

FINANSE PUBLICZNE

Pod redakcją naukową
Wiesławy Ziółkowskiej

Nr 19 rok 2006

ZESZYTY NAUKOWE
Wyższej Szkoły Bankowej
w Poznaniu



Wydawnictwo
Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu

Redaktor naczelny
dr hab. Władysław Balicki, prof. WSB i AE w Poznaniu

Recenzent
prof. dr hab. Teresa Famulska

Rada Naukowa
*prof. dr hab. Lucyna Frąckiewicz, prof. dr hab. Jerzy Handschke,
prof. dr hab. Alfred Janc, prof. dr hab. Józef Lipiec, prof. dr hab. Henryk Sobolewski,
prof. dr hab. Wacław Wilczyński (przewodniczący), prof. dr hab. Stanisław Wykrętowicz
mgr Andrzej Małecki (sekretarz Redakcji)*

Redaktor naukowy
prof. dr hab. Wiesława Ziółkowska

Projekt okładki
Jan Ślusarski

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie
wymaga pisemnej zgody Wydawcy.

© Copyright by Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu, 2006

ISSN 1426-9724

WYDAWNICTWO
WYŻSZEJ SZKOŁY BANKOWEJ
w Poznaniu

al. Niepodległości 2, 61-874 Poznań
tel. (0-61) 655 33 99, fax (0-61) 655 33 97
e-mail: wydawwsb@wsb.poznan.pl
<http://www.wsb.poznan.pl/wydawnictwo>

Skład i łamanie: *Marlena Pigla*

Druk i oprawa: Zakład Poligraficzno-Wydawniczy M-Druk
Wągrowiec, ul. M. Konopnickiej, tel. (0-67) 268 57 37

Spis treści

Od Redaktora	5
--------------------	---

Finanse publiczne

Wiesława Ziółkowska Rola finansów publicznych w Polsce w latach 1991–2007	9
Halina Wasilewska-Trenkner Relacje między polityką fiskalną i monetarną	37
Leszek Patrzalek Przesłanki i warunki wdrażania budżetu zadaniowego	53
Teresa Lubińska, Marcin Będzieszak Doświadczenia polskie oraz zagraniczne w tworzeniu budżetów zadaniowych władz publicznych	61
Grażyna Krasowska-Walczak W sprawie wewnętrznej kontroli finansowej w podsektorze finansów samorządu terytorialnego	73
Agnieszka Krzemińska Czy reguły fiskalne są potrzebne?	93
Jacek Polczyński Podatek liniowy w polskim systemie podatkowym	119
Wojciech Białończyk, Michał Nowak Udział Banku Gospodarstwa Krajowego w obsłudze sektora finansów publicznych	145
Bożena Kołosowska Sytuacja finansowa Funduszu Ubezpieczeń Społecznych po wprowadzeniu reformy systemu emerytalnego w Polsce	169

Spis treści

Konferencje

Seminarium naukowe

„Organizacja procesu budżetowego a stabilność fiskalna i gospodarcza w Polsce”

Warszawa, 21 czerwca 2006 roku (oprac. *Agnieszka Krzemińska*) 183

Abstracts 189

Streszczenia

Wiesława Ziółkowska

Rola finansów publicznych w Polsce w latach 1991–2007

Występowanie wielopłaszczyznowych zależności między finansami publicznymi a realnymi procesami gospodarczymi nie budzi wątpliwości. To, że władza publiczna redystrybuuje przeszło 40% produktu krajowego brutto potwierdza niepodważalną rolę finansów publicznych jako czynnika determinującego wzrost gospodarczy i poziom dobrobytu społecznego. Szczególne ich znaczenie w okresie transformacji wynika z faktu, że z jednej strony finanse publiczne stanowią ważny instrument przemian, z drugiej zaś same im podlegają. Artykuł niniejszy jest próbą głównie retrospektywnego spojrzenia na rolę finansów publicznych w transformacji polskiej gospodarki, możliwie uwolnionego od bieżących, czasami emocjonalnych ocen. Charakter publikacji, a przede wszystkim złożoność problematyki, nie pozwalają na wyczerpujące jej ujęcie. Analiza prowadzona jest pod kątem odpowiedzi na pytania: Czy i w jakim zakresie, pomimo szeregu uwag krytycznych odnoszących się zarówno do wielkości, jak i jakości konsumpcji dóbr publicznych oraz koordynacji polityki fiskalnej i pieniężnej, zarządzanie finansami publicznymi w minionych siedemnastu latach wspierało proces zmian ustrojowych? Czy obecna struktura i wysokość dochodów oraz wydatków publicznych sprzyja prorozwojowym wyzwaniom stawianym finansom publicznym?

Halina Wasilewska-Trenkner

Relacje między polityką fiskalną i monetarną

Prawidłowe połączenie polityki fiskalnej i pieniężnej powinno stanowić szczególny walor polityki gospodarczej rządu. Wyznaczenie odpowiedniej policy mix jest w praktyce niewykonalne. Jednak często dąży się do oceny, zazwyczaj ex post, wzajemnych relacji między obydwoma politykami. W artykule podjęto próbę oceny tych wzajemnych zależności w Polsce w okresie po 1989 r. Rozpatrywany okres został podzielony na kilka podokresów: 1989–1992, 1993–1997, 1998–2004 oraz lata 2005–2006. O takim podziale decydowały wydarzenia gospodarcze, a mianowicie kolejno: przezwyciężenie spadku produktu krajowego brutto, jaki miał miejsce w pierwszych latach transformacji, rozpoczęcie głębokich zmian w strukturze sektora finansów publicznych

i przystąpienie do Unii Europejskiej. Analiza zależności pomiędzy polityką fiskalną i pieniężną skłania do wniosku, że relacja między nimi była zmienna i dość słaba. Polityka monetarna była nakierowana na zwalczanie inflacji i z punktu widzenia założonego celu skuteczna, natomiast polityka fiskalna realizowała swoje cele (poprawa efektywności wykorzystania środków publicznych oraz ograniczenie deficytu sektora finansów publicznych) ze zmiennym powodzeniem. Powodów takiej sytuacji upatrywać należy, po pierwsze, w słabym – w początkowym okresie transformacji – działaniu mechanizmów rynkowych, a po drugie – w okresie późniejszym – w interwencjach politycznych przekreślających dążenia kolejnych ministrów do konsekwentnej realizacji celów, jakie współcześnie są stawiane przed polityką fiskalną. Niestety, również okres po akcesji do UE nie pozwala rokować pomyślnie o realizacji tych celów, choć można sądzić, że relacje między obydwoma politykami ulegają poprawie w okresie już niskiej inflacji.

Leszek Patrzalek

Przesłanki i warunki wdrażania budżetu zadaniowego

W artykule autor przedstawia przesłanki zmian w organizacji procesu budżetowego w Polsce oraz warunki wdrażania budżetu zadaniowego. W pierwszej części artykułu autor wykazuje, że wprowadzone od 1990 r. zmiany w sektorze finansów publicznych nie wpłynęły na charakter polityki wydatkowej sektora publicznego oraz procedurę opracowywania, uchwalania i wykonywania budżetu. Zasadność i celowość wdrażania budżetu zadaniowego wiąże się z potrzebą identyfikowania przewidywanych do poniesienia bezpośrednich i pośrednich kosztów usług społecznych i publicznych, wielowariantowego rozpatrywania całkowitych kosztów projektowanych do realizacji zadań budżetowych oraz wieloletniego planowania budżetowego. W drugiej części artykułu autor podkreśla rangę problemu związanego z wyborem mierników umożliwiających pomiar efektów wydatków budżetu państwa oraz problemu relacji między planowaniem strategicznym, trzyletnim programowaniem budżetowym a pracami nad opracowaniem projektu i uchwalaniem ustawy budżetowej.

Teresa Lubińska, Marcin Będzieszak

Doświadczenia polskie oraz zagraniczne w tworzeniu budżetów zadaniowych władz publicznych

Artykuł poświęcony jest doświadczeniom polskim i zagranicznym w zakresie budżetowania zadaniowego. Omówiono w nim podstawowe różnice pomiędzy budżetowaniem zadaniowym i tradycyjnym, główne obszary wdrażania oraz odmienności modeli budżetowania zadaniowego przyjętych w różnych krajach. Ostatnia część artykułu dotyczy doświadczeń polskich w zakresie nowoczesnych metod budżetowania. Dotąd próby ich stosowania podejmowane były w działalności samorządu terytorialnego, lecz obecnie istnieją również plany wdrożenia budżetowania zadaniowego na szczeblu budżetu państwa.

Grażyna Krasowska-Walczak

**W sprawie wewnętrznej kontroli finansowej
w podsektorze finansów samorządu terytorialnego**

Przedmiotem artykułu jest analiza i ocena funkcjonowania stosunkowo nowej instytucji w polskim systemie finansów publicznych – wewnętrznej kontroli finansowej, ze szczególnym uwzględnieniem podsektora jednostek samorządu terytorialnego. Celem rozważań uczyniono odpowiedź na pytanie o istotę, funkcje, cele i zakres kontroli finansowej. Starano się również wskazać na wpływ badanego instrumentu na racjonalizację wydatkowania środków publicznych przez samorządy oraz zarządzanie w samorządzie terytorialnym i jego jednostkach organizacyjnych.

Agnieszka Krzemińska

Czy reguły fiskalne są potrzebne?

Celem artykułu jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy reguły fiskalne rozumiane jako kryteria konwergencji są potrzebne. W związku z tym szczególny nacisk położono na rolę i funkcjonowanie zasad budżetowych w strefie euro, ich uzasadnienie oraz wpływ na prowadzenie polityki budżetowej przez kraje członkowskie. W pierwszej części artykułu przedstawiono przyczyny sformułowania zasad dyscyplinujących politykę budżetową. Drugą część poświęcono temu, w jaki sposób zostały ukształtowane istniejące reguły polityki fiskalnej na szczeblu Unii oraz jaki jest ich podstawowy sens ekonomiczny. W trzeciej części skupiono uwagę na sytuacji finansów publicznych w krajach członkowskich w latach 1991–2005, aby zbadać skuteczność reguł fiskalnych w dyscyplinowaniu finansów publicznych. Analizie poddano również deficyt budżetowy i dług publiczny w nowych krajach członkowskich. Czwartą część poświęcono reformie Paktu Stabilności i Wzrostu oraz jej konsekwencjom dla dalszego prowadzenia polityki fiskalnej. Całość rozważań kończą wnioski dotyczące konieczności stosowania dyscypliny budżetowej na obszarze Unii Gospodarczej i Walutowej.

Jacek Połczyński

Podatek liniowy w polskim systemie podatkowym

Opodatkowanie dochodów przedsiębiorców stałą 19% stawką funkcjonuje w polskim systemie podatkowym od 2004 r. Z punktu widzenia teorii podatku liniowego jego polska wersja w największym stopniu odpowiada koncepcji tzw. czystego podatku liniowego. Brak kwoty wolnej od podatku oraz prawa do ulg podatkowych powoduje, że forma ta sprzyja realizacji funkcji fiskalnej podatków. Wprowadzenie podatku liniowego, jako alternatywnej formy opodatkowania dochodów z działalności gospodarczej, przyczyniło się do znaczącego spadku liczby podatników korzy-

stających z opodatkowania na zasadach ogólnych. Spadek liczby podatników ryczałtów podatkowych, takich jak karta podatkowa i ryczałt od przychodów ewidencjonowanych, był w latach 2004–2005 mniejszy. Ocena skutków fiskalnych opodatkowania dochodów przedsiębiorców stałą stawką dla systemu finansów publicznych (budżet państwa, budżety samorządowe), na podstawie dostępnych danych, jest generalnie pozytywna. Dane te nie uwzględniają jednak zmian w wydajności fiskalnej wszystkich podatników, dlatego wnioski płynące z przedstawionej w artykule analizy stanowią jedynie przyczynek do dalszych badań.

Wojciech Białończyk, Michał Nowak

Udział Banku Gospodarstwa Krajowego w obsłudze sektora finansów publicznych

Przedmiotem niniejszego opracowania jest omówienie i próba analizy problematyki związków pomiędzy sektorem bankowym a sektorem finansów publicznych, a także charakteru prawnego Banku Gospodarstwa Krajowego, jedyne go banku państwowego, którego rola i znaczenie są znacznie większe aniżeli mogłoby to wynikać z przepisów ustawy o BGK. Rola BGK przedstawiona została na tle ogólnych zasad bankowej obsługi budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz jednostek budżetowych. BGK, oprócz działalności właściwej dla banków, wykonuje szereg zadań wynikających z ustaw, których nie można uznać za czynności bankowe. Z jednej strony prowadzi obsługę bankową jednostek budżetowych, a z drugiej – co jest znacznie istotniejsze – niejako wyręcza organy administracji w realizacji zadań, nałożonych na te organy w drodze ustawowej.

Bożena Kołosowska

Sytuacja finansowa Funduszu Ubezpieczeń Społecznych po wprowadzeniu reformy systemu emerytalnego w Polsce

Ocena bieżącej sytuacji Funduszu Ubezpieczeń Społecznych upoważnia do stwierdzenia, że dochody własne (składki na ubezpieczenia społeczne) nie pozwalają zachować jego płynności finansowej. Rosną więc zobowiązania FUS z tytułu kredytu bankowego, finansującego deficyt występujący w funduszu. Corocznie obserwuje się znaczny wzrost udziału zadłużenia wobec banków. Analiza przyszłej sytuacji finansowej FUS prowadzi do wniosku, iż najwyższy deficyt w funduszu emerytalnym pojawi się w latach 2007–2008 i sięgnie 20 mld zł. Sytuacja ta wymagać będzie dofinansowania FUS zarówno z budżetu państwa, jak i z Funduszu Rezerwy Demograficznej.

Abstracts

Wiesława Ziółkowska

The Role of Public Finance in Poland from 1991 to 2007

It is beyond any doubt that there exist multi-facet relationships between the domain of public finance and real economic processes. Since public authorities redistribute more than 40% of Poland's gross domestic product, public finance figures as a major determining factor for economic growth and social welfare. Its exceptional significance during the transition period can be attributed to the fact that it, on the one hand, represents an important instrument of transformation and, on the other, is itself subject to change. The paper attempts a retrospective insight into the role of public finance in transforming Poland's economy, possibly avoiding current, largely emotional judgments. The adopted paper format does not allow an exhaustive discussion of the issue in all of its complexity. The analysis aims to address such questions as: whether, and to what extent, the management of public finance over the past seventeen years, despite an array of criticisms concerning the level and quality of public goods consumption as well as the coordination of fiscal and monetary policy, has supported the system transformation process; and whether the present structure and level of public revenues and expenditures is favorable to economic growth – which is a major challenge facing public finance today.

Halina Wasilewska-Trenkner

The Relationships between Fiscal and Monetary Policy

An appropriate combination of fiscal and monetary policy should be a hallmark of any government's economic policy. Although it is not feasible in practice to determine a single correct policy mix, continuous efforts are made to evaluate, mostly ex post, the relationships between the two policies. The paper undertakes to assess these relationships as exemplified by Poland after 1989. The period under consideration has been broken down into several sub-periods: 1989–1992, 1993–1997, 1998–2004 and 2005–2006, based on the underlying developments in the country's economy, such as the effective reversal of the declining trend in gross domestic product in the early years of economic system transformation, the initiation of far-reaching structural changes in the public

finance sector, and the accession into the European Union. An analysis of the interdependencies between fiscal and monetary policy leads to an observation that their mutual relationship was volatile and not very firm. While monetary policy was focused on combating inflation and proved effective in achieving this objective, fiscal policy pursued distinctly different goals of its own (such as improving the use of public funds and reducing the public sector deficit) and did so with varying success. This was a result of, primarily, limited – at least at the initial phase of system transformation – exposure to market mechanisms, and secondly, of political interventions which prevented the successive ministers from applying consistent measures toward achieving goals which contemporary fiscal policy will seek to achieve. Regretfully, the period following Poland's accession into the EU does not inspire optimism with respect to achieving these goals. Fortunately, there are grounds to believe that the relationships between the policies in question naturally tend to improve under low inflation, which has been the case in recent years in Poland.

Leszek Patrzalek

The Rationale and the Conditions for the Introduction of Task Budgeting

The paper presents the rationale for changes in the organization of the budgetary process in Poland as well as the conditions for the implementation of task budgeting. In the first section, the author demonstrates that the changes introduced in the public finance sector after 1990 have not had much effect on the structure of expenditure by the public sector and on the procedures for budget preparation, adoption and performance. The applicability and viability of task budgeting relates to the need of identifying the predictable direct and indirect costs of social and public services, the necessity to capture multiple variants of the total projected cost of budgeted tasks, and the requirement of advance budget planning for the years to come. In the following section, the author emphasizes the significance of choosing adequate measurements for assessing the effects of budget spending, and discusses the problems arising from the tensions between strategic planning, the 3-year budget planning process, the development of budget drafts and the ultimate adoption of the budget.

Teresa Lubińska, Marcin Będzieszak

Poland's and Other Countries' Experience with Task Budgeting by Public Authorities

The paper addresses Poland's and other countries' experience with task budgeting. The fundamental differences between task budgeting and traditional budgeting methods are discussed at length, along with the basic areas for application of task budgeting and the distinct features of specific task budgeting models adopted in different countries. The final section treats of Poland's experience with modern budgeting methods. So far, attempts at implementing these methods have been made at the local government level. More recently, however, there are plans to apply task budgeting at the state budget level.

Grażyna Krasowska-Walczak

**On Internal Financial Audit
in the Local Government Finance Sub-Sector**

The paper is dedicated to an analysis and evaluation of a relatively new institution of Poland's public finance system – internal financial audit – with a special focus on the local government sub-sector. The discussion aims to address the question of the nature, functions, objectives and extent of financial audit. An attempt is also made to indicate the impact of the instrument on rationalizing the expenditure of public money by local governments and on the management of local governments and local administrative units.

Agnieszka Krzemińska

Are Fiscal Rules Necessary?

The paper aims to answer the question whether fiscal rules, construed of as convergence criteria, are needed. Consequently, emphasis is placed on the role and functioning of budgetary principles across the Euro zone, the justification for having them, and their impact on budgetary policies pursued by EU Member States. The first chapter presents the reasons for laying down rules that enforce constraints on budget policy. The subsequent chapter discusses the existing principles of fiscal policy at the EU level and their fundamental economic rationale. The third chapter concentrates on the condition of public finances in the Member States over the period spanning from 1991 to 2005, with a view to examining the efficiency of fiscal rules in imposing restrictions on public finance. An overview of the budget deficit and public debt in the new Member States follows. The fourth chapter addresses the reform of the Stability and Growth Pact and its consequences for future fiscal policy. Finally, the paper brings forth some conclusions on the necessity to apply budget discipline throughout the Economic and Monetary Union.

Jacek Połczyński

Flat Rate Tax within Poland's Tax System

Taxation of corporate income at the flat 19% rate has been present in Poland's tax system since 2004. In the context of flat rate tax theory, the Polish variety best corresponds to the concept of „pure flat rate tax”. The absence of a tax exempt amount as well as of tax deductions and allowances makes it well suited to the performance of the basic function of taxation. The introduction of a flat rate as an alternative taxation method for receipts from business activity has contributed to a substantial decrease in the number of taxpayers applying the personal income tax schedule. Although to a lesser extent, the number of individuals and corporate entities subject to simplified or lump-sum tax schemes, such as the fixed amount tax and the fixed rate tax on income from business

activity, also dropped between 2004 and 2005. The fiscal effects of the flat corporate income tax for the public finance system (central budget revenues, local government budgets) can be, based on available data, regarded as generally positive. However, given the fact that the data do not capture the changes in the fiscal yield from all categories of taxpayers, the tentative conclusions from the analysis presented should encourage further research.

Wojciech Białończyk, Michał Nowak

**Bank Gospodarstwa Krajowego
and Its Services to the Public Finance Sector**

The paper aims to investigate and discuss the relationships between the banking industry and the public finance sector, as well as the legal status of the Bank of National Economy [Bank Gospodarstwa Krajowego – BGK], the only state-run bank in Poland, whose role and significance are much greater than stipulated in the relevant legal act. The role of the BGK is presented against the general rules for the provision of banking services to state budget, local government budgets and units of government administration. Alongside banking operations proper, the BGK performs a number of activities which cannot be considered as banking activities but are laid down in relevant laws as BGK's responsibilities. On the one hand, then, the Bank serves as the provider of banking services to units of public administration, and on other hand, far more importantly, it can be said to exercise some of the powers and perform some of the legal obligations that are otherwise assigned to public administration.

Bożena Kołosowska

**The Financial Standing of the Social Insurance Fund
following Poland's Pension System Reform**

An evaluation of the current standing of the Social Insurance Fund justifies the statement that its own revenues (from social security contributions) will not allow it to maintain financial liquidity. As a result, the Fund continues to incur liabilities attributable to bank loans which are used to finance its deficit. The Fund's debt toward banks has been growing steadily over the years, and projections into its future financial condition show that the pension fund will run the highest deficit, approximating 20 bn zloty, in the years 2007–2008. Remedying the crisis will involve financial support from the state budget as well as from the Demographic Reserve Fund.