi podatkowe, potrącenia z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego<sup>31</sup> oraz odliczenia<sup>32</sup> (*tax offset*) od niskich dochodów,
  - osoba jako podmiot opodatkowania,
  - rok finansowy<sup>33</sup> jako okres opodatkowania;

<sup>28</sup> *Tax Expenditures Statement...*, op. cit., s. 20-21.

<sup>29</sup> Ibid., s. 23-24.

<sup>30</sup> Za podstawę teoretyczną tego elementu, także w Australii, przyjęto koncepcję dochodu Schanza-Haiga-Simonsa.

<sup>31</sup> Stawka ubezpieczenia zdrowotnego wynosi 1,5% dochodu do opodatkowania, <http://www.ato.gov.au/content/00250854.htm>

<sup>32</sup> Nie są to dokładnie odliczenia w ścisłym tego pojęcia znaczeniu. Są to kwoty, które obniżają należny podatek, niezależnie od dochodu do opodatkowania, por. <http://www.ato.gov.au/individuals/pathway.aspx?pc=001/002/005&mfp=001/002&mnu=42738>

<sup>33</sup> Rok finansowy nie pokrywa się z rokiem kalendarzowym i został ustalony na okres od 1 lipca do 30 czerwca.

- b) dla dochodu z działalności gospodarczej:
- podstawa opodatkowania zawiera wszystkie nominalne dochody pomniejszone o wydatki związane z dochodem z pracy,
  - stawka podatku jako stawka obciążająca podmiot,
  - wyodrębniona jednostka jako podmiot podatku,
  - „system zaliczenia” (*dividend imputation system*) ograniczający podwójne opodatkowanie – system ten zapewnia, że wypłacone dywidendy będą opodatkowane marginalną stawką podatku mającą zastosowanie do dochodów udziałowca,
  - rok finansowy (lub inny okres) jako okres opodatkowania;
- c) dla podatku od towarów:
- za podstawę opodatkowania przyjmuje się wartość lub ilość sprzedanego towaru,
  - stawka podatku ma zastosowanie do wartości lub ilości sprzedanych towarów,
  - jako podmiot podatku jednostka, która jest zobowiązana do jego zapłaty.

Powyższa systematyka jest podstawą do sporządzania rozbudowanych raportów TEs, gdzie podawane są kwoty z wcześniejszych, ale także i dokonywane są predykcje na okres przyszły. Raporty te są zatem dobrym narzędziem analitycznym nie tylko dla władzy, ale także i dla osób zajmujących się daną problematyką.

W pierwszym polskim raporcie Ministerstwa Finansów *Preferencje podatkowe w Polsce*<sup>34</sup> nie przyjęto jednej, ściśle określonej definicji tego typu konstrukcji zawartych w systemie podatkowym. Posłużono się zbiorem pewnych cech, które je opisują, tj.:

- występują najczęściej jako odliczenia, zwolnienia, obniżone stawki, zaniechania w poborze podatku, czy też jako łączne opodatkowanie dochodów podatników,
- prowadzą do obniżenia wielkości zobowiązania podatkowego, co skutkuje uszczupleniem wpływów budżetowych,
- są substytutem wydatków budżetowych,

Zastosowane podejście nie różni się zasadniczo od powszechnie obowiązujących na świecie. W raporcie zasygnalizowano ograniczenia występujące w kwalifikowaniu poszczególnych rozwiązań prawa podatkowego do grupy TEs. Szczególną uwagę poświęcono zdefiniowaniu (wydaje się, że najważniejszego) podstawowego elementu analizy TEs, tj. części strukturalnej systemu podatkowego – na potrzeby raportu przyjęto nazwę – standard podatkowy.

---

<sup>34</sup> *Preferencje podatkowe w Polsce*. Ministerstwo Finansów, Warszawa 2010.

Mówiąc o wzorcowym systemie podatkowym, w raporcie sformułowano zasady podatkowe, który mają być jego cechami, tj.<sup>35</sup>:

- zasada powszechności,
- zasada zupełności,
- zasada równości,
- zasada sprawiedliwości.

Ponadto do standardu podatkowego w polskiej analizie TEs należy także zaliczyć wyłączenia, których celem jest doprecyzowanie zakresu podmiotowego i przedmiotowego danego podatku, podstawowe stawki podatkowe, przyjęte zasady amortyzacji, możliwość odliczania obowiązkowych płatności, a także te elementy, które wynikają z podpisanych umów międzynarodowych.

Na potrzeby identyfikacji preferencji podatkowanych w raporcie doprecyzowano standard podatkowy oddzielnie dla podatków dochodowych, konsumpcyjnych i majątkowych. W pierwszej grupie dokonano tego przez dołączenie dodatkowych zasad podatkowych, czyli:

- zupełności opodatkowania,
- opodatkowania rzeczywistego dochodu,
- opodatkowania jednostki,
- roczności opodatkowania,
- opodatkowania podmiotu według danej stawki (PIT i CIT) oraz skali progresywnej (PIT).

W przypadku podatków konsumpcyjnych ze podstawę analizy przyjęto obligatoryjne dla państw członkowskich zasady wynikające z ustawodawstwa unijnego.

## Podsumowanie

Przeprowadzona analiza wskazuje na dużą złożoność w podejściach do definiowania najważniejszego elementu w analizie TEs. Bez dokładnego określenia wzorca, czy też standardu podatkowego, nie będzie możliwe obiektywne przyporządkowanie konkretnych konstrukcji z zakresu preferencji podatkowych do rozwiązań TEs. W literaturze podkreśla się, że fundamentalną wadą analizy *tax expenditures* jest jej subiektywność<sup>36</sup>.

Wydaje się, że nie ma możliwości uniknięcia indywidualnej oceny konkretnych rozwiązań. Należy zastanowić się, czy kraje nie powinny przyjąć kanadyjskiego podejścia do ewidencjonowania preferencji podatkowych. Wówczas to

<sup>35</sup> *Preferencje podatkowe w Polsce*. Raport nr 2. Ministerstwo Finansów, Warszawa 2011, s. 12.

<sup>36</sup> B. Bartlett: Op. cit., s. 7.

osoba dokonująca analizy decydowałaby o zaliczeniu, bądź nie, określonej preferencji do rozwiązań TEs i miałaby możliwość dokonywania porównań wybranych przez siebie kategorii<sup>37</sup>.

## Literatura

- Baumol W.J., Blinder A.S.: *Economics. Principles and policy*. Harcourt Brace Jovanovich Publishers, New York 1988.
- James S., Nobes Ch.: *The Economics of Taxation*. Prentice Hall Europe, 1987.
- Polackova-Brixi H., Valenduc Ch.M.A., Li Swift Z.: *Tax Expenditures – Shedding Light on Government Spending through the Tax System. Lessons from Developed and Transition Economies*. The World Bank, Washington D.C. 2004.
- Kleinbard E.D.: *Rethinking Tax Expenditures*. Joint Committee on Taxation, May 1, 2008.
- Preferencje podatkowe w Polsce*. Ministerstwo Finansów, Warszawa 2010.
- Preferencje podatkowe w Polsce*. Raport nr 2. Ministerstwo Finansów, Warszawa 2011.
- Saxton J.: *Tax Expenditures: A Review and Analysis*. Joint Economic Committee, United States Congress, August 1999.
- Surrey S., McDaniel P.R.: *Tax Expenditures*. Harvard University Press, Cambridge, Mass. 1985.
- Tax Expenditures in the Nordic Countries*. A report from a Nordic working group, presented at the Nordic Tax Economists meeting in Oslo, June 2009.
- Tax Expenditures in OECD Countries*. OECD 2010.

### Wydawnictwa ciągłe

- Bartlett B.: *The End of Tax Expenditures as We Know Them?* „Iret Policy Bulletin” 2001, No. 84.
- Burman L.E.: *Is the Tax Expenditure Concept Still Relevant?* „National Tax Journal”, September 2003.
- Craig J., Allan W.: *Fiscal Transparency, Tax Expenditures, and Budget Processes: An International Perspective*, 2002.
- Davie B.: *Tax Expenditure in the Federal Excise Tax System*. „National Tax Journal” 1994, Vol. 47, No. 1, March.
- Shaviro D.: *Rethinking Tax Expenditures and Fiscal Language*. NYU Law School, Public Law Research Paper No. 72, New York University School of Law 2009.
- Tax Expenditures Statement 2010*. Commonwealth of Australia, Australia, January 2011.
- Villela L., Lemgruber A., Jorratt M.: *Tax Expenditures Budget. Concept and Challenges for Implementation*. IDB Working Paper Series, Inter-American Development Bank 2010, No IDB-WP-131.

---

<sup>37</sup> H. Polackova-Brixi, Ch.M.A. Valenduc, Z. Li Swift: Op. cit., s. 98.

**Witryny internetowe**

Witryna internetowa Ministerstwa Finansów Kanady: [http://www.fin.gc.ca/taxexp-depfisc/1999/taxexp99\\_1-eng.asp#Interpreting](http://www.fin.gc.ca/taxexp-depfisc/1999/taxexp99_1-eng.asp#Interpreting)

Witryna internetowa rządu australijskiego – Australijskiego Biura Podatkowego: <http://www.ato.gov.au/content/00250854.htm>,  
<http://www.ato.gov.au/individuals/pathway.aspx?pc=001/002/005&mfp=001/002&mnu=42738>

**HOW THE TAX EXPENDITURES IS DEFINED?****Summary**

The lack of universal and generally acceptable definition of benchmark tax is one of the most important limitation of tax expenditures analysis. Without this it would impossible to named specifically tax preferences as tax expenditures or as a part of benchmark tax (tax base, tax rate, tax unit, tax period). Benchmark tax consists structural provisions which are necessary to implement a normal tax structure.

Countries which present the tax expenditures budget accepted different definitions of benchmark tax. It is a result of individual character of tax systems in each country and individual tax objectives achieved by many taxes.

That's why it is important to seek universal solutions in defining benchmark tax. It should be a useful tool in a fiscal transparency policy and in efficiency increasing of government activity.



## **IV Finanse publiczne – aspekty międzynarodowe**



**Monika Banaszewska**

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

## **DETERMINANTY ZMIAN DŁUGU PUBLICZNEGO PAŃSTW STREFY EURO W LATACH 2006-2010**

### **Wprowadzenie**

Pokrywanie deficytów budżetowych oraz pozostałych publicznych potrzeb pożyczkowych środkami pieniężnymi ze źródeł zwrotnych prowadzi do kumulowania się długu publicznego. Pokusa nadmiernego zadłużania się stanowi istotny problem dla Unii Gospodarczej i Walutowej, bowiem jej państwa członkowskie zachowały prawo do prowadzenia autonomicznej polityki fiskalnej. Przeciwdziałać temu mają reguły fiskalne, które jednak – chociażby z uwagi na niskie prawdopodobieństwo poniesienia sankcji przewidzianych za ich naruszenie – okazują się nieskuteczne. Negatywne skutki nadmiernego zadłużenia niektórych państw strefy euro spotęgowały się w warunkach światowego kryzysu finansowego i gospodarczego.

Celem opracowania jest identyfikacja przyczyn zmian długu sektora *general government* w państwach strefy euro w latach 2006-2010. Najpierw przedstawiono przyczyny zmian relacji długu publicznego do PKB, ze szczególnym uwzględnieniem zmian długu niewynikających z salda budżetowego (SFA – *stock-flow adjustment*). Następnie, na podstawie przedstawionych związków i współzależności, określono determinanty zmian zadłużenia w rozpatrywanej grupie państw.

### **Współzależności pomiędzy deficytem budżetowym a długiem publicznym**

W analizie i ocenie niezrównoważenia sektora *general government*<sup>1</sup> w państwach UE, a w tym zwłaszcza w krajach strefy euro, stosowane są takie mierniki, jak relacja deficytu oraz długu tego sektora do PKB. Deficyt sektora instytu-

---

<sup>1</sup> Pojęcia: sektor *general government* oraz sektor instytucji rządowych i samorządowych będą używane zamiennie.

cji rządowych i samorządowych oznacza przyrost jego zobowiązań netto w ciągu roku budżetowego. Z kolei dług stanowi nominalne, skonsolidowane zadłużenie brutto sektora *general government*, z wyjątkiem pasywów odpowiadających aktywom znajdującym się w dyspozycji tego sektora. Zadłużenie to tworzą pasywa należące do następujących kategorii: gotówka i depozyty, papiery wartościowe inne niż akcje<sup>2</sup> oraz pożyczki<sup>3</sup>.

W ujęciu ekonomicznym dług publiczny stanowi skumulowaną sumę odnotowanych w przeszłości deficytów budżetowych. Jednak przyrost długu publicznego jest równy deficytowi budżetowemu w danym roku tylko wówczas, gdy: saldo budżetowe uwzględnia dochody i wydatki ogółu podmiotów sektora instytucji rządowych i samorządowych, nie występują zobowiązania pozabudżetowe, wszystkie przychody publiczne stanowią rezultat zaciągania zadłużenia oraz nie występują różnice kursowe<sup>4</sup>. Warunek ten nigdy nie jest spełniony w praktyce, dlatego wyróżnia się zmiany zadłużenia publicznego wynikające z samego salda budżetowego oraz spowodowane pozostałymi czynnikami (SFA – *stock-flow adjustment*<sup>5</sup>), co wyraża następujące równanie<sup>6</sup>:

$$D_t - D_{t-1} = -S_t + SFA_t \quad (1)$$

gdzie:

$D_{t-1}$  – dług publiczny na koniec roku  $t-1$ ,

$D_t$  – dług publiczny na koniec roku  $t$ ,

$S_t$  – saldo budżetowe w roku  $t$ .

Jeżeli uwzględnione zostaną relacje rozpatrywanych wielkości do PKB, to równanie (1) można przedstawić następująco<sup>7</sup>:

$$\frac{D_t}{Y_t} - \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} = -\frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} \frac{y_t}{1+y_t} - \frac{S_t}{Y_t} + \frac{SFA_t}{Y_t} \quad (2)$$

gdzie:

$Y_{t-1}$  – PKB w roku  $t-1$ , w bieżących cenach rynkowych,

$Y_t$  – PKB w roku  $t$ , w bieżących cenach rynkowych,

$y_t$  – nominalna zmiana PKB w roku  $t$  w porównaniu z rokiem  $t-1$ .

<sup>2</sup> Z wyłączeniem pochodnych instrumentów finansowych.

<sup>3</sup> Art. 2 Protokołu w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu. Dz. Urz. UE C 310/337 z 16.12.2004; Art. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 479/2009 z dnia 25 maja 2009 r. o stosowaniu Protokołu w sprawie procedury nadmiernego deficytu załączonego do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Dz. Urz. UE L 145/1 z 10.06.2009.

<sup>4</sup> E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg: *Finanse publiczne w Polsce*. LexisNexis, Warszawa 2007, s. 651 i 652.

<sup>5</sup> Inaczej: DDA – *debt-deficit adjustment*.

<sup>6</sup> *General Government Data. General Government Revenue, Expenditure, Balances and Gross Debt*. Komisja Europejska, maj 2011, s. 11.

<sup>7</sup> Ibid.

W tabeli 1 przedstawiono wpływ SFA na zmianę długu publicznego. Dodatni znak SFA może rodzić podejrzenie o zaniżenie przez państwo członkowskie deficytu sektora *general government* kosztem zwiększenia SFA. Przedmiotem kontroli Komisji Europejskiej – na mocy protokołu dotyczącego procedury nadmiernego deficytu oraz Paktu Stabilności i Wzrostu – jest bowiem przede wszystkim deficyt budżetowy<sup>8</sup>. Jednakże SFA zwykle wynikają z dostosowań rachunkowych, niezbędnych do przekształcenia strumienia w ujęciu netto, jakim jest deficyt sektora *general government*, w zmianę zasobu w ujęciu brutto, czyli długu tego sektora. W tabeli 2 są przedstawione główne elementy składowe SFA.

Tabela 1

## Związki między saldem budżetowym, SFA oraz zmianą długu publicznego\*

Wariant salda budżetowego	Znak SFA	
	SFA > 0	SFA < 0
deficyt budżetowy	wzrost długu publicznego > deficyt budżetowy	wzrost długu publicznego < deficyt budżetowy
nadwyżka budżetowa	spadek długu publicznego < nadwyżka budżetowa	spadek długu publicznego > nadwyżka budżetowa

\* Zależności te są spełnione pod warunkiem, że  $|\text{saldo budżetowe}| > |\text{SFA}|$ .

Tabela 2

## Składniki SFA

Grupa	Objaśnienie
inwestycje netto w aktywa finansowe	transakcje finansowe nieuwzględniane przy ustalaniu salda budżetowego (np. prywatyzacja majątku publicznego) a wpływające na wysokość długu publicznego
zaciągnięte pozostałe zobowiązania netto	zobowiązania nieuwzględniane przy ustalaniu salda budżetowego (np. z tytułu środków uzyskanych z budżetu UE, dotąd nieprzekazanych ostatecznym beneficjentom) a wpływające na wysokość długu publicznego
pozostałe dostosowania	– efekty wyceny według wartości nominalnej – w związku z emisją oraz wykupem zadłużenia z dyskontem oraz z premią, różnicami między odsetkami narosłymi a zapłaconymi; – wpływ zmian kursu walutowego na zobowiązania denominowane w walutach obcych; – inne (np. skutek zmiany zakresu podmiotów sektora <i>general government</i> )
rozbieżności statystyczne	niezgodności pomiędzy danymi statystycznymi pochodzącymi z różnych źródeł

Źródło: *Stock-flow adjustment (SFA) for the Member States, the euro area and the EU27 for the period 2007-2010, as reported in the April 2011 EDP notification*. Eurostat, s. 5-14.

<sup>8</sup> J. von Hagen, G.B. Wolff: *What Do Deficits Tell Us about Debt? Empirical Evidence on Creative Accounting with Fiscal Rules in the EU*. Deutsche Bundesbank, Discussion Paper No. 38/2004, s. 1-3.

Po wyodrębnieniu z salda budżetowego wydatków na obsługę długu publicznego ( $iD_{t-1}$ ), równanie (1) przyjmuje postać<sup>9</sup>:

$$D_t - D_{t-1} = iD_{t-1} - SP_t + SFA_t \quad (3)$$

gdzie:

$i$  – implikowana stopa procentowa (relacja wydatków na obsługę zadłużenia w roku  $t$  do długu publicznego na koniec roku  $t-1$ ),

$SP_t$  – pierwotne saldo budżetowe w roku  $t$ .

Posługując się relacjami wzmiankowanych wielkości do PKB, równanie (3) można przekształcić do postaci<sup>10</sup>:

$$\frac{D_t}{Y_t} - \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} = \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} \frac{i-y_t}{1+y_t} - \frac{SP_t}{Y_t} + \frac{SFA_t}{Y_t} \quad (4)$$

Powyższe równanie wskazuje, że wzrost relacji długu publicznego do PKB w roku  $t$ , w porównaniu z rokiem  $t-1$ , może wynikać z: zamknięcia się budżetu deficytem pierwotnym, wyższej implikowanej stopy procentowej niż nominalna stopa wzrostu gospodarczego (tzw. efekt śnieżnej kuli) lub/i wystąpienia dodatniego SFA.

## Przyczyny zmian relacji długu sektora *general government* do PKB w państwach strefy euro w latach 2006-2010

Analizując zmiany relacji długu sektora *general government* do PKB w krajach strefy euro<sup>11</sup> w latach 2006-2010 (patrz rys. 1), można zauważyć spadek tej relacji w latach 2006 i 2007 oraz jej wzrost w latach 2008-2010.

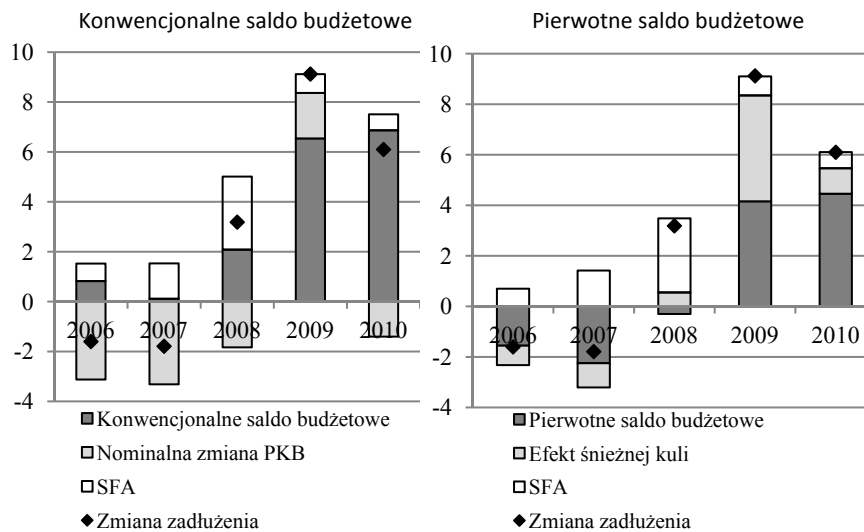
Spadek relacji długu publicznego do PKB w dwóch pierwszych latach wynikał z relatywnie wysokiego wzrostu nominalnego PKB, który neutralizował wzrost tego długu<sup>12</sup>, wynikający z deficytów budżetowych oraz innych operacji, nieuwzględnianych w rachunku salda budżetowego (SFA). Natomiast implikowane światowym kryzysem finansowym i gospodarczym załamanie koniunktury gospodarczej w latach 2008-2010 w krajach strefy euro spowodowało:

<sup>9</sup> *General Government...*, op. cit., s. 11.

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> W analizie nie uwzględniono Estonii, jako że stała się ona członkiem strefy euro dopiero od 1 stycznia 2011 r.

<sup>12</sup> W ujęciu bezwzględnym.

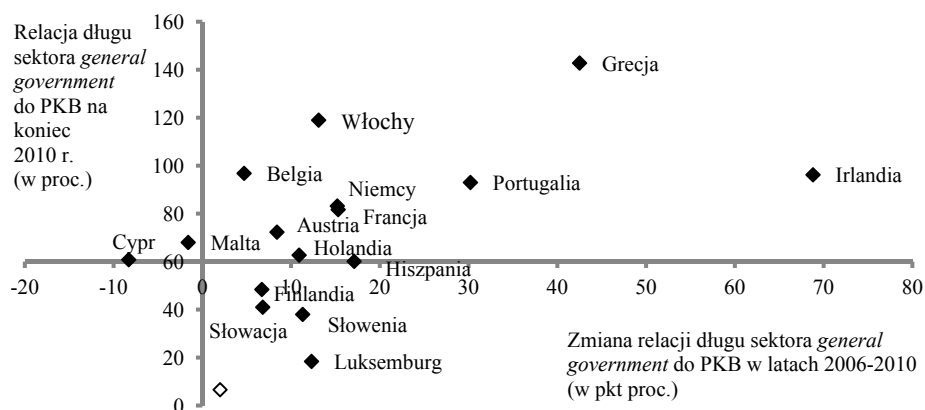


Rys. 1. Determinanty zmian relacji długu sektora *general government* do PKB w państwach strefy euro w latach 2006-2010 (wartości średnie, w pkt. proc.)

Źródło: *General Government Data. General Government Revenue, Expenditure, Balances and Gross Debt*. Komisja Europejska, maj 2011.

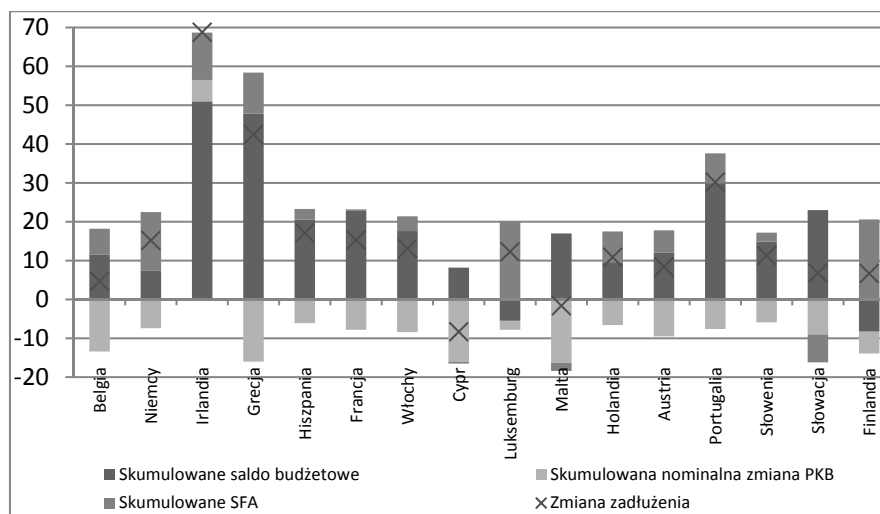
- pogorszenie sald sektora *general government*, zarówno konwencjonalnych, jak i pierwotnych. O skali problemów ze zrównoważeniem finansów publicznych w państwach strefy euro może świadczyć to, że w latach 2009 i 2010 w żadnym z nich nie osiągnięto nadwyżki pierwotnej sektora instytucji rządowych i samorządowych;
- wzrost obciążenia wydatkami na obsługę długu publicznego – wzrost przeciętnego oprocentowania długu nie był bowiem rekompensowany wzrostem PKB w ujęciu nominalnym;
- wzrost SFA wskutek przejęcia przez rządy wielu z rozpatrywanych państw zobowiązań podmiotów prywatnych, a w tym zwłaszcza instytucji finansowych.

W latach 2006-2010 tylko w dwóch państwach strefy euro (patrz rys. 2), a mianowicie na Cyprze i Malcie, obniżyła się relacja długu sektora *general government* do PKB. Spośród pięciu państw o najwyższym zadłużeniu w wyrażeniu względnym na koniec 2010 roku (Grecja, Włochy, Belgia, Irlandia, Portugalia), w trzech (Irlandii, Grecji, Portugalii) odnotowano największe przyrosty relacji długu publicznego do PKB (w wysokości: 68,8; 42,5; 30,2 pkt. proc.).



Rys. 2. Zmiany długu sektora *general government* w państwach strefy euro w latach 2006-2010  
Źródło: Ibid.

Co więcej, w Grecji, Irlandii, Hiszpanii i Portugalii deficyt sektora *general government* w co najmniej jednym roku budżetowym przekroczył 10% PKB<sup>13</sup>. Jedynie w Finlandii i Luksemburgu skumulowane saldo budżetowe wpłynęło na obniżenie relacji długu publicznego do PKB (patrz rys. 3).

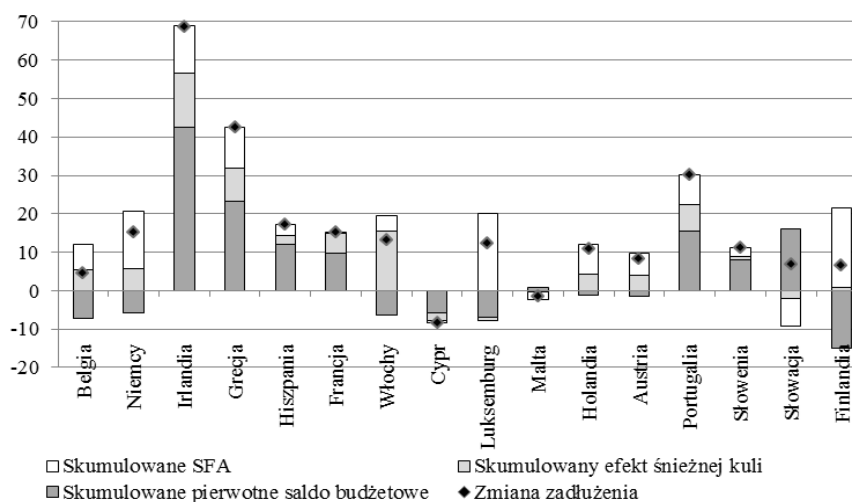


Rys. 3. Wpływ salda budżetowego, zmiany nominalnego PKB oraz SFA na zmianę relacji długu sektora *general government* do PKB państw strefy euro w latach 2006-2010 (w pkt. proc.)  
Źródło: Ibid.

<sup>13</sup> W Irlandii w 2010 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych sięgnął nawet 32,4% PKB.



Skumulowane nominalne zmiany PKB zazwyczaj powodowały redukcję tempa narastania zadłużenia. Wyjątek stanowi Irlandia, w której w latach 2008-2010 odnotowano nominalne spadki PKB.



Rys. 4. Wpływ pierwotnego salda budżetowego, efektu śnieżnej kuli oraz SFA na zmianę relacji długu sektora *general government* do PKB w państwach strefy euro w latach 2006-2010 (w pkt. proc.)

Źródło: Ibid.

Z kolei skumulowane SFA w 15 spośród 16 państw strefy euro były dodatnie. Były one najwyższe w Finlandii i Luksemburgu, co wynikało przede wszystkim z inwestycji portfelowych dokonywanych przez podmioty z sektora instytucji rządowych i samorządowych, a w tym zwłaszcza przez fundusze ubezpieczeń społecznych<sup>14</sup>.

Jeśli chodzi o państwa o najwyższym przyroście relacji długu publicznego do PKB w latach 2006-2010, czyli Irlandię, Grecję i Portugalię, to skumulowane SFA wyjaśniło odpowiednio: 17,7%, 24,9% oraz 25,5% tego przyrostu.

Jak wynika z rys. 4, w świetle pierwotnych sald budżetowych szczególnie niekorzystnie przedstawiała się sytuacja budżetowa Irlandii i Grecji, w których to państwach deficyt pierwotny wyniósł nawet odpowiednio: 29,2% PKB (w 2010 roku) oraz 10,3% PKB (w 2009 roku).

<sup>14</sup> *Stock-flow adjustment (SFA) for the Member States, the euro area and the EU27 for the period 2006-2009, as reported in the October 2010 EDP notification.* Eurostat, s. 11.

Skutki efektu śnieżnej kuli okazały się najdotkliwsze w Irlandii oraz we Włoszech, gdzie wskutek rolowania wydatków na obsługę długu publicznego relacja długu sektora *government* do PKB wzrosła w rozpatrywanym okresie odpowiednio: 14,3 oraz 15,6 pkt. proc.

## Podsumowanie

Wzrost relacji długu publicznego do PKB w większości państw strefy euro wynikał w latach 2006-2010 przede wszystkim z deficytów sektora *general government*. Nie można jednak pominąć wpływu nominalnego wzrostu PKB czy też efektu śnieżnej kuli, a zwłaszcza zmian długu niewynikających z salda budżetowego (SFA). Uwzględnienie wzmiankowanych czynników jest szczególnie ważne przy dokonywaniu prognoz długu publicznego. Z kolei z reguły dodatni znak skumulowanych SFA w badanym okresie uzasadnia potrzebę uwzględnienia w ocenie sytuacji budżetowej poszczególnych państw strefy euro nie tylko deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych, lecz również pozostałych czynników wpływających na zmianę długu publicznego.

## Literatura

- General Government Data. General Government Revenue, Expenditure, Balances and Gross Debt.* Komisja Europejska, maj 2011.
- Hagen von J., Wolff G. B.: *What Do Deficits Tell Us about Debt? Empirical Evidence on Creative Accounting with Fiscal Rules in the EU.* Deutsche Bundesbank, Discussion Paper No. 38/2004.
- Malinowska-Misiąg E., Misiąg W.: *Finanse publiczne w Polsce.* LexisNexis, Warszawa 2007.
- Protokół w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu. Dz. Urz. UE C 310/337 z 16.12.2004.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 479/2009 z dnia 25 maja 2009 r. o stosowaniu Protokołu w sprawie procedury nadmiernego deficytu załączonego do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Dz. Urz. UE L 145/1 z 10.06.2009.
- Stock-flow adjustment (SFA) for the Member States, the euro area and the EU27 for the period 2006-2009, as reported in the October 2010 EDP notification.* Eurostat
- Stock-flow adjustment (SFA) for the Member States, the euro area and the EU27 for the period 2007-2010, as reported in the April 2011 EDP notification.* Eurostat.

**DETERMINANTS OF CHANGES IN PUBLIC DEBT IN THE EURO  
AREA COUNTRIES IN THE YEARS 2006-2010**

**Summary**

The aim of the article is to identify the causes of changes in general government debt in the euro area before and during the financial and economic crisis. The paper is structured as follows: the first part describes reasons for changes in public debt to GDP ratio, with particular reference to stock-flow adjustment. On the basis of the presented relationships and interdependencies, the second part discusses the determinants of changes in debt in the considered group of countries.

**Kamila Bielawska**

Uniwersytet Gdański

# **EWOLUCJA REGUŁ FISKALNYCH W PREWENCYJNEJ CZĘŚCI PAKTU STABILNOŚCI I WZROSTU**

## **Wprowadzenie**

Kryzys fiskalny w Unii Europejskiej ujawnił nieskuteczność metod koordynacji i nadzoru polityk fiskalnych stosowanych przez kraje członkowskie. W ramach ostatniej zmiany Paktu Stabilności i Wzrostu w 2011 roku, w tym jego części prewencyjnej, dokonano wielu korekt dotyczących stosowania reguł fiskalnych, a także wprowadzono nowe reguły, które mają zapewnić skuteczność realizacji celów budżetowych poszczególnych krajów członkowskich. Celem opracowania jest dokonanie oceny reguł fiskalnych w części prewencyjnej Paktu Stabilności i Wzrostu w świetle cech, którymi powinny się charakteryzować skuteczne reguły fiskalne.

## **Znaczenie reguł fiskalnych w prowadzeniu polityki fiskalnej**

Regułę fiskalną można zdefiniować jako trwałe ograniczenie nałożone na politykę fiskalną poprzez wprowadzenie prostego, numerycznego limitu dla danego agregatu fiskalnego<sup>1</sup>. Rolę agregatów fiskalnych mogą pełnić: saldo sektora (np. rzeczywiste, strukturalne, pierwotne), dług publiczny (brutto, netto), wydatki publiczne (ogółem, bieżące), dochody publiczne (ogółem, podatkowe). Natomiast limity mogą być określone na przykład poprzez ustalenie wartości nominalnej czy realnej agregatu, dynamiki jego zmian (wzrost/spadek w ujęciu nominalnym czy realnym) w relacji do innej zmiennej na przykład PKB. Dobór agregatu i jego ilościowe określenie zależy od celów polityki fiskalnej (por. tabela 1).

---

<sup>1</sup> G. Kopits, S. Symansky: *Fiscal policy rules*. IMF, Washington 1998, s. 2.

Tabela 1

## Wybór reguły fiskalnej a cele polityki fiskalnej

Typ reguły fiskalnej ze względu na przyjęty agregat fiskalny	Cele polityki fiskalnej*		
	Stabilizacja długu publicznego	Stabilizacja gospodarki	Wielkość sektora publicznego
Saldo rzeczywiste	++	-	0
Saldo pierwotne	+	-	0
Saldo strukturalne	++	++	0
Równowaga budżetowa w cyklu koniunkturalnym	++	+++	0
Relacja długu do PKB	+++	-	-
Wydatki	+	++	++
Maksymalny poziom dochodów	-	-	++
Minimalny poziom dochodów	+	+	-
Ograniczenia dotyczące dochodów nadzwyczajnych	+	++	++

\* Stosowane oznaczenia dotyczą zgodności reguły z realizacją poszczególnych celów, tj.: (+) – dodatnia korelacja, (-) – ujemna korelacja, (0) – neutralność wobec celów.

Źródło: M. Kumar i in.: *Fiscalrules – anchoring expectations for sustainable public finances*. Fiscal Affairs Department, IMF, Washington 2009, s. 6.

Początkowo reguły fiskalne były stosowane w celu zapewnienia makroekonomicznej stabilności i ograniczenia ekspansji sektora publicznego. W realizacji tak określonego celu pomocne są reguły nakładające limity na wielkość dochodów czy wydatków publicznych w relacji do PKB. Współcześnie większe znaczenie przywiązuje się do prowadzenia zrównoważonej polityki fiskalnej, która jest niezbędnym elementem wspierającym wzrost gospodarczy w długim okresie. Dlatego też częściej wykorzystuje się reguły dotyczące salda i długu sektora finansów publicznych.

Do podstawowych przesłanek prowadzenia polityki budżetowej za pomocą reguł fiskalnych zaliczyć należy ograniczanie skłonności rządów do (nadmiernego) deficytu i procykliczności polityki budżetowej<sup>2</sup>.

Fundamentalne znaczenie dla skuteczności polityki fiskalnej prowadzonej z zastosowaniem reguł fiskalnych ma nie tylko ich konstrukcja (wybór agregatu

<sup>2</sup> Szerzej na ten temat m.in. w: A. Alesina, R. Perotti: *Political economy of budget deficits*. Working Paper No. 4637, NBER, Cambridge MA 1994; J. von Hagen: *Political economy of fiscal institutions*. GESY Discussion Paper No 149, Mannheim 2005.

fiskalnego i jego ograniczenia), ale również zasady związane ze stosowaniem reguł. Istotna jest też przejrzystość całego sektora finansów publicznych, dzięki której nie jest możliwe na przykład stosowanie „kreatywnej księgowości” w celu ominięcia reguły. W literaturze przedmiotu<sup>3</sup> najczęściej wymienia się następujące cechy, które powinny charakteryzować dobre reguły fiskalne:

- dokładne określenie agregatu fiskalnego, który obejmuje formuła,
- elastyczność – reagowanie na zmiany koniunktury,
- sformułowanie reguły w sposób prosty – tak aby była zrozumiała także dla społeczeństwa,
- zgodność reguły z celami polityki fiskalnej i szerzej gospodarczej kraju w co najmniej średnim okresie,
- zawarcie reguły fiskalnej w akcie prawnym wysokiej rangi,
- dokładne określenie zasad kontroli przestrzegania reguły fiskalnej (najlepiej przez niezależne instytucje/podmioty),
- precyzyjne określenie sankcji za niestosowanie się do reguły fiskalnej oraz ich dotkliwość (koszty łamania reguły wyższe niż korzyści) i ich nieuchronność (automatyzm nakładania sankcji).

Dotychczasowe doświadczenia w stosowaniu reguł fiskalnych w Unii Europejskiej wskazują, jak ważne jest stosowanie tych zasad dla skuteczności polityki fiskalnej.

## Sposób określenia reguł fiskalnych w prewencyjnej części Paktu Stabilności i Wzrostu

Zdrowe finanse publiczne są jedną z podstawowych zasad, w zgodzie z którą powinny być prowadzone polityki gospodarcze państw członkowskich UE, aby zapewnić zrównoważony wzrost gospodarczy, wspierający tworzenie nowych miejsc pracy<sup>4</sup>. W Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>5</sup> nałożono

<sup>3</sup> Obszerne studia w tym zakresie przedstawiają np. G. Kopits, S. Symansky: Op. cit.; M. Kumar i in.: *Fiscal rules – anchoring expectations for sustainable public finances*. Fiscal Affairs Department, IMF, Washington 2009; B. Anderson, J.J. Minarik: *Design choices for fiscal policy rules*. „OECD Journal on Budgeting” 2006, No. 4, Vol. 5; G. Kopits: *Fiscal rules: useful policy framework or unnecessary ornament*. IMF Working Paper, WP/01/145, IMF, Washington 2001; J. von Hagen: *Fiscal rules, fiscal institutions and fiscal performance*. „The Economic and Social Review” 2002, No. 3, Vol. 33.

<sup>4</sup> Szerzej na ten temat w: R. Wierzbą: *Dyscyplina budżetowa warunkiem rozwoju gospodarczego Unii Europejskiej*. W: *Finanse w dobie integracji europejskiej*. Red. R. Hanisz, K. Znaniecka. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2004, s. 589-590.

<sup>5</sup> Art. 126 (dawny art. 104) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) – wersja skonsolidowana. Dz.U. UE 2010, C 83/47.

na państwa członkowskie obowiązek unikania nadmiernego deficytu i ustanowiono dwie numeryczne reguły fiskalne, na podstawie których bada się „poszanowanie dyscypliny budżetowej”. Odnoszą się one do poziomu deficytu i długu sektora finansów publicznych (*general government sector* – GGS).

Dążąc do wzmocnienia pozycji fiskalnej krajów członkowskich, w 1997 roku przyjęto Pakt Stabilności i Wzrostu (Stability and Growth Pact – SGP), na który składa się deklaracja oraz dwa rozporządzenia<sup>6</sup>. Pierwsze z rozporządzeń – nr 1466/97 – określane jest jako część prewencyjna Paktu, drugie – nr 1467/97 – jako część represyjna (korygująca) Paktu.

W ramach części prewencyjnej narzucono dodatkową regułę fiskalną, która odnosi się do średniookresowego celu polityki budżetowej (*medium term objective* – MTO). W kolejnych latach przeprowadzono dwie zasadnicze zmiany Paktu, które w odniesieniu do części prewencyjnej przedstawiono w tabeli 2.

Dodatkowa reguła fiskalna, narzucająca obowiązek równoważenia budżetu lub osiągnięcia nadwyżki budżetowej w średnim okresie, miała umożliwić działanie automatycznych stabilizatorów koniunktury i zapewnić odpowiedni margines bezpieczeństwa w przypadku jej pogorszenia. Pierwsze lata funkcjonowania Paktu Stabilności i Wzrostu (1999-2000) zbiegły się z okresem dobrej koniunktury gospodarczej, co spowodowało, że w krajach UE15 odnotowano nadwyżkę GGS – 1% PKB, ale tylko kilka krajów zdołało osiągnąć MTO.

Od 2001 roku sytuacja gospodarcza zaczęła się pogarszać, co spowodowało pogłębienie nierównowagi – deficyt GGS w krajach UE15 wyniósł 2,6% PKB.

Na skutek problemów z wypełnianiem reguł fiskalnych, pod presją Francji i Niemiec, doprowadzono do zmian Paktu Stabilności i Wzrostu<sup>7</sup>, które miały uelastyczyć stosowanie reguł fiskalnych, a w konsekwencji doprowadziły do „rozwodnienia” i tak nieostrych zasad oceny pozycji fiskalnej krajów UE<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych oraz Rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu. Dz.U. WE 1997, nr L 209.

<sup>7</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 1055/2005 z dnia 27 czerwca 2005 r. zmieniające Rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych; Rozporządzenie Rady (WE) nr 1056/2005 z dnia 27 czerwca 2005 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu.

<sup>8</sup> Por. L. Oręziak: *Finanse Unii Europejskiej*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009; A. Wernik: *Równowaga finansów publicznych a euro*. „Bank i Kredyt” 2009, nr 4.

Tabela 2

## Reguły fiskalne w części prewencyjnej Paktu Stabilności i Wzrostu w latach 1997-2011

Część prewencyjna Paktu Stabilności i Wzrostu	Pierwotna wersja Rozporządzenie Nr 1466/97	Zmiany z 2005 r. Rozporządzenie Nr 1055/2005	Zmiany z 2011 r. Rozporządzenie Nr 1175/2011
Reguła salda GGS			
Sposób zdefiniowania salda	Saldo rzeczywiste GGS	Saldo strukturalne GGS – saldo skorygowane o element cykliczny i o działania jednorazowe i tymczasowe	Saldo strukturalne GGS – saldo skorygowane o element cykliczny i o działania jednorazowe i tymczasowe
Ograniczenie numeryczne celu średniookresowego (MTO)	MTO – bliski równowagi lub nadwyżka	MTO – zróżnicowany, uwzględnia sytuację gospodarczą i budżetową; dla krajów strefy euro i w ERM2 maksymalny dopuszczalny deficyt – 1% PKB	MTO – zróżnicowany, uwzględnia sytuację gospodarczą i budżetową; dla krajów strefy euro i w ERM2 maksymalny dopuszczalny deficyt – 1% PKB; przegląd MTO co 3 lata i po przeprowadzeniu reformy strukturalnej mającej znaczący wpływ na stabilność finansów publicznych
Określenie ścieżki dojścia do MTO	Proponowane przez kraj członkowski w odniesieniu do konkretnej wartości MTO wraz ze wskazaniem zmiany relacji długu GGS do PKB	Dla krajów strefy euro i w ERM2 – punkt odniesienia 0,5 pp PKB rocznie; większy wysiłek w okresie dobrej koniunktury, mniejszy w okresach złej koniunktury; uwzględnianie skutków reform strukturalnych, zwłaszcza odpowiadających na wyzwania demograficzne	Dla wszystkich krajów członkowskich – punkt odniesienia 0,5 pp PKB rocznie; większe dostosowanie dla krajów, w których poziom długu GGS > 60% PKB lub z istotnym ryzykiem dot. długookresowej zdolności obsługi długu; większy wysiłek w okresie dobrej koniunktury, mniejszy w okresach złej koniunktury
Reguła wydatkowa GGS			
Sposób zdefiniowania wydatków, które obejmuje reguła	ND	ND	Ograniczenie nie dotyczy wydatków finansowanych z funduszy UE, kosztów obsługi długu oraz cyklicznych wydatków na bezrobocie
Ograniczenie numeryczne	ND	ND	Dla krajów, które osiągnęły MTO: wzrost wydatków publicznych na poziomie średniookresowego tempa wzrostu potencjalnego PKB Dla krajów, które nie osiągnęły MTO: wzrost wydatków niższy niż średniookresowe tempo wzrostu potencjalnego PKB;
Sankcje	ND	ND	Mogą być stosowane wobec krajów strefy euro, które prowadzą politykę niezgodną z MTO (oprocentowany depozyt w wysokości 0,2% PKB) *

\* Regulacje te zawarte są w odrębnym akcie prawnym, tj. Rozporządzeniu nr 1173/2011 z 16 listopada 2011 r. w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro.



Skuteczność reguł fiskalnych stosowanych w UE wynikających zarówno z TFUE, jak i Paktu Stabilności i Wzrostu, dobrze ilustruje pozycja fiskalna krajów w 2007 roku (a więc po okresie dobrej koniunktury): jedynie 7 z nich osiągnęło MTO, w tym Szwecja i Dania, które nie należą do strefy euro. Jak wykazały badania przeprowadzone przez Komisję Europejską<sup>9</sup>, główną przyczyną nieosiągnięcia MTO przez poszczególne kraje był nadmierny wzrost wydatków publicznych w latach 1998-2006.

W ramach działań wspierających wyjście z kryzysu fiskalnego w UE przeprowadzono kolejną reformę Paktu Stabilności i Wzrostu, a także przyjęto dodatkowe regulacje prawne, które mają wzmacniać jego działanie<sup>10</sup>.

## Ocena reguł fiskalnych stosowanych w prewencyjnej części Paktu Stabilności i Wzrostu

Sposób określenia reguł fiskalnych, jak i postępowania dotyczącego ich przestrzegania nie spełnia większości cech skutecznej reguły fiskalnej wskazanych w pierwszej części opracowania.

Reguła fiskalna wprowadzona w pierwotnej wersji Paktu Stabilności i Wzrostu – salda bliskiego równowagi lub nadwyżki budżetowej w średnim okresie – jest prosta, natomiast nie jest elastyczna, ponieważ nie uwzględnia elementów cyklicznych. Nie wprowadzono jakichkolwiek sankcji za nieprzestrzeganie tej reguły, co przyczyniło się do jej nieskuteczności.

Reforma Paktu Stabilności i Wzrostu przeprowadzona w 2005 roku spowodowała większą elastyczność reguły fiskalnej dotyczącej salda w średnim okresie kosztem jej prostoty (ocena MTO na podstawie salda skorygowanego o ele-

<sup>9</sup> *Lessons from successful fiscal consolidations*. W: *Public finances in EMU*. „European Economy” 2007, No. 3.

<sup>10</sup> Chodzi tu o tzw. sześciopak, na który składa się 5 aktów prawnych w postaci rozporządzeń oraz dyrektywa. Dokumenty te zostały opublikowane w Dz.U. UE 2011, nr L 306: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1173/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1174/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej w strefie euro; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. zmieniające Rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1177/2011 z dnia 8 listopada 2011 r. zmieniające Rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu; Dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich.

ment cykliczny i dopuszczenie do jego zróżnicowania dla poszczególnych krajów). Zdefiniowano również roczny „krok” na drodze do osiągnięcia MTO dla krajów strefy euro i będących w ERM2, jednak w dalszym ciągu nie określono skutków prowadzenia polityki fiskalnej niezgodnej z MTO.

Kolejna reforma Paktu, przeprowadzona w 2011 roku, jest próbą odpowiedzi na większość zidentyfikowanych przyczyn braku skuteczności obowiązujących wcześniej reguł.

W części prewencyjnej Paktu na uwagę zasługuje wprowadzenie dodatkowej reguły wydatkowej, która ustala maksymalny wzrost wydatków publicznych (poza ściśle określonymi ich kategoriami), co powinno sprzyjać szybszemu osiągnięciu MTO i jednocześnie zapewnić, że wyższe dochody publiczne osiągnięte w okresie szybszego wzrostu gospodarczego przeznaczone będą na redukcję deficytu i długu publicznego. Przewidziano również wprowadzenie sankcji za realizację polityki fiskalnej niezgodnej z MTO dla krajów strefy euro i zmieniono tryb podejmowania decyzji o nakładaniu sankcji<sup>11</sup>. Zasadniczo, jeśli Rada w ciągu 10 dni od przedłożenia wniosku o nałożenie sankcji przez Komisję Europejską nie odrzuci go kwalifikowaną większością głosów, przyjmuje się, że wniosek został zaakceptowany. W przypadku odrzucenia wniosku Rada jest zobowiązana do podania do publicznej wiadomości uzasadnienia swojej decyzji.

Reasumując, można stwierdzić, że ostatnia korekta reguł fiskalnych:

- sprzyja większej ich elastyczności,
- zwiększa liczbę agregatów przy zachowaniu ich spójności i dookreśleniu tempa ich zmian,
- uwzględnia średniokresowe cele polityki fiskalnej prowadzonej przez poszczególne kraje członkowskie,
- zwiększa prawdopodobieństwo stosowania sankcji.

Szansą na zwiększenie skuteczności stosowania reguł fiskalnych w krajach członkowskich UE<sup>12</sup> jest wymóg ich wprowadzenia do regulacji krajowych wraz z określeniem m.in. skutecznego i terminowego monitorowania przez organy niezależne od władz fiskalnych państwa członkowskiego, sankcji za nieprzestrzeganie reguł i wymóg uwzględniania tych reguł w corocznych ustawach budżetowych. Regulacje dotyczące przeniesienia reguł fiskalnych do przepisów krajowych są elementem stworzenia krajowych ram fiskalnych krajów członkowskich<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> Dodatkowe sankcje w części prewencyjnej i korekcyjnej Paktu Stabilności i wzrostu zostały wprowadzone odrębnym aktem prawnym – tj. Rozporządzeniu Parlamentu i Rady (UE) nr 1173/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro. Dz.U. UE 2011, nr L 306. W Rozporządzeniu tym przewidziano również sankcje za manipulowanie danymi statystycznymi.

<sup>12</sup> Poza Wielką Brytanią.

<sup>13</sup> Wymogi wynikające z Dyrektywy Rady 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich, która powinna być wdrożona do przepisów krajowych do 31 grudnia 2013 r.

## Podsumowanie

Doświadczenia z dziesięciolecia funkcjonowania Paktu Stabilności i Wzrostu, w tym jego części prewencyjnej, wykazały słabość reguł fiskalnych w UE. Nieskuteczność reguł fiskalnych jest efektem sposobu ich określenia, jak również słabości w nadzorze i nakładaniu kar. Zmiany wprowadzone w regulacjach fiskalnych w 2011 roku w ramach reformy Paktu Stabilności i Wzrostu stwarzają szansę na większe ich znaczenie w realizacji średniookresowych celów polityk fiskalnych krajów członkowskich, zwłaszcza jeżeli zostaną odpowiednio wprowadzone do krajowych przepisów prawnych. Testem dla ich skuteczności będzie nakładanie sankcji za prowadzenie polityki niezgodnej z MTO na duże kraje członkowskie UE.

## Literatura

### Wydawnictwa zwarte

- Kopits G., Symansky G.: *Fiscal policy rules*. IMF, Washington 1998.  
Oreżiak L.: *Finanse Unii Europejskiej*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.  
Wierzba R.: *Dyscyplina budżetowa warunkiem rozwoju gospodarczego Unii Europejskiej*. W: *Finanse w dobie integracji europejskiej*. Red. R. Hanisz, K. Znanięcka. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2004.

### Wydawnictwa ciągłe

- Alesina A., Perotti R.: *Political economy of budget deficits*. Working Paper No. 4637, NBER, Cambridge MA 1994.  
Anderson B., Minarik J.J.: *Design choices for fiscal policy rules*. „OECD Journal on Budgeting” 2006, No. 4, Vol. 5.  
von Hagen J.: *Fiscal rules, fiscal institutions and fiscal performance*. „The Economic and Social Review” 2002, No. 3, Vol. 33.  
von Hagen J.: *Political economy of fiscal institutions*. GESY Discussion Paper No. 149, Mannheim 2005.  
Kopits G.: *Fiscal rules: useful policy framework or unnecessary ornament*. IMF Working Paper, WP/01/145, IMF, Washington 2001.  
Kumar M. i in.: *Fiscal rules – anchoring expectations for sustainable public finances*. Fiscal Affairs Department, IMF, Washington 2009.  
*Lessons from successful fiscal consolidations*. W: *Public finances in EMU*. „European Economy” 2007, No. 3.  
Oreżiak L.: *Reforma Paktu Stabilności i Wzrostu i jej potencjalne konsekwencje*. „Bank i Kredyt” 2005, nr 7.  
Wernik A.: *Równowaga finansów publicznych a euro*. „Bank i Kredyt” 2009, nr 4.

**Akty prawne**

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1173/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro. Dz.U. UE 2011, nr L 306.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1174/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej w strefie euro. Dz.U. UE 2011, nr L 306.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. zmieniające Rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych. Dz.U. UE 2011, nr L 306.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania. Dz.U. UE 2011, nr L 306.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1177/2011 z dnia 8 listopada 2011 r. zmieniające Rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu. Dz.U. UE 2011, nr L 306.
- Dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich. Dz.U. UE 2011, nr L 306.

## THE EVOLUTION OF FISCAL RULES IN THE PREVENTIVE ARM OF THE STABILITY AND GROWTH PACT

### Summary

Fiscal crisis in the EU revealed the ineffectiveness of the methods of coordination and supervision of fiscal policies conducted by the member states. The last revision of the Stability and Growth Pact in 2011, including its preventive arm, introduced many corrections to the application of fiscal rules, and also constituted new rules to ensure the effectiveness of the budgetary targets execution. The adjustment of the fiscal rules promotes their greater flexibility, increases the number of rules, while maintaining their consistency, takes into account the medium-term objective (MTO) of fiscal policy pursued by member states and increases the probability of use of sanctions for MTO non-compliance. The strength of fiscal rules changes should increase after proper implementation into the national regulations.

**Maciej Cieślukowski**

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

# WYDAJNOŚĆ FISKALNA NOWYCH ŹRÓDEŁ DOCHODÓW BUDŻETOWYCH UNII EUROPEJSKIEJ

## Wprowadzenie

W czerwcu 2011 roku Komisja Europejska przedstawiła Radzie UE projekt decyzji w sprawie systemu zasobów własnych na lata 2014-2020<sup>1</sup>. Zaproponowała w nim wprowadzenie dwóch nowych źródeł dochodów budżetowych: podatku od transakcji finansowych (PTF) oraz nowego VAT, który ma zastąpić dotychczas obowiązujące źródło oparte na VAT. PTF ma osiągnąć trzy cele<sup>2</sup>: 1) zapewnić UE znaczne dochody, co umożliwi ograniczenie bezpośrednich wpłat państw członkowskich opartych na DNB, 2) umożliwić instytucjom finansowym sprawiedliwe partycypowanie w kosztach kryzysu gospodarczego i zniechęcać je do podejmowania zbyt ryzykownych działań na rynku finansowym oraz 3) zapewnić głębszą integrację wewnętrznego rynku usług finansowych poprzez wprowadzenie zharmonizowanego podatku we wszystkich państwach członkowskich.

Z kolei nowy VAT, poprzez prostszą i bardziej przejrzystą konstrukcję, powinien być wydajniejszy i ekonomicznie efektywniejszy od swego poprzednika, a także powinien zapewnić silniejszy związek z podatnikami oraz wspólnotową polityką<sup>3</sup>.

W pracy oceniono wydajność fiskalną proponowanych zasobów własnych UE mierzoną ich udziałem w dochodach budżetowych UE ogółem. Analizę przeprowadzono w porównaniu z systemem unijnych dochodów obowiązującym w latach 2000-2010.

---

<sup>1</sup> *Proposal for a Council Decision on the system of own resources of the European Union*. Brussels, COM(2011) 510 final, s. 4 i 5.

<sup>2</sup> *Financing the EU Budget: Report on the Operation of the Own Resources System*. Brussels, SEC(2011) 876 final, s. 30.

<sup>3</sup> *Ibid.*, s. 36 i 37.

## Nowe źródła dochodów budżetowych UE

### Podatek od transakcji finansowych

PTF jest zarządzany przez Komisję Europejską metodą scentralizowaną, a dochody z tego podatku mają być dzielone między budżet UE a budżety państw członkowskich. Podatnikami są instytucje dokonujące transakcji finansowych (banki, ubezpieczyciele, fundusze inwestycyjne, fundusze powiernicze, fundusze emerytalne itp.), które mają siedzibę na terytorium UE<sup>4</sup>. Natomiast z podatku tego wyłączono m.in.: utworzony w maju 2010 roku Europejski Instrument Stabilizacji Finansowej, międzynarodowe organizacje ustanowione przez państwa członkowskie w celu świadczenia im pomocy finansowej, instytucje pełniące funkcję pośredników w transakcjach finansowych (*Central Counter Parties*) oraz centralnych depozytariuszy papierów wartościowych (*Central Securities Depositories, International Central Securities Depositories*).

Opodatkowaniem objęto bardzo szeroką bazę transakcji finansowych w celu ograniczenia zjawiska unikania i uchylania się od podatku. Transakcje te podzielono na dwie grupy<sup>5</sup>: 1) regulowane (obrot papierami wartościowymi, tj. obligacjami, akcjami itp.) oraz 2) nieregulowane (obrot pozostałymi instrumentami finansowymi, np. instrumentami pochodnymi). Z podatku wyłączono m.in. transakcje na rynku pierwotnym, transakcje dokonywane przez UE, Europejski Bank Centralny, Euratom, Europejski Bank Inwestycyjny oraz inne międzynarodowe instytucje finansowe o charakterze niekomercyjnym.

Komisja rekomenduje zastosowanie odrębnych stawek do wskazanych grup transakcji – odpowiednio w wysokości 0,1 i 0,01%. Niskie stawki mają ograniczyć negatywny wpływ podatku na rynki finansowe. Przewiduje się jednocześnie, że budżet UE będzie zasilać dwie trzecie zebranych dochodów, a jedna trzecia pozostanie w budżetach państw członkowskich<sup>6</sup>.

Państwa członkowskie zobowiązane są do poboru i odprowadzenia PTF na specjalnie utworzony rachunek w imieniu Komisji Europejskiej. Podobnie jak w przypadku dotychczasowych zasobów własnych UE, państwa członkowskie są także zobligowane do regularnego przekazywania Komisji informacji na temat osiągniętych wpływów oraz raportowania.

<sup>4</sup> *Proposal for a Council Directive on a common system of financial transaction tax and amending Directive 2008/7/EC*, Brussels, COM(2011) 594 final, s. 15.

<sup>5</sup> *Ibid.*, s. 15-20; *Proposal for a Council Regulation laying down implementing measures for the system of own resources of the European Union*. Brussels, COM(2011) 511 final, s. 7.

<sup>6</sup> *Proposal for a Council Regulation on the methods and procedure for making available the own resource based on the financial transaction tax*. Brussels, COM(2011) 738 final, s. 22.

## Nowy VAT Unii Europejskiej

Komisja rozpatrywała dwa modele nowego VAT UE<sup>7</sup>: 1) w formie całkowicie nowego i odrębnego podatku obok już funkcjonującego VAT w państwach członkowskich oraz 2) w postaci udziału w VAT państw członkowskich.

Pierwsza koncepcja okazała się kosztowniejsza dla podatników i państwa, a także trudniejsza do wprowadzenia pod względem technicznym, administracyjnym i politycznym, natomiast efekty fiskalne są podobne. Zmusza ona zarówno podatników, jak i administrację podatkową do wykonania podobnych czynności dwukrotnie, tych pierwszych – do prowadzenia dwóch odrębnych ewidencji dla każdej transakcji zakupu i sprzedaży oraz podwójnej sprawozdawczości, a tych drugich – do podwójnej kontroli tych samych podatników. Pierwsze rozwiązanie okazuje się również gorsze z punktu widzenia politycznego, gdyż budzi obawy społeczeństwa i przedsiębiorców przed zwiększeniem ciężaru podatkowego. Wynika to z faktu, że trudno jest ustalić faktyczną rekompensatę w VAT krajowym z tytułu zapłaty VAT UE.

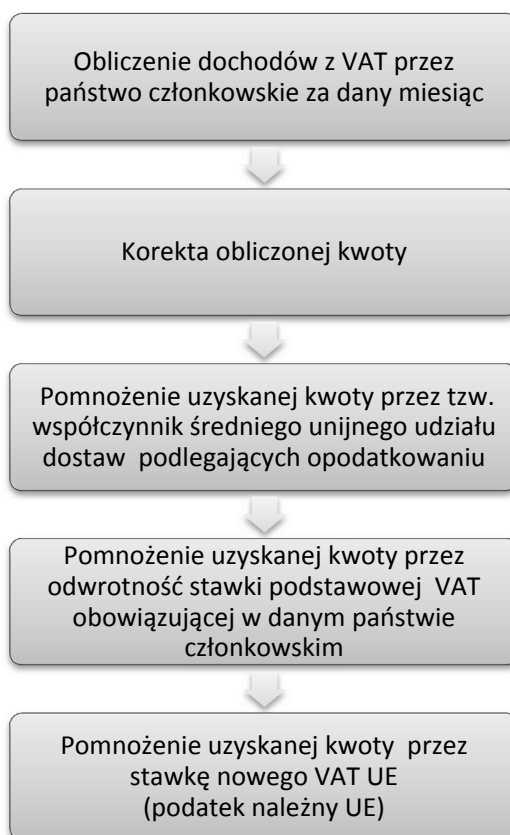
Komisja zaproponowała więc drugie rozwiązanie, które powinno być mniej uciążliwe i kosztowne zarówno dla podatników, jak i administracji podatkowej. Rozwiązanie to daje również możliwość ustalenia w łatwy sposób rekompensaty w VAT krajowym z tytułu zapłaty VAT UE.

Konstrukcja nowego VAT UE generalnie opiera się na przepisach dyrektywy Rady z 2006 roku w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej<sup>8</sup>, która harmonizuje konstrukcję i zasady funkcjonowania VAT w państwach członkowskich UE. Jednak z uwagi na zróżnicowane stawki oraz różną wydajność fiskalną podatku w przekroju państw członkowskich, Komisja w znacznym stopniu ograniczyła zakres przedmiotowy nowego podatku oraz zmieniła sposób kalkulacji należnej kwoty. Każde państwo członkowskie oblicza nowy VAT na rzecz unijnego budżetu według schematu na rys. 1.

---

<sup>7</sup> *Financing the EU Budget*, op. cit., s. 36.

<sup>8</sup> Dyrektywa 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej. Dz.U. UE. L nr 347.



Rys. 1. Procedura obliczania nowego VAT UE

Źródło: *Proposal for a Council Regulation on the methods and procedure for making available the own resource based on the value added tax*. Brussels, COM(2011) 737 final, s. 11 i 12.

Nowy VAT UE gromadzą i odprowadzają do budżetu Unii państwa członkowskie. Zebrane dochody z podatku za każdy miesiąc podlegają korekcie m.in. o odsetki, kary, ulgi, VAT pochodzący z terytoriów zamorskich, VAT ze sprzedaży opodatkowanej niższymi stawkami. Następnie Komisja ustala za pomocą uśrednionego współczynnika, jaka część uzyskanej kwoty będzie stanowiła podstawę do dalszego obliczenia VAT UE. Część ta ma dotyczyć wyłącznie ostatniej fazy opodatkowania (sprzedaży finalnej dla konsumenta) i sprzedaży objętej tylko stawką podstawową VAT w danym państwie członkowskim. Współczynnik ten ma obowiązywać wszystkie państwa członkowskie w całym okresie perspektywy finansowej.

Następnie uzyskaną kwotę państwa członkowskie przekształcają we właściwą podstawę opodatkowania nowego VAT UE poprzez pomnożenie jej przez odwrotność własnej stawki podstawowej VAT. Z propozycji Decyzji Rady wyni-



ka, że należny podatek ma wynosić nie więcej niż 2% obliczonej podstawy<sup>9</sup>. W przepisach szczegółowych do tej Decyzji Komisja zaproponowała stawkę w wysokości 1%<sup>10</sup>.

Państwa członkowskie odprowadzają nowy VAT UE na specjalnie utworzony rachunek w imieniu Komisji Europejskiej. Komisja proponuje, aby wpłaty były dokonywane pierwszego roboczego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym należne UE kwoty zostały obliczone. Podobnie jak w przypadku dotychczasowych zasobów własnych UE, państwa członkowskie są zobligowane do regularnego przekazywania Komisji informacji na temat osiągniętych wpływów oraz raportowania.

## Symulacja dochodów z PTF i nowego VAT

W tabeli 1 przedstawiono symulację wielkości należnego PTF od obrotów wybranymi (najważniejszymi) instrumentami finansowymi na giełdach państw członkowskich UE w latach 2000-2010. Źródłem danych na temat obrotów tymi instrumentami jest FESE (Federation of European Securities Exchange).

Z kolei w tabeli 2 przedstawiono symulację dochodów z tytułu nowego VAT w latach 2000-2010 przy zastosowaniu stawki w wysokości 1% podstawy opodatkowania obliczonej zgodnie ze schematem na rys. 1. Przy obliczaniu podstawy opodatkowania przyjęto założenia upraszczające. Z uwagi na fakt, że nie dla wszystkich lat i państw członkowskich uzyskano dane na temat wielkości korekt, to do obliczeń przyjęto wielkość uśrednionych korekt dla poszczególnych państw członkowskich. Korekty te wahają się od -6 (dla Włoch) do 10% (dla Malty i Finlandii) dochodów z VAT. Z tych samych względów uśredniono współczynnik przeciętnego unijnego udziału dostaw podlegających opodatkowaniu, który wynosi w każdym badanym roku 72,94%. Wskazuje on, że taka część dochodów z VAT po korekcie pochodzi z konsumpcji finalnej.

---

<sup>9</sup> *Amended proposal for a Council Decision on the system of own resources of the European Union*. Brussels, COM(2011) 739 final, s. 9.

<sup>10</sup> *Proposal for a Council Regulation laying down implementing measures...*, op. cit., s. 7.

Tabela 1

Symulacja wysokości PTF od obrotu wybranymi instrumentami finansowymi na giełdach papierów wartościowych w państwach członkowskich UE w latach 2000-2010 (mln EUR)

Instrumenty finansowe	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Obligacje	0,0	0,0	869,9	9163,2	8296,1	10 512,0	11 042,8	10 830,1	13 167,3	15 029,7	12 638,4
Akcje	13 263,3	11 577,5	9684,1	8249,2	10 040,5	12 041,9	16 778,2	22 171,9	16 090,3	8501,5	6294,6
Instrumenty pochodne	771,6	855,0	936,9	1360,4	1660,7	2177,0	3503,2	5661,6	5480,9	3435,8	3890,6
Opcje i instrumenty futures na obligacjach	3082,3	4451,3	4838,4	31 108,5	34 322,1	37 763,0	44 057,9	52 826,1	54 037,9	45 799,8	43 024,7
Ogółem	17 117,3	16 883,8	16 329,2	49 888,4	54 319,4	62 493,8	75 382,2	91 489,7	88 766,4	72 766,8	65 848,3
<b>2/3 dochodów ogółem</b>	<b>11 411,5</b>	<b>11 255,8</b>	<b>10 886,2</b>	<b>33 259,0</b>	<b>36 213,0</b>	<b>41 662,6</b>	<b>50 254,8</b>	<b>60 993,2</b>	<b>59 177,6</b>	<b>48 511,2</b>	<b>43 898,9</b>

Źródło: Obliczenia własne na podstawie: [www.fese.be/en](http://www.fese.be/en)

Tabela 2

Symulacja dochodów budżetowych UE z tytułu nowego VAT (1% podstawy opodatkowania) w przekroju państw członkowskich w latach 2000-2010 (mln EUR)

Państwo członkowskie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Austria	400,8	410,1	440,9	453,6	470,2	520,4	522,1	559,0	568,4	554,2	565,9
Belgia	584,4	576,3	610,9	616,2	670,8	709,9	750,0	795,0	802,3	785,7	840,6
Bulgaria	-	-	-	-	-	-	-	475,2	668,3	466,7	511,0
Cypr	-	-	-	-	55,4	63,8	73,1	85,3	94,0	73,9	76,7
Czechy	-	-	-	-	160,1	190,2	198,0	219,5	271,4	255,8	258,9
Dania	497,6	516,9	533,9	544,8	577,1	625,2	676,0	708,3	708,3	677,6	696,6
Estonia	-	-	-	-	30,1	39,0	48,7	57,1	51,6	45,3	45,5
Finlandia	377,7	388,5	413,9	441,1	463,1	488,5	515,0	537,6	554,7	536,6	522,4
Francja	3637,2	3680,8	3813,6	3995,6	4299,9	4522,3	4488,7	4641,3	4617,6	4368,8	4571,4
Grecja	384,2	424,4	472,9	478,3	505,6	509,6	563,0	627,8	644,7	566,4	513,7
Hiszpania	1513,9	1590,4	1184,7	1273,0	1388,3	1512,8	1675,2	1598,6	1250,1	900,1	1790,3
Holandia	1137,4	1194,6	1250,0	1300,5	1356,9	1400,1	1506,4	1619,8	1636,0	1540,9	1641,4
Irlandia	253,1	276,6	311,4	332,5	375,8	423,6	473,2	491,1	439,7	343,1	344,3
Litwa	-	-	-	-	47,4	59,5	73,3	93,4	103,8	67,1	75,1
Luksemburg	56,5	61,2	65,7	70,1	80,4	90,2	94,7	104,2	113,7	114,6	119,4
Łotwa	-	-	-	-	32,5	41,9	56,8	71,5	63,3	39,2	42,5
Malta	-	-	-	-	14,7	17,4	17,9	18,3	20,0	20,0	21,0
Niemcy	2919,3	2976,8	2992,3	2997,8	2981,8	3254,3	3411,7	3436,8	3567,5	3615,9	3631,3
Polska	-	-	-	-	471,2	607,6	714,1	835,8	938,7	744,1	888,5
Portugalia	360,8	374,5	362,0	373,3	398,7	409,1	432,6	456,9	479,2	394,4	427,8
Rumunia	-	-	-	-	-	-	0,0	4155,3	4953,6	2579,1	2946,6
Słowacja	-	-	-	-	101,5	116,0	126,8	140,5	170,3	161,2	160,6
Słowenia	-	-	-	-	81,2	86,0	92,1	101,6	109,9	104,1	104,8
Szwecja	643,0	618,9	667,1	699,1	733,6	766,6	813,7	882,4	894,0	815,0	977,9
W. Brytania	4644,9	4820,0	5121,8	5086,9	5545,1	5618,7	5924,0	6185,2	6203,4	4182,1	5154,5
Węgry	-	-	-	-	212,2	217,4	246,7	289,9	297,3	283,9	245,3
Włochy	2355,2	2355,7	2485,3	2456,1	2558,8	2686,7	2924,7	3015,2	2891,3	2741,3	3060,7
<b>Ogółem</b>	<b>19 766,2</b>	<b>20 265,8</b>	<b>20 726,6</b>	<b>21 118,9</b>	<b>23 612,4</b>	<b>24 976,8</b>	<b>26 419,0</b>	<b>32 202,6</b>	<b>33 112,8</b>	<b>26 977,1</b>	<b>30 234,6</b>

Źródło: Obliczenia własne na podstawie baz danych: [www.circa.europa.eu](http://www.circa.europa.eu); [www.epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search\\_database](http://www.epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database)

## Wydajność nowych źródeł dochodów na tle obowiązującego systemu dochodów budżetowych UE

W obowiązującym systemie dochodów budżetowych UE najwydajniejsze źródło stanowią bezpośrednie wpłaty państw członkowskich UE oparte na ich DNB (tabela 3). W badanym okresie ich udział w dochodach budżetowych UE ogółem wzrósł z 40,53 do ponad 70%. Natomiast coraz mniejsze znaczenie odgrywają dochody z tytułu VAT oraz wpływy tradycyjne. Udział VAT w dochodach budżetowych UE ogółem zmniejszył się w badanym okresie z 37,95 do zaledwie 10,47%, ceł – łącznie z 15,30 do 12,13%, a opłat cukrowych – z 1,16 do 0,11%.

Nowe źródła dochodów zmieniają w istotny sposób strukturę dochodów budżetowych UE. W tabeli 4 przedstawiono symulację dochodów budżetowych UE i ich struktury w latach 2000-2010 przy wprowadzeniu do systemu PTF oraz zastąpienia wpływów z tytułu VAT nowym VAT. Z tabeli 4 wynika, że od 2003 roku nowe źródła dochodów stałyby się najwydajniejsze, przy czym udział PTF w dochodach budżetowych UE ogółem wahałby się od prawie 35 do ponad 51%, a nowy VAT – od prawie 23 do ponad 27%. W rezultacie wpływy oparte na DNB państw członkowskich drastycznie zmalałyby. Nowy VAT okazał się również znacznie wydajniejszym dochodem od VAT obowiązującego.

### Podsumowanie

Nowe źródła dochodów budżetowych UE okazują się zasobami wydajnymi. Wydajność PTF wynika z bardzo wysokiej wartości obrotów instrumentami finansowymi na giełdach papierów wartościowych państw członkowskich UE. W opracowaniu przyjęto do analizy obrót najważniejszymi instrumentami finansowymi na giełdach, pomijając m.in. obrót pozagiełdowy, obrót na kursach walutowych oraz obrót innymi wyspecjalizowanymi instrumentami finansowymi. W rezultacie należy spodziewać się, że w praktyce dochody z PTF będą jeszcze wyższe.

Wydajność nowego VAT wynika przede wszystkim ze zmiany sposobu obliczania należnych dochodów. W porównaniu z obowiązującym systemem nowy VAT nie uwzględnia korekty dla Wielkiej Brytanii oraz nie ogranicza się w nim podstawy opodatkowania dla państw członkowskich do 50% ich DNB. Wydajność nowego podatku zwiększa także zastosowanie przez państwa członkowskie tylko podstawowej stawki VAT do obliczenia ostatecznej podstawy opodatkowania, podczas gdy w obowiązującym systemie państwa obliczają stawkę średnią ważoną.

Tabela 3

Wielkość (mln EUR) i struktura (%) dochodów budżetowych UE w latach 2000-2010

Rodzaje dochodów	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Ogółem dochody (mln EUR), w tym:</b>	<b>92 724,6</b>	<b>94 289,4</b>	<b>95 434,3</b>	<b>93 468,6</b>	<b>103 512,0</b>	<b>107 090,6</b>	<b>108 423,0</b>	<b>117 563,1</b>	<b>121 700,1</b>	<b>117 625,7</b>	<b>127 926,5</b>
Cła rolne	1,16	1,08	0,76	1,08	1,27	1,26	1,19	1,19	1,14	-	-
Oplaty cukrowe	1,16	0,80	0,56	0,41	0,39	0,65	0,14	-0,03	0,58	0,11	0,11
Cła handlowe	14,14	13,59	8,34	10,12	10,23	11,22	12,53	12,93	12,57	12,24	12,13
VAT	37,95	33,22	23,46	22,75	13,44	14,96	15,87	16,54	15,62	10,88	10,47
DNB	40,53	36,99	48,15	54,82	66,64	66,17	64,68	62,87	61,20	69,70	71,09
Pozostałe	5,05	14,32	18,74	10,82	8,03	5,74	5,59	6,49	8,89	7,07	6,20
Ogółem dochody	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Źródło: EU budget 2010. Financial Report. European Commission 2011, s. 72.

Tabela 4

Wielkość (mln EUR) i struktura (%) dochodów budżetowych UE w latach 2000-2010 przy wprowadzeniu PTF i nowego VAT

Rodzaje dochodów	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Dochody ogółem (mln EUR), w tym:</b>	<b>92 724,6</b>	<b>94 289,4</b>	<b>95 434,3</b>	<b>93 468,6</b>	<b>103 512,0</b>	<b>107 090,6</b>	<b>108 423,0</b>	<b>117 563,1</b>	<b>121 700,1</b>	<b>117 625,7</b>	<b>127 926,5</b>
Cła rolne	1,16	1,08	0,76	1,08	1,27	1,26	1,19	1,19	1,14	-	-
Oplaty cukrowe	1,16	0,80	0,56	0,41	0,39	0,65	0,14	-0,03	0,58	0,11	0,11
Cła handlowe	14,14	13,59	8,34	10,12	10,23	11,22	12,53	12,93	12,57	12,24	12,13
Nowy VAT	21,32	21,49	21,72	22,59	22,81	23,32	24,37	27,39	27,21	22,93	23,63
PTF	12,31	11,94	11,41	35,58	34,98	38,90	46,35	51,88	48,63	41,24	34,32
DNB	44,86	36,78	38,48	19,38	22,29	18,90	9,84	0,14	0,98	16,40	23,61
Pozostałe	5,05	14,32	18,74	10,82	8,03	5,74	5,59	6,49	8,89	7,07	6,20
Ogółem dochody	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Źródło: EU budget 2010. Financial Report. European Commission 2011, s. 72; www.circa.europa.eu; [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search\\_database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database)

## Literatura

Dyrektywa 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej. Dz.U. UE. L nr 347.

*EU budget 2010. Financial Report.* European Commission 2011.

*Proposal for a Council Decision on the system of own resources of the European Union.* Brussels, COM(2011) 510 final.

*Proposal for a Council Regulation laying down implementing measures for the system of own resources of the European Union.* Brussels, COM(2011) 511 final.

*Proposal for a Council Directive on a common system of financial transaction tax and amending.* Directive 2008/7/EC, Brussels, COM(2011) 594 final.

Proposal for a Council Regulation on the methods and procedure for making available the own resource based on the financial transaction tax, Brussels, COM(2011) 738 final.

*Amended proposal for a Council Decision on the system of own resources of the European Union.* Brussels, COM(2011) 739 final.

*Financing the EU Budget: Report on the Operation of the Own Resources System.* Brussels, SEC(2011) 876 final.

Witryna internetowa Centralnego Administratora Informacji i Komunikacji Komisji Europejskiej (Communication & Information Resource Centre Administrator): [www.circa.europa.eu](http://www.circa.europa.eu)

Witryna internetowa biura statystycznego Unii Europejskiej Eurostat: [www.epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search\\_database](http://www.epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database)

Witryna internetowa Federacji Obrotu Europejskimi Papierami Wartościowymi (Federation of European Securities Exchanges): [www.fese.be/en](http://www.fese.be/en)

## FISCAL EFFICIENCY OF NEW EUROPEAN UNION OWN RESOURCES

### Summary

In June 2011 European Commission submitted the Council a proposal of two new own resources in the financial perspective 2014-2020: financial transaction tax and new VAT which aim is to replace the present VAT-based resource. In the article proposals of new own resources were assessed according to the criterion of fiscal efficiency against the background of the system of own resources in the years 2000-2010.

**Magdalena Kogut-Jaworska**

Uniwersytet Szczeciński

# **POMOC PUBLICZNA UDZIELANA PRZEDSIĘBIORCOM W RAMACH REGIONALNYCH PROGRAMÓW OPERACYJNYCH A REALIZACJA STRATEGII EUROPA 2020**

## **Wprowadzenie**

Pomoc publiczną można zasadniczo potraktować jako planowe, zorganizowane i prawnie uregulowane wsparcie, które w uzasadnionych przypadkach przyczynia się do wzrostu konkurencyjności przedsiębiorstw i wzmocnienia ich pozycji na rynku. Przedsiębiorca może w zależności od rodzaju pomocy przeznaczyć wsparcie publiczne na m.in. inwestycje, szkolenia lub restrukturyzację działalności. Opracowanie porusza ważniejsze kwestie związane z pomocą publiczną występującą w regionalnych programach operacyjnych, w szczególności wskazuje na skalę i zasięg wsparcia w odniesieniu do zapisów Strategii Europa 2020.

Głównym zadaniem analitycznym jest wskazanie na znaczenie pomocy publicznej jako instrumentu oddziaływania samorządu terytorialnego na rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacji (rozwój inteligentny), wspieranie gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej (rozwój zrównoważony), wspieranie gospodarki o wysokim poziomie zatrudnienia, zapewniającej spójność społeczną i terytorialną.

## Pomoc publiczna jako instrument państwa wspierający gospodarkę

Pomoc państwa według definicji unijnej oznacza transfer zasobów obejmujący w szczególności środki pieniężne, rzeczowe składniki majątku oraz prawa majątkowe. Może ona przyjmować formę: pomocy czynnej, polegającej na przekazaniu przedsiębiorstwom środków w formie pieniężnej lub rzeczowej (wydatki publiczne), oraz pomocy biernej, dopuszczającej zmniejszenie ciężaru danin publicznych lub zaniechanie ich poboru (uszczerpienie wpływu środków publicznych dla sektora finansów publicznych)<sup>1</sup>.

Polityka wsparcia rozwoju przedsiębiorstw realizowana jest poprzez szeroką gamę instrumentów. Większość z nich można przypisać w kontekście konkretnych celów polityki progospodarczej. Obrazuje to tabela 1.

Tabela 1

Instrumenty polityki wspierania MŚP w obszarach zakładania firm oraz finansowania i dostępu do kapitału

Zakładanie firm	Finansowanie, dostęp do kapitału
Granty lub subsydia	Granty lub subsydia
Subsydiowane pożyczki	Subsydiowanie pożyczki
Gwarantowanie pożyczek	Gwarantowanie pożyczek
Gwarancje dla dostawców funduszy venture capital	Gwarancje dla dostawców funduszy venture capital
Publiczne fundusze venture capital	Gwarancje dla dostawców funduszy venture capital
Wakacje podatkowe	„Drugi” rynek kapitałowy dla całej populacji MSP lub dla MSP w sektorach technologicznie zaawansowanych, inwestujących w B+R
Analizy wykonalności	
Usługi doradcze	

Źródło: M. Gancerzyk: *Wsparcie publiczne dla MSP. Podstawy teoretyczne a praktyka gospodarcza*. Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa, s. 143.

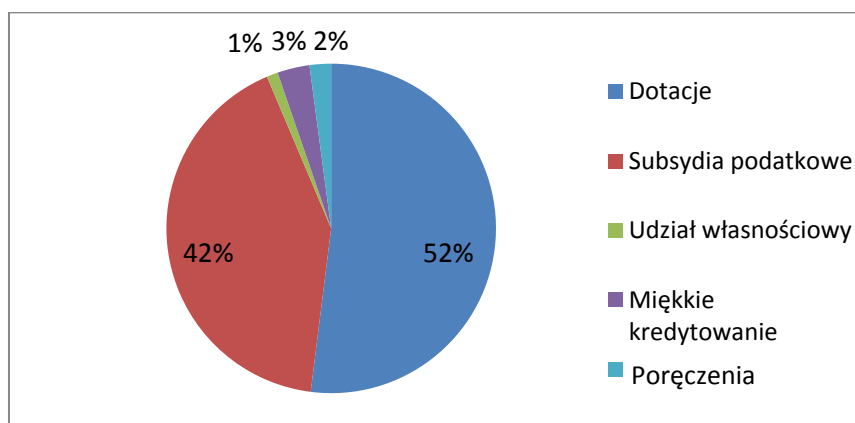
Przestrzeganie zasad pomocy państwa jest wyraźnym warunkiem korzystania z funduszy strukturalnych i innych form wsparcia unijnego. Rekomendacje na szczeblu europejskim wskazują jednoznacznie, że priorytetem w systemie za-

<sup>1</sup> B. Woźniak: *Pomoc publiczna w warunkach kryzysu ekonomicznego*. Materiały konferencyjne – teksty wygłaszanych referatów. Konferencja pt. Ekonomiczne i prawne uwarunkowania oraz bariery redukcji deficytu i długu publicznego. Kazimierz Dolny, 11-12 kwietnia 2011, s. 43.



rządzenia pomocą publiczną powinno być stałe ograniczenie poziomu państwa („mniejsza pomoc”). Po drugie, dopilnowanie, aby przyznawana pomoc nie ograniczała konkurencji, lecz przyczyniała się do zaradzenia niedoskonałościom rynku z korzyścią dla ogółu społeczeństwa („lepszą pomoc”) i po trzecie, należy skutecznie zapobiegać przyznawaniu pomocy niezgodnej ze wspólnym rynkiem lub odzyskiwać taką pomoc. Ponadto należy zapewniać równe szanse na rynku wewnętrznym (brak zakłóceń w wymianie handlowej między państwami członkowskimi). Kontrola pomocy państwa powinna mieć natomiast szczególne znaczenie w warunkach kryzysu i ograniczeń budżetowych w państwach członkowskich.

Jak wynika z raportów Komisji Europejskiej z 2010 roku, dotacje stanowiły 52%, natomiast subsydia podatkowe 42% ogólnej kwoty pomocy przyznanej w 27 krajach członkowskich (por. rys. 1). Wskazać przy tym trzeba, że dofinansowanie przedsiębiorców przez dotacje, a w mniejszym stopniu ulgi podatkowe, może mieć miejsce jedynie w krajach o przystosowanych systemach fiskalnych.



Rys. 1. Podstawowe formy pomocy publicznej udzielonej w UE w latach 2008-2010 (z wyłączeniem pomocy związanej z kryzysem)

Źródło: *Share of each aid instrument in total aid to industry and services by Member State, % of total, annual average, 2008-2010.* [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/studies\\_reports/expenditure.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/expenditure.html)

Łączna pomoc niezwiązana z okresem kryzysu utrzymywała się w 2010 roku na stałym poziomie 73,8 mld EUR lub 0,6 PKB i skupiała się na celach horyzontalnych w mniejszym stopniu zakłócających konkurencję, takich jak pomoc na badania i innowacje, ochrona środowiska i udostępnianie kapitału wysokiego ryzyka małym i średnim przedsiębiorstwom<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/studies\\_reports/studies\\_reports.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/studies_reports.html)

## Pomoc publiczna a realizacja Strategii Europa 2020

Strategia Europa 2020 to dokument Unii Europejskiej na najbliższe dziesięciolecie. Strategia ta jest nowym, długookresowym programem rozwoju społeczno-gospodarczego, który zastąpił realizowaną od 2000 roku, zmodyfikowaną pięć lat później, Strategię Lizbońską<sup>3</sup>. W kontekście pomocy publicznej, jako instrumentu oddziaływania państwa na rozwój gospodarki, zapisy strategii powinny służyć poprawie skuteczności wydatkowania środków publicznych<sup>4</sup>. Wśród ważniejszych obszarów wyznaczonych w strategii należy wskazać te, które stanowią punkt wyjścia dla dystrybucji wsparcia publicznego. W szczególności są to: wspieranie gospodarki opartej na wiedzy i innowacji (rozwój inteligentny), wspieranie gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej (rozwój zrównoważony), wspieranie gospodarki o wysokim poziomie zatrudnienia, zapewniającej spójność społeczną i terytorialną.

Polityka Unii Europejskiej w zakresie pomocy państwa jest kluczowym elementem zwiększania konkurencyjności rynków europejskich z korzyścią dla przedsiębiorców i konsumentów. Konkurencja zwiększa wydajność, wzrost gospodarczy, poprawia jakość w gospodarce. Ponadto przynosi korzyści dla przedsiębiorstw i gospodarstw domowych, odbiorców zewnętrznych. Unijna polityka konkurencji stanowi także jeden z podstawowych priorytetów rozwoju zapisanych w strategii do 2020 roku.

Polityka w obszarze wykorzystania instrumentów pomocy publicznej ma na celu także zmniejszanie dysproporcji regionalnych i społecznych. Powinna pozwolić na zmniejszenie skutków niedoskonałości rynku oraz zakłóceń konkurencji, nie przynosząc jednocześnie korzyści wystarczających do kompensacji takiego zakłócenia.

W odniesieniu do wybranych obszarów wsparcia, takich jak na przykład działalność badawcza, ochrona środowiska, rozwój regionalny, pomoc dla MSP, szkolenia, pomoc publiczna przybiera różne formy (por. tabela 2).

<sup>3</sup> <http://www.mg.gov.pl/Bezpieczenstwo+gospodarcze/Strategia+Europa+2020>

<sup>4</sup> Wskazując na fakt, że realizację strategii „Europa 2020” rozpoczęto dopiero w 2010 roku i że najnowsze dane dostępne w zakresie wydatków na pomoc publiczną odnoszą się do 2009 roku, wydaje się za wczesne wyciąganie wniosków co do sposobu, w jaki polityka wsparcia przyczynia się do osiągnięcia zakładanych w dokumencie celów. Stąd też prezentowane w podrozdziale informacje należy traktować jako informację bazową dla szczegółowych analiz w latach następujących.

Tabela 2

## Przebieg wybranych obszarów pomocy państwa w odniesieniu do kategorii inicjatyw przewodnich w ramach strategii Europa 2020

1	2	3
Obszar mający znaczenie dla Strategii Europa 2020	Główne zadania pomocy państwa	Wartość wsparcia w latach 2004-2010
Działalność badawcza, rozwojowa i innowacyjna (1)	Zapewnienie finansowania, gdy rynki samodzielnie nie osiągną optymalnego wyniku na skutek ich niedoskonałego funkcjonowania (wynikającego na przykład z efektów zewnętrznych, dóbr publicznych, niepełnych i niesymetrycznych informacji oraz problemów z koordynacją lub funkcjonowaniem sieci); pomoc państwa może się przyczynić do zwiększenia działalności w zakresie B+R+I wyłącznie pod warunkiem, że jest ukierunkowana na właściwie określone przypadki niedoskonałości rynku.	Sektor publiczny jest źródłem funduszy na prawie jedną trzecią całkowitych wydatków z tytułu B+R+I w UE (0,65% PKB). Pomoc państwa stanowi stosunkowo niewielką część tej kwoty (10,6 mld EUR, co stanowiło 0,09% PKB w 2009 r.); ponad połowa całkowitej kwoty 46,5 mld EUR przyznanej w latach 2004-2009 na B+R+I pochodziła z dwóch państw członkowskich: Niemiec (29%) oraz Francji (22%). Na pięć innych państw członkowskich przypada jedna trzecia całkowitej kwoty: Włochy (11%), Hiszpania (9%), Zjednoczone Królestwo (7%), Belgia (5%) i Niderlandy (4%).
Ochrona środowiska (2)	Zapewnienie wyższego poziomu ochrony środowiska dzięki zastosowaniu środków pomocy państwa niż miałyby to miejsce bez wykorzystania takich środków oraz osiągnięcie przewagi pozytywnych skutków pomocy nad jej skutkami negatywnymi, w szczególności nad zakłóceniem konkurencji i wpływem na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Pomoc państwa może być konieczna w celu osiągnięcia unijnych celów środowiskowych, których nie można osiągnąć poprzez zachęty rynkowe lub uregulowania prawne.	W latach 2004-2009 pomoc państwa w dziedzinie ochrony środowiska w UE wyniosła 79 mld EUR. Na Niemcy i Szwecję przypadało odpowiednio 51% i 16% kwoty całkowitej (w postaci zwolnień z podatku). W 2009 r. pomoc państwa przyznana w tej dziedzinie w UE wyniosła 13,2 mld EUR.
Rozwój regionalny	Umożliwienie krajowego wsparcia na rzecz propagowania rozwoju obszarów UE znajdujących się w niekorzystnym położeniu w sposób zgodny z zasadami rynku wewnętrznego. Szczególną uwagę zwraca się na regiony najbardziej oddalone, uznając szczególnie dodatkowe koszty spowodowane utrudnieniami strukturalnymi, które mogą wynikać z oddalenia geograficznego i trudności w integracji z rynkiem wewnętrznym.	W latach 2004-2009 pomoc państwa na rzecz rozwoju regionalnego wyniosła 67 mld EUR, w tym 13 miliardów przyznano w 2009 r. Prawie połowę (45%) pomocy regionalnej w 2009 r. przyznano w ramach tylko pięciu środków w Niemczech i we Francji.

cd. tabeli 2

1	2	3
Pomoc dla małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP)	Zachowanie równych szans dla wszystkich przedsiębiorstw prowadzących działalność na rynku wewnętrznym, niezależnie od państwa członkowskiego, w którym mają siedzibę; ukierunkowanie tych środków, dopilnowując, aby pomoc nie zniechęcała inwestorów, nie była przeznaczana na inwestycje utrzymujące na rynku nierentowne przedsiębiorstwa i nie powodowała zakłóceń konkurencji; rola MŚP w gospodarce europejskiej jako siły napędowej w zakresie tworzenia miejsc pracy i wzrostu gospodarczego.	W latach 2004-2009 całkowita pomoc państwa przeznaczona dla MŚP wyniosła ok. 33 mld EUR (4,6 mld EUR w 2009 r.), w tym środki pomocy w celu zapewnienia kapitału podwyższonego ryzyka stanowiły ok. 2,3 mld EUR; trzy czwarte całkowitej pomocy na rzecz MŚP w 2009 r. przypadły na następujące państwa członkowskie: Włochy (24%), Niemcy (20%), Francja (18%) i Zjednoczone Królestwo (14%).
Sektor łączności szerokopasmowej	Wspieranie konkurencji między usługodawcami poprzez wzmożenie rozwoju infrastruktury. Ma to pomóc w zwiększeniu dobrobytu konsumentów poprzez niższe ceny i lepszą jakość usług. Takie inwestycje będą finansowane głównie przez operatorów komercyjnych. Znaczenie finansowania publicznego i pomocy państwa wzrosło jednak znacznie od 2008 r., gdy krajowe środki pomocy państwa na rzecz wprowadzenia usług szerokopasmowych opracowano jako integralną część kompleksowych krajowych strategii w zakresie łączności szerokopasmowej.	W latach 2004-2010 Komisja zatwierdziła 64 środki pomocy państwa dotyczące sektora łączności szerokopasmowej, z których większość dotyczyła Zjednoczonego Królestwa; Zgodnie ze sprawozdaniami rocznymi za lata 2004-2009 państwa członkowskie wdrożyły już środki pomocy państwa na sieci szerokopasmowe w kwocie 368 mln EUR.
Zatrudnienie i szkolenia (3)	Umożliwienie krajowego wsparcia na szkolenia i tworzenie miejsc pracy, w szczególności na rzecz pracowników znajdujących się w niekorzystnej sytuacji i pracowników niepełnosprawnych; pomocy na rzecz zatrudnienia, w szczególności jeżeli ma ono zostać przeznaczony na zatrudnienie osób, które mają szczególne trudności w znalezieniu pracy; pomocy na szkolenia.	Wydatki z tytułu pomocy państwa na szkolenia i zatrudnienie w latach 2004-2009 wyniosły w sumie ok. 22,3 mld EUR, w tym pomoc na rzecz zatrudnienia wyniosła 17,5 mld EUR. W 2009 r. pomoc państwa na szkolenia i zatrudnienie wyniosła w sumie 3,4 mld EUR, na Danię, Polskę i Włochy przypadło 84% pomocy państwa na rzecz zatrudnienia przyznanej w 2009 r., natomiast Włochy, Niemcy i Hiszpania przeznaczyły połowę całkowitej pomocy państwa na szkolenia.

(1) Unia Europejska musi dokonać istotnych zmian, aby zgodnie ze Strategią Europa 2020 przeznaczyć 3% PKB UE na B+R+I do roku 2020

(2) Ograniczenie o 20% emisji CO<sub>2</sub>, udział odnawialnych źródeł energii w zużyciu energii w UE wynoszący 20% i zwiększenie efektywności wykorzystania energii o 20%

(3) Celem Strategii Europa 2020 jest wspieranie gospodarki o wysokim poziomie zatrudnienia, w której stopa zatrudnienia wynosi 75%

Źródło: *Sprawozdanie Komisji Europejskiej. Tabela wyników w dziedzinie pomocy państwa – Sprawozdanie na temat wkładu pomocy państwa w realizację Strategii Europa 2020 – Aktualizacja z wiosny 2011 r.* Bruksela 2011, s. 3-7.

Analizując kwoty pomocy publicznej udzielonej w latach 2004-2009 można wskazać, że wydatki państw członkowskich UE związane ze szkoleniami i zatrudnieniem wyniosły w sumie ok. 22,3 mld EUR. Sektor publiczny był źródłem funduszy na prawie jedną trzecią całkowitych wydatków w sferze badawczo-rozwojowej w UE. Pomoc państw stanowiła stosunkowo niewielką część tej kwoty (ok. 0,09% PKB w 2009 roku). Wsparcie publiczne w dziedzinie ochrony środowiska w UE wyniosło 79 mld EUR, natomiast pomoc na rzecz rozwoju regionalnego wyniosła 67 mld EUR, w tym 13 mld przyznano w 2009 roku. W latach 2004-2009 całkowita pomoc przeznaczona dla MŚP wyniosła ok. 33 mld EUR. Ponadto Komisja zatwierdziła 64 środki pomocy państwa dotyczące sektora łączności szerokopasmowej

## Rodzaje pomocy publicznej stosowane w Polsce w ramach regionalnych programów operacyjnych

Określenie warunków dopuszczalności pomocy publicznej występuje na drodze wydawania regulacji prawnych lub w wyniku publikacji szeregu dokumentów, tj. rozporządzeń, wytycznych zasad ramowych czy komunikatów. Właściwymi organami uprawnionymi do wydawania oficjalnych wykładni prawa pomocy publicznej są Europejski Trybunał Sprawiedliwości oraz Komisja Europejska.

Z punktu widzenia regionalnych programów operacyjnych istotne są poszczególne dziedziny pomocy państwa, w tym m.in.<sup>5</sup>:

- pomoc *de minimis* – która ze względu na swą małą wartość nie powoduje zakłócenia konkurencji w wymiarze unijnym i jednocześnie nie stanowi pomocy publicznej w rozumieniu art. 107, ust. 1 TFUE<sup>6</sup>;
- pomoc na szkolenia – może otrzymać wyłącznie podmiot, który w ramach regionalnych programów operacyjnych otrzymuje równocześnie inną pomoc publiczną (w szczególności regionalną pomoc inwestycyjną);
- regionalna pomoc inwestycyjna – udzielana jedynie na nowe inwestycje; za nową inwestycję uważa się natomiast inwestycję w środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne związane z utworzeniem nowego przedsiębiorstwa, rozbudową istniejącego przedsiębiorstwa i in.;

<sup>5</sup> Wspólnotowe zasady dotyczące pomocy państwa – Vademecum, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego wersja z dnia 30.09.2008.

<sup>6</sup> Zasady udzielania pomocy *de minimis* określa Rozporządzenie Komisji (WE) Nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy *de minimis*.

- pomoc na wzmacnianie instytucji otoczenia biznesu – związana jest głównie z doradztwem i szkoleniami (w tym w ramach ośrodków szkoleniowo-doradczych),
- pomoc na inwestycje w zakresie: energetyki, infrastruktury telekomunikacyjnej, infrastruktury sfery badawczo-rozwojowej – udzielana jest w szczególności na projekty realizowane w obszarze wytwarzania, dystrybucji bądź przesyłu energii elektrycznej lub ciepłej, infrastruktury telekomunikacyjnej czy też badań i prac rozwojowych.
- pomoc na inwestycje w zakresie portów lotniczych – zostaje przyznana w oparciu o indywidualną notyfikację pomocy do Komisji Europejskiej;
- pomoc na rewitalizację – dotyczy najczęściej inwestycji ujętych w ramach tzw. lokalnych programach rewitalizacji, w szczególności polegających na budowie, rozbudowie lub renowacji infrastruktury technicznej.

Analizując dane dotyczące pomocy publicznej udzielonej w Polsce w ramach regionalnych programów operacyjnych należy wskazać, że największymi dysponentami pomocy publicznej (całkowita wartość PP) byli marszałkowie województw (22,0% ogólnej wartości pomocy). Udzielili oni więcej pomocy niż prezes Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (15,4%), prezes Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (13,5%), organy podatkowe (13,5%) oraz minister gospodarki (9,4%)<sup>7</sup>. Opierając się na konkretnych wartościach wsparcia w Polsce w 2010 roku należy stwierdzić, że marszałkowie województw przeznaczyci na ten cel 4664,7 mln PLN (wzrost o 34% w stosunku do roku poprzedniego, kiedy to pomoc wyniosła 3480,6 mln PLN). Pomoc udzielana w ramach regionalnych programów operacyjnych w całości została udzielona na podstawie programów pomocowych: nr X36/2010 – Program regionalnej pomocy inwestycyjnej udzielanej w ramach regionalnych programów operacyjnych oraz X611/2009 – Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego w sprawie udzielania pomocy na wzmacnianie potencjału instytucji otoczenia biznesu w ramach regionalnych programów operacyjnych – łącznie 4477,1 mln PLN. W ramach tych programów pomoc przekazywana była w formie dotacji bądź refundacji.

## Podsumowanie

Podsumowując warto wskazać, że w ostatnim czasie wzrasta rola samorządów regionalnych w udzielaniu pomocy publicznej. Coraz większego znaczenia nabiera także ukierunkowanie wsparcia na cele horyzontalne. Należy pamiętać,

---

<sup>7</sup> *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2010 roku*. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa, grudzień 2011, s. 23.

żeby pokrywały się one z priorytetami wyznaczonymi w Strategii Europa 2020. Samorządy zaczęły postrzegać udzielanie wsparcia jako coraz istotniejszą formę stymulowania rozwoju funkcjonujących na ich terenie przedsiębiorstw.

Beneficjenci, analizując decyzje pod kątem pomocy publicznej, powinni podejmować decyzje co do rodzaju działalności, w ramach której będzie wykonywany efekt projektu, na przykład powstała infrastruktura (budynki, budowle, maszyny, urządzenia, inne wyposażenia i in.). Należy wskazać, że ze względu na fakt, iż rodzić się może niebezpieczeństwo związane z próbą funkcjonowania przedsiębiorstw na koszt budżetów publicznych, wydaje się wskazane stosowanie bardziej przejrzystych form pomocy rekomendowanych przez Unię Europejską, czyli bezpośrednich transferów majątkowych dla przedsiębiorstw (np. w postaci dotacji, kredytów preferencyjnych) lub choćby racjonalizacja kierunków przeznaczania pomocy.

Dystrybucja środków unijnych przez organy publiczne powinna być dokonywana nie tylko z myślą o wspieraniu bieżącej działalności podmiotów gospodarczych na własnym obszarze, ale również z myślą o wzroście ich konkurencyjności głównie poprzez cele społeczno-gospodarcze, w tym w szczególności priorytety Strategii Europa 2020.

## Literatura

### Wydawnictwa zwarte

Gancarczyk M.: *Wsparcie publiczne dla MSP. Podstawy teoretyczne a praktyka gospodarcza*. Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.

*Kierunki udzielania pomocy publicznej w latach 2007-2013*. Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, lipiec 2007.

*Problemy rozwoju polityki regionalnej i lokalnej. Zadania, uwarunkowania, dylematy rozwoju regionów*. Red. M. Malicki. Economicus, Szczecin 2008.

*Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2010 roku*. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa, grudzień 2011.

*Sprawozdanie Komisji Europejskiej. Tabela wyników w dziedzinie pomocy państwa. Sprawozdanie na temat wkładu pomocy państwa w realizację strategii „Europa 2020”*. Bruksela 2011.

Woźniak B.: *Pomoc publiczna w warunkach kryzysu ekonomicznego*. Materiały konferencyjne. Kazimierz Dolny, 11-12 kwietnia 2011.

Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy *de minimis*.

### Witryny internetowe

[http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/studies\\_reports/studies\\_reports.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/studies_reports.html)

<http://www.mg.gov.pl/Bezpieczenstwo+gospodarcze/Strategia+Europa+2020>

## **THE PUBLIC AID GRANTED TO THE ENTREPRENEURS WITHIN THE FRAMEWORK OF REGIONAL OPERATIONAL PROGRAMMES AND IMPLEMENTATION OF THE EUROPE 2020 STRATEGY**

### **Summary**

Public aid can be generally treated as the planned, organized and legally regulated support that in justified cases boost the growth of competition among companies and strengthen their position in the common market. A businessman can – depending on the kind of support – allocate the public aid for e.g. investments, training or restructuring of the business. The article concerns the most important questions connected with the public aid that appears in operational programs, especially pointing out on the scale and scope of the support in connection with the Europe 2020 strategy.

The main analytical task is the indication on the significance of the state aid as an instrument of local authorities influence on the economic development founded on knowledge and innovation (intelligent growth), supporting the economy using resources in the efficient way, environment friendly and more competitive (sustainable development), supporting the high level of employment and ensuring social and territorial cohesion.



**Zofia Łękawa**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

# **ABSORPCJA ŚRODKÓW Z UNII EUROPEJSKIEJ W GMINACH WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO**

## **Wprowadzenie**

Po akcesji Polski do Unii Europejskiej bezzwrotne środki pomocowe stanowią jedno z głównych źródeł finansowania rozwoju regionalnego, zwłaszcza w takich dziedzinach jak infrastruktura komunalna, transport, ochrona środowiska i wsparcie obszarów wiejskich. Środki pochodzące z funduszy unijnych pozwalają na zwiększenie wydatków publicznych wpływających na rozwój gospodarczy i poprawę konkurencyjności polskich regionów, co z kolei przyczynia się do podnoszenia poziomu życia mieszkańców. Za realizację polityki rozwoju na szczeblu lokalnym odpowiada gmina.

Celem niniejszego opracowania jest analiza absorpcji środków z UE w gminach województwa dolnośląskiego w aspekcie oceny jakości zarządzania jednostką samorządu terytorialnego. Analiza została przeprowadzona w oparciu o dane dotyczące podpisanych umów o dofinansowanie projektów, zamieszczone na witrynach internetowych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

## **Bezzwrotne środki z Unii Europejskiej w finansowaniu inwestycji jednostek samorządu terytorialnego**

W latach 2000-2006 wsparcie UE związane z rozwojem regionalnym na Dolnym Śląsku realizowane było za pośrednictwem:

- programów przedakcesyjnych finansowanych ze środków Unii Europejskiej: ISPA, Phare, SAPARD;
- Funduszu Spójności;
- Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR) 2004-2006;

- Programu Aktywizacji Obszarów Wiejskich (PAOW) finansowanego ze środków Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju;
- Sektorowych Programów Operacyjnych 2004-2006;
- Inicjatywy INTERREG.

Syntetyczną ocenę wykorzystania wsparcia zagranicznego i krajowego dla regionu Dolnego Śląska w latach 2000-2006 przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1

Syntetyczna ocena wykorzystania wsparcia zagranicznego i krajowego  
dla regionu Dolnego Śląska w latach 2000-2006

Mocne strony	Słabe strony
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Bardzo duże zainteresowanie podmiotów z terenu województwa środkami, pomocowymi;</li> <li>– Duża liczba pozytywnie ocenionych projektów w ramach ZPORR, które nie otrzymały dofinansowania – potencjalne projekty do RPO;</li> <li>– Nabyte doświadczenie w pozyskiwaniu środków unijnych;</li> <li>– Dobra sytuacja finansowa większości potencjalnych beneficjentów, przede wszystkim jednostek samorządu terytorialnego – możliwość współfinansowania projektów.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Zniechęcenie wnioskodawców wynikające z nadmiernego skomplikowania procedur.</li> </ul>
Szanse	Zagrożenia
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Większa alokacja środków dostępnych dla regionu na realizację polityki spójności;</li> <li>– Szerszy przedmiotowy zakres wsparcia w ramach funduszy strukturalnych w nowym okresie programowania;</li> <li>– Uproszczenie procedur związanych z aplikowaniem o środki funduszy strukturalnych.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Zbyt małe środki w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego wobec zgłaszanych potrzeb;</li> <li>– Długie procedury przetargowe przy projektach infrastrukturalnych;</li> <li>– Zbyt duże obszary wsparcia o znaczeniu regionalnym w ramach programów zarządzanych centralnie;</li> <li>– Zbyt mała decentralizacja w zarządzaniu funduszami strukturalnymi;</li> <li>– Dla wnioskodawców w niektórych przypadkach zbyt skomplikowana tzw. „linia demarkacyjna” pomiędzy programami finansowanymi ze środków UE;</li> <li>– Niewystarczające zasoby w instytucjach odpowiedzialnych za wdrażanie RPO</li> </ul>

Źródło: *Regionalny Program Operacyjny dla województwa dolnośląskiego na lata 2007-2013*. Wrocław 2007, [www.rpo.dolnyslask.pl](http://www.rpo.dolnyslask.pl), s. 55.

Doświadczenia wynikające z realizacji programu Phare i ZPORR pokazały, że gminy w pierwszej kolejności decydowały się na realizację zadań własnych rozwiązujących najważniejsze problemy, z jakimi się zmagają, w szczególności dotyczące podstawowej infrastruktury drogowej i kanalizacyjnej, a dopiero

w dalszej kolejności decydowały się na realizację zadań na przykład z zakresu turystyki, kultury czy odnawialnych źródeł energii. Ze względu na niewystarczającą ilość środków przeznaczoną na zaspokajanie najpilniejszych potrzeb infrastrukturalnych gmin, zapotrzebowanie na tego typu wsparcie finansowe jest wciąż bardzo duże.

Nowe kierunki rozwoju na lata 2007-2013 to reorientacja polityki ku rozwojowi endogenicznemu, wsparciu działalności gospodarczej oraz po części kontynuacja zapisów z poprzedniego okresu. W tabeli 2 przedstawiono programy operacyjne dla województwa dolnośląskiego finansowane ze środków UE na lata 2007-2013.

Tabela 2

Środki na inwestycje współfinansowane z funduszy unijnych dla województwa dolnośląskiego na lata 2007-2013 (w mln EUR)

Nazwa programu	Źródło finansowania	Fundusze unijne	Wkład krajowy	Ogółem
Regionalny Program Operacyjny	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR)	1213,14	347,96	1561,10
Program Operacyjny Kapitał Ludzki	Europejski Fundusz Społeczny (EFS)	412,56	72,80	485,36
<b>Razem Narodowa Strategia Spójności</b>		<b>1625,70</b>	<b>420,76</b>	<b>2046,46</b>
Program Rozwoju Obszarów Wiejskich	Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFR)	273,89	87,79	361,68
<b>Łącznie</b>		<b>1899,59</b>	<b>508,55</b>	<b>2408,14</b>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, [www.mrr.gov.pl](http://www.mrr.gov.pl)

W ramach Narodowej Strategii Spójności na lata 2007-2013 na Dolnym Śląsku realizowane są dwa programy: Regionalny Program Operacyjny oraz regionalny komponent Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Ponadto do regionu trafiły też środki przeznaczone na realizację określonych działań w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich. Realizowane są także indywidualne projekty w pozostałych krajowych programach operacyjnych (Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko oraz Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka).

Wartość dofinansowania unijnego, obejmująca środki w ramach Narodowej Strategii Spójności oraz Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, szacowana jest na 1899,59 mln EUR, przy udziale środków krajowych w wysokości 508,55 mln EUR.

Głównym celem Regionalnego Programu Operacyjnego (RPO) jest „podniesienie poziomu życia mieszkańców Dolnego Śląska oraz poprawa konkurencyjności regionu przy respektowaniu zasad zrównoważonego rozwoju”. Zakłada się jego osiągnięcie poprzez realizację następujących celów szczegółowych:

- wzrost aktywności gospodarczej opartej na wiedzy i innowacyjności;
- rozwój infrastruktury służącej poprawie jakości środowiska, warunków inwestowania i prowadzenia działalności gospodarczej;
- poprawę bytu mieszkańców i wzrost konkurencyjności regionu poprzez modernizację i rozbudowę infrastruktury społecznej.

Realizacji celu głównego i celów szczegółowych Regionalnego Programu Operacyjnego służy 10 priorytetów. Powiązania pomiędzy priorytetami RPO, celami szczegółowymi oraz sferami i celami Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego przedstawiono w tabeli 3.

Tabela 3

## Regionalny Program Operacyjny dla województwa dolnośląskiego

Priorytety Regionalnego Programu Operacyjnego	Cele szczegółowe Regionalnego Programu Operacyjnego	Sfera/Cel Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego
1. Wzrost konkurencyjności dolnośląskich przedsiębiorstw („Przedsiębiorstwa i innowacyjność”)	I Wzrost aktywności gospodarczej opartej na wiedzy i innowacyjności	Sfera: Gospodarcza
2. Rozwój społeczeństwa informacyjnego na Dolnym Śląsku („Społeczeństwo informacyjne”)		Cel: Zbudowanie konkurencyjnej i innowacyjnej gospodarki Dolnego Śląska
3. Rozwój infrastruktury transportowej na Dolnym Śląsku („Transport”)	II Rozwój infrastruktury służącej poprawie jakości środowiska, warunków inwestowania i prowadzenia działalności gospodarczej	Sfera: Przestrzenna
4. Poprawa stanu środowiska naturalnego oraz bezpieczeństwa ekologicznego i przeciwpowodziowego na Dolnym Śląsku („Środowisko i bezpieczeństwo ekologiczne”)		Cel: Zwiększenie spójności przestrzennej i infrastrukturalnej regionu i jego integracja z europejskimi obszarami wzrostu
5. Regionalna infrastruktura energetyczna przyjazna środowisku („Energetyka”)		
6. Wykorzystanie i promocja potencjału turystycznego i kulturowego Dolnego Śląska („Turystyka i kultura”)		
7. Rozbudowa i modernizacja infrastruktury edukacyjnej na Dolnym Śląsku („Edukacja”)	III Poprawa bytu mieszkańców i wzrost konkurencyjności regionu poprzez modernizację i rozbudowę infrastruktury społecznej	Sfera: Społeczna
8. Modernizacja infrastruktury ochrony zdrowia na Dolnym Śląsku („Zdrowie”)		Cel: Rozwijanie solidarności społecznej oraz postaw obywatelskich, twórczych i otwartych na świat
9. Odnowa zdegradowanych obszarów miejskich na terenie Dolnego Śląska („Miasta”)		
10. Pomoc techniczna		

Źródło: *Regionalny Program Operacyjny dla województwa dolnośląskiego...*, op. cit., s. 55-58.

Wśród beneficjentów kwalifikujących się do wsparcia finansowego w ramach Programów dla Dolnego Śląska oprócz przedsiębiorców dominują jednostki samorządu terytorialnego, ich związki i stowarzyszenia oraz jednostki organizacyjne samorządów lokalnych posiadające osobowość prawną.

## Zarządzanie gminą a absorpcja środków z Unii Europejskiej

Przy coraz większych możliwościach dostępu gmin do bezzwrotnych środków z UE o skuteczności pozyskiwania i wykorzystania tych środków decydują zarówno czynniki wewnętrzne (zależne od gminy), jak i zewnętrzne (niezależne od jednostki samorządu terytorialnego). M. Jastrzębska zidentyfikowała następujące uwarunkowania wewnętrzne absorpcji środków unijnych przez jednostki samorządu terytorialnego<sup>1</sup>: aktywność władz samorządowych i społeczności samorządowej, kwalifikacje pracowników samorządowych, możliwość pozyskania przez jednostkę samorządu terytorialnego środków finansowych na wkład własny z bezzwrotnych i zwrotnych źródeł finansowania, umiejętność planowania strategicznego i sporządzania rzetelnych, długoterminowych planów rzeczowo-finansowych, prowadzenie (zgodnie z zasadami unijnymi i krajowymi) postępowań o zamówienia publiczne w celu realizacji projektu.

Powyższe uwarunkowania wewnętrzne składają się na ogólny czynnik sukcesu absorpcji środków unijnych, jakim jest skuteczne zarządzanie gminą. Pozytywnie i wykorzystaniu środków sprzyja sprawna administracja szczebla lokalnego. Dotyczy to zarówno aspektu funkcjonowania urzędu, organizacji pracy, zespołów ludzkich, jak i planowania strategicznego w jednostkach samorządu terytorialnego<sup>2</sup>.

Pierwszy z wymienionych aspektów skutecznego zarządzania gminą dotyczy sprawności organizacyjnej urzędu. Wiąże się to z wyodrębnieniem wewnątrz urzędu komórki, której zadaniem jest pozyskiwanie środków. Dodatkowo wymaga to dobrej współpracy pomiędzy komórkami odpowiedzialnymi za przygotowanie wniosków i ich realizację, przez tworzenie odpowiednich zapisów w regulaminach i wprowadzanie odpowiednich procedur. Na sprawność organizacyjną urzędu wpływa także przepływ informacji pomiędzy poszczególnymi komórkami urzędu. W gminach o małym doświadczeniu w pozyskiwaniu środków istotna

<sup>1</sup> M. Jastrzębska: *Uwarunkowania absorpcji środków unijnych przez jednostki samorządu terytorialnego*. W: *Finanse – nowe wyzwania teorii i praktyki. Finanse publiczne*. Red. L. Patrzalek. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 173. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Wrocław 2011, s. 569-573.

<sup>2</sup> W. Pander: *Mechanizmy skutecznego wykorzystania środków dla polityki spójności na poziomie lokalnym*. W: *Fundusze europejskie w gminach. Rozwój lokalny, wykorzystanie środków UE, rekomendacje dla samorządów*. Red. M. Stawicki. Warszawa 2009, s. 120-123.

jest współpraca i wymiana doświadczeń z innymi samorządami. O poziomie absorpcji środków decyduje także umiejętność współpracy władz samorządowych z sektorem prywatnym, szczególnie w realizacji przedsięwzięć w oparciu o rozwiązania partnerstwa publiczno-prawnego, oraz z innymi podmiotami i instytucjami, jeśli projekt wymaga specjalistycznych ekspertyz<sup>3</sup>.

Na skuteczność i sprawność gminy składają się także umiejętności, kompetencje i wiedza pracowników odpowiedzialnych za pozyskiwanie środków. Powodzenie w aplikowaniu o środki unijne w dużej mierze zależy od umiejętności i doświadczenia pracowników przygotowujących wnioski. Istotną rolę odgrywa też sprawny i skuteczny lider, który wspiera działania rozwojowe w gminie, motywuje do działania zainteresowane środowiska, a w przede wszystkim motywuje do aplikowania o środki wielokrotnie i na nowe projekty.

Kolejnym elementem zarządzania, istotnym z perspektywy absorpcji środków unijnych, jest jakość planowania strategicznego. Dobrze wytyczone cele strategii oraz konsekwencja w jej realizowaniu sprzyjają określeniu celów projektów składanych w ramach konkursów. Środki strukturalne lepiej wykorzystane zostaną w gminach, gdzie istnieje rzeczywista i realna potrzeba wydatkowania środków, niż w gminach, gdzie pomysły na projekty generowane są na podstawie ogłaszanych konkursów. Takie podejście sprzyja również efektywności działań i ukierunkowaniu na przyszłość. Na skuteczność pozyskiwania środków przez gminy istotny wpływ ma nie tylko posiadanie strategii, ale przede wszystkim umiejętne dopasowanie planowanych do realizacji zadań do możliwości pozyskania środków finansowych na tzw. wkład własny, a podstawą tego procesu jest odpowiednia analiza i systematyzacja działań zmierzających do pozyskania środków.

Czynniki pozostające poza sferą bezpośredniego oddziaływania samorządów to przede wszystkim większa dbałość o komplementarność i spójność projektów. Niezwykle istotne jest, by projekty, które uzyskują dofinansowanie, stanowiły uzupełnienie istniejących działań lub też działań planowanych. Ważnym aspektem zwiększania skuteczności wykorzystania środków jest premiowanie tych projektów, które w konsekwencji mogą przyczynić się do uzyskania lepszych efektów synergii. W tych działaniach istotną rolę odegrać może właściwe podejście do definiowania kryteriów wyboru projektów w ramach poszczególnych programów operacyjnych. W końcu ostatnim elementem skutecznego wykorzystania środków do realizacji celów polityki spójności jest efektywność wydatkowania środków. Dotyczy to takiej interwencji ze środków publicznych, która w największym stopniu przyczynić może się do „zainwestowania w przyszłość” wydatkowanych środków.

---

<sup>3</sup> M. Flieger: *Jak gminy usprawniają absorpcję funduszy UE?* „Wspólnota” 2008, nr 31, s. 28-29.

## Środki z Unii Europejskiej pozyskane przez gminy województwa dolnośląskiego

Od 2007 roku gminy województwa dolnośląskiego, w ramach nowej Narodowej Strategii Spójności, uczestniczą w realizacji projektów dofinansowanych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego (RPO WD), komponentu regionalnego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL) oraz Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW). Według stanu na dzień 30 września 2011 roku we wszystkich gminach województwa dolnośląskiego realizowanych jest ponad 1 tys. projektów o łącznej wartości 2566,6 mln PLN, z tego 1528,5 mln PLN stanowią bezzwrotne środki z UE. Łączne dane o projektach finansowanych z udziałem środków unijnych w poszczególnych typach gmin przedstawiono w tabeli 4.

Tabela 4

Dane o projektach finansowanych z udziałem środków UE według typu gmin

Typ gmin	Liczba projektów	Wartość projektów (w PLN)	Finansowanie ze środków UE	Udział środków bezzwrotnych (w %)
Miejskie	294	1 232 815 866	708 582 011	57,5
Wiejskie	341	587 658 857	369 650 991	62,9
Miejsko-wiejskie	369	746 151 326	450 243 032	60,3
<b>Ogółem</b>	<b>1004</b>	<b>2 566 626 049</b>	<b>1 528 476 034</b>	<b>59,6</b>

Źródło: Na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, [www.funduszeuropejskie.gov.pl](http://www.funduszeuropejskie.gov.pl), dostęp: 30 września 2011.

Projekty realizowane w gminach województwa dolnośląskiego są przeciętnie w 60% współfinansowane ze środków bezzwrotnych z UE. Są zatem też projekty dofinansowane poniżej 50% (w gminach miejskich jest 15% takich projektów, w wiejskich 6% i miejsko-wiejskich 10%).

Średnio w jednej gminie miejskiej zrealizowano około 9 projektów, w gminie wiejskiej 4 i miejsko-wiejskiej około 7. Wśród gmin miejskich najbardziej aktywna jest gmina Wałbrzych (łącznie 28 projektów), środki na realizację 20 projektów pozyskała gmina Bolesławiec, a po 15-17 projektów mają następujące gminy: Świdnica, Świebodzice, Kłodzko, Zgorzelec i Dzierżonów. Wśród gmin wiejskich najwięcej projektów finansowanych z udziałem środków UE wykazuje gmina Krośnice (13), natomiast po 10-12 projektów zrealizowano w gminach: Czernica, Długoleka, wiejska gmina Kłodzko i Świdnica, Lubań,

Stara Kamienica i Złotoryja. Natomiast w gminach miejsko-wiejskich po 15 projektów na swoim koncie mają gminy Trzebnica i Środa Śląska, a po 10-13 gminy: Brzeg Dolny, Jelcz Laskowice, Łądek Zdrój, Leśna, Milicz, Polkowice, Radków, Strzelin, Świerzawa, Twardogóra i Żmigród. Są wśród gmin (1 miejsko-wiejska i 14 wiejskich) też takie, które pozyskały środki z UE tylko na 1 projekt, ale ogólnie gminy w województwie dolnośląskim wykazują wysoką skuteczność w pozyskiwaniu środków unijnych.

Wartość realizowanych projektów jest mocno zróżnicowana. Na liście największych projektów beneficjentami są zarówno duże gminy miejskie powyżej 25 tys. mieszkańców (Głogów, Świdnica, Bolesławiec), jak i małe wiejskie gminy poniżej 5 tys. mieszkańców (Kondratowice).

Skuteczność samorządu lokalnego w pozyskiwaniu środków bezzwrotnych można wyrazić za pomocą wskaźnika absorpcji, który wyraża ilość środków pozyskanych z UE przypadających na 1 mieszkańca gminy. Zbiorcze dane o ilości środków przypadających na 1 mieszkańca gmin przedstawia tabela 5.

Tabela 5

Ilość środków z UE na 1 mieszkańca w gminach województwa dolnośląskiego

Kwota \ Typ gminy	Miejskie		Wiejskie		Miejsko-wiejskie	
	(liczba)	(%)	(liczba)	(%)	(liczba)	(%)
poniżej 100 zł	1	3,1	21	26,9	3	5,5
100-500 zł	14	42,4	25	32,1	25	45,5
500-1 tys. zł	10	30,3	13	16,6	17	30,9
powyżej 1 tys. zł	8	24,2	19	24,4	10	18,2

Źródło: Ibid.

Średnio na 1 mieszkańca gmin województwa dolnośląskiego przypada 587 PLN bezzwrotnych środków z UE. Wskaźnik ten jest najwyższy w gminach miejskich (1016 PLN), natomiast w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich jest na podobnym poziomie (odpowiednio 715 PLN i 709 PLN). Niemniej jednostkowe wartości wskaźnika wykorzystania środków z UE na 1 mieszkańca w poszczególnych gminach są bardzo zróżnicowane. W gminach miejskich są to kwoty z przedziału od 55 PLN w gminie Piechowice do 5195 PLN w gminie Złotoryja. W gminach wiejskich najmniejsza kwota środków na 1 mieszkańca to 7,60 PLN w gminie Janowice Wielkie, a największa to 4882 PLN w gminie Krośnice. Wśród gmin wiejskich jest najwyższy odsetek gmin (około 27%), w któ-



rych kwota nie przekracza 100 PLN na 1 mieszkańca. W gminach miejsko-wiejskich na 1 mieszkańca przypada od 9 PLN w gminie Złoty Stok do 5590 PLN w gminie Bardo.

## Podsumowanie

Przeprowadzona analiza pokazała, że przy jednakowych uwarunkowaniach zewnętrznych dla wszystkich gmin, poziom absorpcji środków unijnych w poszczególnych gminach jest bardzo zróżnicowany. Przedstawiony wskaźnik, wyrażający wysokość bezzwrotnych środków z UE na 1 mieszkańca gminy, można wykorzystać do oceny jakości zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego, gdyż absorpcja środków zależy w głównej mierze od czynników wewnętrznych, uwarunkowanych sprawną administracją na szczeblu lokalnym. W tym aspekcie na ocenę skuteczności i sprawności zarządzania gminą składa się: definiowanie zadań przez pryzmat celów (jakość planowania strategicznego), organizowanie zasobów ludzkich i finansowych, odpowiednia jakość realizacji zadań, kompetencje i wiedza pracowników odpowiedzialnych za pozyskiwanie środków oraz ogólna sprawność organizacyjna urzędu gminy.

## Literatura

- Flieger M.: *Jak gminy usprawniają absorpcję funduszy UE?* „Wspólnota” 2008, nr 31.
- Jastrzębska M.: *Uwarunkowania absorpcji środków unijnych przez jednostki samorządu terytorialnego*. W: *Finanse – nowe wyzwania teorii i praktyki. Finanse publiczne*. Red. L. Patrzalek. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 173. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Wrocław 2011.
- Pander W.: *Mechanizmy skutecznego wykorzystania środków dla polityki spójności na poziomie lokalnym*. W: *Fundusze europejskie w gminach. Rozwój lokalny, wykorzystanie środków UE, rekomendacje dla samorządów*. Red. M. Stawicki. Warszawa 2009.
- Regionalny Program Operacyjny dla województwa dolnośląskiego na lata 2007-2013*. Wrocław 2007.
- Witryna internetowa Ministerstwa Rozwoju Regionalnego: [www.mrr.gov.pl](http://www.mrr.gov.pl)
- Witryna internetowa Portalu Funduszy Europejskich: [www.funduszeuropejskie.gov.pl](http://www.funduszeuropejskie.gov.pl)
- Witryna internetowa Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego: [www.rpo.dolnyslask.pl](http://www.rpo.dolnyslask.pl)

## THE EU FUNDS ABSORPTION IN COMMUNES OF THE LOWER-SILESIA VOIVODESHIP

### Summary

The paper presents an analysis of the EU funds absorption in communes of the Lower-Silesian voivodeship from the viewpoint of quality of managing a self-government entity.

The effectiveness of local self-government in acquiring the EU funds can be expressed by means of an absorption index, that shows the volume of acquired funds per capita of the commune's population. The absorption index put forward in the paper can be applied for the assessment of quality of commune management, because – as it is argued in the paper – an efficient local administration fosters the acquisition and usage of the EU funds. This is true as regards the functioning of an agency, work organization, work teams, and also strategic planning in a commune.

**Grzegorz Matysek**

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

## **CZYNNIKI KSZTAŁTUJĄCE SYSTEM PODATKOWY – UNIJNA KOHERENCJA CZY NARODOWA RÓŻNORODNOŚĆ?**

### **Wprowadzenie**

Mianem systemu podatkowego określa się, spójny zarówno w ujęciu prawnym, jak i ekonomicznym, zespół funkcjonujących w określonym państwie i w danym czasie podatków (a szerzej: norm prawnych regulujących zasady opodatkowania). Permanentną cechą systemu jest jego spójność. Uznanie bowiem zbioru istniejących elementów za system uwarunkowane jest istnieniem określonych powiązań pomiędzy poszczególnymi elementami, które nadają temu zbiorowi uporządkowaną i logiczną strukturę. W zależności od celów, które mają być realizowane w ramach polityki podatkowej, władza publiczna decyduje, jaka winna być struktura tego systemu. System ten może być bowiem oparty w większym lub mniejszym stopniu na podatkach państwowych lub samorządowych, pośrednich albo bezpośrednich, dochodowych, przychodowych, obciążających majątek albo konsumpcję, mogą być wprowadzane podatki osobiste lub realne. Analiza różnych systemów podatkowych nie może ograniczać się tylko do stwierdzenia faktu istnienia różnych tytułów podatkowych. Ważna jest również szczegółowa konstrukcja poszczególnych podatków, a więc zakres podmiotowy, przedmiotowy, rodzaje stosowanych ulg oraz zwolnień, czy wreszcie stawki podatkowe.

Celem opracowania jest wskazanie głównych międzynarodowych uwarunkowań mających aktualnie wpływ na kształtowanie narodowych systemów podatkowych.

## Narodowe (endogeniczne) determinanty systemu podatkowego

Istnienie systemu podatkowego nie jest celem samym w sobie. Owa „całość” (system podatkowy) funkcjonuje bowiem w ściśle zdefiniowanym celu oraz w określonym otoczeniu. Zasadniczym celem opodatkowania jest przecież służebny względem funkcji państwa cel fiskalny, zaś otoczenie to stanowią realizowane w danym państwie wytyczne narodowej polityki społecznej i gospodarczej. Zadania realizowane w ramach tych polityk są zróżnicowane w poszczególnych krajach, co jest pochodną różnic w istniejących poziomach dobrobytu społecznego i rozwoju gospodarczego.

W tym ujęciu system podatkowy nie jest samowystarczalny i stanowi w istocie uzupełniający element jeszcze większej „całości”, za którą uznać należy ogół instytucji prawno-finansowych obowiązujących w danym państwie. Jednocześnie, będąc elementem większej całości (która przecież również winna nosić znamiona spójności), system podatkowy musi, wskutek istnienia logicznych systemowych powiązań funkcjonalnych, „współpracować” z pozostałymi elementami tego systemu, „reagować” na nie, w tym podporządkowywać się im.

Historyczne podejście wskazuje, że nakładane podatki są kompromisem pomiędzy państwem a żyjącymi w demokratycznym systemie obywatelami. Podatki są silnie zdeterminowane przez warunki ekonomiczne, społeczne, polityczne, kulturowe i inne, występujące w danym kraju i w danym czasie. Stąd też wynikają różnice w systemach podatkowych poszczególnych państw. Rola, miejsce oraz formy opodatkowania są różne w zależności od istniejącego systemu ekonomicznego – przykładowo: inne rozwiązania występują w gospodarce rynkowej z rozwiniętym sektorem prywatnym (ustroju kapitalistycznym), a zupełnie inne w gospodarkach centralnie planowanych (kolektywistycznych).

Wydaje się, że uwarunkowania, które decydują o kształcie obowiązującego w danym kraju systemu podatkowego, jednocześnie winny wyznaczać rodzaje stosowanych w tym kraju instrumentów polityki podatkowej. Te same bowiem czynniki, które decydują o różnorodności systemów podatkowych, winny decydować o sposobie przeprowadzanych zmian w tych systemach. Nie można przecież zakładać, że dany instrument podatkowy (np. wprowadzany w tym samym momencie w kilku krajach nowy podatek) realizować będzie w analogiczny „dobry” sposób swoje funkcje w każdym kraju, pomimo że każdy z tych krajów charakteryzuje się odmiennymi narodowymi uwarunkowaniami krajowego systemu podatkowego („otoczeniem”). Skoro spójność gospodarcza Unii Europejskiej wymaga transferów wyrównujących różnice w rozwoju społeczno-

-gospodarczym poszczególnych regionów wspólnoty, to i globalne (paneuropejskie) instrumenty podatkowe muszą mieć w mniejszym lub większym stopniu zindywidualizowany charakter. Pełna standaryzacja rozwiązań w tym zakresie niesie niebezpieczeństwo nieadekwatności takiej globalnej polityki do krajowych potrzeb i istniejących szczególnych uwarunkowań, w skrajnym przypadku wywołując negatywne dla rozwoju społeczno-gospodarczego skutki.

## **Czynniki egzogeniczne a standaryzacja systemów podatkowych**

Proces upodabniania się systemów podatkowych poszczególnych państw jest nieunikniony i przebiega od lat. W szczególności proces ten występuje w tych krajach, które aktywnie uczestniczą we wzajemnej wymianie międzynarodowej (towarowej, kapitałowej, zasobów ludzkich). Różnice w systemach podatkowych mogą bowiem tworzyć barierę dla takich przepływów. Jednym z takich czynników wpływających na istnienie podobieństw regulacji podatkowych obowiązujących w różnych państwach są zawierane przez te państwa bilateralne lub multilateralne umowy (konwencje) międzynarodowe. Dodatkowo w Europie proces ujednolicania zasad opodatkowania wzmacniany jest poprzez realizację przez kraje Unii Europejskiej traktatowych idei wspólnego rynku. Idea ta zaś wypełniana jest dziś kilkutorowo. Po pierwsze – przebiega dzięki prawu wspólnotowemu, nakazującemu modyfikację istniejących w poszczególnych krajach zasad opodatkowania (prawie pełna harmonizacja w zakresie opodatkowania pośredniego oraz niepełna w zakresie podatków dochodowych), z drugiej zaś – przybiera nową postać poprzez wdrażanie zupełnie nowych podatków, które miałyby stać się dodatkowym „elementem składowym” narodowych systemów podatkowych. Aktualnie – również w reakcji na skutki kryzysu finansowego – mamy więc do czynienia z koncepcjami inicjującymi „wychodzenie” z narodowych systemów podatkowych poprzez wprowadzanie rozwiązań, które byłyby wspólne dla wielu krajów. Podkreślenia wymaga to, że nie chodzi tutaj o dalsze harmonizowanie (dostosowywanie) już istniejących w poszczególnych krajach zasad (reguł) opodatkowania, lecz o wprowadzanie całkiem nowych rozwiązań o paneuropejskim lub wręcz globalnym charakterze, które miałyby się wkomponować w struktury aktualnych „lokalnych” systemów podatkowych, tworząc zręby ponadnarodowego systemu podatkowego.

28 września 2011 roku Komisja Europejska przedstawiła projekt dyrektywy, zgodnie z którą poszczególne państwa członkowskie UE miałyby od 2014 roku nałożyć na instytucje finansowe nowy podatek od przeprowadzanych przez

nie transakcji finansowych (*financial transaction tax*)<sup>1</sup>. Dodatkowe obciążenie sektora finansowego tego rodzaju „dedykowaną” daniną uzasadniane jest odpowiedzialnością sektora finansowego za trwający od kilku już lat kryzys gospodarczy, korzystaniem przez ten sektor z finansowej pomocy ze środków publicznych oraz spowodowaniem w następstwie tego w wielu krajach utraty stanu równowagi finansów publicznych. Z tego punktu widzenia koncepcja wprowadzenia nowego podatku wydaje się usprawiedliwiona. Z drugiej jednak strony, należy mieć na uwadze to, że instrument ten kierowany jest do wszystkich członków unijnej wspólnoty, zaś nie we wszystkich krajach Unii pojawiły się trudności z utrzymaniem stabilności finansowej, więc też nie we wszystkich krajach nowy podatek wydaje się niezbędny. Poza tym przyjmowanie jednolitych rozwiązań na skalę europejską może okazać się rozwiązaniem niewystarczającym z uwagi na dużą mobilność kapitału i potencjalne możliwości ucieczki inwestorów oraz instytucji finansowych poza obszar obowiązywania nowych regulacji, przez co wywołany może być efekt odwrotny do zamierzonego. System finansowy Unii Europejskiej funkcjonuje przecież w większym od siebie – globalnym systemie. A międzynarodowa konkurencja podatkowa poza granicami UE istnieje.

Również Międzynarodowy Fundusz Walutowy zaleca dodatkowe opodatkowanie instytucji finansowych, wyróżniając kilka modeli takiego podatku, obejmujących bądź to zgromadzone przez te instytucje kapitały, bądź też ponadprzeciętne zyski osiągnięte w wyniku przeprowadzania transakcji obciążonych bardzo wysokim ryzykiem<sup>2</sup>.

Wprowadzaniu takich nowych, „zestandardyzowanych” instrumentów w skali międzynarodowej mogą towarzyszyć trudności w zakresie koordynacji podatkowej polityki ponadnarodowej z „lokalnymi” politykami podatkowymi poszczególnych państw. Rozwiązania globalne mogą być bowiem w sposób niezamierzony wyprzedzane przez inicjatywy legislacyjne krajów szybciej reagujących na zjawiska w gospodarce światowej. W takiej sytuacji pojawiać się może konieczność zastępowania już wdrożonych jednych instrumentów (narodowych) innymi – nowymi o charakterze wspólnotowym czy globalnym. Częste zmiany regulacji podatkowych nie sprzyjają wówczas realizacji klasycznej zasady pewności opodatkowania z wszelkimi tego negatywnymi konsekwencjami. Przykładowo w niektórych państwach Unii Europejskiej zostały już wprowadzone spe-

<sup>1</sup> *Proposal for a Council Directive on a common system of financial transaction tax and amending Directive 2008/7/EC*. Bruksela, 28 września 2011 r., COM(2011) 594 final, 2011/0261 (CNS).

<sup>2</sup> *A fair and substantial contribution by the financial sector, Final report for the G-20*, International Monetary Fund, czerwiec 2010.

cialne podatki dodatkowo obciążające sektor finansowy (Belgia, Dania, Francja, Niemcy, Szwecja, Węgry, Wielka Brytania)<sup>3</sup>.

Kolejnym zaleceniem Komisji Europejskiej odnoszącym się – w ramach konsolidacji fiskalnej – do systemów podatkowych państw członkowskich jest zalecenie przekierowywania obciążeń podatkowych z bezpośredniego opodatkowania dochodów osiągniętych przez osoby fizyczne z tytułu pracy najemnej na opodatkowanie nieruchomości, pośrednie opodatkowanie konsumpcji oraz wprowadzenie takich konstrukcji podatkowych, które mogłyby pozytywnie oddziaływać na środowisko naturalne dzięki odpowiedniemu bodźcowemu stymulowaniu zachowań podatników<sup>4</sup>. Zmniejszenie obciążeń podatkowych (w szczególności w zakresie, w jakim obciążenia te dotyczą pracowników niewykwalifikowanych, a więc najmniej zarabiających), w tym również redukcja obciążeń z tytułu obowiązkowych składek na ubezpieczenie społeczne, w ocenie Komisji może prowadzić do zwiększenia potencjału gospodarczego poszczególnych krajów oraz całej wspólnoty europejskiej. Biorąc pod uwagę wskazywane w doktrynie negatywne oddziaływanie na wzrost gospodarczy podatków dochodowych nakładanych na przedsiębiorstwa, państwa członkowskie o stosunkowo wysokich obciążeniach podatkowych z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych aktualnie nie powinny również zwiększać obowiązujących stawek w tym podatku. Podatki pobierane od zysków osiągniętych z działalności gospodarczej mogą bowiem zakłócać akumulację kapitału i niekorzystnie wpływać na poziom inwestycji.

Określone wytyczne Komisji Europejskiej mają charakter dość ogólny, odnoszą się jednak do wszystkich krajów członkowskich. Przyglądając się jednak zarówno zróżnicowanemu rozkładowi obciążeń publicznoprawnych w poszczególnych państwach UE, jak i autonomicznym działaniom podejmowanym przez różne rządy w odpowiedzi na trudności z zachowaniem stabilności sektora finansów publicznych, należy stwierdzić, że jakiegokolwiek zmiany w regulacjach prawnopodatkowych muszą być zawsze poprzedzane dokładną analizą zasadności stosowania tych „odgórnych” zaleceń.

<sup>3</sup> *Raport o stabilności systemu finansowego*, Narodowy Bank Polski, Warszawa, grudzień 2010 r.; *Overview of Tax, Legislation and Rates*, HM Revenue and Customs, London, marzec 2011 r., s. 225.

<sup>4</sup> *Annex Growth-friendly tax policies in Member States and better tax coordination in the EU to the communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions*, Annual Growth Survey 2012, Brussels, 23 listopada 2011, Com(2011) 815 Final, Vol. 5/5, Annex IV, s. 4-5. Por. również: *Tax reforms in EU Member States 2011, Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability*. „European Economy” 2011, No. 5.

Tabela 1

Ogólny kierunek zmian w poziomie obciążeń publicznoprawnych  
w latach 2010-2011 w krajach Unii Europejskiej

Kraj	PIT	CIT	VAT	Akcyza	Składki społeczne	Inne daniny
Austria	-/+	-		+		+
Belgia	+	-	-	-		
Bułgaria	+		+	-/+	+	
Czechy	+	-	+	+	+	+
Cypr			+	+		+
Dania	-/+		+	+		+
Estonia	+			+		
Francja	+	*	+	+		+
Finlandia	-		*	+		
Niemcy	-	-	-	+		
Grecja	+	-/+	+	+		+
Węgry	-	-	+	+	-	+
Irlandia	+		-	+	+	
Włochy	-			+		+
Łotwa	+		+	+	+	+
Litwa	-	-	-		-	
Luksemburg	+	+				+
Malta				-/+		
Holandia	+	+	-	+		
Polska			+	+	+	
Portugalia	+	+	+		+	
Rumunia	+	+	+	+	+	-/+
Słowacja	+		+	-/+	+	
Słowenia	-	-		+		+
Hiszpania	+	-	+	+		
Szwecja	-					
Wielka Brytania	+	-	+	+		+

-- zmniejszenie obciążeń

+ – zwiększenie obciążeń

-/+ – zmiany przeprowadzane w kilku obszarach o przeciwnych kierunkach oddziaływania

\* – zmiany inne

Źródło: *Tax reforms in EU Member States 2011, Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability*. „European Economy” 2011, No. 5, s. 39-46.

Większość krajów członkowskich UE zwiększyła w ostatnich dwóch latach poziom obciążeń publicznoprawnych. W szczególności dotyczy to podatków pośrednich – podatku od wartości dodanej (VAT) oraz podatku akcyzowego.



Restrykcyjne działania podjęte zostały również w zakresie składek na ubezpieczenie społeczne oraz w ramach kategorii „innych danin” (m.in. wprowadzenie nowych podatków obciążających sektor finansowy, czy zmiany w zakresie opodatkowania nieruchomości). Zmiany w zakresie opodatkowania dochodów mają jednocześnie zróżnicowany charakter – w zakresie opodatkowania dochodów osiąganych przez przedsiębiorstwa (CIT) tendencją jest raczej stopniowe obniżanie ciężaru podatkowego, zaś w zakresie opodatkowania osób fizycznych wręcz przeciwnie – dość znamieną jest liczba krajów, w których wprowadzane są zmiany powodujące wzrost obciążeń z tytułu podatku dochodowego. Pomimo jednak tego, zgodnie z oczekiwaniami Komisji Europejskiej udział podatków pośrednich w całkowitym poziomie obciążeń podatkowych w ostatnich dwóch latach wzrasta. Prognozowany wzrost znaczenia podatków pośrednich w strukturze obciążeń publicznoprawnych wyniesie 1% (z 33,9% w 2009 roku do 34,9% w 2011 roku), podczas gdy udział podatków bezpośrednich w tym samym okresie zmniejszy się zaledwie o 0,3% (z 32,6% do 32,3%)<sup>5</sup>.

Na kształt narodowych systemów podatkowych ma również wpływ wspomniana już międzynarodowa konkurencja podatkowa. Aktualnie można wskazać dwa potencjalne trendy zachowań w tym zakresie<sup>6</sup>. Po pierwsze, należy zakładać, że poszczególne państwa – m.in. z uwagi na trudności w zachowaniu równowagi budżetowej oraz stabilności finansowej – w najbliższym czasie nie będą intensyfikowały działań konkurencyjnych, a wręcz je ograniczą. Patrząc przez pryzmat harmonizacji regulacji podatkowych w Unii Europejskiej, teoretycznie większy potencjał w tym zakresie drzemie w sferze podatków dochodowych. Co do zasady jednak, stawki w zakresie opodatkowania dochodów przedsiębiorstw (będące podstawowym podatkowym instrumentem) oraz zysków kapitałowych są na relatywnie niskim poziomie, nie należy zatem oczekiwać, że podlegać one będą dalszym obniżkom. Po drugie – należy oczekiwać pogłębiania międzynarodowej współpracy podatkowej. Tendencja do podejmowania tego rodzaju działań wynika również z troski o stan finansów publicznych poszczególnych państw, których budżety niejednokrotnie nadmiernie są drenowane poprzez nie zawsze uzasadnione względami biznesowymi transfery zagraniczne. Uszczelnianie systemów podatkowych m.in. poprzez przeciwdziałanie stosowanym przez międzynarodowe grupy kapitałowe praktykom cen transferowych, arbitrażowi podatkowemu (*tax arbitrage*), wdrażanie przepisów antyrajowych, wymagają w równym stopniu inicjatyw legislacyjnych poszczególnych państw, jak i międzynarodowej koordynacji. W ostatnim czasie można wskazać również tego rodzaju zmiany legislacyjne w polskim systemie podatkowym, ukierunkowa-

<sup>5</sup> *Tax reforms in EU...*, op. cit., s. 32.

<sup>6</sup> P. Genschel, P. Schwarz: *Tax competition: a literature review*. „Socio-Economic Review” 2011, No. 9, Oxford University Press, s. 364.

ne na wzajemną międzynarodową wymianę informacji podatkowych. Od 2011 roku w podatku dochodowym od osób prawnych wprowadzono nowy dodatkowy formalny wymóg warunkujący prawo korzystania z preferencyjnych zasad opodatkowania dochodów z tytułu odsetek, należności licencyjnych czy dywidend osiągniętych w wyniku transferów tego rodzaju płatności dokonywanych do lub z Polski na rzecz powiązanych kontrahentów<sup>7</sup>. Zwolnienia i odliczenia przewidziane w tej ustawie stosuje się bowiem pod warunkiem istnienia podstawy prawnej, wynikającej z ratyfikowanej umowy międzynarodowej, do uzyskania przez polskie władze podatkowe informacji podatkowych od organu podatkowego drugiego państwa, w którym podatnik ma swoją siedzibę lub w którym dochód został uzyskany.

Na zasadność podejmowania współpracy międzynarodowej oraz koordynacji działań na szczeblu międzynarodowym w obszarze regulacji podatkowych zwraca się również uwagę na forum krajów G-20<sup>8</sup>. Celem zaś tych działań ma być zwiększenie efektywności narodowych systemów podatkowych (w szczególności zaś krajów rozwijających się). Wśród głównych wytycznych zawartych w raporcie opracowanym przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, Organizację Narodów Zjednoczonych oraz Bank Światowy, oprócz zalecanego pogłębienia współpracy międzynarodowej i długoterminowego wsparcia dla krajów rozwijających się (celem pełniejszego wykorzystania fiskalnego potencjału ich narodowych systemów podatkowych), wskazuje się na konieczność poprawy przejrzystości opodatkowania przedsiębiorstw wielonarodowych (poprzez położenie większego nacisku na uwzględnianie specyfiki prawa podatkowego w procesie budowania ładu korporacyjnego i systemów oceny ryzyka) oraz konieczność wsparcia poszczególnych państw w monitorowaniu i analizowaniu efektów wprowadzanych zmian w ich systemach podatkowych, a także ich międzynarodowych partnerów (wymiana wiedzy, doświadczeń, stosowanych mierników).

## Zakończenie

Uwarunkowania leżące u podstaw struktur i celów realizowanych przez systemy podatkowe poszczególnych państw z pewnością przyczyniać się będą do dalszego utrzymywania indywidualnego, narodowego charakteru tych syste-

<sup>7</sup> Por. art. 22b Ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych. Dz.U. 2011, nr 74, poz. 397 z późn. zm.

<sup>8</sup> *Supporting the Development of More Effective Tax Systems*. A report to the G-20 Development Working Group by IMF, OECD, UN and World Bank, listopad 2011.

mów. Podatki pozostaną więc w głównej mierze krajowymi (wewnętrznymi) narzędziami polityki fiskalnej. Niemniej jednak w coraz większym stopniu kształtowane (w tym ograniczane) są przez czynniki międzynarodowe. Aktualnie intensywność działań nastawionych na harmonizację zasad opodatkowania w UE nie jest tak wysoka, jak to było jeszcze kilka lat temu. Organizacje międzynarodowe analizują możliwość wdrożenia skoordynowanej na szczeblu ponadnarodowym polityki podatkowej wspólnej dla wielu państw w odpowiedzi na skutki kryzysu finansowego (np. poprzez wprowadzenie nowego podatku od transakcji finansowych) oraz podkreślają zasadność usprawnienia współpracy międzynarodowej w sprawach podatkowych.

## Literatura

### Wydawnictwa ciągłe

Genschel P., Schwarz P.: *Tax competition: a literature review*. „Socio-Economic Review” 2011, No. 9, Oxford University Press.

*Tax reforms in EU Member States 2011, Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability*. „European Economy” 2011, No. 5.

### Akty prawne

Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych. Dz.U. 2011, nr 74, poz. 397 z późn. zm.

### Inne materiały

*A fair and substantial contribution by the financial sector. Final report for the G-20*, International Monetary Fund, czerwiec 2010 r.

*Annex Growth-friendly tax policies in Member States and better tax coordination in the EU to the communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions*, Annual Growth Survey 2012, Bruksela, 23 listopada 2011, Com(2011) 815 Final, Vol. 5/5, Annex IV.

*Overview of Tax, Legislation and Rates*. HM Revenue and Customs, London 2011.

*Proposal for a Council Directive on a common system of financial transaction tax and amending Directive 2008/7/EC*, Bruksela, 28 września 2011, COM(2011) 594 final, 2011/0261 (CNS).

*Raport o stabilności systemu finansowego*. Narodowy Bank Polski, Warszawa, grudzień 2010.

*Supporting the Development of More Effective Tax Systems, a report to the G-20 Development Working Group by IMF, OECD, UN and World Bank*, listopad 2011.

## **FACTORS AFFECTING THE TAX SYSTEM – THE EU’S COHERENCE OR NATIONAL DIVERSITY?**

### **Summary**

The article briefly shows the main processes taking place in the tax systems of different countries in terms of the economic crisis. On the one hand, particular states, taking into account their internal conditions introduce new specific standards governing taxation. On the other hand, they are pressed by international organizations recommending convergence of these systems in specific areas. The stability and efficiency of national tax systems are increasingly dependent on international cooperation of different countries in tax matters and their coordinated actions aimed at reducing international tax competition.

**Małgorzata Mazurek-Chwiejczak**

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

# **REALIZACJA FUNKCJI FISKALNEJ PODATKU OD WARTOŚCI DODANEJ W WARUNKACH KRYZYSU FINANSOWEGO – DOŚWIADCZENIA KRAJÓW OECD**

## **Wprowadzenie**

Rozwój podatku od wartości dodanej (*Value Added Tax* – VAT lub *Goods and Services Tax* – GTS) można uznać za bezprecedensowy. W roku 1970 funkcjonował on w zaledwie siedmiu państwach europejskich. Obecnie jest stosowany w ponad 150 krajach na całym świecie, stanowiąc wydajne źródło dochodów podatkowych.

Stany Zjednoczone to jedyny kraj Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), który nie wdrożył tej konstrukcji podatkowej, pozostając przy jednofazowym *Sales Tax*, pobieranym na etapie sprzedaży detalicznej.

W pozostałych państwach Organizacji podatek od wartości dodanej stanowi główną formę opodatkowania wydatków konsumpcyjnych, przysparzając budżetom publicznym około jednej czwartej wpływów podatkowych.

Głównym celem opracowania jest podkreślenie znaczenia podatku VAT jako wydajnego źródła dochodów budżetowych krajów OECD w warunkach ogólnoświatowego kryzysu finansów publicznych.

## **Istota podatku od wartości dodanej**

Koncepcję podatku od wartości dodanej sformułował w 1919 roku niemiecki ekonomista C. von Siemens, następnie w 1952 roku została ona rozwinięta przez H. Lauré. Pierwszą próbę wdrożenia jej w życie podjęli Amerykanie w 1950 roku w Japonii, jednak bez powodzenia. Dopiero Francuzom udało się w 1954 roku przekształcić ówczesny podatek od produkcji w podatek VAT<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> A. Komar: *Systemy podatkowe krajów Unii Europejskiej*. PWE, Warszawa 1996, s. 64-65.

Istota podatku od wartości dodanej opiera się obecnie na kilku podstawowych zasadach, które zapewniają opodatkowanie całej wartości produktu lub usługi tylko jeden raz. Jednokrotność opodatkowania uzyskuje się metodą odliczenia (drogą potrącenia) z podatku pobranego od całości obrotu sum pobranych z tytułu podatku w poprzednich fazach<sup>2</sup>.

Kolejne ogniwa obrotu ponoszą przejściowo ciężar podatku, dokonując zakupów, a następnie przy sprzedaży przerzucają ten ciężar na kolejnych nabywców. Ostatecznie opodatkowaniu podlega tylko ostatni, finalny odbiorca – konsument<sup>3</sup>.

### Zalety podatku od wartości dodanej jako wydajnego źródła dochodów publicznych

Konstrukcja podatku od wartości dodanej wykazuje pewne istotne zalety, które podnoszą jego wydajność fiskalną.

Jest to podatek powszechny, zarówno w sensie przedmiotowym, jak i podmiotowym. Aspekt przedmiotowy powszechności VAT wyraża się w obciążeniu tym, że opodatkowaniu tą konstrukcją podlega w zasadzie cały obrót gospodarczy. Aspekt podmiotowy oznacza, że podatnikami są wszystkie podmioty dokonujące opodatkowanych czynności, niezależnie od ich statusu cywilnoprawnego. Powszechność opodatkowania gwarantuje zatem szeroką bazę podatkową<sup>4</sup>.

Jedną z fundamentalnych cech omawianego podatku jest jego neutralność. T. Michalik rozumie tę zasadę jako „zapewnienie podatnikowi niebędącemu ostatecznym konsumentem towaru lub usługi uniknięcia obciążenia kosztem podatku”<sup>5</sup>. W praktyce jest ona realizowana poprzez prawo do odliczenia podatku zapłaconego na poprzednim etapie obrotu gospodarczego. Ekonomiczny ciężar podatku VAT nie powinien obciążać podmiotów gospodarczych, ale spoczywać na konsumentach, jako ostatnim ogniwie obrotu gospodarczego.

P.M. Gaudemet i J. Molinier zwracają uwagę także na fakt, że zastosowanie mechanizmu odliczeń umożliwia uniknięcie podwójnego opodatkowania wydatków inwestycyjnych – pierwszy raz w momencie nabycia urządzeń, a drugi raz w chwili sprzedaży produktów, w których cenie jest zawarta część amortyzacji urządzeń<sup>6</sup>.

<sup>2</sup> N. Gajl: *Modele podatkowe. Podatki obrotowe i inne formy obciążeń pośrednich*. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1995, s. 56-57.

<sup>3</sup> T. Famulska: *Teoretyczne i praktyczne aspekty funkcjonowania podatku od wartości dodanej*. Akademia Ekonomiczna, Katowice 2007, s. 23.

<sup>4</sup> J. Ickiewicz: *Obciążenia fiskalne przedsiębiorstw*. PWE, Warszawa 2009, s. 235.

<sup>5</sup> T. Michalik: *VAT. Komentarz. Rok 2008*. C.H. Beck, Warszawa 2008, s. 20.

<sup>6</sup> P.M. Gaudemet, J. Molinier: *Finanse publiczne*. PWE, Warszawa 2000, s. 492.

W. Wójtowicz wskazuje kolejne dwa aspekty neutralności VAT. Pierwszy z nich odnosi się do wymiany handlowej z zagranicą. Neutralność jest osiągnięta poprzez zastosowanie zasady, zgodnie z którą do opodatkowania eksportu i wewnątrzspółnotowej dostawy towarów stosuje się stawkę zerową, zaś towary przywożone z zagranicy są opodatkowane taką samą stawką, jak krajowa produkcja<sup>7</sup>.

Ostatni aspekt neutralności odnosi się do eliminacji pionowej koncentracji produkcji. Zastosowanie formuły opodatkowania wartości dodanej wyeliminowało kaskadowe narastanie i kumulowanie się należności podatkowych. Ogólna kwota podatku nie zależy od liczby faz obrotu, ale od wartości dodanej powstałej w każdej z tych faz<sup>8</sup>.

Na wydajność fiskalną podatku VAT korzystnie wpływa fakt, że ponoszenie jego ciężaru nie budzi społecznych oporów. Konsumenci płacą kwotę podatku zawartą w cenie nabywanych towarów i usług, często nawet nie zdając sobie z tego sprawy. Zjawisko to bywa określane mianem „znieczulenia podatkowego”.

Kolejną fiskalną zaletą podatku od wartości dodanej jest tzw. samokontrola podatkowa. Konstrukcja omawianego podatku została tak pomyślana, że podatek należny u jednych podmiotów stanowi podatek naliczony u innych. W ten sposób bez kontroli aparatu państwowego eliminowane są nadużycia, które mogłyby zmniejszyć dochody budżetu. Ponadto pobór podatku jest rozłożony na kilka etapów, co w mniejszym stopniu zachęca do nadużyć niż jednokrotne opodatkowanie produkcji.

W rezultacie podatek VAT jest efektywną fiskalnie metodą ściągania siły nabywczej od obywateli na rzecz państwa. Wpływy z omawianego podatku są pewne i stabilne, ponieważ nie zależą od osiągnięcia przez przedsiębiorstwo zysków ze sprzedaży towarów i usług.

## **Zagrożenia związane ze zbyt wysokim udziałem podatku od towarów i usług w strukturze dochodów budżetowych**

Jednocześnie w literaturze finansowej wyrażane są obawy przed nadmiernym wzrostem udziału podatku od wartości dodanej w strukturze systemów podatkowych.

---

<sup>7</sup> W. Wójtowicz: *Prawo podatkowe – część ogólna i szczegółowa*. C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 197.

<sup>8</sup> Ibid.

J. Szolno-Koguc zwraca uwagę na regresywny charakter omawianego podatku przejawiający się tym, że ciężar podatkowy maleje wraz ze wzrostem poziomu dochodów. Podmioty będące w gorszej sytuacji finansowej ponoszą zatem większy uszczerbek finansowy niż podmioty bardziej zamożne. Tendencję do wzrastającego udziału podatków pośrednich uważa za niesprzyjającą realizacji zasady sprawiedliwości podatkowej<sup>9</sup>.

S. Owsiak podważa neutralność podatku VAT dla podmiotów gospodarczych, twierdząc że nie zawsze warunki rynkowe pozwalają na przerzucenie ekonomicznego ciężaru opodatkowania na konsumentów. Faktyczne możliwości przetrzalności zależą od elastyczności popytu na dane dobro i od charakteru konkurencji na rynku, na którym działa przedsiębiorstwo<sup>10</sup>.

J. Żyrzyński przestrzega przed konsekwencjami zbyt wysokiego poziomu VAT, twierdząc że może on doprowadzić do narastania nierówności w podziale majątku w społeczeństwie. Za szczególnie niekorzystne uważa zastosowanie wysokich stawek podatku od wartości dodanej dla dóbr podstawowych, ale kosztownych, takich jak mieszkania i materiały budowlane. Zwraca uwagę także na możliwość wystąpienia presji inflacyjnej. Jednocześnie zaleca stosowanie stawek VAT na poziomie nieprzekraczającym 10% ceny<sup>11</sup>.

## Wydajność fiskalna podatku od wartości dodanej w krajach OECD

### Udział w strukturze dochodów budżetowych

Podatek od wartości dodanej stanowi obecnie drugie, po podatku od dochodów osób fizycznych, źródło zasilania finansowego krajów OECD.

Tymczasem jeszcze w 1965 roku wpływy z podatku VAT wynosiły 2,4% ogółu wpływów podatkowych (bez wliczania składek na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne) krajów OECD. Odsetek ten wzrastał dynamicznie przez prawie trzy i pół dekady, aby w roku 2000 osiągnąć ok. 25% udziału. Od tamtej pory utrzymuje się na względnie stabilnym poziomie.

<sup>9</sup> J. Szolno-Koguc: *Reforma polskiego systemu podatkowego w latach 1990-1995 (założenia a realizacja)*. UMCS, Lublin 2000, s. 178-179.

<sup>10</sup> S. Owsiak: *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 210.

<sup>11</sup> J. Żyrzyński: *Budżet i polityka podatkowa. Wybrane zagadnienia*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009, s. 188-201.



Tabela 1

Udział podatku od wartości dodanej we wpływach podatkowych  
(bez wliczania składek na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne) w krajach OECD

Kraj	1965	1975	1985	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008
Australia	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	11,1%	13,1%	12,9%	12,7%	12,6%
Austria	0,0%	27,4%	30,8%	31,0%	29,1%	28,6%	28,7%	28,0%	27,7%	27,3%
Belgia	0,0%	23,4%	23,2%	24,8%	22,9%	23,7%	23,3%	23,9%	23,7%	23,3%
Chile				41,1%	43,4%	45,1%	40,4%	33,9%	34,9%	42,1%
Czechy					28,4%	32,7%	33,6%	31,8%	31,2%	35,4%
Dania		32,5%	34,3%	32,1%	31,4%	31,6%	31,0%	32,0%	32,2%	31,3%
Finlandia	19,8%	19,6%	23,4%	25,9%	25,1%	23,4%	27,2%	27,5%	26,9%	27,1%
Francja	30,5%	38,9%	34,7%	33,0%	26,0%	25,7%	26,3%	25,5%	26,1%	25,8%
Grecja	0,0%	0,0%	0,0%	35,2%	32,6%	30,6%	33,4%	35,2%	35,5%	35,0%
Hiszpania	0,0%	0,0%	0,0%	24,4%	24,8%	26,9%	26,2%	25,5%	23,9%	24,4%
Holandia	0,0%	23,3%	29,0%	26,3%	26,8%	28,6%	29,6%	29,4%	29,7%	29,4%
Irlandia	0,0%	17,0%	24,2%	24,1%	24,8%	25,6%	29,0%	28,1%	28,5%	29,6%
Islandia	0,0%	0,0%	0,0%	29,4%	32,5%	30,9%	29,6%	29,5%	28,0%	26,8%
Izrael					27,1%	24,9%	26,8%	25,5%	25,6%	27,8%
Japonia	0,0%			6,0%	8,2%	14,0%	15,1%	14,4%	13,8%	14,6%
Kanada	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	9,8%	10,6%	11,8%	11,1%	10,6%	9,8%
Korea		0,0%	21,4%	20,8%	20,3%	20,4%	22,1%	21,2%	20,0%	20,6%
Luksemburg	0,0%	17,2%	15,1%	16,2%	16,5%	17,9%	22,2%	21,8%	21,7%	22,8%
Meksyk			18,0%	24,0%	20,3%	22,4%	22,7%	23,8%	24,1%	20,6%
Niemcy	0,0%	22,2%	24,9%	26,5%	28,6%	30,1%	29,9%	29,1%	30,7%	30,8%
Norwegia	0,0%	27,3%	23,0%	25,5%	27,7%	24,9%	22,7%	22,6%	23,9%	21,6%
Nowa Zelandia	0,0%	0,0%	0,0%	22,4%	22,8%	24,9%	23,8%	24,4%	23,5%	25,4%
Polska					24,5%	35,0%	36,5%	36,6%	35,8%	34,3%
Portugalia		0,0%	0,0%	26,8%	32,2%	33,5%	37,3%	36,7%	35,5%	35,4%
Słowacja						21,0%	25,2%	25,6%	23,1%	23,7%
Słowenia						38,2%	35,4%	35,2%	35,3%	36,8%
Stany Zjednoczone	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Szwajcaria	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	11,7%	17,3%	17,6%	17,2%	16,9%	16,7%
Szwecja	0,0%	14,9%	18,6%	20,4%	26,8%	22,9%	25,0%	24,9%	25,8%	26,6%
Turcja			25,0%	21,9%	27,7%	29,8%	28,1%	28,6%	27,2%	27,1%
Węgry					27,7%	31,8%	32,9%	30,0%	29,7%	28,7%
Wielka Brytania	0,0%	10,8%	19,3%	20,3%	23,2%	21,9%	23,0%	22,2%	22,3%	22,0%
Włochy	0,0%	25,3%	22,2%	21,9%	20,2%	21,6%	21,1%	21,0%	20,3%	20,1%
<b>Średnia</b>	<b>2,4%</b>	<b>13,0%</b>	<b>15,5%</b>	<b>21,5%</b>	<b>23,3%</b>	<b>25,1%</b>	<b>25,8%</b>	<b>25,3%</b>	<b>25,1%</b>	<b>25,3%</b>

Źródło: OECD: *Revenue Statistics 1965-2009*. 2010, s. 120-216.

Wśród państw europejskich największe znaczenie odgrywa on w budżetach transformujących się gospodarek. Podatek VAT stanowi aż 36,8% ogółu wpływów podatkowych (bez wliczania składek na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne) w Słowenii, istotne znaczenie ma również w przypadku Czech, Polski czy Węgier.

Kraje te dążą do zwiększenia konkurencyjności gospodarki, przyciągnięcia obcego kapitału i stworzenia bodźców do rozwoju przedsiębiorczości, dlatego stosują niskie obciążenia podatkami dochodowymi, zarówno od dochodów firm, jak i osób indywidualnych. Zmniejszone wpływy budżetowe są rekompensowane obciążeniem ludności wysokimi podatkami konsumpcyjnymi.

Jeśli chodzi o państwa „starej” Unii, wydajność fiskalna podatku od towarów i usług jest wysoka w przypadku takich krajów jak Grecja czy Portugalia. Kraje te określa się jako charakteryzujące się „południową” mentalnością podatkową<sup>12</sup>. Istotne znaczenie ma on również w budżetach takich państw jak Holandia, Niemcy czy Dania. Stosunkowo mniejszy udział podatków pośrednich, w tym w szczególności podatku od wartości dodanej, występuje w przypadku państw o „północnej” mentalności podatkowej, takich jak m.in. Belgia, Norwegia czy Wielka Brytania. W każdym przypadku udział ten przekracza jednak 20%.

Regułą jest, że wysokim wpływom z podatków pośrednich towarzyszą niskie obciążenia podatkami dochodowymi. Z kolei większe ciężary nakładane na osiągnięty dochód występują wraz z mniejszym obciążeniem konsumpcji<sup>13</sup>.

Poza granicami Unii Europejskiej podatek VAT stanowi istotne, chociaż nie pierwszoplanowe źródło dochodów budżetów publicznych. Udział tego świadczenia we wpływach podatkowych państw takich jak Kanada czy Australia waha się w granicach 10%, dla Japonii wynosi ok. 14%, nieco wyższy jest w przypadku Meksyku czy Korei. Wyjątek stanowi pod tym względem Chile, gdzie wpływy z podatku od wartości dodanej stanowią ponad 40% dochodów podatkowych.

### Wysokość stawek podstawowych

Wydajność fiskalna podatku od wartości dodanej zależy przede wszystkim od kształtowania się stawek podatkowych, a w szczególności od wysokości stawki podstawowej.

W przypadku krajów Unii Europejskiej parametr ten jest w pewnym zakresie regulowany przepisami prawa wspólnotowego. Wysokość stawki podstawowej nie może być niższa niż 15%. Można stosować również jedną lub dwie stawki obniżone nie niższe niż 5%<sup>14</sup>.

W krajach członkowskich stawki podstawowe podatku od wartości dodanej wahają się w granicach od 15 do 25,5%. Najwyższa stawka występuje w Islandii, niewiele niższe są stawki stosowane w Danii, Norwegii, Szwecji i na Wę-

<sup>12</sup> A. Krajewska: *Podatki w Unii Europejskiej*. PWE, Warszawa 2010, s. 75-76.

<sup>13</sup> K. Wach: *Systemy podatkowe krajów Unii Europejskiej*. Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2006, s. 65.

<sup>14</sup> E. Kawecka-Wyrzykowska: *Swoboda przepływu towarów w UE oraz Wspólna Polityka Handlowa*. W: J. Barcz, E. Kawecka-Wyrzykowska, K. Michałowska-Gorywoda: *Integracja europejska*. Wolters Kluwer business, Warszawa 2007, s. 199.

grzech (25%). Z kolei najniższą stawkę wynoszącą 15% przewiduje ustawodawstwo Luksemburga. Warto zwrócić uwagę na to, że tylko cztery państwa spośród unijnych krajów OECD stosują stawkę podstawową niższą od 20%. Poza Luksemburgiem są to: Niemcy, Holandia, Francja i Hiszpania.

Zdecydowanie niższe stawki występują w krajach, które nie podlegają regulacjom wspólnotowym. Przykład mogą stanowić Kanada, Japonia (5%), Szwajcaria (8%), Australia, czy Korea (10%).

Tabela 2

## Stawki podstawowe podatku od wartości dodanej w krajach OECD

Kraj	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Australia	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0
Austria	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0
Belgia	21,0	21,0	21,0	21,0	21,0	21,0	21,0	21,0	21,0	21,0	21,0
Chile	18,0	18,0	18,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0
Czechy	22,0	22,0	22,0	22,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	20,0	20,0
Dania	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0
Estonia	18,0	18,0	18,0	18,0	18,0	18,0	18,0	18,0	20,0	20,0	20,0
Finlandia	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0	23,0
Francja	19,6	19,6	19,6	19,6	19,6	19,6	19,6	19,6	19,6	19,6	19,6
Grecja	18,0	18,0	18,0	18,0	18,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	23,0
Hiszpania	16,0	16,0	16,0	16,0	16,0	16,0	16,0	16,0	16,0	16,0	18,0
Holandia	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0
Irlandia	21,0	21,0	21,0	21,0	21,0	21,0	21,0	21,0	21,5	21,0	21,0
Islandia	24,5	24,5	24,5	24,5	24,5	24,5	24,5	24,5	24,5	25,5	25,5
Izrael	17,0	17,0	18,0	18,0	17,0	16,5	15,5	15,5	15,5	16,0	16,0
Japonia	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
Kanada	7,0	7,0	7,0	7,0	7,0	7,0	6,0	5,0	5,0	5,0	5,0
Korea	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0
Luksemburg	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0
Meksyk	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	16,0	16,0
Niemcy	16,0	16,0	16,0	16,0	16,0	16,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0
Norwegia	24,0	24,0	24,0	24,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0
Nowa Zelandia	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5	15,0
Polska	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0	23,0
Portugalia	17,0	17,0	19,0	19,0	19,0	21,0	21,0	21,0	20,0	20,0	23,0
Słowacja	23,0	23,0	20,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0	20,0
Słowenia	19,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0
Szwajcaria	7,6	7,6	7,6	7,6	7,6	7,6	7,6	7,6	7,6	7,6	8,0
Szwecja	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0
Turcja	17,0	18,0	18,0	18,0	18,0	18,0	18,0	18,0	18,0	18,0	18,0
Węgry	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	20,0	20,0	20,0	20,0	25,0	25,0
Wielka Brytania	17,5	17,5	17,5	17,5	17,5	17,5	17,5	17,5	15,0	17,5	20,0
Włochy	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0
<b>Średnia</b>	<b>17,8</b>	<b>17,9</b>	<b>17,9</b>	<b>17,9</b>	<b>17,8</b>	<b>17,7</b>	<b>17,8</b>	<b>17,7</b>	<b>17,7</b>	<b>18,0</b>	<b>18,5</b>

Źródło: OECD: *Consumption tax trends. VAT/GST and excise rates, trends and administration issues*, 2011, s. 73.

Średnia stawka podstawowa podatku od wartości dodanej stosowana w krajach OECD ustabilizowała się w 2000 roku w granicach 17,8%. W ciągu ostatnich dwóch lat można było zaobserwować wzrost średniej do poziomu 18% w 2010 roku oraz 18,5% w 2011 roku. W roku 2010 sześć państw (Czechy, Węgry, Islandia, Izrael, Meksyk, Wielka Brytania) zdecydowało się na podniesienie podstawowej stawki podatku VAT. Kolejnych sześć krajów (Finlandia, Grecja, Polska, Portugalia, Hiszpania, Wielka Brytania) podjęło ten krok w roku 2011. Spośród 23 podwyżek stawek podstawowych podatku od wartości dodanej dokonanych przez państwa OECD w ciągu 11 lat (2001-2011) aż dwanaście przypadło na lata 2010-2011.

Sześć krajów, które podwyższyły stawkę podstawową w tych latach, posiada wszczętą przez Komisję Europejską procedurę nadmiernego deficytu<sup>15</sup>. Można zatem wnioskować, że przyczyną podnoszenia stawek podatku od wartości dodanej jest obecny kryzys finansowy. Rządy wielu państw starają się pozyskać w ten sposób środki finansowe niezbędne do pokrycia rosnącego deficytu budżetowego.

Trend ten może być kontynuowany w kolejnych latach, ponieważ finanse wielu krajów będą potrzebowały wydajnego źródła dochodów publicznych niezbędnych do utrzymania równowagi budżetowej oraz stymulowania rozwoju gospodarki.

## Podsumowanie

Podatek VAT stanowi obecnie ok. 25% ogółu wpływów podatkowych w państwach OECD, co czyni z niego drugie, po podatku dochodowym od osób fizycznych, źródło zasilania finansowego tych krajów. Szczególne znaczenie odgrywa on w budżetach transformujących się gospodarek oraz państw o tzw. „południowej” mentalności podatkowej.

Aż dwanaście krajów OECD zdecydowało się na w latach 2010-2011 na podniesienie stawki podstawowej podatku VAT, co może być spowodowane próbą pozyskania środków finansowych niezbędnych do pokrycia nierównowagi budżetowej, powstałej w związku z ogólnoświatowym kryzysem finansowym.

Eksperci zwracają jednak uwagę na niebezpieczeństwa związane ze zbyt wysokim udziałem podatku od wartości dodanej w strukturze wpływów podatkowych, związane m.in. z jego regresywnym charakterem. Dlatego też optymalnym rozwiązaniem wydaje się oparcie systemu podatkowego na kilku źródłach.

---

<sup>15</sup> Państwami tymi są: Czechy (objęte procedurą nadmiernego deficytu 09.12.2009), Węgry (05.07.2004), Wielka Brytania (08.07.2008), Grecja (27.04.2009), Polska (07.07.2009), Portugalia (02.12.2009) i Hiszpania (27.04.2009).

## Literatura

- Famulska T.: *Teoretyczne i praktyczne aspekty funkcjonowania podatku od wartości dodanej*. Akademia Ekonomiczna, Katowice 2007.
- Gajl N.: *Modele podatkowe. Podatki obrotowe i inne formy obciążeń pośrednich*. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1995.
- Gaudemet P. M., Molinier J.: *Finanse publiczne*. PWE, Warszawa 2000.
- Ickiewicz J.: *Obciążenia fiskalne przedsiębiorstw*. PWE, Warszawa 2009.
- Kawecka-Wyrzykowska E.: *Swoboda przepływu towarów w UE oraz Wspólna Polityka Handlowa*. W: J. Barcz, E. Kawecka-Wyrzykowska, K. Michałowska-Gorywoda: *Integracja europejska*. Wolters Kluwer business, Warszawa 2007.
- Komar A.: *Systemy podatkowe krajów Unii Europejskiej*. PWE, Warszawa 1996.
- Krajewska A.: *Podatki w Unii Europejskiej*. PWE, Warszawa 2010.
- Michalik T.: *VAT. Komentarz. Rok 2008*. C.H. Beck, Warszawa 2008.
- OECD: *Consumption tax trends. VAT/GST and excise rates, trends and administration issues*, 2011.
- OECD: *Revenue Statistics 1965-2009*, 2010.
- Owsiak S.: *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Szołno-Koguc J.: *Reforma polskiego systemu podatkowego w latach 1990-1995 (założenia a realizacja)*. UMCS, Lublin 2000.
- Wach K.: *Systemy podatkowe krajów Unii Europejskiej*. Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2006.
- Wójtowicz W.: *Prawo podatkowe – część ogólna i szczegółowa*. C.H. Beck, Warszawa 2009.
- Żyrzyński J.: *Budżet i polityka podatkowa. Wybrane zagadnienia*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.

## EXECUTION OF VALUE ADDED TAX FISCAL FUNCTION – EXPERIENCE OF OECD STATES

### Summary

Value added tax form an important source of revenue for an increasing number of governments. VAT is the principal form of taxing consumption in 33 of 34 OECD member countries (exempt for the USA). It now accounts for 25% of all revenue collected by public budgets across the OECD. The fiscal function of VAT gains significance during the financial crisis. In 2010 and 2011 years 11 countries decided to rise the standard rate of VAT. In the next years this trend may be continued.

**Magdalena Mosionek-Schweda**

Wyższa Szkoła Bankowa w Toruniu

# **WIELOLETNIE RAMY FINANSOWE NA LATA 2014-2020 – ZMIANY W FINANSOWANIU PRIORYTETOWYCH OBSZARÓW UNII EUROPEJSKIEJ ORAZ NOWE INSTRUMENTY WSPARCIA**

## **Wprowadzenie**

Zapoczątkowany w Stanach Zjednoczonych kryzys ekonomiczny dotknął także Europę, powodując między innymi kaskadowy wzrost deficytu budżetowego w większości państw członkowskich Unii Europejskiej. Sytuacja ta nie pozostaje bez znaczenia dla przygotowywanych obecnie unijnych ram finansowych na lata 2014-2020. Skutki owego kryzysu wpływają na plany finansowe Unii dwójako: z jednej strony determinują kształt i kierunki wydatków ponoszonych na finansowanie priorytetowych dla UE i integrujących się państw obszarów oraz polityk, z drugiej strony mają odzwierciedlenie w wielkości wpływów do wspólnego budżetu. Przygotowanie siedmioletniego planu finansowego spełniającego oczekiwania zarówno Unii, jak i poszczególnych 27 państw członkowskich jest zadaniem niezwykle skomplikowanym, szczególnie mając na uwadze wyzwania, w obliczu których stoi obecnie Unia i jej członkowie, w tym nie tylko światowy kryzys ekonomiczny, ale także szybki rozwój gospodarek wschodzących, niekorzystne tendencje demograficzne, walka z ubóstwem, a także zagrożenie katastrofami naturalnymi spowodowanymi przez człowieka oraz terroryzmem i przestępczością zorganizowaną. Przygotowując nowe ramy finansowe, unijne instytucje dążą do opracowania „inteligentnego budżetu europejskiego”, który pozwoli UE sprostać jej ambicjom, osiągnąć cele wskazane w traktatach i strategiach, wypełnić wszystkie zobowiązania wobec krajów członkowskich, a jednocześnie nie generować dodatkowych obciążeń podatkowych dla obywateli i przedsiębiorstw<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> *Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji Europejskiej. „Przegląd Budżetu UE”, COM(2010)/700, Bruksela 2011, s. 1.*

Poniżej przedstawione zostaną wybrane propozycje zmian w wieloletnich ramach finansowych (WRF) na lata 2014-2020. Zmiany te są jeszcze w fazie konsultacji i uzgodnień, a ich ostateczny kształt na kolejnych siedem lat powinien być znany pod koniec 2012 roku.

## Istota wieloletnich ram finansowych

Zgodnie z art. 312 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wieloletnie ramy finansowe nadają unijnym priorytetom politycznym wymiar finansowy na okres co najmniej 5 lat<sup>2</sup>. Na podstawie założeń zawartych w WRF Rada oraz Parlament Europejski uzgadniają co roku unijny budżet na kolejne 12 miesięcy. Istotą ram finansowych jest dążenie do tego, by wydatki UE były przewidywalne i jednocześnie podlegały rygorystycznej dyscyplinie budżetowej.

WRF funkcjonują w Unii Europejskiej od 1988 roku i obejmują okresy od 5 do 7 lat. Pierwsze ramy finansowe, zwane pakietem Delorsa I, obejmowały pięcioletnią perspektywę finansową (lata 1988-1992). Począwszy od 1993 roku kolejne plany finansowe tworzone są na siedem lat i koncentrują się na priorytetowych w danym okresie aspektach funkcjonowania UE. W perspektywie finansowej na lata 1988-1992 podział środków w ramach WRF skupiony był przede wszystkim na działaniach dążących do ustanowienia jednolitego rynku wewnętrznego. Drugie ramy finansowe (zwane pakietem Delorsa II) nadawały priorytetowe znaczenie polityce społecznej i spójności oraz wprowadzeniu euro. Kolejne WRF na lata 2000-2006 tworzone były z uwzględnieniem największego w historii integracji UE rozszerzenia. W obecnych, czwartych ramach finansowych (lata 2007-2013) priorytetem jest trwały rozwój gospodarczy i konkurencyjność w celu tworzenia nowych miejsc pracy<sup>3</sup>. Począwszy od 2014 roku priorytetem jednoczącej się Europy stanie się inteligentny i zrównoważony rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu zgodnie z przyjętą w czerwcu 2010 roku Strategią Europa 2020<sup>4</sup>.

## Struktura WRF na lata 2014-2020

W poniższej tabeli przedstawiono strukturę wieloletnich ram finansowych obowiązujących obecnie oraz propozycje Komisji Europejskiej (KE) na kolejny

<sup>2</sup> Art. 312 pkt 1, *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*. Dz.Urz. UE, C 83 z 30.03.2010.

<sup>3</sup> *Wieloletnie ramy finansowe: pytania i odpowiedzi*. European Commission Press Releases, MEMO/11/468, Bruksela 29.06.2011.

<sup>4</sup> *Europa 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*. Komunikat Komisji Europejskiej, Bruksela 2010, s. 5.

siedmioletni okres finansowania. Ogólny pułap zobowiązań wnioskowany przez KE na lata 2014-2020 jest wyższy o 3,2% w stosunku do bieżącego programowania i wynosi 1025 mld EUR. Kwota ta została ustalona jako iloczyn wartości zobowiązań z ostatniego roku aktualnych WRF (146,4 mld EUR) oraz długości okresu finansowania wyrażonego w latach (czyli 7). Stanowi ona 1,05% zakładanego dochodu narodowego brutto UE w stosunku do 1,12% odnoszącego się do bieżących WRF. Prawie połowa z ponad 1 bln EUR zostanie przeznaczona na finansowanie działań wspierających inteligentny i zrównoważony rozwój państw członkowskich, w tym również na realizację celów zawartych w unijnej polityce spójności. Około jednej trzeciej planowanych środków zostanie skierowane na finansowanie zreformowanej wspólnej polityki rolnej. Warto zauważyć, iż w kolejnym programowaniu zmniejszono środki na płatności bezpośrednie dla rolników do kwoty 281,8 mld EUR (w latach 2007-2013 przeznaczono na ten cel 322 mld EUR). Zwiększono natomiast fundusze dla działań sprzyjających budowie bezpiecznej Europy (2% WRF) oraz wzmocnieniu pozycji UE na arenie międzynarodowej (7% WRF). Wydatki administracyjne w latach 2014-2020 będą stanowiły około 6% całkowitego budżetu UE<sup>5</sup>.

Tabela 1

WRF 2007-2013 oraz WRF 2014-2020 (mld EUR, w cenach z 2011 roku)

Środki na zobowiązania	2007-2013	2014-2020	Zmiana
1. Inteligentny rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu, w tym:	445,5	490,9	10,2%
Konkurencyjność	77,8	114,9	47,7%
Infrastruktura	12,9	40,0	209,7%
Polityka spójności	354,8	336,0	-5,3%
2. Trwały wzrost: zasoby naturalne, w tym:	421,1	382,9	-9,1%
Wydatki związane z rynkiem i płatności bezpośrednie	322,0	281,8	-12,5%
3. Bezpieczeństwo i obywatelstwo, w tym:	12,4	18,5	49,9%
Wolność, bezpieczeństwo i wymiar sprawiedliwości	7,6	11,6	53,0%
Obywatelstwo	4,8	6,9	44,9%
4. Globalny wymiar Europy	56,8	70,0	23,2%
5. Administracja, w tym:	56,9	62,6	10,1%
Wydatki administracyjne instytucji UE	48,4	50,5	4,2%
<b>Środki na zobowiązania ogółem</b>	<b>993,6</b>	<b>1 025,0</b>	<b>3,2%</b>
<b>Jako procent DNB UE-27</b>	<b>1,12%</b>	<b>1,05%</b>	<b>X</b>
<b>Środki na płatności</b>	<b>942,8</b>	<b>972,2</b>	<b>3,1%</b>
<b>Jako procent DNB UE-27</b>	<b>1,06%</b>	<b>1,00%</b>	<b>X</b>

Źródło: *A budget for Europe 2020*. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels 2011, s. 6.

<sup>5</sup> Ibid., s. 6.



Unia Europejska ponosi także pewne wydatki, które nie są możliwe do włączenia do WRF ze względu na ich szczególny sposób rozliczania (np.: Europejski Fundusz Rozwoju) bądź cel przeznaczenia (np.: rezerwa na pomoc nadzwyczajną, Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji, Fundusz Solidarności, Instrument Elastyczności, rezerwa na sytuacje kryzysowe w sektorze rolnictwa). W określonych przypadkach środki te zostają włączone do rocznego budżetu UE na podstawie decyzji unijnej władzy budżetowej. W kwestii przygotowywanych obecnie WRF proponowane jest także wyłączenie z ich zakresu wydatków na Międzynarodowy Eksperymentalny Reaktor Termojądrowy (ITER) oraz Globalny Monitoring Środowiska i Bezpieczeństwa (GMES). Uzasadniając takie rozwiązanie, Komisja Europejska wskazała, iż szeroki wymiar tych projektów, wyzwania technologiczne, jakie się z nimi wiążą oraz fakt, że nie dotyczą one tylko podmiotów unijnych, wprowadziłyby niewiadome do budżetu unijnego. Wszystkie wydatki poniesione poza WRF wyniosą około 58 316 mln EUR i nie mogą przekroczyć 0,06% DNB UE<sup>6</sup>.

Prezentując w czerwcu 2011 roku projekt WRF na lata 2014-2020, przewodniczący Komisji Europejskiej podkreślił, iż UE dysponując niewielkim w porównaniu do łącznych wydatków wszystkich państw członkowskich budżetem, dąży do wsparcia priorytetowych obszarów, przynoszących rzeczywiste i wymierne korzyści krajom członkowskim i Unii jako całości. Wyraża się to między innymi przesunięciem części funduszy do nowych priorytetów oraz reformą polityk unijnych, tak by móc sprostać przyszłym potrzebom finansowym związanym z realizacją Strategii Europa 2020<sup>7</sup>.

## Reforma źródeł wpływów do budżetu Unii Europejskiej

Unia Europejska ma trzy rodzaje źródeł finansowania wydatków<sup>8</sup>:

- Tradycyjne zasoby własne (opłaty wyrównawcze od cukru, opłaty rolne i cła);
- Zasoby własne oparte na VAT (część krajowego podatku VAT pobierana przez państwa członkowskie na szczeblu krajowym);
- Zasoby własne oparte na DNB państw członkowskich.

Ostatnia z wymienionych powyżej pozycji stanowi obecnie największe źródło środków finansowych UE (około 76% całkowitej wartości dochodów).

<sup>6</sup> Ibid., s. 5.

<sup>7</sup> *Remarks by President Barroso on the Commission's proposals for the 2014-2020 Multi-Annual Financial Framework*, Speech/11/487, Brussels, 29.06.2011, s. 2.

<sup>8</sup> *Budżet Unii Europejskiej w pigułce*. Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2010, s. 6.

12% wpływów do budżetu UE pochodzi z ceł i opłat wyrównawczych, a 11% z zasobów opartych na VAT. Pozostały 1% pochodzi z podatków płaconych przez pracowników instytucji europejskich oraz z różnych innych źródeł (np.: grzywny nakładane na przedsiębiorstwa za łamanie przepisów o konkurencji), a także z niewykorzystanych kwot z lat poprzednich.

Obowiązujący obecnie system finansowania budżetu ma wielu przeciwników wskazujących na jego skomplikowanie, brak bezstronności, zbyt dużą zależność od składek krajowych oraz brak wyraźnego powiązania wpływów z realizowanymi politykami UE. W odpowiedzi na te zarzuty Komisja Europejska zaproponowała reformę systemu środków własnych, polegającą na wprowadzeniu trzech głównych zmian<sup>9</sup>:

- Rezygnacji od 2014 roku ze złożonych systemów pozyskiwania zasobów własnych w oparciu o VAT – dzięki temu rozwiązaniu system składek będzie prostszy i bardziej przejrzysty.
- Wprowadzeniu dwóch nowych źródeł zasobów własnych: podatku od transakcji finansowych i zmodyfikowanego podatku VAT – ułatwi to konsolidację budżetową w państwach członkowskich poprzez zmniejszenie ich wpłat do budżetu UE.
- Zastąpieniu wszystkich istniejących korekt prostym i przejrzystym systemem kwot ryczałtowych powiązanych z poziomem dobrobytu państw członkowskich.

Decyzje w sprawie środków własnych podejmowane są jednomyślnie przez Radę po konsultacji z Parlamentem Europejskim. Wejście w życie nowych przepisów wymaga jeszcze ich ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie<sup>10</sup>.

## Zmiany w finansowaniu wybranych obszarów i polityk Unii Europejskiej

Nowe ramy finansowe wprowadzają nie tylko zmiany w wielkościach wydatków przypisanych do poszczególnych priorytetów UE, lecz przewidują także zastosowanie nowych instrumentów finansowych. Wśród propozycji Komisji Europejskiej na uwagę zasługuje instrument określony jako „Połączenia dla Europy” (*Connecting Europe Facility*). Będzie on zarządzany centralnie przez KE, a przeznaczone na niego środki (40 mld EUR plus 10 mld EUR w ramach polityki spójności) będą pochodzić z nowej sekcji budżetu. Instrument ten będzie fi-

<sup>9</sup> *Decyzja Rady w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej*. Bruksela 29.06.2011, s. 1-8.

<sup>10</sup> *Ibid.*, s. 14.

nansował ogólnoeuropejskie przedsięwzięcia infrastrukturalne w dziedzinie transportu, energii oraz technologii informacyjno-komunikacyjnych<sup>11</sup>. Komisja proponuje także, by beneficjenci tego funduszu mogli uzupełniać otrzymane środki publiczne, wykorzystując innowacyjne narzędzia finansowania, dzięki czemu możliwe będzie przyspieszenie i zabezpieczenie większych projektów inwestycyjnych. W tym celu Komisja będzie współpracować z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym oraz innymi publicznymi bankami inwestycyjnymi w zakresie łączenia finansowania takich przedsięwzięć. Komisja zamierza w szczególności promować wykorzystanie emisji obligacji celem finansowania projektów unijnych<sup>12</sup>.

Przedstawione przez KE propozycje zmian w nadchodzącej perspektywie finansowej dotyczą także unijnej polityki zewnętrznej oraz finansowania przedakcesyjnego. Planowane jest przygotowanie jednego zintegrowanego Instrumentu Przedakcesyjnego, który będzie obejmował wszystkie wymiary polityki wewnętrznej i będzie realizowany poprzez programy krajowe, uzgodnione z beneficjentami wsparcia. Fundusz ten będzie również powiązany z funduszami strukturalnymi, Funduszem Spójności i Europejskim Funduszem Rolnym na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. Ponadto Komisja proponuje utworzenie Instrumentu Partnerstwa służącego do wspierania dyplomacji publicznej, wspólnych strategii oraz promowania konwergencji handlu i regulacji. Jego celem będzie promowanie interesów UE i stawianie czoła głównym wyzwaniom globalnym. Natomiast realizacja przyjętej w grudniu 2007 roku strategii Afryka-Europa otrzyma wsparcie finansowe w ramach nowego instrumentu panafrkańskiego, skoncentrowanego na finansowaniu działań transregionalnych i kontynentalnych. W sumie unijne działania zewnętrzne będą finansowane za pomocą dziesięciu instrumentów o łącznej wartości 96 249,4 mln EUR<sup>13</sup>.

Zmiany w finansowaniu, ale także nowe cele i założenia, zostaną wprowadzone po 2013 roku do polityki spójności. Na jej finansowanie przewiduje się w budżecie UE kwotę 376 mld EUR. Środki te zostaną skoncentrowane na mniejszej liczbie priorytetów, które mają w większym stopniu realizować nowe cele związane ze strategią Europa 2020. Nadal jednak głównym kryterium otrzymywania pomocy przez regiony będzie poziom ich zamożności liczony w PKB na mieszkańca. Wprowadzona zostanie jednak nowa kategoria regionów, tzw. „regiony w okresie przejściowym”, których PKB *per capita* kształtuje się

<sup>11</sup> *A Budget For Europe 2020*. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels 29.06.2011, s. 15.

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> *Silniejsza pozycja Europy na świecie dzięki budżetowi zewnętrznemu na lata 2014-2020*. Komunikat Prasowy Komisji Europejskiej, Bruksela 07.12.2011.

w przedziale od 75% do 90% średniej UE-27. Dla tych regionów przewidziano fundusze w wysokości 38,9 mld EUR. Najbogatsze regiony, ze średnią powyżej 90%, otrzymają środki o wartości około 53 mld EUR. Największe wsparcie (162,6 mld euro) skierowano do najbiedniejszych regionów mających PKB *per capita* poniżej 75% średniej UE.

W celu zwiększenia skuteczności działań podejmowanych w ramach polityki spójności wprowadzone zostaną nowe postanowienia warunkowe, które mają w większym stopniu zachęcać kraje członkowskie do realizacji celów Strategii Europa 2020. W pierwszej kolejności państwa będą musiały spełnić tzw. warunki *ex ante*, czyli warunki przedwstępne przed wypłatą funduszy, a następnie tzw. warunki *ex post*, które uzależniają wypłatę dodatkowych środków od uzyskanych wyników. Jednym z warunków przedwstępnych ma być konieczność transpozycji unijnego prawa w dziedzinie, na którą przyznawane są fundusze (np.: aby kraj mógł sięgnąć po środki na efektywność energetyczną, będzie musiał mieć wdrożoną dyrektywę opisującą kwestię ocieplania budynków). Natomiast państwa najlepiej realizujące cele nowej strategii UE będą mogły ubiegać się o dodatkowe fundusze z 5% rezerwy z całej puli 376 mld EUR. Z drugiej strony, nieosiągnięcie wyznaczonych etapów pośrednich związanych z celami Europa 2020 może doprowadzić do zawieszenia wypłaty funduszy, a słabe wyniki w realizacji programów mogą skutkować cofnięciem przyznanego wsparcia<sup>14</sup>.

Jedną z najbardziej kontrowersyjnych zmian w nowych WRF jest propozycja Komisji Europejskiej, by ustalić limit absorpcji funduszy na poziomie 2,5% PKB poszczególnych państw członkowskich zsumowanego z każdego roku w latach 2014-2020, przy czym, jeśli wzrost gospodarczy danego kraju będzie wyższy niż założony, to KE dokona korekty. W obecnej perspektywie górny pułap funduszy dla jednego państwa wynosił 4% PKB, jednakże nie przewidywano dotychczas mechanizmu korekty. Fakt ten miał znaczenie dla Polski, ponieważ w 2005 roku w trakcie ustalania budżetu na lata 2007-2013 znacznie nie doszacowano wzrostu polskiego PKB. Obecnie, opierając się na długoterminowych prognozach Dyrekcji ds. Gospodarczych i Finansowych, KE szacuje, że w okresie 2014-2020 Polska może otrzymać ponad 80 mld EUR<sup>15</sup>. Pod względem operacyjnym Komisja proponuje zawarcie z każdym państwem członkowskim umów o partnerstwie, w których zostaną wskazane konkretne propozycje krajowych reform potrzebnych do zwiększenia wpływu inwestycji prowadzonych w ramach polityki spójności.

<sup>14</sup> Ibid., s. 3.

<sup>15</sup> *Polityka spójności po 2013 dostanie 376 mld euro*. „Forbes” z 27.09.2011, www.forbes.pl

## Podsumowanie

Krótkoterminowym priorytetem Unii Europejskiej jest obecnie pomyślnie wyjście z kryzysu gospodarczego, który nie tylko spowolnił gospodarkę europejską oraz spustoszył publiczne budżety, lecz ujawnił także podstawowe problemy i nieprawidłowości integrującej się Europy. Unijne instytucje oraz państwa członkowie dostrzegły konieczność przeformułowania priorytetów Unii, by mogła ona sprostać obecnym i przyszłym wyzwaniom oraz przemianom globalnego rynku. Opracowana Strategia Europa 2020 zakłada inteligentny i zrównoważony rozwój UE, sprzyjający włączeniu społecznemu. Zasoby finansowe alokowane przez Unię na działania zmierzające do osiągnięcia celów tej strategii nie są duże, ale należy pamiętać, że zgodnie z zasadą dodatkowości, mają one jedynie uzupełnić środki krajowe, a nie je zastąpić. Pomyślnie zakończenie kolejnego siedmioletniego okresu programowania zależy w dużej mierze od państw członkowskich, od możliwości oraz wielkości ich finansowego zaangażowania w przedsięwzięcia unijne, sprawności w administrowaniu otrzymanymi funduszami oraz szybkości i skuteczności wdrażania niezbędnych krajowych reform.

Zaprezentowane w 2011 roku propozycje Komisji Europejskiej dotyczące kształtu wieloletnich ram finansowych na lata 2014-2020 uwzględniają negatywne konsekwencje światowego kryzysu, ale także doświadczenie Unii z czterech dotychczasowych perspektyw finansowych. Ostateczny kształt nowych WRF powinien być znany za kilka miesięcy, natomiast ocena ich efektywności będzie możliwa dopiero za kilka lat.

## Literatura

### Wydawnictwa zwarte

*Budżet Unii Europejskiej w pigułce*. Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2010.

### Wydawnictwa ciągłe

*A Budget For Europe 2020*. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels 29.06.2011.

*Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*. Komunikat Komisji Europejskiej, Bruksela 2010.

*Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji Europejskiej*. „Przegląd budżetu UE”, COM(2010)/700, Bruksela 2011.

*Remarks by President Barroso on the Commission's proposals for the 2014-2020 Multi-Annual Financial Framework*. Speech/11/487, Brussels 29.06.2011.

*Silniejsza pozycja Europy na świecie dzięki budżetowi zewnętrznemu na lata 2014-2020.*  
Komunikat Prasowy Komisji Europejskiej, Bruksela 7.12.2011.

*Wieloletnie ramy finansowe: pytania i odpowiedzi.* European Commission Press Releases,  
ME-MO/11/468, Bruksela 29.06.2011.

**Akty prawne**

Decyzja Rady w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej. Bruksela  
29.06.2011.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Dz.Urz. UE, C 83 z 30.03.2010.

**Witryny internetowe**

Witryna internetowa magazynu „Forbes”: [www.forbes.pl](http://www.forbes.pl)

**THE MULTIANNUAL FINANCIAL FRAMEWORK 2014-2020 – NEW RULES  
AND INSTRUMENTS OF THE FINANCING OF PRIORITY AREAS  
OF THE EUROPEAN UNION**

**Summary**

Nowadays, a short-term priority of the European Union is a successful recovery from the economic crisis which has not only slowed the European economy and ravaged the public budgets, but revealed also the basic problems and irregularities of integrating Europe. EU institutions as well as member countries noted the need to redraft the EU's priorities to enable it to face current and future challenges of the global market. New strategy Europe 2020 will be financed by funds included in the multiannual financial framework which was presented by the European Commission in June 2011. Those proposals have concerned the negative consequences of global crisis as well as the EU experience based on four previous financial perspectives. The paper presents the structures of new MFF and some basic changes relating to the European funds and policies.

**Ewa Nastarowicz**

Uniwersytet Łódzki

# **WYKORZYSTANIE FINANSOWANIA STRUKTURALNEGO PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO**

## **Wprowadzenie**

Możliwości, jakie dają polskim samorządom fundusze europejskie, zwłaszcza w zakresie realizacji kluczowych inwestycji infrastrukturalnych, spowodowały spadek zainteresowania innymi formami finansowania pozabudżetowego. Taką niedocenianą formą jest między innymi finansowanie strukturalne. Jest to alternatywa dla tradycyjnych form finansowania, tj. kredytów bankowych. Podstawową cechą odróżniającą tę formę finansowania od tradycyjnych form jest położenie nacisku na aktywa związane z daną inwestycją i przychody przez nie generowane. Przy finansowaniu strukturalnym brak jest (lub są ograniczone) możliwości zaspokojenia roszczeń inwestorów z majątku kontrahenta.

Inwestycje infrastrukturalne samorządów wiążą się nie tylko z dylematem dotyczącym pozyskania zewnętrznego finansowania, ale również z problemem dotyczącym nieprzekroczenia dopuszczalnego poziomu zadłużenia. Do 31 grudnia 2010 roku<sup>1</sup> większość form finansowania strukturalnego umożliwiała samorządom podjęcie kilku inwestycji w tym samym czasie i jednocześnie utrzymanie wskaźnika zadłużenia na bezpiecznym poziomie. Od 1 stycznia 2011 roku weszło w życie nowe rozporządzenie ministra finansów w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa<sup>2</sup>, które znacząco zmieniło klasyfi-

---

<sup>1</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa. Dz.U. nr 112, poz. 758.

<sup>2</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa. Dz.U. nr 252, poz. 1692. Od 1 stycznia 2012 r. obowiązuje nowe rozporządzenie – Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego. Dz.U. nr 298, poz. 1767.

kację instrumentów dłużnych, zaliczając część transakcji do instrumentów o podobnych cechach jak kredyt czy pożyczka. Zmiana ta może doprowadzić do zmniejszenia i tak niewielkiego zainteresowania jednostek samorządu terytorialnego (JST) finansowaniem strukturalnym.

Poniższe opracowanie ma na celu przedstawienie możliwości, jakimi dysponują obecnie JST w zakresie finansowania strukturalnego, ze szczególnym uwzględnieniem takich form jak: obligacje przychodowe, sekurytyzacja, partnerstwo publiczno-prawne<sup>3</sup>. Dają one możliwość lepszego dopasowania do indywidualnych potrzeb JST oraz umożliwiają obniżenie ryzyka związanego z daną inwestycją. Poprzez wykorzystanie finansowania strukturalnego wzrasta efektywność finansowania JST.

## Obligacje przychodowe

Obligacjami przychodowymi<sup>4</sup> są papiery wartościowe dłużne oparte na przychodach z określonego źródła (przedsięwzięcia). JST są jednym z podmiotów uprawnionych do emisji tego typu obligacji na mocy przepisów ustawy o obligacjach z dnia 29 czerwca 1995 roku<sup>5</sup>.

Celem emisji obligacji przychodowych jest pozyskanie finansowania konkretnego przedsięwzięcia przynoszącego przychody. W przypadku JST takimi przedsięwzięciami mogą być inwestycje zaspokajające potrzeby lokalnych społeczności i generujące pewne, stabilne przychody, które zostaną wykorzystane do wykupu obligacji. Do takich inwestycji zaliczamy inwestycje infrastrukturalne i środowiskowe, którymi są: rozbudowa systemu wodociągów, budowa wysypisk śmieci, spalarni śmieci, oczyszczalnie ścieków, transport publiczny, płatne parkingi, stadiony, szpitale, mieszkania komunalne itp. Przed emisją obligacji przychodowych musi być sporządzone studium wykonalności danego projektu inwestycyjnego, zawierające m.in. jego parametry ekonomiczno-finansowe. Obligacje przychodowe najlepiej sprawdzają się przy projektach długoterminowych (minimum 10 lat) i kapitałochłonnych.

<sup>3</sup> Do innych form finansowania strukturalnego należy m.in. *project finance* czy *venture capital*.

<sup>4</sup> W Stanach Zjednoczonych odpowiednikiem tych obligacji są tzw. *revenue bonds*. Stanowią one ponad 60% rynku amerykańskich obligacji. Ich zabezpieczeniem są dochody netto z realizacji określonej inwestycji, przy założeniu, iż emitent nie może być zmuszony do nakładania dodatkowych podatków w celu wykupienia tych obligacji lub zapłacenia od nich odsetek, jeśli inwestycja przyniesie niższe niż planowano dochody. G. Kozuń-Cieślak: *Obligacje w Ameryce*. „Wspólnota” nr 37 z 16.09.2006, s. 30-31.

<sup>5</sup> Art. 23a ust. 2 pkt. 2 ustawy o obligacjach z dnia 29 czerwca 1995 r. Dz.U. nr 83, poz. 420 z późn. zm.



Środki z emisji obligacji przychodowych muszą być wydatkowane zgodnie z celem określonym na wstępie procesu przez emitenta<sup>6</sup>. Zapłata należności wynikających z obligacji przychodowych nie jest zabezpieczona na ogólnych funduszach emitenta, tak jak ma to miejsce w przypadku obligacji ogólnych. Obligatariusz nabywa prawo do zaspokojenia roszczeń z pierwszeństwem przed innymi wierzycielami emitenta z całości albo z części przychodów (lub majątku) przedsięwzięć, które zostały sfinansowane ze środków pozyskanych w drodze emisji obligacji<sup>7</sup>. Emitent może w ograniczony sposób dysponować majątkiem i przychodami z takich przedsięwzięć. Dzięki temu obligacje przychodowe są postrzegane jako bezpieczny instrument. Bezpieczeństwo obligatariuszy wzmocnione jest dodatkowo dzięki nałożonemu na emitenta obowiązkowi gromadzenia przychodów z inwestycji na specjalnym rachunku bankowym<sup>8</sup>, a także przez wyłączenie tych środków spod egzekucji i z masy upadłościowej. Z chwilą otwarcia postępowania upadłościowego lub likwidacyjnego emitenta obligacji przychodowych, zobowiązania z tytułu tych obligacji stają się natychmiast wymagalne.

Zaletą obligacji przychodowych dla JST jest fakt, że wpływają one na zadłużenie jedynie częściowo. Nie są wliczane do łącznej kwoty spłat zadłużenia z tytułu m.in. emisji obligacji wraz z odsetkami<sup>9</sup>. Przebieg samej emisji zasadniczo nie różni się od procesu emisji zwykłych obligacji, poza zawieraniem dodatkowych umów dotyczących prowadzenia odrębnego rachunku bankowego i ewentualnie tzw. umów wsparcia w przypadku, gdy emitentem jest spółka komunalna. Obligacje te umożliwiają JST zwiększony dostęp do inwestorów instytucjonalnych, a ponadto zapewniają samorządom promocję i upublicznienie ich działalności.

Mimo licznych zalet istnieje wiele czynników, które ograniczają zainteresowanie JST tą formą pozyskiwania finansowania. Z obligacjami przychodowymi związane są wyższe odsetki należne obligatariuszom, gdyż są one obciążone wyższym ryzykiem inwestowania niż obligacje ogólne. Redukcję wysokości oprocentowania może zapewnić gwarancja zapłaty wszelkich należności wynikających z tych obligacji z funduszy ogólnych. Wadą obligacji przychodowych jest również to, iż emitent musi na wstępie przewidzieć możliwość

<sup>6</sup> Uchwała o emisji obligacji przychodowych powinna zawierać m.in. informacje o rodzaju przedsięwzięcia, jego cel, sposób obliczania przychodów z tego przedsięwzięcia.

<sup>7</sup> Emitent może określić inne przedsięwzięcia, z których zostaną zaspokojone roszczenia obligatariuszy. Art. 23a ust. 1 ustawy o obligacjach z dnia 29 czerwca 1995 r. Dz.U. nr 83, poz. 420 z późn. zm.

<sup>8</sup> To jest zarazem jedną z głównych barier dla emisji tych obligacji przez JST.

<sup>9</sup> W danym roku łączna kwota spłat z tytułu m.in. emisji obligacji wraz z odsetkami nie może być wyższa niż 15% planowanych dochodów JST (przy postępowaniu sanacyjnym – 12%). Ograniczenie to obowiązuje do końca 2013 r. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

zwiększenia zadłużenia. Na dalszym etapie bowiem brak jest możliwości negocjacji warunków emisji.

Do tej pory żaden samorząd w Polsce nie zdecydował się na emisję obligacji przychodowych. Takie emisje przeprowadziły natomiast trzy spółki komunalne przy wsparciu JST<sup>10</sup>:

- Miejskie Wodociągi i Kanalizacja w Bydgoszczy Sp. z o.o., emisja obligacji przychodowych pt. „Rozwój infrastruktury wodno-kanalizacyjnej” zrealizowana została w 2005 roku, wartość tej emisji wyniosła 600 mln PLN, okres wykupu obligacji do 2029 roku;
- Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne Łódź Sp. z o.o., emisja obligacji przychodowych pt. „Zakup taboru i modernizacja infrastruktury” przeprowadzona w 2006 roku, wartość emisji wyniosła 166 mln PLN, okres do 2030 roku;
- Zakład Komunikacji Miejskiej w Gdańsku Sp. z o.o., emisja obligacji przychodowych pt. „Zakup niskopodłogowych tramwajów i modernizacja infrastruktury” miała miejsce w 2010 roku, wartość emisji to 220 mln PLN, okres do 2024 roku.

Obligacje przychodowe mogą być przedmiotem inwestycji takich podmiotów jak: banki<sup>11</sup>, fundusze inwestycyjne i emerytalne, towarzystwa ubezpieczeniowe, inwestorzy indywidualni. Obligacje przychodowe mogą być również wykorzystane przez JST do zabezpieczenia zwrotności kredytu bankowego zaciąganego przez podmioty gospodarcze.

## Sekurytyzacja

Sekurytyzacja jest procesem wyselekcjonowania jednorodnej grupy aktywów, które następnie są sprzedawane do specjalnie w tym celu powołanego podmiotu (SPV – *Special Purpose Vehicle*, spółki specjalnego przeznaczenia, spółki celowej<sup>12</sup>), który emituje dłużne papiery wartościowe oparte na przyszłych przepływach pieniężnych<sup>13</sup>, generowanych przez te aktywa. Papiery war-

<sup>10</sup> W. Kępka: *Finansowanie inwestycji przy nowej definicji długu*. „Gazeta Samorządu i Administracji” 2011, nr 10 (335), s. 11-13.

<sup>11</sup> Obligacje przychodowe jako dłużne papiery wartościowe emitowane przez samorządy zaliczane są do dobrych zabezpieczeń prawnych (z punktu widzenia zmniejszania kosztów banku).

<sup>12</sup> SPV nazywa się również spółką-sierotą (*orphan company*), aby podkreślić że jest niezależna od inicjatora transakcji, jest podmiotem prawnie wyodrębnionym. A. M. Chisholm: *Wprowadzenie do międzynarodowych rynków finansowych. Instrumenty, strategie, uczestnicy*. Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2011, s. 254.

<sup>13</sup> Papiery te nazywane są ABS-ami (*Asset-Backed Securities*). Zob. E. Szablowska: *Sekurytyzacja przyszłościową formą finansowania przedsiębiorstw*. W: *Rynki finansowe w rozwoju podmiotów gospodarczych*. Red. B. Filipiak, B. Mikołajczyk. Difin, Warszawa 2009, s. 91-102.

tościowe emitowane w procesie sekurytyzacji mogą podlegać dodatkowo ocenie ratingowej.

Wybór aktywów do procesu sekurytyzacji polega na grupowaniu aktywów o podobnych charakterystykach. Podmiot, który dokonuje tego grupowania (aranżer, inicjator), jako pierwotny właściciel przenosi określone wierzytelności na spółkę celową (SPV). Zobowiązania SPV nie obciążają pierwotnego wierzyciela. Celem przeniesienia wierzytelności na SPV jest wyłączenie lub ograniczenie ryzyka upadłości inicjatora.

Podobnie jak obligacje przychodowe, sekurytyzacja umożliwia JST finansowanie inwestycji samorządowych za pośrednictwem spółek komunalnych, przy zachowaniu bezpieczeństwa transakcji. Innymi zaletami finansowania strukturalnego za pomocą sekurytyzacji są:

- restrukturyzacja długu,
- zahamowanie przyrostu zadłużenia,
- zmniejszenie kosztów obsługi długu,
- umiejętność zarządzania długiem.

Możliwa jest też sekurytyzacja dochodów municypalnych (są to tzw. transakcje przyszłych wpływów oparte na zastawach podatkowych<sup>14</sup>). W takim przypadku strumienie gotówki potrzebne do obsługi długu są generowane z upływem czasu z bieżących operacji. Strumienie te zależą przede wszystkim od kondycji finansowej danej JST, jej atrakcyjności inwestycyjnej i poziomu życia mieszkańców na jej terenie.

Ważnym elementem sekurytyzacji, z punktu widzenia JST, jest możliwość dywersyfikacji ryzyka w procesie finansowania długoterminowego. JST zyskuje możliwość zabezpieczenia się przed ryzykiem<sup>15</sup>, unikając niepożądanych efektów związanych ze wzrostem kosztów obsługi długu.

Chcąc wykorzystać tę formę finansowania, JST muszą brać pod uwagę ryzyka, które wiążą się z sekurytyzacją<sup>16</sup>:

- ryzyko dotyczące płynności – wynika z możliwości wystąpienia opóźnień w spłacie zobowiązań przez dłużników pierwotnych, co spowoduje opóźnienia w spłacie zobowiązań wynikających z wyemitowanych w procesie sekurytyzacji papierów wartościowych,

<sup>14</sup> Zastawy podatkowe są popularną formą sekurytyzowanych aktywów na świecie. Ich zastosowanie poszerzyło się po wprowadzeniu przepisów zezwalających na ich sprzedaż. I. Kidacka: *Finanse zintegrowane. Sekurytyzacja, struktury finansowe*. Difin, Warszawa 2006, s. 148-150.

<sup>15</sup> Sekurytyzacja coraz częściej postrzegana jest nie jako metoda finansowania, a jako narzędzie transferu ryzyka. Zob. A. Waszkiewicz: *Ryzyko sekurytyzacji a kryzys finansowy*. Oficyna Wydawnicza SGH w Warszawie, Warszawa 2010.

<sup>16</sup> M. Poniatowicz, J.M. Salachna, D. Perło: *Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego*. Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 147.

- ryzyko zaprzestania spłaty zobowiązań przez dłużników pierwotnych – w przypadku zaprzestania spłat przez dłużników SPV nie będzie mieć wystarczających środków na wykup papierów wartościowych od inwestorów.

Dla inwestorów (tj. banki, firmy ubezpieczeniowe, przedsiębiorstwa) nabywających papiery wartościowe emitowane w procesie sekurytyzacji jest to dobra lokata nadwyżek finansowych w rentowne papiery wartościowe.

Mimo wielu zalet, do tej pory w Polsce JST nie angażowały się w transakcje sekurytyzacyjne. Brak zainteresowania sekurytyzacją ze strony samorządów spowodowany był m.in. brakiem jasnych przepisów podatkowych. Charakterystyczne dla polskiego rynku sekurytyzacyjnego jest tworzenie funduszy sekurytyzacyjnych jako specyficznej formy spółki celowej. Z danych publikowanych przez te fundusze wynika, iż samorzady nie korzystały do tej pory z możliwości sprzedaży swoich wierzytelności do funduszy sekurytyzacyjnych<sup>17</sup>. Szansy na angażowanie się JST w sekurytyzację upatruje się w powołaniu funduszy sekurytyzacyjnych zajmujących się sekurytyzacją przyszłych wpływów z budownictwa czynszowego. Obecnie jednak w Polsce brak jest takich instrumentów długoterminowego finansowania budownictwa czynszowego<sup>18</sup>.

## Partnerstwo publiczno-prywatne

Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) polega na specyficznym długoterminowym powiązaniu umownym między sektorem publicznym a sektorem prywatnym (krajowym i zagranicznym). W ramach tej umowy realizuje się zadania publiczne określone w ustawie o partnerstwie publiczno-prywatnym, a w szczególności: zadania ze sfery inwestycyjnej, zadania dotyczące użyteczności publicznej, długoterminowe świadczenie usług publicznych, przedsięwzięcia pilotażowe, promocyjne, naukowe, edukacyjne, kulturalne i inne<sup>19</sup>.

Charakterystyczną cechą PPP jest uzyskiwanie większych korzyści z punktu widzenia interesu publicznego niż przy innych sposobach realizacji danej inwestycji (zasada maksimum efektów przy danych nakładach). Przejawia się to w oszczędności wydatków ciężących na JST, podniesieniu standardów jakościowych, poprawie parametrów technicznych oraz ograniczeniu uciążliwości dla otoczenia<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> Fundusze sekurytyzacyjne publikują sprawozdania finansowe w Monitorze Polskim B.

<sup>18</sup> Zob. B. Meluch: *Sekurytyzacja przyszłych należności czynszowych – warunki prawno-organizacyjne*. „Finansowanie Nieruchomości” 2006, nr 7, s. 70-74.

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym. Dz.U. 2009, nr 19, poz. 100 z późn. zm.

<sup>20</sup> M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj: *Finanse samorządowe. Narzędzia, decyzje, procesy*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 94.

W umowie PPP podmiot publiczny zazwyczaj jest odpowiedzialny za selekcjonowanie odpowiednich projektów inwestycyjnych, określenie warunków świadczenia usług, wybór prywatnego kontrahenta w drodze przetargu, uczestnictwo w przygotowaniu i finansowaniu inwestycji, kontrolę w fazie eksploatacji. Podmiot prywatny natomiast zajmuje się planowaniem, budową, finansowaniem i zarządzaniem inwestycją. Kształtuje opłaty za korzystanie z obiektów będących przedmiotem PPP. Zdarzają się sytuacje, że JST zabezpiecza dług zaciągany przez podmiot prywatny na cele związane z powierzonymi mu przez JST usługami.

Funkcjonują cztery modele PPP. Pierwszy z nich – niemiecki – zakłada łączenie funkcji właściciela i operatora infrastruktury komunalnej (z pełną kontrolą JST jako właściciela). W modelu brytyjskim zakłada się łączenie funkcji właściciela i operatora infrastruktury komunalnej będącej własnością prywatnego partnera. Model francuski zakłada oddzielenie funkcji właściciela infrastruktury (JST) od jej operatora. Czwarty model – przemysłowy – opiera się na kontrakcie typu BOT (wybuduj – prowadź – przekaz)<sup>21</sup>.

Przedsięwzięcia realizowane w formie PPP cechuje wysoka efektywność zarządzania. Teoretycznie realizację inwestycji w formule PPP można oprzeć na wykorzystaniu funduszy unijnych, jednak w praktyce procedura ta jest skomplikowana. W Polsce nie udało się zrealizować ani jednego przedsięwzięcia PPP z wykorzystaniem dotacji z Unii Europejskiej.

Uregulowania PPP obowiązujące do 2008 roku skutecznie hamowały rozwój tej formy finansowania. Od momentu wejścia w życie nowych przepisów dotyczących PPP widać znaczne ożywienie w tym obszarze<sup>22</sup>. Już w pierwszym roku obowiązywania nowych przepisów (2009 rok) opracowano 41 projektów publiczno-prywatnych, w tym aż 22 inwestycje dotyczyły sektora samorządowego<sup>23</sup>.

W związku z nowymi uregulowaniami dotyczącymi partnerstwa publiczno-prywatnego umowy zawierane w ramach PPP mogą mieć wpływ na poziom zadłużenia JST. Będzie to uzależnione od podziału poszczególnych rodzajów ryzyka między strony umowy.

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> Nowa ustawa opiera się na pięciu podstawowych założeniach: duża swoboda dla zainteresowanych stron w kształtowaniu partnerstwa, ochrona najważniejszych interesów publicznych, ochrona uzasadnionych interesów partnera prywatnego, ochrona długu publicznego, zgodność z prawem Unii Europejskiej. M. Poniatowicz, J.M. Salachna, D. Perło: Op. cit., s. 150.

<sup>23</sup> Najczęściej w tego typu przedsięwzięcia angażowały się urzędy miast i gmin, rzadziej urzędy marszałkowskie, powiaty, spółki komunalne, szkoły i szpitale). *Rynek PPP w Polsce. Raport Investment Support podsumowujący pierwszy rok obowiązywania ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym i ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi*. Investment Support, Warszawa, styczeń 2010, s. 5.

## Zakończenie

Trzy formy finansowania strukturalnego zaprezentowane w opracowaniu nie wyczerpują możliwości, jakie oferowane są obecnie na rynku finansowym samorządom. Zostały one wybrane jako alternatywa dla tradycyjnego finansowania w postaci kredytów bankowych. W związku z rosnącym zadłużeniem JST oraz „topniejącymi” środkami z Unii Europejskiej są one atrakcyjnymi formami pozyskania zewnętrznych źródeł finansowania.

Reasumując, wskazane instrumenty finansowania strukturalnego pozwalają na efektywne zarządzanie długiem w JST, umożliwiają ograniczenie ryzyka transakcji dokonywanych na rynkach finansowych oraz wybór mniej kosztownych (w danym momencie) rozwiązań, a także zapewniają elastyczność w doborze instrumentu do potrzeb JST. Do tej pory w Polsce instrumenty te nie były doceniane przez samorządy. Wykorzystanie ich jest niewielkie. W przypadku sekurytyzacji i obligacji przychodowych samorządy nadal ostrożnie podchodzą do pozyskania tego typu finansowania. Największe zainteresowanie JST wykazują w stosunku do PPP. Należy więc sądzić, że ta forma finansowania strukturalnego będzie się w Polsce dynamicznie rozwijać.

## Literatura

### Wydawnictwa zwarte

- Chisholm A.M.: *Wprowadzenie do międzynarodowych rynków finansowych. Instrumenty, strategie, uczestnicy*. Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa 2011.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M.: *Finanse samorządowe. Narzędzia, decyzje, procesy*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Kidacka I.: *Finanse zintegrowane. Sekurytyzacja, struktury finansowe*. Difin, Warszawa 2006.
- Poniatowicz M., Salachna J. M., Perło D.: *Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego*. Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa 2010.
- Rynek PPP w Polsce. Raport Investment Support podsumowujący pierwszy rok obowiązywania ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym i ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi*. Investment Support, Warszawa, styczeń 2010.
- Szablowska E., *Sekurytyzacja przyszłościową formą finansowania przedsiębiorstw*. W: *Rynki finansowe w rozwoju podmiotów gospodarczych*. Red. B. Filipiak, B. Mikołajczyk. Difin, Warszawa 2009.
- Waszkiewicz A.: *Ryzyko sekurytyzacji a kryzys finansowy*. Oficyna Wydawnicza SGH w Warszawie, Warszawa 2010.

### Wydawnictwa ciągłe

- Kępka W.: *Finansowanie inwestycji przy nowej definicji długu*. „Gazeta Samorządu i Administracji” 2011, nr 10 (335).

Kozuń-Cieślak G.: *Obligacje w Ameryce*. „Wspólnota” 2006, nr 37.

Meluch B.: *Sekurytyzacja przyszłych należności czynszowych – warunki prawno-organizacyjne*. „Finansowanie Nieruchomości” 2006, nr 7.

#### **Akty prawne**

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa. Dz.U. nr 112, poz. 758.

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa. Dz.U. nr 252, poz. 1692.

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego. Dz.U. nr 298, poz. 1767.

Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o obligacjach. Dz.U. nr 83, poz. 420 z późn. zm.

Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym. Dz.U. 2009, nr 19, poz. 100 z późn. zm.

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

## **THE USE OF STRUCTURED FINANCE BY LOCAL GOVERNMENTS**

### **Summary**

The purpose of the article is to analyze the local government units (LGUs) opportunities related to the structured finance, such forms as revenue bonds, securitization, public-private partnership. They provide an opportunity to better fit the individual needs of the LGUs and to reduce the risks associated with the investment. The effectiveness of local government finance increases through the use of structured finance. Three forms of structured finance presented in the article do not exhaust the possibilities that are available today for LGUs. They were chosen as an alternative to traditional financing – the bank loans. Till now, in Poland, these instruments were not appreciated by the local authorities. Their use is small. LGUs have the greatest interest in relation to the PPP. It must therefore believe that this form of structured finance will develop dynamically in Poland.

**Piotr Podsiadło**

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

## **„KRYZYSOWA” POMOC PUBLICZNA DLA REALNEJ GOSPODARKI – PERSPEKTYWA UNII EUROPEJSKIEJ**

### **Wprowadzenie**

W dziedzinie pomocy publicznej Komisja Europejska jest związana wytycznymi i komunikatami, które wydaje, o ile nie są one rozbieżne z postanowieniami traktatowymi<sup>1</sup>. Z tego względu warto podkreślić wagę komunikatu Komisji dotyczącego tymczasowych ram prawnych w zakresie pomocy państwa ułatwiających dostęp do finansowania w dobie kryzysu finansowego i gospodarczego<sup>2</sup>. W komunikacie tym, którego celem było zachowanie równych szans oraz zapewnienie stabilności finansowej i pewności prawa, określone zostało stanowisko Komisji w kwestii sposobu stosowania traktatowych przepisów dotyczących pomocy państwa w odniesieniu do działań rządów podejmowanych w dziedzinie pomocy państwa w warunkach kryzysu. Skutkiem kryzysu finansowego i gospodarczego było znaczące spowolnienie gospodarki realnej, które dotknęło przedsiębiorstwa i gospodarstwa domowe. W związku z gwałtownie spadającymi prognozami dotyczącymi wzrostu gospodarczego i wymiany handlowej, odnotowywano istotne ograniczenia produkcji, wydatków na inwestycje oraz zwiększający niepokój społeczny wzrost bezrobocia. Jednocześnie banki musiały, z jednej strony, zmniejszyć dźwignię finansową i pokryć straty, z drugiej natomiast, na nowo wycenić ryzyko, a tym samym przyjąć postawę bardziej niechętną podejmowaniu ryzyka. Oznaczało to, że nawet przedsiębiorstwa mające zdolność kredytową doświadczyły trudności w dostępie do źródeł finansowania<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Wyrok Trybunału z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie C-464/09 P *Holland Malt BV przeciwko Komisji Europejskiej*. Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego 2010, s. I-nyr, pkt 47.

<sup>2</sup> Dz.Urz. UE C 16/1 z 22.1.2009.

<sup>3</sup> Zob. Komisja Europejska, DG ds. Gospodarczych i Finansowych: *Interim Forecast 2010*, a także MFW: *World Economic Outlook*, październik 2010 r.; EBC: *The Euro Area Bank Lending Survey*, październik 2010 r. oraz EBC: *Survey on the access to finance of SMEs in the Euro area*, marzec-wrzesień 2010 r.



Tymczasowe ramy prawne miały na celu dać państwom członkowskim możliwość przyjęcia dodatkowych środków pomocy publicznej ułatwiających przedsiębiorstwom dostęp do finansowania i jednocześnie zachęcających je do ciągłego inwestowania w przyszłość w tych wyjątkowych okolicznościach<sup>4</sup>.

Celem opracowania jest analiza tymczasowej pomocy publicznej dla ratowania gospodarki realnej w warunkach kryzysu finansowego i gospodarczego. Analiza ta dotyczy podstaw dopuszczalności takiej pomocy, jej celów, zatwierdzonych przez Komisję szczegółowych form wsparcia oraz zatwierdzonych kwot pomocy i pomocy faktycznie udzielonej, a także możliwości udzielania tej pomocy po upływie okresu ważności komunikatu Komisji w tej sprawie. W opracowaniu poddano weryfikacji dwie tezy badawcze. Zgodnie z tezą pierwszą, od czasu przyjęcia tymczasowych ram prawnych państwa członkowskie intensywnie korzystały z oferowanych przez nie możliwości, co przełożyło się na maksymalne wykorzystanie zatwierdzonych przez Komisję środków pomocy. Stanowiło to bezpośrednią przyczynę wydłużenia okresu obowiązywania tymczasowych ram prawnych. Teza druga mówi natomiast, że pomoc publiczna udzielana na podstawie tymczasowych ram prawnych stanowiła domenę państw tzw. starej piętnastki, przy zdecydowanie mniejszym zainteresowaniu tym instrumentem państw, których akcesja do Unii Europejskiej miała miejsce w pierwszej dekadzie XXI wieku.

## **Cele tymczasowych ram prawnych dotyczących pomocy państwa w okresie kryzysu**

Podstawę dla dopuszczalności stosowania tymczasowych środków pomocowych stanowi art. 107, ust. 3 lit b) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)<sup>5</sup>, zgodnie z którym Komisja może uznać za zgodną z rynkiem wewnętrznym pomoc „mającą na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego”. Państwa członkowskie mają obowiązek zgłosić programy przewidujące tego rodzaju środki, a w sytuacji, gdy dany program pomocy zostanie zatwierdzony, mogą od razu przystąpić do przyznawania pomocy bez jej ponownego zgłaszania. Celem tymczasowych zasad udzielania pomocy publicznej na czas kryzysu było stworzenie jak najszybszego i najefektywniejszego dostępu do zewnętrznego finansowania oraz odblokowa-

<sup>4</sup> M. Campo, *The New State aid temporary framework*. „Competition Policy Newsletter” 2009, No. 1, s. 21-26.

<sup>5</sup> Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersje skonsolidowane – Dz.Urz. UE, C 83 z 30.03.2010.

nie kredytów umożliwiających kontynuację działalności przez przedsiębiorstwa, a także promowanie działań o charakterze rozwojowym, takich jak inwestycje w technologie ekologiczne i innowacyjne<sup>6</sup>. Przyjęcie takich założeń miało umożliwić podjęcie działań prowadzących do wzrostu gospodarczego, zwiększenia konkurencyjności gospodarki unijnej i w efekcie – wyjścia z kryzysu.

Zasady tymczasowe wprowadziły sześć instrumentów, których zastosowanie miało skutkować zmniejszeniem kosztów pożyczek poprzez redukcję należnych stóp procentowych, ułatwionym dostępem do kredytów poprzez udzielanie gwarancji państwowych oraz nowymi możliwościami doraźnego wsparcia przedsiębiorstw poprzez wprowadzenie możliwości udzielania ograniczonych kwot pomocy, a także poprzez dostosowanie kryteriów dostępu do kapitału podwyższonego ryzyka i ubezpieczeń działalności eksportowej przez państwo. Zatwierdzenie tych instrumentów przez Komisję Europejską w celu ich stosowania przez państwa członkowskie wymagało spełnienia określonych dla każdego z nich warunków w zakresie nałożonych limitów wysokości pomocy oraz limitów czasu udzielanego wsparcia, co służyć miało zmniejszeniu zaburzeń, jakie pomoc na zasadach tymczasowych mogła wywołać w dziedzinie konkurencji. Przyjęta została ponadto reguła, że zgłoszenie środków pomocowych do Komisji na podstawie zasad tymczasowych musi być poparte konkretnymi dowodami wykazującymi rzeczywisty wpływ kryzysu na gospodarkę danego państwa członkowskiego. Oznaczało to, że stosowanie preferencyjnych warunków dopuszczalności pomocy publicznej dla przedsiębiorstw w okresie kryzysu finansowego i gospodarczego w oparciu o regulacje środków tymczasowych uzależnione było od wykazania przez państwa członkowskie, że pomoc taka jest odpowiednia, proporcjonalna i konieczna do zaradzenia poważnym zaburzeniom w gospodarce krajowej.

## **Pomoc zatwierdzona a pomoc udzielona na mocy tymczasowych ram prawnych**

W czasie kryzysu finansowego i gospodarczego zaistniały okoliczności sprzyjające zwiększeniu rozmiarów udzielanej pomocy publicznej. Uzasadnieniem dla zwiększenia wolumenu udzielanej pomocy było przede wszystkim ryzyko bankructwa wielu, niekiedy bardzo dużych przedsiębiorstw mających kluczowe znaczenie dla gospodarki, co stwarzało tym samym zagrożenie maso-

---

<sup>6</sup> A. Drzewoska: *Kryzys pomocy? Pomoc państwa dla sektora tzw. realnej gospodarki w czasie kryzysu*. W: *Prawo i ekonomia konkurencji. Wybrane zagadnienia*. Red. B. Kurcz. Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010, s. 295.

wych zwolnień pracowników. Tendencje te były jednak hamowane przez Komisję Europejską, która twierdziła, że w związku z kryzysem reguły dopuszczalności pomocy publicznej nie przestały obowiązywać i podtrzymywała swoje stanowisko, że wprowadzenie niektórych środków zaradczych przez państwa członkowskie musi być poprzedzone badaniem ich zgodności z zasadami wewnętrznego rynku. Wydaje się to słuszne, bowiem niekontrolowane zachowania protekcyjnistyczne niektórych rządów mogły w efekcie przynosić raczej krótkotrwałe skutki dla określonego państwa członkowskiego lub regionu, co odbywałoby się z uszczerbkiem dla swobód stanowiących istotę funkcjonowania jednolitego rynku europejskiego. Komisja Europejska stanowczo sprzeciwiała się planom poszczególnych państw członkowskich, które zamierzały uzależnić przyznanie pomocy publicznej od spełnienia warunków wycofania produkcji z niektórych krajów czy utrzymania produkcji w konkretnym państwie członkowskim, a także kryteriów narodowościowych, kraju pochodzenia produktów lub kontrahentów i dostawców, pochodzenia surowców lub komponentów do produkcji oraz innych ograniczeń o charakterze lokalnym. Kontrola zgodności udzielanej pomocy z zasadami wewnętrznego rynku w czasie kryzysu zmierzała do tego, aby pomoc była skoncentrowana na konkretnych celach wspomagających konkurencyjność gospodarki, a nie na protekcyjnistycznych środkach służących do sztucznego podtrzymywania nierentownych przedsiębiorstw, które w innych warunkach podlegałyby likwidacji.

Od momentu przyjęcia przez Komisję tymczasowych zasad udzielania pomocy w czasie kryzysu dla sektorów realnej gospodarki, tj. od dnia 17 grudnia 2008 roku, do dnia 31 grudnia 2010 roku Komisja zatwierdziła na podstawie tymczasowych ram prawnych 79 programów pomocowych oraz 5 środków pomocy *ad hoc*, odpowiadających łącznej zatwierdzonej kwocie pomocy wynoszącej 82,9 mld EUR (0,7% PKB UE-27). Większość środków to pogramy pomocy w kwocie do 500 tys. EUR na przedsiębiorstwo (24 programy w 23 państwach członkowskich)<sup>7</sup>, 19 dotowanych środków gwarancyjnych (14 państw członkowskich)<sup>8</sup>, 8 programów obejmujących dopłaty do oprocentowania kredytów (7 państw członkowskich)<sup>9</sup>, 5 programów oferujących kredyty o obniżonym oprocentowaniu dla przedsiębiorstw inwestujących w produkcję produktów ekologicznych (5 państw członkowskich)<sup>10</sup> oraz 7 programów dotyczących kapitału

<sup>7</sup> Austria, Bułgaria, Czechy, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Litwa, Luksemburg, Łotwa, Malta, Niemcy, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Węgry, Wielka Brytania, Włochy.

<sup>8</sup> Belgia, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Luksemburg, Łotwa, Niemcy, Rumunia, Słowenia, Szwecja, Węgry, Wielka Brytania, Włochy.

<sup>9</sup> Czechy, Francja, Grecja, Niemcy, Węgry, Wielka Brytania, Włochy.

<sup>10</sup> Francja, Hiszpania, Niemcy, Wielka Brytania, Włochy.

podwyższonego ryzyka (6 państw członkowskich)<sup>11</sup>. Ponadto 13 państw członkowskich ułatwiło działalność wywozową w ramach 16 programów obejmujących kredyty eksportowe<sup>12</sup>. W tabeli 1 przedstawiono wielkość zatwierdzonej przez Komisję pomocy publicznej w zgłoszonych przez państwa członkowskie programach pomocowych i pomocy *ad hoc* oraz wielkość pomocy udzielonej przedsiębiorstwom w latach 2009-2010.

Tabela 1

Pomoc publiczna notyfikowana i autoryzowana na podstawie tymczasowych ram prawnych w Unii Europejskiej w latach 2009-2010

Wyszczególnienie	2009		2010	
	mld EUR	% PKB	mld EUR	% PKB
Wysokość pomocy zatwierdzonej	81,3	0,68	1,6	0,01
Kwota pomocy udzielonej	21,0	0,17	11,8	0,10

Źródło: DG Competition.

W latach 2009-2010 pomoc w oparciu o środki tymczasowe zatwierdzały przede wszystkim państwa tzw. starej piętnastki, które uzyskały akceptację Komisji na udzielenie pomocy na podstawie programów pomocowych oraz pomocy indywidualnej na łączną kwotę 69 mld EUR. Państwa, które przystąpiły do Unii Europejskiej w pierwszej dekadzie XXI wieku, zgłosiły plany pomocowe o wartości 13,9 mld EUR. Ponadczterokrotnie niższa wartość zgłoszonej pomocy przez te państwa nie wynikała z mniejszego zainteresowania nowymi instrumentami wsparcia, które zostały wprowadzone na podstawie ram tymczasowych, ale z zasad dopuszczalności stosowania tych instrumentów. Celem tymczasowych ram prawnych było zapewnienie wsparcia wszystkim sektorom gospodarki, ale z wyłączeniem pomocy przeznaczonej na zaradzenie występującym już wcześniej problemom strukturalnym, w związku z czym ramy te nie miały zastosowania do przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji przed kryzysem. W państwach, których akcesja do Unii Europejskiej miała miejsce w latach 2004-2007, skutki kryzysu nie były tak dotkliwe, jak w przypadku państw starej piętnastki, w odniesieniu do których tymczasowe ramy prawne stanowiły legislacyjną podstawę utrzymania niezakłóconego dostępu przedsiębiorstw do środ-

<sup>11</sup> Austria, Belgia, Francja, Hiszpania, Niemcy, Włochy.

<sup>12</sup> Austria, Belgia, Dania, Finlandia, Francja, Holandia, Litwa, Luksemburg, Łotwa, Niemcy, Słowenia, Szwecja, Węgry.

ków finansowych oraz zapewnienia podstaw dla trwałego, długoterminowego wzrostu gospodarczego poprzez sprzyjanie inwestycjom. Dane w zakresie wielkości zatwierdzonej na podstawie tymczasowych ram prawnych pomocy publicznej w latach 2009-2010 przez poszczególne państwa członkowskie przedstawia tabela 2.

Tabela 2

Pomoc publiczna udzielana przez państwa członkowskie na podstawie zasad tymczasowych

Wyszczególnienie	Tymczasowe środki pomocy zatwierdzone w okresie 2009-2010 (mld EUR)
Austria	10,2
Belgia	8,1
Bułgaria	0,0
Cypr	0,0
Czechy	1,1
Dania	0,0
Estonia	0,2
Finlandia	0,5
Francja	0,6
Grecja	4,0
Hiszpania	2,5
Holandia	0,0
Irlandia	0,4
Litwa	0,1
Luksemburg	0,5
Łotwa	0,5
Malta	0,0
Niemcy	29,6
Polska	0,2
Portugalia	0,8
Rumunia	0,4
Słowacja	0,4
Słowenia	1,3
Szwecja	1,3
Węgry	9,7
Wielka Brytania	10,1
Włochy	0,4
<b>UE-27</b>	<b>82,9</b>

Źródło: Ibid.

Na podstawie danych zaprezentowanych w tabeli 3 należy stwierdzić, że największą pomoc autoryzowały Niemcy, a w następnej kolejności Austria,

Wielka Brytania i Węgry. Jeżeli chodzi o preferencje przy wyborze środków zaproponowanych w tymczasowych ramach prawnych, większość państw członkowskich za najbardziej odpowiednie uznała narzędzie ograniczonej kwoty pomocy, a następnie kapitał podwyższonego ryzyka, dotowaną gwarancję i dopłaty do oprocentowania kredytów. W Polsce pomoc była udzielana w ramach programu nr N 408/2009 – *Ograniczona kwota pomocy zgodna ze wspólnym rynkiem – łagodzenie skutków kryzysu ekonomicznego* przez Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (w formie dotacji i rozłożenia na raty odsetek) i jednostki samorządu terytorialnego (w formie refundacji)<sup>13</sup>. Należy zaznaczyć, że – tak jak w przypadku innych państw członkowskich – kwota wsparcia udzielonego przedsiębiorstwom na podstawie tego programu była dużo niższa niż zakładana. Wartość udzielonej pomocy w 2009 i 2010 roku wyniosła łącznie zaledwie 2,26 mln EUR (9,3 mln PLN), podczas gdy planowany budżet programu (obowiązującego do 31 grudnia 2010 roku) szacowany był na kwotę 248,41 mln EUR (1020 mln PLN).

## Ewaluacja tymczasowych środków pomocy

Tymczasowe ramy prawne skonsolidowano i zmieniono w lutym 2009 roku<sup>14</sup> i ponownie zmieniono w grudniu 2009 roku<sup>15</sup> w celu wprowadzenia pewnych dostosowań technicznych, przede wszystkim w odniesieniu do pomocy w formie gwarancji<sup>16</sup>. Tymczasowe ramy prawne miały wygasnąć w dniu 31 grudnia 2010 roku, ale ostatecznie okres ich obowiązywania został przedłużony o rok, tj. do 31 grudnia 2011 roku<sup>17</sup>. Z uwagi na silne wewnętrzne powiązania w ramach sektora finansowego pojawiły się bowiem obawy przed efektem domina. Wysoka niestabilność rynków finansowych oraz brak pewności co do

<sup>13</sup> Raporty o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w latach 2009-2010 – [http://www.uokik.gov.pl/raporty\\_i\\_analazy2.php](http://www.uokik.gov.pl/raporty_i_analazy2.php), dostęp: 26.01.2012.

<sup>14</sup> Komunikat Komisji – Tymczasowe wspólnotowe ramy prawne w zakresie pomocy państwa ułatwiające dostęp do finansowania w dobie kryzysu finansowego i gospodarczego. Dz.Urz. UE C 83/1 z 7.4.2009.

<sup>15</sup> Komunikat Komisji zmieniający tymczasowe wspólnotowe ramy prawne w zakresie pomocy państwa ułatwiające dostęp do finansowania w dobie kryzysu finansowego i gospodarczego. Dz.Urz. UE C 303/6 z 15.12.2009.

<sup>16</sup> W październiku 2009 r. Komisja wprowadziła zmianę do tymczasowych ram prawnych w celu wprowadzenia ograniczonej kwoty pomocy zgodnej ze rynkiem wewnętrznym w wysokości 15 tys. EUR dla sektora rolnego. Komunikat Komisji zmieniający tymczasowe wspólnotowe ramy prawne w zakresie pomocy państwa ułatwiające dostęp do finansowania w dobie kryzysu finansowego i gospodarczego. Dz.Urz. UE C 261/2 z 31.10.2009.

<sup>17</sup> Komunikat Komisji – Tymczasowe unijne ramy prawne w zakresie pomocy państwa ułatwiające dostęp do finansowania w dobie kryzysu finansowego i gospodarczego. Dz.Urz. UE C 6/5 z 11.1.2011.

perspektyw gospodarczych dały podstawę do utrzymania w charakterze siatki bezpieczeństwa możliwości uzasadnienia przez państwa członkowskie konieczności skorzystania ze środków wsparcia związanych z kryzysem na podstawie art. 107 ust. 3 lit. b) Traktatu. Nie wstrzymywało to jednak procesu wycofywania tymczasowych nadzwyczajnych środków pomocy<sup>18</sup>. Porównanie środków pomocy stosowanych do końca 2010 roku oraz środków, które państwa członkowskie mogły stosować w 2011 roku przedstawia tabela 3.

Tabela 3

Zasady stosowania tymczasowych środków pomocy publicznej dla realnej gospodarki do 31 grudnia 2010 roku i od 1 stycznia 2011 roku

Tymczasowe wspólnotowe ramy prawne w zakresie pomocy państwa ułatwiające dostęp do finansowania w dobie kryzysu finansowego i gospodarczego (obowiązujące do 31 grudnia 2010 roku)	Tymczasowe unijne ramy prawne w zakresie pomocy państwa ułatwiające dostęp do finansowania w dobie kryzysu finansowego i gospodarczego (obowiązujące od 1 stycznia 2011 roku)
1	2
<b>OGRANICZONE KWOTY POMOCY</b>	
Podlegająca obowiązkowi notyfikacji jednorazowa kwota do 500 tys. EUR pomocy na przedsiębiorstwo (udzielana na podstawie programu pomocowego).	Stopniowe odchodzenie od podlegającej obowiązkowi notyfikacji pomocy do 500 tys. EUR na rzecz udzielania pomoc <i>de minimis</i> , która <i>de facto</i> nie stanowi pomocy państwa w rozumieniu przepisów traktatowych i może wynosić do 200 tys. EUR w ciągu kolejnych 3 lat.
<b>DOTOWANE GWARANCJE KREDYTOWE</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Małe i średnie przedsiębiorstwa: redukcja stawki rocznej dla nowych gwarancji w okresie dwóch lat od udzielenia gwarancji wynosi 25 pp.;</li> <li>– Duże przedsiębiorstwa: redukcja stawki rocznej dla nowych gwarancji w okresie dwóch lat od udzielenia gwarancji wynosi 15 pp.;</li> <li>– Małe i średnie przedsiębiorstwa: kredyty inwestycyjne i pożyczki obrotowe;</li> <li>– Duże przedsiębiorstwa: kredyty inwestycyjne i pożyczki obrotowe;</li> <li>– gwarancja nie może przekraczać 90% kwoty kredytu;</li> <li>– pomocą mogą być objęte przedsiębiorstwa zagrożone, które znalazły się w trudnej sytuacji po 1 lipca 2008 roku w wyniku światowego kryzysu finansowego i gospodarczego.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Małe i średnie przedsiębiorstwa: redukcja stawki rocznej dla nowych gwarancji w okresie dwóch lat od udzielenia gwarancji wynosi 15 pp.;</li> <li>– Duże przedsiębiorstwa: brak redukcji stawki rocznej dla nowych gwarancji w okresie dwóch lat od udzielenia gwarancji;</li> <li>– Małe i średnie przedsiębiorstwa: kredyty inwestycyjne i pożyczki obrotowe;</li> <li>– Duże przedsiębiorstwa: tylko kredyty inwestycyjne;</li> <li>– gwarancja nie może przekraczać 80% kwoty kredytu;</li> <li>– pomocą nie mogą być objęte przedsiębiorstwa zagrożone.</li> </ul>

<sup>18</sup> Komisja zajęła stanowisko, zgodnie z którym przy podejmowaniu decyzji o stopniowym wycofywaniu środków przewidzianych w tymczasowych ramach prawnych należy wziąć pod uwagę dwie grupy czynników. Z jednej strony będzie to rozwój sytuacji ekonomicznej oraz możliwości instytucji finansowych i rynków w zakresie zapewniania wypłacalnym przedsiębiorstwom odpowiedniego finansowania, z drugiej zaś strony – to, czy tymczasowe ramy prawne są odpowiednim instrumentem, aby zapewnić długofalowe ożywienie gospodarcze, oraz ich wpływ na konkurencję między przedsiębiorstwami we wszystkich państwach członkowskich. Więcej na ten temat: M. Lienemeyer, L. Le Mouél: *The European Commission's Phasing-Out Process for Exceptional Crisis-related Measures*. „European State Aid Law Quarterly” 2011, No. 1, s. 41-48.

cd. tabeli 3

1	2
<b>OBNIŻONE OPROCENTOWANIE KREDYTÓW (DOPLATY DO OPROCENTOWANIA)</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Małe i średnie przedsiębiorstwa: kredyty inwestycyjne i pożyczki obrotowe;</li> <li>– Duże przedsiębiorstwa: kredyty inwestycyjne i pożyczki obrotowe;</li> <li>– pomocą mogą być objęte przedsiębiorstwa zagrożone, które znalazły się w trudnej sytuacji po 1 lipca 2008 roku w wyniku światowego kryzysu finansowego i gospodarczego.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Małe i średnie przedsiębiorstwa: kredyty inwestycyjne i pożyczki obrotowe;</li> <li>– Duże przedsiębiorstwa: tylko kredyty inwestycyjne;</li> <li>– pomocą nie mogą być objęte przedsiębiorstwa zagrożone.</li> </ul>
<b>OBNIŻONE OPROCENTOWANIE KREDYTÓW NA INWESTYCJE W WYTWARZANIE PRODUKTÓW EKOLOGICZNYCH</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Małe i średnie przedsiębiorstwa: obniżenie stopy procentowej o 50%;</li> <li>– Duże przedsiębiorstwa: obniżenie stopy procentowej o 25%.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Małe i średnie przedsiębiorstwa: obniżenie stopy procentowej o 25%;</li> <li>– Duże przedsiębiorstwa: obniżenie stopy procentowej o 15%.</li> </ul>
<b>UBEZPIECZENIA KREDYTÓW EKSPORTOWYCH NA UPROSZCZONYCH ZASADACH</b>	
Pozwalająca na pokrywanie nierynkowych rodzajów ryzyka przez państwo klauzula wyłączająca.	Pozwalająca na pokrywanie nierynkowych rodzajów ryzyka przez państwo klauzula wyłączająca. Dodatkowo okres obowiązywania komunikatu o krótkoterminowych ubezpieczeniach kredytów eksportowych został przedłużony o 2 lata.
<b>KAPITAŁ PODWYŻSZONEGO RYZYKA NA DOSTOSOWANYCH ZASADACH</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>– zwiększenie transzy środków finansowych na docelowe małe lub średnie przedsiębiorstwo z kwoty 1,5 mln EUR w okresie dwunastu miesięcy do 2,5 mln EUR;</li> <li>– obniżenie minimalnego udziału środków pochodzących od inwestorów prywatnych z 50% do 30%.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– utrzymanie zwiększonej transzy środków finansowych na docelowe małe lub średnie przedsiębiorstwo z kwoty 1,5 mln EUR w okresie dwunastu miesięcy do 2,5 mln EUR;</li> <li>– przywrócenie minimalnego udziału środków pochodzących od inwestorów prywatnych z 30% do 50%.</li> </ul>

Źródło: Komunikaty Komisji dotyczące tymczasowych ram prawnych w zakresie pomocy państwa ułatwiających dostęp do finansowania w dobie kryzysu finansowego i gospodarczego.

Na podstawie informacji zawartych w tabeli 3 można stwierdzić, że w kontekście strategii wycofywania tymczasowych środków pomocy powrócono do środków pomocy państwa powodujących mniejsze zakłócenia i ukierunkowanych bardziej na wzrost, szczególnie wymagając od beneficjentów świadczenia wzajemnego, zmierzającego do realizacji konkretnego celu leżącego we wspólnym interesie.

## Podsumowanie

Przyjęcie przez Komisję Europejską w 2009 roku komunikatu dotyczącego tymczasowych wspólnotowych ram prawnych w zakresie pomocy państwa ułatwiających dostęp do finansowania w warunkach kryzysu finansowego i gospo-



darczego umożliwiło państwom członkowskim wprowadzenie dodatkowych środków pomocy mających na celu ułatwienie przedsiębiorstwom dostępu do finansowania, zachęcając jednocześnie odbiorców tej pomocy do inwestowania. Cele te miały być realizowane przez możliwość udzielania przez państwa członkowskie dotacji w wysokości do 500 tys. EUR na przedsiębiorstwo, gwarancji na pożyczki w formie zmniejszenia należnej stawki rocznej oraz pomocy w formie dopłaty do oprocentowania kredytów. W celu zachęcania przedsiębiorstw do podejmowania przyszłych inwestycji, takich jak nowe projekty w zakresie proekologicznych technologii, państwa członkowskie mogły przyznawać pomoc w formie obniżki stopy oprocentowania kredytów inwestycyjnych związanych z produktami znacznie zwiększającymi poziom ochrony środowiska. Zostały także podwyższone pułapy dla inwestycji kapitału podwyższonego ryzyka. Ponadto uproszczono przepisy dotyczące kredytów eksportowych. Ponieważ środki tymczasowe zostały zaprojektowane tak, aby ich stosowanie miało skutki horyzontalne, państwa członkowskie miały możliwość udzielania pomocy publicznej dla przedsiębiorstw prowadzących działalność w różnych sektorach gospodarki.

Przez dwa lata stosowania tymczasowych środków pomocy dla gospodarki realnej państwa członkowskie uzyskały akceptację Komisji na 82,9 mld EUR, z czego 69 mld EUR przypadało na państwa tzw. starej piętnastki, a 13,9 mld EUR na kraje, które przystąpiły do Unii Europejskiej w pierwszej dekadzie XXI wieku. Prawdziwa jest zatem druga z przyjętych w pracy tez, że pomoc publiczna udzielana na podstawie tymczasowych ram prawnych stanowiła domenę państw tzw. starej piętnastki, przy zdecydowanie mniejszym zainteresowaniu tym instrumentem państw, których akcesja do Unii Europejskiej miała miejsce od 2004 roku. Jednakże z zatwierdzonej przez Komisję kwoty 82,9 mld EUR państwa członkowskie udzieliły tylko 32,7 mld EUR pomocy publicznej. Oznacza to, że wykorzystano jedynie 39,45% puli zatwierdzonych przez Komisję środków pomocy. Wydaje się, że państwa członkowskie wykazywały dużą ostrożność przy sporządzaniu własnych budżetów ze względu na niepewne prognozy warunkowane stopniem i czasem trwania kryzysu oraz na konieczność dania rynkom wyraźnego sygnału, że organy władzy publicznej są gotowe spełnić potencjalne zapotrzebowanie na wsparcie, które w praktyce okazało się znacznie mniejsze w stosunku do oczekiwań. Jednak przede wszystkim państwa członkowskie w rygorystyczny sposób stosowały warunki przyznawania pomocy, głównie z uwagi na ograniczenia budżetowe, czego prawdopodobnym skutkiem była z kolei mała liczba beneficjentów. Trudno zatem mówić, że to istotne zaangażowanie środków tymczasowych w udzielaną przez państwa członkowskie pomoc publiczną było powodem wydłużenia okresu obowiązywania tymczasowych ram prawnych. Powyższe oznacza, że należy odrzucić tezę pierwszą, zgodnie z którą od czasu przyjęcia tymczasowych ram prawnych państwa człon-

kowskie intensywnie korzystały z oferowanych przez nie możliwości, co przełożyło się na maksymalne wykorzystanie zatwierdzonych przez Komisję środków pomocy, stanowiąc w efekcie bezpośrednią przyczynę wydłużenia okresu obowiązywania tymczasowych ram prawnych. Przedłużenie stosowania niektórych środków pomocy aktualnie przewidzianych w tymczasowych ramach prawnych na krótki okres, połączone z wprowadzeniem ostrzejszych warunków dotyczących tych przedłużonych środków, stanowi przede wszystkim główny element stopniowego powrotu do normalnych zasad udzielania pomocy publicznej na obszarze Unii Europejskiej i ograniczania ich wpływu na konkurencję, zwłaszcza poprzez zmniejszenie stosowanych obniżek oraz wprowadzenie ostrzejszych warunków dla dużych przedsiębiorstw w porównaniu z warunkami dla małych i średnich przedsiębiorstw.

## Literatura

### Wydawnictwa zwarte

Drzewoska A.: *Kryzys pomocy? Pomoc państwa dla sektora tzw. realnej gospodarki w czasie kryzysu*. W: *Prawo i ekonomia konkurencji. Wybrane zagadnienia*. Red. B. Kurcz. Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010.

### Wydawnictwa ciągłe

Campo M.: *The New State aid temporary framework*. „Competition Policy Newsletter” 2009, No. 1.

Lienemeyer M., Mouël Le L.: *The European Commission's Phasing-Out Process for Exceptional Crisis-related Measures*. „European State Aid Law Quarterly” 2011, No. 1.

### Akty prawne

Komunikat Komisji – Tymczasowe wspólnotowe ramy prawne w zakresie pomocy państwa ułatwiające dostęp do finansowania w dobie kryzysu finansowego i gospodarczego. Dz.Urz. UE C 16/1 z 22.1.2009 z późn. zm.

Komunikat Komisji – Tymczasowe unijne ramy prawne w zakresie pomocy państwa ułatwiające dostęp do finansowania w dobie kryzysu finansowego i gospodarczego. Dz.Urz. UE C 6/5 z 11.1.2011.

Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersje skonsolidowane. Dz.Ur.z UE, C 83 z 30.03.2010.

### Witryny internetowe

Raporty o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w latach 2009-2010, [http://www.uokik.gov.pl/raporty\\_i\\_analizy2.php](http://www.uokik.gov.pl/raporty_i_analizy2.php)

---

## **STATE AID FOR THE REAL ECONOMY IN THE WAKE OF THE CRISIS – EU PERSPECTIVE**

### **Summary**

This paper discusses the temporary state aid issued in a bid to rescue the real economy in the wake of financial and economic crisis. Qualitative and quantitative analyses were set out to verify two research theses. According to the first thesis, since the temporary legislative framework was passed, member states were intensively taking advantage of opportunities offered by the measures, thus translating into maximum use of aid amounts approved by the Commission. It consequently caused availability of aid measures to be continued. The second thesis makes the point, that state aid granted under the temporary legislative framework could be primarily attributed to the old member states. At the same time, countries whose accession to the European Union took place in the first decade of the XXI century showed little interest in those instruments.

**Katarzyna Stabryła-Chudzio**

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

## **W KIERUNKU HARMONIZACJI PODATKU DOCHODOWEGO OD OSÓB PRAWNYCH – PROPOZYCJE KOMISJI EUROPEJSKIEJ**

### **Wprowadzenie**

W obliczu narastających trudności związanych ze stanem finansów publicznych większości państw członkowskich Unii Europejskiej po raz kolejny w dyskusjach na forum instytucji unijnych oraz na szczeblu narodowym powraca kwestia wspólnych zasad opodatkowania. O ile w dziedzinie harmonizacji podatku od wartości dodanej odnotowano znaczący postęp, o tyle w sprawie podatków bezpośrednich pojawia się wiele głosów sprzeciwu. W niniejszym opracowaniu skupiono się na analizie zmian w zakresie podatku dochodowego od osób prawnych. Ze względu na brak jednomyślności dotyczący ujednoczenia stawek podatkowych lub określenia minimalnego poziomu tychże stawek, Algirdas Šemeta, komisarz ds. podatkowych (podatków, unii celnej, audytu oraz zwalczania nadużyć finansowych) zaproponował na początku 2011 roku sposób obliczenia wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania (*Common Consolidated Corporate Tax Base*)<sup>1</sup>. Celem opracowania jest analiza najnowszych rozwiązań prezentowanych przez Komisję Europejską w zakresie wspólnego opodatkowania osób prawnych pod kątem ich znaczenia dla przedsiębiorstw działających na obszarze Unii Europejskiej.

### **Przebieg prac nad wspólnymi rozwiązaniami w zakresie podatku dochodowego od osób prawnych**

Intensywne prace Komisji Europejskiej nad wspólną skonsolidowaną podstawą opodatkowania dla podatku dochodowego od osób prawnych rozpoczęły

---

<sup>1</sup> A. Šemeta: *Europejska podstawa opodatkowania osób prawnych: ułatwienia i niższe koszty dla biznesu*, [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxation/company\\_tax/common\\_tax\\_base/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/company_tax/common_tax_base/index_en.htm), dostęp: 14.05.2011.

się pod koniec 2001 roku. Komisja Europejska skupiła się na opracowaniu konstrukcji podstawy (aspekt techniczny), jak i na zbadaniu wpływu takiego rozwiązania na funkcjonowanie podmiotów gospodarczych na jednolitym rynku wewnętrznym Unii Europejskiej<sup>2</sup>.

We wrześniu 2004 roku na nieformalnym spotkaniu Rady Ecofin ministrowie finansów uzgodnili, że zostanie powołana do życia specjalna grupa robocza, która zajmie się technicznymi aspektami związanymi z konstrukcją nowej podstawy opodatkowania, natomiast w obrębie struktury Komisji Europejskiej zostanie przeprowadzona szczegółowa analiza wpływu wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania na rynek wewnętrzny UE, w tym z jakimi korzyściami i kosztami będzie się wiązać takie rozwiązanie dla państw członkowskich. Grupa robocza złożona z przedstawicieli krajowych administracji skarbowych rozpoczęła pracę pod koniec 2004 roku. Dodatkowo odbywały się spotkania z przedstawicielami praktyki (głównie z organizacji zrzeszających przedsiębiorców) i środowiska akademickiego (przede wszystkim z dziedziny prawa i finansów). Do 2008 roku trwały uzgodnienia, przy czym niektóre państwa zastrzegły, że ich uczestnictwo w obradach nowego gremium nie oznacza jeszcze zgody na wzrost ingerencji w rodzime systemy podatkowe<sup>3</sup>.

Od momentu utworzenia unii celnej w latach 60. XX wieku próbowano zachęcić państwa członkowskie Wspólnot Europejskich do zintegrowanych działań na rzecz ułatwień w prowadzeniu działalności gospodarczej. Powstało wiele raportów, opracowań i propozycji legislacyjnych mających na celu wyeliminowanie podwójnego opodatkowania osób prawnych. Propozycje wspólnych działań odnoszących się do opodatkowania przedsiębiorstw nie znajdowały jednak akceptacji wśród krajów członkowskich, z wyjątkiem wspólnego systemu opodatkowania fuzji, podziałów, wnoszenia majątku i zamiany udziałów dotyczących spółek z różnych krajów członkowskich oraz wspólnego systemu opodatkowania firm macierzystych i filii w różnych krajach członkowskich UE<sup>4</sup>.

Rys. 1 prezentuje etapy stopniowego zbliżania systemów podatkowych państw członkowskich Unii Europejskiej. Obecny model funkcjonowania Unii

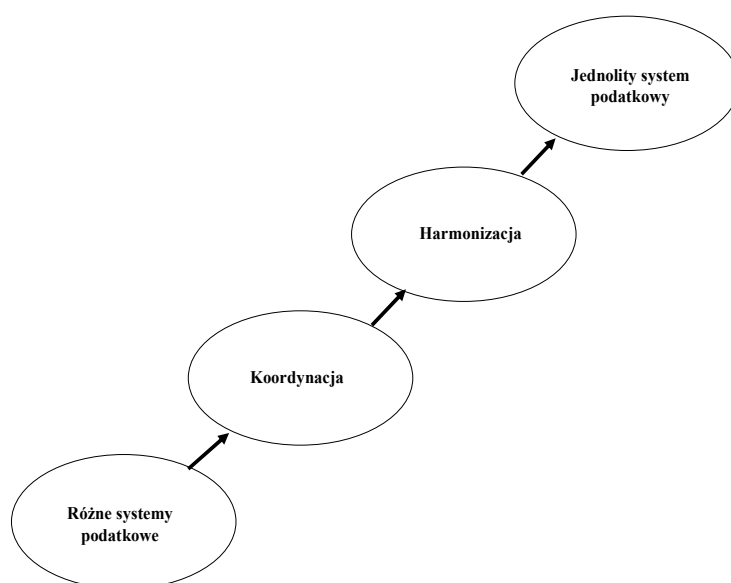
<sup>2</sup> *Company Taxation in the Single Market*. SEC (2001) 582 final; *Towards an Internal Market without tax obstacles: A strategy for providing companies with a consolidated corporate tax base for their EU-wide activities*. COM(2001) 582.

<sup>3</sup> *Impact assessment accompanying document to the proposal for the Council Directive on a Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB)*. Commission staff working document, SEC(2011) 315 final, Brussels, 16.3.2011, s. 5.

<sup>4</sup> Dyrektywa Rady 2005/19/WE z 17 lutego 2005 roku zmieniająca Dyrektywę Rady 90/434/EWG z 23 lipca 1990 roku w sprawie wspólnego systemu opodatkowania dla fuzji, podziałów, wnoszenia majątku i zmiany udziałów w odniesieniu do spółek z różnych państw członkowskich (Dz. Urz. L 58/26 z 4 marca 2005 r.). Dyrektywa Rady 90/435/EWG z 23 lipca 1990 r. (Dz. Urz. L 225 z 1990 r.) w sprawie wspólnego systemu opodatkowania firm macierzystych oraz filii w różnych państwach członkowskich.

Europejskiej nie narzuca formy ostatecznej, tj. ujednoczenia przepisów podatkowych, ale wskazuje raczej na dokonanie uzgodnień (koniecznych najpierw na szczeblu politycznym) w zakresie wybranych elementów techniki podatkowej w celu usprawnienia funkcjonowania rynku wewnętrznego.

Harmonizacja podatkowa może być zatem definiowana jako jeden z etapów stopniowego ujednoczenia systemów podatkowych, lub szerzej – jako cały proces zbliżania systemów podatkowych począwszy od konsultacji międzypaństwowych (koordynacji), a na jednolitym systemie skończywszy<sup>5</sup>.



Rys. 1. Etapy procesu stopniowego ujednoczenia systemów podatkowych w Unii Europejskiej

Źródło: S. Owsiak: *Harmonizacja podatków bezpośrednich warunkiem integracji gospodarczej Unii Europejskiej*, s. 145, [www.pte.pl/1/2/s\\_owsiak\\_harmonizacja.pdf](http://www.pte.pl/1/2/s_owsiak_harmonizacja.pdf), dostęp: 9.05.2011.

## Sposób określenia wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania

Wspólna skonsolidowana podstawa opodatkowania może być rozpatrywana w węższym i szerszym kontekście. W pierwszym znaczeniu będzie to element techniki podatkowej określony jako wspólna zasada dla obliczenia dochodów

<sup>5</sup> L. Oręziak: *Finanse Unii Europejskiej*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009, s. 257-258.

przedsiębiorstw działających na obszarze Unii Europejskiej. Drugie znaczenie związane jest z wypracowaniem wspólnego rozwiązania wśród państw członkowskich UE, które nie tylko ułatwi funkcjonowanie przedsiębiorstwom, ale także może w przyszłości przyczynić się do dalszych postępów w zakresie harmonizacji podatków bezpośrednich.

Wspólna podstawa opodatkowania jest liczona dla przedsiębiorstwa lub podatkowej grupy kapitałowej niezależnie od tego, w jakim państwie działa i jakie panują w nim reguły w zakresie opodatkowania dochodów osób prawnych. Dodatkowo podmiot stosujący taką podstawę może domagać się jednolitego zwrotu podatku. Wyliczona wspólnie podstawa opodatkowania jest następnie dzielona w taki sposób, aby uzyskać relację odpowiadającą procentowemu udziałowi działalności danego podmiotu w jednym państwie w stosunku do działalności całego przedsiębiorstwa lub grupy kapitałowej. Po określeniu części podstawy opodatkowania dla każdego podmiotu obliczony zostaje podatek w oparciu o stawkę stosowaną w danym państwie członkowskim UE.

W rozdziale IV projektu dyrektywy Komisji Europejskiej z 2011 roku przedstawiono sposób liczenia podstawy opodatkowania<sup>6</sup>:

- od przychodów odlicza się przychody zwolnione z opodatkowania i koszty określone przepisami dyrektywy,
- do przychodów zwolnionych zalicza się m.in.: dotacje związane bezpośrednio z nabyciem, wytworzeniem lub ulepszeniem aktywów trwałych podlegających amortyzacji, wpływy z otrzymanych zysków podzielonych, w tym niepieniężnych darowizn, przychody ze zbycia udziałów oraz dochody zakładu założonego w kraju trzecim,
- do kosztów podlegających odliczeniu należą koszty związane ze sprzedażą, wydatki bez uwzględnienia podatku od wartości dodanej poniesione w celu uzyskania dochodu, w tym wydatki na badania i rozwój firmy, koszty poniesione przy pozyskiwaniu kapitału własnego lub obcego na potrzeby prowadzonej działalności.

Formuła obliczeniowa pozwalająca na określenie podziału podstawy opodatkowania pomiędzy poszczególne państwa uwzględnia cztery czynniki: aktywność podmiotu, liczbę zatrudnionych osób, koszty wynagrodzeń i wielkość sprzedaży. Sposób liczenia podstawy skonsolidowanej przedstawia następujący przykład:

1. Przedsiębiorstwo „Y” prowadzi działalność w czterech krajach Unii Europejskiej. W państwie A wypracowało zysk w wysokości 100 tys. EUR, w państwie B stratę w wysokości 20 tys. EUR, w państwie C stratę w wyso-

<sup>6</sup> Por. R. Lipniewicz: *Europejskie prawo podatkowe*. Difin, Warszawa 2011, s. 239; *Proposal for a Council Directive on a Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB)*. 2011/0058 (CNS). Brussels, COM(2011) 121/4.

kości 40 tys. EUR, a w państwie D – zysk w wysokości 460 tys. EUR. Wspólna skonsolidowana podstawa opodatkowania wynosi zatem 500 tys. EUR.

2. Wielkość aktywów, wynagrodzeń, zatrudnienia i sprzedaży w każdym państwie prezentuje tabela 1.

Tabela 1

Dane niezbędne do wyliczenia podziału wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania między poszczególne państwa Unii Europejskiej, w których działa przedsiębiorstwo „Y” (w tys. EUR)

Aktywa	Liczba zatrudnionych osób	Koszty wynagrodzeń	Wielkość sprzedaży
A			
100	1	1000	20 000
B			
50	0,5	500	1000
C			
25	0,25	300	500
D			
175	1,75	1500	45 000
Razem			
350	3,5	3300	66 500

Źródło: Art. 86 of a *Proposal for a Council Directive on a Common Consolidated Corporate Tax Base* (CCCTB). 2011/0058 (CNS). Brussels, COM(2011) 121/4.

3. Podział wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania między poszczególne państwa Unii Europejskiej zostaje obliczony z zastosowaniem poniższego wzoru:

$$CTB_x = [1/3 \times A + 1/3 \times (50\% \times Z + 50\% \times W) + 1/3 \times S] \times CCCTB$$

gdzie:

$CTB_x$  – podstawa opodatkowania dla przedsiębiorstwa działającego w państwie X,

CCCTB – wspólna skonsolidowana podstawa opodatkowania,

A – udział aktywów przedsiębiorstwa w państwie X w stosunku do aktywów ogółem,



- Z – liczba zatrudnionych osób w państwie X w stosunku do zatrudnionych ogółem,  
W – koszty wynagrodzeń w państwie X w stosunku do kosztów wynagrodzeń ogółem,  
S – wielkość sprzedaży przedsiębiorstwa w państwie X w stosunku do wielkości sprzedaży ogółem.
4. Po podstawieniu do wzoru podział wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania między poszczególne państwa Unii Europejskiej przedstawia się następująco:

$$CTB_A = 146\,806,41 \text{ EUR}$$

$$CTB_B = 50\,846,82 \text{ EUR}$$

$$CTB_C = 26\,686,03 \text{ EUR}$$

$$CTB_D = 275\,660,74 \text{ EUR}$$

Razem: CCCTB = 500 000,00 EUR.

Przedsiębiorstwa mogą zatem konsolidować wszystkie zyski, od których odejmują poniesione straty ogółem. Pod pojęciem zysków i strat rozumie się zyski osiągnięte na terenie Unii Europejskiej i straty poniesione na tym obszarze. Państwa członkowskie zachowują swoje suwerenne prawo do stosowania własnych stawek podatkowych.

## Zalety i wady proponowanej formuły

Analiza wysokości stawek podatku dochodowego od osób prawnych w państwach Unii Europejskiej prowadzi do wniosku, że ocena ciężarów podatkowych przedsiębiorstw tylko ze względu na wysokość stawek podatkowych nie jest uprawniona, bowiem należy rozważyć dodatkowo liczbę stosowanych ulg i zwolnień podatkowych, pojęcie kosztów, a co za tym idzie – zakres podstawy opodatkowania. Porównanie wysokości stawek do wielkości wpływów z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych potwierdza konieczność zachowania ostrożności w wysuwaniu wniosków tylko na podstawie wysokości stawki podatkowej (tabela 2). Porównując badany 1995 i 2011 rok, we wszystkich państwach doszło do znacznego obniżenia stawek podatkowych, przy czym najniższe stawki można odnotować w Bułgarii, na Cyprze i w Irlandii. W ślad za niższymi stawkami nie zawsze szło obniżenie udziału podatku w PKB danego państwa, czego przykładem może być sytuacja dziewięciu krajów (w tym m.in. Belgii, Cypru, Danii, Grecji czy Hiszpanii).

Tabela 2

## Podatek dochodowy od osób prawnych w państwach członkowskich Unii Europejskiej

Kraj członkowski	Stawka* (w %)		Udział podatku w PKB (w %)	
	1995	2011	1995	2009
Belgia	40,2	34,0	2,3	2,5
Bułgaria	40,0	10,0	4,5	2,5
Czechy	41,0	19,0	4,6	3,6
Dania	34,0	25,0	2,3	2,5
Niemcy	56,8	29,8	0,9	0,7
Estonia	26,0	21,0	2,3	1,8
Irlandia	40,0	12,5	2,8	2,5
Grecja	41,0	20,0	2,3	2,4
Hiszpania	35,0	30,0	1,9	2,3
Francja	36,7	34,4	1,8	1,3
Włochy	52,2	31,4	3,3	2,4
Cypr	25,0	10,0	4,0	6,5
Łotwa	25,0	15,0	1,8	1,6
Litwa	29,0	15,0	2,0	1,8
Luksemburg	40,9	28,8	6,6	5,5
Węgry	19,6	20,6	1,8	2,1
Malta	35,0	35,0	2,6	6,7
Holandia	35,0	25,0	3,3	2,1
Austria	34,0	25,0	1,6	1,9
Polska	40,0	19,0	2,7	2,3
Portugalia	39,6	29,0	2,3	2,9
Rumunia	38,0	16,0	3,7	2,6
Słowenia	25,0	20,0	0,5	1,8
Słowacja	40,0	19,0	6,0	2,5
Finlandia	25,0	26,0	2,3	2,0
Szwecja	28,0	26,3	2,6	3,0
Wielka Brytania	33,0	27,0	2,8	2,8
Średnia UE-27	35,3	23,1	2,8	2,7
Średnia UE-17	36,8	25,3	2,8	2,8

\* Najwyższa stawka w podatku dochodowym od osób prawnych z uwzględnieniem podatków lokalnych i zwyczaj podatkowych (*adjusted top corporate income tax rate*).

Źródło: *Tax reforms in EU Member States*. Taxation Paper No 28, European Commission, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2011, s. 135; *Taxation trends in the European Union*. Data for the EU Member States, Iceland and Norway. Publications Office of the European Union, Luxembourg 2011, s. 300.

Państwa należące do Unii Europejskiej nie tylko stosują własne, zróżnicowane metody liczenia zysków przedsiębiorstw dla celów podatkowych, ale także cechują się odmiennymi uregulowaniami w zakresie terminów składania deklaracji podatkowych oraz informacji, które mają być zawarte w formularzach po-

datkowych<sup>7</sup>. W efekcie przedsiębiorstwa funkcjonujące w więcej niż jednym kraju unijnym są zobligowane do poświęcania czasu, jak również ponoszenia kosztów (zatrudnianie specjalistów z dziedziny prawa podatkowego) w celu poznania danej ordynacji podatkowej, prawa karno-skarbowego i przepisów szczegółowych.

Zatem wśród zalet stworzenia wspólnej podstawy opodatkowania Komisja Europejska wymienia:

- możliwość składania jednej deklaracji podatkowej (rozwiązanie typu *one-stop-shop*),
- oszczędności w zakresie ograniczenia kosztów administracyjnych związanych ze stosowaniem się do różnych przepisów podatkowych,
- dobrowolność stosowania wspólnej podstawy opodatkowania,
- ułatwienia podatkowe stanowiące dodatkową zachętę dla inwestorów z krajów trzecich,
- wzrost przejrzystości działania przedsiębiorstw transnarodowych,
- możliwość konsolidowania zysków i strat osiągniętych i ponoszonych na terenie całej Unii Europejskiej.

Takie rozwiązanie może rodzić także niebezpieczeństwo w postaci zniekształcania obrazu działalności przedsiębiorstwa. Ze względu na fakt, że wspólna skonsolidowana podstawa opodatkowania jest dzielona zgodnie z czterema czynnikami, może dochodzić do manipulacji, tak aby jak największa część podstawy podatkowej znalazła się w państwach stosujących najniższe stawki. Ponadto sama formuła obliczeniowa, w tym waga poszczególnych czynników może być kwestionowana przez poszczególne państwa. Nie należy również wykluczyć sytuacji wzrostu kosztów działania administracji skarbowej w przypadku, gdy obok nowej formuły obliczeniowej pozostanie poprzednia metoda związana z określaniem odrębnych podstaw opodatkowania<sup>8</sup>.

## Podsumowanie

Komisja Europejska zwraca uwagę, że systemy podatkowe krajów członkowskich UE podlegają ich wewnętrznym rozwiązaniom pod warunkiem, że nie naruszają zasad funkcjonowania jednolitego rynku wewnętrznego. W efekcie powstały wspólne uregulowania dotyczące podatków pośrednich, czyli podatku od wartości dodanej i akcyzy, podczas gdy kwestie podatków bezpośrednich tyl-

<sup>7</sup> *Impact assessment...*, op. cit., s. 8.

<sup>8</sup> L. Bettendorf, M.P. Devereux, A. van der Horst, S. Loretz: *Corporate tax reform in the EU: Weighing the pros and cons*, [www.VoxEU.org](http://www.VoxEU.org), dostęp: 11.09.2011.

ko w niewielkim stopniu objęto unijnymi ramami. Rozważając koordynację różnych rozwiązań odnoszących się do podatku dochodowego od osób prawnych należy podkreślić, że unijne propozycje związane są jedynie z koniecznością przeciwdziałania podwójnemu opodatkowaniu, oszustwom podatkowym i wszelkim utrudnieniom w handlu wewnątrzspółnotowym.

Według opinii L. Oręziak i S. Owsiaka stopniowe zbliżanie systemów podatkowych wynika zarówno z osiągnięcia politycznego konsensusu na szczeblu unijnym, jak również może być efektem uwarunkowań rynkowych. Obecna sytuacja dotycząca stanu finansów publicznych w obrębie Unii Europejskiej, pomimo konieczności dokonania reform strukturalnych i fiskalnych, nie sprzyja politycznym decyzjom w zakresie ściślejszej integracji podatku dochodowego od osób prawnych. Jednak mechanizm rynkowy, rozwój relacji handlowych między państwami członkowskimi wymusi w przyszłości konieczność reakcji ze strony polityków<sup>9</sup>.

## Literatura

### Wydawnictwa zwarte

Lipniewicz R.: *Europejskie prawo podatkowe*. Difin, Warszawa 2011.

Oręziak L.: *Finanse Unii Europejskiej*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.

*Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway*. Publications Office of the European Union, Luxembourg 2011.

### Wydawnictwa ciągłe

*Tax reforms in EU Member States*. Taxation Paper No 28, European Commission, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2011.

### Akty prawne

*Company Taxation in the Single Market*. SEC (2001) 582 final.

Dyrektywa Rady 2005/19/WE z 17.02.2005 r. zmieniająca Dyrektywę Rady 90/434/EWG z 23.07.1990 r. w sprawie wspólnego systemu opodatkowania dla fuzji, podziałów, wnoszenia majątku i zmiany udziałów w odniesieniu do spółek z różnych państw członkowskich. Dz. Urz. L 58/26 z 2005 r.

Dyrektywa Rady 90/435/EWG z 23.07.1990 r. w sprawie wspólnego systemu opodatkowania firm macierzystych oraz filii w różnych państwach członkowskich. Dz. Urz. L 225 z 1990 r.

*Impact assessment accompanying document to the proposal for the Council Directive on a Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB)*. Commission staff working document, SEC(2011) 315 final, Brussels, 16.3.2011.

---

<sup>9</sup> L. Oręziak: Op. cit., s. 258-259; S. Owsiak: Op. cit., s. 156.

*Proposal for a Council Directive on a Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB). 2011/0058 (CNS). Brussels, COM(2011) 121/4.*

*Towards an Internal Market without tax obstacles: A strategy for providing companies with a consolidated corporate tax base for their EU-wide activities. COM(2001) 582.*

#### **Witryny internetowe**

Bettendorf L., Devereux M.P., van der Horst A., Loretz S.: *Corporate tax reform in the EU: Weighing the pros and cons*, [www.VoxEU.org](http://www.VoxEU.org)

Owsiak S.: *Harmonizacja podatków bezpośrednich warunkiem integracji gospodarczej Unii Europejskiej*, [www.pte.pl/1/2/s\\_owsiak\\_harmonizacja.pdf](http://www.pte.pl/1/2/s_owsiak_harmonizacja.pdf)

Šemeta A.: *Europejska podstawa opodatkowania osób prawnych: ułatwienia i niższe koszty dla biznesu*, [ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxation/company\\_tax/common\\_tax\\_base/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/company_tax/common_tax_base/index_en.htm)

## **TOWARDS HARMONIZATION OF COMPANY INCOME TAX – EUROPEAN COMMISSION PROPOSALS**

### **Summary**

The author of the paper presents the European Commission proposals concerning common consolidated corporate tax base. Because of the growing competitiveness at the European internal market companies are obliged to develop their activities in spite of still existing obstacles. Some of the member states (especially Ireland) are opposed to the uniform tax rate idea or creation of the minimum tax rate level. That is why, more than ten years ago the EU Council gave its mandate to the European Commission to analyze new solutions concerning corporate income tax.

**Sławomir Stężewski**

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

# **ZALECENIA RADY UNII EUROPEJSKIEJ JAKO FORMA ODDZIAŁYWANIA NA RZECZ REFORMY FISKALNEJ W PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH UNII EUROPEJSKIEJ**

## **Wprowadzenie**

Globalny kryzys finansowy spowodował, iż sytuacja finansów publicznych w państwach członkowskich Unii Europejskiej uległa pogorszeniu. Wzrosły deficyt budżetowy i dług publiczny, które zagroziły stabilności gospodarek.

Państwa członkowskie UE w celu przywrócenia równowagi makroekonomicznej opracowały w 2011 roku krajowe programy reform, programy stabilności lub konwergencji. W programach tych zawarły zobowiązania dotyczące konsolidacji budżetowej i wzmocnienia kontroli fiskalnej, a także na rzecz pobudzania konkurencyjności. Rządy państw Europy Środkowo-Wschodniej za konieczne uznały przede wszystkim reformy instytucjonalne. Podjęły się poprawy sprawności i skuteczności funkcjonowania administracji publicznej, usprawnienia procedur budżetowych, zredukowania barier proceduralnych dla rozwoju przedsiębiorczości, a także poprawy wydajności pracy w sektorze publicznym i wzmocnienia inwestycji w infrastrukturę transportową i energetyczną. W państwach Europy Zachodniej największym wyzwaniem jest wzmocnienie ram budżetowych i redukcja wydatków, głównie w sferze socjalnej. We wszystkich państwach rządy zadeklarowały działania na rzecz poprawy konkurencyjności gospodarek, zwiększenie nakładów na innowacje, podjęcie działań w celu dostosowania systemów edukacji do potrzeb rynku pracy, realizację rozwiązań na rzecz strategii uczenia się przez całe życie, w tym także dla osób po pięćdziesiątym roku życia i reformę systemów emerytalnych.

Rada UE oceniła, czy działania te są realistyczne oraz czy wystarczą, aby osiągnąć zamierzoną ścieżkę dostosowań prowadzącą do obniżenia i ustabilizowania zadłużenia publicznego.

Z zaleceń Rady wydanych w 2011 roku<sup>1</sup> wynika, że w odniesieniu do konkretnych uwarunkowań gospodarek państw członkowskich i faktycznych potrzeb, zaproponowane w dokumentach rządowych działania nie odpowiadały w pełni skali wyzwań makroekonomicznych. Istotne uwagi krytyczne dotyczyły kwestii omówionych poniżej.

## Uwagi krytyczne

Rada oceniła, że scenariusz makroekonomiczny będący podstawą prognoz budżetowych w Austrii jest realistyczny. Nie sprecyzowano jednak środków mających wspierać proces konsolidacji fiskalnej na szczeblu regionalnym. Dodatkowe dochody z tytułu kampanii przeciw oszustwom podatkowym zaplanowano zbyt optymistycznie i mogą się nie pojawić. Przyznawane są nowe świadczenia osobom, które nie osiągnęły jeszcze ustawowego wieku emerytalnego. Niski poziom zatrudnienia wśród pracowników w starszym wieku wynika z niskiego ustawowego wieku emerytalnego kobiet (60 lat).

W Belgii niski pozostaje stosunek dochodów z podatków ekologicznych do dochodów z podatków związanych z zatrudnieniem. Występują też ograniczenia, które zniechęcają do podejmowania pracy. Rada zaliczyła do nich nieograniczony okres otrzymywania zasiłku dla bezrobotnych, wysokie efektywne krańcowe stawki podatkowe, wysoki klin podatkowy (zwłaszcza dla najmniej zarabiających), a także nakładanie się wycofania świadczeń z pomocy społecznej i wysokiego opodatkowania w przypadku podjęcia pracy. Liczne możliwości odchodzenia na emeryturę dla starszych pracowników stanowią zachętę do opuszczenia rynku pracy przed ustawowym wiekiem emerytalnym wynoszącym 65 lat.

W Bułgarii nie sprecyzowano środków dla osiągnięcia celów budżetowych. Konsolidacja budżetowa jest utrudniona z powodu niewydolnych struktur w sektorze publicznym. Jakość usług publicznych w zakresie pomocy w poszukiwaniu pracy oraz zmiany kwalifikacji jest niewystarczająca. Wzmocnienia wymaga proces planowania polityki państwa.

Przeprowadzane na Cyprze dwa razy w roku automatyczne dostosowanie dodatku wyrównującego koszty utrzymania (*Cost of Living Adjustment*, tzw. *COLA*) jest powiązane bezpośrednio ze średnią procentową zmianą wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych (CPI). Rada krytycznie odnio-

<sup>1</sup> Rada wydała zalecenia, uwzględniając art. 121 ust. 2 i art. 148 ust. 4 *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych, a także uwzględniając zalecenia Komisji Europejskiej, konkluzje Rady Europejskiej, opinie Komitetu Zatrudnienia i Komitetu Ekonomiczno-Finansowego.

sła się do tego rozwiązania, gdyż wzrost płac powinien być powiązany ze wzrostem wydajności.

W Czechach niskie pozostają dochody z podatków pośrednich. Wyniosły one 11,8% PKB w 2010 roku, podczas gdy średnia UE wynosi 13,4%. Różnica między rzeczywistymi dochodami z VAT a teoretycznymi należnościami z tytułu podatku VAT znacznie przekracza średnią w UE, co uzasadnia potrzebę wprowadzenia środków na rzecz poprawy przestrzegania przepisów podatkowych. Wyzwaniem dla Czechów jest też doprowadzenie do ustabilizowania administracji publicznej, ponieważ częste i daleko idące reorganizacje utrudniają jej skuteczność. Ważne byłoby przyjęcie ustawy o urzędnikach państwowych, co wielokrotnie odraczano.

W Danii Rada uznała, iż duże znaczenie dla osiągnięcia założeń budżetowych ma ścisła kontrola mająca na celu uniknięcie powtarzających się przypadków przekraczania założonego poziomu wydatków na szczeblu administracji samorządowej i regionalnej. Dobrowolne przechodzenie na wcześniejszą emeryturę stanowi powszechną praktykę wśród osób w wieku 60-64 lata, a to sprawia, że wskaźnik zatrudnienia w tej grupie wiekowej wynosi zaledwie 40%.

Estonia posiada stosunkowo wysokie obciążenia podatkowe pracy. Ma to wpływ na wysoką stopę bezrobocia wśród młodzieży oraz osób o niskich kwalifikacjach, które są zagrożone ubóstwem. Rada odnotowała niską efektywność źródeł dochodów.

W Finlandii przyczyną wcześniejszego przejścia na emeryturę jest bardzo często niepełnosprawność. Podwyższenie rzeczywistego wieku przejścia na emeryturę wymaga poprawy jakości życia zawodowego, w tym poprawy samopoczucia i zdrowia pracowników. Realizowane są projekty mające na celu poprawę środowiska pracy, jednak rezultaty tych inicjatyw powinny być na bieżąco oceniane.

We Francji zasadnicze znaczenie dla przywrócenia stabilnej sytuacji budżetowej Rada dostrzegła w konieczności doprecyzowania środków dyscypliny fiskalnej, bowiem wyznaczony na 2013 rok cel nie pozostawia żadnego marginesu bezpieczeństwa w stosunku do progu 3% PKB. Zobowiązania podjęte we Francji (zwłaszcza dotyczące zarządzania budżetem lub wsparcia szkolnictwa wyższego i działalności badawczo-rozwojowej) stanowią potwierdzenie już obowiązujących polityk/reform publicznych. Program reform nie w pełni odpowiada skali wyzwań makroekonomicznych związanych z rynkiem pracy czy otoczeniem biznesu, a zagrożeniem dla jego realizacji jest niepewność polityczna. Według Rady należy określić reguły wykorzystania nadzwyczajnych dochodów i dokonywać systematycznych ocen skuteczności osiągnięcia założonych celów.

Grecja powinna zdecydowanie zaostrzyć dyscyplinę fiskalną we wszystkich obszarach gospodarki budżetowej. W ujęciu makroekonomicznym powinna stworzyć podstawy modelu wzrostu gospodarczego, który w większym niż dotąd



stopniu będzie opierał się na eksporcie i inwestycjach pobudzających wzrost gospodarczy i zatrudnienie.

W Hiszpanii ścieżka konsolidacji jest obciążona ryzykiem związanym z wysokim udziałem regionów w łącznych wydatkach publicznych. W 2010 roku 9 spośród 17 przekroczyło swoje cele budżetowe. Reforma systemu emerytalnego nie została jeszcze zatwierdzona przez parlament. Nie określono środków zaradczych w przypadku, gdy sytuacja budżetowa i gospodarcza będzie się rozwijać gorzej niż przewidywano. Pod koniec 2010 roku stopa bezrobocia w Hiszpanii wzrosła do 20,1% i była najwyższa w UE. Nie dokonano oceny skutków reformy rynku pracy. Rada zaleciła ściśle monitorowanie skuteczności środków w celu ograniczenia liczby osób przedwcześnie kończących naukę, w tym polityki o charakterze prewencyjnym, kształcenia i szkoleń zawodowych.

W Holandii, Luksemburgu i na Łotwie niektóre z proponowanych reform są mało szczegółowe. W programach brakuje pełnych informacji na temat środków, które mają stanowić podstawę osiągnięcia celów budżetowych.

Na Malcie główną słabością proponowanych reform, według Rady, jest niewiążący charakter wieloletnich celów, co przekłada się na stosunkowo krótką perspektywę planowania budżetowego. Nie zaproponowano również żadnej kompleksowej strategii na rzecz aktywnego starzenia się.

W Niemczech niektóre środki nadal są przedmiotem debaty politycznej (np. podatek dotyczący energii i podatek od transakcji finansowych), a inne pozostają jeszcze do sprecyzowania (np. poprawa efektywności w administracji publicznej).

Rada jest zdania, że w Polsce scenariusz makroekonomiczny stanowiący podstawę prognoz budżetowych jest wiarygodny, z wyjątkiem roku 2012, dla którego opiera się na zbyt optymistycznych założeniach dotyczących wzrostu gospodarczego. W ocenie Rady niższe niż prognozowane mogą okazać się wpływy z podatków i składek na ubezpieczenie społeczne. Polska wzmocniła ramy budżetowe. Rada zwraca uwagę na konieczność poprawy przejrzystości procedury budżetowej. Reguły budżetowe powinny ponadto opierać się na dostatecznie szerokich agregatach budżetowych oraz powinny być zgodne z europejskim systemem rachunków narodowych i regionalnych (ESA95).

Portugalia powinna wprowadzić średniookresowe ramy budżetowe, przygotować dogłębną analizę strategii budżetowej i utworzyć niezależną radę budżetową, a także poszerzyć sprawozdawczość w zakresie finansów publicznych i nadzór nad nimi, zwłaszcza jeśli chodzi o zaległe płatności. Konieczne jest również rozpoczęcie systematycznej i regularnej analizy zagrożeń budżetowych, w tym związanych z partnerstwem publiczno-prywatnym i z przedsiębiorstwami będącymi własnością skarbu państwa.

W Rumunii główne zagrożenia to, w ocenie Rady, ryzyko związane z wdrożeniem celów oraz zaległości płatnicze przedsiębiorstw państwowych, które stanowią poważne zobowiązanie dla budżetu.

Krajowy program reform Słowenii zawiera środki zmierzające do uzdrowienia sektora finansowego, ale konieczne jest wzmocnienie krajowych źródeł wzrostu gospodarczego, zwłaszcza poprzez zwiększenie współczynnika aktywności zawodowej osób młodych i starszych w wyniku ograniczenia segmentacji rynku pracy i wyeliminowania zjawiska niedopasowania kwalifikacji zawodowych do potrzeb rynku pracy.

W ocenie Rady strategia budżetowa rządu w Szwecji, przewidująca kontynuowanie realizacji średniookresowego celu budżetowego jest właściwa, jednak począwszy od roku 2012 należy zadbać o niedopuszczenie do nadmiernego poluzowania polityki budżetowej w okresie sprzyjającego wzrostu gospodarczego. Ponadto należy monitorować uczestnictwo w rynku pracy grup słabszych społecznie, w tym ludzi młodych.

Na Węgrzech problemem publicznych służb zatrudnienia są niedostateczne zdolności administracyjne. Finansowanie programów na rzecz zatrudnienia nie jest odpowiednio powiązane z ich wynikami. Zapowiedziano, że okres otrzymywania zasiłku dla bezrobotnych zostanie skrócony do jednego z najniższych w UE. Niezbędne jest dokonanie oceny wpływu tego środka na rynek pracy.

We Włoszech scenariusz makroekonomiczny Rada oceniła jako wiarygodny. Program stabilności zakłada sprowadzenie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych do poziomu poniżej wartości referencyjnej wynoszącej 3% PKB najpóźniej do 2012 roku, poprzez dalsze ograniczanie wydatków i dodatkowe dochody pozyskiwane z lepszego przestrzegania przepisów podatkowych. Osiągnięcie planowanych poziomów deficytu i długu będzie wymagało rygorystycznego wykonania budżetu, przy czym konieczne są dodatkowe informacje na temat planowanych działań konsolidacyjnych, tak aby zwiększyć wiarygodność programu.

W Zjednoczonym Królestwie scenariusz makroekonomiczny stanowiący podstawę prognoz budżetowych jest realistyczny, z wyjątkiem roku 2012, dla którego to okresu może on być zbyt optymistyczny. Podstawowym wyzwaniem pozostaje realizacja przedstawionego programu konsolidacji budżetowej. Zapewnienie braku odstępstw od opublikowanych planów wydatków będzie miało zasadnicze znaczenie dla przywrócenia stabilnej sytuacji budżetowej. Według zalecenia Rady, zważywszy na historycznie niski wskaźnik inwestycji w infrastrukturę publiczną, szczególnie w odniesieniu do transportu, priorytetowo należy potraktować wydatki pobudzające wzrost gospodarczy.

W wydanych zaleceniach Rada nie narzuciła koncepcji rozwiązań. Każde państwo powinno dostosować rozwiązania do swojej szczególnej sytuacji, indy-

widualnego ryzyka budżetowego i makrofinansowego. Wymaga to przełożenia celów unijnych na krajowe cele i metody działania<sup>2</sup>.

## Przykłady zobowiązań (działań) ocenionych pozytywnie

Rada pozytywnie oceniła wieloletnie ramy wydatków wprowadzone w Austrii dla rządu federalnego w 2009 roku, które przyczyniają się do zwiększenia przewidywalności procedury budżetowej w perspektywie średniookresowej.

W Belgii władze przedstawiły spójną strategię zwiększenia poziomu zatrudnienia oraz stworzenia silnego, opartego na solidarności systemu zabezpieczenia społecznego.

W Finlandii odnotowywany jest duży odsetek osób korzystających z możliwości uczenia się przez całe życie i pozostaje to w zgodzie z pojawiającymi się nowymi wymaganiami w zakresie podwyższania kwalifikacji i koniecznością dłuższego pozostawania na rynku pracy wobec zmian demograficznych.

We Francji w wyniku reformy emerytalnej powołano nowy organ publiczny, Comité de pilotage des régimes de retraite, który jest odpowiedzialny za przedstawianie corocznych ocen sytuacji budżetowej kont emerytalnych, a także za proponowanie środków korygujących w przypadku, gdy istnieje groźba pogorszenia tej sytuacji. Ponadto wprowadzono pewne ulepszenia w systemie indeksacji wynagrodzenia (utworzenie komisji doradczej składającej się z niezależnych ekspertów, wyeliminowanie uznaniowych podwyżek), a to ograniczyło wzrost minimalnego wynagrodzenia za pracę. W celu zwiększenia współczynnika aktywności zawodowej przewidziane są różne środki, których celem jest zintensyfikowanie aktywnych polityk rynku pracy (np. poprzez przyuczanie do zawodu, aby ułatwić młodym pracownikom przejście od kształcenia do zatrudnienia, utworzenie do 2012 roku dodatkowych placówek opieki nad dziećmi w celu poprawienia szans kobiet na zatrudnienie, poprawę funkcjonowania publicznych urzędów pośrednictwa pracy dla osób poszukujących pracy). Środki dotyczące konkurencyjności koncentrują się na ulepszaniu systemu szkolnictwa wyższego.

W Grecji w ramach reformy administrowania dochodami przewidziano uruchomienie jednostki obsługującej tzw. dużych podatników, usunięcie barier dla skutecznej administracji podatkowej w rezultacie wdrożenia nowego prawa

<sup>2</sup> Rada Unii Europejskiej. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. *Zakończenie pierwszego europejskiego semestru koordynacji polityki gospodarczej: wytyczne dla polityki krajowej na lata 2011-2012*. COM (2011) 400, Bruksela, 10 czerwca 2011.

podatkowego, w tym zastąpienie personelu kierowniczego, który nie osiąga celów w zakresie skuteczności działania, oraz weryfikacja kwalifikacji inspektorów podatkowych, rozpoczęcie działalności przez nowo utworzony organ przyspieszonego (tj. w ciągu 90 dni) rozstrzygania sporów administracyjnych, umożliwiające szybkie działania w istotnych sprawach, centralizację funkcji oraz połączenie co najmniej 31 urzędów skarbowych, a także wzmocnienie kontroli wydatków poprzez mianowanie stałych urzędników odpowiedzialnych za kwestie rachunkowości finansowej we wszystkich ministerstwach. Powinien być opracowany plan walki z oszustwami podatkowymi, obejmujący ilościowe wskaźniki wyników zapewniające rozliczalność administracji podatkowej, akty prawne i procedury mające poprawić skuteczność walki z uchyczeniami, korupcją i niską wydajnością pracy wśród urzędników podatkowych, w tym przewidujące postępowanie karne w przypadku naruszenia obowiązków oraz publikowanie miesięcznych sprawozdań obejmujących m.in. wskaźniki dotyczące osiągniętych postępów grup zadaniowych ds. walki z oszustwami podatkowymi.

W Niemczech ramy budżetowe wzmocniono poprzez wprowadzenie konstytucyjnej zasady budżetowej i utworzenie rady ds. stabilizacji i systemu wczesnego ostrzegania w celu unikania trudnych sytuacji budżetowych. Zdaniem Rady zasadę budżetową należy jeszcze w pełni wdrożyć na szczeblu krajów związkowych.

W Portugalii podjęto następujące zobowiązania: poszerzenie podstawy opodatkowania podatkiem dochodowym od osób prawnych i podatkiem dochodowym od osób fizycznych poprzez ograniczenie odliczeń i zasad specjalnych, zmianę zasad opodatkowania nieruchomości polegającą na znacznym ograniczeniu zakresu zwolnień, poszerzenie podstawy opodatkowania podatkiem VAT na skutek ograniczenia zakresu zwolnień i zmiany w wykazach towarów i usług objętych stawką obniżoną, standardową i podwyższoną oraz podwyżkę stawek akcyzy. Środkom tym towarzyszyć mają działania na rzecz zwalczania uchylania się od opodatkowania, zwalczania oszust podatkowych i zwalczania szarej strefy.

W Wielkiej Brytanii program konwergencji zawiera prognozy ekonomiczne i fiskalne pochodzące z nowego, niezależnego biura odpowiedzialności budżetowej (Office for Budget Responsibility), co powinno stanowić poprawę ram fiskalnych.

## Podsumowanie

Dokonując podsumowania treści zaleceń Rady wydanych w 2011 roku można stwierdzić, iż skuteczność reformy fiskalnej w państwach członkowskich zależy od wykonania takich działań jak:

1. Przyjęcie do planowania budżetowego realistycznych prognoz makroekonomicznych i budżetowych; wzmocnienie planowania wieloletniego.
2. Wprowadzenie wiążących ram budżetowych, które zapewniają przejrzystość polityki budżetowej sektora instytucji rządowych i samorządowych.
3. Priorytetowe traktowanie wydatków pobudzających wzrost gospodarczy.
4. Ocena nowych polityk mających znaczące skutki budżetowe; uzależnienie finansowania zadań/programów od wyników.
5. Przeznaczenie nadzwyczajnych dochodów na zmniejszenie deficytu.
6. Opracowanie numerycznych reguł fiskalnych opartych na szerokich agregatach budżetowych, zgodnie z europejskim systemem rachunków.
7. Ograniczenie uprawnień emerytalnych i rentowych.
8. Uzupelnienie procesu podnoszenia ustawowego wieku emerytalnego o kompleksową strategię na rzecz aktywnego starzenia się oraz wprowadzenie zachęt do prywatnego gromadzenia oszczędności emerytalnych.
9. Ukierunkowanie subsydiowanych programów zatrudnienia (*flex-job*) na słabsze ekonomicznie grupy społeczne.
10. Zwiększenie dostępności placówek opieki nad dziećmi, co powinno przyczynić się do zwiększenia zatrudnienia kobiet.
11. Zwiększenie wydajności i obniżenie kosztów świadczenia usług publicznych (w tym zdrowotnych). Wdrożenie środków mających na celu kontrolę zamówień publicznych na podstawie oceny ryzyka, wzmocnienie zdolności władz do zapobiegania nieprawidłowościom i stosowania sankcji w przypadku ich wystąpienia.
12. Poprawa efektywności systemu podatkowego. Zmniejszenie opodatkowania pracy i zwiększenie podatków konsumpcyjnych i środowiskowych, a także ograniczenie zwolnień podatkowych i zwolnień od składek na ubezpieczenie społeczne.
13. Wzmocnienie egzekwowania należności podatkowych.
14. Redukcja pracy nierejestrowanej.
15. Ograniczenie wzrostu minimalnego wynagrodzenia za pracę.

Wskazane działania odnoszą się do strony dochodowej i wydatkowej budżetu. Powinny być podejmowane w powiązaniu z pobudzaniem konkurencyjności gospodarek. Zasadniczym warunkiem realizacji reform będzie determinacja parlamentów i rządów państw w ich wdrażaniu. Redukcja nadmiernych deficytów i długów publicznych może być wsparta dodatkowo przez egzekwowanie przepisów sześciu aktów prawnych, dyrektywy i pięciu rozporządzeń sta-

nowiących tzw. sześciopak<sup>3</sup>. Przepisy te zaostrzają reguły fiskalne, głównie dla państw członkowskich strefy euro, wzmacniają znaczenie kryterium długu publicznego przy ocenie sytuacji fiskalnej państwa, dotychczas odgrywającego dużo mniejszą rolę niż kryterium deficytu, zapewniają większy dostęp do statystyk państw członkowskich UE i umożliwiają stosowanie sankcji za nieprzestrzeganie reguł i zasad polityki budżetowej na wcześniejszym etapie niż dotychczas.

Ważnym gwarantem reform są programy rządowe, pod warunkiem że są rozliczalne, tj. zawierają szczegółowe informacje o planowanych ambitnych, ale możliwych do wykonania działaniach, określają środki realizacji, harmonogramy i wykonawców zobowiązań fiskalnych oraz zasady sporządzania i publicznego udostępniania sprawozdawczości o uzyskiwanych efektach (postępach prac).

## Literatura

- Decyzja Rady z dnia 19 maja 2011 r. w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich (2011/308/UE).
- Decyzja Rady z dnia 12 lipca 2011 r. skierowana do Grecji celem wzmocnienia i pogłębienia nadzoru budżetowego oraz wezwania Grecji do zastosowania środków służących ograniczeniu deficytu uznanych za niezbędne w celu likwidacji nadmiernego deficytu (wersja przekształcona) (2011/734/UE).
- Decyzja wykonawcza Rady z dnia 30 maja 2011 r. w sprawie przyznania Portugalii pomocy finansowej Unii (2011/344/UE).
- Decyzja Rady z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie zmiany decyzji 2011/734/UE skierowanej do Grecji celem wzmocnienia i pogłębienia nadzoru budżetowego oraz wezwania Grecji do zastosowania środków służących ograniczeniu deficytu uznanych za niezbędne w celu likwidacji nadmiernego deficytu (2011/791/UE).

---

<sup>3</sup> Dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich, rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1173/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro, rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1174/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej w strefie euro, rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych, rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania, rozporządzenie Rady (UE) nr 1177/2011 z dnia 8 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu. Wszystkie wymienione dokumenty zostały opublikowane w Dz.U. L 306 z 23.11.2011 r. Przepisy weszły w życie 13.12.2011 r.

- Komisja Europejska, *Roczna analiza wzrostu gospodarczego na 2012 r.* COM (2011) 815. Bruksela, 23.11.2011.
- Komisja Europejska: *BIAŁA KSIĘGA. Plan na rzecz adekwatnych, bezpiecznych i stabilnych emerytur.* Bruksela 16.02.2012.
- Rozporządzenie Rady nr 1466/97/WE z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych. Dz.U. L 209 z 2.08.1997.
- Zalecenie Rady z dnia 13 lipca 2010 r. w sprawie ogólnych wytycznych polityk gospodarczych państw członkowskich i Unii (2010/410/UE).
- Zalecenie Rady z dnia 12 lipca 2011 r. w sprawie wdrażania ogólnych wytycznych dotyczących polityk gospodarczych państw członkowskich, których walutą jest euro (2011/C 217/05).
- Zalecenia Rady z dnia 12 lipca 2011 r. w sprawie krajowego programu reform i zaktualizowanego programu stabilności/konwergencji wydane dla:
- Austrii (2011/C 210/03),
  - Belgii (2011/C 209/01),
  - Bułgarii (2011/C 209/02),
  - Cypru (2011/C 210/04),
  - Republiki Czeskiej (2011/C 212/02),
  - Danii (2011/C 213/01),
  - Estonii (2011/C 213/02),
  - Finlandii (2011/C 216/02),
  - Francji (2011/C 213/03),
  - Grecji (2011/C 213/04),
  - Hiszpanii (2011/C 212/01),
  - Irlandii (2011/C 215/01),
  - Litwy (2011/C 210/01),
  - Łotwy (2011/C 215/03),
  - Luksemburga (2011/C 210/02),
  - Malty (2011/C 215/04),
  - Niemiec (2011/C 212/03),
  - Niderlandów (2011/C 212/04),
  - Polski (2011/C 217/02),
  - Portugalii (2011/C 216/01),
  - Rumunii (2011/C 216/03),
  - Słowenii (2011/C 217/01),
  - Szwecji (2011/C 217/03),
  - Węgier (2011/C 209/03),
  - Włoch (2011/C 215/02),
  - Zjednoczonego Królestwa (2011/C 217/04).

**IMPACT OF THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION  
RECOMMENDATIONS ON THE FISCAL REFORMS  
IN THE MEMBER STATES**

**Summary**

The Council in recommendations formulated in 2011 to the Member States underscored the need to give priority to restoring sound budgets and fiscal sustainability, to assure sufficient transparency of the budgetary process, incentives for coordination between various tiers of government and flexibility to address macroeconomic shocks and imbalances. While ensuring adequate progress towards the medium-term objective, minimise cuts in growth-enhancing expenditure in the future. Enact legislation with a view to introducing a permanent expenditure rule based on sufficiently broad budgetary aggregates and consistent with the European system of accounts. Raise as planned the statutory retirement age for uniformed services and continue steps to increase the effective retirement age. Employment measures should focus on labour market participation of women as well as of older workers.

The Council recommended Member States to strengthen these priorities in their Stability or Convergence Programmes and National Reform Programmes and work out more detailed measures to realize them.



**Ryszard Wierzba**

Uniwersytet Gdański

**Juliusz Giżyński**

Uniwersytet Gdański

# **KONSOLIDACJA FISKALNA W STREFIE EURO WARUNKIEM UTRZYMANIA WSPÓLNEGO PIENIĄDZA**

## **Wprowadzenie**

Wprowadzony w 1999 roku w większości krajów członkowskich Unii Europejskiej wspólny pieniądź euro okazał się silnym spoiwem w procesie integracji europejskiej. Przyniósł on wiele powszechnie uznanych korzyści państwom należącym do strefy euro. Aktualnie funkcjonuje on w 17 krajach, w których żyje ponad 332 mln osób. O dotychczasowej stabilności euro świadczy między innymi fakt, iż średnioroczna stopa inflacji w strefie euro w ciągu minionych 13 lat wyniosła zaledwie 2,0% PKB.

Stabilność wspólnego pieniądza oraz fakt, iż stał się on drugą po dolarze amerykańskim walutą rezerwową na świecie, jest wynikiem oddziaływania kilku czynników, z których najważniejszymi były: trafna polityka pieniężna prowadzona przez Europejski Bank Centralny (EBC) oraz znaczna, do 2007 roku, równowaga sektora finansów publicznych. Jednak od 2009 roku równowaga ta uległa załamaniu spowodowanemu głównie globalnym kryzysem ekonomicznym. Zagroziło to nie tylko utrzymaniu stabilności wspólnej waluty, ale nawet integralności ekonomiczno-finansowej strefy euro. Obecnie wiadomo, iż rozpad strefy euro przyniósłby duże straty gospodarcze każdemu bez wyjątku państwu należącemu do obszaru wspólnej waluty. Zostałby także zahamowany polityczny proces integracji europejskiej.

Dlatego też w ciągu ostatnich trzech lat poszukuje się rozwiązań mających na celu uzdrowienie finansów publicznych i niedopuszczenie w przyszłości do ich degradacji. Obecnie istnieje już powszechne przekonanie, iż bez konsolidacji fiskalnej w państwach należących do strefy euro niemożliwe będzie utrzymanie Unii Gospodarczej i Walutowej w jej dotychczasowym kształcie.

Celem niniejszego opracowania jest wskazanie związków między dyscypliną budżetową i stabilnością wspólnego pieniądza, przedstawienie sytuacji fiskalnej w strefie euro oraz zaprezentowanie przyjętych dotąd rozwiązań regulacyjnych mających na celu wprowadzenie dyscypliny fiskalnej w krajach wchodzących w skład UGW. Przyjęte w końcu 2011 roku rozwiązania regulacyjne zostały zawarte w sześciu aktach prawnych zwanych „sześciopakiem”. Jednak z uwagi na szeroki zakres tych regulacji i ograniczone ramy niniejszego opracowania w dalszej części rozważań skoncentrujemy się na zmianach w Pakiecie Stabilności i Wzrostu (PSW).

## Związki między dyscypliną fiskalną i stabilnością euro

Zdrowe i zrównoważone finanse publiczne są warunkiem niezbędnym dla utrzymania stabilności makroekonomicznej i stabilności pieniądza. Konsekwencją tego jest potrzeba utrzymania dyscypliny fiskalnej. Zrównoważone finanse publiczne połączone z polityką pieniężną ukierunkowaną na utrzymanie stabilnych cen pozwalają podmiotom gospodarczym wierzyć w niską inflację w przyszłości, co ułatwia planowanie w długim okresie i skłania do inwestowania w perspektywie wielu lat. Zdrowe finanse publiczne pełnią także funkcję stabilizacyjną w prowadzeniu polityki budżetowej w okresie poszczególnych faz cyklu koniunkturalnego<sup>1</sup>.

Trzeba pamiętać, iż jeśli deficyt budżetowy utrzymuje się przez dłuższy czas, stan finansów publicznych ulega degradacji. Ostatecznym efektem trwałego występowania deficytów budżetowych jest wysoki dług publiczny. Koszty jego obsługi mogą stać się nadmiernym obciążeniem dla całej gospodarki. Wysokie zadłużenie może skutkować też utratą przez kraj wiarygodności kredytowej, a w konsekwencji ogromnymi trudnościami w pozyskaniu finansowania na rynku międzynarodowym<sup>2</sup>. Skutkiem tego może być utrata płynności finansowej, a nawet groźba bankructwa państwa.

Pozbawienie krajów należących do strefy euro możliwości prowadzenia własnej polityki pieniężnej i ujednoczenie poziomu stóp procentowych ustalanych przez EBC poważnie ograniczyło zakres suwerennych decyzji w ramach polityki ekonomicznej realizowanej przez poszczególne państwa. Także funk-

<sup>1</sup> ECB: *EMU and the conduct of fiscal policies*. „Monthly Bulletin” 2004, January, s. 42.

<sup>2</sup> L. Oręziak: *Finanse publiczne w krajach strefy euro: skuteczność mechanizmów dyscyplinujących politykę budżetową*. W: *Euro-ekonomia i polityka*. Red. D.K. Rosati. WSHiP im. Ryszarda Łazarskiego, Warszawa 2009, s. 48.

cjonowanie wspólnego pieniądza, którego kurs jest płynny i jednolity w całej strefie euro, pozbawiło kraje należące do UGW ważnego narzędzia polityki gospodarczej, jakim była możliwość dewaluacji własnej waluty w celu oddziaływania, w razie potrzeby, na saldo obrotów płatniczych z zagranicą.

Powyższe ograniczenia sprawiły, iż rola polityki fiskalnej jako części polityki makroekonomicznej w każdym z omawianych krajów stała się znacznie większa, aniżeli przed utworzeniem unii walutowej. Trzeba także pamiętać, iż kraj, który dopuścił do znacznego wzrostu deficytu budżetowego, a w konsekwencji długu publicznego, negatywnie wpływa na gospodarki pozostałych członków UGW. Będzie on bowiem zmuszony do pozyskiwania środków finansowych nie tylko na rynku wewnętrznym, ale i na rynkach finansowych Unii Europejskiej w celu sfinansowania deficytu oraz obsługi długu publicznego. Sytuacja taka doprowadzi do podwyższenia unijnej stopy procentowej. W efekcie wzrost ten zwiększy również obciążenia pozostałych członków Unii, związane z obsługą długu. Istnieje także inny rozprzestrzeniający się efekt, który może się pojawić. Otóż wzrost unijnej stopy procentowej, podążający za nieprzestrzeganiem dyscypliny fiskalnej w jednym kraju członkowskim, prawdopodobnie wywierać będzie nacisk na EBC, aby ten złagodził swoją politykę pieniężną. Niezrównoważenie więc polityki fiskalnej będzie kolidować z prowadzoną w strefie euro polityką pieniężną<sup>3</sup>.

Kolejnym skutkiem nadmiernego deficytu sektora finansów publicznych i długu publicznego może być wystąpienie tzw. efektu wypychania. Efekt ten polega na swoistym „wypychaniu” z rynku przedsiębiorstw poszukujących na rynkach finansowych środków na sfinansowanie inwestycji przez władze publiczne zaciągające na tych samych rynkach pożyczki na sfinansowanie deficytu sektora finansów publicznych i na obsługę długu publicznego. Jest oczywiste, iż wystąpienie „efektu wypychania” ogranicza możliwości rozwoju gospodarek.

## Regulacje mające dyscyplinować politykę fiskalną

Wprowadzenie zatem rozwiązań dyscyplinujących polityki fiskalne prowadzone przez kraje członkowskie UGW stało się nieodzowne<sup>4</sup>. Rozwiązania te zawarto najpierw w Traktacie o Unii Europejskiej (TUE) podpisanym w Maastricht w 1992 roku, a następnie powtórzono je w Traktacie Ustanawiającym Unię Europejską podpisanym w Amsterdamie w 1997 roku oraz w Traktacie o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) podpisanym w Lizbonie w 2007

<sup>3</sup> P. De Grauwe: *Unia walutowa*. PWE, Warszawa 2003, s. 225.

<sup>4</sup> J.P. Patat: *L'ère des banques centrales*. Red. L' Harmattan. Paris 2003, s. 106.

roku. Zapisy traktatowe zostały uszczegółowione w Pakcie Stabilności i Wzrostu, przyjętym w Amsterdamie w 1997 roku i zreformowanym w 2005 roku.

Najważniejszym składnikiem PSW, z punktu widzenia dyscypliny fiskalnej, są reguły fiskalne. W Pakcie wyodrębnić można trzy takie reguły:

- a) ograniczenie dopuszczalnego poziomu deficytu sektora finansów publicznych do maksimum 3% PKB;
- b) ograniczanie poziomu długu publicznego brutto do maksimum 60% PKB;
- c) obowiązek utrzymania równowagi budżetowej w średnim okresie (w średnim okresie budżet powinien być zrównoważony lub wykazywać nadwyżkę)<sup>5</sup>.

O ile dwie pierwsze reguły są bezpośrednio przeniesione z Traktatu z Maastricht (TUE), o tyle reguła trzecia nie ma odpowiednika w Traktacie. Reguła ta oznacza, że w okresie normalnej koniunktury sektor finansów publicznych powinien być zrównoważony lub osiągać nadwyżkę, zaś w okresie dekonunktury może zamykać się deficytem, nie większym jednak niż 3% PKB. W ten sposób postanowiono stworzyć automatyczne stabilizatory budżetowe, mające amortyzować niekorzystne skutki okresu dekonunktury (spadek dochodów budżetowych, wzrost wydatków publicznych o charakterze socjalnym itp.)<sup>6</sup>.

Część postanowień zawartych w PSW oraz w dokumentach wykonawczych ma charakter prewencyjny, zaś część charakter odstrasżający, zwany też korekcyjnym<sup>7</sup>. Celem tych postanowień jest przede wszystkim niedopuszczenie w krajach członkowskich UGW do wystąpienia nadmiernych deficytów, a jeśli już powstaną – skłonienie tych państw do szybkiego zlikwidowania tych deficytów.

Obowiązek monitorowania sytuacji w zakresie kształtowania się równowagi sektora finansów publicznych i wysokości długu publicznego powierzono Komisji Europejskiej. Monitoring ten jest prowadzony przede wszystkim na podstawie programów stabilizacyjnych składanych Komisji Europejskiej i Radzie<sup>8</sup> przez państwa członkowskie UGW.

<sup>5</sup> D. Rosati: *Kierunki zmian w systemie zarządzania fiskalnego strefą euro*. „*Ekonomista*” 2010, nr 5, s. 615.

<sup>6</sup> ECB: *The operation of automatic fiscal stabilizers in the euro area*. „*Monthly Bulletin*” 2002, April, s. 33-36.

<sup>7</sup> Szerzej patrz: ECB: *The implementation of the Stability and Growth Pact*. „*Monthly Bulletin*” 1999, May, s. 45-61.

<sup>8</sup> Rada, nazywana też Radą Unii Europejskiej oraz Radą Ministrów, składa się z przedstawicieli państw członkowskich Unii Europejskiej na szczeblu ministerialnym. Oznacza to, iż jej skład zmienia się w zależności od uczestnictwa ministrów poszczególnych resortów. Rada w składzie ministrów gospodarki i finansów nosi nazwę: Rada Ecofin. W niniejszym opracowaniu określenia Rada i Rada Ecofin używane są zamiennie. Natomiast Rada Europejska składa się z szefów państw lub rządów krajów członkowskich Unii Europejskiej.

Warto jednak podkreślić, iż stwierdzenie wystąpienia nadmiernego deficytu nie ma charakteru automatycznego, wraz z przekroczeniem wartości referencyjnej 3% PKB. Stwierdzenie, iż wystąpił nadmierny deficyt, leży w gestii Rady Ecofin i ma charakter dyskrecjonalny.

Przekroczenie przez dany kraj granicy deficytu sektora finansów publicznych – w wysokości 3% PKB – może być uznane za wyjątkowe i tymczasowe, jeśli jest skutkiem nadzwyczajnych zdarzeń o dużej sile oddziaływania, pozostających poza wpływem danego kraju lub jeśli wynikało ono z poważnego załamania koniunktury, skutkiem czego nastąpił realny spadek PKB o co najmniej 2%. W przypadku wystąpienia nadmiernego deficytu w sektorze finansów publicznych i braku ze strony kraju, w którym on wystąpił, działań mających na celu jego likwidację zgodnych z zaleceniami uchwalonymi przez Radę Ecofin, Rada może nałożyć na taki kraj sankcję finansową. Kraj taki może zostać zobowiązany do złożenia depozytu na nieoprocentowanym rachunku. Wielkość depozytu składa się z dwu części: stałej w wysokości 0,2% PKB i zmiennej, odpowiadającej 10% różnicy między rzeczywistym poziomem deficytu i wielkością referencyjną deficytu wynoszącą 3% PKB. Maksymalna wielkość depozytu została określona w wysokości 0,5% PKB. Jeśli nadmierny deficyt zostanie zlikwidowany w ciągu dwu lat, depozyt podlega zwrotowi. W przeciwnym razie zostanie przekształcony w karę pieniężną.

Należy jednocześnie podkreślić, iż o ile dłuższe utrzymywanie przez jakiś kraj nadmiernego deficytu zagrożone jest sankcjami finansowymi, o tyle przekroczenie dopuszczalnego poziomu długu publicznego oraz nieutrzymywanie równowagi budżetowej w średnim okresie nie jest w PSW zagrożone żadnymi sankcjami.

W 2005 roku miała miejsce pierwsza reforma PSW, wymuszona przez dwa największe kraje członkowskie UGW: Niemcy i Francję, którym groziła kara za dopuszczenie w nich do nadmiernego deficytu sektora finansów publicznych. Reforma Paktu polegała na wprowadzeniu do niego licznych zmian. Mimo szczytnych haseł towarzyszących reformie w istocie wprowadzone do Paktu zmiany osłabiły jego rygory.

## Sytuacja fiskalna w strefie euro

Oceniając globalne rezultaty polityki fiskalnej prowadzonej przez kraje należące do strefy euro w latach 1999-2007 można ogólnie przyjąć, iż były one niezłe, mimo braku woli politycznej w egzekwowaniu postanowień PSW.

Co prawda tylko w trzech krajach – w Irlandii, w Luksemburgu i w Finlandii – w latach 1999-2007 uzyskano nadwyżkę w sektorze finansów publicznych,

to jednak deficyt tego sektora dla wszystkich krajów należących do UGW utrzymywał się, z wyjątkiem 2003 roku, poniżej 3% PKB (w 2003 roku wyniósł on 3,1% PKB)<sup>9</sup>.

Sytuacja zmieniła się jednak radykalnie wraz z rozszerzeniem się globalnego kryzysu ekonomicznego. Ilustrują to dane zawarte w tabeli 1.

Tabela 1

## Sytuacja fiskalna w strefie euro w latach 2008-2013 (w % PKB)

Wyszczególnienie	2008	2009	2010	2011*	2012*	2013*
a. Dochody ogółem	45,0	44,8	44,7	45,3	45,8	45,9
b. Wydatki ogółem	47,1	51,2	50,9	49,4	49,2	48,8
w tym:						
c. Wydatki odsetkowe	3,0	2,9	2,8	3,0	3,1	3,3
d. Wydatki pierwotne (b-c)	44,1	48,3	48,1	46,4	46,1	45,6
Saldo budżetowe (a-b)	-2,1	-6,4	-6,2	-4,1	-3,4	-3,0
Pierwotne saldo budżetowe (a-d)	0,9	-3,4	-3,4	-1,2	-0,3	0,3
Cyklicznie skorygowane saldo budżetowe	-2,8	-4,6	-5,0	-3,2	-2,4	-2,1
Zadłużenie brutto	70,1	79,8	85,6	88,0	90,4	90,9

\* prognoza Komisji Europejskiej

Źródło: EBC: *Sytuacja fiskalna*. „Biuletyn Miesięczny” 2011, nr 12, s. 96.

Z tabeli tej wynika, iż w latach 2009-2010 spadły dochody fiskalne przy jednoczesnym wzroście wydatków ogółem, a w tym szczególnie wydatków pierwotnych. W konsekwencji nastąpił wzrost deficytu sektora finansów publicznych i długu publicznego.

Za wskaźnikami przedstawiającymi sytuację fiskalną w całej UGW kryją się, jak przedstawiono w tabeli 2 i 3, bardzo zróżnicowane wskaźniki deficytu sektora finansów publicznych i długu publicznego dla poszczególnych krajów członkowskich.

<sup>9</sup> Szerzej patrz: R. Wierzb: *Euro – dziesięć lat funkcjonowania*. W: *Studia z bankowości centralnej i polityki pieniężnej*. Red. W. Przybylska-Kapuścińska. Difin, Warszawa 2009, s. 268-270.

Tabela 2

Deficyt (-) lub nadwyżka (+) sektora finansów publicznych państw w strefie euro w latach 2007-2013, w % PKB

Kraj	2008	2009	2010	2011 <sup>1/</sup>	2012 <sup>2/</sup>	2013 <sup>2/</sup>
<b>Strefa euro (17)</b>	<b>-2,1</b>	<b>-6,4</b>	<b>-6,2</b>	<b>-4,1</b>	<b>-3,4</b>	<b>-3,0</b>
Belgia	-1,3	-5,8	-4,1	-3,6	-4,6	-4,5
Niemcy	-0,1	-3,2	-4,3	-1,3	-1,0	-0,7
Estonia	-2,9	-2,0	0,2	0,8	-1,8	-0,8
Irlandia	-7,3	-14,2	-31,3	-10,3	-8,6	-7,8
Grecja	-9,8	-15,8	-10,6	-8,9	-7,0	-6,8
Hiszpania	-4,5	-11,2	-9,3	-6,6	-5,9	-5,3
Francja	-3,3	-7,5	-7,1	-5,8	-5,3	-5,1
Włochy	-2,7	-5,4	-4,6	-4,0	-2,3	-1,2
Cypr	0,9	-6,1	-5,3	-6,7	-4,9	-4,7
Luksemburg	3,0	-0,9	-1,1	-0,6	-1,1	-0,9
Malta	-4,6	-3,7	-3,8	-3,0	-3,5	-3,6
Holandia	0,5	-5,6	-5,1	-4,3	-3,1	-2,7
Austria	-0,9	-4,1	-4,4	-3,4	-3,1	-2,9
Portugalia	-3,6	-10,1	-9,5	-5,8	-4,5	-3,2
Słowenia	-1,9	-6,1	-5,8	-5,7	5,3	-5,7
Słowacja	-2,1	-8,0	-7,7	-5,8	-4,9	-5,0
Finlandia	4,3	-2,5	-2,5	-1,0	-0,7	-0,7

<sup>1/</sup> szacunek <sup>2/</sup> prognoza

Źródło: European Commission: *Statistical Annex of European Economy*, Autumn 2011, s. 180. Witryna internetowa Komisji Europejskiej, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/eu/forecasts/2011\\_autumn\\_forecast\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/eu/forecasts/2011_autumn_forecast_en.htm), dostęp: 17.12.2011.

Tabela 3

Zadłużenie sektora finansów publicznych państw w strefie euro  
w latach 2008-2013 (w % PKB)

Kraj	2008	2009	2010	2011 <sup>1/</sup>	2012 <sup>2/</sup>	2013 <sup>2/</sup>
<b>Strefa euro (17)</b>	<b>70,1</b>	<b>79,8</b>	<b>85,6</b>	<b>88,0</b>	<b>90,4</b>	<b>90,9</b>
Belgia	89,3	95,9	96,2	97,2	99,2	103,3
Niemcy	66,7	74,4	83,2	81,7	81,2	79,9
Estonia	4,5	7,2	6,7	5,8	6,0	6,1
Irlandia	44,3	65,2	94,9	108,1	117,5	121,1
Grecja	113,0	129,3	144,9	162,8	198,3	198,5
Hiszpania	40,1	53,8	61,0	69,6	73,8	78,0
Francja	68,2	79,0	82,3	85,4	89,2	91,7
Włochy	105,8	115,5	118,4	120,5	120,5	118,7
Cypr	48,9	58,5	61,5	64,9	68,4	70,9
Luksemburg	13,7	14,8	19,1	19,5	20,2	20,3
Malta	62,2	67,8	69,0	69,6	70,8	71,5
Holandia	58,5	60,8	62,9	64,2	64,9	66,0
Austria	63,8	69,5	63,8	72,2	73,3	73,7
Portugalia	71,6	83,0	83,3	101,6	111,0	112,1
Słowenia	21,9	35,3	38,8	45,5	50,1	54,6
Słowacja	27,8	35,5	41,0	44,5	47,5	51,1
Finlandia	33,9	43,3	48,3	49,1	51,8	53,5

<sup>1/</sup> szacunek <sup>2/</sup> prognoza

Źródło: Ibid.

O korzyści finansów publicznych w UGW świadczą nie tylko prezentowane w tabelach 1-3 wskaźniki, ale także fakt, że tylko trzy kraje członkowskie – Estonia, Luksemburg i Finlandia są obecnie objęte procedurą nadmiernego deficytu.



## Nowe regulacje – „sześciopak”

Głęboki kryzys finansowy w UGW wymusił na władzach Unii i na władzach krajów członkowskich podjęcie działań, które pozwolą z jednej strony przezwyciężyć obecny kryzys, a z drugiej strony nie dopuścić do powstania sytuacji kryzysowej w przyszłości.

Obok działań mających charakter doraźny, polegających na finansowym wsparciu poszczególnych krajów w formie pożyczek i restrukturyzacji zadłużenia<sup>10</sup>, postanowiono zreformować PSW. Nowe regulacje zawarte w sześciu aktach prawnych, zwanych popularnie „sześciopakiem”, stanowią więc drugą reformę PSW.

Rozwiązania prawne, przyjęte w ramach drugiej reformy Paktu Stabilności i Wzrostu, wprowadzają zmiany zarówno w jego części prewencyjnej, jak i w korekcyjnej. Nowe regulacje mają na celu wzmocnienie dyscypliny fiskalnej w strefie euro oraz przywrócenie zaufania na rynkach finansowych. Mają one także zapobiegać wystąpieniu kryzysów w przyszłości. Weszły one w życie 13 grudnia 2011 roku.

Zmodyfikowana część prewencyjna PSW zobowiązuje kraje należące do strefy euro do osiągnięcia średniookresowych celów budżetowych (*Medium Term Objective* – MTO). Realizacja tych celów odbywa się w oparciu o programy stabilizacyjne przedkładane przez te kraje. Nowe rozwiązania prawne, przyjęte w ramach PSW, wyposażyły Komisję Europejską i Radę Ecofin w dodatkowe kryterium oceny w postępie realizacji MTO. Zgodnie z tym kryterium roczna stopa wydatków publicznych danego kraju członkowskiego nie powinna przekroczyć średniookresowego tempa wzrostu potencjalnego PKB. Punktem odniesienia w ocenie jest saldo strukturalne sektora finansów publicznych oraz analiza wydatków publicznych skorygowanych o skutki działań dyskrecjonalnych po stronie dochodów publicznych. Jeśli sytuacja fiskalna w danym kraju strefy euro będzie znacząco odbiegać od realizacji wypełnienia jego MTO, Rada, na wniosek Komisji Europejskiej, będzie mogła nałożyć sankcje na ten kraj w formie oprocentowanego depozytu. Stanie się to w przypadku, gdy państwo członkowskie nie podejmie, zgodnie z wcześniej wydanym zaleceniem, koniecznych działań. Decyzję o nałożeniu sankcji przyjmuje Rada odwrotną kwalifikowaną większością głosów. Oznacza to, iż decyzja ta będzie wiążąca, jeżeli w terminie dziesięciu dni od przyjęcia zalecenia przez Komisję Europejską Rada nie odrzuci jej większością kwalifikowaną. Z kolei wysokość oprocentowanego depozytu może wynieść 0,2% PKB (na podstawie danych PKB z po-

<sup>10</sup> Szerzej na ten temat patrz: R. Wierzbą: *Dyscyplina fiskalna w Unii Gospodarczej i Walutowej warunkiem stabilności euro*. W: *Nowe wyzwania teorii i praktyki. Problemy wiodące*. Red. K. Jajuga. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 2011, nr 170, s. 262-265.

przedniego roku)<sup>11</sup>. Rada może stosować odstępstwa od nałożenia tej kary, o ile nie zagraża to stabilności finansów publicznych w średnim okresie<sup>12</sup>.

Warto wspomnieć, iż poprzednie regulacje zawarte w PSW nie umożliwiały Radzie zastosowania sankcji wobec krajów członkowskich UGW, które nie realizowały swoich celów MTO. Cały mechanizm przewidziany w PSW był oparty na presji moralnej na te kraje, by postępowały one rozsądnie przy kształtowaniu swojej polityki fiskalnej<sup>13</sup>. Co więcej, przyjmowanie decyzji odwrotną kwalifikowaną większością głosów powinno zwiększyć automatyzm procesu decyzyjnego i stanowić dla Rady instrument egzekwowania zobowiązań. W poprzednim systemie nadzoru przyjęcie sankcji było możliwe jedynie większością głosów na koniec procedury dotyczącej nadmiernego deficytu<sup>14</sup>.

Należy podkreślić, iż do części prewencyjnej PSW została również włączona reguła semestru europejskiego<sup>15</sup> (*The European Semester*), którą wprowadzono już 1 stycznia 2011 roku. Zgodnie z tą regułą, do końca kwietnia każdego roku państwa należące do UGW przedkładają Komisji Europejskiej swe projekty budżetów publicznych, co ma umożliwić organom UGW koordynację polityki fiskalnej państw członkowskich oraz wypracowanie dyrektyw zalecających niezbędne korekty w budżetach narodowych<sup>16</sup>. Ma to m.in. zapewnić spójność pomiędzy decyzjami gospodarczymi a ograniczeniami budżetowymi, tak aby zwiększyć skuteczność podejmowanych decyzji, a także usprawnić ich realizację na szczeblu krajowym.

Do końca 2010 roku organy UGW oceniały politykę gospodarczą na wiosnę, a ramy polityki fiskalnej jesienią. Natomiast implementacja zobowiązań podjętych przez kraje członkowskie na szczeblu UGW była oceniana tylko wstecz. Wszelkie decyzje związane z celami polityki gospodarczej podejmowano bez informacji na temat wielkości dostępnych środków finansowych<sup>17</sup>.

<sup>11</sup> Część prewencyjna i korekcyjna PSW została wzmocniona poprzez dodatkowe rozporządzenie ustanawiające system sankcji. Szerzej patrz: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1173/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro. Dz.U. L 306 z 23.11.2011 r.

<sup>12</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych. Dz.U. L 306 z 23.11.2011 r.

<sup>13</sup> Por. L. Oręziak: *Konkurencja podatkowa i harmonizacja podatków w ramach Unii Europejskiej*. WSHiP im. Ryszarda Łazarskiego, Warszawa 2007, s. 115.

<sup>14</sup> EBC: *Reforma ładu gospodarczego w strefie euro: główne elementy*. „Biuletyn Miesięczny” 2011, marzec, s. 113-114.

<sup>15</sup> Rada Europejska podjęła decyzję o wdrożeniu tej reguły 17 czerwca 2010 r.

<sup>16</sup> Por. EBC: *Reforma...* op. cit., s.104. Por. także: E. Chojna-Duch: *Determinanty polityki fiskalnej wobec globalnego kryzysu ekonomicznego*. W: *Finanse publiczne a kryzys ekonomiczny*. Red. A. Alińska, B. Pietrzak. CeDeWu, Warszawa 2011, s. 11.

<sup>17</sup> European Commission: *EU Economic governance: a major step forward*. MEMO/11/364, Brussels, 31 May 2011, s. 3-6.

W zmodyfikowanej części prewencyjnej PSW zawarto także minimalne wymogi, które mają zapewnić niezawisłość zawodową organów statystycznych w krajach członkowskich UGW. Wprowadzono wymóg przejrzystej procedury rekrutacji i dymisji pracowników w tych organach, opartej wyłącznie na kryteriach zawodowych. Zdecydowano także, iż środki na funkcjonowanie organów statystycznych mają być przydzielane corocznie bądź w trybie wieloletnim. Natomiast termin opublikowania kluczowych danych statystycznych ma być podawany odpowiednio wcześniej<sup>18</sup>.

Niezwykle istotnym wsparciem egzekwowania reguł i rekomendacji fiskalnych, uzupełniającym zmienioną część prewencyjną PSW, są minimalne wymagania, jakie mają spełniać krajowe systemy budżetowe w zakresie: systemów oraz statystyk rachunków publicznych, zasad liczbowych, systemów prognozowania, efektywnych średnioterminowych celów budżetowych i adekwatnego pokrycia sektora finansów publicznych. Wymagania te zawarto w dyrektywie<sup>19</sup> Rady, włączonej do nowych ram zarządzania polityką gospodarczą, tzn. do „szesciopaku”. Kraje UGW powinny wprowadzić w życie konieczne zapisy, które umożliwią wykonanie powyższej dyrektywy, do dnia 31 grudnia 2013 roku.

Z kolei w zmodyfikowanej części korekcyjnej PSW<sup>20</sup> przewidziano uruchomienie procedury nadmiernego deficytu. W tej części kluczową zmianą jest nadanie większego znaczenia kryterium długu publicznego. Należy dodać, iż poprzednie zapisy dotyczące stosowania sankcji wobec krajów UGW odnosiły się jedynie do reguły deficytu sektora finansów publicznych. W dotychczasowej historii funkcjonowania PSW Rada Ecofin zamykała procedurę nadmiernego deficytu, jeśli dany kraj członkowski obniżył deficyt budżetowy do poziomu poniżej wartości 3% PKB, nie zważając przy tym na poziom zadłużenia w tym kraju. Brak procedury prewencyjnej dotyczącej nadmiernego zadłużenia powodował, jak już podkreślano, iż limit 60% PKB nie był przestrzegany.

Z kolei nowe rozwiązania traktują kryterium długu publicznego na równi z kryterium deficytu. Oznacza to, że przestrzeganie dyscypliny budżetowej w krajach strefy euro będzie sprawdzane na podstawie obu kryteriów. Co więcej, nowe przepisy, zawarte w części korekcyjnej PSW, wprowadzają liczbową zasadę oceny redukcji tempa zadłużenia (w przypadku, gdy w danym kraju członkowskim dług publiczny będzie przekraczać wartość referencyjną). Zasada ta polega na tym, iż w ciągu trzech lat poprzedzających ocenę wskaźnik długu w kraju

<sup>18</sup> Por.: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 223/2009 z dnia 11 marca 2009 r. w sprawie statystyki europejskiej. Dz.U. L 87 z 31.3.2009 r., s. 164.

<sup>19</sup> Szerzej patrz: Dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich. Dz.U. L 306 z 23.11.2011 r.

<sup>20</sup> Rozporządzenie Rady (UE) nr 1177/2011 z dnia 8 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu. Dz.U. L 306 z 23.11.2011 r.

UGW powinien obniżyć się względem wartości referencyjnej, czyli 60% PKB, średnio w tempie jednej dwudziestej rocznie. Dla przykładu przyjmijmy, iż wskaźnik zadłużenia kraju członkowskiego kształtuje się na poziomie 80% PKB. Według nowej reguły oceniany kraj powinien zmniejszać wskaźnik swojego długu średnio o 1% PKB rocznie, aby uznano jego spadek za przebiegający w zadowalającym tempie<sup>21</sup>.

Ocena ewolucji wskaźnika zadłużenia ma odbywać się także na podstawie wielu istotnych parametrów, takich jak: kształtowanie się średnioterminowego zadłużenia czy długookresowej zdolności do jego obsługi, a w szczególności czynników ryzyka (tj. struktury zapadalności papierów dłużnych oraz waluty zadłużenia, skumulowanych rezerw i innych aktywów państwa, gwarancji – zwłaszcza związanych z sektorem finansowym, a także ukrytych zobowiązań dotyczących starzenia się społeczeństwa i długu sektora prywatnego).

Warto dodać, iż kraje strefy euro, objęte procedurą nadmiernego deficytu w dniu przyjęcia drugiej reformy PSW, otrzymały dodatkowy czas (trzyletni okres przejściowy, liczony od momentu zamknięcia wobec nich tej procedury) na przygotowanie swojej strategii w kontekście nowej, liczbowej reguły redukcji zadłużenia. Czas ten mają także te kraje, które zostały objęte pomocą finansową w ramach UGW bądź MFW. Z kolei kryterium długu będzie uznawane za spełnione, jeżeli dane państwo członkowskie osiągnie, zgodnie z opinią przyjętą przez Radę Ecofin, wystarczający postęp w jego przestrzeganiu. Niemniej jednak nowe zapisy PSW nie precyzują sformułowania „wystarczający postęp”<sup>22</sup>.

Część korekcyjną PSW wzmocniono dodatkowymi (poza przewidzianymi już obecnie w TFUE) sankcjami finansowymi. W ramach tej części pierwsze nałożenie sankcji może nastąpić w momencie, gdy Rada Ecofin podejmie decyzję o uruchomieniu procedury nadmiernego deficytu. Wówczas na państwo członkowskie może zostać nałożone zobowiązanie, na podstawie odrębnej decyzji Rady, przyjmowanej na zalecenie Komisji Europejskiej, do złożenia nieoprocenowanego depozytu w wysokości 0,2% PKB. Stanie się tak wtedy, gdy na to państwo już nałożono obowiązek utworzenia oprocentowanego depozytu, w ramach części prewencyjnej PSW (oprocenowany depozyt zostaje przekształcony w nieoprocenowany depozyt), bądź jeśli wystąpiło poważne odstępstwo od obowiązków wynikających z PSW. Z kolei depozyt może zostać przekształcony w grzywnę, jeśli dany kraj UGW nie zastosuje się do wydanych przez Radę zaleceń, mających na celu skorygowanie nadmiernego deficytu lub długu publicznego. Co więcej, grzywny będzie można również nałożyć na państwa wchodzą-

<sup>21</sup> EBC: *Reforma ładu...*, op. cit., s. 112.

<sup>22</sup> Por. NBP: *Reforma zarządzania gospodarczego w UE – analiza rozwiązań przyjętych w ramach tzw. 6-paku*. Analiza dostępna na stronie witryny internetowej NBP: [http://nbp.pl/home.aspx?f=/publikacje/integracja\\_europejska.html](http://nbp.pl/home.aspx?f=/publikacje/integracja_europejska.html), dostęp: 27.01.2012.

ce w skład UGW za manipulowanie danymi statystycznymi. Kwota grzywny nie będzie mogła przekroczyć 0,2% PKB w danym kraju członkowskim. Należy dodać, iż wszelkie odsetki od nieoprocentowanego depozytu, a także ewentualne grzywny będą przekazywane na rzecz mechanizmów stabilności w strefie euro<sup>23</sup>.

Nowy, wzmocniony mechanizm egzekwowania zasad w polityce fiskalnej w strefie euro, który zaczął obowiązywać 13 grudnia 2011 roku, musi mieć pełne zastosowanie we wszystkich krajach członkowskich. Chodzi głównie o te kraje, którym Rada Ecofin nakaże wzmocnienie procedur mających spowodować korektę ich nadmiernego deficytu.

## Podsumowanie

Ocenia się, że wprowadzona reforma w systemie zarządzania polityką fiskalną w strefie euro jest ważnym krokiem naprzód. Jednak przyjęty pakiet legislacyjny nie stanowi istotnego przełomu, o jaki apelowała Rada Prezesów Europejskiego Banku Centralnego.

W szczególności nowe zasady ogólne nadal pozostawiają duże pole manewru dla Komisji Europejskiej i Rady do stosowania uznaniowości w sprawowaniu nadzoru fiskalnego oraz do egzekwowania przestrzegania przepisów, co może istotnie osłabić skuteczność reform.

Do głównych wad znowelizowanych zasad ogólnych zarządzania zalicza się:

- wyjątki i wiele istotnych czynników, które należy wziąć pod uwagę,
- niewystarczający automatyzm procedur egzekwowania,
- zagrożenia dla wdrożenia,
- większą złożoność,
- niewystarczające wzmocnienie krajowych zasad budżetowych<sup>24</sup>.

## Literatura

Chojna-Duch E.: *Determinanty polityki fiskalnej wobec globalnego kryzysu ekonomicznego*. W: *Finanse publiczne a kryzys ekonomiczny*. Red. A. Alińska, B. Pietrzak. CeDeWu, Warszawa 2011.

De Grauwe P.: *Unia walutowa*. PWE, Warszawa 2003.

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

EBC: *Sytuacja fiskalna*. „Biuletyn Miesięczny” 2011, nr 12.

<sup>23</sup> Szerzej patrz: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1173/2011..., op. cit.

<sup>24</sup> Szerzej patrz: EBC: *Sytuacja...*, op. cit. s. 101-103.

- EBC: *Reforma ładu gospodarczego w strefie euro: główne elementy*. „Biuletyn Miesięczny” 2011, nr 3.
- ECB: *EMU and the conduct of fiscal policies*. „Monthly Bulletin” 2004, No. 1.
- ECB: *The implementation of the Stability and Growth Pact*. „Monthly Bulletin” 1999, No. 5.
- ECB: *The operation of automatic fiscal stabilizers in the euro area*. „Monthly Bulletin” 2002, No. 4.
- European Commission: *Statistical Annex of European Economy*, Autumn 2011 Witryna internetowa Komisji Europejskiej [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/eu/forecasts/2011\\_autumn\\_forecast\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/eu/forecasts/2011_autumn_forecast_en.htm), dostęp: 17.12.2011.
- European Commission: *EU Economic governance: a major step forward*. MEMO/11/364, Brussels, 31 May 2011.
- NBP: *Reforma zarządzania gospodarczego w UE – analiza rozwiązań przyjętych w ramach tzw. 6-paku*. Analiza dostępna na stronie witryny internetowej NBP: [http://nbp.pl/home.aspx?f=/publikacje/integracja\\_europejska.html](http://nbp.pl/home.aspx?f=/publikacje/integracja_europejska.html), dostęp: 27.01.2012.
- Oreżniak L.: *Finanse publiczne w krajach strefy euro: skuteczność mechanizmów dyscyplinujących politykę budżetową*. W: *Euro-ekonomia i polityka*. Red. D.K. Rosati. WSHiP im. Ryszarda Łazarskiego, Warszawa 2009.
- Oreżniak L.: *Konkurencja podatkowa i harmonizacja podatków w ramach Unii Europejskiej*. WSHiP im. Ryszarda Łazarskiego, Warszawa 2007.
- Patat J.-P.: *L'ère des banques centrales*. Red. L' Harmattan. Paris 2003.
- Rosati D.: *Kierunki zmian w systemie zarządzania fiskalnego strefą euro*. „Ekonomista” 2010, nr 5.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1173/2011.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych. Dz.U. L 306 z 23.11.2011 r.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 223/2009 z dnia 11 marca 2009 r. w sprawie statystyki europejskiej. Dz.U. L 87 z 31.3.2009 r.
- Rozporządzenie Rady (UE) nr 1177/2011 z dnia 8 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu. Dz.U. L 306 z 23.11.2011 r.
- Wierzba R.: *Dyscyplina fiskalna w Unii Gospodarczej i Walutowej warunkiem stabilności euro*. W: *Nowe wyzwania teorii i praktyki. Problemy wiodące*. Red. K. Jajuga. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 2011, nr 170.
- Wierzba R.: *Euro – dziesięć lat funkcjonowania*. W: *Studia z bankowości centralnej i polityki pieniężnej*. Red. W. Przybylska-Kapuścińska. Difin, Warszawa 2009.
- Witryna internetowa Komisji Europejskiej [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance), dostęp: 17.12.2011.

---

**FISCAL CONSOLIDATION IN THE EURO ZONE AS A CONDITION  
OF RETAINING THE COMMON CURRENCY****Summary**

Currency stability in EMU depends not only on monetary policy of the ECB, but also on macroeconomic co-operation among countries belonging to the euro zone, sound financial policy being a significant factor in that co-operation. In 1999-2011, the fiscal discipline was not observed scrupulously enough, however. As a result, government deficit and government debt increased dramatically in most countries belonging to the euro zone. The situation poses an immediate threat to the further existence of the common currency. The agreements following the European Council meeting of 8-9 December 2011 are an important step towards ensuring fiscal discipline. The governance reform package, which consists of six legal texts – so called „six-pack”, is aimed at strengthening fiscal and economic governance in the euro zone.

**Iwona Wojciechowska-Toruńska**

Politechnika Łódzka

# **WYPEŁNIANIE POSTANOWIEŃ PAKTU STABILNOŚCI I WZROSTU W NIESTABILNYM OTOCZENIU GOSPODARCZYM**

## **Wprowadzenie**

Kryzys ekonomiczny w strefie euro ujawnił słabości w wielu obszarach życia gospodarczego. Jednym ze słabych punktów okazała się dyscyplina budżetowa. Kryzysy często motywują różne podmioty gospodarcze do starań, aby poprawić swoją sytuację finansową. W 2011 roku po raz kolejny został zreformowany Pakt Stabilności i Wzrostu (PSW). Reforma PSW w marcu 2005 roku polegała na wzmocnieniu reguły deficytu. Z kolei zmiany w zapisie PSW w listopadzie 2011 roku stawiają wypełnienie kryterium deficytu na równi z wypełnieniem kryterium długu publicznego. Należy pamiętać, że nowe postanowienia PSW będą wypełniane w okresie niskiego wzrostu gospodarczego, a więc w warunkach podobnych, jak w okresie kryzysu finansowego. Dlatego słuszna wydaje się teza: „kraje, które spełniały postanowienia PSW w okresie spowolnienia gospodarczego 2008-2009, nie powinny mieć problemu ze spełnieniem wzmocnionej reguły PSW w latach 2012-2013”. Celem opracowania jest przedstawienie wypełniania postanowień PSW w krajach UE po zmianach w 2005 roku w latach 2008-2009 i po zmianach w 2011 roku z uwzględnieniem prognoz na lata 2012-2013.

Opracowanie składa się z części teoretycznej i empirycznej. Część pierwsza dotyczy głównych zmian zawartych w rozporządzeniach unijnych z 2005 roku i z 2011 roku, odnoszących się do PSW. W części drugiej dokonano analizy sytuacji finansowej krajów unijnych ze względu na postanowienia PSW z roku 2005 i 2011 na podstawie aktualnie dostępnych statystyk Komisji Europejskiej dotyczących sytuacji finansów publicznych w krajach unijnych.



## Reforma PSW

Pakt uzupełnia i precyzuje postanowienia Traktatu z Maastricht dotyczące zasad prowadzenia polityki fiskalnej w obszarze euro. Główną zasadą reguły PSW jest zobowiązanie krajów członkowskich do prowadzenia polityki fiskalnej, której celem jest uzyskanie i utrzymanie salda budżetowego bliskiego równowagi lub charakteryzującego się nadwyżką w średnim okresie, w celu umożliwienia krajom członkowskim przestrzegania wartości referencyjnej (3% PKB) nawet w okresie gorszej koniunktury gospodarczej. Raport o ulepszaniu zastosowania PSW został zaakceptowany przez Radę Ecofin w dniu 20 marca 2005 roku i przedstawiony Radzie Europejskiej w dniach 22-23 marca 2005 roku<sup>1</sup>. Zmiany dotyczące PSW zostały zawarte w dokumentach Rady Europejskiej z dnia 20 kwietnia 2005 roku. Są to nowelizacje do rozporządzenia Rady Europejskiej nr 1466/97 oraz zmiany do rozporządzenia Rady Europejskiej nr 1467/97. Niektóre ważniejsze zmiany zawarte w wymienionych rozporządzeniach dotyczyły:

- sprecyzowania średniookresowego celu budżetowego (MTO), tzn. pojęcia „saldo bliskie równowagi lub nadwyżka budżetowa”. Dopuszcza się deficyt strukturalny<sup>2</sup> od -1% PKB do równowagi strukturalnej dla krajów o niskim wskaźniku długu publicznego i wysokim wzroście gospodarczym potencjalnym oraz nadwyżkę strukturalną dla krajów o wysokim zadłużeniu i niskim wzroście gospodarczym potencjalnym,
- zwiększenia nacisku na dług publiczny i wiarygodność finansową danego kraju członkowskiego. Im wyższy dług publiczny w danym kraju, tym większe powinny być jego wysiłki w redukowaniu długu w szybkim tempie,
- wstępnych terminów korekty nadmiernych deficytów. Rada Ecofin proponuje rok po identyfikacji przekroczenia wartości referencyjnych i drugi rok po tym, jak to nastąpi (wymagany roczny minimalny wysiłek fiskalny to redukcja o przynajmniej 0,5% PKB deficytu strukturalnego)<sup>3</sup>.

W listopadzie 2011 roku został przyjęty pakiet aktów prawnych w zakresie wzmocnienia zarządzania gospodarczego, składających się na tzw. sześciopak.

<sup>1</sup> Council of the European Union: *Improving the implementation of the Stability and Growth Pact*. Report from Council (ECOFIN) to European Council, 22-23 March 2005, No. 7423/05, Brussels 2005, s. 1.

<sup>2</sup> Deficyt strukturalny uwzględnia wpływ bieżącej sytuacji gospodarczej na dochody i wydatki budżetowe. W okresie dobrej koniunktury deficyt spada – bo szybko rosną dochody; w okresie recesji deficyt wzrasta – bo spadają dochody, a rosną np. wydatki na zasiłki dla bezrobotnych. Jest to deficyt, który uzyskuje się wówczas, jeśli chce się poddać ocenie politykę fiskalną rządu, z rachunku eliminuje się te zmiany deficytu, które są wynikiem zmian koniunktury gospodarczej. W literaturze ekonomicznej zamiast pojęcia deficytu strukturalnego używa się również pojęć: deficyt skorygowany o wahania cykliczne (*cyclically adjusted budget* – w skrócie CAB) i deficyt przy pełnym zatrudnieniu.

<sup>3</sup> Council of the European Union: Report 7423/05, UEM 97, ECOFIN 104, 21 March 2005, Brussels 2005.

Przyjęte akty prawne wprowadzają zmiany także w odniesieniu do przepisów konstytuujących Pakt Stabilności i Wzrostu – zarówno w części prewencyjnej, jak i korygującej. Ponadto nowe akty prawne wprowadzają nową procedurę nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej. Nowe rozwiązania weszły w życie 13 grudnia 2011 roku<sup>4</sup>. W skład pakietu ustawodawczego dotyczącego wzmocnienia zarządzania gospodarczego w UE i w strefie euro wchodzi 6 aktów prawnych<sup>5</sup>. W wyniku zmian przyjętych w listopadzie 2011 roku wprowadzono dodatkowe kryterium oceny postępu krajów UE w kierunku swoich MTO: analizę ścieżki wzrostu wydatków publicznych, skorygowanych o dyskrecjonalne działania po stronie dochodów. Głównym celem ustanowienia dodatkowego wymogu w procesie oceny jest zapewnienie, aby nadzwyczajne dochody budżetowe (wynikające z cyklicznej poprawy koniunktury) były przeznaczane na redukcję długu. W części korygującej PSW najważniejszą z wprowadzonych zmian jest położenie – w ramach nadzoru nad sytuacją fiskalną państw członkowskich – większego nacisku na kształtowanie się długu publicznego. Na skutek wprowadzonych zmian kryterium długu będzie traktowane na równi z kryterium deficytu, w wyniku czego w przypadku państw, w których dług przekracza 60% PKB, nawet w sytuacji przestrzegania kryterium deficytu (3% PKB) będzie możliwe objęcie takiego kraju procedurą nadmiernego deficytu (EDP).

## Wypełnianie postanowień PSW w krajach Unii w latach 2008-2009

Uważa się, że kryzys finansowy w swojej pierwszej fazie od lipca 2007 do lipca 2008 objął swym zasięgiem przede wszystkim Stany Zjednoczone<sup>6</sup>. W dru-

<sup>4</sup> W dniu 8 listopada 2011 r. nastąpiło formalne przyjęcie przez Radę UE pakietu aktów prawnych składających się na tzw. sześciopak. Formalne przyjęcie było poprzedzone porozumieniem politycznym w ramach Rady UE (co nastąpiło 4 października 2011 r.) oraz akceptacją Parlamentu Europejskiego (w dniu 28 września 2011 r.). Akty zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym UE w dniu 23.11.2011.

<sup>5</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1173/2011 z dnia 16 listopada 2011 r.; Rozporządzenie Rady (UE) nr 1177/2011 z dnia 8 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r.; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1174/2011 z dnia 16 listopada 2011 r.; Dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. Numery rozporządzeń oznaczone grubą czcionką odnoszą się do Paktu Stabilności i Wzrostu. Dyrektywa nie jest częścią Paktu, jednak pełni rolę instrumentalną dla osiągnięcia jego celów.

<sup>6</sup> *Raport na temat pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w trzecim etapie UGW*. NBP, Warszawa 2009, s. 352.

giej fazie od sierpnia 2008 do października 2008 roku kryzys rozprzestrzenił się poza USA. W trzeciej fazie kryzysu od listopada 2008 do grudnia 2008 obserwowano radykalne obniżki ceny pieniądza, które dotyczyły również Polski. Czwarta faza kryzysu zapoczątkowana została w styczniu 2009 roku. W celu zweryfikowania tezy postawionej we wstępie opracowania przeprowadzono analizę sytuacji fiskalnej w krajach UE w latach 2008-2009 i w latach 2012-2013. Lata 2012-2013 zostaną uwzględnione w kolejnym podrozdziale. Analiza ma na celu porównanie pozycji fiskalnej krajów unijnych w okresie spowolnienia gospodarczego 2008-2009 do spowolnienia 2012-2013. Obejmuje:

- kraje UE z nadwyżką budżetową i bliskie równowagi,
- kraje UE, w których salda strukturalne wynosiły od -1% PKB deficytu strukturalnego (CAB) do nadwyżki strukturalnej,
- kraje UE, w których zostało spełnione/niespełnione kryterium długu sektora finansów publicznych -60% PKB.

W analizie<sup>7</sup> uwzględniono rok 2008 jako początek kryzysu finansowego. W tabeli 1 zestawiono kraje, które generowały nadwyżki budżetowe lub były bliskie równowagi budżetowej w pierwszym roku kryzysu.

Tabela 1

Saldo sektora finansów publicznych (kolumna 1 i 2) i saldo strukturalne – CAB (kolumna 4 i 5)  
w 12 krajach UE w latach 2007-2008 (% PKB)

	2007 (1)	2008 (2)	Zmiana 2007/2008 (3)	2007 (CAB) (4)	2008 (CAB) (5)	Zmiana (CAB) 2007/2008 (6)
Irlandia	0,1	-6,3	-6,4	-1,4	-7,2	-5,8
Estonia	2,4	-3,4	-5,8	-1,5	-4,5	-3,0
<b>1. Cypr</b>	<b>3,5</b>	<b>0,9</b>	<b>-2,4</b>	<b>2,6</b>	<b>-0,4</b>	-3,0
<b>2. Luksemburg</b>	<b>3,7</b>	<b>3,0</b>	<b>-0,7</b>	<b>1,4</b>	<b>1,7</b>	+ 0,3!
Holandia	0,2	0,5	+0,3!	-0,1	-0,5	-0,4
Słowenia	0,0	-1,9	-1,9	-1,6	-2,9	-1,3
<b>3. Finlandia</b>	<b>5,3</b>	<b>4,3</b>	<b>-1,0</b>	<b>2,9</b>	<b>2,5</b>	<b>-0,4</b>
Bułgaria	1,2	1,7	+0,5!!	-0,3	-0,2	-0,1
<b>4. Dania</b>	<b>4,8</b>	<b>3,2</b>	<b>-1,5</b>	<b>2,7</b>	<b>2,8</b>	+ 0,1!
Hiszpania	1,9	-4,5	-6,4	1,0	-4,6	- 5,6
Niemcy	0,2	-0,1	-0,3	-0,8	-1,1	-0,3
<b>5. Szwecja</b>	<b>3,6</b>	<b>2,2</b>	<b>-1,4</b>	<b>1,5</b>	<b>1,7</b>	<b>+0,2!!</b>

<sup>7</sup> Analizę danych opracowano na podstawie: European Commission, *European Economy No 6, Statistical Annex*. Brussels 2011, s. 223-225.

Wnioski z tabeli 1 są następujące: w roku 2007 dwanaście krajów UE charakteryzowało się nadwyżką sektora finansów publicznych lub równowagą budżetową (na rok przed kryzysem). W pierwszym roku kryzysu spośród dwunastu krajów z nadwyżką lub równowagą budżetową dwa kraje przekroczyły wartość referencyjną -3% PKB (Irlandia i Estonia), a trzy kraje pogorszyły swoje salda budżetowe, ale nie przekroczyły wartości referencyjnej -3% PKB (Słowenia, Hiszpania, Niemcy). Pięć krajów UE wykazało nadwyżkę całego sektora finansów publicznych i nadwyżkę strukturalną w 2008 roku (Cypr, Luksemburg, Finlandia, Dania, Szwecja). Wśród krajów wykazujących nadwyżkę budżetową lub równowagę poprawę salda budżetowego w 2008 roku wykazały tylko dwa kraje – Holandia i Bułgaria. Polityka fiskalna w Bułgarii była oparta na redukcji w wydatkach publicznych aż o 1,5 pkt. proc. PKB. Z kolei Holandia dokonała poprawy salda budżetowego poprzez wzrost dochodów publicznych o 1,3 pkt. proc. PKB.<sup>8</sup>

Poprawa w saldzie strukturalnym nastąpiła w trzech krajach (Luksemburg, Dania i Szwecja), jednak nie wynosiła 0,5 pkt. proc. PKB. Największe starania w poprawie salda całego sektora publicznego odnotowano w Bułgarii (0,5 pkt. proc.) i w Holandii (0,3 pkt. proc.). Poprawę salda strukturalnego w największym stopniu wykazał Luksemburg (0,3 pkt. proc.), potem Szwecja (0,2 pkt. proc.) następnie Dania (0,1 pkt. proc.). W pierwszym roku kryzysu jedynie Luksemburg wykazał się redukcją w wydatkach publicznych. Polityka fiskalna w Danii i w Szwecji była oparta na wzroście wydatków publicznych<sup>9</sup>. Tabela 2 przedstawia kraje, które wykazywały nadwyżki budżetowe w drugim roku kryzysu.

Tabela 2

Saldo sektora finansów publicznych i saldo strukturalne w roku 2009 w krajach UE, które wykazały nadwyżki budżetowe w 2008 roku (w % PKB)

	Saldo sektora finansów publicznych	Saldo strukturalne (CAB)
Estonia	-2,0	1,1
<b>Luksemburg</b>	<b>-0,9</b>	<b>1,2</b>
Finlandia	-2,5	0,6
Dania	-2,7	0,7
<b>Szwecja</b>	<b>-0,7</b>	<b>2,5</b>

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Ibid.

W drugim roku kryzysu tylko pięć krajów charakteryzuje się nadwyżką strukturalną. Te same kraje utrzymały kryterium deficytu całego sektora publicznego w drugim roku kryzysu finansowego (-3% PKB). W Finlandii miało miejsce zmniejszenie nadwyżki strukturalnej w największym stopniu, jednak kraj ten nadal utrzymał nadwyżkę budżetową (tabela 2), pomimo że wydatki publiczne wzrosły aż o 6,1 pkt. proc. PKB a dochody zmalały o 0,5 pkt. proc. PKB<sup>10</sup>.

Tabela 3 przedstawia dług publiczny w krajach, w których zaobserwowano nadwyżki budżetowe w latach 2007-2009.

Tabela 3

Dług publiczny w krajach UE o nadwyżce budżetowej  
w latach 2007-2009 (% PKB)

	2007	2008	2009	Zmiana 2007-2008	Zmiana 2008-2009
Estonia	3,7	4,5	7,2	-0,8	-2,7
Luksemburg	6,7	6,7	13,7	0	-7,0
Finlandia	35,2	33,9	43,3	+1,4	-7,4
Dania	27,5	34,5	41,8	-7,0	-7,3
Szwecja	40,2	38,8	42,7	-1,4	-3,8

Kraje UE, które utrzymywały nadwyżki budżetowe w warunkach kryzysu finansowego, charakteryzują się niskim wskaźnikiem długu publicznego. Finlandia jako jedyny kraj zmniejszyła swoje zadłużenie w pierwszym roku kryzysu o 1,4 pkt. proc. PKB. Pozostałe kraje zwiększyły swoje zadłużenie od 2,7 pkt. proc. PKB do 7,4 pkt. proc. PKB.

W tabeli 4 przedstawiono kraje UE, które spełniały regułę PSW (reforma 2005) w okresie kryzysu finansowego 2008-2009.

<sup>10</sup> Ibid.

Tabela 4

Wypełnianie reguły PSW (reforma 2005) – cel średniookresowy deficyt strukturalny -1%PKB CAB, równowaga budżetowa albo nadwyżka

	2008	2009	Zmiana 2008-2009
<b>1. Cypr</b>	<b>-0,4</b>	<b>-6,0</b>	<b>-5,6</b>
<b>2. Luksemburg</b>	<b>1,7</b>	<b>1,2</b>	<b>-0,5</b>
<b>3. Holandia</b>	<b>-0,5</b>	<b>-3,9</b>	<b>-3,4</b>
<b>4. Finlandia</b>	<b>2,5</b>	<b>0,6</b>	<b>-1,9</b>
<b>5. Bułgaria</b>	<b>-0,2</b>	<b>-3,2</b>	<b>-3,0</b>
<b>6. Dania</b>	<b>2,8</b>	<b>0,7</b>	<b>-2,1</b>
Estonia	-4,5	1,1	+5,6
<b>7. Szwecja</b>	<b>1,7</b>	<b>2,5</b>	<b>+0,8</b>

Siedem krajów UE spośród ośmiu wypełniło regułę PSW (reforma 2005) w 2008 roku. W kolejnym roku kryzysu regułę tę spełniło pięć krajów UE (tabela 4).

Tabela 5

Wypełnianie kryterium długu 60% PKB w latach kryzysu 2008-2009 z uwzględnieniem krajów, które wypełniały regułę PSW (reforma 2005)

	2008	2009	Zmiana 2008-2009
<b>Estonia</b>	<b>4,5</b>	<b>7,2</b>	<b>-2,7</b>
<b>Cypr</b>	<b>48,9</b>	<b>58,5</b>	<b>- 9,6</b>
<b>Luksemburg</b>	<b>13,7</b>	<b>14,8</b>	<b>-1,1</b>
Holandia	58,5	60,8	-2,3
<b>Słowenia</b>	<b>21,9</b>	<b>35,3</b>	<b>-13,4</b>
<b>Słowacja</b>	<b>27,8</b>	<b>35,5</b>	<b>-7,7</b>
<b>Finlandia</b>	<b>33,9</b>	<b>43,3</b>	<b>-9,4</b>
<b>Bułgaria</b>	<b>13,7</b>	<b>14,6</b>	<b>-0,9</b>
<b>Czechy</b>	<b>28,7</b>	<b>34,4</b>	<b>-5,7</b>
<b>Dania</b>	<b>34,5</b>	<b>41,8</b>	<b>-7,3</b>
<b>Szwecja</b>	<b>38,8</b>	<b>42,7</b>	<b>-4,9</b>

Jedenaście krajów unijnych utrzymało dług publiczny na poziomie referencyjnym 60% PKB, co stanowi 40,7% wszystkich krajów UE. Konsekwentnie większość krajów UE nie spełniała jednocześnie kryterium deficytu i długu. Kraje UE, które utrzymywały nadwyżki budżetowe w warunkach kryzysu finansowego, charakteryzują się niskim wskaźnikiem długu publicznego. Kraje, które w latach kryzysu spełniły regułę PSW (reformy 2005), spełniły również kryterium długu publicznego (tabela 5).

## Wypełnianie postanowień PSW z 2011 roku

Zreformowany Pakt Stabilności i Wzrostu zaczął obowiązywać od 13 grudnia 2011 roku. Kraje unijne będą zobowiązane już w 2012 roku do stosowania wzmocnionego zapisu PSW, który stawia na równi kryterium deficytu i długu publicznego. Na podstawie prognoz można stwierdzić, które kraje mają największe szanse utrzymania referencyjnych wartości w najbliższej przyszłości. Tabela 6 przedstawia kraje, które mogą wypełniać wzmocnioną regułę PSW w latach 2012-2013.

Tabela 6

Wypełnianie reguły PSW w latach 2012-2013 w krajach, które spełniały regułę PSW 2005 w czasie kryzysu

	2012 CAB (1)	2013 CAB (2)	Zmiana 2011-2012 (3)	2012 DP (4)	2013 DP (5)	Zmiana 2011-2012 (6)
1. Cypr	-4,1	-4,2	-0,1	68,4	70,9	-2,5
<b>2. Luksemburg</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,2</b>	-0,2	<b>20,2</b>	<b>20,3</b>	-0,1
3. Holandia	-1,8	-1,4	+0,4	64,9	66,0	-1,1
<b>4. Finlandia</b>	<b>0,3</b>	<b>0,1</b>	-0,2	<b>51,8</b>	<b>53,5</b>	-1,7
<b>5. Bułgaria</b>	<b>-0,7</b>	<b>-0,7</b>	0,0	<b>18,3</b>	<b>18,6</b>	-0,3
6. Dania	-3,2	-1,4	+1,8	44,6	44,8	-0,2
Estonia	-1,7	-1,1	-0,6	6,0	6,1	-0,1
<b>7. Szwecja</b>	<b>0,9</b>	<b>1,0</b>	+0,1	<b>34,6</b>	<b>32,2</b>	+2,4

Uwagi: deficyt strukturalny -1%PKB – CAB (kolumna 1 i 2); dług publiczny 60%PKB – DP (kolumna 4 i 5)

Tylko cztery kraje UE spośród ośmiu, które spełniły regułę PSW 2005, wypełnią kryterium deficytu strukturalnego w latach 2012-2013, stanowi to tylko

14,8% wszystkich krajów UE. Są to Luksemburg, Finlandia, Bułgaria, Szwecja. Estonia będzie bardzo bliska spełnienia kryterium deficytu strukturalnego. Będzie to spowodowane wzrostem dochodów publicznych o 0,6 pkt. proc. PKB<sup>11</sup>. Przekroczy wartość dopuszczalną tylko o 0,1 pkt. proc. PKB. Polityka fiskalna w Luksemburgu i w Finlandii będzie się opierać na wzroście dochodów publicznych o 0,4 pkt. proc. PKB, który zrekompensuje wzrost wydatków publicznych. Pozytywna sytuacja fiskalna w Bułgarii i w Szwecji będzie zasługą redukcji wydatków o 0,3 pkt. proc. PKB<sup>12</sup>. Kraje, które spełnią kryterium deficytu strukturalnego, spełnią również kryterium długu publicznego. Trzy kraje ograniczą swoje deficyty strukturalne. W największym stopniu zrobi to Dania (poprawa o 1,8 pkt. proc. PKB). Szwecja i Finlandia to kraje, które będą generowały nadwyżki strukturalne. Szwecja będzie jedynym krajem, który zwiększy swoją nadwyżkę strukturalną i jednocześnie ograniczy dług publiczny aż o 2,4 pkt. proc. PKB. Będzie to spowodowane redukcją w wydatkach publicznych<sup>13</sup>.

## Podsumowanie

W wyniku analizy sytuacji finansowej krajów UE w okresie kryzysu 2008-2009 ustalono, że tylko cztery kraje spełniały regułę PSW z 2005 roku w pierwszym i w drugim roku kryzysu jednocześnie. Były to Luksemburg, Finlandia, Dania i Szwecja. Jedenaście krajów unijnych utrzymało dług publiczny na poziomie referencyjnym 60% PKB, co stanowi 40,7% wszystkich krajów UE. Kraje, które w latach kryzysu spełniły regułę PSW z 2005 roku, spełniły również kryterium długu publicznego.

Na podstawie prognoz ustalono, że w latach 2012-2013 kraje, które spełnią kryterium deficytu strukturalnego, spełnią również kryterium długu publicznego. Są to: Luksemburg, Finlandia, Bułgaria, Szwecja.

Deficyt strukturalny, który jest uwzględniony w regule PSW z 2005 roku i regule PSW z 2011 roku, umożliwi ocenę polityki fiskalnej rządu, gdyż z rachunku eliminuje się te zmiany deficytu, które są wynikiem zmian koniunktury gospodarczej. Deficyt ten uwzględnia wpływ bieżącej polityki gospodarczej na dochody i wydatki budżetu<sup>14</sup>. Kraje, które prowadziły politykę fiskalną zdyscyplinowaną (wypełniały jednocześnie kryterium deficytu i długu) w okresie kryzysu 2008-2009, wypełnią wzmocnioną regułę PSW z 2011 roku. Te same kraje ograniczały swoje wydatki publiczne, a jeżeli zdarzył się przypadek zwiększania

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> W.M. Orłowski: *Optymalna ścieżka do euro*. Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004, s. 72.



wydatków publicznych, to był on rekompensowany wzrostem dochodów publicznych. Spośród krajów, które spełniały regułę PSW z 2005 roku w latach 2008-2009, tylko Dania nie spełniła wzmocnionej reguły PSW z 2011 roku. Jest przykładem kraju, który dokonał najmniejszej poprawy salda strukturalnego w okresie kryzysu. Było to spowodowane wzrostem wydatków publicznych aż o 6,2 pkt. proc. PKB, podczas gdy wzrost dochodów publicznych wyniósł zaledwie 0,4 pkt. proc. PKB. Z kolei Bułgaria, która nie spełniła reguły PSW z 2005 roku, spełniła regułę PSW z 2011 roku, ponieważ jest krajem, który dokonał największej poprawy salda budżetowego (tabela 1) na skutek redukcji wydatków publicznych (o 1,5 pkt. proc. PKB). Tezę postawioną we wstępie można zweryfikować pozytywnie.

Kraje, które ograniczyły deficyt strukturalny, spełniały regułę PSW z 2005 roku, bo dostosowywały poziom wydatków do poziomu dochodów publicznych. W pierwszym roku kryzysu regułę PSW z 2005 roku wypełniło siedem krajów, a w drugim roku kryzysu już tylko pięć krajów UE. W latach 2012-2013 wzmocnioną regułę PSW z 2011 roku wypełnią cztery kraje. Należy mieć nadzieję, że w kolejnych latach więcej krajów UE będzie prowadziło politykę fiskalną polegającą na dostosowywaniu poziomu wydatków do poziomu dochodów publicznych. Większość krajów UE (23 kraje z 27 krajów UE) nie wypełni reguły PSW z 2011 roku w najbliższym czasie i może być objęta procedurą nadmiernego deficytu.

## Literatura

### Wydawnictwa zwarte

Orłowski W.M.: *Optymalna ścieżka do euro*. Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004.

### Akty prawne

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 20 kwietnia 2005 r.

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 20 kwietnia 2005 r.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1173/2011 z dnia 16 listopada 2011 r.

Rozporządzenie Rady (UE) nr 1177/2011 z dnia 8 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1174/2011 z dnia 16 listopada 2011 r.

Dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r.

**Witryny internetowe**

- Raport na temat pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w trzecim etapie UGW.* Narodowy Bank Polski, Warszawa, luty 2009, [http://www.nbp.pl/publikacje/o\\_euro/re.pl](http://www.nbp.pl/publikacje/o_euro/re.pl), dostęp: 12.12.2011.
- Improving the implementation of the Stability and Growth Pact.* Brussels. Report from Council (ECOFIN) to European Council No. 7423/05, March 2005, [http://www.eu2005/actualites/documents\\_travail/2005/03/21stab/index.html](http://www.eu2005/actualites/documents_travail/2005/03/21stab/index.html), dostęp: 20.01.2012.
- European economic forecast-autumn, European Economy No 6,* Statistical Annex. European Commission, Brussels, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2011/pdf/ee-2011-6\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2011/pdf/ee-2011-6_en.pdf), dostęp: 4.01.2012.

**FULFILLING THE PROVISIONS OF STABILITY AND GROWTH PACT  
IN AN UNSTABLE ECONOMIC ENVIRONMENT****Summary**

The article presents the reform of the Stability and Growth Pact in 2005 and 2011 and the achievement of the EU countries in 2008-2009 and in 2012-2013. After analyzing the statistical data it appeared that the thesis placed in the introduction, „the countries that meet the provisions of the SGP in the period 2008-2009 economic slowdown should not be a problem in meeting the rules of the SGP strengthened in the years 2012-2013” is correct.

**Wiesława Ziółkowska**

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu

## **KRYZYS A SEKTOR GENERAL GOVERNMENT W POLSCE NA TLE UNII EUROPEJSKIEJ**

### **Wprowadzenie**

Celem opracowania jest próba oceny podstawowych kategorii ekonomicznych charakteryzujących sektor finansów instytucji rządowych i samorządowych w warunkach globalnego kryzysu finansowego<sup>1</sup>. Analizą objęto sytuację w Polsce na tle średnich wielkości dotyczących całej Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem sześciu krańcowych pod względem zamożności jej członków. Jediną miarą, na podstawie której wyodrębniono te kraje, jest wysokość produktu krajowego brutto *per capita in PPS* w 2010 roku, przy średniej dla UE =100<sup>2</sup>. Z jednej strony dla porównań uwzględniono więc Holandię osiągnającą 133% średniej UE, Irlandię – 127% oraz Danię – 125%, z drugiej zaś Bułgarię z zaledwie 44%, Rumunię – 45% i Łotwę – 52%. Polska, z 62% średniego w Unii Europejskiej produktu krajowego brutto na osobę mierzonego parytetem siły nabywczej, ma jeszcze daleką drogę do poziomu osiąganego przez najzamożniejsze kraje. W przeciwieństwie do wielu członków Wspólnoty wskaźnik ten wykazuje tendencję wzrostową, uzyskując w 2010 roku poziom o 8 pkt. proc. wyższy w porównaniu z 2007 rokiem. Okres badawczy dotyczy lat 2007-2010, a więc czasu, w którym nastąpiło skokowe pogorszenie nierównowagi finansów publicznych<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> W opracowaniu używa się zamiennie określeń kryzys finansowy i kryzys gospodarczy.

<sup>2</sup> Z trzech najzamożniejszych krajów dla celów opracowania wyłączono Luksemburg, gdzie GDP *per capita in Purchasing Power Standards*, wynikający ze szczególnych uwarunkowań tego kraju, znacząco odbiega od poziomu w pozostałych krajach starej UE i wynosi aż 274.

<sup>3</sup> Pojęcia sektor finansów publicznych, sektor instytucji rządowych i samorządowych oraz *general government* używa się zamiennie, definiując je zgodnie z Europejskim systemem rachunków narodowych i regionalnych ESA95.

## PKB a wysokość i struktura dochodów publicznych

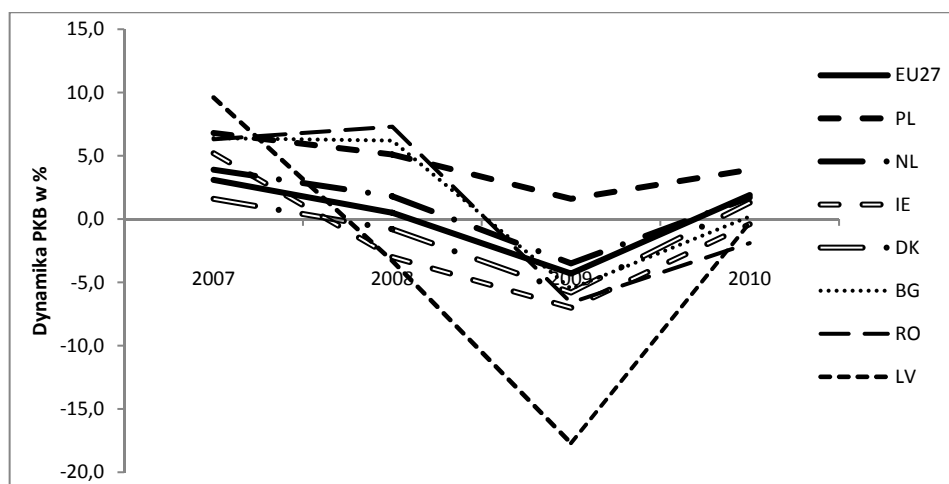
Poszczególne gospodarki odmiennie reagują na turbulencje finansowe na rynkach światowych, zarówno w zakresie szybkości, jak i charakteru oraz skali negatywnych ich skutków. W Unii Europejskiej już w 2007 roku spadek tempa wzrostu produktu krajowego brutto wystąpił w 14 krajach, a średnia dynamika PKB UE-27 obniżyła się z 3,1 w 2007 roku do 0,5% w 2008 roku. W tym też roku już tylko dwa kraje nie odnotowały spowolnienia i wykazywały wzrost dynamiki produktu krajowego w stosunku do roku ubiegłego: Malta o 0,1 pkt. proc. i Rumunia o 1,0 pkt. proc. W 2009 roku natomiast jedynie Polska osiągnęła znacznie wolniejszy w porównaniu z 2008 rokiem, ale jednak wzrost gospodarki o 1,6%, pozostałe kraje dotknęła recesja<sup>4</sup>. Realne spadki wynosiły od 1,9% na Cyprze do 17,7% na Łotwie. W ostatnim z analizowanych lat nastąpiła lekka poprawa koniunktury i tylko w pięciu krajach trwała recesja, przy średnim wzroście produktu dla całej Wspólnoty wynoszącym 1,9%. O ile wyniki za trzy kwartały 2011 roku upoważniają do wnioskowania o możliwej poprawie sytuacji gospodarczej, o tyle na podstawie prognoz na lata następne trafniejsze wydaje się mówienie o dynamice PKB w warunkach „stabilnej niestabilności”<sup>5</sup>.

Polska w latach 2007-2010 ze wzrostem 4,4% jest jedynym krajem w UE, który nie odnotował w tym okresie ujemnej dynamiki PKB, przy średnim unijnym jego wzroście wynoszącym 0,3% PKB. Największy spadek produktu w grupie omawianych państw w latach 2007-2010 miał miejsce na Łotwie 2,9% i w Danii 0,9%, najgłębszą recesję objawiającą się 17,7% spadkiem PKB w 2009 roku odnotowano natomiast na Łotwie. Względnie dobre wyniki polskiej gospodarki w latach 2007-2010 są nie tylko efektem prowadzonej polityki – szczególnie fiskalnej i monetarnej – z wszystkimi ich błędami i zaniechaniami, ale i napływu bezzwrotnych środków zagranicznych związanych przede wszystkim z naszą akcesją do UE. Niewątpliwie korzystamy z tzw. renty zapóźnienia, co samo w sobie nie oznacza jeszcze sukcesu. O czym świadczy fakt, że korzystają z niej także pozostałe kraje „nowej Unii”, nie osiągając jednak takich rezultatów jak Polska. Szacuje się, że transfery unijne wzmacniają roczny wzrost PKB od 0,6% do 0,8%, przekładają się także na większą aktywność inwestycyjną i spadek bezrobocia. Znaczący wpływ na tempo wzrostu gospodarczego mają również przygotowania do Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej Euro 2012. Otwarte pozostaje jednak pytanie o efektywne wykorzystanie środków zagra-

<sup>4</sup> Dla celów opracowania zastosowano uproszczoną definicję recesji przyjmując, że objawia się ona co najmniej jednoroczną ujemną dynamiką PKB.

<sup>5</sup> Wstępne dane GUS za rok 2011 wskazują na wzrost PKB w Polsce w wysokości 4,3%, na 2012 rok eksperci szacują dynamikę rzędu 2,5-3%. Międzynarodowy Fundusz Walutowy przewiduje, że bieżący rok będzie szczególnie trudny dla strefy euro, którą czeka spadek PKB o 0,5%.

nicznych i krajowych oraz ich oddziaływanie na gospodarkę w dłuższym okresie poprzez na przykład trwałe zmiany w jej strukturze. Zdaniem części ekspertów środki te powinny pozwolić Polsce nie tylko przejść łagodniej przez kryzys, ale i poprawić konkurencyjność gospodarki oraz zwiększyć eksport<sup>6</sup>. Z drugiej strony, nie można jednak nie zauważać ryzyka spowolnienia gospodarki wywołanego zmniejszeniem inwestycji i konsumpcji po Euro 2012<sup>7</sup>. Dynamikę produktu krajowego brutto w Polsce, trzech krajach najzamożniejszych oraz w trzech najbiedniejszych, na tle średniej w UE przedstawia rys. 1.



Rys. 1. Dynamika PKB w % (rok poprzedni =100)

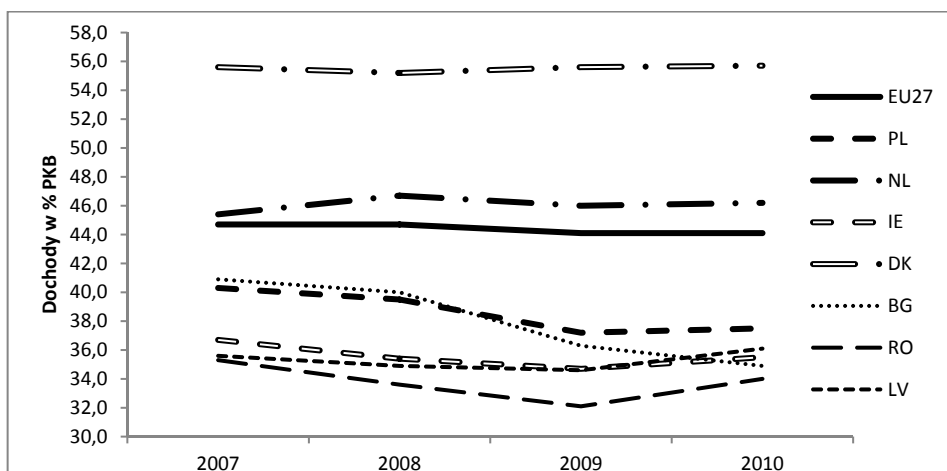
Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostatu z 28.02.2011.

Rządy oddziałują na gospodarkę różnymi kanałami, wykorzystując nie tylko automatyczne stabilizatory, ale i dochodowe oraz wydatkowe instrumenty aktywnej polityki fiskalnej, determinując tym samym popyt krajowy<sup>8</sup>. Zmiany w dochodach i wydatkach sektora instytucji rządowych i samorządowych mogą być więc zarówno efektem charakteru i jakości zmian systemowych, wahań koniunkturalnych, jak i napływu bezzwrotnych środków zagranicznych. Kształtowanie się dochodów sektora *general government* w wybranych krajach prezentuje rys. 2.

<sup>6</sup> A. Osiecki: *Dotacje napędzają gospodarkę*. „Rzeczpospolita” z 25.01.2012.

<sup>7</sup> A. Kamińska: *Po Euro 2012 polska gospodarka zwolni*. „Rzeczpospolita” z 28-29.01.2012.

<sup>8</sup> W. Ziółkowska: *Finanse publiczne – teoria i zastosowanie*. Wydawnictwo WSB, Poznań 2010, s. 68-76.



Rys. 2. Dochody sektora *general government* ogółem w % PKB

Źródło: Ibid.

Sygnalizuje on zróżnicowane zmiany dochodów w krajach Wspólnoty w latach 2007-2010. Prawie proste linie prezentujące udziały dochodów w PKB w UE-27, w Danii i Holandii wskazują na niewielkie ich zmiany w omawianym okresie. Pozostałe krzywe mają tendencję spadkową, z nieznacznym wzrostem w 2010 roku (poza Bułgarią). W całej UE już w 2007 roku 12 krajów odnotowało obniżenie w porównaniu do roku poprzedniego dochodów publicznych w relacji do PKB. W następnych analizowanych latach spadki następowały odpowiednio: w 14 państwach w 2008 roku, również w 14 w 2009 roku i w 12 w 2010 roku. Stopa redystrybucji dochodowej w UE-27 w 2010 roku wynosiła 44,1% PKB i spadła w stosunku do roku 2007 o 0,6 pkt. proc. Kształtowała się ona od 32,3% PKB w Słowacji do 55,7% PKB w Danii. W Polsce relacja ta wynosiła 37,5% PKB i była niższa od średniej unijnej o 6,6 pkt. proc., a w stosunku do roku 2007 o 2,8 pkt. proc.

Przeciętnie przeszło 90% dochodów w UE stanowią dochody podatkowe (ze składkami na ubezpieczenia społeczne) – w 2010 roku wynosiły one w relacji do PKB 39,6%. Udział podatków w produkcie krajowym brutto zależy od wielu czynników. Przede wszystkim jednak od ekonomicznej aktywności społeczeństw, efektywności procesu legislacyjnego oraz zmian w poziomie PKB<sup>9</sup>. Udział poszczególnych rodzajów podatków w PKB krajów UE jest zróżnicowany i w 2010 roku wynosił:

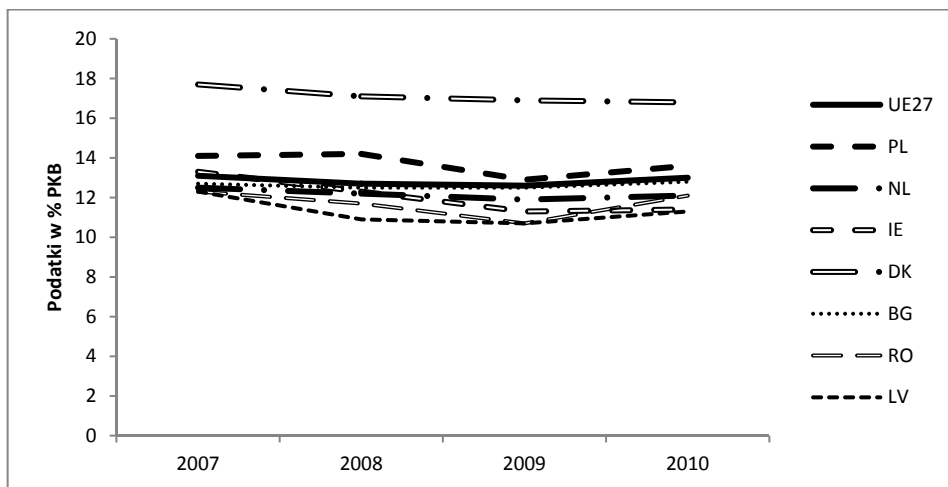
<sup>9</sup> L. Währing: *Tax revenue in the European Union*. Eurostat, „Statistics in Focus” 2012, No. 2.

- od produkcji i importu od 10,1% na Słowacji do 18,0% w Szwecji;
- od dochodów i majątku od 4,7% na Litwie do 30,1% w Danii;
- składki na ubezpieczenia społeczne od 1,9% w Danii do 18,6% we Francji.

Rozpiętości w udziałach stanowiły odpowiednio: w pierwszej grupie podatków – 7,9 pkt. proc., w drugiej – 25,4 pkt. proc., w trzeciej natomiast 16,7 pkt. proc. W porównaniu z rokiem 2007 uległy one zwiększeniu. Świadczy to o znacznym zróżnicowaniu systemów podatkowych w UE i różnej ich wrażliwości na wahania koniunkturalne. Co do zasady, większą elastycznością na gwałtowne zmiany koniunktury charakteryzują się podatki od dochodów i majątku, wyższą ściągalskością natomiast podatki od produkcji i importu.

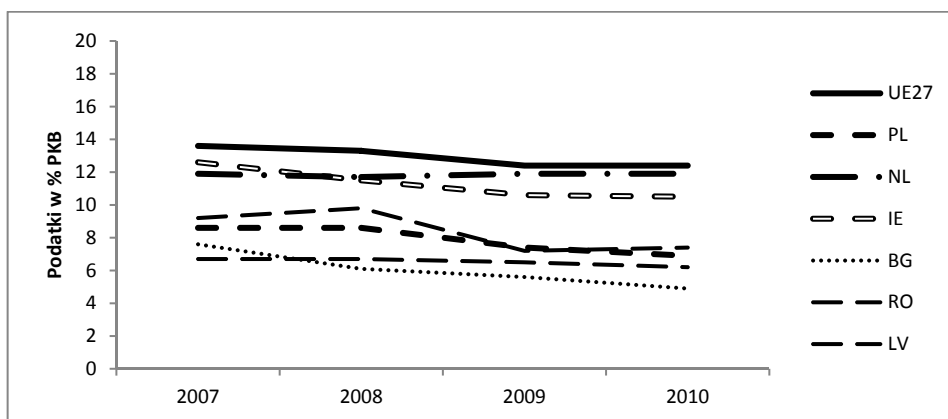
W analizowanych latach w UE-27 zmniejszył się udział w PKB zarówno podatków od dochodów i majątku, jak i w mniejszym stopniu od produkcji i importu, zwiększył natomiast udział składek ubezpieczeniowych. W Polsce wyraźnie obniżyły się, i tak już jedne z niższych w Unii, wynoszące w latach 2007-2010 średnio 7,9% PKB wpływy od dochodów i majątku, przy mniejszej zmianie w tym samym kierunku podatków od produkcji i importu do poziomu 13,7% PKB oraz składek ubezpieczeniowych do wysokości 11,4% PKB. W Holandii najwyższe wpływy pochodziły ze składek na ubezpieczenia, w Irlandii od produkcji i importu, w Danii natomiast znacząco dominowały podatki od dochodu i majątku. W trzech krajach o najniższy poziomie rozwoju struktura podatków była mniej zróżnicowana. W Bułgarii, Rumunii i na Łotwie wyraźnie najwyższy udział w PKB miały podatki od produkcji i importu. Zmiany struktury dochodów podatkowych przedstawiają rys. 3, 4 i 5.

Krzywe na rys. 3, obrazujące zmiany podatków od produkcji i importu – poza Polską – są zbliżone do siebie i mają stosunkowo łagodny przebieg, co wydaje się potwierdzać dwie tezy: o mniejszej ich wrażliwości na zmiany koniunktury oraz większej ściągalskości. W Polsce, pomimo uniknięcia recesji, spowolnienie gospodarcze w ostatnich dwóch analizowanych latach spowodowało spadek wpływów z podatku od wartości dodanej. Jest to efekt obniżenia elastyczności podatku VAT względem jego bazy, którą stanowią głównie konsumpcja prywatna i inwestycje publiczne.



Rys. 3. Podatki od produkcji i importu w % PKB

Źródło: Ibid.



Rys. 4. Podatki od dochodów i majątku itp. w % PKB

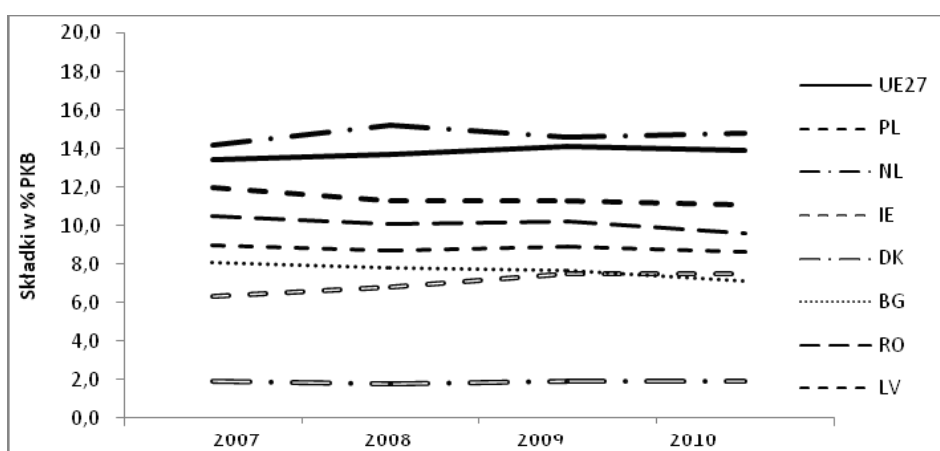
Źródło: Ibid.

Układ krzywych na rys. 4, przedstawiający zmiany udziałów podatków od dochodów i majątku w PKB, wskazuje na większe ich zróżnicowanie zarówno w odniesieniu do wysokości, jak i skali zmian w poszczególnych krajach. Nieco bardziej strome, w porównaniu z rys. 3, linie o nachyleniu ujemnym potwierdzają większą ich wrażliwość na wahania koniunktury. Zmniejszenia udziału podatków od dochodu i majątku nie odnotowano jedynie w Danii, w której wynoszą one średnio prawie 30% (poza skalę wykresu). W Polsce efekt zmniejszenia dynamiki wzrostu jest najbardziej widoczny w podatkach dochodowych z działalności gospodarczej. Wystąpił bowiem nominalny spadek wpływów z CIT,



wskazujący wręcz na ujemną elastyczność podatku dochodowego od osób prawnych w relacji do rosnącego PKB. Większa statystyczna i społeczna wrażliwość podatków od dochodów i majątku wydaje się powodować zmniejszenie ich znaczenia jako źródła dochodów publicznych. W 2010 roku tylko w sześciu zamożniejszych krajach UE (Belgia, Dania, Włochy, Luksemburg, Szwecja, Wielka Brytania) udział podatków od dochodu i majątku w PKB był większy od udziału podatków od produkcji i importu w PKB, podczas gdy jeszcze w 2007 roku dziewięć państw uzyskiwało wyższe wpływy z podatków od dochodów i majątku.

Trzecie główne źródło dochodów sektora publicznego przedstawia rys. 5.

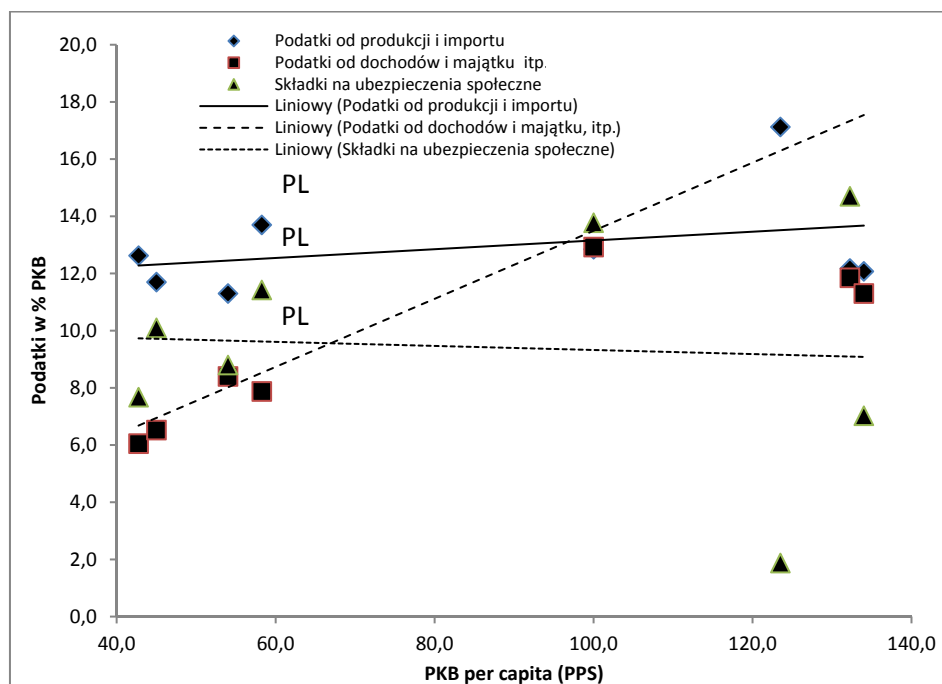


Rys. 5. Składki na ubezpieczenie społeczne

Źródło: Ibid.

Potwierdza on odmiennność systemów emerytalnych w Unii Europejskiej oraz różne znaczenie w nich ubezpieczeń prywatnych. Udział składek ubezpieczeniowych w 2010 roku w PKB wynosił od 1,9% w Danii do 18,6% we Francji, przy średnim unijnym wskaźniku – 13,9%. Warto jednak zauważyć, że w przywoływanym roku tylko w siedmiu państwach UE (Czechy, Łotwa, Węgry, Polska, Bułgaria, Rumunia, Szwecja) odnotowano ich obniżenie w porównaniu z 2007 rokiem. W pozostałych krajach spadek koniunktury nie miał znaczącego wpływu na dochody z tytułu składek ubezpieczeniowych w relacji do PKB.

Analiza zmian w podatkach w czterech kryzysowych latach prowadzi do pytania o ich związek z poziomem rozwoju i zamożności krajów. Obrazuje go m.in. rys. 6.



Rys. 6. Zależność między dochodami a poziomem rozwoju kraju

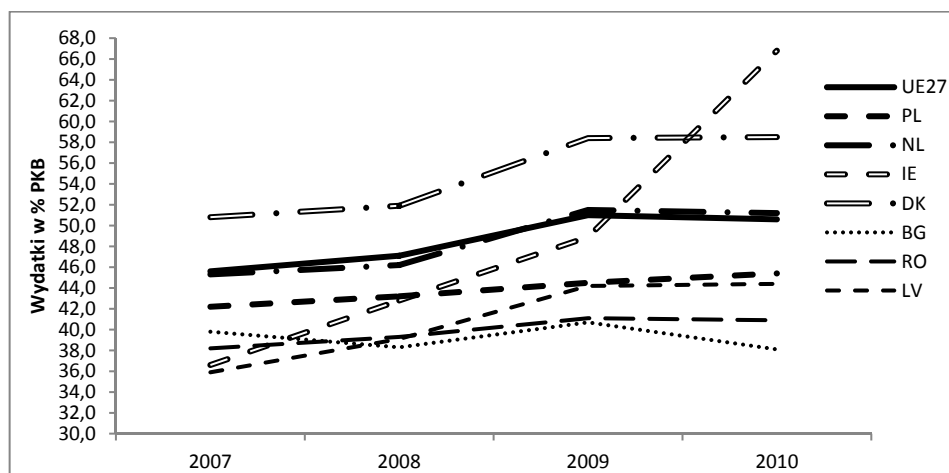
Źródło: Ibid.

Wskazuje on na występowanie dodatniej korelacji między średnimi udziałami podatków od dochodów i majątku oraz od produkcji i importu w PKB a wysokością produktu krajowego na osobę mierzonego parytetem siły nabywczej (UE-27 = 100). Silniejsza zależność dotyczy pierwszej grupy wymienionych podatków, stosunkowo słaba zaś drugiej. Badanie związku udziału składek ubezpieczeniowych PKB z jego wielkością na osobę wskazuje natomiast na występowanie słabej korelacji ujemnej.

## Wydatkowe konsekwencje kryzysu gospodarczego

Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych w UE-27 w 2010 roku osiągnęły 50,6% PKB – co oznacza w porównaniu z rokiem 2007 wzrost aż o 5 pkt. proc. Największy średnioroczny wzrost wydatków miał miejsce w Irlandii – aż 8,1 pkt. proc., najmniejszy natomiast w Polsce – 0,4 pkt. proc. W 2010 roku także najwyższy udział wydatków w PKB odnotowano w Irlandii – 66,8%, najniższy zaś w Bułgarii – 38,1%. W ciągu czterech lat różnice w udziale wydatków w PKB między poszczególnymi członkami Wspólnoty znacznie się

zwiększyły. Różnica między najwyższymi i najniższymi wydatkami w PKB, która w 2007 roku wynosiła prawie 19 pkt. proc., w 2010 roku wzrosła do 29 pkt. proc. W 2010 roku w porównaniu z rokiem 2007 udziały te były niższe tylko w dwóch krajach: na Węgrzech i w Bułgarii.



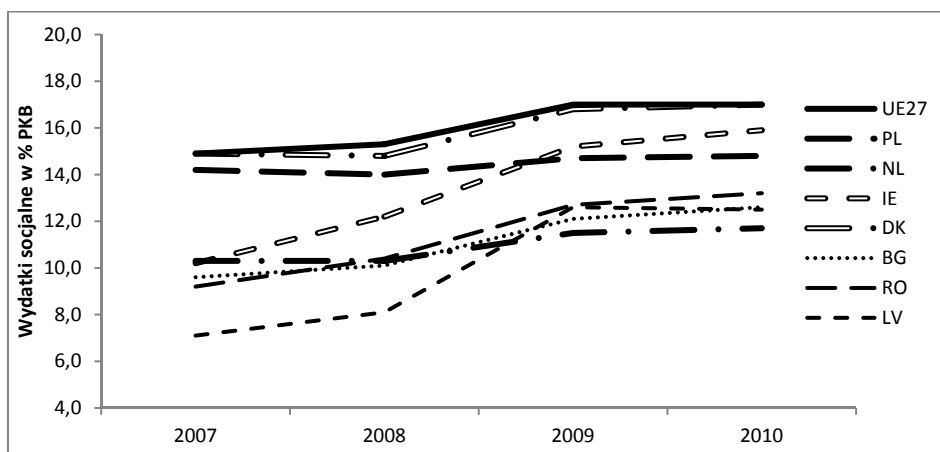
Rys. 7. Wydatki sektora *general government* w % PKB

Źródło: Ibid.

W Polsce wydatki w 2010 roku były niższe o 5,2 pkt. proc. niż średnio w UE i wynosiły 45,4% PKB. Zmiany udziału wydatków publicznych w PKB były więc większe, gwałtowniejsze i bardziej zróżnicowane niż dochodów, co obrazuje również rys. 7.

Badanie struktury wydatków ograniczono do wydatków szczególnie wrażliwych na wahania koniunktury, jakimi są transfery socjalne, oraz prorozwojowych, tj. nakładów inwestycyjnych. Przedstawiają je wykresy 8 i 9. Te pierwsze mają cechy automatycznych stabilizatorów, drugie natomiast relatywnie łatwo zwiększyć lub ograniczyć – w zależności od stanu koniunktury.

Transfery socjalne pochłaniają największą część środków publicznych. Średnio w UE-27 stanowią one jedną trzecią wydatków. W 2010 roku ich udział w PKB wynosił od 11,7% w Holandii do 20,8% w Grecji, przy średniej unijnej wyższej w porównaniu z rokiem 2007 o 2,1 pkt. proc., i wynoszącej 17,0%. Rozpiętość między najniższym i najwyższym udziałem wydatków socjalnych, w przeciwieństwie do głównych źródeł dochodów, była o 1,7 pkt. proc. niższa w 2010 roku w stosunku do roku 2007.



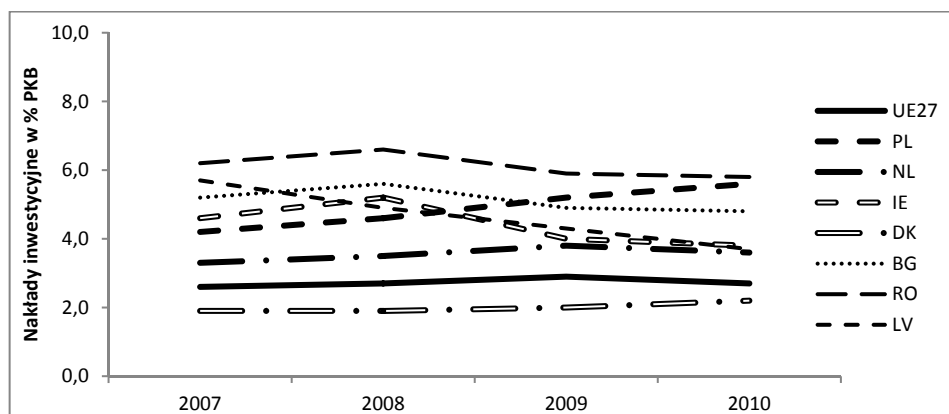
Rys. 8. Transfery socjalne w % PKB

Źródło: Ibid.

Średnioroczna zmiana transferów socjalnych w omawianych krajach w latach 2007-2010 wynosiła od +1,6 pkt. proc. w Irlandii do -0,1 pkt. proc. w Polsce. W 2010 roku obciążenie polskiego sektora *general government* wydatkami socjalnymi wynosiło 14,8% PKB i było niższe o 2,2 pkt. proc. od unijnego.

Duży udział wydatków socjalnych i wysoka ich wrażliwość na gwałtowne wahania koniunktury powoduje, że mają one istotny negatywny wpływ na stan nierównowagi finansów publicznych. Rys. 8 przedstawia wzrost transferów socjalnych we wszystkich analizowanych krajach, przy czym tempo tych zmian jest wyraźnie zróżnicowane. Krzywa obrazująca udziały transferów socjalnych w Polsce ma łagodniejszy przebieg zarówno w porównaniu ze średnią unijną, jak i omawianymi krajami.

Udział nakładów inwestycyjnych jest znacznie niższy niż socjalnych. W 2010 roku wynosił on od 1,0% PKB w Austrii do 5,8% PKB w Rumunii, przy zmniejszeniu tej różnicy o 0,3 pkt. proc. w stosunku do 2007 roku. Średni ich udział w omawianym okresie w UE-27 stanowił tylko 2,7% PKB i był niższy od roku 2007 o 0,1 pkt. proc. Możliwość czasowego ograniczenia nakładów kapitałowych natomiast, w okresach spowolnienia lub kryzysu gospodarczego, może nieco ich ujemne skutki złagodzić. Z drugiej jednak strony są to wydatki o charakterze prorozwojowym, które – z pewnym uproszczeniem można powiedzieć – determinują przyszłą równowagę finansową.



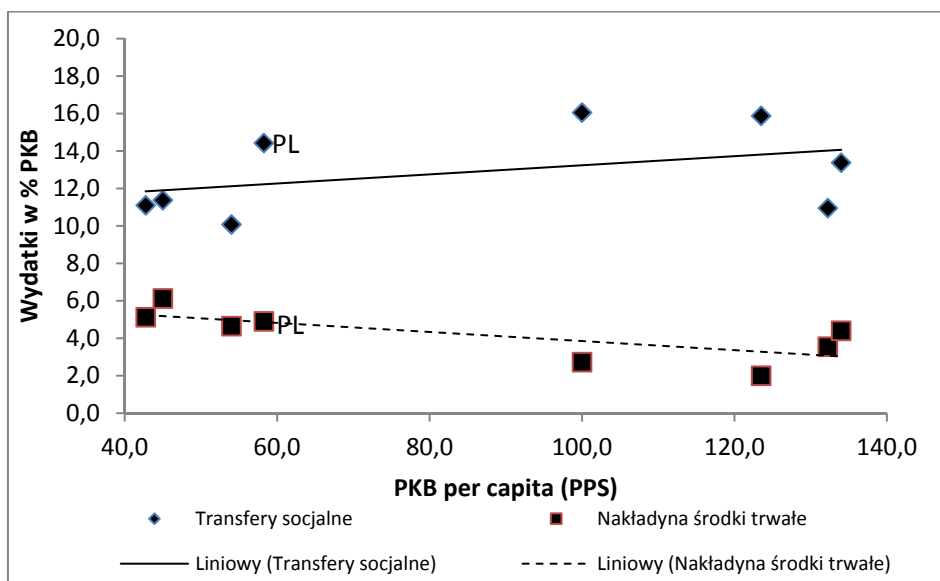
Rys. 9. Wydatki inwestycyjne w % PKB

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostatu z 30.11.2011.

O ile transfery socjalne we wszystkich krajach wykazywały tendencję wzrostową, o tyle zmiany udziałów nakładów inwestycyjnych w PKB miały różny charakter. W 2010 roku w trzynastu państwach były one niższe w porównaniu z 2007 rokiem. W UE-27 średnie wydatki inwestycyjne wykazywały lekki wzrost w latach 2007-2009, w roku następnym zaś spadek. W Polsce w omawianych latach utrzymywały one tendencję wzrostową, osiągając w 2010 roku 5,6% PKB, przy najwyższej wśród omawianych państw średniorocznej zmianie wynoszącej +0,4 pkt. proc. Wyraźną tendencję spadkową wykazywały one natomiast na Łotwie, przy średniej w latach 2007-2010 ujemnej zmianie wynoszącej 0,2 pkt. proc.

Przebieg krzywych na rysunkach 8 i 9 wskazuje na występowanie zależności udziału wydatków socjalnych i inwestycyjnych w PKB od poziomu rozwoju kraju. Kierunki i natężenie tych korelacji przedstawia rys. 10.

Wskazuje on na występowanie dodatniej korelacji w odniesieniu do transferów socjalnych, ujemnej natomiast w relacji do wydatków inwestycyjnych. Im więc zamożniejszy kraj, tym wyższe wydatki socjalne i niższe nakłady inwestycyjne.



Rys. 10. Transfery socjalne i nakłady inwestycyjne w % PKB

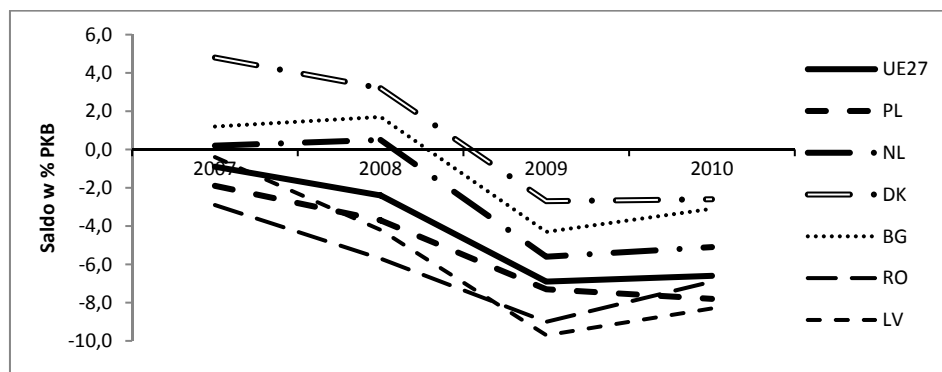
Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostatu z 28.12.2011.

## Nierównowaga sektora *general government*

Najczęściej przywołuje się dwa krańcowe sposoby reakcji na globalny kryzys finansowy. Pierwszy z nich – stymulujący – zakładający wzrost aktywności państwa i ekspansję wydatków. Drugi natomiast koncentruje się na konsolidacji fiskalnej, zmniejszającej wydatki i zaostrzającej politykę fiskalną. Skuteczność tych rozwiązań jest kontrowersyjna i często w praktyce dąży się do połączenia obu modeli reakcji poprzez powiązanie działań konsolidacyjnych ze zmianą wysokości i struktury wydatków.

Przeprowadzona analiza wskazuje, że w latach 2007-2010 w UE-27 kryzys w większym stopniu znalazł odbicie po stronie wydatków niż dochodów. Udział dochodów PKB w latach 2007-2008 był na tym samym poziomie 44,7% PKB, spadając w dwóch następnych latach do 44,1% PKB – czyli o 0,6 pkt. proc. Wydatki natomiast stanowiły odpowiednio: 45,6% PKB w 2007 roku, 47,1% PKB w 2008 roku, 51,0% PKB w 2009 roku i 50,6% PKB 2010 roku. Skutkiem był systematyczny wzrost deficytu sektora *general government*, aż do 6,9% PKB w 2009 roku i 6,6% PKB w 2010 roku. Jeszcze większą nierównowagę odnotował sektor finansów publicznych w Polsce, dochodząc do deficytu 7,3% PKB i 7,8% PKB w dwóch ostatnich omawianych latach. W 2009 roku ujemne saldo wykazali wszyscy członkowie Wspólnoty. W poszczególnych krajach wynosiło

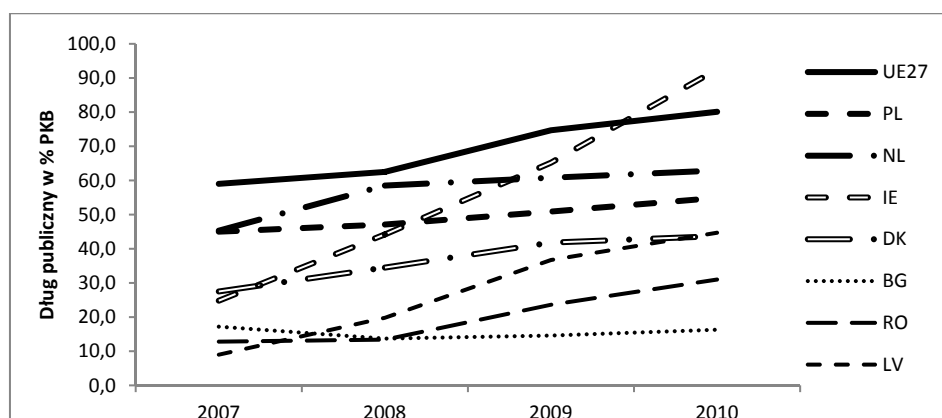
ono od -0,7% PKB w Szwecji do -15,8% PKB w Hiszpanii. W 2010 roku tylko Estonia i Szwecja osiągnęły nadwyżkę dochodów nad wydatkami w wysokości 0,2% PKB, pozostałe legitymowały się deficytem od 2,5% PKB w Finlandii do 31,3% PKB w Irlandii. Zmiany salda sektora *general government* UE-27 i wybranych krajów przedstawia rys. 11.



Rys. 11. Saldo sektora *general government* w % PKB

Źródło: Ibid.

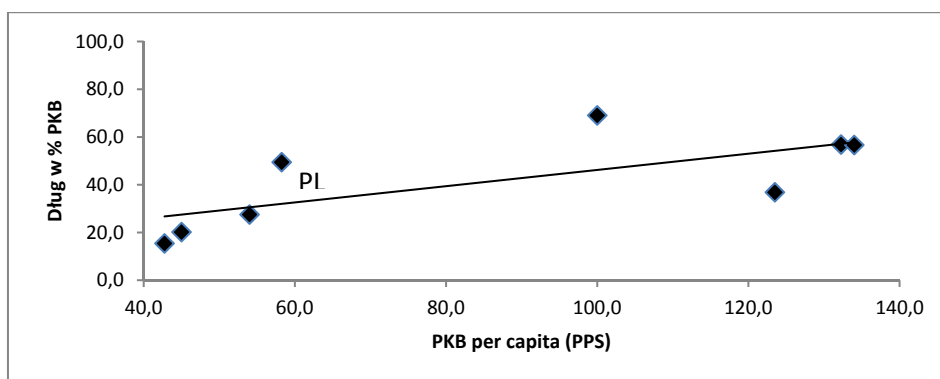
Głównie deficyty, ale nie tylko one, przyczyniły się do tego, że poza Bułgarią i Szwecją, w pozostałych krajach gwałtownie narastał dług publiczny, aż do 80,1% PKB w 2010 roku w UE-27 – co oznacza wzrost o 21,1 pkt. proc. w porównaniu z rokiem wyjściowym. W 2007 roku dług wynosił od 3,7% PKB w Estonii do 107,4% PKB w Grecji, w 2010 roku natomiast od 6,7% PKB również w Estonii do 144,9% PKB także w Grecji. W Polsce dług publiczny wzrósł w tym czasie o prawie 10 pkt. proc., do wysokości 54,9% PKB.



Rys. 12. Dług publiczny sektora *general government* w % PKB

Źródło: Ibid.

Rys. 13 przedstawia zależność między średnim w latach 2007-2010 długiem publicznym krajów objętych badaniem a poziomem ich rozwoju i zamożności.



Rys. 13. Zależność między długiem publicznym a zamożnością krajów

Źródło: Ibid.

Okazuje się, że między długiem publicznym a poziomem rozwoju krajów zachodzi dodatnia korelacja. Siła tej zależności jest zdeterminowana nie tylko wysokością deficytów. Dochody i wydatki publiczne nie oznaczają bowiem całości środków gromadzonych i rozdysponowywanych przez sektor instytucji rządowych i samorządowych, a wynikające z nich potrzeby pożyczkowe państw z tytułu różnych zobowiązań i w różnym zakresie przekraczają deficyty budżetowe<sup>10</sup>. Ponadto kraje zamożne zazwyczaj nie napotykają większych trudności w zwiększaniu zadłużenia, bowiem siła przyciągania kapitału finansującego potrzeby pożyczkowe krajów wysoko rozwiniętych jest znacząco większa niż krajów biedniejszych. Ich gwarantem jest wypłacalność i płynność finansowa oraz wynikające z nich zaufanie rynków zagranicznych.

## Podsumowanie

Gwałtowne, powracające i trudno przewidywalne turbulencje na rynkach światowych w latach 2007-2010 w bardzo krótkim okresie wywarły nieoczekiwane znaczący negatywny wpływ na sektor *general government*. Zazwyczaj

<sup>10</sup> W. Ziółkowska: *Dług publiczny a dochody i wydatki sektora general government oraz wzrost gospodarczy w Unii Europejskiej*. W: *Zarządzanie długiem publicznym*. Red. E. Denek, B. Filipiak. WSB, Poznań 2011, s. 57-69.



głównie charakter i większa liczba automatycznych stabilizatorów podatkowych powodowały w okresach kryzysów głębsze skutki po stronie dochodów niż wydatków. Tym razem kryzys silniej oddziaływał na zmiany wysokości wydatków niż dochodów. Wydaje się to efektem przede wszystkim zmiany struktury dochodów, wynikającej głównie z odchodzenia od podatków bardziej wrażliwych na zmiany koniunktury, jak i trudniej akceptowanych społecznie. To przede wszystkim szybki wzrost wydatków doprowadził więc do skokowego pogorszenia nierównowagi finansów publicznych. Średnioroczna zmiana dochodów wynosiła -0,2 pkt. proc., wydatków zaś +1,1 pkt. proc.

W UE-27 w ciągu zaledwie czterech lat nastąpił więcej niż siedmiokrotny wzrost udziału deficytu w PKB. O przeszło jedną trzecią zwiększył się natomiast udział długu publicznego, osiągając w 2010 roku wysokość prawie 10 bln EUR.

W Polsce, której udaje się jak dotąd unikać recesji, w porównywanych latach deficyt sektora finansów publicznych był jednak więcej niż czterokrotnie wyższy, zaś dług publiczny zwiększył się o przeszło 17%. Skumulowany przyrost relacji długu sektora *general government* do PKB w Polsce wynosił 9,9 pkt. proc., w całej Unii Europejskiej zaś 21,1 pkt. proc.<sup>11</sup>.

Przeprowadzone badania potwierdziły także występowanie między poziomem rozwoju i zamożności kraju mierzonej wysokością produktu krajowego brutto w PPS na osobę ( $U = 100$ ) następujących korelacji:

- silniejszej dodatniej w odniesieniu do udziałów podatków od dochodów i majątku niż podatków od produkcji i importu,
- słabej ujemnej w zakresie składek na ubezpieczenia społeczne,
- dodatniej w odniesieniu do udziałów transferów socjalnych, a ujemnej do udziałów wydatków inwestycyjnych,
- dodatniej z długiem publicznym.

Im zamożniejszy kraj, tym większy był więc w omawianych latach udział w PKB podatków od dochodów i majątku, transferów socjalnych i długu publicznego, mniejszy natomiast inwestycji i składek ubezpieczeniowych.

## Literatura

### Wydawnictwa zwarte

*Zarządzanie długiem publicznym – aspekty finansowe i płynnościowe*. Red. E. Denek, B. Filipiak. Zeszyty Naukowe WSB, nr 36, Poznań 2011.

Ziółkowska W.: *Finanse publiczne – teoria i zastosowanie*. WSB, Poznań 2010.

<sup>11</sup> *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2012-2015*. Ministerstwo Finansów, Warszawa, grudzień 2011.

**Wydawnictwa ciągłe**

Kamińska A.: *Po Euro 2012 polska gospodarka zwolni*. „Rzeczpospolita” z 25.01.2012.

Osiecki A.: *Dotacje napędzają gospodarkę*. „Rzeczpospolita” z 28-29.01.2012.

*Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2012-2015*.

Ministerstwo Finansów, Warszawa, grudzień 2011.

Wahring L.: *Tax revenue in the European Union*. Eurostat. „Statistics in Focus” 2012, No. 2.

## THE CRISIS BUT THE GENERAL GOVERNMENT SECTOR IN POLAND RELATING TO THE EUROPEAN UNION

### Summary

Analysis and the evaluation of economic basic categories being characteristic of a sector of finances of general government are a purpose of the article in violent, returning conditions and with difficulty of predictable financial disorders on world markets. Also an attempt of the answer to a question was made: whether and what relations are appearing between these sizes and the level of development and of prosperity of the country? A situation was provided with analysis in Poland relating to the average sizes concerning the European union as a whole, and in six opposite countries in terms of the level of the affluence in 2007-2010 years.

**PROJEKT DOFINANSOWANY ZE ŚRODKÓW  
NARODOWEGO BANKU POLSKIEGO  
ORAZ  
MARSZAŁKA WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO:**

**NBP**

Narodowy Bank Polski



Marszałek Województwa Śląskiego

**BRANŻOWY SPONSOR MERYTORYCZNY:**



**SPONSOR GŁÓWNY:**



**SPONSORZY OFICJALNI:**



**SPONSORZY I PARTNERZY:**



**GŁÓWNY PATRON MEDIALNY:**



**PATRONI MEDIALNI:**

