

*Stanisław Owsiak**

FINANSE PUBLICZNE W OKRESIE PRZEMIAN USTROJOWYCH W POLSCE

(Artykuł nadesłany: 05.05.2017 r.; Zaakceptowany: 08.12.2017 r.)

STRESZCZENIE

Zmiany ustroju gospodarczego w Polsce wymusiły nowe podejście do finansów publicznych. Celem tych zmian było przywrócenie kategoriom i instytucjom ekonomicznym, takim jak: podatek, dług publiczny, budżet państwa, deficyt budżetowy, nadwyżka budżetowa itd. treści ekonomicznych i społecznych, charakterystycznych dla gospodarki rynkowej oraz dla systemu demokratycznego. Z punktu widzenia tworzenia oraz podziału dochodu narodowego (PKB) było konieczne dokonanie zasadniczej zmiany jakościowej w relacjach między państwem a gospodarstwami domowymi oraz przedsiębiorstwami prywatnymi. W artykule przedstawiono najważniejsze kierunki zmian w finansach publicznych o charakterze instytucjonalnym oraz wskazano podstawowe cechy procesów w obszarze finansów publicznych w Polsce. Punktem wyjścia jest charakterystyka warunków, w których był kształtowany system finansów publicznych w Polsce w początkowym okresie transformacji, następnie uchwycenie istoty dokonywanych zmian w finansach publicznych pod wpływem postępującej transformacji ustroju gospodarczego. Scharakteryzowanie przemian instytucjonalnych stanowiło podstawę analizy rzeczywistych procesów w finansach publicznych na tle wybranych kategorii (wielkości) makroekonomicznych, takich jak: PKB, stopa bezrobocia, inflacja. Wskazano przyczyny dwóch poważnych kryzysów w finansach publicznych w latach 1991–1992 oraz 2001–2002, wywołanych zmianami instytucjonalnymi. Przedstawione zostały także skutki wejścia Polski do Unii Europejskiej dla krajowych finansów publicznych.

Słowa kluczowe: finanse publiczne, podatek, deficyt budżetowy, dług publiczny.

Klasyfikacja JEL: H60, H62, H63

* Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie; e-mail: owsiaks@uek.krakow.pl

WSTĘP

Zmiany ustroju gospodarczego w Polsce musiały implikować nowe podejście do finansów publicznych. W ujęciu tym chodziło o przywrócenie finansom publicznym treści ekonomicznych i społecznych charakterystycznych dla gospodarki rynkowej i systemu demokratycznego¹.

W poprzednim systemie występowały takie kategorie, jak: podatek, kredyt, stopa procentowa, deficyt budżetowy, dług publiczny, budżet państwa itd. Miały one jednakże niewiele, poza nazwą, wspólnego z ich ekonomiczną i społeczną treścią. Stosunki finansowe między podmiotami systemu ekonomicznego, czyli państwem, przedsiębiorstwami i gospodarstwami domowymi, miały wprawdzie charakter nieantagonistyczny, ale tylko pozornie, czego wyrazem było wiele kryzysów o podłożu ekonomicznym (podwyżki cen, żądania płacowe).

Wraz ze zmianami ustrojowymi nastąpiło wyodrębnienie z układu uspołecznionego samodzielnych podmiotów gospodarczych – przedsiębiorstw. W początkowym okresie były to wciąż przedsiębiorstwa państwowe, ale nadanie im samodzielności ekonomicznej oznaczało przejście przez nie odpowiedzialności za prowadzoną działalność. Spowodowało to zasadniczą zmianę jakościową, jeśli chodzi o relacje między przedsiębiorstwami a państwem (rządem). Klarowaniu się nowych jakościowo stosunków między państwem (rządem) a przedsiębiorstwami sprzyjała eksplozja liczby prywatnych przedsiębiorstw i postępująca prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych. Przemiany te oznaczały, że państwo nie mogło już swobodnie sięgać do dochodów przedsiębiorstw, nawet państwowych (Owsiak, 1999, s. 7–71).

Podobna sytuacja dotyczyła relacji między państwem a gospodarstwami domowymi. W gospodarce socjalistycznej państwo regulowało poziom wynagrodzeń, a zatem i poziom konsumpcji indywidualnej przez kształtowanie wielkości funduszu płac oraz poziomu i struktury cen. Sytuacja ta musiała ulec zmianie w warunkach usamodzielnienia się podmiotów systemu ekonomicznego, czyli przedsiębiorstw, gospodarstw domowych, państwa. Państwo zmuszone było do sięgnięcia do innych metod pozyskiwania dochodów.

Celem artykułu jest przedstawienie najważniejszych kierunków zmian w finansach publicznych o charakterze instytucjonalnym oraz wskazanie na podstawowe cechy zjawisk w obszarze finansów publicznych, jakie zachodziły i nadal zachodzą w Polsce.

W rozważanym kontekście przez instytucje rozumie się fundusze publiczne, takie jak: budżet państwa, budżety władz samorządowych, fundusze celowe, fundusze emerytalne, fundusze ubezpieczeń społecznych, dług publiczny, podatki oraz akty prawne z obszaru finansów publicznych w Polsce. Takiemu ujęciu została podporządkowana struktura artykułu. Punktem wyjścia opracowania jest charakterystyka warunków, w których kształtowały się te instytucje w początko-

¹ Na temat roli i funkcji finansów publicznych w gospodarce rynkowej oraz w systemie demokratycznym m.in. w: Musgrave, Musgrave (1989).

wym okresie transformacji, a następnie uchwycenie istoty dokonywanych zmian instytucjonalnych pod wpływem postępującej transformacji. Scharakteryzowanie przemian instytucjonalnych stanowiło podstawę analizy rzeczywistych procesów w finansach publicznych na tle wybranych kategorii (wielkości) makroekonomicznych, takich jak: wzrost gospodarczy, stopa bezrobocia, inflacja. Wskazano przyczyny dwóch poważnych kryzysów w finansach publicznych, wywołanych zmianami instytucjonalnymi, zostały także przedstawione skutki wejścia Polski do Unii Europejskiej dla krajowych finansów publicznych.

1. FUNDAMENTALNE ZMIANY W SYSTEMIE FINANSÓW PUBLICZNYCH

1.1. GŁÓWNE KIERUNKI ZMIAN – POCZĄTEK TRANSFORMACJI

Wymienione przyczyny związane ze zmianą ustroju gospodarczego i społecznego wymusiły fundamentalne zmiany w finansach publicznych. W pierwszej dekadzie przemian (lata 90. XX w.) w zmianach tych chodziło zwłaszcza o:

- przywrócenie kategoriom finansowym ich treści ekonomicznej i społecznej. Istniejące kategorie finansowe tylko z nazwy odpowiadały tym, które występują w gospodarce rynkowej oraz w systemie demokratycznym;
- wykształcenie budżetu państwa jako narzędzia polityki społecznej i gospodarczej, co oznaczało powstanie nowej jakości, gdyż w poprzednim systemie budżet państwa spełniał w systemie ekonomicznym rolę drugorzędną, podobnie jak bank centralny, banki komercyjne;
- przyjęcie odpowiedzialności państwa (rządu) za dług publiczny, co było o tyle ważne, że rząd został zmuszony do wzięcia odpowiedzialności za długi (zwłaszcza w walutach obcych) przedsiębiorstw państwowych i państwowych banków;
- nadanie autonomii bankowi centralnemu państwa (NBP) w stosunku do rządu, co doprowadziło do zaprzestania finansowania deficytu budżetowego przez bank centralny. Rozwiązanie to można uznać za ważny krok w kierunku przyjęcia standardów w systemie banków centralnych Unii Europejskiej (Owsiak, 2013, s. 13–35). Ostatni kryzys finansowy na świecie sprowokował dyskusję nad tym, czy niezależność banków centralnych nie poszła jednak za daleko (Czekaj, Owsiak, 2015);
- stworzenie podstaw prawnych i instytucjonalnych dla emisji przez rząd skarbowych papierów wartościowych jako podstawowego narzędzia pozyskiwania pieniądza pożyczkowego na rynkach finansowych;
- wyodrębnienie z finansów publicznych finansów samorządowych, co oznaczało nie tylko istotną decentralizację alokacji finansowych środków publicznych, lecz także umacnianie systemu demokratycznego na poziomie lokalnym (Owsiak, 2006, s. 375–379).

1.2. DALSZY ZMIANY

Wraz z umacnianiem się stosunków rynkowych i zdobywaniem doświadczeń w zakresie posługiwania się finansami publicznymi następowały kolejne zmiany. Część z nich wiązała się z wejściem Polski do Unii Europejskiej. Do najważniejszych zmian, które wprowadzono w drugiej dekadzie transformacji, należały (Owskiak, 2016, s. 933–950):

1. Nadanie finansom publicznym konstytucyjnej rangi, co znalazło wyraz w odpowiedniej części Konstytucji RP (1997 r.). Została wprowadzona konstytucyjna niezależność NBP, zakaz finansowania deficytu budżetowego przez NBP oraz ustalono maksymalny poziom zadłużenia rządu (60% PKB). Ważnym zapisem konstytucyjnym było to, że wszelkie daniny publiczne (podatki) mogą być nakładane wyłącznie w drodze ustawy.
2. Przyjęcie ustawy o finansach publicznych (1999 r.), w której szczegółowo określono zasady funkcjonowania sektora finansów publicznych oraz wprowadzono dodatkowe obostrzenia z punktu widzenia poziomu zadłużania się państwa.
3. Dokonanie dalszej decentralizacji finansów publicznych w związku z utworzeniem samorządowych powiatów i województw (1999 r.).
4. Reforma systemu emerytalnego (1999 r.). Miała ona radykalny charakter, gdyż oznaczała wprowadzenie do polskiego systemu emerytalnego systemu kapitałowego. Eksperyment ten, który został narzucony Polsce przez międzynarodowe instytucje finansowe jako warunek umorzenia części zagranicznego długu publicznego (Orenstein, 2013), w niezmienionej postaci trwał aż do roku 2014; zakończył się częściowym fiaskiem i okazał się brzemienny dla finansów publicznych, powiększając dług publiczny (Oręziak, 2014).
5. W związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej powstała konieczność respektowania fiskalnych kryteriów Traktatu z Maastricht.
6. Dążenie do wyjścia z Procedury Nadmiernego Deficytu Budżetowego nałożonej przez Radę Unii Europejskiej (2005 r. i 2009 r.).
7. Eksperymenty z programowaniem budżetowym i upowszechnienie budżetu zadaniowego w 2013 r. w administracji rządowej (*Wdrażanie budżetu...*, 2008).
8. Wprowadzenie Wieloletniego Planu Finansowego (2010 r.).
9. Wprowadzenie stabilizującej reguły wydatkowej (2013 r.).
10. Kolejna radykalna reforma systemu emerytalnego (2014 r.).

2. ŁAGODNA REWOLUCJA PODATKOWA

Wraz ze zmianami w ustroju ekonomicznym było konieczne ograniczenie (likwidacja) swobodnego przepływu dochodów między przedsiębiorstwami państwo-

wymi a budżetem państwa. Nowego ułożenia instytucjonalnego (narzędziowego) wymagały też stosunki dochodowe i wydatkowe między państwem a obywatelami (gospodarstwami domowymi). Do kształtowania tych relacji wykorzystany został system podatkowy (Owsiak, 2007, s. 187–226).

Od 1 stycznia 1992 r. został wprowadzony podatek dochodowy od osób prawnych (CIT). Początkowo stawka była stosunkowo wysoka i wynosiła 40% podstawy opodatkowania (dochodu). W kolejnych latach stawka ta była stopniowo zmniejszana, radykalnie w 2004 r. – z 27% do 19%. Wynikało to z ogólnej tendencji na świecie do obniżania stawek, zwłaszcza w Unii Europejskiej, przez nowe kraje członkowskie UE. Obniżenie stawek CIT było wyrazem konkurencji podatkowej. Obniżeniu stawki towarzyszyło, niestety, ograniczanie lub likwidacja ulg podatkowych dla przedsiębiorstw, co zmniejszyło niemal do zera możliwości wykorzystywania tego podatku w funkcji motywacyjnej. Sytuacja taka istnieje nadal. Ulgi podatkowe wobec przedsiębiorców stosowane są w zasadzie tylko w Specjalnych Strefach Ekonomicznych.

Drugą istotną zmianą w systemie podatkowym wprowadzoną w tym samym roku (1992 r.) było opodatkowanie dochodów osobistych (PIT), przede wszystkim pracowników najemnych. Było ono o tyle ułatwione, że przed zmianami ustrojowymi w imieniu pracowników przedsiębiorstwa płacili 20% podatek od wynagrodzeń. Podatek ten był przykładem formalnego istnienia tej kategorii w systemie socjalistycznym; wprawdzie powodował on okrojenie dochodów pracowniczych, ale fakt ten nie był dostrzegany przez pracownika. Operację opodatkowania wynagrodzeń przeprowadzono przez tzw. ubruttowanie wynagrodzeń. Zmiany te oznaczały jednak:

- Stosunkowo bezbolesne obciążenie pracowników najemnych podatkiem od dochodów, gdyż przed tą zmianą pracownicy byli obciążeni podatkiem, ściślej rzecz biorąc otrzymywali mniej dochodu do dyspozycji z tytułu płac.
- Upodmiotowienie podatników, którzy od tego czasu stali się odpowiedzialnymi za rozliczenie podatku, co w przyszłości miało sprzyjać dyscyplinie podatkowej zarówno społeczeństwa, jak i państwa w nadużywaniu podatków. Ujawnił się konfliktogenny charakter podatku, co mogło sprzyjać optymalizacji obciążeń podatkowych, a więc zawarciu swego rodzaju konsensu co do wysokości i struktury obciążeń podatkowych.
- Nadanie podatkowi od dochodów osobistych powszechnego charakteru; jest płacony przez wszystkich obywateli (emeryci, renciści), którzy osiągają dochody powyżej kwoty zwolnionej od podatku (obecnie około 3100 zł).
- Wprowadzenie progresywnej skali podatkowej PIT, przejściowo (w latach 1994–1996) podwyższonej marginalnej stawki 45%. Jednak najdłużej stosowana stawka marginalna, to stawka 40%. Od 2009 r. została spłaszczona skala podatkowa do 18% i 32% podstawy.
- Wbudowanie w konstrukcję PIT preferencji podatkowych, które jednak pod wpływem doktrynalnych założeń zakładających neutralizację podatku

w stosunkach między państwem a podatnikami zostały ograniczane, a obecnie praktycznie rzecz biorąc – zlikwidowane (poza ulgami z tytułu wydatków na rehabilitację oraz wydatków na wychowanie dzieci).

Oceniając politykę podatkową Polski w okresie transformacji dostrzegam następujące jej **słabe strony**:

- nie zdecydowano się wprowadzić opodatkowania dochodów z rolnictwa, stan taki istnieje nadal;
- stopniowo zaczęto ograniczać ulgi i preferencje podatkowe, co jest błędem, gdyż zmniejsza to możliwości wykorzystywania przez państwo podatków w funkcji stymulacyjnej;
- nie zdecydowano się wprowadzić podatku *ad valorem*, czyli od wartości nieruchomości – stan taki istnieje nadal i oznacza, że podstawa opodatkowania jest wyrażona w jednostkach fizycznych;
- destabilizacja systemu podatkowego nieustającymi reformami i zmianami różnych elementów w konstrukcji podatków. Obecnie (2017) zgłaszane są propozycje kolejnych zmian w systemie podatkowym;
- obniżanie stawek podatkowych w PIT i CIT bez należytego uwzględniania skutków tych pociągnięć dla budżetu państwa;
- nadużywanie podatków pośrednich (VAT, akcyza) w celu gromadzenia dochodów publicznych, co w niektórych latach doprowadziło do kryzysu finansów publicznych, gdyż podatki te są silnie związane z cyklem koniunkturalnym i inflacją, co nie zawsze zostało należycie uwzględnione przy planowaniu budżetu państwa.

Mocną stroną obecnego systemu podatkowego jest to, że nie wprowadzono podatku liniowego od dochodów osobistych, chociaż w 2009 r. została spłaszczona skala podatkowa. Mocną stroną systemu podatkowego było też to, że już w okresie wczesnego jego kształtowania (lata 1992–1993) był on konstruowany z perspektywy przystąpienia naszego kraju do Unii Europejskiej.

3. UMIARKOWANY FISKALIZM W POLSCE

Jedną z najważniejszych kwestii, przed którymi stanęło państwo wraz z rozpoczęciem procesów transformacji, było określenie przesłanek (czynników) kształtujących wielkość wydatków publicznych. Kwestia ta jest istotna dlatego, że zmieniła się fiskalna pozycja rządu (państwa) wobec przedsiębiorstw, a w jeszcze większym stopniu w stosunku gospodarstw domowych, które zawsze ostatecznie ponoszą ciężary podatkowe. Są ostatnim ogniwem systemu podatkowego. Poziom wydatków implikował więc kwestię fiskalizmu, czyli zakres ingerencji państwa w dochody gospodarstw domowych oraz przedsiębiorstw.

Jeżeli za miarę fiskalizmu przyjąć relację dochodów publicznych do PKB, to Polskę należy traktować jako kraj o więcej niż umiarkowanym fiskalizmie. Wprawdzie w latach 90. poziom fiskalizmu był znacznie wyższy niż obecnie (relacja ta dochodziła do 45% PKB), ale w kolejnych latach wskutek z obniżania stawek PIT i CIT fiskalizm ten zmniejszył się mimo podniesienia stawek VAT oraz stawek podatku akcyzowego. Te ostatnie zmiany były wywołane koniecznością harmonizacji podatków pośrednich naszego kraju w związku z wstąpieniem do Unii Europejskiej.

Na rysunku 1 przedstawiono poziom fiskalizmu w Polsce na tle krajów Unii Europejskiej, które potwierdzają tezę o umiarkowanym fiskalizmie w naszym kraju. Dodatkowym argumentem za oceną fiskalizmu jako niskiego w naszym kraju jest fakt, że stawki CIT mają charakter liniowy, a stawki PIT są wprawdzie progresywne (18% i 32%), ale w porównaniu z wieloma krajami jest to progresja łagodna. Ponadto warto podkreślić, że jeżeli chodzi o PIT, to według niskiej stawki 18% podstawy (dochodu) rozlicza się około 97% podatników (obywateli). Oznacza to, że w gruncie rzeczy w Polsce mamy system podatku liniowego. Ważną cechą fiskalizmu w Polsce jest też to, że przez cały czas transformacji państwo finansowało zwiększone potrzeby finansowe (wydatkowe) przez zaciąganie pożyczek, a więc nie przez podnoszenie podatków. Polityka taka jednak skutkowałą znacznym w niektórych latach deficytem budżetowym oraz przyrostem długu publicznego.

Poziom fiskalizmu w porównaniu z pozostałymi krajami Unii Europejskiej nie miał charakteru epizodycznego (2016 r.), co potwierdza rysunek 2, na którym przedstawiono relację między dochodami podatkowymi a PKB w latach 2004–2015.

W początkowym okresie transformacji do roku 1994 poziom fiskalizmu wrażał. Było to związane z dużym zaangażowaniem budżetu państwa w rosnące wydatki socjalne na rzecz osób tracących pracę. Warto podkreślić, że w okresie tym (1992–1994) występowało wysokie bezrobocie, które było skutkiem intensywnych przemian strukturalnych i własnościowych w polskiej gospodarce. W miarę upływu czasu poziom fiskalizmu systematycznie się zmniejszał i osiągnął najniższy poziom w roku 2000 zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków. W następnych latach poziom fiskalizmu wzrastał aż do 2007 r., ale już w umiarkowanym tempie, a od roku 2008 udział finansów publicznych w PKB znowu zaczął się zmniejszać. Potwierdzają to dane na rysunku 3. Zmniejszenie się fiskalizmu było spowodowane obniżeniem stawki CIT w 2004 r. oraz stawek PIT w 2009 roku.

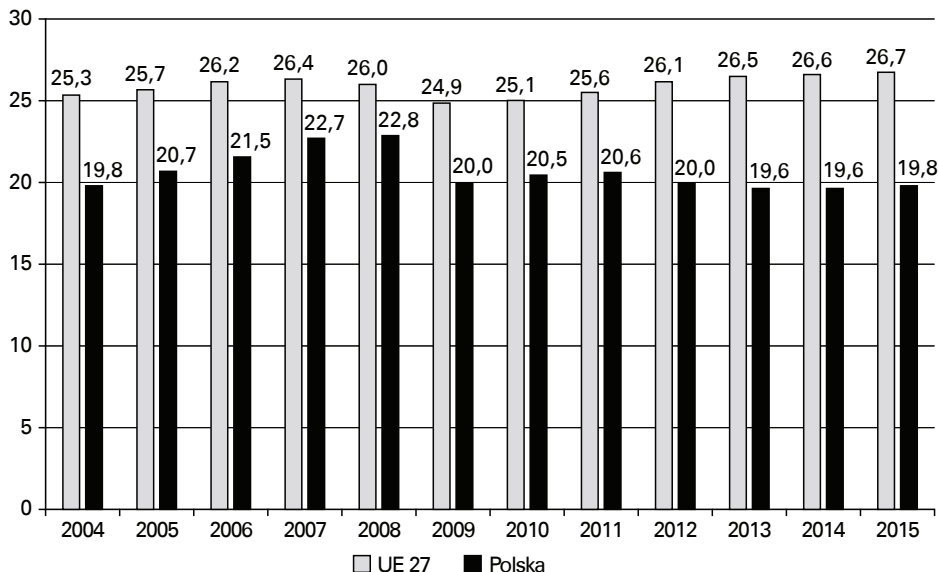
Oceniając ogólnie poziom fiskalizmu w Polsce można stwierdzić, że wbrew opinii upowszechnianej przez liberalnie zorientowanych ekonomistów i polityków jest on umiarkowany w porównaniu z wieloma krajami Unii Europejskiej, np. z Niemcami, Francją, Włochami, nie wspominając już o krajach skandynawskich².

² W całej Unii Europejskiej (UE-28) poziom fiskalizmu, czyli relacja dochodów publicznych do PKB, w 2011 roku wyniósł 45,2% (źródło: Eurostat).

Rysunek 1. Relacja dochodów publicznych do PKB w 2016 r. (w %)

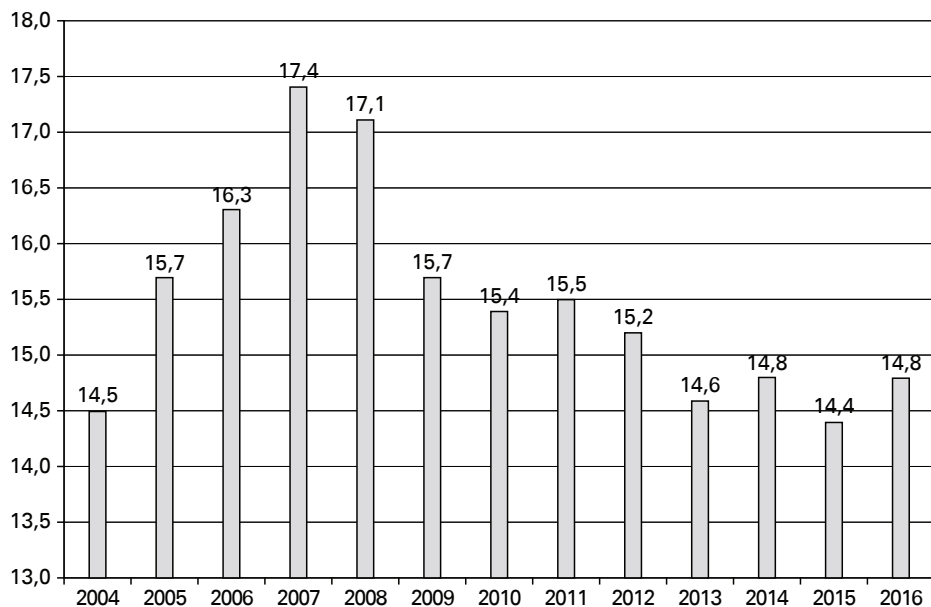
Źródło: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/database> (data dostępu: 20.11.2017).

Rysunek 2. Relacja dochodów podatkowych do PKB w krajach Unii Europejskiej w latach 2004–2015 (w %)



Źródło: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/database> (data dostępu: 20.11.2017).

Rysunek 3. Dochody podatkowe budżetu państwa w relacji do PKB (w %)



Źródło: Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2016 r. Omówienie, Rada Ministrów, Warszawa 2017, s. 35.

W Polsce można natomiast mówić o nadmiernym fiskalizmie w ujęciu jakościowym. Polega on na niestabilności systemu podatkowego, nieustających zmianach wprowadzanych lub tylko zapowiadanych, co niewątpliwie podnosi niepotrzebnie ryzyko podatkowe.

Z punktu widzenia struktury gromadzonych dochodów publicznych charakterystyczne było preferowanie w polityce podatkowej podatków pośrednich (VAT, akcyza) „kosztem” podatków bezpośrednich. O ile na początku lat 90. między podatkami bezpośrednimi a pośrednimi istniała równowaga, o tyle w ostatnich latach dochody z podatków bezpośrednich wynoszą już tylko około 25% dochodów budżetu państwa³. Do polityki tej odnoszę się krytycznie, gdyż podatki bezpośrednie są bardziej sprawiedliwe, ponadto umożliwiają wykorzystanie ich w funkcji motywacyjnej (ulgi). Dochody z podatków pośrednich, co pokazała polska praktyka, trudniej zaplanować, gdyż w większym stopniu są podatne na zmiany cyklu koniunkturalnego oraz na inflację.

4. REALNE I INFLACYJNE WARUNKI FUNKCJONOWANIA FINANSÓW PUBLICZNYCH

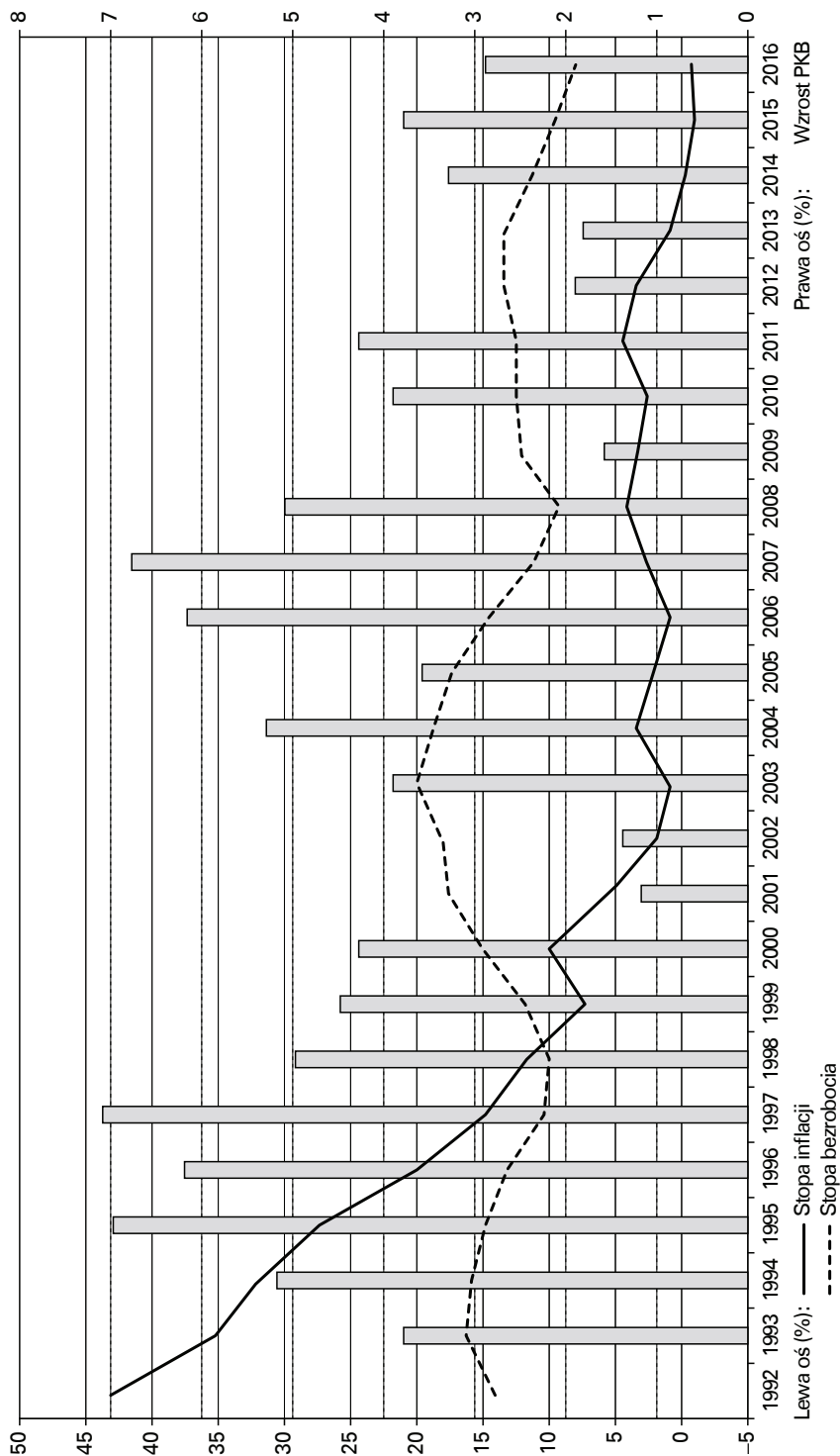
Procesy zachodzące w finansach publicznych są ściśle powiązane z przebiegiem cyklu koniunkturalnego, z produkcją, zatrudnieniem, inwestycjami, eksportem itd. Podatki, składki na ubezpieczenia społeczne i – szerzej – daniny publiczne są elementem dochodu narodowego. Istotny jest też związek stanu finansów publicznych z kształtowaniem się cen w gospodarce, gdyż dochody i wydatki publiczne są realizowane w cenach bieżących. Ponadto podatki pośrednie mają cenotwórczy charakter.

Na rysunku 4 przedstawiono w ujęciu graficznym kształtowanie się wzrostu gospodarczego, bezrobocia oraz inflacji w Polsce w latach 1991–2016. Z rysunku wynikają istotne cechy charakterystyczne dla polskiej transformacji. Po załamaniu gospodarczym w latach 1990–1991 nastąpiło przyspieszenie tempa wzrostu gospodarczego w latach 1993–1997. Zjawisko przyspieszonego wzrostu wystąpiło również w latach 2003–2007. Zwraca jednak uwagę radykalny spadek tempa wzrostu gospodarczego w latach 2001–2002, a następnie w 2009 roku. Jeżeli chodzi o rok 2001, to główną przyczyną załamania się wzrostu gospodarczego był spadek nakładów inwestycyjnych w ujęciu realnym o 9,8% w stosunku do roku poprzedniego, zaś akumulacji rzeczowej aż o 13,6% w porównaniu z 2000 rokiem. Rzeczywiste tempo wzrostu PKB wyniosło 1,0%, a więc ukształtowało się na rażąco niższym poziomie w stosunku do przyjętego w prognozie budżetowej⁴. Jedną z przyczyn niskiej stopy inwestycji w PKB była restrykcyjna polityka monetarna prowadzona w 2000 r. i mimo jej łagodzenia w trakcie 2001 r. realna stopa procentowa była

³ Źródło: Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za poszczególne lata.

⁴ Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2001 r. Omówienie, t. I, Rada Ministrów, Warszawa 2002.

Rysunek 4. Kształtowanie się podstawowych wielkości w gospodarce polskiej w latach 1991–2016



Źródło: Dane GUS, Ministerstwo Finansów. Opracowanie własne.

wciąż wysoka, gdyż na koniec 2001 r. wyniosła 7,6%⁵. Okres ten można uznać za kliniczny przykład znanej wymiennosci (*trade off*) między produkcją i zatrudnieniem a inflacją. W przypadku Polski sprowadzenie poziomu inflacji niemal do zera spowodowało nadmierne schłodzenie gospodarki realnej.

Konkludując, można stwierdzić, że wobec zastosowania restrykcyjnej polityki monetarnej udało się radykalnie zmniejszyć stopę inflacji, która w roku 1990 wynosiła blisko 600%, podczas gdy w 1991 r. już tylko około 70%. W dalszych latach obserwujemy systematyczne obniżanie się wskaźnika inflacji, aż do ważnego z psychologicznego punktu widzenia zejścia w 1999 r. do poziomu inflacji jednocyfrowej. Po roku 2000 Polskę charakteryzuje już niska i stabilna inflacja, która w 2014 r. spadła, a w latach 2015–2016 przybrała wartość ujemną (deflacja).

Kolejny istotny spadek tempa wzrostu gospodarczego przypadł na 2009 r. (2,6%). Mimo znacznego osłabienia tempa wzrostu nie można jednak nie zauważyć, że w roku tym Polska była jedynym krajem w Unii Europejskiej (spadek PKB o 4,5%), który w latach kryzysu finansowego nie odnotował ujemnych wartości tego wskaźnika. Co więcej, w wielu krajach spadek ten w ujęciu realnym sięgał od kilku do kilkunastu procent⁶. Procesy zachodzące w sferze realnej gospodarki oraz procesy inflacyjne miały (oprócz innych czynników) wpływ na stan finansów publicznych.

5. NIERÓWNOWAGA W FINANSACH PUBLICZNYCH

Cechą charakterystyczną finansów publicznych w Polsce od początku okresu transformacji jest permanentna nierównowaga oraz znaczny dług publiczny (Kołodko, 2004). Jeżeli chodzi o równowagę bieżącą, a ściślej nierównowagę, to jej przyczyny leżą po części w wahaniami cyklicznych. Skutkują one zmiennością dochodów publicznych przy ograniczonych możliwościach dokonywania cięć w wydatkach publicznych (budżetowych) (Moździerz, 2009, s. 91–93). Dla budżetu państwa w Polsce jest charakterystyczny przeważający udział wydatków sztywnych (prawnie zdeterminowanych) w wydatkach ogółem. Co więcej, w ostatnich latach udział tego typu wydatków zwiększył się i obecnie znacznie przekracza 70%. Wydatki o charakterze sztywnym to: 1) transfery do funduszu ubezpieczeń społecznych (FUS); 2) transfery do funduszu ubezpieczeń rolników indywidualnych (FER); 3) transfery do budżetów jednostek samorządu terytorialnego, 4) wydatki na obronę narodową; 5) koszty obsługi długu publicznego; 6) składka do budżetu Unii Europejskiej. Taka struktura wydatków budżetowych jest trwałą cechą finansów publicznych, która poważnie ogranicza możliwości realokacji finansowych środków publicznych ze względu na zmieniające się warunki społeczne i gospodarcze.

⁵ *Ibid.*, s. 17.

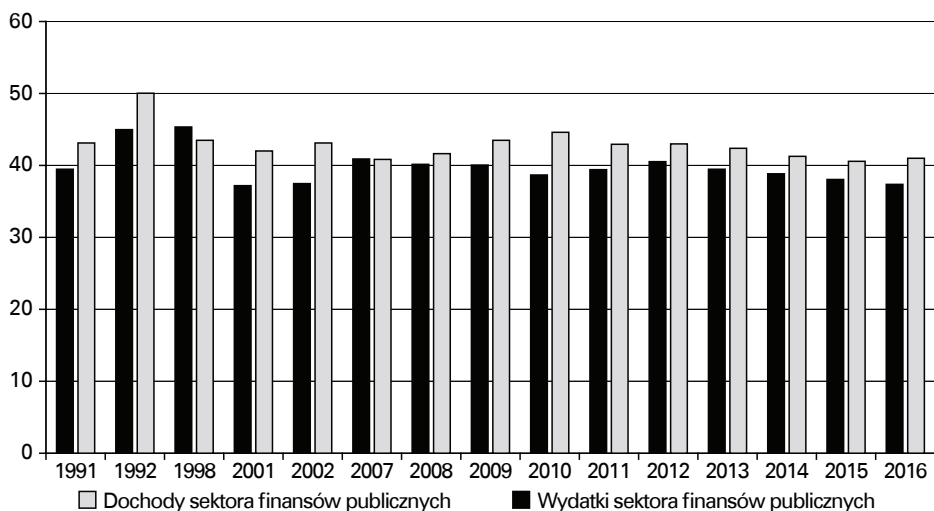
⁶ W Estonii – 13,8%; na Łotwie – 18%; na Litwie – 14,7%. Wzrost gospodarczy załamał się nawet w takich krajach jak Niemcy – 4,7%; Holandia – 3,8%. Źródło: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/National_accounts_and_GDP/pl

Drugą przyczyną nierównowagi w finansach publicznych w Polsce są wspomniane już decyzje o obniżaniu podatków (fiskalizmu) oraz doktrynalna determinacja do minimalizacji obciążeń podatkowych przy założeniu, że będzie możliwe dostosowanie wydatków do zmniejszających się dochodów budżetowych (Moździerz, 2015, s. 936–956). Założenie to okazało się nazbyt optymistyczne, gdyż dla niemal całego okresu transformacji jest charakterystyczny uporczywy (strukturalny) deficyt budżetu państwa. Utrzymywał się on nawet w latach wysokiego wzrostu gospodarczego (lata 1995–1997 oraz 2005–2007). Deficyt budżetu państwa wynikał z działania różnych przyczyn (por. Malinowski, 2014, s. 17–30). W pewnym stopniu był on skutkiem wysokich wydatków wymuszonych przez koszty transformacji, takich jak np. wypłaty: odpraw dla zwalnianych pracowników z przedsiębiorstw państwowych, zasiłków dla bezrobotnych, zasiłków z pomocy społecznej. Po roku 1999 „kosztowna” dla budżetu państwa okazała się reforma emerytalna, na skutek ubytku dochodów przekazywanych do prywatnych OFE. Sytuacja ta zmusiła państwo w roku 2011 do częściowych zmian w OFE, a następnie radykalnej reformy OFE w 2014 roku⁷.

O strukturalnym charakterze nierównowagi w finansach publicznych świadczy rysunek 5. Permanentna nierównowaga finansów publicznych (deficyty) musiała znaleźć odzwierciedlenie w kształtowaniu się długu publicznego.

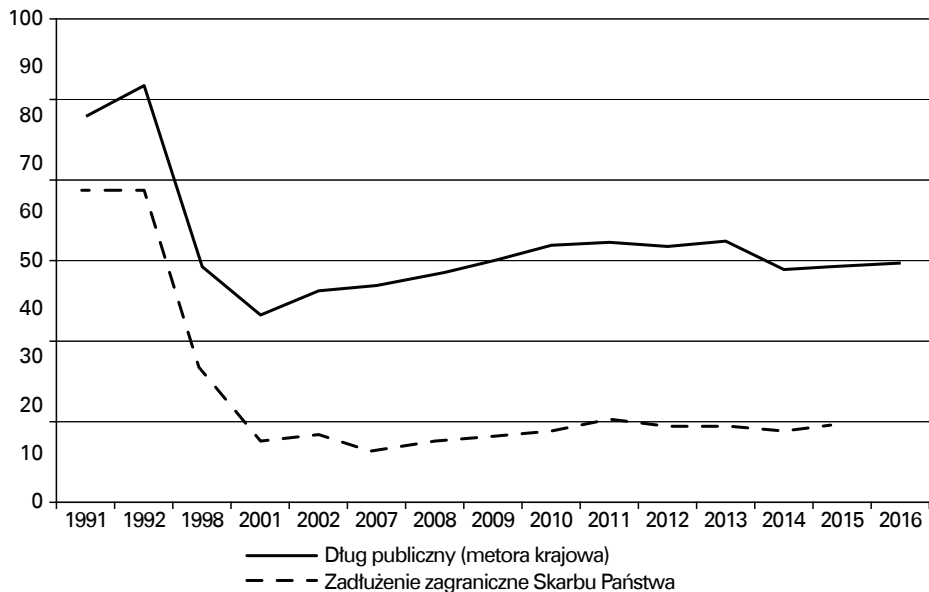
Zjawiska zachodzące w obszarze długu publicznego w Polsce miały złożony charakter. W proces przemian ustroju gospodarczego Polska weszła z ogromnym obciążeniem w postaci długu publicznego. Był to przede wszystkim dług zacią-

Rysunek 5. Dochody i wydatki publiczne w latach 1991–2016



Źródło: Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za poszczególne lata. Ministerstwo Finansów, Warszawa. Opracowanie własne.

⁷ Ustawa z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych, (Dz. U. z 2011 r. Nr 75, poz. 398).

Rysunek 6. Dług publiczny Polski w relacji do PKB w latach 1991–2016

Źródło: Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za poszczególne lata. Ministerstwo Finansów, Warszawa. Opracowanie własne.

gnięty za granicą, głównie w latach 70. XX wieku. W tamtym okresie naszemu krajowi zagrażało bankructwo, którego udało się uniknąć dlatego, że Polska weszła na drogę fundamentalnych przemian ustrojowych, co zmieniło nastawienie wierzycieli rządowych i prywatnych banków do problemów polskiego zadłużenia zagranicznego. O ile w roku 1991 wynosiło ono około 48,5 mld USD (w ówczesnych cenach), o tyle w 2000 r. ukształtowało się na poziomie około 28,0 mld USD. Główną przyczyną tej korzystnej dla gospodarki i społeczeństwa zmiany było częściowe umorzenie oraz konwersja długów przez wierzycieli zagranicznych. W wyniku negocjacji z krajami zrzeszonymi w Klubie Paryskim (rządy zagraniczne) oraz w Klubie Londyńskim (banki i instytucje prywatne) Polska zyskała około 17 mld USD (w ówczesnych cenach)⁸. Stanowiło to podstawową przyczynę zmniejszania się długu publicznego liczonego w złotych w odniesieniu do PKB.

O ile w roku 1991 relacja ta wynosiła około 95% PKB, o tyle w 2000 r. spadła do 37,7% PKB. Zmniejszaniu się zagranicznego długu publicznego towarzyszyło zjawisko przeciwne – wzrost długu krajowego jako skutek kumulowania się deficytów budżetowych.

⁸ Por. Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 1994 r. Omówienie, Rada Ministrów, Warszawa 1995, s. 460-461 oraz Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 1994 r. Omówienie, Rada Ministrów, Warszawa 1996, s. 613.

Spadkowy trend długu publicznego w relacji do PKB został odwrócony po 2000 r., kiedy to zaobserwowano narastanie długu publicznego zarówno w wielkościach bezwzględnych, jak też w relacji do PKB. Co więcej, zjawisko narastania długu publicznego zaczęło przybierać lawinowy charakter, gdyż w ciągu zaledwie 11 lat wartość długu publicznego została niemal potrojona, a relacja długu do PKB wzrosła do poziomu około 55%, czyli do drugiego progu ostrożnościowego zapisanego w ustawie o finansach publicznych w ramach tzw. procedur ostrożnościowych i sanacyjnych⁹. Podstawową przyczyną narastania długu publicznego jest skumulowany deficyt sektora finansów publicznych, który powstał zarówno na skutek wątpliwej polityki dochodowej państwa polegającej na słabo rozpoznanych skutkach obniżania podatków, jak i kontrowersyjnej polityki wydatkowej, zwłaszcza w zakresie wzmózonych wydatków związanych z reformą emerytalną (OFE).

6. KRYZYSY FINANSÓW PUBLICZNYCH

W okresie transformacji w Polsce wystąpiły dwa potężne kryzysy w finansach publicznych, w latach 1991–1992 oraz 2001–2002. Pojawiły się też znaczne trudności związane z kryzysem finansowym na świecie i w Europie (Osiński, 2014, s. 31–65), który w Polsce był zauważalny w latach 2009–2010.

Głównym symptomem kryzysu finansów publicznych w latach 1991–1992 było załamanie się budżetu państwa, czego wyrazem był potężny deficyt budżetowy. Było to zjawisko nowe w okresie transformacji ustrojowej i na tyle głębokie, że zagrażało przemianom systemowym (Owsiak, 1995). Państwo miało ograniczone możliwości wypełniania nawet elementarnych funkcji. Destabilizowało to sytuację ekonomiczną, społeczną i polityczną kraju. Załążki kryzysu finansów publicznych tkwiły w nadmiernie optymistycznych przewidywaniach odnośnie do dochodów budżetowych. Dla przebiegu tego pierwszego kryzysu był istotny brak koncepcyjnego przygotowania się państwa na wypadek załamania się budżetu, co nadawało zjawiskom kryzysowym cech żywiołowości.

O głębokości kryzysu finansów publicznych z lat 1991–1992 świadczy stosunkowo długi okres wychodzenia z niego. W roku 1993 wystąpiło nowe interesujące zjawisko: trudności z finansowaniem deficytu budżetowego ze źródeł spoza NBP. Banki komercyjne, gospodarstwa domowe i inne podmioty nie wykazywały oczekiwanego zainteresowania zakupem skarbowych walorów, takich jak bony i obligacje skarbowe. Było to wywołane, w pewnej mierze, bardzo pomyślną dla inwestorów sytuacją na Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie.

Zasadniczą przyczyną kryzysu finansów publicznych lat 2001–2002 było niezrealizowanie dochodów zapisanych w ustawie budżetowej na skutek spadku tempa produkcji (PKB). Pogarszająca się sytuacja w finansach publicznych zmusiła do zmiany ustawy budżetowej, co stało się z końcem lipca 2001 roku.

⁹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. finansach publicznych, Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240.

Charakteryzując zachowanie się państwa (rządu) wobec tego drugiego w okresie transformacji kryzysu finansów publicznych, trzeba wskazać, że reakcja była bardziej wyważona, mniej nerwowa. Nie dokonywano mechanicznych cięć w wydatkach publicznych. Wysiłki koncentrowały się na zachowaniu kontroli nad stanem (poziomem) nierównowagi co się do pewnego stopnia udało, gdyż poziom deficytu budżetowego ustabilizował się w latach 2003–2004. Oznaczało to, że rząd zachowywał kontrolę nad finansami publicznymi.

Po radykalnej poprawie stanu finansów publicznych w Polsce w latach 2005–2007 nadszedł kolejny trudny okres, co było związane z kryzysem finansowym, który w Europie z różną siłą ujawnił się w 2009 roku (Owsiak, 2011, s. 237–250). Wprawdzie Polska, jako jedyny kraj w Unii Europejskiej, w 2009 r. osiągnęła wzrost gospodarczy 2,6%, to jednak w porównaniu z poprzednimi latami, zwłaszcza z okresem 2006–2007, spowolnienie procesów gospodarczych było wyraźne. Skutkowało to spadkiem tempa wzrostu dochodów publicznych, co przy dużej presji na wydatki przez tzw. wydatki prawnie zdeterminowane wywołało trudności w ich finansowaniu. O ile w 2008 r. relacja deficytu do PKB wynosiła 1,6%, o tyle w 2009 r. wskaźnik ten wzrósł do 3,8% PKB. Sytuacja pogorszyła się w 2010 r., w którym relacja deficytu publicznego do PKB osiągnęła około 7% PKB. Polska po raz drugi została objęta Procedurą Nadmiernego Deficytu Budżetowego (2009 r.).

Istotna przyczyna trudności w zachowaniu kontroli nad nierównowagą w finansach publicznych leżała w zbyt kosztownej dla państwa (budżetu) reformie systemu ubezpieczeń społecznych wprowadzonej w 1999 r., która spowodowała znaczny ubytek składki wpłacanej do ZUS na finansowanie bieżących wypłat emerytur i rent z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Skutkiem tego były zwiększone transfery z budżetu państwa do ZUS, aby zachować jego wypłacalność. Źródłem tych transferów były zaciągane przez rząd pożyczki na rynkach finansowych, co powodowało systematyczny wzrost długu Skarbu Państwa, a w konsekwencji także wzrost długu publicznego. Utrzymujące się trudności w finansach publicznych po kryzysie finansowym, rosnący dług publiczny oraz wysokie koszty obsługi długu skłoniły rząd (państwo) do dokonania radykalnej reformy systemu ubezpieczeń społecznych w 2014 roku. Reforma ta dotyczyła ograniczenia zakresu działania Otwartych Funduszy Emerytalnych, powrót znacznej części składki na ubezpieczenia społeczne do ZUS.

Wysiłek rządu w celu poprawy równowagi w finansach publicznych został doceniony przez Komisję Europejską, która rekomendowała Radzie UE zniesienie nałożonej na Polskę w 2009 r. Procedury Nadmiernego Deficytu, co nastąpiło w czerwcu 2015 roku¹⁰.

Wydaje się więc, że obecnie (2017 r.) państwo zachowuje kontrolę nad nierównowagą finansów publicznych, chociaż są podnoszone obawy, że ekspansja

¹⁰ Decyzja Rady (UE) 2015/1026 z dnia 19 czerwca 2015 r. uchylająca decyzję 2009/589/WE w sprawie istnienia nadmiernego deficytu w Polsce, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 163/37, L 163/37.

wydatkowa nowego rządu po wyborach z jesieni 2015 r., może spowodować pogłębienie nierównowagi. Pewnym symptomem tego jest zaplanowany większy deficyt w budżecie państwa na 2016 rok. O ile w 2015 r. deficyt budżetu państwa wynosił 44,7 mld zł, o tyle ustawa budżetowa na 2016 r. przewidywała 54,7 mld zł. Jednakże nieco wyższa realizacja dochodów budżetowych oraz mniejsze wydatki spowodowały, że deficyt budżetu państwa w 2016 r. wyniósł 46,2 mld zł. Utrzymuje się także nierównowaga w sektorze finansów publicznych, gdyż w 2015 r. deficyt sektora wynosił około 44 mld zł, jednak zaplanowany na 2016 r. miał wynieść blisko 70 mld zł, a w rzeczywistości wyniósł 46,1 mld zł. W konsekwencji utrzymującego się deficytu wzrastał jednak dług publiczny z 877 mld zł w 2015 r. do 965 mld zł na koniec 2016 roku¹¹. Powiększenie się długu publicznego w 2017 r. jest wielce prawdopodobne wobec ekspansji wydatków publicznych związanej z realizacją dalszych obietnic partii rządzących obecnie w Polsce.

7. WPŁYW PRZYSTĄPIENIA POLSKI DO UNII EUROPEJSKIEJ NA FINANSE PUBLICZNE

Na kształtowanie się finansów publicznych w Polsce istotny wpływ miało przystąpienie do Unii Europejskiej. Skutki akcesji można analizować w płaszczyźnie instytucjonalnej i relacji między Polską a Unią Europejską w zakresie przepływu środków finansowych (por. Moździerz, 2013, s. 126–155).

Jeżeli chodzi o płaszczyznę instytucjonalną, to wejście do Unii Europejskiej oznaczało konieczność podporządkowania się zapisom traktatowym (Traktat z Maastricht, obecnie Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej). Zawierają one szereg zapisów implikujących finanse publiczne. Chodzi tutaj zwłaszcza o niezależność banku centralnego, zakaz finansowania deficytu budżetowego przez bank centralny, konieczność respektowania fiskalnych kryteriów Traktatu z Maastricht. W miarę doskonalenia instytucjonalnego Unii Europejskiej pojawiły się nowe obowiązki, wynikające z doświadczeń wyniesionych z ostatniego kryzysu finansowego. Można tutaj wymienić skonkretyzowany w Pakcie Stabilności i Wzrostu, (tzw. Sześciopaku) obowiązek systematycznego przedkładania programu konwergencji, opracowanie programu wychodzenia z Procedury nadmiernego deficytu budżetowego, obowiązek wprowadzenia Wieloletniego Planu Finansowego Państwa, konieczność przedkładania Komisji Europejskiej Krajowego Programu Reform, stosowanie stabilnościowej reguły wydatkowej przy planowaniu budżetowym. Celem tych działań jest niedopuszczenie do kryzysu finansów publicznych, który w ostrej formie ujawnił się w wielu krajach członkowskich Unii Europejskiej w okresie ostatniego kryzysu finansowego (Wahrig, Gancedo Vallina, 2011). Z wcześniejszych konsekwencji wejścia Polski

¹¹ Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2016 r. Rada Ministrów, Warszawa 2017, s. 15, 331, 338.

Tabela 1. Saldo rozliczeń budżetu państwa z Unią Europejską w latach 2004–2016 (w mld zł)

Lata	Środki przekazane przez UE (1)	Składka Polski do budżetu UE (2)	Saldo (1 – 2)	Saldo jako % dochodów
2004	12,3	6,8	5,5	3,5
2005	16,1	9,8	6,3	3,5
2006	20,5	9,9	10,6	5,4
2007	22,4	10,6	11,8	5,0
2008	16,5	12,2	4,3	1,7
2009	36,2	13,4	22,8	8,3
2010	44,5	14,3	30,2	12,1
2011	57,9	14,7	43,2	15,6
2012	66,8	15,9	50,9	17,7
2013	71,6	18,1	53,5	19,2
2014	69,7	17,3	52,4	18,5
2015	65,4	18,2	47,2	16,3
2016 ^a	62,8	19,2	43,6	13,9
Razem	562,7	180,4	382,3	12,3

^aWedług ustawy budżetowej na 2016 r.

Źródło: Sprawozdania z wykonania budżetów państwa za poszczególne lata.

do Unii Europejskiej należy wymienić obowiązek zharmonizowania podatków pośrednich (VAT, akcyza).

Konieczność podporządkowania się standardom w zakresie finansów publicznych obowiązujących w Unii Europejskiej i przymus ich stosowania może być przedmiotem krytyki ze względu na ograniczanie suwerenności w sferze fiskalnej (finansów publicznych) władz krajowych. Krytyka ta może być jeszcze większa w przypadku krajów należących do strefy euro, które nie tylko że pozbawione zostały autonomii w sferze polityki pieniężnej, ale wprowadzane ograniczenia fiskalne wobec krajów strefy euro są jeszcze bardziej restrykcyjne. Tym państwom Unia Europejska praktycznie nakazuje prowadzenie polityki zrównoważonego budżetu, przewidziane są kary dla państw naruszających dyscyplinę fiskalną¹².

¹² Ostatnio (2016 r.) Komisja Europejska wystosowała ostrzeżenie dla Portugalii i Hiszpanii: *Zalecenie. Decyzja Rady wzywająca Portugalie do zastosowania środków służących ograniczeniu deficytu uznanych za niezbędne w celu likwidacji nadmiernego deficytu*, SWD(2016) 264 final, Komisja Europejska, Bruksela 27.07.2016; *Zalecenie. Decyzja Rady wzywająca Hiszpanię do zastosowania środków służących ograniczeniu deficytu uznanych za niezbędne w celu likwidacji nadmiernego deficytu* SWD(2016) 263 final, Komisja Europejska, Bruksela 27. 07. 2016.

Tabela 2. Transfery finansowe między budżetem Unii Europejskiej a budżetem Polski (w mld euro, stan na 30.06.2016 r.)

Wyszczególnienie	Transfery narastająco od 1 maja 2004 r.
I. Transfery z UE do Polski ^a	128,0
w tym:	
transfery bieżące	58,2
transfery kapitałowe	69,8
1. Polityka spójności	81,5
– Fundusz Spójności	25,6
– Fundusze Strukturalne	53,9
2. Wspólna Polityka Rolna	42,1
3. Instrument „Łącząc Europę” (CEF)	0,4
4. Przepływy w ramach funduszy migracyjnych ludności	1,2
5. Pozostałe transfery (Socrates, Erasmus, Leonardo da Vinci itp.)	0,8
II. Wpłaty do budżetu UE	41,4
III. Zwroty środków do budżetu UE	0,2
IV. Saldo rozliczeń RP - UE (I – II – III)	86, 4

^aDane zaprezentowane metodą kasową – przepływy są rejestrowane w momencie wpływu na rachunek w NBP.

Źródło: <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/unia-europejska/transfery-finansowe-polska-ue>

Drugi aspekt przynależności związany jest z napływem środków finansowych z Unii Europejskiej netto do Polski. Środki te znacznie poprawiły możliwości finansowe państwa, co umożliwiło nadanie silnego impulsu rozwojowego całej gospodarce, zwłaszcza w sferze infrastruktury gospodarczej i społecznej.

W tabeli 1 przedstawiono stan przepływów finansowych między Polską a Unią Europejską od 1 maja 2004 r. do 30 czerwca 2016 roku.

Z danych zawartych w tabeli 1 wynika, że Polska przez cały okres przynależności do Unii Europejskiej jest beneficjentem netto. Wprawdzie nasz kraj wnosi składkę członkowską do budżetu Unii Europejskiej, co stanowi element tzw. wydatków sztywnych, ale *per saldo* uczestnictwo Polski w UE pozwoliło na znaczne wzmocnienie finansów publicznych oraz na zwiększenie możliwości alokacyjnych finansowych środków publicznych.

W tabeli 2 przedstawiono stan rozliczeń Polski z Unią Europejską w mld euro oraz główne kierunki wykorzystania środków unijnych.

Ze względu na ograniczoną objętość artykułu nie omawiam dokładniej struktury alokowanych środków. Zwracam tylko uwagę, że wykorzystanie środków unijnych wymaga wkładu własnego (zasada subsydiarności). Jest to ważne nie tylko z punktu widzenia absorpcji dochodów krajowych, ale także dlatego, że zdecydowana większość transferowanych środków unijnych (pomijając dopłaty bezpośrednie dla rolników) jest przeznaczana na realizację konkretnych projektów, najczęściej z zakresu infrastruktury gospodarczej i społecznej. Dostęp do środków unijnych jest możliwy pod warunkiem, że projekty te mieszczą się w strategii rozwojowej kraju i są zgodne z polityką spójności Unii Europejskiej. Realizowane są tylko projekty o wymiernych korzyściach ekonomicznych i społecznych, dobrze przygotowane pod względem technicznym, wykonawczym itd. Ten aspekt członkostwa danego kraju w Unii Europejskiej stwarza zatem szansę efektywniejszego wykorzystywania krajowych finansowych środków publicznych.

PODSUMOWANIE

Przedstawiona, z konieczności lapidarnie, charakterystyka zmian w finansach publicznych w kontekście zmian w ustroju gospodarczym prowadzi do konkluzji, że pomimo różnych trudności i pułapek Polsce udało się stosunkowo szybko dostosować instytucje i instrumenty tworzące system finansów publicznych do tych fundamentalnych zmian. Finanse publiczne są narzędziem polityki państwa, a więc podlegają nie tylko cyklowi ekonomicznemu, lecz również cyklowi politycznemu (Buchanan, 1997, s. 164–170). Fakt ten znalazł pełne odzwierciedlenie w posługiwaniu się finansami publicznymi w okresie transformacji, w którym władzę sprawowały partie i ugrupowania polityczne o różnej orientacji. Na realizowaną za pomocą finansów publicznych politykę społeczną i gospodarczą mają wpływ, co oczywiste, doktryny ekonomiczne (Dequech, 2007, s. 279–302). Kontrowersje wokół finansów publicznych występują w wielu innych krajach (Shuman, 1988). Nie inaczej było w Polsce. W początkowym okresie dominowała skrajnie liberalna orientacja rynkowa, skutkująca rugowaniem państwa nie tylko ze sfery ekonomicznej, lecz także ze sfery społecznej. Determinowało to także finanse publiczne. Pod wpływem preferowanej liberalnej doktryny były wyznaczane dopuszczalne wielkości wydatków publicznych (z wyraźną determinacją do ich ograniczania). W początkowym okresie transformacji zarzucona została jakakolwiek działalność planistyczna na poziomie makroekonomicznym, co w konsekwencji marginalizowało znaczenie źródeł finansowania procesów społecznych i gospodarczych. Kryzys finansowy lat 1991–1992 zmusił stosunkowo szybko do refleksji i zanegowania tak skrajnie pojmowanego liberalizmu. Jeśli pominąć lata pierwszego kryzysu w finansach publicznych, kiedy to państwo stanęło na rozdrożu koncepcyjnym wobec kryzysowych zjawisk, to w następnych okresach docierało coraz wyraźniej przekonanie o konieczności pragmatycznego, realistycznego, a nie doktrynerskiego podejścia do finansów publicznych. Polska nie poszła w ślad niektórych krajów, jeśli chodzi o wprowadzanie podatku liniowego,

nie dokonywała też radykalnych cięć w wydatkach publicznych w okresie ostatniego kryzysu finansowego w Unii Europejskiej, dzieląc krytyczne stanowisko wielu ekonomistów w tej sprawie (Blyth, 2013; Jordà, Taylor, 2013).

Nie można też było stwierdzić inflacyjnego wpływu wydatkowej aktywności państwa w okresie kryzysu. Najgroźniejsze dla finansów publicznych były i nadal są zapowiedzi nieustających reform finansów publicznych bez jasno i konkretnie określonych celów i dobrze rozpoznanych skutków. Najlepszym tego przykładem była prywatyzacja emerytur, nieudane reformy systemu opieki zdrowotnej, próby bezkrytycznego pozbawiania podatników praw nabytych, likwidacja funduszu alimentacyjnego, nadmiernie rozbudzone oczekiwania wobec zastosowania budżetu zadaniowego jako panaceum na racjonalizację wydatków publicznych itd. Nie negując zatem potrzeby zmian w systemie finansów publicznych i dostosowywania go do zmieniających się warunków wewnętrznych i zewnętrznych (Unia Europejska), w działaniach tych konieczne jest zachowanie należytej staranności wobec zamierzonych zmian, dążenia do ustalenia dających się przewidzieć korzyści i kosztów różnych koncepcji, które implikują finanse publiczne. W tej materii w Polsce było i nadal jest wiele do poprawy, aby finanse były wykorzystywane zgodnie ich klasycznymi funkcjami w gospodarce rynkowej i systemie demokratycznym.

BIBLIOGRAFIA

- Blyth M. (2013), *Austerity. The History of a Dangerous Idea*, Oxford University Press, Oxford.
- Buchanan J.M. (1997), *Finanse publiczne w warunkach demokracji*, WN PWN, Warszawa.
- Czekaj J., Owsiak S. (2015), *O potrzebie rewizji paradygmatu o autonomii polityki monetarnej i polityki fiskalnej*, w: *W kierunku nowego ładu świata finansów*, Oficyna Wydawnicza, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa.
- Dequech D. (2007), *Neoclassical, mainstream, orthodox, and heterodox economics*, „Journal of Post Keynesian Economics”, Vol. 30(2).
- Fiscal Sustainability Report 2015, European Economy*(2016), European Commission, Institutional Paper 018, January.
- Jordà Ò., Taylor A.M. (2013), *The Time for Austerity: Estimating the Average Treatment Effect of Fiscal Policy*, NBER Working Paper, September, No. 19414.
- Kołodko G.W. (2004), *O naprawie narodowych finansów*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń.
- Malinowski D. (2014), *Skutki wzrostu deficytu ekonomicznego i jego struktury w warunkach długu publicznego*, w: *Współczesne państwo a dług publiczny. Dylematy i mity*, I. Zawislińska (red.), Oficyna Wydawnicza, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa, s. 17–30.
- Moździerz A. (2009), *Nierównowaga finansów publicznych*, PWE, Warszawa.
- Moździerz A. (2015), *Macroeconomic Imbalances in the Economies of Former Communist Countries During the European Integration*, „Journal of US-China Public Administration”, December, Vol. 12, No. 12, s. 936–956.

- Moździerz A. (2013), *Wpływ członkostwa w Unii Europejskiej na finanse publiczne w Polsce*, w: *Polska w Unii Europejskiej. Bilans dekady*, F. Tereszkiwicz (red.), Laboratorium Idei – Prezydencki Program Eksperycki, Kancelaria Prezydenta RP, Warszawa, s. 126–155.
- Musgrave R.A., Musgrave P.B. (1989), *Public Finance in Theory and Practice*, wyd. 5, McGraw-Hill, New York.
- Orenstein M.A. (2013), *Prywatyzacja emerytur. Transnarodowa kampania na rzecz reformy zabezpieczenia społecznego*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Oreziak L. (2014), *OFE. Katastrofa prywatyzacji emerytur w Polsce*, Instytut Wydawniczy Książka i Prawa, Warszawa.
- Osiński J. (2014), *Kryzys 2007+ a poziom długu publicznego (suwerennego) i jego wieloaspektowe następstwa*, w: *Współczesne państwo a dług publiczny. Dylematy i mity*, I. Zawislińska (red), Oficyna Wydawnicza, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa
- Owsiak S. (2007), *Taxes in Post-Communist Countries – Old and new challenges*, w: *Tax Evasion, Trust, and State Capacities*, N. Hayoz, S. Hug, P. Lang, A.G. Bern (eds.), International Academic Publisher, Bern.
- Owsiak S. (2011), *Stabilité du système de financement et gestionnaire des organismes publics en période de crise économique*, „Revue Française Finances Publiques” , L.G.D.J. - Lextensoéditions, Paris.
- Owsiak S. (2012), *The social dimension of the crisis – A lesson for the future*, w: *The Great Crisis as the Opening Balance of the 21st Century: Holistic Interpretation*, Polish Economic Society, Warsaw, s. 116–135.
- Owsiak S. (2017), *Finanse publiczne. Współczesne ujęcie*, WN PWN, Warszawa.
- Owsiak S. (1999), *Macrofinancial Aspects of the Economic Transformation in Poland: Polish Transition Ten Years On – Processes and Perspectives*, ed. by S. Faulkner, J. McLoughlin, S. Owsiak, Asghate, Aldershot.
- Shuman H.E. (1988), *Politics and the Budget. The Struggle Between the President and the Congress*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, N.J.
- Wdrażanie budżetu zadaniowego* (2008), M. Postuła, P. Perczyński (red.), Ministerstwo Finansów, Warszawa.
- Wahrig L., Gancedo Vallina I. (2011), *The effect of the economic and financial crisis on government revenue and expenditure*, „Statistic in Focus”, No. 45, Eurostat.
- Współczesne państwo a dług publiczny. Dylematy i mity* (2014), I. Zawislińska (red), Oficyna Wydawnicza, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa.

PUBLIC FINANCES DURING A PERIOD OF POLITICAL CHANGE IN POLAND

ABSTRACT

Changes in the Polish economic system have necessitated a new approach to public finances. The purpose of these changes was to restore economic categories and institutions, such as taxation, public debt, the state budget, the budget deficit and the budget surplus etc. These are the economic and social content charac-

teristics of a market economy and democratic system. From the point of view of creating and dividing the national income (GDP), it was necessary to make a fundamental, qualitative change in respect of the relationship between the state, households and private enterprises. This article presents the most important directions of the changes in public finances of an institutional nature and indicates the basic features of the processes in the area of public finances in Poland. It begins with characterizing the circumstances in which the system of public finances was shaped during the early stage of transition. Then, it analyses the actual nature of the changes in the sphere of public finance, as they were influenced the transitioning economic system. The characterisation of institutional change became a basis for the analysis of processes taking place in real public finance against a background of selected macroeconomic indicators, such as: GDP, the unemployment rate and inflation. The reasons for the two major crises in public finances in 1991–1992 and 2001–2002 were institutional changes. This consequences of Poland's accession to the European Union for national public finances were also presented.

Keywords: public finance, tax, budget deficit, public debt.

JEL Classification: H60, H62, H63