

Studia Bezpieczeństwa Narodowego
Zeszyt 28 (2023)
ISSN 2028-2677, s. 97-110
DOI: 10.37055/sbn/170131

Instytut Bezpieczeństwa i Obronności
Wydział Bezpieczeństwa, Logistyki i Zarządzania
Wojskowa Akademia Techniczna
w Warszawie

National Security Studies
Volume 28 (2023)
ISSN 2028-2677, pp. 97-110
DOI: 10.37055/sbn/170131

Institute of Security and Defense
Faculty of Security, Logistics and Management
Military University of Technology
in Warsaw

STABILIZACJA FINANSÓW PUBLICZNYCH WYZWANIEM POLITYKI GOSPODARCZEJ POLSKI

STABILIZATION OF PUBLIC FINANCES AS A CHALLENGE OF POLAND'S ECONOMIC POLICY

Julia Wierucka

ORCID: 0000-0002-7943-3858

Wojskowa Akademia Techniczna im. Jarostawa Dąbrowskiego w Warszawie

Abstrakt. Celem przedmiotowej pracy jest analiza i ocena jednego z głównych wyzwań ekonomicznych Polski na najbliższe lata, mianowicie ustabilizowania systemu finansów publicznych oraz wyhamowania wzrostu długu publicznego. Główny problem badawczy pracy określono w formie pytania: Jak przedstawia się sytuacja stabilizacji sektora finansów publicznych, w dobie dzisiejszych wyzwań i zagrożeń istniejących w polityce gospodarczej, jak i na arenie międzynarodowej? Jako problemy szczegółowe określono: obecną sytuację finansów publicznych w Polsce, będącą podstawą tej analizy, zakres definicyjny podmiotu sprawy, jak i określenie czynników wpływu na mający miejsce rozwój wydarzeń. W nawiązaniu do przedstawionych problemów badawczych wysnuta została hipoteza, iż prowadzone działania w zakresie stabilizacji finansów RP są niewystarczające do aktualnych wydarzeń. Hipoteza została oparta o wyniki statystyczne przedstawione w artykule. W pracy zastosowano następujące metody badawcze: definiowanie, które pozwoliło na określenie jednoznaczności terminów, analizę i syntezę, które pozwoliły na odpowiednią interpretację zastanych danych, indukcję i dedukcję, które pozwoliły na znalezienie odpowiedzi na rozważane w pracy pytania badawcze. W pracy posłużono się także metodą analizy porównawczej w zakresie definicji dotyczących omawianego zakresu. Zastosowano również analizę źródeł, monografii, artykułów naukowych traktujących o badanej tematyce

Słowa kluczowe: finanse publiczne, dług publiczny, polityka, stabilizacja, gospodarka

Abstract. The aim of this paper is to analyze and assess one of the main economic challenges for Poland in the coming years, namely stabilizing the public finance system and slowing down the growth of public debt. The main research problem of the work was defined in the form of a question: what is the situation of stabilization of the public finance sector in the era of today's challenges and threats in economic policy and in the international arena? The following were defined as specific problems: the current situation of public finances in Poland, which is the basis for this analysis, the definition scope of the subject of the case, as well as determining the factors affecting the development of events. With reference to the presented research problems, a hypothesis was put forward that the activities carried out in the field of stabilizing

the finances of the Republic of Poland are insufficient to current events. The hypothesis was based on the statistical results presented in the article. The following research methods were used in the work: defining, which allowed to determine the unambiguity of terms, analysis and synthesis, which allowed for the appropriate interpretation of the existing data, induction and deduction, which allowed finding the answer to the research question considered in the work. The work also uses the method of comparative analysis in terms of definitions regarding the discussed scope. An analysis of sources, monographs, and scientific articles dealing with the researched subject was also used

Keywords: public finances, public debt, politics, stabilization, economy

Wprowadzenie

Nagle wydarzenia, zwłaszcza na skalę światową, niezmiennie będą stanowić ogromne wyzwanie, bądź zagrożenie w zależności od poziomu przygotowania danego państwa. Sytuacja spowodowana pandemią, jak i niedługo po niej wybuch wojny na Ukrainie z pewnością nie pozwolił większości państw na optymalny powrót do stabilności w wielu sektorach. Sytuacja gospodarcza Polski nie była przygotowana na wyzwania kryzysowe, do których dostosowanie zajęły jej ostatnie lata. Wiele ich konsekwencji stanowi problem po dziś dzień, a wprowadzenie odpowiedniej polityki może je co najwyżej łagodzić. Zadaniem artykułu jest wyeksponowanie zakresu wyzwań polityki gospodarczej Polski, zwłaszcza w sektorze stabilizacji finansów publicznych, poprzez przedstawienie danych głoszących o konieczności podjęcia konkretnych działań w tym aspekcie.

Finanse publiczne pełnią ważne funkcje ekonomiczne, społeczne, jak i ustrojowe, przez co ich organizacja powinna być stale monitorowana pod kątem nie tylko skuteczności, ale i zarządzania. Jeżeli przestaną one spełniać swoje przesłanie należy je natychmiastowo naprawiać bądź reformować. Celem pracy jest więc analiza niewątpliwego wyzwania Polski jakim jest ustabilizowanie systemu gospodarczego oraz wyhamowania długu publicznego. Główny problem badawczy pracy określono w formie pytania: jak przedstawia się sytuacja stabilizacji sektora finansów publicznych w dobie dzisiejszych wyzwań i zagrożeń istniejących w polityce gospodarczej, jak i na arenie międzynarodowej? Jako problemy szczegółowe określono: obecną sytuację finansów publicznych w Polsce będącą podstawą tej analizy, zakres definicyjny podmiotu sprawy, jak i określenie czynników wpływu na mający miejsce rozwój wydarzeń. W nawiązaniu do przedstawionych problemów badawczych wysnuta została hipoteza, iż prowadzone działania w zakresie stabilizacji finansów RP są niewystarczające do aktualnych wydarzeń.

Weryfikacja literatury

Analizowanie podmiotu sprawy należy rozpocząć od przytoczenia powszechnie obowiązujących definicji kluczowych aspektów. Zdefiniowanie finansów

publicznych różnić się będzie w zależności od sposobu ich interpretowania, poprzez sposób doktrynalny bądź normatywny. W sferze doktrynalnej określać one same zasoby finansowe, operacje na nich wykonywane – w głównej wynikające z dochodów oraz wydatków - oraz wszelkie inne zjawiska z nimi związane, jak na przykład rachunkowość czy planowanie ich rozdysponowania. W szerszym rozumieniu można opisać je jako ogół stosunków społecznych związanych z zarządzaniem finansami publicznymi w operacjach na nich przeprowadzanych, takich jak pobieraniem przychodów i dochodów, jak i dokonywaniem wydatków i rozchodów (Ruśkowski 2018, s. 25). W powyższe stwierdzenia wpisują się również aspekty zarówno prawa finansowego, stosowanych metod decyzyjnych oraz zarządczych finansami publicznymi.

Z kolei definiowanie normatywne opierać się będzie na pojęciu finansów publicznych istniejącym w Ustawie o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. w art. 3 (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.), w której to obejmują one:

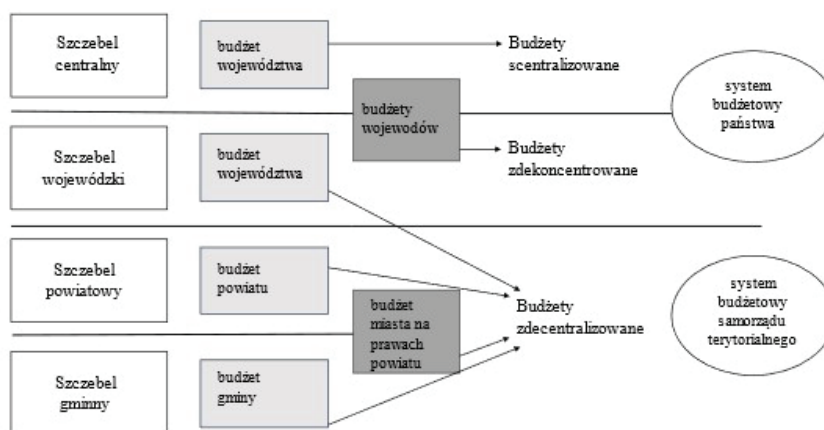
- gromadzenie dochodów i przychodów,
- wydatkowanie środków publicznych,
- finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa,
- zaciąganie potrzeb angażujących środki publiczne,
- zarządzanie środkami publicznymi,
- zarządzanie długiem publicznym,
- rozliczenia z budżetem Unii Europejskiej.

Szerokie ujęcie normatywne odnosi finanse publiczne do „zjawiska pieniężnego”, co z kolei oznacza konieczność rozbudowania przepisów ustawy o wyjaśnienia (Kosikowski 2010, s. 34). Wyrażenie gromadzenia dotyczyć będzie czynności ustalania kwoty/wymiaru oraz poboru/egzekucji zobowiązań w zakresie środków publicznych, natomiast wydatkowanie będzie się opierało na ponoszeniu wydatków publicznych oraz rozchodów budżetowych. Zaciąganie zobowiązań angażujących środki publiczne rozwinąć można jako czynności zwiększające w swoim skutku dług publiczny a także spłaty zobowiązań Skarbu Państwa (Kosikowski 2011, s. 38).

Oprócz definicji podstawowego pojęcia należy uwzględnić również zagadnienia pokrewne, takie jak prawo finansowe. Pojęcie to określać będzie ogół norm oraz przepisów regulujących zjawiska wpisujące się w zakres finansów publicznych, należąc do nich będą zarówno system budżetowy, dochody oraz przychody, a także wydatki i rozchody, procedury budżetowe, planowanie, kontrola oraz nadzór nad rynkiem finansowym. Źródła prawa finansowego będą miały swoje podłoże zarówno w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ustawach, ratyfikowanych umowach międzynarodowych w rozporządzeniach, jak i aktach prawa miejscowego (Hanusz 2022, s. 56).

System finansowy natomiast w ramach definicji określić można jako ogół zasad i instytucji wywodzących z się z prawa finansowego (Harasimowicz 1977, s. 27). W ogólnym rozumieniu można więc określić go jako całokształt urządzeń

wykorzystywanych w gospodarce środków publicznych, których podstawą jest wyżej wspomniane prawo finansowe. W oparciu o system finansów publicznych wywiązać można natomiast inne podsystemy wynikające z poszczególnych aspektów prawa finansowego np. podmiotowych czy technicznych, które analizowane będą jako odrębne podmioty. Przykładem może posłużyć tu system budżetowy obowiązujący w Polsce.



Rys. 1. Struktura systemu budżetowego w Polsce

Źródło: Opracowanie własne

Powyższy wykres przedstawia strukturę podziału systemu budżetowego obowiązującego w Polsce. Poszczególne szczeble terytorialne dysponują budżetem przeznaczonym na swoje zapotrzebowanie, jednakże włączające się w nadrzędny system budżetowy państwa, tworząc poniekąd oddzielny podsystem odpowiadający za potrzeby swojego rejonu.

Finanse publiczne odgrywać będą w ramach systemu kilka funkcji w państwie tj.:

- funkcję alokacyjną,
- funkcję redystrybucyjną,
- funkcję stabilizacyjną.

Funkcja alokacyjna opierać się będzie na zaspokojeniu państwowych potrzeb koniecznych, jak na przykład zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego, obrony narodowej czy ustabilizowaniu zadań społecznych związanych chociażby ze zdrowiem czy edukacją.

Funkcja redystrybucyjna opierać się będzie na obiegu pieniądza w państwie, środki pobrane w formie danin publicznych są następnie rozdysponowane w angaż

zgodne z obowiązującą polityką firmy. Poprzez brak możliwości wytworzenia własnych dochodów przez władze jest to jedyny sposób na opłatę zobowiązań. Funkcja ta może mieć różnorodny charakter zależny od powiązania między przepływami. Charakter ustrojowy odbywać się będzie pomiędzy władzą rządową a samorządem terytorialnym, charakter regionalny zachodzić będzie w przypadku odmiennych/różnorodnych części kraju, charakter gospodarczy oznaczać będzie przepływ między branżami, natomiast społeczny między grupami społecznymi.

Funkcja stabilizacyjna służyć będzie zapewnieniu stabilizacji i równowagi w kraju, to jej celem jest zapewnienie odpowiednich warunków do rozwoju społecznego, gospodarczego i finansowego państwa. Od niej również zależeć będzie profilaktyka w zapobieganiu kryzysom jak i reagowanie w przypadku ich wystąpienia (Ruśkowski 2018, s. 47). To właśnie ona stanowić będzie wyzwanie w obecnej polityce gospodarczej Polski. Wzrost zadłużenia i niekontrolowane przepływy w budżecie nie pozwolą na możliwość stabilnego rozdysponowania środków w razie ewentualnego kryzysu, zwłaszcza w dobie niestandardowej sytuacji na arenie międzynarodowej.

Państwa członkowskie Unii Europejskiej przedkładają aktualizacje programów stabilności finansowej lub konwergencji co roku do Komisji Europejskiej oraz Radzie do Spraw Gospodarczych i Finansowych (Ecofin), na podstawie których wydaje się zalecenia należne do uwzględnienia w trakcie projektowania budżetu na kolejny rok. Polski Program konwergencji uwzględnił średniookresową prognozę sytuacji gospodarczej Polski oraz jej finansów publicznych do 2026 roku, stanowiącego jednocześnie część Wieloletniego Planu Finansowego Państwa ustalonego na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, z późn. zm.) stanowi wytyczne dla polityki budżetowej w 2023 r. oraz podstawę przygotowania ustawy budżetowej na rok 2024.

Na przestrzeni ostatnich lat uwzględniono kilka sytuacji zaliczanych do czynników ryzyka wpływających przez swój rozwojowy charakter na dokładność raportu. Jako główny czynnik uznano przebieg trwającej wojny na Ukrainie oraz jej końcowy wpływ na światową gospodarkę. Przedłużający się konflikt w znacznym stopniu mógłby odbić się na imporcie surowców przez państwa Unii Europejskiej co skutkowałoby osłabieniem gospodarczym u kluczowych partnerów Polski (Bachmann 2022). Doprowadzić mogłoby to również do wzrostu cen surowców wyższych niż prognozowanych, a tym samym do zwiększenia poziomu inflacji. Aspekt ten dotyczy różnorodnej gamy produktów których znaczącym eksporterem są Rosja lub Ukraina.

Kolejnym czynnikiem jest wpływ ludności napływającej do Polski. Od początku wybuchu wojny na obecną chwilę polską granicę przekroczyło 13,47 mln osób uciekających przed wojną (Straż Graniczna, 2023). Według Straży Granicznej znaczna część ludności zmierzyła również w przeciwnym kierunku, wracając do rodzimego kraju – według danych jest to około 11,644 mln. W przeciągu pierwszych fal napływowych wdrożono działania mające zapewnić ludności ukraińskiej

bezpieczeństwo oraz zdolność dogodnego pobytu, wydawano chociażby numery PESEL umożliwiające kontynuowanie nauki czy podjęcie pracy. Jednakże niepewność co do ostatecznej liczby uchodźców ich zamiarów czy długości pobytu utrudnia oszacowanie kosztów pomocy. W 2022 roku utworzony został Fundusz Pomocy, który jednakże nie zapewni finansowania całego przedsięwzięcia, a koszty podzielone zostaną na budżet państwa, Fundusz Pracy, środki Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych czy budżety własne jednostek samorządu terytorialnego.

Podstawowym problemem okazała się niemożność określenia docelowej liczby uchodźców planujących dłuższy bądź stały pobyt w Polsce. Brak znajomości celu pobytu znacząco utrudnił zadanie przeprowadzenia analizy czy chociażby dostosowania właściwych środków w odpowiedniej ilości mając na uwadze kilka znacząco odmiennych strategii podróży - obierając Polskę jako kraj przejazdowy udając się dalej w stronę zachodu, jako kraj docelowy będący schronieniem w trakcie wojny, jednakże zakładający powrót do kraju po jej skończeniu albo jako nowy kraj stałego pobytu. Trudności te przenosiły się również na inne gałęzie gospodarki, mając na uwadze chociażby stopień zatrudnienia czy aktywności zawodowej wśród nowej ludności. Zakłada się jednak, iż niedopasowanie kwalifikacji pomiędzy narodami będzie tylko krótkookresowe mając na uwadze zbieżność wielu czynników czyniący naród ukraiński bliski polskiemu co w końcowym rezultacie pozytywnie może wpłynąć chociażby na poprawę negatywnego w Polsce wpływu demografii na podaż pracy.

Pomimo zakończenia stanu epidemii w Polsce z dniem 1 lipca ogół sytuacji bardzo mocno odbił się na panującym wcześniej stanie gospodarki i stabilizacji (Rzecznik Praw Pacjenta, 2023). Zachwianie stabilizacji widoczne w ostatnich latach oraz mocne obciążenie wielu sektorów ochrony zdrowia i nie tylko, wymusiło w wielu przypadkach wprowadzenie znacznych obostrzeń i zmian funkcjonowania. W tym wypadku dużym czynnikiem ryzyka okazały się chociażby zmiany w globalnym łańcuchu dostaw. Jednak pomimo obecnego zakończenia tych przeszkód należy uwzględnić czas ponownych przemian i powrotu do dawnej sprawności wielu sektorów.

Pozytywnym czynnikiem przewidywanym w prognozach programu jest akceptacja przez Unię Europejską oraz wdrożenie realizacji Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO). Dzięki wprowadzeniu funduszy przewiduje się iż dynamika realnego wzrostu gospodarczego w przeciągu pierwszych trzech lat byłaby wyższa o 0,6 pkt proc. Sama realizacja miałaby również pozytywne odbicie dla rynku pracy, którym to w przeciągu dwóch lat miałyby powstać o 0,3% więcej miejsc pracy. Sytuacja dyplomatyczna pomiędzy przedstawicielami Unii Europejskiej (UE) a Polski jednakże nie przedstawia szybkiego jego wdrożenia. Środki o których mowa w programie dalej są bowiem blokowane poprzez dalszą konieczność dostosowania polskiego KPO do przyjętego planu REPowerEU przygotowanego przez Komisję Europejską, jak i trwający spór dotyczący zasad praworządności w Polsce (Ziółkowska 2023).

Rada Unii Europejskiej w rekomendacjach do Aktualizacji programu Polski zapowiedziała, iż wzrost pierwotnych wydatków finansowanych ze środków krajowych będzie w 2023 roku zgodny z neutralnym nastawieniem polityki budżetowej. Uwarunkowane miało to być kontynuacją wsparcia gospodarstw domowych i przedsiębiorstw dotkniętych wzrostem cen, jak i wsparcia ludności pochodzącej z Ukrainy.

Ustawa budżetowa na rok 2023 została więc przygotowana w oparciu o próbę osiągnięcia neutralnego nastawienia polityki budżetowej, czyli tak aby tempo wzrostu wydatków bieżących – finansowanych ze środków krajowych – nie przełożyło się na konsolidację ani ekspansję fiskalną. Poprzez zastosowanie stabilizującej reguły wydatkowej pozwolono tym samym na realizację elastycznej polityki budżetowej oraz ukierunkowanie działań na zwalczanie kryzysu energetycznego, jak i wzrostu inflacji.

Działania osłonowe wprowadzone przez rząd mające za zadanie łagodzenie skutków wzrostu cen w ramach tarczy antyinflacyjnej, energetycznej i solidarnościowej były główną przyczyną powiększenia deficytu w 2022 w porównaniu do 2021 roku. Jak twierdzi Ministerstwo Finansów, działania te będą kontynuowane również w 2023 roku.

Zarządzanie długiem skierowane będzie na realizację Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych. Jej głównym celem określono minimalizację kosztów obsługi długu w długim horyzoncie. Zarządzanie nim będzie odbywało się w warunkach deficytu pierwotnego w wysokości od 4,7% PKB w 2023 planowo zmniejszonym do 2,9% w 2026 roku. Stałym fragmentem będą natomiast niepewności na rynkach finansowych wynikające z wciąż niestabilnej sytuacji politycznej dotyczącej np. wojny na Ukrainie, skutków napływów ludności czy polityki pieniężnej. Deficyt nominalny prognozowany na rok 2024 jest na poziomie bliskim wartości referencyjnej 3% PKB co według raportów wynika z podwyższonych wydatków obronnych.

Tabela 1. Różnica między prognozowanymi a faktycznymi wydatkami sektora instytucji rządowych i samorządowych

% PKB	2022	2023	2024	2025	2026
Wynik nominalny	-3,7	-4,7	-3,4	-2,9	-2,9
- dochody	39,8	41,8	41,3	41,4	40,8
- wydatki	43,5	46,6	44,7	44,3	43,8
Wynik strukturalny	-4,5	-4,5	-3,1	-2,7	-2,8
Dług brutto	49,1	50,5	52,4	53,6	55,4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Ministerstwa Finansów publicznych

Sytuacja sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2022 roku była uwarunkowana sytuacją makroekonomiczną kraju i wynikającą z niej skalą podjętych działań osłonowych, działań nakierowanych na pomoc obcokrajowcom oraz podjętych działań w kierunku znaczącego zwiększenia nakładów na modernizację sił zbrojnych. Działania rządu nakierowane na pomoc i wsparcie obywatelom Ukrainy były finansowane przede wszystkim przez Fundusz Pomocy. Natomiast w celu znaczącego zwiększenia nakładów na modernizację sił zbrojnych w 2022 roku utworzony został w Banku Gospodarstwa Krajowego - Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych.

Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wynosił 3,7% PKB, co oznacza pogorszenie o ok. 1,9 pkt. proc. co do 2021 roku. Jego wzrost był skutkiem znaczącego zmniejszenia dochodów o 2,5 pkt. proc. przy spadku wydatków sektora o 0,6 pkt. proc. Obecna sytuacja pozostawia wiele niewiadomych uwarunkowanych dynamicznie zmieniającą się sytuacją, jednakże przedstawiane wyniki zawierające się w wyższych granicach normy są niepokojącym sygnałem.

Metodyka badań

Celem prezentowanych badań oraz założeń przedstawionych w niniejszej publikacji była analiza oraz omówienie skali zjawiska danego problemu w ujęciu czysto teoretycznym. W jego przygotowaniu wykorzystano kombinacyjne podejście badawcze. Do dokładnego zrozumienia problemu wykorzystano metodę analizy literatury oraz poszczególnych aktów prawnych, będących podstawą przedstawianej tematyki oraz stanowiącej podłoże definicyjne do wspomnianych treści. Ponadto przy próbie odpowiedzi na podaną hipotezę kierowano się podejściem indukcyjnym i dedukcyjnym, jak i analizą danych statystycznych przedstawionych przez instytucje państwowe, które pozwoliły na uzyskanie odpowiedzi na zadane pytania. Natomiast za główny problem badawczy uznano pytanie: jak przedstawia się sytuacja stabilizacji sektora finansów publicznych w dobie dzisiejszych wyzwań i zagrożeń istniejących w polityce gospodarczej, jak i na arenie międzynarodowej? Jako problemy szczegółowe określono oraz opisano: obecną sytuację finansów publicznych w Polsce będącą podstawą tej analizy, zakres definicyjny podmiotu sprawy, jak i określenie czynników wpływu na mający miejsce rozwój wydarzeń. Przedstawiona w artykule hipoteza w odniesieniu do problemu badawczego ma więc postać, iż obecnie panujące wydarzenia na arenie międzynarodowej, jak i niewystarczające działania w procesie stabilizacji finansów publicznych oraz wyhamowania długu publicznego, będą w niedalekiej perspektywie prowadziły do wydłużenia procesu stabilizacyjnego, jak i do przeciągnięcia ogólnego polepszenia się sytuacji gospodarki Polski niebezpiecznie kierując się w stronę granicy długu.

Wyniki

Wystąpienie pandemii COVID-19 zmusiło państwo do podjęcia radykalnych i szybkich kroków. Uruchomienie dodatkowych środków budżetowych okazało się konieczne do utrzymania państwa, jak i odbudowy gospodarki po jej zakończeniu. Zgodnie z przyjętymi prognozami sytuacja ta miała poprawić się w 2021 roku. Jednakże w niedługim czasie nastąpił kolejny kryzys. Wojna na Ukrainie wprowadziła zwiększoną potrzebę wydatków publicznych na pomoc dla niej i jej obywateli, ale również przy wzrastających napięciach na arenie międzynarodowej wzrosną wydatki na obronę kraju.

Kraje członkowskie pod kątem stabilności finansów publicznych regularnie ocenia Komisja Europejska. Jej wynik oparty jest o wskaźniki luki fiskalnej w średnim i długim horyzoncie. Ukazuje ona skalę koniecznego dostosowania w wyniku pierwotnym zmienionym o wpływ cyklu tak, aby dług publiczny znalazł się na określonym poziomie lub aby spełniony był warunek wypłacalności w długim horyzoncie. Zwiększenia się wartości wyników oznacza, że wymagana jest większa poprawa wyniku pierwotnego natomiast spadek oznacza, iż następuje poprawa stabilności fiskalnej.

Tabela 2. Zestawienie wskaźników stabilności fiskalnej w okresie 2023-2026

	Rok bazowy 2023	Rok bazowy 2026
S1	2,4	0,5
	średnie ryzyko	średnie ryzyko
S2	4,6	2,8
	średnie ryzyko	średnie ryzyko

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Ministerstwa Finansów

Wskaźnik S1 oznacza lukę finansową w średnim okresie natomiast S2 w długim. Skala dla danych wskaźników prezentuje się następująco:

Tabela 3. Wartości wskaźników stabilności fiskalnej

S1	< 0	0 – 2,5	> 2,5
	niskie ryzyko	średnie ryzyko	wysokie ryzyko
S2	< 2,5	2 - 6	> 6
	niskie ryzyko	średnie ryzyko	wysokie ryzyko

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Ministerstwa Finansów

Przedstawione szacunki Ministerstwa Finansów opierają się na prognozach wskaźników makro-fiskalnych przedstawionych w Programie oraz na prognozie kosztów związanych ze starzeniem się ludności.

Z przedstawionych wyników określić można, iż działania podejmowane w celu zwiększenia wydatków na obronność negatywnie wpłynęły na odczyt wskaźników luki fiskalnej. Jednakże poprzez spadek długu inwestycji rządowych i samorządowych w 2022r. do 49,1% PKB ocena ryzyka utrzymała się w kategorii średniej, co końcowo oznacza poprawę wobec analogicznej sytuacji w poprzednim programie.

Zakłada się, iż jeżeli ścieżka fiskalna będzie zgodna z prognozą można oczekiwać poprawy wskaźników już na przełomie następnych lat. Prognoza wyznacza w tym przypadku spadek obu wskaźników na około 1.9 punktów proc. PKB oraz przybliżeniem się do niskiego ryzyka wyznaczonego z metodyką Komisji Europejskiej. Niepokojącym jest jednak fakt utrzymywania się obecnych wskaźników na poziomie będącym granicą między wysokim wskaźnikiem ryzyka, jak i również pogorszenie się ogólnej sytuacji zanotowanej w programie z roku 2022 do aktualizacji obecnej w 2023.

Dyskusja

Wyzwaniem dla polityki gospodarczej Polski jest występujące zjawisko niestabilności w podejmowaniu działań niezbędnych do wzrostu gospodarki czy chociażby zachowania jej stabilności. Sytuacją odzwierciedlającą dane zjawisko jest brak porozumienia między stroną polską a instytucjami Unii Europejskiej w temacie środków z Funduszu Odbudowy oraz ich czasowego wypłacenia poprzez brak wywiązywania się z określonych zobowiązań. Kolejnym aspektem jest również pośpiech w wprowadzaniu Polskiego Ładu którego następstwami są wprowadzane kolejno zmiany mające ustabilizować błędy w pierwotnym zamyśle pomysłu, jednakże nadwyrężające sytuację budżetową. Zmiany związane z wzrostem wydatków przeznaczonych na obronność, jak i zaopatrzenie ludności na uchodźctwie potrzebującej pomocy w kraju są wyzwaniem które w dużym stopniu odbija się przez niekontrolowane działania na utrzymaniu zdolności dalszego utrzymywania kluczowych usług publicznych, które następnie są stabilizowane przez niekontrolowany wzrost zadłużenia (Grabowski, Neneman, Orłowski, Poczta 2022, s. 34).

Należy rozważyć kilka kluczowych czynników istotnych w strategiach gospodarczych. Jednym z głównych wyzwań staje się daleko idąca przyszłość Polski w sektorze więzi międzynarodowych zapewniających stabilny rozwój. Do tej pory zapewnianie ich z instytucjami państwa zachodniego, NATO oraz Unii Europejskiej stanowiły ich podstawę jednakże idące zapędy w kierunku sporów o charakterze międzynarodowym, jak i brak zaangażowania Polski w procesy integracyjne wewnątrz

Unii a wręcz jego przeciwstawiany kierunek sprawia iż deklaracja polityczna Polski w tej sprawie nie jest jasna.

Problemem staje się również zmiana struktury finansów publicznych. Niektóre strategie obejmują, iż większa ilość środków powinna zostać przeznaczona na obronę, ochronę zdrowia czy wydatki niespodziewane, jak koszty przyjęcia uchodźców czy nowe wydatki w służbie zdrowia (pandemia COVID). Zwiększona uwaga powinna być również zwrócona na rozwój w działaniach długofalowych dotyczących chociażby kwestii zabezpieczenia energetycznego czy kapitału ludzkiego przy obecnie starzejącym się społeczeństwie. Wsparcie rozwoju musi jednak być równoznaczne z ograniczeniem długu publicznego, a co za tym idzie z rezygnacji z polityki promowania wydatków konsumpcyjnych.

Ogromnym wyzwaniem staje się niestety również ogólne bezpieczeństwo finansowe kraju. Ważna jest tu stabilizacja finansów publicznych, jak i w głównej mierze wyhamowanie długu. Działania podejmowane w tym zakresie powinny być zaplanowane z rozwagą oraz odpowiednim poparciem, nie są to bowiem kwestie możliwe do opanowania w przeciągu roku ale kilkuletniego planu skrupulatnie wdrożonego oraz kontynuowanego aż do osiągnięcia celu. Program odbudowy musi zawierać szereg czynników takich jak i czasowe przekroczenie konstytucyjnego limitu długu. Sytuacja nie dopuszcza do możliwości zakłamywania danych ponieważ tylko dokładna analiza danych pozwoli opracować mechanizm przywrócenia stanu pożądanego. Realizacja tego planu bez wpływów politycznych i ingerencji osób trzecich to droga do odbudowy zaufania do polityki pieniężnej jak i opanowania zjawisk inflacyjnych.

Wzmocnieniu powinny ulec instytucje analityczno-strategiczne, niezależny system sądowniczy, administracja podatkowa oraz władze samorządowe kluczowe do zapewnienia rozwoju gospodarczego. Sytuacje dziejące się w Polsce i na świecie w przeciągu ostatnich kilku lat tylko potwierdzają prowadzenie obecnej strategii do niepożądanых zjawisk stagflacyjnych. Obecnie ryzyko uległo gwałtownemu zwiększeniu a jednym rozwiązaniem jest zastąpienie obecnych dążeń przez dobrze przemyślane i spójne działanie.

Wnioski

Brak dobrej organizacji oraz funkcjonowania sektora finansów publicznych wymaga znaczącej reformy oraz zmiany systemu planowania. Obecny system budzi wiele zastrzeżeń a przedstawione wyniki będące na granicy normy ukazują skalę kryzysu. Panująca na świecie sytuacja stwarza problemy na różnych gruntach jednakże państwo nie może sobie pozwolić na rażące jej naruszenia w tak ważnym obszarze jak polityka gospodarcza.

Stabilne finanse publiczne są niezwykle istotne z punktu widzenia ich możliwości długofalowego wzrostu gospodarczego jak i bycia kluczowym elementem stabilności makroekonomicznej. Jej monitorowanie zarówno w krótkim, średnim jak i długim okresie są konieczne dla wczesnego wykrycia i rozpoznania ewentualnych zagrożeń jak i wprowadzenia zmian potrzebnych dla jego dalszego funkcjonowania. Dla stabilności finansów publicznych niezbędne jest posiadanie odpowiednich ram obejmujących (Kosikowski 2011, s. 75):

- reguły długu publicznego;
- stabilizującą regułę wydatkową – korygującą nierównowagi oraz minimalizującą ryzyko nadmiernego zaostrzenia polityki budżetowej;
- reguły ograniczające wzrost zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego.

Dopiero zapewnienie stabilnych ram, jak i wypracowanie odpowiedzialnej strategii gospodarczej - realnej do wykonania oraz sukcesywnie i skrupulatnie wdrażanej - pozwoli na sprostanie tak ważnemu wyzwaniu w gospodarce Polski.

BIBLIOGRAFIA

- [1] Bachmann, R., et al. 2022. What if? The Economic Effects for Germany of a Stop of Energy Imports from Russia, 36. ifo Institute-Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich.
- [2] Grabowski, M. H., Neneman, J., Orłowski, W. M., Poczta, W., 2022. Zagrożenia dla rozwoju Polski wynikające z prowadzonej polityki gospodarczej. Warszawa: wyd. Fundacja Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej.
- [3] Hanusz, A., 2022. Prawo finansowe. Wydanie drugie. Lublin: wyd. Wydawnictwo sejmowe.
- [4] Harasimowicz, J., 1977. Finanse i prawo finansowe. Warszawa: wyd. PWE Warszawa.
- [5] Kosikowski, C., 2010. Nowa ustawa o finansach publicznych. Komentarz. Warszawa: wyd. Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis.
- [6] Kosikowski, C., 2011. Naprawa finansów publicznych w Polsce. Białystok: wyd. Temida 2.
- [7] O Krajowym Planie Odbudowy [online], 2023. Dostępne pod adresem: <https://www.gov.pl/web/planodbudowy/o-kpo> [dostęp: 15 maja 2023].
- [8] Ruśkowski, E., 2018. Finanse publiczne i prawo finansowe. Instrumenty prawnofinansowe i warunki ich stosowania. Białystok: wyd. Temida 2.
- [9] Rzecznik Praw Pacjenta, 2023. Koniec stanu zagrożenia epidemicznego [online], Dostępne pod adresem: <https://www.gov.pl/web/rpp/koniec-stanu-zagrozenia-epidemicznego> [11 lipca 2023].
- [10] Straż graniczna, 2023. Informacje o granicy polsko-ukraińskiej [online], Dostępne pod adresem: <https://www.strazgraniczna.pl/pl/aktualnosci/informacje-o-granicy-polsko-uk> [dostęp: 11 lipca 2023].
- [11] Uchwała nr 55 Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2023 r. w sprawie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2023-2026 (M.P.2023.461).
- [12] Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. - Finanse publiczne (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).
- [13] Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. - Wieloletni Plan Finansowy Państwa - Finanse publiczne (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, z późn. zm.).
- [14] Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. - Wieloletni Plan Finansowy Państwa - Finanse publiczne (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, z późn. zm.).

-
- [15] Ziółkowska, K., 2023. KPO - to jeszcze nie koniec [online], Dostępne pod adresem: <https://globenergia.pl/to-jeszcze-nie-koniec-zmian-w-kpo-czy-polski-rzad-wlasciwie-ulokuje-unijne-srodki/> [dostęp: 15 lipca 2023].