

Marcin Łuszczczyk

Ograniczenia polityki fiskalnej państwa i ich konsekwencje dla jednostek samorządu terytorialnego

Ekonomiczne Problemy Usług nr 100, 129-140

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

MARCIN ŁUSZCZYK

Politechnika Opolska

**OGRANICZENIA POLITYKI FISKALNEJ PAŃSTWA
I ICH KONSEKWENCJE DLA JEDNOSTEK SAMORZĄDU
TERYTORYALNEGO**

Wstęp

Fakt występowania dóbr publicznych, których konsumpcja jest często zagwarantowana konstytucyjnie¹ oraz ma charakter egalitarny, wymusza pozyskanie przez państwo i jednostki samorządu terytorialnego odpowiednich środków na ich sfinansowanie. Z reguły jednak uzyskiwane dochody nie wystarczają na pokrycie zaplanowanych wydatków. Brak zrównoważenia sektora finansów publicznych skłania do podejmowania różnorodnych działań w celu zaspokojenia bieżących potrzeb finansowych. Pojawiają się, niestety, pewne bariery utrudniające realizację zamierzeń.

Celem artykułu jest próba wskazania ograniczeń prowadzonej przez państwo polityki fiskalnej oraz ich konsekwencji dla jednostek samorządu terytorialnego. Zagadnienie to jest szczególnie istotne, ponieważ z jednej strony już teraz państwowy dług publiczny przekracza pierwszy próg ostrożnościowy wyznaczony przez ustawę o finansach publicznych, z drugiej zaś, mimo podejmowanych reform, w dalszym ciągu nie udaje się skutecznie obniżyć deficytu.

¹ Np. art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. określa: „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska...”, Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483.

Co więcej, realizacja wielu zadań publicznych jest ograniczana bądź odraczana w czasie.

1. Ograniczenia polityki fiskalnej w warunkach kryzysu gospodarczego

Ostatnie cztery lata w światowej gospodarce to okres zdecydowanej recesji, która doprowadziła do wyraźnego osłabienia finansów publicznych. Jedną z przyczyn nadmiernego deficytu budżetowego jest łagodna polityka fiskalna, będąca realizacją zasad ekonomii keynesowskiej. Zgodnie z nimi w warunkach osłabienia koniunktury gospodarczej należy zintensyfikować wydatki państwa, nawet kosztem wzrostu długu publicznego². Wzmożone wydatki państwa spowodują wzrost popytu, co w konsekwencji uspokoi w krótkim okresie rynek, a nawet sprzyjać będzie poprawie koniunktury. Niestety, permanentny brak środków finansowych w budżecie jest główną przyczyną narastania państwowego długu publicznego.

Łagodna polityka fiskalna stwarza zatem ryzyko znacznego wzrostu zadłużenia, którego obsługa jest kosztowna³. W skrajnym przypadku nadmierny dług publiczny może grozić zachwianiem płynności finansowej, czego przykładem jest obecna sytuacja w Grecji⁴. We współczesnych uwarunkowaniach nie można zatem bezkrytycznie stosować rozwiązań proponowanych przez keynesistów. Powodują one często narastanie długu publicznego, jednak bez wyraźnej poprawy koniunktury gospodarczej i rynku pracy. Sytuacja taka miała miejsce w Japonii w ostatniej dekadzie XX wieku. Efektem łagodnej polityki fiskalnej był umiarkowany wzrost gospodarczy oraz deficyt budżetowy sięgający w 1998 roku 10% PKB, mimo że jeszcze w 1991 roku zanotowano nadwyżkę budżetową w wysokości 2,9% PKB⁵. Konsekwencją utrzymującego się deficytu budżet-

² J.M. Keynes, *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003, s. 113-115.

³ Zgodnie z ustawą budżetową na 2012 r. planowane wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa wyniosą 43,0 mld zł (por. zał. 2 ustawy budżetowej na rok 2012 z dnia 2 marca 2012 r., Dz.U. 2012, nr 0, poz. 273).

⁴ Grecja notowała w ostatnich latach znaczący deficyt sektora finansów publicznych: w 2008 r. 9,8% PKB, w 2009 r. 15,8% PKB, a w 2010 r. 10,6% PKB. Skutkiem nadmiernych wydatków jest znaczący dług sektora finansów publicznych, który, zgodnie z prognozami, wyniesie w 2012 r. 198,3% PKB (*Statistical Annex of European Economy*, Autumn 2011, Directorate General ECFIN, s. 180, 184).

⁵ P. Krugman, *The Return of Depression Economics and the Crisis of 2008*, W.W. Norton & Company, New York-London 2009, s. 72.

towego był wzrost długu publicznego, który w 1997 roku przekroczył już 100% PKB, a w 2010 roku wyniósł 197,6% PKB⁶.

Pomimo zagrożenia stabilności finansów publicznych, za prowadzeniem łagodnej polityki fiskalnej przemawiają również względy polityczne. Takie podejście jest wyraźnie widoczne w okresie poprzedzającym wybory parlamentarne. Politycy podejmują wówczas próby realizacji obietnic danych wyborcom, oczekując w zamian ponownej elekcji.

Trudności w ograniczeniu wydatków wynikają również z faktu, że znacząca ich część to tzw. wydatki sztywne. Zdaniem S. Owsiaka ponad 70% wydatków budżetu państwa jest niezależnych od uzyskiwanych dochodów⁷. Nie ma też praktycznych możliwości ich obniżenia w krótkim okresie.

Nadmierny wzrost państwowego długu publicznego jest ograniczony przez regulacje prawne. Utrzymanie bezpiecznego poziomu zadłużenia wymusza w pierwszej kolejności Konstytucja RP, wskazując, że: „nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto”⁸. Ponadto ustawa o finansach publicznych precyzuje procedury fiskalne na wypadek przekroczenia dopuszczalnego poziomu długu⁹. Wyznacza ona w szczególności trzy progi ostrożnościowe, zależne od kształtowania się relacji państwowego długu publicznego do PKB. W przypadku gdy państwowy dług publiczny:

- jest większy od 50%, ale nie większy od 55% PKB, to Rada Ministrów jest zobowiązana uchwalić ustawę budżetową na kolejny rok, w której deficyt budżetu państwa w odniesieniu do dochodów budżetowych nie może być wyższy niż w roku poprzednim¹⁰;
- jest większy od 55%, ale mniejszy od 60% PKB, to nie przewiduje się deficytu budżetu państwa lub proponuje się taką jego wartość,

⁶ *Statistica Annex...*, s. 185.

⁷ S. Owsiak, *Stan i perspektywy finansów publicznych w Polsce*, w: *Finansowanie ochrony środowiska w Polsce w warunkach osłabienia finansów publicznych*, red. J. Famielec, Wydawnictwo AE w Krakowie, Kraków 2005, s. 15.

⁸ Art. 216, ust. 5 Konstytucji...

⁹ Art. 86–89 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1240.

¹⁰ W 2010 r. państwowy dług publiczny przekroczył 50% PKB, w związku z tym w ustawie budżetowej na 2012 r. przyjęto relację deficytu budżetowego do dochodów na poziomie 11,9% (por. art. 1 ustawy budżetowej na rok 2012...), tj. mniej, niż analogiczny wskaźnik przyjęty na 2011 r., tj. 14,7% (por. art. 1 ustawy budżetowej na 2011 r. z dnia 20 stycznia 2011 r., Dz.U. 2011, nr 29, poz. 150).

która nie spowoduje przyrostu długu Skarbu Państwa w relacji do PKB, ponadto nie planuje się wzrostu wynagrodzeń pracowników państwowej sfery budżetowej, a waloryzacja rent i emerytur nie może być wyższa od inflacji w roku poprzednim;

- jest równy lub większy od 60%, to poza wymienionymi już wcześniej działaniami Rada Ministrów powinna przedstawić Sejmowi program sanacyjny, wskazujący działania zmierzające do ograniczenia długu publicznego do poziomu poniżej 60% PKB, a budżety JST nie mogą wykazywać deficytu¹¹.

2. Konsekwencje wzrostu długu publicznego dla JST

Szczególnie dotkliwie konsekwencje przekroczenia najwyższego progu ostrożnościowego będą odczuwały JST, chociaż mają one ustawowo zagwarantowane źródła dochodów, w tym:

- dochody własne, w tym także wpływy z niektórych opłat i podatków,
- subwencję ogólną,
- dotacje celowe z budżetu państwa¹².

Taka struktura dochodów powinna zapewnić względnie stabilne finansowanie zadań własnych, jednakże należy zauważyć, że w warunkach osłabienia gospodarki niektóre z nich mogą ulegać niekorzystnym zmianom, powodując powiększanie się deficytu JST.

Słuszność przedstawionej hipotezy potwierdzają wyniki finansowe osiągnięte przez JST w 2010 roku. Ich dochody wyniosły ogółem 162,8 mld zł i były wyższe o 5,1% niż w roku poprzednim, natomiast wydatki 177,8 mld zł, co oznaczało wzrost o 5,9% w porównaniu z 2009 rokiem¹³.

Wśród dochodów JST w 2010 roku wiodącą pozycję zajęły dochody własne, które wyniosły 78,6 mld zł. Największy udział w dochodach własnych miały wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych – 26,9 mld zł, w dalszej

¹¹ Art. 86 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r.

¹² Art. 3 Ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. 2003, nr 203, poz. 1966 z późn. zm.

¹³ *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2010 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, Rada Ministrów, Warszawa 2011, s. 16.

kolejności były to dochody z tytułu podatku od nieruchomości w wysokości 15,1 mld zł.

Subwencja ogólna stanowi istotne i uważane za względnie stabilne źródło finansowania JST. Zależna jest ona, m.in., od liczby mieszkańców, a jej część oświatowa od rodzajów funkcjonujących placówek oświatowych, stopni awansu zawodowego zatrudnionych nauczycieli oraz liczby uczniów¹⁴. Uzależnienie subwencji od liczby mieszkańców bądź uczniów ułatwia samorządom przewidywanie jej wysokości. JST z tytułu subwencji ogólnej w 2010 roku otrzymały łącznie 46,6 mld zł, w tym m.in. część oświatowa 35,0 mld zł oraz część wyrównawcza 9,1 mld zł¹⁵.

Dotacje celowe przeznaczane są m.in. na realizację zadań z zakresu administracji rządowej, zadania zlecone ustawami i wynikające z porozumień z organami administracji rządowej, usuwanie skutków klęsk żywiołowych¹⁶. Dochody JST z tytułu dotacji wyniosły w 2010 roku 37,0 mld zł i były wyższe o 8,1% niż w 2009 roku¹⁷.

Ustawowe ograniczenie zadłużania się państwa, a ponadto trudności w zwiększaniu dochodów budżetowych w okresie spadku koniunktury gospodarczej powodują, że coraz częściej administracja centralna przekazuje samorządom dodatkowe zadania. Zgodnie z Konstytucją RP powinny mieć one zapewniony udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań, a ponadto: „zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych”¹⁸.

Próbą realizacji konstytucyjnych obowiązków jest zwiększenie wskaźnika udziału województw we wpływach z CIT w 2010 roku. Od 1 stycznia 2010 roku wynosi on 14,75%¹⁹ zamiast 14,1%, która to wartość obowiązywała w 2009 roku. Jego wzrost wynika z wykonania uchwały nr 256 Rady Ministrów z 2 grudnia 2008 roku w sprawie finansowania regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich, której celem jest poprawa standardu obsługi pasażerów

¹⁴ Szczegółowe zasady obliczania wielkości subwencji ogólnej dla JST zawiera rozdz. 4 ustawy o dochodach JST.

¹⁵ *Sprawozdanie z wykonania budżetu...*, s. 35.

¹⁶ Art. 8 ust. 1 Ustawy z dnia 13 listopada 2003 r...

¹⁷ *Sprawozdanie z wykonania budżetu...*, s. 16.

¹⁸ Art. 167 ust. 4 Konstytucji...

¹⁹ Art. 3 Ustawy z dnia 25 czerwca 2009 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. 2009, nr 115, poz. 966.

w przewozach regionalnych wykonywanych w ramach umowy o świadczenie usług publicznych²⁰.

Niestety, nie ze wszystkimi dodatkowymi obowiązkami JST skorelowane są odpowiednie środki finansowe. Jednym z ostatnich przykładów takich praktyk są dodatkowe zadania nałożone na mocy ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej²¹. Zgodnie z ustawą „obowiązek wspierania rodziny przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych oraz organizacji pieczy zastępczej (...) spoczywa na jednostkach samorządu terytorialnego oraz na organach administracji rządowej”²². Realizacja wyznaczonych zadań wymaga m.in. zatrudnienia asystentów rodzinnych, prowadzenia mediacji i terapii rodzinnej, organizacji specjalistycznego poradnictwa, usług opiekuńczych i specjalistycznych dla rodzin z dziećmi, pomocy prawnej²³. Jednakże, jak wskazuje wspomniana ustawa, dotacja z budżetu państwa na realizację dodatkowych zadań nie może przekroczyć 50% wydatków, a w szczególnych wypadkach 70%²⁴.

Kosztem zwiększenia obowiązków samorządów budżet państwa zyskuje dodatkową możliwość zadłużania się. Niestety, pozbawione wystarczających środków finansowych samorządy albo nie realizują w pełni zaplanowanych zadań, albo zwiększają swoje zadłużenie. W takich warunkach tylko nieliczne samorządy wykazują nadwyżkę budżetową, zdecydowana większość notuje poważny deficyt (por. tabela 1).

²⁰ Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Infrastruktury – z upoważnienia ministra – na interpelację nr 8093 w sprawie dofinansowania PKP Przewozy Regionalne sp. z o.o. z Funduszu Kolejowego, <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/3D338B8F> (17.04.2012).

²¹ Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, Dz.U. 2011, nr 149, poz. 887.

²² *Ibidem*, art. 3.

²³ *Ibidem*, art. 10, ust. 3.

²⁴ *Ibidem*, art. 197, ust. 1 i 2 oraz art. 187 ust. 1 pkt 5. Szczególny przypadek dotacji w wysokości do 70% dotyczy zadań związanych z opracowywaniem i finansowaniem rządowych programów wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej.

Tabela 1

Wyniki finansowe jednostek samorządu terytorialnego za 2010 rok

JST	Relacja wyniku finansowego do dochodu					
	razem	pon. 5%	5–10%	10–15%	15–20%	pow. 20%
z nadwyżką	319	224	64	19	7	5
z deficytem	2490	496	616	555	385	438

Źródło: *Sprawozdanie z wykonania budżetu...*, s. 27.

Utrzymywanie od wielu już lat deficytu budżetowego doprowadziło do powszechnego zadłużenia samorządów. W 2010 roku wśród 2809 jednostek jedynie 66 nie miało długu (por. tabela 2). Przeciętny wskaźnik zadłużenia wyniósł wówczas 33,8%, a w miastach na prawach powiatu nawet 43,5%²⁵.

Tabela 2

Stan zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego na koniec 2010 roku

JST	Liczba ogółem	w tym zadłużonych w relacji do PKB					
		pon. 10%	10–20%	20–30%	30–40%	40–50%	pow. 50%
gminy	2414	280	428	523	483	386	251
miasta na p. p.	65	3	3	13	20	16	10
powiaty	314	47	78	85	57	33	11
województwa	16	3	1	3	7	1	1
razem	2809	333	510	624	567	436	273

Źródło: *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa...*, s. 30.

3. Działania na rzecz poprawy kondycji finansowej samorządów

Sytuację finansową JST, chociaż w niewielkim stopniu i raczej pozornie, poprawią zmiany ustawy o finansach publicznych, które weszły w życie od początku 2010 roku. Podjęto wówczas m.in. decyzję o funkcjonowaniu w sektorze finansów publicznych wyłącznie państwowych funduszy celowych pozbawionych osobowości prawnej. Po wejściu w życie zmian „państwowy fundusz celowy stanowi wyodrębniony rachunek bankowy, którym dysponuje minister wskazany w ustawie tworzącej fundusz albo inny organ wskazany w tej usta-

²⁵ *Sprawozdanie z wykonania budżetu...*, s. 30.

wie”²⁶. W praktyce oznaczało to likwidację niektórych funduszy celowych. Konsekwencją zmian ustawy o finansach publicznych była od 1 stycznia 2010 roku likwidacja powiatowych i gminnych funduszy ochrony środowiska²⁷. Zgromadzone w funduszach środki stały się dochodami budżetów powiatów i gmin. Likwidacji uległy także inne fundusze celowe. Z dniem 31 grudnia 2010 roku przestały funkcjonować wojewódzkie i powiatowe fundusze gospodarki zasobem geodezyjnym i kartograficznym oraz fundusze ochrony gruntów rolnych²⁸. Można wprawdzie doszukiwać się korzyści z konsolidacji środków publicznych, jednak nie należy zapominać, że fundusze celowe powinny zapewnić stabilność finansowania określonej dziedziny niezależnie od wahań koniunktury w gospodarce²⁹. Nadmierna centralizacja dochodów powoduje uzasadnione obawy co do realizacji ważnych społecznie celów, np. ochrony środowiska.

Uważnej analizie wymagają również inne zmiany ustawy o finansach publicznych. Tylko do końca 2013 roku obowiązywać będą ograniczenia w zakresie wielkości długu JST. Obowiązujące dotychczas przepisy wskazują, że: „łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie może przekroczyć 60% wykonanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym”³⁰. Ustawowe dopuszczenie możliwości zadłużania się JST powyżej 60% planowanych w ciągu roku dochodów może być jednym ze sposobów utrzymania państwowego długu publicznego poniżej progów ostrożnościowych. Stwarza się przy tym potencjalną możliwość obciążania JST dodatkowymi zadaniami. Niestety, byłby to znów sposób poprawiający jedynie pozornie sytuację finansów publicznych, mający zarazem poważne konsekwencje dla kondycji finansowej JST.

W pewnym stopniu działania takie utrudnia stosowana w UE metodyka liczenia deficytu i długu publicznego. Uwzględnia ona bowiem cały sektor publiczny włącznie z JST. Deficyt i dług sektora *general government* jest wyraźnie wyższy od wskaźników deficytu budżetu państwa i państwowego długu publicznego, wykorzystywanych w prawodawstwie polskim (por. tabela 3).

²⁶ Art. 29 ust. 3 i 4 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1240.

²⁷ Art. 16, ust. 1 ustawy z dnia 20 listopada 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2010, poz. 215, nr 1664.

²⁸ Art. 90 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1241.

²⁹ S. Owsiak, *Stan i perspektywy...*, s. 13.

³⁰ Art. 170 Ustawy o finansach publicznych. Zmiana przepisów na mocy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. ...

Utrzymujący się deficyt instytucji rządowych i samorządowych powyżej 3% PKB oraz dług przekraczający 60% PKB jest podstawą wszczęcia unijnych procedur nadmiernego deficytu³¹. Procedury takie w 2009 roku uruchomione zostały również względem Polski³². Deficyt sektora *general government* wyniósł wówczas 7,8% PKB, a w 2010 roku 7,3% PKB³³.

Tabela 3

Dług publiczny i jego relacja do PKB w latach 2010–2012

Wyszczególnienie	2010 wykonanie	2011 prognoza	2012 prognoza
Państwowy dług publiczny			
– w mld zł	747,9	812,3	832,5
– w relacji do PKB	52,8%	53,7%	52,4%
Dług sektora <i>general government</i>			
– w mld zł	776,8	857,2	890,0
– w relacji do PKB	54,9%	56,7%	56,0%

źródło: *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2012–2015*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2011, s. 4.

Restrykcyjne podejście do dyscypliny budżetowej powoduje, że możliwości dalszego zadłużania państwa są ograniczone. Pozostaje zatem próba zwiększenia dochodów. Niestety i w tym zakresie występują istotne bariery. Proste zwiększanie podatków powoduje po pierwsze ucieczkę w nieformalny sektor działalności gospodarczej, po drugie pojawia się ryzyko obniżenia dochodów podatkowych. Zjawisko to wyjaśnił A. Laffer³⁴. Zaobserwowane zostało ono także w polskiej gospodarce i dotyczyło regulacji stawek podatku akcyzowego na alkohole wysokoprocentowe³⁵. W październiku 2002 roku obniżona została o 30% stawka podatku akcyzowego dla alkoholu etylowego z 6278 zł do po-

³¹ Art. 126 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz art. 1 Protokołu 12, Dz.U. UE 2008/C 115/01.

³² *Finanse publiczne w Polsce w okresie kryzysu*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2012, s. 5.

³³ *Statistical Annex...*, s. 181.

³⁴ A. Laffer w latach siedemdziesiątych XX w. wykazał, że nie zawsze podwyżka podatków prowadzi do wzrostu dochodów budżetowych (por. A.B. Laffer, *The Laffer Curve: Past, Present, and Future*, Executive Summary Backgrounder No. 1765/2004, s. 1).

³⁵ Por. art. 67–72 Ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym, Dz.U. 2004, nr 29, poz. 257, z późn. zm.

ziomu 4400 zł za 1 hl alkoholu etylowego 100%³⁶. Pomimo obniżenia stawki podatku, dochody z akcyzy na mocne alkohole wzrosły z 3 876 mln zł w 2002 roku do 4 093 mln zł w 2003 roku³⁷. Zaskakujące wówczas ukształtowanie się dochodów podatkowych można wytłumaczyć m.in. ograniczeniem nielegalnej produkcji i przemytu oraz wzrostem popytu na napoje z wysoką zawartością alkoholu.

Można również podjąć próby zintensyfikowania procesu prywatyzacji majątku Skarbu Państwa³⁸. Działania te mogą jednak nie przynieść oczekiwanych rezultatów, ponieważ:

- pozostały do sprzedaży majątek Skarbu Państwa jest już ograniczony,
- mając na uwadze bezpieczeństwo publiczne, uzasadniona jest rezygnacja ze sprzedaży majątku o znaczeniu strategicznym, w tym np. sektora energetycznego, spółek świadczących usługi komunalne,
- w warunkach kryzysu ekonomicznego ceny transakcyjne są niższe niż w okresie wzrostu gospodarczego – z tego względu ewentualne decyzje w zakresie sprzedaży majątku należałoby odłożyć w czasie,
- sprzedaż majątku oznacza trwałe pozbycie się dodatkowych dochodów z dywidend.

Prywatyzacja oznacza również wzrost ryzyka dla rynku pracy. Mimo podejmowanych często ustaleń z nowym inwestorem w zakresie ochrony pracowników, nie ma gwarancji, jaką przyjmie on ostatecznie strategię. Nawet jeśli będzie konsekwentnie dotrzymał warunków umowy, to i tak będą one obowiązywały przez określony czas.

Funkcjonowanie spółek zależnych od zagranicznych inwestorów nie sprzyja także stabilizacji gospodarczej. W pierwszej kolejności realizują one przecież własne strategie nastawione na maksymalizację korzyści właściciela kapitału³⁹.

³⁶ § 1 ust. 6 Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 1 sierpnia 2002 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie podatku akcyzowego, Dz.U. 2002, nr 125, poz. 1065.

³⁷ M. Barszcz, Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów – z upoważnienia ministra – na interpelację nr 511 w sprawie podatku akcyzowego na alkohole wysokoprocentowe, <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ5.nsf/main/23A0ADCF>, data wejścia 13.04.2012 rok.

³⁸ Zgodnie z ustawą o finansach publicznych wpływy z prywatyzacji zaliczane są do przychodów, a nie dochodów. Niezależnie jednak od ich klasyfikacji wykorzystywane są one do realizacji zadań publicznych (por. art. 5, ust. 1, lit. 4b Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r..).

³⁹ Tego rodzaju działania można było zaobserwować pod koniec pierwszej dekady XX w. Podjęowano wówczas liczne próby poprawy płynności zagranicznych central przedsiębiorstw nawet kosztem pogorszenia wyników finansowych ich polskich filii.

Uwagi końcowe

Zamiast dokonywać kontrowersyjnych zmian w sposobie redystrybucji dochodów i wydatków sektora finansów publicznych, należałoby doprowadzić do realnego wzrostu gospodarczego. Przy założeniu, że istnieje proporcjonalna zależność pomiędzy PKB a dochodami budżetu państwa, wzrost PKB o 1% spowoduje zwiększenie dochodów o ok. 3 mld zł. Kilkuprocentowy wzrost pozwoliłby uniknąć wielu niepopularnych z punktu widzenia polityków i uciążliwych dla społeczeństwa decyzji o dalszej redukcji wydatków. Pozostaje jednak zasadnicze pytanie: jak tego dokonać, nie powodując jednocześnie nadmiernego zadłużenia państwa?

Teoretyczne rozwiązania problemu istnieją. Zaliczyć do nich należy opisany przez J.M. Keynesa efekt mnożnikowy wydatków publicznych. Jednakże, jak wskazują doświadczenia z podejmowanych ostatnio działań antykryzysowych, ściśle stosowanie się do reguł keynesizmu nie przynosi spodziewanych rezultatów.

Realną szansę na wzrost gospodarczy daje natomiast poprawa wykorzystania środków unijnych. Wówczas można byłoby osiągnąć efekt mnożnikowy bez obawy nadmiernego wzrostu zadłużenia. Przyjęcie takiego celu wymaga zapewnienia środków stanowiących wkład krajowy, eliminacji barier administracyjnych i starannego przygotowania przetargów. Są to bowiem główne przyczyny opóźnień w realizacji projektów współfinansowanych ze środków unijnych. Poprawa efektywności wykorzystania środków unijnych sprzyjać będzie utrzymaniu zapowiedzianej dyscypliny fiskalnej opartej na tzw. stabilizującej regule wydatkowej⁴⁰.

⁴⁰ *Finanse publiczne w Polsce...*, s. 2.

**RESTRICTIONS OF THE FISCAL POLICY OF THE STATE
AND THEIR CONSEQUENCES FOR SELF-GOVERNMENT UNITS**

Summary

The insufficient state revenue induces seeking for foreign sources of financing in order to provide the society with the access to public goods. Unfortunately, some actions bring serious consequences for self-government units in the form of the rise in their debt.

According to the author, instead of introducing controversial changes in the manner of the redistribution of incomes and expenses of the public finance sector, one should lead to the real growth in the economy. Strict application of the keynesian theory does not bring expected results, however the real chance of the growth in the economy can give an improvement in the utilization of EU funds. Then, it would be possible to achieve the multiplier effect without the anxiety of the excessive increase of the debt.

Translated by Marcin Łuszczuk