

FINANSE PUBLICZNE a KRYZYS EKONOMICZNY

Pod redakcją naukową:
Agnieszki Alińskiej
Bogusława Pietrzaka



CEDEWU.PL

Recenzja: dr Grzegorz Gołębiowski

Partner wydania: Bank Gospodarstwa Krajowego



© Copyright do wydania polskiego CeDeWu Sp. z o.o.

Wszelkie prawa zastrzeżone.

Zabronione jest kopiowanie, przetwarzanie i rozpowszechnianie w jakimkolwiek celu oraz postaci bez pisemnej zgody autora i wydawcy.

Wydawnictwo CeDeWu oraz autorzy dołożyli wszelkich starań, aby treści zawarte w niniejszej publikacji były kompletne i rzetelne. Nie biorą jednak żadnej odpowiedzialności za ich wykorzystanie ani za związane z tym ewentualne naruszenie praw autorskich. Wydawnictwo CeDeWu oraz autorzy nie ponoszą również żadnej odpowiedzialności za ewentualne szkody wynikłe z wykorzystania informacji zawartych w książce.

Zdjęcie (grafika) udostępniona dzięki:

© Gente/Victoria/#6465371 – Fotolia.com

Projekt okładki: Agnieszka Natalia Bury

DTP: CeDeWu Sp. z o.o.

Wydanie I, Warszawa 2011

ISBN 978-83-7556-369-6

EAN 9788375563696

Wydanie I elektroniczne, Warszawa 2015

ISBN 978-83-7941-198-6

Wydawca: CeDeWu Sp. z o.o.

00-680 Warszawa, ul. Żurawia 47/49

e-mail: cedewu@cedewu.pl

Redakcja wydawnictwa: (4822) 374 90 20, 374 90 22

Fax: (4822) 827 38 89

Księgarnia Ekonomiczna

00-680 Warszawa, ul. Żurawia 47

Tel.: (4822) 396 15 00...01

Fax: (4822) 827 38 89

Ekonomiczna Księgarnia Internetowa

www.cedewu.pl

www.cedewu.pl

Made in Poland

[Kup książkę](#)

Spis treści

Wprowadzenie – <i>Agnieszka Alińska, Bogusław Pietrzak</i>	7
--	---

Rozdział 1

Determinanty polityki fiskalnej wobec globalnego kryzysu ekonomicznego – <i>Elżbieta Chojna-Duch</i>	9
Bibliografia	20

Rozdział 2

Dostępność finansowania dla samorządów w okresie spowolnienia gospodarczego w latach 2008-2010 – <i>Krzysztof Kluza</i>	21
2.1. Dostępność finansowania dla samorządów w okresie spowolnienia	22
2.1.1. Zmiany w dostępności kredytu bankowego	22
2.1.2. Koszt finansowania zewnętrznego JST	24
2.1.3. Rodzaje instrumentów finansowych	25
2.2. Granice zadłużenia samorządów	27
Bibliografia	29

Rozdział 3

Wpływ spowolnienia gospodarczego na budżety jednostek samorządu terytorialnego.

Studium przypadku województwa zachodniopomorskiego

– *Magdalena Kogut-Jaworska, Adam Szewczuk, Magdalena Ziolo* 31

3.1. Formalno-prawne aspekty gromadzenia i rozdysponowania środków publicznych na poziomie budżetów jednostek samorządu terytorialnego i ich podatność na zmiany cyklu koniunkturalnego 32

3.2. Dochody i wydatki jednostek samorządu terytorialnego województwa zachodniopomorskiego w warunkach dekonunktury 34

3.3. Spowolnienie gospodarcze a wyniki budżetowe i poziom zobowiązań JST województwa zachodniopomorskiego na tle tendencji ogólnopolskich 38

Bibliografia 42

Rozdział 4

Nowe rozwiązania w finansach publicznych w Unii Europejskiej i w Polsce

w obliczu kryzysu zadłużenia – *Kamilla Marchewka-Bartkowiak* 45

4.1. Problem realizacji reguł zadłużenia publicznego. 46

4.2. Nowe rozwiązania prawne przeciwdziałające wzrostowi zadłużenia publicznego na poziomie ponadnarodowym 48

4.3. Nowe rozwiązania w finansach publicznych w Polsce mające wpływ na obniżenie państwowego długu publicznego 50

Bibliografia 53

Rozdział 5

Konsolidacja finansów publicznych – szanse i zagrożenia – *Tomasz Mirończuk* 55

Rozdział 6

Wrażliwość dochodów budżetowych na zmiany luki produkcyjnej

– *Anna Moździerz*. 59

6.1. Polska gospodarka w warunkach światowego kryzysu 59

6.2. Wpływ cyklu koniunkturalnego na dochody publiczne 60

6.3. Systemowe zagrożenia dla wykonania dochodów państwa 63

Bibliografia 67

Rozdział 7

Wpływ kryzysu finansowego na wydatki publiczne – Stanisław Owsiak	69
7.1. Paradoxy w relacjach między wydatkami publicznymi a kryzysami.	70
7.2. Wydatki publiczne na tle zjawisk kryzysowych w wybranych krajach.	71
7.3. Błędy prognoz makroekonomicznych a kształtowanie wydatków publicznych . . .	76
7.4. Wydatki publiczne jako poduszka bezpieczeństwa dla gospodarki i społeczeństwa (podsumowanie)	78
Bibliografia	81

Rozdział 8

Dług podsektora samorządowego a samodzielność finansowa jednostki samorządu terytorialnego – Leszek Patrzalek.	83
---	-----------

Rozdział 9

Iluzje reformy finansów publicznych w warunkach kryzysu – Krystyna Piotrowska-Marczak	87
9.1. Bódźce systemowe aktywizujące proces reform finansów publicznych	88
9.2. Kryzys jako bodziec stymulujący reformy finansów publicznych.	90

Rozdział 10

Czy Polsce grozi kryzys zadłużeniowy sektora samorządowego? – Marzanna Poniatowicz	95
10.1. Kryzys zadłużenia publicznego – konotacje teoretyczne	96
10.2. Kryzys finansów jednostek samorządu terytorialnego	98
10.3. Deficyt i dług sektora samorządowego	99
10.4. Mechanizmy przeciwdziałające kryzysowi zadłużeniowemu w sektorze samorządowym	101
Bibliografia	105

Rozdział 11

Nowoczesne instrumenty w zarządzaniu finansami publicznymi w Polsce – Marta Postuła	107
11.1. Reguła wydatkowa.	107
11.2. Planowanie wieloletnie i budżet zadaniowy.	111

Rozdział 12

Dochody jednostek samorządu terytorialnego – <i>Elżbieta Suchocka-Roguska</i>	117
--	------------

Rozdział 13

Problem odpowiedzialności za finanse publiczne – <i>Jolanta Szołno-Koguc</i>	125
13.1. Pojęcie i charakter odpowiedzialności	126
13.2. Dylemat winy i kary	128
13.3. Skuteczność dochodzenia odpowiedzialności	129
Bibliografia	131

Rozdział 14

Finansowanie systemu zabezpieczenia emerytalnego w świetle kryzysu ekonomicznego – <i>Tadeusz Szumlich</i>	133
14.1. Opinie z lat 1998-2005	133
14.2. O argumentach w aktualnym sporze o sens zmiany	137
14.3. Konkluzja – proponowany kierunek zmiany	144
Bibliografia	146

Rozdział 15

Długookresowe tendencje w polskich finansach publicznych – <i>Andrzej Wernik</i> . . .	147
Bibliografia	158

Wprowadzenie

Zaburzenia w funkcjonowaniu rynków finansowych zapoczątkowane wydarzeniami na rynku kredytów *subprime* w USA przerodziły się w kryzys ekonomiczny, obejmujący swym zasięgiem większość krajów na świecie. Sytuacja ta wymusiła konieczność podejmowania określonych działań ze strony instytucji publicznych, które przybierały różnorodną formę oraz zakres i przyniosły określone – bardzo często pozytywne – efekty. Jednak wprowadzanie do gospodarki publicznych pakietów pomocowych przy jednoczesnym spowolnieniu gospodarczym przybrało także negatywne następstwa, które w największym zakresie uwidoczniły się przy dokonywaniu oceny stanu finansów sektora publicznego. Doświadczenia wielu krajów przeżywających obecnie problemy z utrzymaniem równowagi w sektorze finansów publicznych wskazują, że zagadnieniom poszukiwania możliwości uniknięcia w przyszłości tego typu sytuacji, czy też w dłuższej perspektywie zapewnienia warunków dla stabilizacji finansowej państwa, należy nadać najwyższą rangę w dyskusjach zarówno teoretyków, jak i praktyków finansowych.

Globalny kryzys ekonomiczny wpłynął także na pogorszenie stanu finansów publicznych w Polsce, pomimo iż jesteśmy jedynym krajem Unii Europejskiej, w którym wartość PKB nie przybrała wartości ujemnych. Wstępne dane statystyczne obrazujące stan sektora finansów publicznych naszego kraju w 2010 roku wskazują, że sytuacja finansowa zarówno budżetu państwa, jednostek samorządu terytorialnego, jak i większości innych podmiotów zaliczanych do sektora finansów publicznych powinna zmuszać do pogłębionych przemyśleń i refleksji, a przede wszystkim podejmowania bardziej radykalnych działań.

W obliczu aktualnej sytuacji rynkowej Katedra Skarbowości w Kolegium Ekonomiczno-Społecznym Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie uznała za ważne, celowe i odpowiedzialne zorganizowanie seminarium, podczas którego można – na podstawie przygotowanych i prezentowanych w książce stanowisk wielu Autorów – podjąć merytoryczną dyskusję o niezbędnych zmianach i kierunkach podejmowanych działań w sektorze finansów publicznych. Prezentowany w książce zbiór artykułów stanowi obszernie tematycznie studium poświęcone najbardziej aktualnym zagadnieniom i nowym wyzwaniom, przed którymi stoi sektor finansów publicznych w Polsce. Autorzy kolejnych artykułów dokonali szczegółowej i wieloaspektowej analizy zagadnień, które determinują obecny stan finansów sektora publicznego w Polsce i odnoszą się do perspektyw zmian, z jakimi możemy mieć do czynienia w najbliższych latach. Przedstawione opracowania, oprócz walorów poznawczych stanowią niewątpliwie merytoryczną podstawę do refleksji, wymiany poglądów i dyskusji nad koniecznością podjęcia niezbędnych działań skutkujących zahamowaniem niekorzystnych tendencji w sferze rów-

nowagi budżetowej i doprowadzeniem do pożądaney, długookresowej stabilizacji ekonomicznej. Opinię taką potwierdza treść poszczególnych rozdziałów oraz zestaw zagadnień będących przedmiotem rozważań w poszczególnych opracowaniach.

Publikacja jest adresowana do studentów i pracowników naukowych kierunków ekonomicznych uczelni wyższych oraz ekonomistów i praktyków zajmujących się problematyką finansów publicznych zarówno na szczeblu centralnym, jak i samorządowym. Książka powstała przy znacznym wkładzie pracowników z ośrodków naukowych i akademickich z Białegostoku, Krakowa, Lublina, Poznania, Szczecina, Wrocławia i Warszawy. Szczególne słowa podziękowania kierujemy do władz Kolegium Ekonomiczno-Społecznego SGH, na ręce Dziekana, Prof. dr. hab. Joachima Osińskiego za poparcie, jakiego udzielał nam w trakcie organizacji tego seminarium oraz Dr. Grzegorza Gołębiowskiego za wnikliwą i rzeczową recenzję niniejszej publikacji, która powstała dzięki finansowemu wsparciu Banku Gospodarstwa Krajowego. Pragniemy także przekazać słowa podziękowania za trud i wysiłek, który w organizację seminarium i przygotowanie niniejszej publikacji włożyli pracownicy Katedry Skarbowości.

Agnieszka Alińska, Bogusław Pietrzak

Rozdział 1

Determinanty polityki fiskalnej wobec globalnego kryzysu ekonomicznego

Elżbieta Chojna-Duch

Światowy kryzys gospodarczy, mający charakter globalny nie tylko w sensie przestrzeni terytorialnej, ale rodzajów rynków i zjawisk ekonomicznych, które dotyka, ulegał przeobrażeniom od 2008 r. Początkowo kryzys bankowy rozszerzył się na wszystkie pozostałe rynki finansowe: rynek kapitałowy – powodując spadek kursów akcji, rynek walutowy – przyczyniając się do spadków kursów walut krajów transformujących gospodarkę i krajów rozwijających się, a następnie paraliżując w dużym stopniu rynek międzybankowy i rynek kredytowy¹. Następnie kryzys finansowy wszedł w trzecią fazę – transmisji jego impulsów na sferę realną.

W 2010 r. globalny kryzys ekonomiczny uzewnętrzniał nowy, choć tradycyjny problem – narastającego szybko zadłużenia państw. Zadłużenie, przerzucane na inne podmioty, sektory, rynki lub kraje, narastało wprawdzie od wielu lat, miało wręcz charakter historyczny, ale kryzys ekonomiczny spowodował jego nasilenie i upowszechnienie. Wzrost zadłużenia uzmysłowił rynkom i politykom ryzyko powstania kolejnej fali załamania finansowego. W jego następstwie wiele państw, zadłużonych na dużą skalę, zwłaszcza za granicą, może stać się niewypłacalnymi². Ryzyko to może się zwiększać w przyszłości, w kolejnej fazie nazywanej popularnie strategią wyjścia z „systemu poluzowania”, po ograniczeniu ekspansywnej polityki finansowej rządów i zaniechaniu stymulowania gospodarki³. Toteż w poszczególnych krajach podjęte zostały różnorodne próby wdrażania, dostosowanych do ich potrzeb i możliwości, indywidualnych rozwiązań prawnych mających ograniczyć skalę kryzysu zadłużenia.

Pojawiły się dwa modele reakcji na kryzys. Jeden z nich zakładał rozbudowę pakietów stymulacyjnych, powodujących kolejne rozluźnienie finansowe, a nawet ekspansję wydatków budżetowych i działań państwa, drugi kładzie przede wszystkim nacisk na konsolidację fiskalną, w tym oszczędności budżetowe, czyli zmniejszanie wydatków lub zaostrzanie w innych formach polityki budżetowej państwa (likwidację ulg podatkowych).

Po wykorzystaniu pomocy państw w formie tzw. pakietów stymulacyjnych, których wpływ na wielkość dynamiki wzrostu gospodarczego był relatywnie niewielki,

w krajach Unii Europejskiej zaprzestano dalszego pobudzania, podczas gdy w USA w listopadzie 2010 r. uruchomiono drugą rundę tzw. poluzowania fiskalnego (ilościowego łagodzenia, tzw. ang.: *QE – quantitative easing* 2).

Pomoc publiczna przyczyniła się do dalszego pogorszenia sytuacji budżetów publicznych poszczególnych państw, mimo iż od końca 2009 r. kontynuowany jest w większości krajów rozwinięty proces umiarkowanego ożywienia gospodarczego (według danych OECD PKB w 34 krajach wzrosło w 2010 r. o 2,9%, po spadku w 2009 r. o 3,5%, w strefie euro tempo wzrostu gospodarczego w IV kwartale 2010 r. wyniosło 0,3% k/k i 2% r/r)⁴. Średnio deficyt budżetowy poszczególnych 27 państwach UE z 2,3% PKB w 2008 r. wzrósł do 6,8% w 2009 r.⁵

Komisja Europejska już w końcu 2009 r. wezwała do redukcji wskaźników deficytu budżetowego i zadłużenia oraz do konsolidacji finansów publicznych⁶. Ale kolejne wezwania do redukcji deficytów okazywały się bezskuteczne. W praktyce w większości poszczególnych krajów wymagania Traktatowe dotyczące norm ostrożnościowych i pomocy publicznej nie były w 2009 r. przestrzegane, a zwiększane stałe wydatki budżetów publicznych przyczyniały się do coraz wyższych poziomów zadłużenia.

Zawiodły dyscyplinujące mechanizmy wymuszenia restrykcyjnej polityki budżetowej. Procedury paktu stabilności i wzrostu ujawniły, że są pozbawione odczuwalnych, rygorystycznie przestrzeganych sankcji⁷.

W 2010 r. kontynuowane były, po wygaśnięciu obaw o deflację i recesję, różnorodne dalsze próby zmniejszenia tego zakresu. Sprzyjało tym działaniom ożywienie gospodarcze, choć było ono powolne i o niewysokiej skali. W ograniczonym stopniu przyczyniło się do przezwyciężenia niekorzystnej sytuacji fiskalnej w poszczególnych państwach. Kolejnym zagrożeniem, które pojawiło się w 2011 r. były wysokie odczyty inflacji bieżącej (powyżej 2% r/r w UE i 4% w Wielkiej Brytanii) i obawa o wzrost oczekiwań inflacyjnych na rynkach finansowych, mimo iż wskaźniki inflacji bazowej nadal utrzymywały się na niskim poziomie w wielu krajach. Dużą niepewność stwarzała w kolejnym roku sytuacja geopolityczna (jej rozwój w krajach arabskich) i na rynkach surowcowych.

Działania antykryzysowe podjęto także w skali ponadnarodowej, na szczęblu Komisji Europejskiej i Europejskiego Banku Centralnego, a także w szerszej międzynarodowej skali, przez międzynarodowe instytucje finansowe (w szczególności przez Bank Światowy i MFW). Były to – z jednej strony – działania doraźne, z drugiej – długofalowe przedsięwzięcia mające na celu zapobieganie kryzysom finansowym.

W ramach strefy euro, szybkie, skoordynowane działania podjęto przede wszystkim w celu zapobieżenia rozszerzeniu się kryzysu zadłużenia Grecji. Uznano bowiem, że rozwiązanie problemu spłaty długu greckiego jest dla krajów tej strefy zadaniem szczególnie pilnym, trzeba bowiem zapobiec niebezpieczeństwu eskalacji kryzysu fiskalnego wewnątrz całej strefy euro. Pomoc doraźna przybrała postać pakietu o wartości 750 mld euro (440 mld euro pochodzących z 16 krajów UE), nazwanego Europejskim Mechanizmem Stabilizacji Finansowej (EMSF), obejmującym pomoc finansową dla państw strefy euro, które znalazłyby się w trudnej sytuacji finansowej, gwa-

rantowane przez pozostałe państwa tej strefy. Miał on ograniczyć ryzyko finansowe w strefie euro i uchronić przed spadkiem wartości tej waluty. W ramach EMSF utworzono wspólnotowy fundusz (EFSF), działający jako spółka specjalnego przeznaczenia, powołana 9 maja 2010 r., z którego są udzielane pożyczki państwom na warunkach korzystniejszych niż rynkowe oraz system dwustronnych pożyczek i gwarancji w strefie euro. Mechanizm zawiera też m.in., możliwość kupna przez EBC obligacji skarbowych zagrożonych państw strefy euro. Rozwiązanie to spełniło w 2010 r. swoją rolę, czyli uspokoiło rynki, a z pewnością oddaliło globalne załamanie krajów południa Europy. Nie rozwiązało ono jednak podstawowych dylematów długookresowych o charakterze ekonomicznym i regulacyjnym.

Jednocześnie na szczeblu organów Unii Europejskiej opracowano nowy, ponadnarodowy system prawny i organizacyjno-finansowy ochrony przed kryzysami i sposobami ich przewyżyczenia. System ten opiera się przede wszystkim na prewencyjnej polityce fiskalnej, opartej na licznych instrumentach i działaniach chroniących budżety krajowe. Obejmuje ona przede wszystkim wstępne, wzajemne opiniowanie budżetów krajowych i wzmocniony nadzór budżetów publicznych (państwa i samorządu terytorialnego) ze strony organów UE. Stały nadzór nad procesem wprowadzania zmian prawnych i wdrażania programu naprawczego miałyby pełnić nie tylko odpowiednie instytucje unijne, lecz również MFW.

Spośród pozostałych instrumentów i projektów prawa wspólnotowego wymienić należy np. weryfikację przez Komisję Europejską statystyk narodowych oraz analizę przez jej instytucje wielkości zadłużenia i przyczyn jego powstawania. Niektórzy politycy z państw członkowskich domagają się też np. większego zakresu koordynacji polityki fiskalnej i podatkowej w ramach Unii Europejskiej, a nawet unifikacji tej polityki w odniesieniu do strefy euro. Pojawiały się też wypowiedzi postulujące konieczność poszerzenia unii monetarnej o unię fiskalną oraz polityczną i wspólną politykę zagraniczną.

Pierwsze elementy tzw. europejskiej reformy zarządzania gospodarką budżetową mające na celu zwiększenie dyscypliny finansowej pojawiły się w końcu września 2010 r. Od 1 stycznia br. weszła w życie reguła europejskiego semestru. Zgodnie z tą regułą, do końca kwietnia państwa UE powinny przekazać Komisji Europejskiej swe projekty budżetów publicznych, co warunkowałoby możliwość koordynacji polityki fiskalnej państw UE i wypracowania dyrektyw zalecających konieczne korekty budżetów narodowych.

Zaproponowano także regulacje prawne dotyczące zaostrzania polityki fiskalnej i zastosowania sankcji w przypadku rozluźniania krajowej polityki fiskalnej. Miałoby to zwiększyć dyscyplinę fiskalną poszczególnych państw. Zastosowanie sankcji opierać się ma na tzw. odwrotnej większości kwalifikowanej, czyli uchwałą o skorzystaniu z sankcji za nieprzestrzeganie paktu stabilizacji i wzrostu byłaby wiążąca, gdy nie sprzeciwi się jej większość krajów członkowskich. Obecnie do wymierzenia kar za nieprzestrzeganie paktu potrzebna jest większość z 27 państw, co jest w niektórych przypadkach wygodnym zabiegiem pozwalającym na uniknięcie sankcji.

Część wprowadzanych lub przewidywanych rozwiązań europejskich obejmuje także nowe propozycje dotyczące rynków finansowych. Dopuszczono emisję przez Komisję Europejską euroobligacji służących dofinansowaniu pożyczek dla krajów strefy euro dotkniętych problemami fiskalnymi. Zapowiedziano również propozycję wspólnych z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym emisji obligacji na finansowanie projektów o wymiarze unijnym, zakładających utrzymanie odpowiedzialności EBC, zarówno za planowanie, jak i realizowanie planów skupowania obligacji rządowych ze strefy euro. Pojawia się jednak wyrażana przez niektórych polityków obawa, iż zwiększanie roli instytucji publicznych na szczeblu UE prowadzić będzie do ograniczenia uprawnień poszczególnych krajów w dziedzinie polityki fiskalnej, a unijne papiery wartościowe konkurowałyby z papierami emitowanymi przez rządy krajowe, zwłaszcza niemieckiego rządu, jako porównywalne pod względem podstawowych parametrów⁸.

W sferze organizacji przewiduje się ponadto rozbudowę ponadkrajowych instytucji nadzoru nad rynkami finansowymi. Od 1 stycznia 2011 r. powołano trzy paneuropejskie instytucje nadzorcze: European Banking Authority z siedzibą w Londynie, European Securities and Markets Authority z siedzibą w Paryżu i European Insurance and Occupational Pension Authority z siedzibą we Frankfurcie. Pieczę nad nimi ma sprawować organ złożony z prezesów banków centralnych UE, z siedzibą we Frankfurcie, nazwany European Systemic Risk Council. Organ ten ma być zobowiązany do wydawania rekomendacji dla ministrów rządów krajowych, będzie też samodzielnie wykonywał i realizował powierzone mu odrębne zadania.

Organy nadzoru będą zatrudniały nowych pracowników, każdy z nich po ok. 100 osób w ciągu 3 lat. Podstawowym zadaniem wymienionych instytucji będzie ostrzeganie przed zagrożeniami stabilności finansowej, natomiast odpowiedzialność za usunięcie zagrożeń oraz za pomoc w rozwiązaniu występujących problemów będzie ciążyła na poszczególnych krajach. Efektywne i zgodne z oczekiwaniami funkcjonowanie nowych organów będzie wymagało większego zaangażowania polityków, nadzorców krajowych, banków centralnych, sztabu międzynarodowych ekspertów – ekonomistów i prawników, a w konsekwencji instytucjonalizacji, czyli biurokratycznego rozrostu organów unijnych. Trzeba oczywiście zdawać sobie sprawę, że działania te, uważane przez ich twórców za potrzebne i dobrze służące wdrożeniu założeń europejskiej reformy zarządzania gospodarką budżetową, zwiększą koszty finansowane z budżetu Wspólnoty. Tym samym staną się przyczyną nowych wydatków budżetowych poszczególnych krajów UE, powiększających – paradoksalnie – ich dług publiczny, którego zmniejszeniu ma ona służyć.

W ostatnim okresie nastąpił spadek napięć na światowych rynkach, który wiąże się z nadziejami na pomyślne rozstrzygnięcie na posiedzeniu Rady Europejskiej w marcu tego roku nowych zasad funkcjonowania EMSF. Jest to przede wszystkim oczekiwanie na jego rozszerzenie (w tym zwiększenie jego rozmiaru oraz uprawnień: prawa do skupu obligacji rządowych na rynku wtórnym i uprawnień do skupu obligacji rządowych, a także wykupu obligacji rządów, które otrzymały pomoc finansową), jak i zwiększenia

roli paktu konkurencyjności. Wszystkie te działania wiążą się z uporządkowaniem i lepszą ich koordynacją w ramach strefy euro, co jest pożyteczne i na krótką metę uspokoić ma sytuację na rynkach oraz oddalić bieżące problemy, ale oznacza jednocześnie rozluźnienie europejskiej polityki fiskalnej, jak też powiększanie skali chronicznego zadłużenia. Przede wszystkim zaś nie rozwiązuje żadnych kwestii kryzysu zadłużenia państw i strefy euro (*sovereign* i banku ECB). Z pewnością oczekiwanie, że rosnący światowy PKB i wyższa inflacja samoczynnie zlikwidują nawarstwione problemy wydaje się błędne.

W gronie państw strefy euro podejmowane mają być w 2011 r. kolejne, intensywne próby wypracowania nowych koncepcji zjednoczonej Europy – wspólnego zarządzania gospodarczego i polityki społecznej obejmujące wspólną politykę budżetową, w tym ostrzejsze zasady zarządzania długiem publicznym, politykę podatkową, kwestie świadczeń społecznych, zasad działania podmiotów gospodarczych, nadzoru nad instytucjami finansowymi. Oznacza to jednocześnie zmianę roli organów unijnych i samej Wspólnoty, a zwłaszcza strefy euro, która będzie stanowiła prawdopodobnie samodzielny szczebel polityczny, o odrębnej, coraz silniejszej instytucjonalizacji. Takie prace dotyczące dalszej integracji Europy będą z pewnością kontynuowane w trakcie polskiej prezydencji w Unii Europejskiej. Polska, mimo że pozostaje poza strefą, powinna brać w nich aktywny udział. Przygotowanie projektów reform polegających na budowie nowej architektury finansowej strefy euro – w poszczególnych krajach i na szczeblu organów unijnych to istotne wyzwanie, w którym nie możemy być jedynie obserwatorem.

W polskiej gospodarce globalny kryzys ekonomiczny nie był istotnie odczuwany. Przyczyny kryzysu miały charakter zewnętrzny, fundamenty polskiej gospodarki były dobre, a recesja nie wystąpiła w żadnym okresie. Rzeczywiste problemy polskiej gospodarki i finansów pojawiły się później, w ostatniej fazie kryzysu – jako kryzys finansów publicznych, wynikający z nadmiernego i szybko rosnącego deficytu i będącego jego konsekwencją zadłużania państwa. W Polsce sytuacja jednak była szczególna. Ponieważ nie doszło do recesji, a nominalny PKB wzrósł o 5,4% nie można było uzasadniać wzrostu deficytowości, jak w Unii, w której uśredniony PKB zmniejszył się realnie o 4,2% i nominalnie o 5,5% – recesją. Nie było też żadnych przesłanek do silnych wzrostów deficytu, ani do nieadekwatnych, zbyt niskich w stosunku do wzrostu PKB wpływów podatkowych (w szczególności CIT w 2009 r.)⁹.

W kolejnym roku, mimo wyższej od zakładanej na etapie opracowania projektu ustawy budżetowej dynamiki PKB (ok. 3,7% zamiast planowanego 1,2%) plan dochodów nie został wykonany w pełni.

Deficyt sektora finansów publicznych zwiększył się z 46,9 mld zł w 2008 r. do 95,7 mld w 2009 r., czyli przeszło dwukrotnie, w stosunku do PKB z 3,7% w 2008 r. do 7,1% w 2009 r. W 2010 r. wzrost tego deficytu był umiarkowany, gdyż wyniósł on według metodologii ESA już 7,9% PKB. Jednakże wzrost deficytu nastąpił głównie poza budżetem państwa, ze względu na efekt wypychania z systemu budżetowego państwa do innych podmiotów tego sektora lub poza sektor, w szczególności do Funduszy (ZUS, Krajowy Fundusz Drogowy, Fundusz Pracy) wydatków budżetowych.

Fundusze celowe odnotowywały znaczące deficyty, nawet w FUS, mimo iż skala jego niedoboru została ograniczona w 2010 r. w drodze przeniesienia do budżetu ZUS środków Funduszu Rezerwy Demograficznej w wysokości 7,5 mld zł. Taka sama sytuacja ma miejsce w 2011 r., w tym np. w formie wykorzystania operacji BGK (emisja obligacji banku) nie zwiększających zadłużenia ani budżetu państwa, ani sektora.

Wielkość deficytu budżetowego i sektora finansów publicznych była i jest zniekształcana poprzez dobór źródeł i form jego sfinansowania jako postaci bezzwrotnej – dochodów i wydatków lub zwrotnej – przychodów i rozchodów. Deficyt, zmieniając formę sfinansowania, niejako wędruje w przestrzeni sektora finansów publicznych, zarówno między jego podmiotami czy podsektorami, jak i w czasie, pojawia się np. jako pożyczka budżetowa lub kredyt, zamiast należnej dotacji budżetowej. Występuje też jako skonwertowane obligacje skarbowe zamiast wierzytelności bankowych albo jako przesunięty w czasie, zrolowany kredyt, zastąpiony nowym kredytem, z przesunięciem wymaganej płatności na lata przyszłe bądź do innego podmiotu lub sektora. Stosowane jest również przesunięcie w końcu roku budżetowego oczekiwanych dochodów lub wydatków na rok następny lub ogranicza się danym jednostkom należne im dotacje budżetowe, konieczne do sfinansowania wydatków. Instytucja wydatków niewygasających powoduje również problemy z księgowaniem ich w sprawozdawczości i zaliczeniem do właściwego roku budżetowego. Przede wszystkim jednak różnorodne formy finansowania, zmiany metodologii liczenia, pozwalają na odsunięcie płatności w czasie lub ukrycie rzeczywistego powiększenia deficytu. Dotacja to wydatek, po którym zostaje odpowiednio mniej środków w budżecie i która powiększy deficyt, zaś niektóre inne formy prawne, w tym zwrotne, zwłaszcza niejednoznacznie określone w prawie, stosowane również w jednostkach samorządu terytorialnego (leasing zwrotny, przerzucenie wydatków na spółkę komunalną, wspólne przedsięwzięcia podmiotów o różnym statusie własności) umożliwiają jego ukrycie. Zniekształcając zatem strukturę budżetów utrudniają należytą ocenę kategorii deficytu i długu publicznego, rzetelne obliczenia ich relacji do PKB oraz porównywanie danych w skali lat i prezentację na forum europejskim.

Deficyt i dług publiczny do 2010 r. wzrastał radykalnie, mimo że Polska nie uruchomiła pakietów stymulacyjnych w formie stosowanej przez niektóre państwa rozwinięte w końcu 2008 r. Można uznać, że wprowadzenie wcześniej obniżki stawek PIT, składki rentowej, które weszły w życie w początkowym okresie kryzysu stanowiły swego rodzaju pakiet stymulacyjny. Nie zastosowano szerzej również instrumentów w praktyce zwiększających restrykcyjność polityki fiskalnej – ograniczania wydatków lub nowych obciążeń fiskalnych. Zwiększenie z kolei dopływu pieniądza na stymulację gospodarki z pożyczek budżetów publicznych oznaczałoby zaś dalszy wzrost deficytu budżetowego i długu publicznego, który trzeba byłoby sfinansować na rynku w coraz trudniejszych konkurencyjnych warunkach. Konsekwencją byłby również wzrost kosztów pozyskania i obsługi długu oraz presja na dalsze jego zwiększanie.

Wobec barier ograniczonych zasobów wykorzystano w Polsce specyficzny pakiet kryzysowy – instrumenty ze sfery instytucjonalno-prawnej. Miały one charakter przede

wszystkim prewencyjny i warunkowy. Można powiedzieć, że nie był to brak strategii, jak podnosi się powszechnie w literaturze, ale swoista bezkosztowa strategia przeczekania i ostrożności w działaniach dotyczących finansów publicznych. Wzmacniane były one przez przekazy medialne członków rządu mające na celu uspokojenie rynków oraz wykorzystanie pakietów stymulacyjnych innych państw (w szczególności Niemiec). Brak tych rzeczywistych działań stymulacyjnych w tym względzie okazał się zasadny.

Pakiet normatywnych działań antykryzysowych zakreślony został wstępnie przez *Plan stabilności i rozwoju*, przyjęty przez rząd na początku grudnia 2008 r. Przewidywał on wprowadzenie szeregu instrumentów mających na celu przeciwdziałanie skutkom spowolnienia gospodarczego oraz przygotowanie na ewentualne nasilenie zagrożeń kryzysowych. Zwiększono intensywność koordynacji działań Ministra Finansów z Prezesem Narodowego Banku Polskiego i Przewodniczącym Komisji Nadzoru Finansowego w ramach Komitetu Stabilności Finansowej, uchwalając przepisy zapewniające ustawowe umocowanie Komitetu¹⁰. Komitet dokonywał oceny rynków międzynarodowych i krajowego systemu finansowego, a także miał koordynować działania naprawcze w przypadku wystąpienia zagrożenia.

Interwencje legislacyjne dokonane zostały w czterech obszarach: sektora finansowego, w ramach pakietu socjalnego, systemu podatkowego oraz wykorzystywania funduszy UE. Na płaszczyźnie sektora bankowego projekty skierowane zostały na podtrzymanie akcji kredytowej banków. W celu wzmocnienia zaufania do polskiego systemu bankowego, od 28 listopada 2008 r. podniesiono poziom gwarancji dla depozytów bankowych do 50 tys. euro, czyli ok. 225 tys. zł. Zgodnie z uchwaloną w październiku 2008 r. nowelizacją ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, do tej wysokości depozyty są w pełni gwarantowane¹¹.

W ramach Planu Stabilności i Rozwoju przygotowano rozwiązania umożliwiające szerszą akcję kredytową, szczególnie dla małych i średnich przedsiębiorstw. Wzmocniono pozycję Banku Gospodarstwa Krajowego jako instytucji poręczeniowo-gwarancyjnej realizującej rządowe programy społeczno-gospodarcze oraz przewidziano dokapitalizowanie funduszu statutowego BGK. Nowelizacja ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa z 2 kwietnia 2009 r.¹², oprócz rozszerzenia dostępnego spektrum instrumentów poręczeniowo-gwarancyjnych, podwyższyła określony w ustawie budżetowej na 2009 r. limit wysokości gwarancji i poręczeń Skarbu Państwa do 40 mld zł¹³. Przyjęto także program *Kierunki rozwoju funduszy pożyczkowych i poręczeniowych dla małych i średnich przedsiębiorstw w latach 2009-2013*, w którym przewidziano realizację szeregu działań organizacyjno-prawnych mających służyć rozwojowi funduszy pożyczkowych i poręczeniowych, w szczególności w zakresie poprawy dostępu do nich dla mikro i małych przedsiębiorstw.

Zgodnie z ustawą o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym oraz ustawą o rekapitalizacji niektórych instytucji finansowych Minister Finansów miał możliwość udzielenia wsparcia instytucji finansowej zagrożonej utratą płyn-

ności poprzez m.in. gwarancje Skarbu Państwa oraz sprzedaż papierów skarbowych z odroczoną płatnością¹⁴ i dokapitalizowania instytucji finansowych, banków, zakładów ubezpieczeniowych (z wyłączeniem towarzystw ubezpieczeń wzajemnych)¹⁵.

Żadna instytucja finansowa nie wystąpiła do dziś o udzielenie takiego wsparcia publicznego. W 2011 r. Minister Finansów przewiduje wydłużenie terminu na udzielenie tego rodzaju wsparcia.

W płaszczyźnie prawa podatkowego – przyjęto rozwiązania dotyczące ulg inwestycyjnych dla małych i nowych przedsiębiorstw oraz na inwestycje w badania i innowacje (rozliczenie kosztów plac badawczo-rozwojowych w chwili ich poniesienia lub poprzez odpisy amortyzacyjne w trakcie tworzenia inwestycji, a nie po ich zakończeniu). Miało to nastąpić dzięki zwiększeniu możliwości zaliczenia do kosztów podatkowych wydatków na inwestycje w postaci jednorazowych odpisów amortyzacyjnych określonych rodzajów środków trwałych przez podwyższenie limitu z 50 do 100 tys. euro dla podatników o przychodach do 1,2 mln euro rocznie oraz nowych firm z lat 2008-2010.

Przygotowano także 11-punktowy Pakiet Socjalny (współtworzący odrębną płaszczyznę interwencji legislacyjnych), polegający między innymi na rozwiązaniach dotyczących uelastycznienia czasu pracy. Przyjęto ustawę o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych udzielonych osobom, które utraciły pracę¹⁶. Zgodnie z nią, osoby, które z powodu utraty pracy w okresie od 1 lipca 2008 r. do 31 grudnia 2010 r. nie były w stanie obsługiwać kredytów zaciągniętych na zakup własnego mieszkania, mogły liczyć na przejściowe wsparcie w spłacie tych kredytów. Jej wysokość miała być ustalana indywidualnie na podstawie decyzji starostów do wysokości 1,2 tys. miesięcznie, w okresie 12 miesięcy. Zwrot pomocy miał się rozpoczynać po upływie 2 lat od jej zaprzestania.

Znowelizowano ustawę o objęciu poręczeniami Skarbu Państwa spłaty niektórych kredytów mieszkaniowych¹⁷. Mając świadomość, że sprawna absorpcja funduszy unijnych stanowi ważny czynnik stymulujący koniunkturę gospodarczą pomimo zadowalającego poziomu wykorzystania środków UE, przekraczającego na koniec 2008 r. 92%, ustanowiono system certyfikacji wydatków ponoszonych ze środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych okresu 2007-2013, który służyć miał do poświadczania wydatków do Komisji Europejskiej. Dokonano także zmiany niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, które miały poprawić wykorzystanie środków unijnych i ułatwić ubieganie się o przyznanie dotacji. Rozwiązania te miały umożliwić m.in. odwołanie się do sądu w sytuacji odmowy przydzielenia współfinansowania¹⁸. Zmieniono procedurę zapewniania finansowania przedsięwzięcia ze środków rezerwy celowej budżetu państwa dla programów i projektów realizowanych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w ramach NSSR 2007-2013 poprzez uzależnienie wielkości przekazywanych kwot od realnego zapotrzebowania na środki oraz uzależnienie przekazania środków z budżetu państwa od certyfikacji wydatków.