

Ryszard Barczyk

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

FISKALNE INSTRUMENTY STABILIZACJI MAKROEKONOMICZNEJ WE WSPÓŁCZESNEJ GOSPODARCE POLSKIEJ

Streszczenie: W warunkach współczesnej recesji gospodarczej niezbędnym jest podejmowanie działań stabilizacyjnych, ograniczających negatywne konsekwencje tych procesów. Jedną z głównych grup instrumentów, które mogą być wykorzystywane, są narzędzia fiskalne.

Celem opracowania jest analiza roli i charakteru oddziaływania narzędzi fiskalnych na spowolnienie aktywności gospodarczej, występujące w Polsce w latach 2007–2009.

Praca składa się z trzech części. W pierwszej z nich przedstawiono istotę narzędzi fiskalnych oraz możliwe sposoby ich wykorzystania w warunkach osłabienia aktywności gospodarczej. Część druga to prezentacja głównych narzędzi fiskalnych, stosowanych w celach stabilizacyjnych w gospodarce polskiej w latach 2007–2009. W podsumowaniu podjęto próbę oceny dotychczas podejmowanych w naszym kraju fiskalnych działań stabilizacyjnych.

Słowa kluczowe: polityka fiskalna, recesja gospodarcza, środki dyskrejonalne, automatyczne, reguły fiskalne

1. Wstęp

Współczesna recesja gospodarcza występująca w większości gospodarek świata spowodowała podjęcie przez poszczególne państwa działań stabilizacyjnych. Zahamowanie dynamiki wzrostu, aczkolwiek stosunkowo krótkie i płytkie, zaobserwowano również w Polsce. Dlatego też w naszym kraju zostały przygotowane programy stabilizacyjne, w których główną rolę odgrywają instrumenty fiskalne.

Celem opracowania jest analiza roli i charakteru działania narzędzi fiskalnych, wykorzystywanych w latach 2007–2009 w gospodarce naszego kraju w celu przeciwdziałania występującym w tym okresie procesom recesyjnym. W szczególności podjęta będzie próba oceny działania instrumentów fiskalnych stosowanych w sposób dyskrejonalny, automatyczny, a także w postaci określonych reguł. Okres będący przedmiotem analiz rozpoczyna się w 2007 r., gdyż w tym czasie zaobserwowano zahamowanie dynamiki wzrostu większości empirycznych wskaźników makroekonomicznych. Kończy się w 2009 r. ze względu na to, że w pierwszym półroczu tego roku wystąpiły symptomy poprawy aktywności gospodarczej.

Opracowanie składa się z trzech części. Po uwagach wstępnych w części pierwszej zostanie przedstawiona istota instrumentów fiskalnych jako narzędzi przeciwdziałania procesom recesyjnym oraz możliwe sposoby ich wykorzystania. Część druga to prezentacja najważniejszych fiskalnych działań stabilizacyjnych stosowanych w gospodarce polskiej w latach 2007–2009. W zakończeniu podjęta będzie próba oceny dotychczasowych fiskalnych działań stabilizacyjnych w naszym kraju.

2. Instrumenty fiskalne i metody ich stosowania w procesie stabilizacji makroekonomicznej

Polityka fiskalna obejmuje działania w sferze dochodów i wydatków budżetowych, których celem jest uzyskanie możliwości kontroli i kształtowania podziału dochodów oraz oddziaływania na zmiany aktywności gospodarczej¹. Oznacza to, że w praktyce gospodarczej są stosowane instrumenty fiskalne leżące zarówno po stronie dochodowej jak i po stronie wydatkowej budżetu. Polityka dochodów budżetowych to praktycznie polityka podatkowa, która jako instrument stabilizacji makroekonomicznej może być skierowana zarówno na dochody konsumentów jak i inwestorów bądź też na ich aktywność gospodarczą. Cel ten jest osiąganym przede wszystkim poprzez oddziaływanie na zmiany popytu globalnego i jego poszczególnych części składowych. Oddziaływanie to może być realizowane w sposób pośredni poprzez zmiany stawek podatkowych, zmiany podstawy opodatkowania, wprowadzenie zwolnień podatkowych lub objęcie podatkami nowych podmiotów lub przedmiotów opodatkowania.

Jednym z najważniejszych problemów występujących w procesie realizacji polityki fiskalnej jest właściwe kształtowanie dochodów podatkowych. Koncepcją teoretyczną, która interpretuje te kwestie jest krzywa A. Laffera².

Polityka wydatków budżetowych może odgrywać istotną rolę stabilizacyjną ze względu na to, iż powoduje w sposób bezpośredni zmiany popytu nie tylko na dobra konsumpcyjne, ale i na dobra inwestycyjne. Zmiany popytu konsumpcyjnego są determinowane przez wydatki osobowe, socjalne, a także w części przez wydatki transferowe. Z kolei popyt na dobra inwestycyjne jest kształtowany przez tzw. rzeczowe wydatki budżetowe oraz przez subwencje.

Narzędzia polityki fiskalnej mogą być wykorzystywane w procesie stabilizacji makroekonomicznej w sposób dyskrecjonalny, jako automatyczne stabilizatory koniunktury lub też poprzez przyjęcie określonych reguł fiskalnych. Dyskrecjonalna polityka fiskalna jest rozumiana jako świadome, skierowane na określoną sytuację

¹ Por.: S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 282.

² A. Laffer, *The new economics: A debate*, „Economic Impact” 1981, no. 3, s. 22–29.

lub proces oddziaływanie organów państwa, głównie przez instrumenty podatkowe. W procesie realizacji tego rodzaju polityki występuje jeden problem. Zastosowanie dyskrecjonalnych instrumentów polityki fiskalnej wymaga czasu, co jest przede wszystkim związane z długotrwałym procesem legislacyjnym dotyczącym ich wprowadzania.

Automatyczne stabilizatory koniunktury są to środki interwencjonizmu państwowego, których działanie występuje zawsze wtedy, gdy następuje odchylenie podstawowych wielkości ekonomicznych, np. produktu krajowego, produkcji, zatrudnienia od przyjętego poziomu. Ich uruchomienie nie wymaga uprzedniego przeprowadzenia analizy sytuacji gospodarczej, a ich działanie następuje bez ingerencji władz ustawodawczych czy wykonawczych, niezależnie od tego, czy organy te uświadamiają sobie potrzebę prowadzenia polityki stabilizacji czy też nie. Automatyczne stabilizatory koniunktury można zdefiniować w aspekcie instrumentalnym. W takim ujęciu są to wszystkie środki służące nie tylko do utrzymania w gospodarce równowagi na poziomie pełnego zatrudnienia, lecz także wykorzystywane do sterowania równowagą między inflacją a bezrobociem, tak, aby działały one na rzecz kompensacji tendencji destabilizujących gospodarkę i powodowały powstawanie w systemie gospodarczym warunków równowagi³.

G. Hart podaje warunki, jakie powinny spełniać środki polityki gospodarczej, by można je było zaliczyć do grupy automatycznych stabilizatorów. Kryteria te są następujące⁴:

- środki te powinny powodować powstanie nadwyżki budżetowej w okresie pomyślnej koniunktury, natomiast w fazie złej koniunktury powinny przyczyniać się do zwiększenia deficytu budżetowego;
- instrumenty te powinny zwiększać wśród podmiotów gospodarczych zasoby gotówki w czasie recesji i zmniejszać stan posiadania środków finansowych w fazie pomyślnej koniunktury;
- narzędzia te powinny w efekcie końcowym zmieniać popyt na zasoby gotówkowe wraz ze zmianami poziomu aktywności gospodarczej;
- środki te powinny rozpoczynać działanie bez potrzeby podejmowania decyzji przez organy publiczne.

Do grupy automatycznych stabilizatorów koniunktury należą przede wszystkim niektóre środki polityki fiskalnej. Stabilizatory koniunktury wbudowane w system fiskalny państwa są to: „[...] automatyczne zmiany w budżecie tak po stronie wydatków, jak i dochodów, które zachodzą zgodnie z niezmiennymi zasadami ich re-

³ A.H. Hansen, *Economic policy and full employment*, McGraw-Hill, New York 1949, s. 248–249.

⁴ A.G. Hart, *Timing and administering fiscal policy: How to give relevant counsel*, „American Economic Review. Proceedings and Papers” 1948, vol. 38, no. 2, s. 430–442; A.G. Hart, *Money, debt and economic activity*, Prentice-Hall, New Jersey 1953, s. 475.

alizacji”⁵. Do grupy automatycznych stabilizatorów koniunktury nie należą zatem programy zmian wydatków i dochodów budżetowych, które działają na zasadzie programów automatyzujących decyzje rządu w tym sensie, że organy publiczne mają obowiązek reagowania poprzez zmiany rozmiarów wydatków i dochodów budżetowych na odchylenia, np. bezrobocia od poziomu przyjętego za pożądany⁶. Decyzja o wprowadzeniu programów automatyzujących przestaje być bieżącą decyzją rządu, niemniej ich uruchomienie jest poprzedzone przeprowadzeniem szczegółowej analizy sytuacji gospodarczej.

Głównym zadaniem automatycznych stabilizatorów koniunktury jest oddziaływanie na dynamikę popytu, a w szczególności hamowanie jego spadku w fazie spadkowej i ograniczenie jego wzrostu w okresie fazy wzrostowej. Cel ten jest osiąganym przede wszystkim poprzez kształtowanie wielkości dochodów rozporządzalnych ludności, przy czym w procesie stabilizacji popytu zdecydowanie większe efekty uzyskuje się oddziałując na rozmiary popytu konsumpcyjnego. Dotyczy to w szczególności grup ludności, które odznaczają się wysoką stopą konsumpcji. Skutki oddziaływania tych środków na dynamikę popytu na dobra inwestycyjne są zdecydowanie niższe⁷. Konsekwencje uruchomienia automatycznych stabilizatorów koniunktury, to ograniczenie głębokości załamania koniunkturalnego w fazie niepomysłnej koniunktury i hamowanie siły jego wzrostu w okresie fazy wzrostowej. Zmniejszając siłę efektów mnożnikowych automatyczne stabilizatory koniunktury przyczyniają się do zmniejszenia amplitudy wahań koniunkturalnych.

Do najczęściej wymienianych w literaturze przedmiotu środków polityki działających automatycznie, które jednocześnie znalazły praktyczne zastosowanie, należą następujące stabilizatory działające w systemie podatków:

- podatki od dochodów indywidualnych;
- podatki od dochodów (zysków) korporacji;
- podatki pośrednie.

Obok działań stabilizacyjnych realizowanych za pomocą instrumentów dyskrejonalnych lub automatycznych w praktyce gospodarczej są stosowane określone reguły. Pojęcie to nie jest jednoznacznie zdefiniowane, a w literaturze wyróżnia się reguły sztywne lub elastyczne⁸. W przypadku reguł sztywnych są one funkcją informacji dostępnej na początku okresu podejmowania decyzji, a prowadzona na ich podstawie polityka gospodarcza nie zależy od napływu nowych informacji. Reguły

⁵ W. Przybylska-Kapuścińska, *Automatyczne i dyskrejonalne stabilizatory koniunktury gospodarczej w systemie fiskalnym*, w: *Interwencjonizm państwowy. Zagadnienia wybrane*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 1984, s. 112.

⁶ J. Kropiwnicki, *Teoria automatycznych stabilizatorów koniunktury*, PWN, Warszawa 1976, s. 144.

⁷ D. Hübner, M. Lubiński, *Współczesny cykl koniunkturalny*, PWE, Warszawa 1989, s. 192–193.

⁸ R. Barczyk, M. Lubliński, *Dylematy stabilizowania koniunktury*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2009, s. 73–74.

elastyczne oznaczają, że w działaniach gospodarczych uwzględnia się określone informacje, które na bieżąco są uwzględniane w procesie decyzyjnym.

Reguły odgrywają szczególną rolę w polityce fiskalnej w której cele i instrumenty są często konsekwencją nacisku różnych grup interesu. Oznacza to, że wprowadzenie w tym zakresie określonych reguł działania może wspierać organy fiskalne oraz promować ich odpowiedzialność i wiarygodność. Ponieważ reguły polityki fiskalnej są wprowadzane w formie aktów prawnych, sprzyja to nie tylko odpolitycznieniu decyzji, ale również prowadzi do wzrostu przewidywalności działań organów państwa.

Jedną ze sfer oddziaływania instrumentów polityki podatkowej są dochody konsumentów, a tym samym ich popyt efektywny. Wpływ ten może następować poprzez wprowadzenie dodatkowych obciążeń lub zwolnień podatkowych od otrzymywanych dochodów lub poprzez zmiany stawek podatkowych od nabywanych dóbr konsumpcyjnych (np. podatku od wartości dodanej). Czynniki te w większości przypadków określają chęć lub zdolność kupna poszczególnych dóbr konsumpcyjnych. Siła wpływu zmian podatkowych na popyt konsumpcyjny zależy przede wszystkim od krańcowej skłonności do oszczędności: im skłonność ta będzie wyższa, tym wzrost podatków będzie powodował słabszy spadek popytu na dobra konsumpcyjne. Zmiany podatków od dochodów i wynagrodzeń stosunkowo silnie kształtują popyt na dobra konsumpcyjne w przypadku podmiotów uzyskujących niskie i średnie dochody (w tej grupie marginalna skłonność do oszczędzania jest stosunkowo niska). Zmiany wysokości podatków płaconych przez osoby otrzymujące stosunkowo wysokie dochody w mniejszym stopniu wpływają na ich popyt na dobra konsumpcyjne.

Zgodnie z zasadami stosowania polityki podatkowej w okresie niskiej aktywności gospodarczej powinno następować obniżenie podatków płaconych przez konsumentów po to, aby doprowadzić do zahamowania spadku popytu na dobra konsumpcyjne. Tego typu działanie organów państwa do tej pory w praktyce nie było podejmowane, co wynikało z przeświadczenia, że czynnikiem, który może doprowadzić do wyjścia gospodarki z fazy niepomyślnej koniunktury jest przede wszystkim działalność inwestycyjna. Ograniczenie spadku konsumpcji w tym okresie nie jest najważniejszym kierunkiem działań państwa.

Organy państwa prowadzące określoną politykę podatkową mogą również wpływać na popyt na dobra inwestycyjne. Najważniejszym instrumentem stosowanym w tym zakresie są premie inwestycyjne. Polegają one na stworzeniu możliwości odpisu przez przedsiębiorstwa od podstawy opodatkowania kwot wydanych na działalność inwestycyjną. Tak zwane nietrwale premie inwestycyjne dotyczą jedynie przedsiębiorstw, które osiągają zyski, natomiast trwałe premie obejmują wszystkie firmy, bez względu na osiągnięty wynik finansowy. Państwo, realizując politykę podatkową, może dopuszczać do powstawania w przedsiębiorstwach tzw. funduszy inwestycyjnych. Są one tworzone z wypracowanego zysku i gromadzone

na specjalnych rachunkach, a ich wykorzystanie występuje w fazie niskiej aktywności gospodarczej⁹. To, czy zgromadzone środki pieniężne będą w tym okresie przeznaczone na działalność inwestycyjną, zależy będzie od oczekiwań przedsiębiorstw dotyczących przyszłych zysków. Jeżeli oczekiwania te będą optymistyczne, wówczas będą zwiększane nakłady inwestycyjne, a źródłem ich finansowania będą środki zgromadzone wskutek działania instrumentów fiskalnych w okresach wcześniejszych.

Ocena skuteczności działania instrumentów polityki podatkowej skierowanych na zmiany popytu inwestycyjnego nie jest jednoznaczna. Wprowadzenie zwolnień podatkowych w fazie niepomyślnej koniunktury, w warunkach pesymistycznych oczekiwań dotyczących możliwości sprzedaży i otrzymania zysku może doprowadzić jedynie do zamrożenia środków finansowych przedsiębiorstw, a nie do zwiększenia wydatków na działalność inwestycyjną.

Wydatki budżetowe państwa na cele osobowe i socjalne mają głównie charakter społeczny i w stosunkowo niskim stopniu mogą ulegać zmianie w zależności od poziomu aktywności gospodarczej. Płace i wynagrodzenia uzyskiwane ze środków budżetowych są w bardzo niskim stopniu zależne od stanu koniunktury. Stawki płac dla tej grupy zatrudnionych są wynikiem ustaleń taryfowych między pracodawcami i pracownikami, stąd też wysoce dyskusyjnym jest to, czy organy państwa będą ryzykowały wzniesienie konfliktów społecznych po to, aby osiągnąć cele stabilizacji gospodarki.

Siła wpływu wydatków budżetowych osobowych i socjalnych na kształtowanie się popytu konsumpcyjnego w wysokim stopniu zależy od krańcowej skłonności do konsumpcji grup społecznych uzyskujących dochody budżetowe. Wpływ wydatków rzeczowych państwa na kształtowanie się popytu na dobra inwestycyjne jest bardziej bezpośredni, gdyż w tym przypadku nie powstają oszczędności, które mogłyby modyfikować popyt inwestycyjny. Według zwolenników ekonomii stworzonej przez J.M. Keynesa, wydatki rzeczowe budżetu, w wyniku których są podejmowane inwestycje, są najlepszym instrumentem wpływającym na stabilizowanie koniunktury, gdyż siła działania mechanizmów mnożnikowych jest stosunkowo wysoka.

Inwestycje podejmowane przez organy państwa, a finansowane ze środków budżetowych w praktyce gospodarczej, mogą tylko w ograniczonym zakresie być wykorzystywane jako efektywny instrument polityki stabilizacji. Inwestycje te są najczęściej podejmowane w sferze infrastruktury i dotyczą sektora budownictwa. Jeżeli spadek poziomu aktywności gospodarczej jest powodowany przez zmniejszenie popytu wewnętrznego na dobra konsumpcyjne, na inwestycje wyposażeniowe lub popytu zagranicznego, to przyrost popytu na wskutek podejmowanych przez państwo inwestycji budowlanych nie jest w stanie w pełni zrekomensować tych negatywnych zmian. Dodatkowym elementem jest to, że struktura dodatko-

⁹ Na ten temat zob.: U. Teichmann, *Grundriß der Konjunkturpolitik*, München 1988, s. 247–251.

wego popytu jest różna od popytu, który ulega zmniejszeniu. Negatywną konsekwencją wzrostu popytu rynkowego na prace budowlane lub środki i materiały budowlane może być wzrost ich cen. Uwagi powyższe nie oznaczają, że inwestycje państwa nie powinny być wykorzystywane w procesie stabilizacji koniunktury gospodarczej. Należy jednakże pamiętać o tym, że określone zmiany struktury zdolności produkcyjnych nie mogą być w pełni kompensowane realizowaną polityką stabilizacji¹⁰.

Inwestycje podejmowane przez państwo są najczęściej realizowane w poszczególnych regionach (województwach), gminach, czy w przedsiębiorstwach publicznych. Odpowiedzialność za politykę stabilizacji ponoszą organy centralne, a wykonawcami tych działań są jednostki niższego szczebla. To może doprowadzić do tego, że skuteczność prowadzonej w ten sposób polityki stabilizacji będzie mniejsza.

Kolejnym, istotnym czynnikiem ograniczającym efektywność polityki stabilizacji realizowanej za pomocą inwestycji państwa są ograniczenia i opóźnienia czasowe między podjęciem samej decyzji a jej wykonaniem.

Elementem wydatków budżetowych państwa są także subwencje dla poszczególnych podmiotów gospodarczych. Ten instrument polityki fiskalnej jest zdecydowanie bardziej elastyczny w działaniu aniżeli wydatki na inwestycje. Stąd też możliwości ich zwiększania w fazie niskiej aktywności gospodarczej są duże. W tym przypadku należy jednakże pamiętać, że zmiany subwencji budżetowych odgrywają nie tylko rolę instrumentu stabilizacji, ale są także środkami polityki alokacyjnej, konkurencyjnej lub podziału. Możliwości zwiększania subwencji dla przedsiębiorstw są bardzo często ograniczane możliwościami finansowymi państwa.

3. Instrumenty fiskalne w okresie współczesnej recesji w gospodarce polskiej

Empiryczna analiza kształtowania się głównych wskaźników makroekonomicznych w Polsce wskazuje, że osłabienie aktywności gospodarczej rozpoczęło się w II kwartale 2007 r. Dynamika PKB, spożycia indywidualnego oraz nakładów brutto na środki trwałe (indeksy dynamiki analogiczny kwartał roku ubiegłego = 100, ceny stałe 2000 = 100) osiągnęła w tym kwartale wartości maksymalne, co może wskazywać, że w tym okresie w gospodarce naszego kraju wystąpił punkt zwrotny górny cyklu koniunkturalnego¹¹. Minimalne wartości tych szeregów odnotowano w

¹⁰ Zob.: J. Pätzold, *Stabilisierungspolitik. Grundlagen der nachfrage – und angebotsorientierten Wirtschaftspolitik*, Springer Verlag, Bern–Stuttgart 1991, s. 152.

¹¹ Punkt zwrotny górny cyklu koniunkturalnego, występującego w 12 krajach UE, które jako pierwsze wprowadziły euro, wystąpił nieco później bo w IV kwartale 2007 r. Na ten temat zob.: R. Barczyk, K. Konopczak, M. Lubiński, K. Marczewski, *Mechanizm synchronizacji wahań koniunkturalnych. Wnioski dla polityki gospodarczej Polski*, maszynopis opracowania przygotowanego w ramach projektu MNiSzW w Warszawie, Poznań 2009.

przypadku PKB w I kw. 2009 r., a wskaźników spożycia i nakładów inwestycyjnych w II kw. ubiegłego roku. Oznacza to, że faza recesji w Polsce trwała około 8 kwartałów, a głównym czynnikiem wpływającym na pogorszenie koniunktury było przede wszystkim wyraźne osłabienie dynamiki nakładów na środki trwałe (zmniejszenie wartości tych indeksów wynosiło aż 29,2%, gdyż w I kw. 2007 wynosiły one 126,2%, a w II kw. 2009 r. 97,0%). Zdecydowanie wolniej, gdyż jedynie o około 5,2% zmniejszyła się w tym okresie dynamika spożycia indywidualnego.

W warunkach recesji w gospodarce Polski podjęto działania, które miały przeciwdziałać negatywnym procesom. Jak można sądzić najważniejszą rolę odegrał *Plan Stabilności i Rozwoju*¹². Ważną rolę stabilizacyjną powinien pełnić także przyjęty w 2010 r. *Plan Rozwoju i Konsolidacji Finansów 2010-2011* oraz opracowany przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w 2010 r. *Pakiet Pomocy Antykryzysowej*¹³.

W *Planie Stabilności...* główną rolę odgrywały działania związane z polityką fiskalną, a jej najważniejszym celem było utrzymanie w 2009 r. deficytu budżetowego na poziomie 18,2 mld zł. W warunkach obniżenia prognozy dochodów budżetowych, wskutek zmniejszenia dynamiki wzrostu PKB, niezbędnym okazało się wprowadzenie działań oszczędnościowych w sferze wydatków budżetowych o około 20 mld zł¹⁴. Jednocześnie zwiększono stawki podatku akcyzowego na niektóre produkty (alkohol, samochody osobowe o pojemności powyżej 2000 cm³) oraz, chcąc doprowadzić do wzrostu popytu konsumpcyjnego, obniżono wybrane stawki obciążeń podatkowych i paropodatkowych. Ważnym działaniem stabilizacyjnym było zastąpienie od 1.01.2009 r. dotychczasowych trzech stawek podatku od dochodów osób fizycznych (19, 30, 40%) dwiema, wynoszącymi 18 i 32%¹⁵. Zmiany te, wraz z reformą podatku VAT, miały doprowadzić do wzrostu w ubiegłym roku popytu konsumpcyjnego o około 10 mld zł. Radykalnie ograniczono również składki rentowe oraz wprowadzono ulgi na wychowanie dzieci.

¹² *Plan Stabilności i Rozwoju. Wzmocnienie gospodarki Polski wobec światowego kryzysu finansowego*, maszynopis opracowania przygotowanego przez Rząd RP, Warszawa 2008.

Pewnym dopełnieniem rządowego programu stabilizacji są rozwiązania przygotowane przez Ministerstwo Gospodarki. W dokumencie tym zapisano szczegółowe działania będące konkretyzacją rozwiązań rządowych. *Działania Ministerstwa Gospodarki na rzecz stabilności i rozwoju*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2008.

¹³ *Plan Rozwoju i Konsolidacji Finansów 2010–2011 (Propozycje)*, KPRM, Warszawa 2010; *Pakiet Pomocy Antykryzysowej*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010.

¹⁴ Trudna sytuacja finansów publicznych w naszym kraju doprowadziła także do nowelizacji w lipcu ubiegłego roku ustawy budżetowej. W jej wyniku przyjęto deficyt budżetowy na 2009 r. w wysokości ponad 27 mld zł.

¹⁵ Jak można sądzić istotnym narzędziem stabilizującym gospodarkę polską było również utrzymanie w latach 2007–2009 stałej stawki, działającego automatycznie podatku CIT. Stawka tego podatku wynosiła 19% i nie uległa zmianie od 2003 r.

Chcąc zwiększyć popyt inwestycyjny i zmniejszyć bariery dla inwestycji współfinansowanych ze środków UE, NFOŚ i GW uruchomił dwa projekty, których celem było finansowe wsparcie dla beneficjentów Funduszu Spójności. Pierwszy z nich pozwala na udzielanie jednostkom samorządu terytorialnego i przedsiębiorstwom długoterminowych, niskoprocentowych pożyczek na łączną kwotę 600 mln zł. Drugi z programów polega na udzielaniu beneficjentom dopłat do kredytów komercyjnych. Instrument ten powinien doprowadzić do wzrostu udzielanych przez banki komercyjne kredytów na łączną kwotę około 1,5 mld zł.

W celu przyspieszenia inwestycji realizowanych za pośrednictwem instytucji publicznych oraz finansowanych przez fundusze strukturalne i Fundusz Spójności zwiększono w 2009 r. kwoty na wydatki kwalifikowane, certyfikowane przez Komisję Europejską. Działania antykryzysowe w tym zakresie dostosowano i skoordynowano z przyjętym 26.11.2008 r. przez Parlament Europejski *European Economic Recovery Plan*¹⁶.

W grupie działań stabilizacyjnych wprowadzono wyższą ulgę inwestycyjną dla nowozakładanych firm. Zgodnie z tym rozwiązaniem firma rozpoczynająca działalność może wpisać w swoje koszty wszystkie wydatki inwestycyjne do wysokości 100 tys. euro w latach 2009–2010. Przyjęto system ułatwień dla podmiotów prowadzących działalność innowacyjną i rozwojową poprzez umożliwienie zaliczenia do kosztów podatkowych wydatków na prace badawcze. Do tej pory było to możliwe albo poprzez 12-miesięczną amortyzację albo poprzez jednorazowy odpis po zakończeniu prac. Przyjęte rozwiązania zakładają możliwość pełnego i bieżącego rozliczenia kosztów już w trakcie trwania tych prac.

W ramach przedsięwzięć antykryzysowych podjęto prace znoszące bariery w działalności gospodarczej, zwłaszcza w inwestycjach prowadzonych w sektorze teleinformatycznym. Zmiany te dotyczą m.in. ustaw o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, prawo geodezyjne i kartograficzne, o ochronie środowiska, prawo budowlane.

Ważną sferą oddziaływania jest infrastruktura energetyczna. W tym przypadku chodzi przede wszystkim o wspieranie inwestycji w odnawialne źródła energii poprzez dofinansowanie z NFOŚiGW w formie pożyczek udzielanych ze środków publicznych.

Najważniejszym problemem, który powstał w gospodarce polskiej w okresie współczesnej recesji, jest szybki wzrost deficytu instytucji rządowych i samorządowych w stosunku do PKB (z 3,6% w 2008 r. do 7,2% w roku ubiegłym). Przekroczenie przez ten deficyt wartości referencyjnej, przyjętej w traktacie z Maastricht (3,0%), spowodowało, że Rada Ecofin podjęła 7.07.2009 r. decyzję o istnieniu w Polsce nadmiernego deficytu i wydała rekomendację o jego wiarygodnej i

¹⁶ *A European Economic Recovery Plan*, Commission of the European Communities, Brussels, 26.11.2008.

trwałej redukcji do 2012 r. Strukturalny charakter nierównowagi fiskalnej doprowadził do szybkiego wzrostu długu publicznego. Przewiduje się, że relacja długu publicznego do PKB przekroczy w 2010 r. pierwszy z ustawowo przyjętych progów oszczędnościowych (50%) i będzie zbliżała się do kolejnego, wynoszącego 55%. Brak działań naprawczych w tym zakresie może doprowadzić do dalszego wzrostu deficytu i przekroczenia konstytucyjnej bariery 60%. Przygotowanie *Planu Rozwoju i Konsolidacji Finansów* ma doprowadzić do zmniejszenia nierównowagi fiskalnej, a w konsekwencji do zwiększenia efektywności i poprawy struktury wydatków publicznych. Krótkookresowe cele tego Planu są następujące¹⁷:

- uniknięcie zagrożeń rozwojowych, wynikających z narastania długu publicznego i deficytu sektora finansowego, które mogą ograniczyć szanse na tworzenie przewag konkurencyjnych gospodarki polskiej i uniemożliwić przyjęcie euro;
- tworzenie przesłanek do budowy nowych przewag konkurencyjnych w Polsce.

Kluczowym zagrożeniem dla wzrostu wiarygodności Planu jest wzmocnienie ram instytucjonalnych i organizacyjnych finansów publicznych, a w szczególności wprowadzenie reguły fiskalnej. Ponieważ deficyt finansów publicznych w Polsce ma charakter strukturalny ostatecznym kierunkiem działań w tym zakresie jest jego stabilizacja na poziomie średniookresowego celu budżetowego¹⁸. Zamiar ten można osiągnąć poprzez uzupełnienie obecnych ram polityki fiskalnej wiążącymi regułami wydatkowymi. Reguła doraźna ma doprowadzić do zmniejszenia deficytu strukturalnego do poziomu pożądanego, tj. do poziomu średniookresowego celu budżetowego, a reguła docelowa ma być sformułowana w specjalnej ustawie o stabilności finansów publicznych i ma obejmować szeroki zakres wydatków, dzięki czemu wystąpi wystarczający stopień swobody w kształtowaniu poszczególnych składowych ogólnego agregatu. Reguła docelowa będzie miała charakter antycykliczny i będzie powiązana z realnym wzrostem gospodarczym w kilkuletnim okresie referencyjnym, a w części nominalnej z celem inflacyjnym. W przypadku reguły doraźnej koniecznym będzie silne ograniczenie wzrostu wydatków o charakterze uznaniowym, które wynikają z istniejących ustaw. Ich wzrost w najbliższych latach nie powinien przekraczać 1% w ujęciu realnym.

Wśród działań usprawniających ramy instytucjonalne i organizację finansów publicznych przewiduje się również rozszerzenie zakresu informacji o zobowiązaniach publicznych, poprawę jakości sprawozdawczości i planowania sektora finansów publicznych, efektywne planowanie i wieloletnie wdrażanie budżetu zadaniowego, wzrost stopnia realizacji budżetu oraz poprawę zarządzania płynnością sektora publicznego (likwidacja zamrożonych rezerw gotówkowych).

¹⁷ *Plan Rozwoju...*, dz. cyt., s. 3.

¹⁸ Średniookresowy cel budżetowy (MTO – *medium term objective*) jest zbliżony z nominalnym deficytem sektora instytucji rządowych i samorządowych na poziomie poniżej 3% PKB w okresie trwania całego cyklu koniunkturalnego.

Konsolidacja finansów publicznych obejmuje także doskonalenie reformy emerytalnej poprzez objęcie powszechnym systemem emerytalnym, rentowym i chorobowym funkcjonariuszy i żołnierzy, wprowadzenie nowego wymiaru rent, poprawę efektywności funkcjonowania tzw. II filaru emerytalnego oraz uporządkowanie całego systemu emerytalnego. Ważnym kierunkiem działań będzie również poszerzenie bazy podatkowej, ograniczenie zwolnień podatkowych oraz przyspieszenie procesów prywatyzacyjnych.

W ramach tworzenia przesłanek do budowy nowych przewag konkurencyjnych gospodarki polskiej przewiduje się intensywny rozwój kapitału intelektualnego, edukacji, nauki i innowacyjności, rozwój Polski cyfrowej, tworzenie ułatwień dla absolwentów wchodzących na rynek pracy oraz intensyfikację wykorzystania środków finansowych z Unii Europejskiej.

Innym, ważnym problemem istniejącym współcześnie w Polsce jest trudna sytuacja na rynku pracy. Stopa bezrobocia spadła wprawdzie z 14,3% na początku 2007 r. do 8,9% w II kw. 2008 r., ale od tego momentu wykazuje wzrost, a w lutym bieżącego roku wyniosła ona 13,0%. W związku z tym w ostatnich miesiącach 2009 r. został przygotowany tzw. *Pakiet Antykryzysowy Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki*, który jest współfinansowany przez Europejski Fundusz Społeczny. Głównym jego celem jest aktywizacja tych obszarów działalności gospodarczej, w których kapitał ludzki przyczynia się do wzmożenia konkurencyjności w okresie długim. Główne kierunki działań przyjęte w tym Programie są następujące¹⁹:

- zmiana zasad udzielania pomocy publicznej dla przedsiębiorstw poprzez zwiększenie dostępności do środków finansowych (przedsiębiorca, który będzie planował szkolenia swoich pracowników, będzie mógł pokryć powstałe koszty środkami w ramach pomocy do wysokości 200 tys. euro w okresie trzech lat);
- wprowadzenie „szybkiej ścieżki” wyboru projektów kluczowych (okres oceny wniosków został skrócony, a procedura ta będzie stosowana w przypadku konkursów otwartych na założenie własnej firmy lub o dotacje mobilnościowe bądź motywacyjne);
- wprowadzenie tzw. „szybkiego reagowania” w zakresie reintegracji zawodowej osób, dotkniętych negatywnymi skutkami recesji;
- dofinansowanie, praktycznie do 100%, kosztów specjalistycznych studiów podyplomowych, szkoleń, kursów;
- wprowadzenie dodatków relokacyjnych (mobilnościowych) oraz motywacyjnych dla bezrobotnych;
- wprowadzenie bezzwrotnej pomocy finansowej na założenie własnej firmy.

¹⁹ *Pakiet Pomocy Antykryzysowej...*, dz. cyt., s. 4–10.

4. Podsumowanie

Instrumenty polityki fiskalnej mogą być stosowane w procesie stabilizacji makroekonomicznej, szczególnie w okresie niskiej aktywności gospodarczej. Ich wykorzystanie może następować w sposób dyskrejonalny, automatyczny lub też poprzez formułowanie określonych reguł fiskalnych. Ponieważ narzędzia dyskrejonalne wykazują określoną sztywność w działaniu powinny one być uzupełniane automatycznymi stabilizatorami oraz akceptowanymi regułami fiskalnymi. W procesie zmian aktywności, a przede wszystkim w wychodzeniu z fazy niskiej koniunktury, główną rolę odgrywa dynamika nakładów inwestycyjnych, dlatego też w stabilizowaniu gospodarki szczególne znaczenie powinny odgrywać narzędzia działające automatycznie w sferze podatków od dochodów (zysków) korporacji oraz bezpośrednie nakłady inwestycyjne podejmowane przez organy państwa. Działania stabilizacyjne w sferze dochodów jak i wydatków budżetowych, determinujące popyt na dobra konsumpcyjne, odgrywają mniejszą rolę w wychodzeniu z fazy niskiej koniunktury.

W polityce przeciwdziałania zjawiskom recesyjnym rola państwa powinna polegać na tworzeniu spójnego systemu instrumentów fiskalnych, wykorzystywanych w sposób dyskrejonalny, automatyczny bądź w postaci reguł. Stosowanie narzędzi fiskalnych w warunkach współczesnych jest istotne, ponieważ w procesie ograniczenia recesji coraz mniejszą rolę odgrywają narzędzia monetarne.

Podjęmowane w gospodarce polskiej działania antyrecesyjne są zbieżne z hipotezami teoretycznymi. Wykorzystują one zarówno środki dyskrejonalne, automatyczne oraz zakładają stosowanie określonych reguł fiskalnych. Szczególnie istotne znaczenie odgrywają instrumenty zawarte w Planie Stabilności i Rozwoju, a ich efektem jest pełniejsze i bardziej efektywne wykorzystanie unijnych środków finansowych. Zwiększenie nakładów inwestycyjnych nie tylko w sferze infrastruktury materialnej, ale także przyspieszających wprowadzenie nowych technologii oraz realizację prac naukowo-badawczych, mogą być ważnymi czynnikami wpływającymi na kształtowanie się koniunktury w naszym kraju.

Te pozytywne konsekwencje będą występowały m.in. wówczas, gdy będą sprzyjające warunki makrootoczenia. Jednym z nich jest zmniejszenie deficytu budżetowego i ograniczenie długu publicznego. Te cele mogą być osiągnięte poprzez pełną i konsekwentną realizację Planu Rozwoju i Konsolidacji Finansów. Ważną rolę powinny odegrać także skutki Pakietu Pomocy Antykryzysowej, efektem którego powinno być lepsze dopasowanie, w aspekcie ilościowym, a przede wszystkim jakościowym podaży czynnika pracy do zgłaszanego popytu na pracę, generowanego działalnością inwestycyjną.

Stosowane w naszym kraju programy stabilizacyjne tworzą pewną całościową koncepcję. W tym przypadku najważniejszym zadaniem jest jednakże szybkie wprowadzenie ich w życie i konsekwentna ich realizacja.

Literatura

1. Barczyk R., Konopczak K., Lubiński M., Marczewski K., *Mechanizm synchronizacji wahań koniunkturalnych. Wnioski dla polityki gospodarczej Polski*, maszynopis opracowania przygotowanego w ramach projektu MNiSzW w Warszawie, Poznań 2009.
2. Barczyk R., Lubiński M., *Dylematy stabilizowania koniunktury*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2009.
3. *Działania Ministerstwa Gospodarki na rzecz stabilności i rozwoju*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2008.
4. *A European Economic Recovery Plan*, Commission of the European Communities, Brussels 2008.
5. Hansen A.H., *Economic policy and full employment*, McGraw-Hill, New York 1949.
6. Hart A.G., *Money, debt and economic activity*, Prentice-Hall, New Jersey 1953.
7. Hart A.G., *Timing and administering fiscal policy: How to give relevant counsel*, „American Economic Review. Proceedings and Papers” 1948, vol. 38, no. 2.
8. Hübner D., Lubiński M., *Współczesny cykl koniunkturalny*, PWE, Warszawa 1989.
9. Kropiwnicki J., *Teoria automatycznych stabilizatorów koniunktury*, PWN, Warszawa 1976.
10. Laffer A., *The new economics. A debate*, „Economic Impact” 1981, no. 3.
11. Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
12. *Pakiet Pomocy Antykryzysowej*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010.
13. Pätzold J., *Stabilisierungspolitik. Grundlagen der nachfrage – und angebotsorientierten Wirtschaftspolitik*, Springer Verlag, Bern–Stuttgart 1991.
14. *Plan Rozwoju i Konsolidacji Finansów 2010–2011 (Propozycje)*, KP RM, Warszawa 2010.
15. *Plan Stabilności i Rozwoju. Wzmocnienie gospodarki Polski wobec światowego kryzysu finansowego*, maszynopis opracowania przygotowanego przez Rząd RP, Warszawa 2008.
16. Przybylska-Kapuścińska W., *Automatyczne i dyskrecjonalne stabilizatory koniunktury gospodarczej w systemie fiskalnym*, w: *Interwencjonizm państwowy. Zagadnienia wybrane*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 1984.
17. Teichmann U., *Grundriß der Konjunkturpolitik*, München 1988.

FISCAL INSTRUMENTS OF MACROECONOMIC STABILISATION IN POLAND’S CONTEMPORARY ECONOMY

Summary: At the time of contemporary economic recession it is necessary to undertake stabilization activities to reduce its negative consequences. Fiscal instruments are one of the main groups of tools to be used in a discretionary, automatic way or by formulating specific rules. The aim of this paper is to analyze the role of influence exerted by fiscal tools on economic activity in Poland in the years 2007–2009. The first part of the paper describes the essence of fiscal instruments and possible ways of their application. The second part presents main fiscal tools used to stabilize Poland’s economy. The summing up is an attempt to evaluate the fiscal stabilizing activities undertaken so far.