

**PRACE NAUKOWE**

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

**RESEARCH PAPERS**

of Wrocław University of Economics

**306**

# Finanse publiczne



Redaktorzy naukowi

**Jerzy Sokołowski**

**Arkadiusz Żabiński**



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2013

Redaktor Wydawnictwa: Aleksandra Śliwka

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: Barbara Cibis

Łamanie: Adam Dębski

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

[www.ibuk.pl](http://www.ibuk.pl), [www.ebscohost.com](http://www.ebscohost.com),

The Central and Eastern European Online Library [www.ceeol.com](http://www.ceeol.com),

a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon

[http://kangur.uek.krakow.pl/bazy\\_ae/bazekon/nowy/index.php](http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php)

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się  
na stronie internetowej Wydawnictwa

[www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie  
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2013

**ISSN 1899-3192**

**ISBN 978-83-7695-386-1**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

## Spis treści

<b>Jan Borowiec</b> , Kryzys gospodarczy a polityka monetarna i fiskalna w strefie euro w latach 2008-2012.....	13
<b>Leszek Borowiec, Marzena Kuśmierk</b> , Kapitał żelazny w finansowaniu organizacji non-profit w Polsce .....	24
<b>Patrycja Chodnicka, Katarzyna Niewińska</b> , Determinanty wyceny rynkowej sektora bankowego w dobie kryzysu .....	37
<b>Patrycja Chodnicka, Katarzyna Niewińska</b> , Ocena sektora bankowego w Europie.....	48
<b>Iwona Dorota Czechowska</b> , Rachunki osobiste dla klientów 60+ .....	61
<b>Agnieszka Deresz, Marian Podstawka</b> , Opodatkowanie podatkiem dochodowym od osób fizycznych mikroprzedsiębiorców w warunkach kryzysu .....	73
<b>Joanna Działo</b> , Czy Unia Europejska potrzebuje unii fiskalnej?.....	86
<b>Ryta Dziemianowicz</b> , <i>Tax expenditures</i> w konstrukcji reguły wydatkowej... ..	98
<b>Joanna Fila</b> , Mikrofinanse w Unii Europejskiej – polityka, instrumenty, efekty .....	110
<b>Beata Filipiak, Marek Dylewski</b> , Indywidualny wskaźnik zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego – problemy dostosowawcze.....	120
<b>Piotr Gut</b> , Model odwróconej płatności ( <i>reverse charge</i> ) jako element konstrukcji podatku VAT ograniczający uszczuplenia w podatku VAT.....	132
<b>Małgorzata Magdalena Hybka</b> , Raison d'être solidarnej odpowiedzialności za zobowiązania z tytułu podatku od wartości dodanej .....	143
<b>Marcin Idzik</b> , Ekskluzja finansowa – ujęcie empiryczne.....	154
<b>Maria Jastrzębska</b> , Kreacja i implementacja systemu zarządzania ryzykiem jednostki samorządu terytorialnego .....	166
<b>Piotr Karaś, Wojciech Pacut</b> , Porównanie działania banków islamskich i konwencjonalnych – przypadek Zjednoczonych Emiratów Arabskich ...	178
<b>Anna Kobialka</b> , Wykorzystanie funduszy unijnych w finansowaniu wydatków inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego lubelszczyzny .....	190
<b>Teresa Kondrakiewicz</b> , Dywersyfikacja jako kierunek rozwoju grup kapitałowych.....	200
<b>Iwa Kuchciak</b> , Problematyka nadmiernego zadłużania w kontekście wykluczenia finansowego.....	213
<b>Elwira Leśna-Wierszołowicz</b> , Koncepcja wielofunduszowości w drugim filarze systemu emerytalnego w Polsce .....	225
<b>Paweł Marszałek</b> , Finansyzacja w Polsce – ciekawostka teoretyczna czy realny problem?.....	235
<b>Grzegorz Matysek</b> , Opodatkowanie dochodów spółek osobowych w Polsce – konieczność zmian.....	247

<b>Danuta Milaszewicz</b> , Stabilność fiskalna jako przymus w polityce fiskalnej	260
<b>Magdalena Miszczuk</b> , Zróżnicowanie sytuacji finansowej wybranych jednostek samorządu terytorialnego na podstawie indywidualnego wskaźnika zadłużenia .....	272
<b>Anna Murdoch</b> , Wejście Polski do strefy euro a długoterminowe cele rozwoju kraju .....	285
<b>Piotr Ptak</b> , Polityka wydatków publicznych w Polsce w latach 2008-2012....	298
<b>Witold Rakowski</b> , Zróżnicowanie wydatków gmin i powiatów na oświatę w latach 2005-2010 w układzie przestrzennym .....	311
<b>Halina Rechul</b> , Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce.....	325
<b>Wioleta Samitowska</b> , Fundusze pożyczkowe i fundusze poręczeń kredytowych jako instrumenty finansowego wsparcia MŚP .....	338
<b>Przemysław Siudak</b> , Specjalne strefy ekonomiczne jako instrument generujący oszczędności budżetu państwa z tytułu zatrudniania bezrobotnych..	351
<b>Andrzej Sobczyk</b> , Dynamika wydatków inwestycyjnych i liczby mieszkańców w gminach województwa zachodniopomorskiego w latach 2008-2011 .....	362
<b>Michał Sosnowski</b> , Progresywne i proporcjonalne opodatkowanie przedsiębiorstw osób fizycznych w Polsce .....	372
<b>Feliks Marek Stawarczyk</b> , Kryzys finansowy a sytuacja banków krajowych w Niemczech .....	386
<b>Igor Styn</b> , Wpływ zmian w MSSF 9 na wyniki finansowe największych dwóch banków działających w Polsce oraz na ich politykę kredytową .....	397
<b>Magdalena Syrkiewicz-Świtłała, Tomasz Holecki, Katarzyna Kłyta</b> , Możliwości wprowadzenia prywatnych ubezpieczeń zdrowotnych do powszechnego systemu ochrony zdrowia w Polsce w opinii mieszkańców powiatu tarnogórskiego .....	409
<b>Waldemar Szczepaniak</b> , Ocena sytuacji finansowej publicznych uczelni technicznych w Polsce w latach 2004-2011 .....	418
<b>Tomasz Śmietanka</b> , Gospodarka finansowa gminy miejsko-wiejskiej Kozienice w latach 2003-2012 .....	430
<b>Tomasz Uryszek</b> , Zadłużenie sektora samorządowego w krajach Unii Europejskiej w okresie kryzysu gospodarczego .....	442
<b>Alina Walenia</b> , Zarządzanie ryzykiem w sektorze samorządowych finansów publicznych .....	454
<b>Jerzy Wąchoł</b> , Spowolnienie gospodarcze i problemy długu publicznego na świecie w świetle danych statystycznych .....	466
<b>Radosław Witczak</b> , Wykorzystanie metod szacowania podstawy opodatkowania do określenia wysokości zobowiązań podatkowych .....	478
<b>Iwona Wojciechowska-Toruńska</b> , „Pakt fiskalny” a polityka fiskalna .....	488

<b>Katarzyna Wójtowicz</b> , Udziały samorządów w podatkach państwowych – własne czy obce źródło dochodów JST? Dylematy teorii a praktyka budżetowa wybranych państw.....	501
<b>Dorota Wyszowska</b> , Stan finansów jednostek samorządu terytorialnego jako determinanta wykorzystania środków pomocowych Unii Europejskiej w perspektywie 2014-2020 .....	513
<b>Jolanta Zawora</b> , Samodzielność finansowa samorządów gminnych w warunkach spowolnienia gospodarczego.....	523
<b>Anna Zielińska-Chmielewska</b> , Ocena realizacji strategii płynności finansowej GK Tarczyński SA w ujęciu dochód-ryzyko .....	534
<b>Dagmara Zuzek</b> , Faktoring jako niekonwencjonalne źródło finansowania mikro- i małych przedsiębiorstw w Polsce.....	547
<b>Arkadiusz Żabiński</b> , Realizacja zasady równości opodatkowania czynników wytwórczych w wybranych krajach europejskich.....	558

## Summaries

<b>Jan Borowiec</b> , Economic crisis and monetary and fiscal policies in the euro zone in the years 2008-2012 .....	23
<b>Leszek Borowiec, Marzena Kuśmierk</b> , Endowment capital and funding sources in non-profit organizations .....	36
<b>Patrycja Chodnicka, Katarzyna Niewińska</b> , Determinants of market valuation of the banking sector during the recent financial crisis .....	47
<b>Patrycja Chodnicka, Katarzyna Niewińska</b> , Assessment of the banking sector in Europe .....	60
<b>Iwona Dorota Czechowska</b> , Personal accounts for clients 60+.....	72
<b>Agnieszka Deresz, Marian Podstawka</b> , Personal income tax on small entrepreneurs in times of crisis .....	85
<b>Joanna Działo</b> , Does the European Union need a fiscal union? .....	97
<b>Ryta Dziemianowicz</b> , Tax expenditures in the construction of the expenditure rule.....	109
<b>Joanna Fila</b> , Microfinance in European Union – policy, instruments, effects .....	119
<b>Beata Filipiak, Marek Dylewski</b> , Personal debt ratio of local government – system problems .....	131
<b>Piotr Gut</b> , Reverse charge model as an element of the VAT system, preventing it from tax abuse .....	142
<b>Małgorzata Magdalena Hybka</b> , Raison d'être of the joint and several liability for value added tax purposes.....	153
<b>Marcin Idzik</b> , Financial exclusion – empirical approach.....	165
<b>Maria Jastrzębska</b> , Creation and implementation of the risk management system of territorial self-government unit .....	177

<b>Piotr Karaś, Wojciech Pacut</b> , Islamic vs. conventional banking – the case of United Arab Emirates.....	189
<b>Anna Kobialka</b> , European Union funds use in financing of territorial self-governments units' investment in Lublin region.....	199
<b>Teresa Kondrakiewicz</b> , Diversification strategy in the process of holding companies development.....	212
<b>Iwa Kuchciak</b> , The issue of overindebtedness in the context of financial exclusion .....	224
<b>Elwira Leśna-Wierszółowicz</b> , The concept of multifunding in the second pension pillar in Poland .....	234
<b>Paweł Marszałek</b> , Financialization in Poland – theoretical curiosity or the real problem?.....	246
<b>Grzegorz Matysek</b> , Income taxation of partnerships in Poland – the necessity of changes .....	259
<b>Danuta Milaszewicz</b> , Fiscal stability as a coercion in fiscal policy .....	271
<b>Magdalena Miszczuk</b> , Diversity of the financial situation of selected self-government units under individual debt indicator.....	284
<b>Anna Murdoch</b> , Poland's entry into the Eurozone vs. its long term growth objectives .....	297
<b>Piotr Ptak</b> , Public spending policy in Poland in the years 2008-2012 .....	310
<b>Witold Rakowski</b> , Variation of educational spending by communities and counties across regions in 2005-2010 .....	324
<b>Halina Rechul</b> , Financial independence of local government units in Poland .....	337
<b>Wioleta Samitowska</b> , Loan funds and credit guarantee funds as instruments of financial support for SME.....	350
<b>Przemysław Siudak</b> , Special economic zones as an instrument generating savings for the state budget through the employment of the unemployed .	361
<b>Andrzej Sobczyk</b> , Dynamics of capital expenditure and population in communities of Western Pomeranian Voivodeship in the years 2008-2011 .....	371
<b>Michał Sosnowski</b> , Progressive and proportional taxation of natural persons' enterprises in Poland.....	385
<b>Feliks Marek Stawarczyk</b> , Financial crisis and <i>Landesbanken</i> problems in Germany .....	396
<b>Igor Styn</b> , How changes in IFRS 9 can affect net earnings of two biggest banks operating in Poland and their loan policy .....	408
<b>Magdalena Syrkiewicz-Świtła, Tomasz Holecki, Katarzyna Klyta</b> , Possibilities of introducing private insurance in the public health care system in Poland in the opinion of the inhabitants of Tarnowskie Góry county .....	417
<b>Waldemar Szczepaniak</b> , Assessment of financial situation of technical universities in Poland between 2004-2011 .....	429

---

<b>Tomasz Śmietanka</b> , Financial economy of the urban-rural commune of Kozienice in the years 2003-2012.....	441
<b>Tomasz Uryszek</b> , Local and regional government sector debt in the European Union countries during the economic crisis.....	453
<b>Alina Walenia</b> , Risk management in the self-government public finance sector.....	465
<b>Jerzy Wąchol</b> , Economic slowdown and problems with public debt in the world in the light of statistical data .....	477
<b>Radosław Witczak</b> , The use of tax base estimation methods for the determination of the amount of tax liability.....	487
<b>Iwona Wojciechowska-Toruńska</b> , “Fiscal Pact” vs. fiscal policy .....	500
<b>Katarzyna Wójtowicz</b> , Local governments tax sharing arrangements – own or external source of revenues? Theoretical dilemmas vs. practical experiences of several European countries .....	512
<b>Dorota Wyszowska</b> , Financial standing of local self-government entities as a determinant of using of European Union aid in the perspective of 2014-2020 .....	522
<b>Jolanta Zawora</b> , Financial independence of communes during economic slowdown .....	533
<b>Anna Zielińska-Chmielewska</b> , Assessment of strategies of working capital financial liquidity in the concept of risk-return analysis on GK Tarczyński SA .....	546
<b>Dagmara Zuzek</b> , Factoring as an unconventional source of financing activities of micro and small enterprises in Poland.....	557
<b>Arkadiusz Żabiński</b> , The implementation of the principle of equality in the taxation of factors of production in selected European countries .....	567

**Iwona Wojciechowska-Toruńska**

Politechnika Łódzka

---

## „PAKT FISKALNY” A POLITYKA FISKALNA

---

**Streszczenie:** Artykuł przedstawia nowe elementy reguł fiskalnych dla krajów UE zawarte w tzw. pakcie fiskalnym. Pokazuje zmianę polityki fiskalnej w Polsce z ekspansywnej antycyklicznej w latach 2003-2004 na ekspansywną procykliczną w latach 2010-2011 na skutek wzmocnienia reguł fiskalnych. „Pakt fiskalny” daje możliwość stabilnej polityki fiskalnej na szczeblu krajowym poprzez wprowadzenie konstytucyjnej reguły strukturalnej równowagi budżetowej.

**Słowa kluczowe:** reguły fiskalne, miary deficytu strukturalnego, polityka fiskalna.

### 1. Wstęp

Zgodnie z Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej państwa członkowskie uznają swoją politykę gospodarczą za przedmiot wspólnego zainteresowania, a ich polityka budżetowa jest dyktowana potrzebą zachowania zdrowych finansów publicznych. Światowy kryzys gospodarczy i finansowy pokazał słabości zarządzania gospodarczego i budżetowego w unii gospodarczej i walutowej. W grudniu 2011 r. zreformowano po raz kolejny Pakt Stabilności i Wzrostu (PSW). Niektórzy ekonomiści krytykują pakt i wzywają do likwidacji prawa odnoszącego się do jego zapisu<sup>1</sup>. obrońcy PSW tymczasem podkreślają jego ważną rolę, jaką odgrywa w koordynacji

---

<sup>1</sup> H. Enderlein, *Break it, don't fix it!*, "Journal of Common Market Studies" 2004, nr 42(5), s. 1039-1046; D. Gros (red.), *The nine lives of the Stability Pact*, Centre for European Policy Studies, Brussels 2004, s. 3-15; D. Gros (red.), *The Maastricht dog that lost its bark*, "The International Economy" 2005, nr 19(1), s. 12-15; B. Eichengreen, C. Wyplosz, *The stability pact: more than a minor nuisance?*, "Economic Policy" 1998, nr 26, s. 67-113; Posen A., *Why the pact has no impact*, "The International Economy" 2005a, nr 34 19(1): 8-11; A. Posen, *Can rubinomics work in the eurozone?*, [w:] A. Posen (red.), *The Euro at Five: Ready for a Global Role?*, Institute for International Economics, Washington, D.C. 2005, s. 123-140.



makroekonomicznej<sup>2</sup>. Inni ekonomiści wzywają do reform PSW<sup>3</sup>. Niezależnie od statusu tej debaty pakt jest wciąż obowiązującym prawem UE i w najbliższej przyszłości będzie częścią podstawowej architektury koordynacji polityki fiskalnej w UE<sup>4</sup>. Wzmocnienie reguł fiskalnych jest kontynuowane. Komisja Europejska zaproponowała w dniu 23 listopada 2011 r. dwa kolejne akty prawne mające na celu wzmocnienie mechanizmów nadzoru w strefie euro<sup>5</sup> składające się na tzw. pakt fiskalny. Na podstawie analizy danych Komisji Europejskiej z jesieni 2011 widać, że w latach 2012-2013 tylko cztery kraje mają być w stanie sprostać postanowieniom wzmocnionego PSW, tzn. jednocześnie spełniać kryterium deficytu strukturalnego na poziomie 1% PKB i długu publicznego o wartości referencyjnej 60% PKB. Mają to być Luksemburg, Finlandia, Bułgaria i Szwecja<sup>6</sup>.

„Pakt fiskalny” wymaga od krajów członkowskich UE spełnienia kryterium deficytu strukturalnego na poziomie 0,5% PKB, o ile przekroczyły wartość referencyjną długu publicznego 60% PKB. Dla państw, których dług publiczny jest poniżej wartości referencyjnej, dolny pułap dla deficytu strukturalnego wynosi 1% PKB. Trwałość spełniania kryterium deficytu i długu publicznego zależy od wielu czynników, między innymi od tempa wzrostu gospodarczego<sup>7</sup>, konsekwentnej i twar-

<sup>2</sup> M. Artis, M. Buti, *Setting Medium-Term Fiscal Targets in EMU*, [w:] A. Brunila, M. Buti, D. Franco (red.), *The Stability and Growth Pact*, New York 2001: Palgrave, s. 25; R. Beetsma, *Does the EMU Need a Stability Pact?*, [w:] A. Brunila, M. Buti, D. Franco (red.), *The Stability and Growth Pact*, New York 2001: Palgrave; M. Buti, G. Giudice, *Maastricht's fiscal rules at ten: an assessment*, „Journal of Common Market Studies” nr 40(5) 2002, s. 823-848; M. Buti, L. Pench, *Why do large countries flout the stability pact? And what can be done about it?*, „Journal of Common Market Studies” 42(5) 2004, s. 1025-1032.

<sup>3</sup> A. Fatas (red.), *Stability and Growth in Europe: Towards a Better Pact*, Centre for Economic Policy Research, London 2003; L. Fingland, S. Bailey, *The EU's stability and growth pact: its credibility and sustainability*, *Public Money & Management* 2008, nr 28(4); J.D. Savage, A. Verdun, *Reforming Europe's stability and growth pact: Lessons from the American experience in macrobudgeting*, „Review of International Political Economy” 2007, nr 14(5), s. 842-867.

<sup>4</sup> M. Heipertz, A. Verdun, *The stability and growth pact – theorizing a case in European integration*, „Journal of Common Market Studies” 2005, nr 43(5), s. 985-1008.

<sup>5</sup> Pakiet ten składa się z dwóch wniosków dotyczących: rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych przepisów w zakresie monitorowania i oceny wstępnych planów budżetowych i zapewnienia korekty nadmiernego deficytu państw członkowskich w strefie euro [nr 0386/2011 z dn. 23.11.13] i rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wzmocnienia nadzoru gospodarczego i budżetowego nad państwami członkowskimi strefy euro dotkniętymi lub zagrożonymi poważnymi trudnościami w odniesieniu do ich stabilności finansowej [nr 0385/2011 z dn. 23.11.13].

<sup>6</sup> I. Wojciechowska-Toruńska, *Wypełnianie postanowień Paktu Stabilności i Wzrostu w niestabilnym otoczeniu gospodarczym*, [w:] T. Famulska, A. Walasik, *Finanse w niestabilnym otoczeniu – dylematy i wyzwania*, *Finanse publiczne*, Studia Ekonomiczne nr 108, Zeszyty Naukowe Wydziałowe, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Katowice 2012, s. 560.

<sup>7</sup> Standardowo uważa się, że ograniczanie deficytu budżetowego jest związane z tempem wzrostu gospodarczego. Można to wyrazić formułą:  $d = g b$ , gdzie  $d$  – wskaźnik deficytu budżetowego w % PKB,  $g$  – dynamika wzrostu gospodarczego,  $b$  – wskaźnik długu publicznego w % PKB ( $0,03 = 0,05 \times 0,6$ ). Wówczas tylko przy wzroście gospodarczym 5% można osiągnąć progowe wartości deficytu

dej polityki fiskalnej oraz zmiany struktury wydatków publicznych<sup>8</sup>. Z kolei rodzaj polityki fiskalnej może zależeć od rodzaju reguł fiskalnych<sup>9</sup>. Dobrą miarą działań podejmowanych przez władze fiskalne jest saldo budżetowe skorygowane cyklicznie, w którym efekty cyklu koniunkturalnego zostały usunięte statystycznie<sup>10</sup>. Celem artykułu jest przedstawienie rodzaju polityki fiskalnej Polski ze względu na miary salda budżetowego skorygowanego cyklicznie w dwóch okresach: przed przystąpieniem Polski do UE i po przystąpieniu do UE ze szczególnym uwzględnieniem okresu wprowadzenia wzmocnionych, nowych reguł fiskalnych w postaci tzw. paktu fiskalnego.

## 2. Nowe elementy reguł fiskalnych zawarte w tzw. pakcie fiskalnym

W dniu 2 marca 2012 r. dwadzieścia pięć państw członkowskich podpisało Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej (zwany dalej „traktatem o stabilności”), obejmujący pakt fiskalny (tytuł III)<sup>11</sup>. Aby traktat mógł wejść w życie, musiało go ratyfikować dwanaście państw członkowskich strefy euro. W dniu 21 grudnia 2012 r. Finlandia jako dwunaste państwo złożyła akt ratyfikacji. Traktat stabilności wszedł w życie 1 stycznia 2013 r. Pakt fiskalny wprowadza nowe elementy do reguł fiskalnych na poziomie narodowym i wzmacnia postanowienia Paktu Stabilności i Wzrostu. Oczekuje się, że postanowienia paktu zostaną wprowadzone w krajach członkowskich do 2014 r.

Wymogi paktu fiskalnego odnoszą się do reformy Paktu Stabilności i Wzrostu (pakiet sześciu wniosków ustawodawczych, tzw. sześciopak), zwiększającej krajową odpowiedzialność za unijne ramy nadzoru. Pakt fiskalny podobnie jak PSW odwołuje się do istniejących już pojęć nadzoru budżetowego, w tym „średniookresowego celu budżetowego” i „ścieżki dostosowania do tego celu”, „znaczących odchyłeń” i „wyjątkowych okoliczności”. Tabela 1 zawiera nowe elementy reguł fiskalnych zawarte w „traktacie stabilności”.

budżetowego 3% PKB i długu 60% PKB. P. De Gruuwe, *Unia Walutowa*, PWN, Warszawa 2003, s. 147.

<sup>8</sup> J. Ciak, *Wypełnianie finansowych wymogów Traktatu Maastricht w krajach strefy euro w Polsce*, „Bank i Kredyt” 2003, nr 8, s. 35.

<sup>9</sup> E.C. Prescott, F. Kydland, *Rules rather than discretion: the inconsistency of optimal plans*, „Journal of Political Economy” 1977, nr 85: University of Chicago Press, s. 473-492.

<sup>10</sup> M. Mackiewicz, *Reakcje polityki fiskalnej na wahania koniunkturalne – przyczyny zróżnicowania*, „Bank i Kredyt” 2006, nr 10, s. 4.

<sup>11</sup> W polskiej wersji „traktatu o stabilności” część III jest zatytułowana „Pakt budżetowy”.

**Tabela 1.** Nowe elementy reguł fiskalnych na poziomie narodowym zawarte w „pakcie fiskalnym”

<p><i>Narodowa reguła deficytu strukturalnego.</i> Podstawową innowacją paktu fiskalnego jest wymóg wpiśnięcia narodowej reguły deficytu strukturalnego do ustawodawstwa krajowego, najlepiej do konstytucji. Roczne <b>saldo strukturalne</b> sektora instytucji rządowych i samorządowych może mieć maksymalny pułap <b>0,5% PKB</b> w cenach rynkowych. Umawiające się strony mogą tymczasowo odejść od swojego odpowiedniego celu średniookresowego lub ścieżki dostosowawczej do niego jedynie w <b>wyjątkowych okolicznościach</b>. Gdy dług sektora instytucji rządowych i samorządowych w stosunku do produktu krajowego brutto w cenach rynkowych pozostaje wyraźnie poniżej 60% i przy niskim ryzyku utraty długookresowej stabilności finansów publicznych, dolny pułap celu średniookresowego określonego może odpowiadać <b>deficytowi strukturalnemu</b> wynoszącemu najwyżej <b>1,0% PKB</b>.</p>
<p><i>Silniejsze wzmocnienie narodowych reguł.</i> Nowość polega na tym, że umawiające się strony wprowadzają do prawa krajowego przepisy w sprawie mechanizmu korygującego, który ma być uruchamiany automatycznie w przypadku stwierdzenia znacznych odchyżeń od celu średniookresowego lub ścieżki dostosowania prowadzącej do tego celu (art. 3 T/SCG/pl 11). Zgodnie z traktatem o stabilności <b>mechanizmy korygujące stają się skuteczne w prawie krajowym</b> „na mocy wiążących i trwałych przepisów krajowych, w miarę możliwości rangi konstytucyjnej, lub w inny sposób gwarantujących pełne poszanowanie i przestrzeganie tych zasad w całym toku krajowych procedur budżetowych”. Status prawny mechanizmów korygujących powinien być taki, aby regulujące je przepisy nie mogły zostać zmienione w drodze zwykłej ustawy budżetowej. Jednocześnie mechanizm korygujący „nie może naruszać uprawnień parlamentów narodowych”. Cechy te mają na celu zadbanie o to, aby zasady fiskalne skutecznie wpływały na krajowe polityki budżetowe, przy jednoczesnym zachowaniu podstawowych praw parlamentarnych.</p>
<p><i>Nowa reguła deficytu budżetowego na poziomie ponadnarodowym.</i> Pakt fiskalny zawiera uzgodnienia dotyczące kontynuacji redukcji długu publicznego do 60% PKB. Roczne zmniejszanie go powinno wynosić nie mniej niż jedną dwudziestą pomiędzy rzeczywistym poziomem długu a zamierzonym i powinno rozpocząć się trzy lata po zaprzestaniu procedury nadmiernego deficytu względem danego kraju (art. 4 T/SCG/pl 11).</p>
<p><i>Szersze kryteria i bardziej automatyczne nałożenie procedury nadmiernego deficytu.</i> „Istnienie <b>nadmiernego deficytu na skutek naruszenia kryterium długu</b> będzie stwierdzane zgodnie z procedurą określoną w artykule 126 Traktatu o funkcjonowaniu UE” (art 4. T/SCG/pl). Państwo, które jest objęte procedurą nadmiernego deficytu, będzie musiało wprowadzić program partnerstwa budżetowego i gospodarczego. Program ten powinien zawierać szczegółowy „opis reform strukturalnych, które muszą zostać przyjęte i wdrożone w celu zapewnienia skutecznej i trwałej korekty jej nadmiernego deficytu. Treść i formę takich programów określa prawo Unii Europejskiej. Przekazywanie tych programów Radzie Unii Europejskiej i Komisji Europejskiej do zatwierdzenia oraz ich monitorowanie będzie się odbywać zgodnie z obowiązującymi procedurami nadzoru w ramach paktu stabilności i wzrostu” (art. 5 T/SCG/pl). Wdrażanie programu partnerstwa budżetowego i gospodarczego oraz zgodnych z nim rocznych planów budżetowych będzie monitorowane przez Radę Unii Europejskiej i Komisję Europejską.</p>

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczo-Walutowej* (T/SCG/pl 11), [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl), dostęp: 27 lutego 2013 r.

### 3. Miary deficytu związane z postanowieniami „paktu fiskalnego”

Saldo budżetowe skorygowane o wahania cykliczne jest podstawową miarą, na podstawie której Komisja Europejska ocenia dostosowania fiskalne krajów UE. W lite-

raturze teoretycznej już od lat czterdziestych ubiegłego stulecia rozróżnia się deficyty strukturalne i deficyty cykliczne<sup>12</sup>. Ustawa o finansach publicznych nie definiuje ani deficytu strukturalnego, ani cyklicznego, ale określa deficyt rzeczywisty<sup>13</sup>. Poniżej dokonano krótkiego wyjaśnienia miar salda strukturalnego.

*Deficyt strukturalny* to kategoria hipotetyczna zakładająca wielkość ujemnego salda dochodów i wydatków zrealizowanych przy pełnym wykorzystaniu zdolności wytwórczych gospodarki<sup>14</sup>. Inaczej jest to deficyt, który wystąpiłby w gospodarce przy pełnym zatrudnieniu. Wówczas wpływ czynników cyklicznych na wielkość deficytu zostaje wyeliminowany. Wielkość deficytu strukturalnego uzyskuje się, estymując funkcję reakcji wydatków i dochodów i obliczając, jak kształtowałyby się te wielkości przy potencjalnym PKB i pełnym zatrudnieniu<sup>15</sup>. W literaturze ekonomicznej zamiast pojęcia deficytu strukturalnego używa się również pojęć: deficyt skorygowany o wahania cykliczne i deficyt przy pełnym zatrudnieniu. Koncepcja salda skorygowanego o wahania cykliczne (*cyclically adjusted budget* – w skrócie CAB) miała dać podstawy do bardziej realistycznej oceny charakteru polityki fiskalnej, pozwalając uwzględnić rozmiary tej części deficytu, która spowodowana jest wahaniami koniunktury. Podstawowym założeniem CAB jest, że właściwością gospodarki są cykliczne, regularne wahania poziomu aktywności wokół powolnie zmieniającego się trendu<sup>16</sup>.

*Deficyt pierwotny* w odniesieniu do deficytu strukturalnego to tzw. deficyt strukturalny pierwotny (*cyclically adjusted primary budget balance* – CAPBB), który został oczyszczony nie tylko z elementu cyklicznego, ale również z płatności odsetek od zadłużenia. Deficyt ten pokazuje jednocześnie, jak duża część deficytu wynika z bieżącej polityki rządu<sup>17</sup> oraz jak duża część jest skutkiem zaszłości, czyli skali zadłużenia.

<sup>12</sup> A. Wernik, *Finanse publiczne – perspektywa 2020*, [w:] U. Płowiec, *Innowacyjna Polska w Europie 2020 r. Szanse i zagrożenia trwałego rozwoju*, PTE, Warszawa 2010, s. 3; S. Owsiak (red.), *Równowaga budżetowa. Deficyt budżetowy, dług publiczny*, WN PWN, Warszawa 1995, s. 57.

<sup>13</sup> *Deficyt rzeczywisty* jest faktyczną różnicą między dochodami i wydatkami w danym roku budżetowym (Z. Ziółkowska, *Finanse publiczne, teoria, zastosowanie*, Wyższa Szkoła Bankowości, Poznań 2000, s. 233; R.E. Hall, J.B. Taylor, *Makroekonomia, teoria, funkcjonowanie i polityka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 392; U. Kosterna, *Deficyt budżetu państwa i jego skutki ekonomiczne*, CASE, PWN, Warszawa 1995, s. 13).

<sup>14</sup> Z. Ziółkowska, wyd. cyt., s. 233.

<sup>15</sup> R.E. Hall, J.B. Taylor, wyd. cyt., s. 392.

<sup>16</sup> Jak dodaje Edward Gramlich: „natura wahań cyklicznych czy trendów sekularnych wpływających na rozmiary produkcji może być w danym czasie nieznana. (...) Dokonywanie cyklicznej korekty stanu budżetu wydaje się sensowne, ale musi być realizowane w sposób, który nie wiąże się z oceną pojawiających się „szoków” jako stałych bądź czasowych ani z oceną, czy produkcja powróci czy nie do jakiegoś normalnego poziomu”. E.M. Gramlich, *Fiscal indicators*, OECD Department of Economics and Statistics, Working Papers 1990, nr 80, s. 12.

<sup>17</sup> Jak dodaje Momigliano „...saldo skorygowane o wahania cykliczne może odgrywać ważną rolę w szacowaniu i określaniu polityki fiskalnej państwa w średnim okresie czasu i w kontekście Paktu Stabilności i Wzrostu. M. Momigliano, *Introduction*, [w:] *Indicators of Structural Budgetary Balances*, Public Finance Workshop, Banca D'Italia 1999, Perugia, s. 1

#### 4. Polityka fiskalna a miary strukturalne deficytu

Raport Komisji Europejskiej z 2004 r. donosił, że cykl koniunkturalny był głównym czynnikiem pogorszenia sytuacji fiskalnej finansów publicznych dla krajów UE w latach 2000-2003<sup>18</sup> (tab. 2). W przypadkach niektórych krajów pogorszenie sytuacji fiskalnej sektora finansów publicznych wynikało także z dyskrecjonalnej poluzowanej polityki fiskalnej. Zauważono, że w krajach, w których były już nominalne deficyty (rzeczywiste) o znacznych rozmiarach, polityka fiskalna uległa dalszemu poluzowaniu.

**Tabela 2.** Deficyt budżetowy w strefie euro w latach 2000-2003 (% PKB)

	2000	2003	Zmiana
1. Deficyt budżetowy	-0,9	-2,7	-1,8
2. CAB	-1,8	-2,1	-0,3
3. CAPBB	2,3	1,4	-0,9
Zmiany w deficycie budżetowym związane odpowiednio ze	wzrostem gospodarczym (1-2)	stopa procentową (2-3)	polityką dyskrecjonalną (3)
2000-2003	-1,5	0,6	-0,9

Źródło: European Commission, *EMU after 5 years*, European Economy 2004, nr 1, Brussels, s. 65.

Polska była i jest wśród krajów UE o najwyższych deficytach budżetowych. W tabeli 3 zawarte są między innymi zmiany w deficycie budżetowym sektora finansów publicznych związane ze wzrostem gospodarczym i polityką dyskrecjonalną w latach 2003-2004 dla Polski.

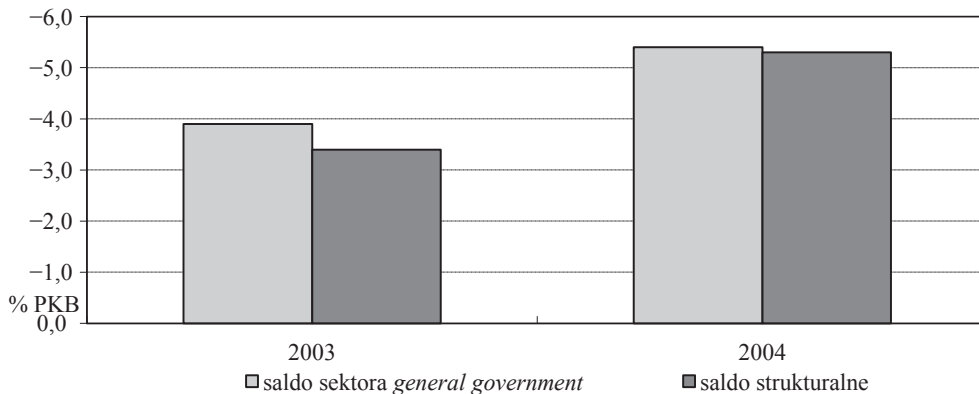
**Tabela 3.** Deficyt budżetowy w Polsce w latach 2003-2004 (% PKB)

	2003	2004	Zmiana
1. Deficyt budżetowy	-3,9	-5,4	-1,5
2. CAB	-3,4	-5,3	-1,9
3. CAPBB (pierwotny)	-0,3	-2,5	-2,2
Zmiany w deficycie budżetowym związane ze:	Wzrostem gospodarczym (1-2)	Stopa procentową (2-3)	Polityką dyskrecjonalną (3)
2003-2004	0,4	0,3	-2,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Programu Konwergencji z lat 2004-2007.

<sup>18</sup> European Commission, *EMU after 5 years*, European Economy 2004, nr 1, Brussels, s. 65.

Największe zmiany w deficycie budżetowym w Polsce w latach 2003-2004 nie były związane ze wzrostem gospodarczym, ale z polityką dyskrejonalną (tab. 3 i rys. 1). Deficyt strukturalny nie odbiegał znacząco od rzeczywistego poziomu deficytu w latach 2003-2007 (rys. 1). Oznacza to, że komponent cykliczny deficytu sektora finansów publicznych, będący różnicą między deficytem rzeczywistym a strukturalnym, był stosunkowo niski. Nierównowaga finansów publicznych w przeważającej mierze wynikała z przyczyn strukturalnych.



Rys. 1. Strukturalny deficyt budżetowy w latach 2003-2004 w Polsce

Źródło: opracowanie własne na podstawie Programu konwergencji z lat 2004-2007, [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl).

W celu ograniczenia deficytu konieczne było zwiększenie restrykcyjności polityki fiskalnej. Sytuacja fiskalna oraz warunki ekonomiczne Polski w latach 2003-2007 zostały przedstawione na rys. 2. Oś pozioma to luka produktowa w % PKB, a oś pionowa to element dyskrejonalny (CAPBB). Zmiany z roku na rok w deficycie strukturalnym pierwotnym (CAPBB) wskazują, czy rząd podejmie politykę fiskalną ekspansywną czy restrykcyjną. Zmiany w elemencie dyskrejonalnym w połączeniu z luką produktową służą do charakterystyki polityki fiskalnej i dają odpowiedź na pytanie, czy polityka ma efekty stabilizujące czy raczej efekty procykliczne.

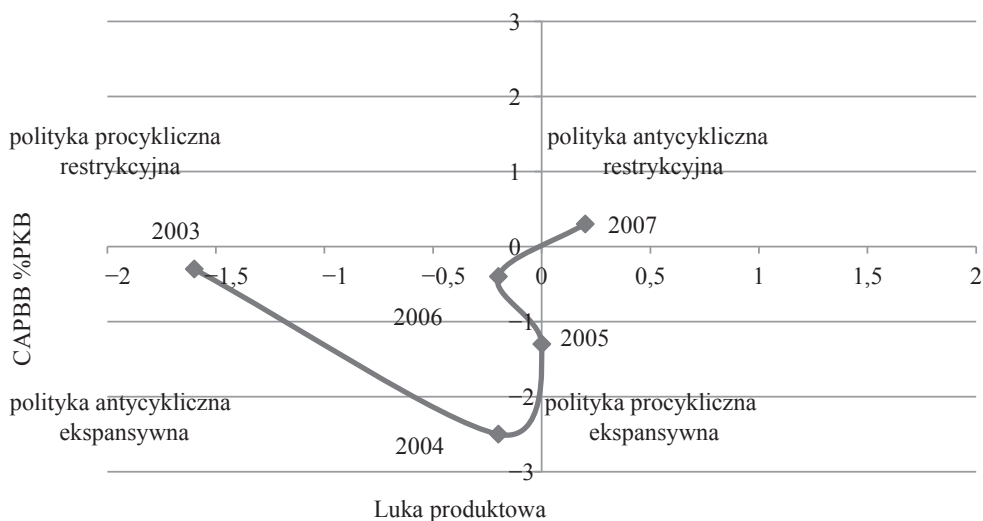
Stabilizujące działanie polityki fiskalnej może się realizować na dwa sposoby – poprzez funkcjonowanie automatycznych stabilizatorów oraz poprzez dyskrejonalne działania rządu mające na celu wpływanie na popyt w gospodarce<sup>19</sup>. Automatyczne stabilizatory powodują samoistne dostosowanie deficytu budżetowego w reakcji na wahania koniunktury, co oddziałuje na gospodarkę w sposób stabilizujący. Dzieje się tak, ponieważ w fazie spowolnienia gospodarczego deficyt automatycznie rośnie na skutek spadających dochodów podatkowych i rosnących wydatków związanych z bezrobociem oraz pomocą społeczną, podczas gdy w fazie ożywienia ma miejsce zjawisko odwrotne. Drugie narzędzie stabilizacyjne polityki

<sup>19</sup> R. Milewski, *Podstawy ekonomii*, PWN, Warszawa 1999, s. 525.



fiskalnej stanowią działania dyskrecjonalne, których siła teoretycznie może być ustalona przez decydentów kształtujących politykę gospodarczą według ich uznania<sup>20</sup>. W krajach, które stwarzały odpowiednie pole manewru dla działania automatycznych stabilizatorów, dyskrecjonalna polityka fiskalna była acykliczna, dzięki czemu antycykliczne oddziaływanie automatycznych stabilizatorów nie było zakłócone. Tymczasem kraje utrzymujące zbyt wysoki deficyt strukturalny prowadziły procykliczną politykę fiskalną, co mogło mieć związek z koniecznością dokonywania jej zacieśnienia w fazie spowolnienia gospodarczego po to, aby deficyt nominalny nie przekroczył wartości referencyjnej 3% PKB<sup>21</sup>.

Miara CAPBB wskazuje, że w 2004-2006 polityka była ekspansywna. W 2007 r. miała charakter restrykcyjny. Rysunek 2 pokazuje również, że w latach 2004-2007 polityka fiskalna miała efekty stabilizujące, ponieważ była skierowana na redukcję złych efektów cyklu koniunkturalnego. Inaczej była to polityka antycykliczna. Wydaje się, że w tym okresie cele rządowe skierowane na konsolidację i stabilizację fiskalną były zharmonizowane.



Rys. 2. Sytuacja fiskalna Polski w latach 2003-2007

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Programu Konwergencji z lat 2004-2009, Ministerstwo Finansów, Warszawa.

Podsumowując polską sytuację fiskalną w latach 2004-2007, można stwierdzić, że luka produktowa w niewielkim stopniu oddziaływała na saldo budżetowe. Nie-

<sup>20</sup> Tamże.

<sup>21</sup> M. Mackiewicz, P. Krajewski, *Skala i efektywność antycyklicznej polityki fiskalnej w kontekście wstąpienia Polski do strefy euro*, [w:] Raport na temat pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w trzecim etapie UGW 2008, dostęp: 20 marca 2013 r., [http://www.nbp.pl/publikacje/o\\_euro/re.pl](http://www.nbp.pl/publikacje/o_euro/re.pl), s. 52.

równowaga finansów publicznych w przeważającej mierze wynikała z przyczyn strukturalnych. Restrykcyjna polityka fiskalna w celu ograniczenia deficytu budżetowego miała polegać przede wszystkim na ograniczaniu strony wydatkowej sektora finansów publicznych<sup>22</sup>.

Lata 2010-2011 to okres wzmocnienia reguł fiskalnych (reguła wydatkowa, zreformowany PSW) w Polsce. Tabela 4 przedstawia saldo budżetowe w tym okresie.

**Tabela 4.** Deficyt budżetowy w Polsce w latach 2010-2011 (% PKB)

	2010	2011	Zmiana
1. Deficyt budżetowy	-7,9	-5,0	2,9
2. CAB	-8,3	-5,2	3,1
3. CAPBB(pierwotny)	-5,6	-2,6	-3,0
Zmiany w deficycie budżetowym związane ze:	wzrostem gospodarczym (1-2)	stopa procentową (2-3)	polityka dyskrejonałną (3)
2010-2011	-0,2	0,1	-3,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie European Commission, *European Economic Forecast*, European Economy 2013, nr 1, Brussels, s.129 i s. 131.

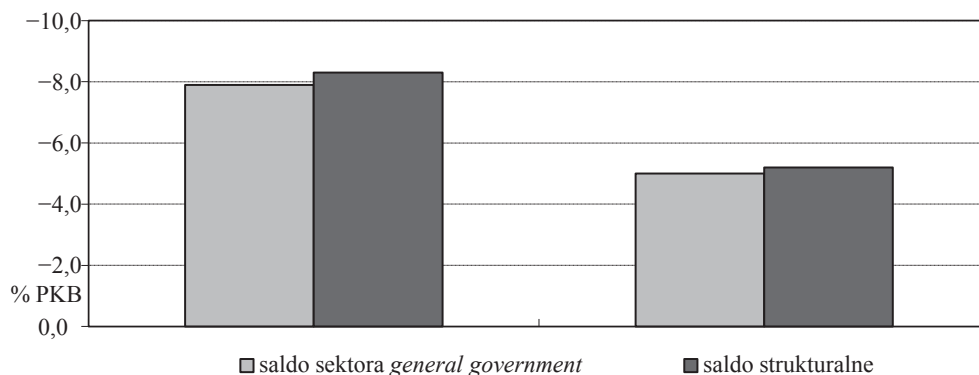
W latach 2010-2011 zmiany w deficycie budżetowym w Polsce były związane w największym stopniu z polityką dyskrejonałną, podobnie jak w latach 2003-2004. Różnica polegała na tym, że problemy strukturalne przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej mierzone zmianą w deficycie pierwotnym strukturalnym wzrosły o 2,2 p.p. PKB, a w latach 2010-2011 zmniejszyły się o 3 p.p. PKB (tab. 4 i rys. 3). Deficyt strukturalny w latach 2010-2011 nie odbiegał znacząco od rzeczywistego poziomu deficytu, podobnie jak w latach 2003-2007. Oznacza to, że komponent cykliczny deficytu sektora finansów publicznych, będący różnicą między deficytem rzeczywistym a strukturalnym, był stosunkowo niski. Tak więc poziom luki produktowej w niewielkim stopniu oddziaływał na saldo budżetu (por. rys 3 i 4). Nierównowaga finansów publicznych w przeważającej mierze wynikała z przyczyn strukturalnych.

W celu ograniczenia deficytu konieczne było zwiększenie restrykcyjności polityki fiskalnej. Sytuacja fiskalna oraz warunki ekonomiczne Polski w latach 2010-2014 zostały przedstawiona na rys. 4. Miara CAPBB wskazuje, że w latach 2010-2011 polityka była ekspansywna i procykliczna. W 2012 r. miała charakter ekspansywny i antycykliczny. Rysunek 4 pokazuje również, że w latach 2013-2014 polityka fiskalna będzie restrykcyjna z efektami procyklicznymi. W roku 2011 prowadzono politykę fiskalną polegającą na utrzymywaniu wysokiego deficytu w fazie ekspansji, dlatego po roku 2011 polityka zmierzała w kierunku działań destabilizujących opartych na konieczności redukcji deficytu w okresie recesji. Uważa się, że

<sup>22</sup> Program Hausnera dotyczący racjonalizacji wydatków socjalnych nie został zrealizowany całościowo.

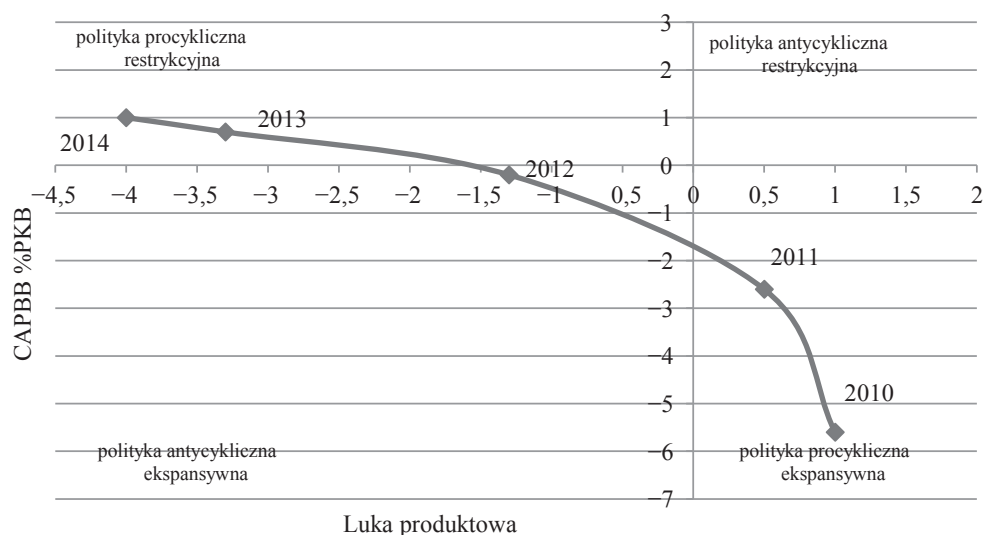


aby łagodzić asymetryczne szoki w gospodarce, wskazane są reformy polegające na wzmocnieniu instytucji prawnych, np. zasada konstytucyjna zrównoważonego wzrostu wydatków publicznych<sup>23</sup>.



Rys. 3. Strukturalny deficyt budżetowy w latach 2010-2011 w Polsce

Źródło: opracowanie własne na podstawie European Commission, *European Economic Forecast*, European Economy 2013, nr 1, Brussels, s. 129 i s. 131.



Rys. 4. Sytuacja fiskalna Polski w latach 2010-2014

Źródło: opracowanie własne na podstawie European Commission, *European Economic Forecast*, European Economy 2013, nr 1, Brussels, s. 129 i s. 13.

<sup>23</sup> M. Mackiewicz, P. Krajewski, wyd. cyt.

## 5. Podsumowanie

Struktura reguł fiskalnych w Polsce przed przystąpieniem do UE opierała się głównie na regułach krajowych (konstytucyjna reguła długu publicznego, ustawowe progi ostrożnościowe). Polskie reguły fiskalne po przystąpieniu do UE zostały wzmocnione zapisami Traktatu Maastricht, PSW (reformowanym w 2005 i w 2011 r.) oraz tzw. paktem fiskalnym (2013). Polityka fiskalna w Polsce przed przystąpieniem do UE była antycykliczna ekspansywna, o działaniu stabilizującym. Z kolei w latach 2010-2011 była także ekspansywna, ale jej charakter nabrał kierunku destabilizującego, procyklicznego. Wydaje się, że polityka fiskalna Polski powinna zostać wzmocniona konstytucyjną regułą fiskalną. „Pakt fiskalny” daje możliwość stabilnej polityki fiskalnej na szczeblu krajowym. Egzekwowanie strukturalnej zasady równowagi budżetowej, która łączy cel zrównoważonego rozwoju z dostosowaniem do cyklu gospodarczego, może przejść długą drogę w kierunku odpowiedzialnej polityki fiskalnej w perspektywie średnioterminowej. *Narodowa reguła deficytu strukturalnego* wpisana do ustawodawstwa krajowego może nadać ważnego charakteru reformie finansów publicznych ze względu na jej egzekwowalność na poziomie ponadnarodowym.

## Literatura

- Artis M., Buti M., *Setting Medium-Term Fiscal Targets in EMU*, [w:] A. Brunila, M. Buti, D. Franco (red.), *The Stability and Growth Pact*, New York 2001: Palgrave.
- Beetsma R., *Does the EMU Need a Stability Pact?*, [w:] A. Brunila, M. Buti, and D. Franco (red.) *The Stability and Growth Pact*, New York 2001: Palgrave.
- Buti M., Giudice G., *Maastricht's fiscal rules at ten: an assessment*, "Journal of Common Market Studies" nr 40(5) 2002, s. 823-848.
- Buti M., Pench L., *Why do large countries flout the stability pact? and what can be done about it?*, "Journal of Common Market Studies" 42(5) 2004, s.1025-1032.
- Ciak J., *Wypełnianie finansowych wymogów Traktatu Maastricht w krajach strefy euro w Polsce*, „Bank i Kredyt”, lipiec 2003.
- De Gruaue P., *Unia Walutowa*, PWN, Warszawa 2003.
- Eichengreen B., Wyplosz C., *The stability pact: more than a minor nuisance?*, "Economic Policy" 1998, nr 26, s. 67-113.
- Enderlein H., *Break it, don't fix it!*, "Journal of Common Market Studies" 2004, nr 42(5), s. 1039-1046.
- European Commission, *EMU after 5 years*, No 1/2004, Brussels 2004.
- European Commission, *European economic forecast-winter*, "European Economy" 2013, nr 1.
- Eurostat, *News release, euro indicators*, 2012.
- Fatas A. (red.), *Stability and Growth in Europe: Towards a Better Pact*, Centre for Economic Policy Research, London 2003.
- Fingland L., Bailey S., *The EU's stability and growth pact: its credibility and sustainability*, "Public Money & Management" 2008, nr 28(4).
- Gramlich E.M., *Fiscal indicators*, OECD Department of Economics and Statistics Working Papers 1999, nr 80.

- Gros D. (red.), *The Maastricht dog that lost its bark*, “The International Economy” 2005, nr 19(1).
- Gros D. (red.), *The nine lives of the Stability Pact*, Centre for European Policy Studies, Brussels 2004.
- Hall R.E., Taylor J.B., *Makroekonomia, teoria, funkcjonowanie i polityka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.
- Heipertz M., Verdun A., *The stability and growth pact – theorizing a case in European integration*, “Journal of Common Market Studies” 2005, nr 43(5) (December), s. 985-1008.
- Kosterna U., *Deficyt budżetu państwa i jego skutki ekonomiczne*, CASE, PWN, Warszawa 1995.
- Mackiewicz M., Krajewski P., *Skala i efektywność antycyklicznej polityki fiskalnej w kontekście wstąpienia Polski do strefy euro*, [w:] Raport na temat pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w trzecim etapie UGW 2008, dostęp: 20 marca 2013r, [http://www.nbp.pl/publikacje/o\\_euro/re.pl](http://www.nbp.pl/publikacje/o_euro/re.pl) s. 52.
- Mackiewicz M., *Reakcje polityki fiskalnej na wahania koniunkturalne – przyczyny zróżnicowania*, „Bank i Kredyt” 2006, nr 10.
- Milewski R., *Podstawy ekonomii*, PWN, Warszawa 1999.
- Ministerstwo Finansów, *Programy konwergencji z lat 2004-2009*, [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl).
- Momigliano M., *Introduction*, [w:] *Indicators of Structural budgetary balances*, Public Finance Workshop, Banca D’Italia, Perugia 1999.
- Owsiak S. (red.), *Równowaga budżetowa. Deficyt budżetowy, dług publiczny*, WN PWN, Warszawa 1995.
- Posen A., *Why the pact has no impact*, “The International Economy” 2005a, nr 34 19(1): 8-11.
- Posen A., *Can rubinomics work in the eurozone?*, [w:] A. Posen (red.), *The Euro at Five: Ready for a Global Role?*, Institute for International Economics, Washington, D.C 2005b.
- Prescott E.C., Kydland F., *Rules rather than discretion: the inconsistency of optimal plans*, “Journal of Political Economy” no 85: University of Chicago Press, June 1977, s. 473-492.
- Report from Council (ECOFIN) to European Council No7423/05, Improving the implementation of the Stability and Growth Pact. March 2005 dostęp: 20 stycznia 2012r. [http://www.eu2005/actualites/documents\\_travail/2005/03/21stab/index.html](http://www.eu2005/actualites/documents_travail/2005/03/21stab/index.html).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 0385/2011 z dnia 23 listopada 2011 r.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 0386/2011 z dnia 23 listopada 2011 r.
- Savage J.D., Verdun A., *Reforming Europe’s Stability and Growth Pact: Lessons from the American experience in macrobudgeting*, “Review of International Political Economy” 2007, nr 14(5), s. 842-867.
- T/SCG/pl 11(2011 – *Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczo-Walutowej*, art. 3 [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl) dostęp: 27 lutego 2013 r.
- Wernik A., *Finanse publiczne – perspektywa 2020*, [w:] U. Płowiec, *Innowacyjna Polska w Europie 2020 r. Szanse i zagrożenia trwałego rozwoju*, PTE, Warszawa 2010.
- Wojciechowska-Toruńska I., *Wypełnianie postanowień Paktu Stabilności i Wzrostu w niestabilnym otoczeniu gospodarczym*, [w:] T. Famulska, A. Walasik, *Finanse w niestabilnym otoczeniu – dylematy i wyzwania*, *Finanse publiczne*, Studia Ekonomiczne nr 108, Zeszyty Naukowe Wydziałowe, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Katowice 2012.
- Ziółkowska Z., *Finanse publiczne, teoria, zastosowanie*, Wyższa Szkoła Bankowości, Poznań 2000.

## **“FISCAL PACT” VS. FISCAL POLICY**

**Summary:** This paper presents new elements of fiscal rules for the EU countries in the so-called “fiscal pact”. It shows a change in fiscal policy in Poland from anti-cyclical expansionary in 2003-2004 to pro cyclical expansionary in 2010-2011 as a result of strengthening the fiscal rules. ‘Fiscal Pact’ enables sustainable fiscal policy at the national level through the introduction of a constitutional rule of the structural budget balance.

**Keywords:** fiscal rules, measures of the structural deficit, fiscal policy.