

Opis

Waga i aktualność podjętej w niniejszej monografii problematyki bezpieczeństwa finansów publicznych wynika przede wszystkim z powszechności i trwałości zjawiska nierównowagi budżetowej oraz systematycznego wzrostu zadłużenia publicznego w większości współczesnych państw, którego rozmiary w warunkach ostatniego globalnego kryzysu finansowego zaczęły wymykać się spod kontroli władz publicznych, sprowadzając niektóre państwa na skraj bankructwa.

Zakres poruszanych problemów badawczych jest szeroki i obejmuje trzy płaszczyzny: krajową na szczeblu sektora rządowego i na poziomie jednostek samorządu terytorialnego oraz ponadnarodową (tj. unijną).

Choć obecnie (w 2017 r.) Polska wydaje się zachowywać kontrolę nad poziomem nierównowagi finansów publicznych zasadniczo przestrzegając unijnych i krajowych reguł fiskalnych, to jednak będące następstwem wieloletnich zaniedbań błędy w polityce dochodowej oraz ekspansywna polityka wydatkowa związana z finansowaniem wydatków emerytalnych oraz programów socjalnych może wpłynąć na naruszenie bezpieczeństwa finansów publicznych w przyszłości.

Dla utrzymywania stabilności finansów publicznych istotne jest nie tylko zapewnienie wypłacalności państwa, ale przede wszystkim zagwarantowanie dostarczania przez władze publiczne odpowiedniego poziomu usług publicznych oraz dostosowania polityki fiskalnej do nowych wyzwań związanych z nadawaniem impulsów rozwojowych gospodarce. Monitorowanie prognoz deficytu i długu publicznego oraz ryzyka związanego ze stabilnością finansów publicznych jest kluczowe dla określenia niezbędnych do podjęcia działań po stronie dochodów i wydatków, jak również dla utrzymania wiarygodności gospodarczej i zaufania rynków.

Choć zadłużenie sektora samorządowego ogółem stanowi obecnie jedynie ok. 8% państwowego długu publicznego, niemniej to na jednostkach samorządowych ciąży obowiązek wykonywania bardzo wielu ważnych, a przy tym kosztochłonnych i problematycznych zadań publicznych (takich jak: oświata, czy ochrona zdrowia). JST pozostają przy tym najpoważniejszym inwestorem w sektorze publicznym, a realizowane przez nie inwestycje stanowią swoiste koło zamachowe polskiej gospodarki i jeden z kluczowych czynników sprawczych wzrostu PKB. Tymczasem system finansowania zadań samorządowych JST opiera się w przeważającej części na transferach (w formie dotacji i subwencji) przekazywanych z budżetu państwa, często z naruszeniem konstytucyjnej reguły adekwatności.

Postępująca globalizacja oraz wzrost zakresu integracji ekonomicznej i finansowej w państwach Unii Europejskiej wymagają, by kwestie bezpieczeństwa finansów publicznych odnieść także na szczebel międzynarodowy (unijny). Europa to kontynent o najwyższej ingerencji sektora finansów publicznych w gospodarkę, a więc najwyższych podatkach i wydatkach publicznych w relacji do PKB oraz silnej przez długie lata ekspansji fiskalnej, której efektem są wysokie długi publiczne większości państw UE. Skutkiem tego jest wzrost ryzyka inwestycyjnego, droższy kapitał i mniej swobodny dostęp do niego, odczuwane zwłaszcza przez mniej wiarygodne państwa, co dodatkowo obniża ograniczaną już względnie wysokimi daninami publicznymi zyskowność działalności gospodarczej w UE.

O autorkach

Magdalena Redo - doktor nauk ekonomicznych, adiunkt w Katedrze Europeistyki Wydziału Politologii i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Specjalistka w zakresie finansów. Jej obecne zainteresowania badawcze skupiają się na zagadnieniach związanych z bezpieczeństwem finansowym państwa. Współautorka publikacji naukowej pt. „Zewnętrzne bezpieczeństwo finansowe państwa” wydanej przez UMK w Toruniu w 2017 r. oraz autorka i współautorka kilkudziesięciu innych publikacji naukowych (z zakresu finansów międzynarodowych, finansów publicznych i finansów przedsiębiorstwa), w tym monografii, podręczników akademickich oraz artykułów w czasopismach naukowych, w tym anglojęzycznych.

Katarzyna Wójtowicz - doktor nauk ekonomicznych, adiunkt w Katedrze Finansów Publicznych Wydziału Ekonomicznego Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. Specjalizuje się w problematyce finansów samorządu terytorialnego, ze szczególnych uwzględnieniem stabilności fiskalnej jednostek samorządu terytorialnego (JST) oraz lokalnego długu publicznego, a także systemu podatków samorządowych, jak również finansowania usług komunalnych. Autorka i współautorka wielu publikacji naukowych z tego zakresu (w tym książek, rozdziałów w monografiach oraz artykułów naukowych w języku polskim i angielskim).

Jolanta Maria Ciak - dr hab. prof. nadzw. w Instytucie Finansów Wydziału Zarządzania i Finansów Wyższej Szkoły Bankowej w Toruniu, absolwentka Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Stopień naukowy doktora habilitowanego nauk ekonomicznych w dyscyplinie finanse uzyskała w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie. Specjalizuje się w problematyce finansów publicznych, ze szczególnym uwzględnieniem długu publicznego i deficytu budżetowego oraz bezpieczeństwa finansów publicznych, a także audytu wewnętrznego w sektorze publicznym. Autorka i współautorka ponad 100 publikacji naukowych z ww. zakresu (w tym książek, rozdziałów w monografiach oraz artykułów naukowych w języku polskim, angielskim i rosyjskim). Recenzentka w wielu krajowych, jak i międzynarodowych czasopismach naukowych. Członek Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego, Polskiego Stowarzyszenia Finansów i Bankowości w Łodzi, Stowarzyszenia Centrum Informacji Organizacji Badań Finansów Publicznych i Prawa Podatkowego Krajów Europy Środkowej i Wschodniej w Białymstoku oraz The Risk, Banking and Finance Society.

Spis treści

Wstęp 9

Rozdział 1

Bezpieczeństwo finansów publicznych jako główny komponent bezpieczeństwa finansowego i ekonomicznego państwa 15

1.1. Pojęcie bezpieczeństwa i jego rodzaje 15

1.2. Bezpieczeństwo ekonomiczne 16

1.3. Bezpieczeństwo finansowe 19

1.4. Bezpieczeństwo finansów publicznych a stabilność fiskalna 20

1.5. Metody badania stabilności fiskalnej 25

Rozdział 2

Nierównowaga budżetu państwa i dług publiczny a bezpieczeństwo finansów publicznych 29

- 2.1. Deficyt i dług publiczny jako skutki prowadzonej polityki fiskalnej - ujęcie teoretyczne, prawne i metodologiczne 29
 - 2.1.1. Polityka fiskalna, deficyt i dług publiczny w teorii finansów 29
 - 2.1.2. Usytuowanie prawne deficytu budżetowego i długu publicznego w Polsce 37
 - 2.1.3. Metody obliczania długu publicznego w Polsce i w Unii Europejskiej 41
 - 2.1.4. Potrzeby pożyczkowe brutto i netto 44
- 2.2. Ocena stabilności finansów publicznych w Polsce 46
 - 2.2.1. Kryteria konwergencji z Maastricht 46
 - 2.2.2. Realizacja fiskalnych kryteriów konwergencji przez Polskę w latach 2010-2016 47
 - 2.2.3. Stabilność finansów publicznych w Polsce i jej perspektywy 51
- 2.3. Reguły fiskalne instrumentem wzmacniającym dyscyplinę finansów Publicznych 54
 - 2.3.1. Istota reguł fiskalnych 54
 - 2.3.2. Główne reguły fiskalne w Polsce 56
- 2.4. Niezależne instytucje fiskalne jako rozwiązanie poprawiające bezpieczeństwo finansów publicznych 59
 - 2.4.1. Rady fiskalne w praktyce władz publicznych na świecie 59
 - 2.4.2. Propozycje wprowadzenia rady fiskalnej w Polsce i jej miejsce w strukturze finansów publicznych 61
- 2.5. Strategie zarządzania długiem publicznym w kontekście bezpieczeństwa finansów publicznych 63
 - 2.5.1. Zarządzanie długiem publicznym 63
 - 2.5.2. Analiza dynamiki i struktury zadłużenia publicznego w Polsce w latach 2010-2017 71

Rozdział 3

- Uwarunkowania bezpieczeństwa finansowego w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce 79
- 3.1. Bezpieczeństwo finansowe jednostek samorządu terytorialnego (JST) - znaczenie i metody oceny 79
 - 3.1.1. Przesłanki utrzymywania bezpieczeństwa finansowego JST 79
 - 3.1.2. Kryteria oceny bezpieczeństwa finansowego JST 82
 - 3.1.3. Stres fiskalny jako przejaw naruszenia bezpieczeństwa Finansowego 85
 - 3.1.4. Metody obiektywizacji sytuacji finansowej JST 88
- 3.2. Systemy zapewniania bezpieczeństwa finansowego JST - przegląd doświadczeń wybranych państw 92
- 3.3. Bezpieczeństwo finansowe JST w Polsce a prawne granice zadłużenia 99
 - 3.3.1. Ewolucja ustawowych mechanizmów kontroli oraz reglamentacji deficytu i długu samorządowego po 1999 r. 99
 - 3.3.2. Kształtowanie się wyniku finansowego i długu samorządowego w latach 1999-2016 106
 - 3.3.3. Ocena bezpieczeństwa finansowego JST z punktu widzenia wymogów ustawowych 112
- 3.4. Bezpieczeństwo finansowe JST w Polsce w kontekście wybranych kryteriów ekonomicznych 122
 - 3.4.1. Dobry czy zły dług samorządowy? 122
 - 3.4.2. Bezpieczeństwo finansowe JST a realizacja zasady samodzielności finansowej i adekwatności dochodów do zadań 123
 - 3.4.3. Zadłużenie a finansowanie inwestycji samorządowych 127
 - 3.4.4. Środki europejskie zaporą czy kreatorem zadłużenia JST? 133
 - 3.4.5. Problem rolowania długu samorządowego i jego implikacje dla kosztów finansowania zewnętrznego samorządów 138
 - 3.4.6. Dług ukryty jako zagrożenie dla bezpieczeństwa finansowego JST 143

Rozdział 4

- Wybrane zagrożenia dla bezpieczeństwa finansowego państwa związane z ekspansją finansów publicznych gospodarek Unii Europejskiej 149
- 4.1. Porównanie poziomu opodatkowania oraz zakresu ingerencji sektora finansów publicznych w państwach Unii Europejskiej 149

4.2. Deficyty budżetowe zagrożeniem dla rynkowego kosztu kapitału	160
4.2.1. Przegląd wyników badań nad związkiem między kondycją finansów publicznych a kosztem kapitału	160
4.2.2. Inne zagrożenia związane z ekspansją fiskalną	162
4.2.3. Koszty obsługi długu publicznego w Polsce na tle innych państw Europy Środkowo-Wschodniej należących do Unii Europejskiej	163
4.2.4. Analiza zależności pomiędzy wielkością salda general government a rentownością skarbowych obligacji w państwach Unii Europejskiej	173
4.3. Niekeynesowska reakcja gospodarki na politykę fiskalną - trwała redukcja wydatków publicznych sposobem na przyśpieszenie wzrostu gospodarczego	181
4.3.1. Przykłady niekeynesowskiej reakcji gospodarki na konsolidację fiskalną	182
4.3.2. Czynniki wzmacniające ekspansywny lub łagodzące restrykcyjny charakter konsolidacji fiskalnej	185
4.3.3. Analiza zależności pomiędzy tempem wzrostu gospodarczego a wielkością dochodów i wydatków publicznych (w relacji do PKB) w latach 2001-2015 w państwach Unii Europejskiej	189
4.4. Luka w VAT zagrożeniem dla bezpieczeństwa finansów publicznych państwa	196
4.4.1. Istota luki w VAT	200
4.4.2. Luka w VAT w państwach Unii Europejskiej	204
4.5. Zagrożenia związane z wysokimi i/lub rosnącymi długami publicznymi	212
4.5.1. Wysoki dług publiczny a tempo wzrostu gospodarczego w państwach Unii Europejskiej w latach 2001-2015	213
4.5.2. Zagrożenia dla polskiej gospodarki (czyli i finansów państwa w nadchodzących latach) związane z bieżącą kondycją finansów publicznych w Polsce	216
Podsumowanie	221
Bibliografia	227
Spis tabel	241
Spis rysunków	245
O Autorach	250