

Nowe podejście do wydatków

Budżet zadaniowy a NPV_{tax} ¹

Najwyższa Izba Kontroli pełni rolę strażnika środków publicznych. Sprawdza, czy rozliczanie publicznych pieniędzy jest zgodne z prawem, gospodarne, celowe i rzetelne. NIK nie tylko wskazuje nieprawidłowości, ale również ewentualne rozwiązania, mające na celu naprawę wadliwych mechanizmów. Określa, w jakich obszarach państwo działa dobrze, a gdzie potrzebne są usprawnienia. Aby te zadania wykonywać rzetelnie, potrzebuje obiektywnych, ciągle udoskonalanych narzędzi. W niniejszym artykule zaprezentowano metodologię optymalizacyjną na podstawie oceny efektów ekonomicznych wydatków publicznych, analogiczną do funkcjonującej z powodzeniem w finansach korporacji.

CEZARY MECH

Wprowadzenie

Obecnie Polska usiłuje przewyciężyć załamanie systemu finansów publicznych spowodowane pandemią wirusa COVID-19, co w znacznym stopniu jest efektem braku mechanizmu oceny alternatywnych metod wyjścia z sytuacji.

Najwyższa Izba Kontroli, w ramach swojej odpowiedzialności, musi wskazywać braki i błędy w poszczególnych instytucjach oraz w kontrolowanych strukturach². Walka z wirusem miała i ma olbrzymie konsekwencje finansowe i będzie skutkowała znacznym zmniejszeniem aktywności gospodarczej³. Niestety, debata publiczna dotycząca tego

¹ NPV_{tax} – (*net present value*) wartość bieżąca netto przepływów budżetowych.

² Kluczowa jest odpowiedź na pytanie, dlaczego mimo podjęcia kontrowersyjnej decyzji o przedwczesnym otwarciu gospodarki, żadna znacząca siła polityczna nie skrytykowała tego kroku, koncentrując się jedynie na głośnym nagłaśnianiu nieradzenia sobie ze skutkami pandemii. Na ile również uwarunkowania polityczne, w tym międzynarodowe, krępują decydentów Polski w podejmowaniu racjonalnych decyzji. Dlaczego mimo pozytywnych wyników odmiennej strategii w Chinach nie zdecydowano się na skopiowanie skutecznych rozwiązań?

³ Autor opisuje to na przykładzie konsekwencji gospodarczych dla gospodarki USA i Chin w artykule: C. Mech: COVID-19 pułapką Tukidydesa, „Obserwator Finansowy”, <<https://www.obserwatorfinansowy.pl/bez-kategorii/rotator/covid-19-pulapka-tukidydesa/>> 29.9.2020.

zagadnienia⁴ tłumি dyskusję w sprawie innych aspektów koniecznej reformy finansów publicznych w dziedzinie rachunkowości zarządczej budżetu. Celem rozważań jest zaprezentowanie modelu oceny wydatków państwa z punktu widzenia zwrotu nakładów przez przyszłe dochody podatkowe.

Zdezagregowanych danych nie osiągnie się do czasu wprowadzenia wymogu oceny wydatków w budżecie zadaniowym, jednak już obecnie wiele kosztownych procesów, takich jak narastanie zobowiązań ZUS, można będzie uniknąć. Walka z wirusem, zapaścią demograficzną, wymusza konieczność badań nad efektywnością działań poszczególnych dziedzin gospodarki. Państwo nie może wprowadzać norm, które nie pozwalają mu na dokonywanie racjonalnych wydatków, tylko dlatego, że klasyfikuje je jako nakłady niemające pokrycia w bieżących dochodach. Nie powinno również nadmiernie opodatkowywać obywateli z powodu jednorazowych potrzeb, aby szybko osiągnąć zwrot poniesionych wydatków. Podobnie jak w przypadkach nagłych obywatelowi musi być udzielona pomoc, bez sprawdzania czy posiada on wystarczającą ilość gotówki. Państwo powinno podejmować decyzje racjonalnie, a nie na podstawie przepływów kasowych, które muszą być rozłożone w czasie. Niemniej, aby państwo mogło odpowiedzialnie wypełniać swoją

funkcję, trzeba opracować i wdrażać modele racjonalizujące procesy podejmowania decyzji, a także ich implementowania.

W powyższym opracowaniu zostanie zaprezentowana podstawowa koncepcja optymalnego budżetowania na tle dotychczasowej praktyki, która prowadzi do nieoptymalnych rozwiązań. Jako optymalne rozwiązanie autor rozumie takie ukształtowanie budżetu, w którym, biorąc pod uwagę ogólnie dostępne opcje, podejmowane są wszystkie wydatki budżetowe dające przyrost zdyskontowanej ryzykiem bazy podatkowej. Powyższe wydatki nie powinny być ograniczone ani wysokością długu, ani poziomem deficytu. Jest to koncepcja o tyle przeciwna panującemu paradygmatowi, który zakłada ograniczenie wysokości długu względem rynku kapitałowego do 60% PKB, a deficytu do 3% PKB. W rzeczywistości ograniczenia krajowe i Unii Europejskiej są ostrzejsze, zarówno gdy chodzi o poziom długu, jak i deficytu, jednocześnie nie uwzględniając narastania znacznie wyższych zobowiązań wobec obywateli.

Cel – wzrost gospodarczy

Wydatki państwa zawsze wiążą się z dwiema sprzecznymi słabościami rządzących: ich dążenia do jak największego wydatkowania na potrzeby własne i prestiżowe, czy też zadowolające grupę polityczną,

⁴ Autor, do czasu wystąpienia obostrzeń medialnych ze strony pracodawcy, szeroko argumentował nieracjonalność otwierania gospodarki zanim nie pokona się pandemii – przywołując doświadczenia z hiszpanką po I Wojnie Światowej, jak i efekty działań Chin – w wielu programach medialnych, w tym w „Rzeczpospolitej”, C. Mech: *Polsce może grozić druga Jajta*, 9.5.2020, „Debata tygodnia” w Polsce 11 i 18.4.2020; w Republice, m.in. 17.4.2020, <<https://www.youtube.com/watch?v=m5T3hrCS7W8>> i programach radiowych tamtego okresu, takich jak Radio Wnet 30.4.2020, <<https://wnet.fm/2020/04/30/dr-cezary-mech-trzeba-najpierw-zdusic-wirusa-jak-chiny-czy-korea-a-potem-walczyz-z-kryzysem/>>.

na której władztwo się opiera⁵. Przy czym przeważa perspektywa krótkoterminowa związana z okresem sprawowania władzy. Z drugiej strony występuje olbrzymia niechęć podatników do ponoszenia wszelkiego typu obciążeń, jak i dążność do uzyskiwania jak najwyższych korzyści od władzy, na wszelkich poziomach konsumpcji⁶. Stąd sprzeczność uzależniająca te dwie pozycje od pozycji politycznej grup. Dlatego głównym problemem staje się konieczność sfinansowania nadwyżki wydatków. Wierzyiele ze swej strony starają się zagwarantować spłatę udzielonych pożyczek, czy to w postaci uzyskania zastawu, który jest tym słabszym zabezpieczeniem, im rządzący mają silniejszą pozycję, czy też wszelkiego typu ograniczeń przyszłych wydatków pozwalających na zabezpieczenie ich roszczeń.

Prekursor tzw. szkoły klasycznej David Hume uważał, że działanie państwa powinno być możliwie jak najmniejsze, budżet państwa niski, zrównoważony, a podatki jak najniższe⁷. Podobnie Adam Smith, ojciec szkoły klasycznej, generalnie był przeciwnikiem ingerencji państwa w życie gospodarcze. Jean-Baptiste Say uważał, że najlepsze działanie państwa to wydać mało, a najlepszy podatek to podatek

zerowy („najmniejszy”)⁸. Ortodoksyjna teoria finansów publicznych zakładała równowagę między dochodami i wydatkami, a wszelkiego typu deficyt był traktowany jako wyraz nieodpowiedzialności. Cała narracja skupiała się na wyeliminowaniu deficytu kosztem analizy celowości wydatków budżetowych. Ewolucji możemy się doszukać w opinii Davida Ricardo⁹, który wyznaczał państwu szeroki zakres obowiązków, ale nadal obstawał za tym, aby wydatki były na poziomie dochodów podatkowych. Uważał przy tym, że wszelkiego typu wzrost wydatków powinien skutkować podwyższeniem podatków. Zaciąganie pożyczek uznawał za marnowanie zasobów finansowych.

W Polsce niepodległej postępowo było uznanie przy wydatkach państwa klasyfikacji „zwyczajności” i „nadzwyczajności”, w powiązaniu z takimi samymi kategoriami po stronie dochodów¹⁰. Na taki postępowy pogląd miały wpływ praktyczne doświadczenia z odbudowy gospodarki Polski po I wojnie światowej i problemy finansowania zwycięskiej wojny z Rosją radziecką o niepodległość. Trafnie to podsumował Edward Rose pisząc: „Pomijając już zaznaczone wyżej nieprawdopodobieństwo utrzymywania na stałe płac

⁵ Szerzej z punktu widzenia modelu R.T. Froyen: *Macroeconomics Theories and Policies*, Macmillan, New York 1990, s. 517-524. W szczególności G. Tullock: *The Vote Motive*, Institute of Economic Affairs, London 1976: *Bureaucrats are like other men. [...] If bureaucrats are ordinary men, they will make most (not all) their decisions in terms of what benefits them, not society as a whole.*

⁶ D. M. Krepes: *A course in microeconomic theory*, Harvester Wheatsheaf, Cambridge 1990.

⁷ Szerzej P. Sinclair: *Government debt and David Hume*, University of Birmingham, Birmingham 2011.

⁸ *The best taxes, or, rather those that are least bad, are 1. Such as are most moderate in their ratio*, Say, Jean-Baptiste "A Treatise on Political Economy", New York: Augustus M. Kelley, 1971, orig. pub. 1803, s. 447-449.

⁹ Szersza analiza R. J. Barro: *The Ricardian Approach to Budget Deficits*, "The Journal of Economic Perspectives", Spring, 1989, Vol. 3, No. 2 (Spring, 1989), American Economic Association, s. 37-54.

¹⁰ I.Czuma: *Równowaga budżetu na tle prawa budżetowego różnych państw*, Uniwersytet Lubelski; Lublin 1924.

pracowników państwowych niemal poniżej minimum egzystencji, pozostają zawsze jeszcze wydatki inwestycyjne, niezbędne właśnie w celu podniesienia gospodarstwa krajowego i stworzenia przez to nowych źródeł dochodowych dla skarbu” [podkreślenie – autor]¹¹. W okresie międzywojennym kontynuowano myśl, że wyjątkiem od doktryny równowagi budżetowej były nie tylko wydatki wojenne, ale i inwestycje podnoszące dobrobyt materialny przyszłych pokoleń. Wydatki „nadzwyczajne” miały być pokryte z zaciągniętych pożyczek oraz środków prywatyzacyjnych. Uznawano, że tak zdefiniowane wydatki „nadzwyczajne” przekraczają możliwości obecnego pokolenia i dlatego usprawiedliwione jest przerwienie ich na pokolenie następne¹². Do nakładów „nadzwyczajnych” zaliczano nakłady na powiększenie majątku komunalnego.

Wprawdzie w dominującym przed J. M. Keynesem nurcie szkoły klasycznej w końcu zauważono, że praktyka bardzo odbiega od teorii i zaakceptowano realia w postaci wyższych wydatków podczas wojny¹³. Stopniowo rodziła się idea, że wydatki przekraczające dochody powinny być związane ze stymulowaniem wzrostu gospodarczego¹⁴.

O ile w klasycznej teorii skarbowości utrzymanie równowagi budżetowej było uznane za złotą regułę gospodarki budżetowej, podbudowane przekazem o moralnej uczciwości władzy i jej odpowiedzialnego zachowania, o tyle rewolucja keynesowska wywróciła tę zależność. John Maynard Keynes uważał, że deficyt może być pożyteczny, a dodatkowe wydatki mogą przynosić pozytywne efekty. Z punktu widzenia dochodów podatkowych zwiększone wydatki budżetowe przyczynić się więc mogą do zwiększenia popytu w gospodarce, pobudzając produkcję, a tym samym poprawiając nie tylko koniunkturę *per se*, ale również dochody podatkowe.

Przejście paradygmatu wydatków publicznych do nic niedających rozważań na temat pozytywów i negatywów deficytu budżetowego sprawiło, że badanie efektywności wydatków spadło na plan dalszy. O zagubieniu może świadczyć opatrzenie przez Samuelsona i Nordhousa rozdziału „Polityka fiskalna w teorii i praktyce” jednocześnie dwoma przeciwstawnymi cytatami, Adama Smitha o tym, że „jedynym budżetem jest budżet zrównoważony”, z cytatem Warrena Smitha i Ann Arbor, że „jedyną słuszną zasadą jest ta,

¹¹ E. Rose: *Bilans gospodarczy trzech lat niepodległości*, Gebethner i Wolff, Warszawa 1922, s. 209.

¹² Za E. Lotko, U.K. Zawadzka-Pąk: *Prawnofinansowe Instrumenty ograniczania deficytu i długu publicznego w Polsce na tle doświadczeń europejskich*, Temida 2, Białystok 2018. M. Gutkowski: *Do wydatków nadzwyczajnych zalicza się wydatki na powiększenie majątku komunalnego [...] oraz wydatki nie związane z normalnym tokiem gospodarki, np. wydatki w związku z klęskami żywiołowymi, bezrobociem, wydatki na przedterminową spłatę pożyczek długoterminowych oraz na jednorazowe spłaty pożyczek długoterminowych, dokonane z dochodów nadzwyczajnych*, s. 59.

¹³ Już Adam Smith uważał, że można zaciągać dług na sfinansowanie nagłych i niespodziewanych wydatków.

¹⁴ Josiah Tucker, mimo iż był zwolennikiem niskich podatków, to jednocześnie wyznaczał państwu wykraczające poza dochody obowiązki społeczne włącznie z zapewnieniem zatrudnienia i ochroną krajowej produkcji. Za E. Lotko, op.cit., s. 57.

że budżet nigdy nie powinien być zrównoważony”¹⁵.

Regulacje unijne hamujące proces konwergencji

Poglądy Keynes’a niespodziewanie musiały stać się przedmiotem zawołanej instytucjonalnej krytyki w Unii Europejskiej. Obowiązującym paradygmatem centralizującej się Unii stało się twierdzenie, że deficyt budżetowy obciążając gospodarkę kosztami zaciągniętych pożyczek i koniecznością spłacenia zwiększonego długu publicznego sprawia, że ponosi ona dodatkowe koszty funkcjonowania i przez to obniża konkurencyjność na arenie międzynarodowej. Spostrzeżenie jest słuszne tylko wtedy, jeśli zaciągnięty dług nie został przeznaczony na działania poszerzające bazę podatkową.

Wielu przeciwników długu zapomina, że dług państwa jest aktywem obywateli inwestujących swoje nadwyżki i będące źródłem ich dochodów w przyszłości. Póki są obywatele skłonni według danej stopy procentowej pożyczyć pieniądze, to nie ma problemu, jeżeli te środki po tej samej stopie dyskontowej będą finansowały inwestycje spłacające się wyższą bazą podatkową. Niemniej ci, którzy

ostrzegają, są w większości, w tym tak opiniotwórczy, jak Carmen Reinhart i Kenneth Rogoff w artykule „Growth in a Time of Debt”¹⁶, oraz John Irons i Josh Bivens¹⁷, Simon Johnson i James Kwak¹⁸, Menze Chin i Jeffrey Frieden¹⁹.

Jedynie analogiczne podejście do przesłania obecnego opracowania ma Paul Krugman²⁰, który argumentuje, że wysokim zadłużeniem skarbu państwa można łatwo zarządzać, o ile będzie ono w środowisku wzrostu. Realny wzrost PKB będzie więc szybszy niż długu, sprawiając, że z biegiem czasu jego realne negatywne oddziaływanie okaże się niższe.

Jednocześnie obecna rachunkowość liczy jako dochody i wydatki saldo przychodów i rozchodów gotówkowych w wielu instytucjach, takich jak ZUS czy służba zdrowia, ignorując narastanie zobowiązań, o ile nie dotyczą one instytucji rynku kapitałowego. Z tego powodu ułomność rachunkowości pomijająca długi generowane przez te dziedziny, jak i pozwalająca na opodatkowanie dochodów przyszłych okresów, obiektywnie utrudnia podjęcie prawidłowych decyzji przez decydentów i właściwą ocenę przez opinię publiczną. Jednym z przykładów tej sytuacji jest kwestia

¹⁵ P. A. Samuelson, W.D. Nordhaus: *Ekonomia*, T.1, Warszawa 1995, s.263; za E. Lotko, op. cit., s. 69-70.

¹⁶ C. Reinhart, K.Rogoff: *Growth in a Time of Debt*, National Bureau of Economic Research, working paper 15639, Cambridge, MA, January 2010.

¹⁷ J. Irons, J.Bivens: *Government Debt and Economic Growth: Overreaching Claims of Debt 'Threshold' Suffer from Theoretical and Empirical Flaws*, Economic Policy Institute, Briefing Paper 271, Washington DC, July 16 2010.

¹⁸ S. Johnson, J.Kwak: *White House Burning: Our Founding Fathers, Our National Debt, and Why It Matters to You*, Pantheon Books, New York 2012.

¹⁹ M. Chin, J.Frieden: *Lost Decades: The Making of America's Debt Crisis and the Long Recovery*, W.W. Norton, New York 2011.

²⁰ P. Krugman: *End This Depression Now*, W.W. Norton 2011, s. 141-143; *On the Debt Non-Spiral*, The New York Times, 11 September 2018.

ignorowania bilionowych zobowiązań emerytalnych²¹. Przecież powinniśmy pamiętać, że ich wpływ na koniunkturę gospodarczą jest zdecydowanie większy. W przeciwieństwie do zobowiązań kapitałowych ich rozwarstwienie nie jest tak wysokie, a nawet ze względu na ograniczenia wysokości płaconej składki silnie skorelowane z dochodami, ale dotyczy osób niżej uposażonych. Podczas gdy zobowiązania kapitałowe koncentrują się w najbogatszej grupie, w tym zagranicznej, o tyle emerytalne i zdrowotne wśród najuboższych. Ratowanie zobowiązań kapitałowych oznacza więc zadłużanie państwa względem grup najbogatszych. Oszczędzanie służące zwrotowi zobowiązań będzie ukierunkowane na zakup innych aktywów finansowych, a nie na pobudzenie gospodarki, zaś bankrutowanie na zobowiązaniach emerytalnych będzie silnie schładzało koniunkturę. Należy pamiętać, jak to podkreślił Blyth w „Austerity”²², że dług jest zawsze czymś dochodem i aktywem, a czym, będzie przesądzało o przyszłej koniunkturze.

W tym kontekście następstwem znaczącego zadłużenia w czasie koronakryzysu będą oszczędności w celu obsługi długu lub pobudzenie wzrostu tak, aby dług nie okazał się zbyt znaczący. Metodologicznym wyzwaniem, na które to opracowanie stara się odpowiedzieć, jest, jak w tej sytuacji

racjonalnie pobudzać wzrost. Koniecznością staje się inwestowanie i wydatkowanie w te dziedziny finansów publicznych, w których *NPV* daje pozytywną wartość wzrostu dochodów podatkowych, czy też takiego wzrostu użyteczności, który można ekstra opodatkować/oskładkować.

Podręcznikowym wyrazem zmiany podejścia do Keynes’a jest cytowany poprzednio ten sam początek rozdziału w „Ekonomii” Samuelsona i Nordhousa, którzy w XIX wydaniu tej książki w 2010 roku na pytanie o rolę rządu zaprezentowali jako przyczynek do dyskusji hasła „Nie dla nowych podatków” i „Zrównoważ budżet”²³.

Pozamerytorycznie uznano, że budżet poza funkcją ekonomiczną realizuje również funkcję polityczną względem swoich wyborców. Dzieje się to w sposób specyficzny, gdyż założono, że demokratyczne państwo jest uzależnione od grup roszczeniowych bazujących na funkcjach społecznych państwa. Te grupy społeczne mogą wymuszać transfery na swoją rzecz i dlatego polityka budżetowa jest zmuszona do zwiększania deficytu, więc z praktycznego punktu widzenia obniżenie wydatków państwa jest trudne. Coraz liczniejsza grupa emerytów jako wyborców może wymuszać na partiach politycznych coraz większe transfery emerytalno-zdrowotne.

²¹ Drastycznym przykładem jest jak po „skoku na OFE” dług publiczny wg obwieszczenia MF spadł z 53,9% PKB w 2013 r. do 47,8% w 2014 r. a wg metodologii unijnej z 56% do 50,5%, gdy jednocześnie miliardowe koszty obsługi tego przeniesionego do ZUS zadłużenia zredukowały wydatki budżetu zarówno wg rachunkowości krajowej, jak i unijnej.

²² B. Mark: *Austerity. The History of a Dangerous Idea*, Oxford University Press 2013, s. 8.

²³ *Debates about the role of government often take place on bumper stickers, with rallying cries such as “No new taxes” or “Balance the budget”*; P.A. Samuelson, W.D. Nordhaus: *Economics*, McGraw-Hill New York 2010, s. 303.

W celu skutecznego przeciwdziałania temu uznano, że procesy demokratyczne w krajach członkowskich UE mają być ograniczane przez porozumienia ponadkrajowe, które jako jedyne mogą wymusić implementację ograniczeń budżetowych oraz redukcję długu publicznego. Stąd pomysły na limity zadłużenia i wydatków stopniowo wprowadzane na etapie przygotowania budżetu, których siłę wzmacnia niezależne sądownictwo, mające egzekwować przyjęte regulacje. Zachodzi to niezależnie od tego czy reguły są słuszne, kogo faworyzują i czy konsekwencje ich implementacji były znane społeczeństwu i czy czasem nie były wprowadzane przeciwko nim, na zasadzie podporządkowania się enigmatycznej większości europejskiej.

Egzekwowaniu przestrzegania reguł fiskalnych, polegających na ograniczeniu deficytu i długu publicznego służą regulacje ustanowione przez instytucje UE. Ograniczenie polityki fiskalnej państw członkowskich następuje przez implementację do wewnętrznego prawodawstwa zobowiązań międzynarodowych. W ramach wzmocnienia traktatowych zobowiązań w zakresie ograniczenia długu sektora *general government* ustanowiono regulacje prawne wchodzące do tzw. sześciopaku, w celu wyegzekwowania krajowych działań zapobiegawczych i naprawczych. Mają one zastosowanie do wszystkich państw członkowskich, przy czym niektóre

z przepisów (np. dotyczące sankcji wynoszących maksymalnie 0,5% PKB) stosuje się tylko do strefy euro. Gdy okazało się, że tzw. semestr europejski w niewystarczający sposób nadzoruje politykę budżetową i gospodarczą, wprowadzono tzw. dwupak. Przewiduje on obowiązek tworzenia wspólnego harmonogramu budżetowego i wspólnych przepisów budżetowych obowiązujących państwa członkowskie. W ten sposób wzmocniono nadzór nad deficytem, który uznawano za nadmierny, w konsekwencji oddziałując na ewolucję długu publicznego. Niestety, ale powyższe działania nie do końca opierają się na merytorycznych zasadach tak jak to skonkludował Stanisław Owsiak: „planowanie gospodarcze oraz społeczne wynikają więc nie tylko z racjonalnych przesłanek działania, ale są niejako wymuszone przez przynależność do ugrupowania gospodarczego czy walutowego”²⁴.

W konsekwencji, w art. 216 ust. 5 Konstytucji RP znajduje się zakaz nadmiernego zadłużania, w następstwie którego państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego PKB²⁵. Z kolei art. 220 ust. 2 Konstytucji RP ustanawia zakaz pokrywania deficytu budżetowego przez zaciąganie zobowiązań w NBP²⁶. Regulacje unijne, a w efekcie i krajowe, mają istotny wpływ na kształtowanie się długu publicznego oraz poziomu wydatków przez uregulowania konstytucyjno-ustawowe

²⁴ S. Owsiak; op.cit., s. 40.

²⁵ Nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto.

²⁶ Ustawa budżetowa nie może przewidywać pokrywania deficytu budżetowego przez zaciąganie zobowiązania w centralnym banku państwa.

i tzw. reguły²⁷. Wprawdzie kluczowa jest reguła fiskalna dotycząca bezpośredniego poziomu długu publicznego, w Polsce mająca rangę konstytucyjną, jednak ze względu na trudność jej wyegzekwowania w okresie kryzysu kluczową rolę, z punktu widzenia tematu artykułu, ma wprowadzenie reguły wydatkowej. Na początku lat dwutysięcznych zainicjowano pierwszą próbę jej wprowadzenia, wiążąc wydatki budżetowe z tempem inflacji i przyrostem PKB.

Po to, aby móc implementować racjonalny poziom wydatków na podstawie przyszłej bazy podatkowej, program PiS w 2005 r. zakładał wprowadzenie tzw. kotwicy Mecha²⁸, co było formą reguły salda²⁹. Zakładanie stałego poziomu deficytu, przy wzroście nominalnego PKB spełniało wymóg reguły fiskalnej obniżania poziomu długu publicznego, jednocześnie nie krępując na początku możliwości wzrostu wydatków rozwojowych. Niemniej niewprowadzenie modelu optymalizującego wydatki miało ten efekt, że w okresie po kryzysie finansowym, wprowadzono 8 listopada 2011 r. wymóg numerycznej reguły wydatkowej. Dyrektywą Rady 2011/85/UE i rozporządzeniem nr 1175/2011 zobowiązano do osiągnięcia i utrzymania średniookresowego celu

budżetowego (MTO) na poziomie deficytu budżetowego w wysokości 1% PKB Polski. Tak skonstruowana reguła w mechaniczny sposób petryfikuje wynik sektora *general government* w średnim okresie na poziomie MTO, dodatkowo przez odwołania do relacji długu publicznego progów ostrożnościowych już nie tylko 55% i 60% PKB, ale nawet 43% i 48%.

W sytuacji głębokiego niedoinwestowania w biedniejszych krajach UE, wprowadzenie wymogu poziomu długu do lokalnego niższego poziomu PKB i znikomego poziomu wewnątrzunijnej redystrybucji, w połączeniu ze swobodą przepływu pracowników, Program konwergencji stał się akronimem swej nazwy, ponieważ w ten oto sposób uniemożliwia doprowadzenie do konwergencji dochodowej w ramach Unii. Brak racjonalności względem zadłużenia pogłębia to, że do sektora *general government* zaliczane są finanse samorządowe, które odznaczają się znaczącym poziomem niedoinwestowania³⁰. Okazuje się, że w wypadku lokalnych finansów, zły stan finansów rządowych sprawia, że wprowadzona reguła salda i konstrukcja indywidualnego wskaźnika zadłużenia pogarsza standard życia obywateli. Władze lokalne mogą mieć problem nie tylko

²⁷ Dogłębna analiza E.Lotko, U.K.Zawadzka-Pąk: *Prawnofinansowe instrumenty ograniczania deficytu i długu publicznego w Polsce na tle doświadczeń europejskich*, Temida2, Białystok 2018.

²⁸ „Kotwica Mecha” zakładała coroczny poziom deficytu na poziomie 30 mld zł zrealizowany w ustawach budżetowych 2006 r. – 30 546,716 mln zł i 2007 r. – 30 mld zł. R. Petru: *Ostateczne zerwanie z kotwicą Cezarego Mecha*. Prawdziwa jest informacja upubliczniona przez Kazimierza Marcinkiewicza w książce *Kulisy władzy*, że pierwotnie planowana była ona przez autora na poziomie 40 mld zł, z tym, że program gospodarczy zakładał wprowadzenie programu 400+ od roku 2006 – C. Mech: *Polsce może grozić druga Jajta*, „Rzeczpospolita” 9.5. 2020.

²⁹ Podobnie w Wlk. Brytanii ustanowiony jest ustawowy, lecz niewiążący cel corocznego obniżania relacji zadłużenia do PKB, traktowany jako reguła zadłużenia.

³⁰ T. Lubińska (red.): *Kierunki modernizacji zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2011.

z zalegalizowaniem opłacalnych, zwracających się wydatków, ale również takich, które nie mają ryzyka finansowego dla instytucji bankowych i to tylko dlatego, że sektor rządowy jest uznany za zbyt zadłużony.

Wadą generalną funkcjonującej w Polsce reguły wydatkowej jest jej skomplikowanie sprawiające, że pod pretekstem implementacji prawa Unii Europejskiej³¹ wprowadzone zostały błędne rozwiązania, których istoty decydenci nie rozumieją ze względu na zawilgość. W efekcie jest ona zrozumiała jedynie dla niewielkiego grona specjalistów, których dywagacje nie są jasne dla ogółu posłów i senatorów, którzy na jej podstawie uchwalają budżety. Jednocześnie, jak w przypadku decydentów, kontrola ich przestrzegania pozostaje poza ich zasięgiem. Ministrowi finansów, chcącemu wywiązać się ze swoich obowiązków i nie doprowadzić do jeszcze większych szkód, pozostaje jedynie manipulowanie wskaźnikami makroekonomicznymi i budżetowymi podczas konstrukcji kolejnego budżetu.

Zgodnie z przyjętą hipotezą obowiązującą w Polsce prawnofinansowe instrumenty oraz procedury tworzenia budżetu państwa nie sprzyjają optymalizacji wydatków publicznych w kierunku przyspieszenia procesu konwergencji, a nawet wprost przeciwnie, petryfikują zapóźnienie gospodarcze Polski. Z powodu ignorowania

narastających zobowiązań pozabudżetowych (emerytalnych i zdrowotnych), wbrew formalnemu celowi, sprzyjają nawet wzrostowi zadłużenia publicznego. Dzieje się to z powodu dążenia bogatych państw Unii do utrzymania swojej pozycji, a wierzycieli do ograniczenia ryzyka kredytowego. Ograniczenie ryzyka dotyczy przy tym jedynie spłat zobowiązań względem inwestorów kapitałowych i naraża na redukcję nabytych praw majątkowych całych społeczeństw państw biedniejszych³². Pierwotne propozycje dotyczące implementacji budżetu zadaniowego, opartego na mierniku bazy podatkowej, miały na celu całościową racjonalizację procesu budżetowania wydatków i podatków, w tym optymalizację funkcji państwa sprawowanego przez jego administrację, w tym skarbową.

Budżet zadaniowy

Program gospodarczy PiS z 2005 roku³³ zakładał przyspieszenie procesu konwergencji i osiągnięcie trwałego wzrostu gospodarczego na poziomie 7% PKB. W przeciwieństwie do programu PO, który opierając się na ortodoksyjnych przesłankach równowagi budżetowej, uważał, że kluczowa jest likwidacja bezrobocia i maksymalne wykorzystanie zasobów produkcyjnych kraju. W sytuacji planowanego otwarcia rynku Unii Europejskiej i jednoczesnego dostępu

³¹ Reguły wydatkowe miały rangę konstytucyjną lub ustawową w 9 krajach UE; w Danii i na Litwie rangę konstytucyjną; w Polsce, Francji, Hiszpanii, Szwecji, Chorwacji, Bułgarii i na Łotwie rangę ustawową. Za E. Lotko, op.cit., s. 226.

³² O ochronie banków kosztem zobowiązań emerytalnych w UE w kontekście zadłużenia C. Mech: *To były (francuskie i niemieckie) banki, głupcze!*, „Obserwator Finansowy” 14.8.2020, <<https://www.obserwatorfinansowy.pl/forma/warto-wiedziec/raporty/to-byly-francuskie-i-niemieckie-banki-glupcze/>>.

³³ „Rozwój przez zatrudnienie” PiS 2005 r.

do nieograniczonego poziomu kapitału zagranicznego, wyzwaniem zmniejszającym wzrost było wykorzystanie istniejących zasobów, w celu maksymalnego przyspieszenia procesu konwergencji. Bazując na planie gospodarczym PiS z 2005 r. 10 listopada w *exposè* w Sejmie premier Kazimierz Marcinkiewicz właśnie do tego się zobowiązał: „Polska musi też nadganiać wieloletnie zapóźnienia w stosunku do tzw. starych członków Unii Europejskiej. Nie będzie to możliwe bez zapewnienia stabilnej, przewidywalnej, spójnej i racjonalnej polityki gospodarczej. Wiąże się ona także z niezbędną naprawą finansów publicznych. Naprawę finansów publicznych wiążemy także z ich większą przewidywalnością, dlatego wprowadzimy planowanie finansowe w perspektywie trzyletniej. Dokonamy też istotnej konsolidacji finansów publicznych. Zwiększy to także ich przejrzystość i pozwoli na racjonalizację wydatków publicznych. Wprowadzimy zadaniową formę tworzenia budżetu państwa, dzięki czemu więcej środków będzie mogło być przeznaczone na rozwój”³⁴.

Osiągnięcie wyznaczonego celu wymagało trafnych inwestycji, tak aby infrastruktura wzrostu była na poziomie krajów wysokorozwiniętych. Badania ukazujące

relacje między poziomem środków trwałych, a poziomem dobrobytu kraju wskazywały na konieczność inwestycji w wysokości 300% PKB³⁵. Z drugiej strony istniał deficyt wiedzy i konieczne było doszkolenie pracowników. Istotną przeszkodę stanowił również brak instytucji gospodarczych mających centra decyzyjne w Polsce, a które pod względem organizacyjnym mogły skorzystać z powstałej infrastruktury wzrostu i przeprowadzić konieczną ekspansję.

Do dokonania koniecznych nakładów na tak rozumianą infrastrukturę wzrostu nie wystarczyło skopiowanie struktury krajów wysoko rozwiniętych i porzucenie ograniczeń budżetowych w celu realizacji brakujących inwestycji. Ich skala wymagałaby wieloletniego planowania, a nadmierne deficyty groziły zamknięciem dostępu do światowego rynku kapitałowego. Odpowiedzią miało być wprowadzenie budżetu zadaniowego i planowania wieloletniego. To ostatnie urzeczywistniono wprowadzając „Wieloletni plan finansowego państwa” w ustawie z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³⁶. W ten sposób zrealizowano program gospodarczy PiS z 2005 r., czego zapowiedzią było *exposè* premiera Kazimierza Marcinkiewicza, wygłoszone

³⁴ W materiałach przygotowujących autora też *Sprawozdanie stenograficzne z 2 posiedzenia Sejmu RP w dniu 10 listopada 2005 r.*, Warszawa 2005, s.10.

³⁵ Obliczenia własne na podstawie „Global Built Asset Wealth Index”; C.Mech: *Antyrodzinny cynizm*, „Gazeta Bankowa” 26.3.2016.

³⁶ Dz.U. nr 157 poz. 1240. Poprzednio występował jedynie obowiązek przedstawiania projektu budżetu państwa wraz z założeniami makroekonomicznymi na kolejne dwa lata, a w nowelizacji ustawy o finansach publicznych z 30.6.2005, Dz.U. nr 249 poz. 2103, pojawił się przepis odnośnie do obowiązku opracowania przez MF trzyletniej strategii zarządzania długiem publicznym. Propozycje programowe PiS 2005 były o tyle nowatorskie, że brak planowania wieloletniego był antonimem wymogu prezentowania kluczowych sald w programach konwergencji wymaganych przez Komisję Europejską. Szerzej historia wprowadzenia WPPF S.Owsiak: *Wieloletnie planowanie finansowe a funkcjonowanie budżetu zadaniowego*, „Budżet zadaniowy” Studia BAS Nr 1(33), Warszawa 2013.

10 listopada 2005 r., w którym zawarto stwierdzenie: „Naprawę finansów publicznych wiążemy także z ich większą przewidywalnością, dlatego wprowadzimy planowanie finansowe w perspektywie trzyletniej”³⁷.

Postawienie kluczowego zadania, wizja celu, wymagała takiego wyboru zadań, który na danym etapie optymalnie wykorzystywałby zasoby krajowe oraz oszczędności światowe. Takim wymogom miała sprostać implementacja modelu optymalizującego w parametrach przyjmowanego budżetu zadaniowego. Program gospodarczy PiS z 2005 r. w części dotyczącej wprowadzenia budżetu zadaniowego przyjął inspirację z thatcherowskiego „Nowego Zarządzania Publicznego” (NPM)³⁸ polegającego na transformacji administracji publicznej przez implementację modeli zarządzania znanych i wypróbowanych w działalności sektora prywatnego. Wzorem były rozważania dotyczące budżetu zadaniowego prowadzone na spotkaniach Komisji Finansów Związku Miast Polskich, a w skali makro doświadczenia Nowej Zelandii³⁹, na równi z pracami teoretycznymi w USA, które ukazywały, że nieracjonalność dotychczasowych rozwiązań sprawia, iż prawie

połowa wydatków jest błędnie adresowana. W zapisach planu konwergencji przesłanych do Komisji Europejskiej na początku 2006 r. zamieszczono plan wprowadzenia budżetu zadaniowego, a nawet poczyniono pierwsze uzgodnienia co do współpracy z Portugalią, będącą w trakcie procesu wprowadzania budżetu zadaniowego koncentrującego się od samego początku na mierzeniu rezultatów⁴⁰. Idea budżetu zadaniowego a także pomysł przeniesienia planowania całego budżetu do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów⁴¹, było forsowane przez premiera Kazimierza Marcinkiewicza. W efekcie powołano zespół nadzorowany przez sekretarza stanu, prof. Teresę Lubińską, mający za zadanie stworzenie jego podwalin.

Zgodnie z opinią T. Lubińskiej budżet zadaniowy wypływał z doktryny NPM⁴² mającej na celu zwiększenie skuteczności i efektywności, a więc sprawności działania sektora publicznego. Wynikiem są przedsięwzięcia określane jako „budżet wyników” (*performance budget*) czy też „budżet zorientowany na efekty” (*result-oriented budget*)⁴³. Wśród członków OECD prawie wszystkie kraje stosują którąś z form

³⁷ W materiałach przygotowujących autora, też *Sprawozdanie stenograficzne...*, op.cit., s.10.

³⁸ „New Public Management”. Też T.Lubińska: *Nowe Zarządzanie Publiczne – skuteczność i efektywność*, Difin, Warszawa 2009.

³⁹ W planowanym nowym podejściu istotna była redukcja wydatków sztywnych przeprowadzona w Finlandii i Nowej Zelandii, gdy w kraju antypodów spełniając ten postulat nawet urzędników zatrudnia się na wyznaczony okres powiązany z czasem trwania zadania.

⁴⁰ Uzgodnienia autora z ministrem finansów Portugalii na kanwie Rady ECOFIN w grudniu 2005 r.

⁴¹ Autor był przeciwny temu rozwiązaniu instytucjonalnemu, mając doświadczenia z kierowania Biurem Polityki Finansowej w Warszawie za czasów prezydenta Lecha Kaczyńskiego, gdy analogicznych planów oddzielenia tego zadania od funkcji skarbnika nie udało się przeprowadzić. Istniało zagrożenie, że taka komórka organizacyjna w czasie sprawowania funkcji przez silnych politycznie ministrów finansów byłaby likwidowana, a w pozostałych przypadkach prace byłyby dublowane.

⁴² Szeroko T. Lubińska (red.): *Nowe Zarządzanie...*, op.cit.

⁴³ T. Lubińska: *Budżet a finanse publiczne*, Difin, Warszawa 2010, s. 126.

budżetu zadaniowego. Wykorzystują posiadane informacje dotyczące efektywności do podejmowania decyzji budżetowych, jako dodatkowego planowania budżetowego i propagowania transparentności procesu, w celu wzmocnienia odpowiedzialności decydentów.

Zgodnie z przyjętą przez OECD klasyfikacją skali oddziaływania informacji dotyczących efektywności budżetów zadaniowych na proces podejmowania decyzji, dzieli się je na cztery kategorie⁴⁴:

- budżet prezentacyjny (*presentational performance budgeting*),
- budżet oparty na informacjach efektywnościowych (*performance-informed budgeting*),
- budżet zarządczy (*managerial budgeting*),
- budżet wynikowy (*direct performance budgeting*).

Zgodnie z ostatnimi analizami kraje OECD stosują pierwsze trzy formy budżetowania zadaniowego (mniej więcej w równych proporcjach) i żadnemu z nich nie udało się w pełni wprowadzić budżetu zadaniowego opartego na wynikach⁴⁵. Polska w tej klasyfikacji została zaliczona do 10 krajów stosujących budżet zadaniowy na poziomie prezentacyjnym⁴⁶. Budżet zadaniowy postulowany w programie PiS 2005 r. zakładał konstruowanie budżetu

na podstawie kryterium poszerzenia bazy podatkowej, a więc był najambitniejszym planem na tle ówczesnych światowych doświadczeń⁴⁷.

Teoria modelu

Wykorzystując myśl ekonomiczną lat 90., ukazującą zależność wydatków państwa i procesu przyspieszenia gospodarczego, budżet zadaniowy miał być oparty na endogenicznym modelu wzrostu. W tamtym czasie znane były prace na ten temat, zarówno teoretyczne, jak i empiryczne. Budowanie modelu zostało więc oparte na odrzuceniu paradygmatu neoklasycznego (egzogenicznego), według którego wydatki budżetowe nie mają wpływu na przyspieszenie wzrostu gospodarczego a procesy konwergencji są wynikiem postępu technologicznego. O ile w warstwie teoretycznej przypominało to neoklasyczny model wzrostu Solowa-Swana⁴⁸, który zakłada, że w świecie wolnego handlu i swobodnego przepływu kapitału będzie następował proces konwergencji wraz z przepływem kapitału z krajów bogatych do biednych, o tyle w Polsce w świadomości społecznej silnie zadomowiły się teorie Balcerowicza i jego przesłania co do pozytywności budżetu zrównoważonego, a nawet konieczności hamowania wzrostu. Nastąpiło to, mimo że Polska miała olbrzymi

⁴⁴ "OECD Best Practices for Performance Budgeting"; OECD; 23 November 2018; s. 7-8.

⁴⁵ "OECD Good Practices for Performance Budgeting"; OECD Publishing; Paris 2019, <<https://doi.org/10.1787/c90b0305-en>>.

⁴⁶ "OECD Good Practices for Performance Budgeting", op. cit., s. 16.

⁴⁷ "Performance Budgeting: A Users' Guid" Policy Brief; OECD; March 2008, <www.oecd.org/publications/Policybriefs>.

⁴⁸ R.M. Solow: *A Contribution to the Theory of Economic Growth*, "The Quarterly Journal of Economics", Vol. 70, No. 1 (Feb., 1956), s. 65-94; T. W. Swan: *Economic Growth and Capital Accumulation*, "Economic Record" 32 (3), November 1965, s. 334-361.

deficyt w infrastrukturze wzrostu (zarówno w środkach trwałych, kapitale ludzkim i instytucjonalnym) względem krajów wysokorozwiniętych i nadzwyczajnie opodatkowując obywateli nie mogła go zniwelować w sytuacji otwartego rynku pracy w Unii Europejskiej. Wszelkie podwyższenie opodatkowania musiało powodować ucieczkę pracowników, a implementacja norm świata zachodniego niwelowała przewagę kosztową, hamując wzrost i osłabiając proces konwergencji płacowej. Obecnie proces dywergencji jest wzmocniony przez imigrację pracowników o niskich kwalifikacjach⁴⁹.

W sytuacji gdy proces neoklasycznej konwergencji w ostatnich dziesięcioleciach nie następował i to mimo forsownej liberalizacji, kolejnym krokiem rozwoju modelu neoklasycznego było uznanie różnic w kapitale ludzkim. Stwierdzono, że różnice w dochodach między krajami wynikają z połączenia różnic: technologicznych, w kapitale fizycznym na pracownika i kapitale ludzkim pracownika. Niemniej, o ile to podejście zapewni dobry punkt wyjścia dla określenia potencjalnego źródła

wzrostu gospodarczego i występowania różnic w dochodach między krajami, to należy uznać, że są one jedynie uproszczonymi przyczynami wzrostu gospodarczego.

Kolejnym krokiem było przyjęcie modelu Ramseya⁵⁰ lub Cass-Koopmansa⁵¹. Od modelu Solowa-Swana różni je to, że kładzie on nacisk na konsumenta i endogenizuje oszczędności, umożliwiając optymalizację konsumencką. Ponadto, jako podstawowe modele wzrostu stały się fundamentem badań w wielu obszarach makroekonomii, w tym w analizie cyklu koniunkturalnego, polityki pieniężnej, a co najistotniejsze, z punktu widzenia tego opracowania w analizie polityki fiskalnej i podatków. W neoklasycznym modelu brakowało nie tylko efektu działania państwa, ale również interakcji międzypokoleniowej i uwzględnienia w jaki sposób decyzje starszego pokolenia wpływają na rozwój młodego. Zostało to zaprezentowane przez Paul'a Samuelsona⁵² i Peter'a Diamonda⁵³. Modele demograficzne są też o tyle istotne w polskim kontekście, że ich przyswojenie ukazałoby brak debaty prorodzinnej w krajowej myśli ekonomicznej.

⁴⁹ Olbrzymim polem dla kontroli państwowej byłoby zdiagnozowanie przyczyn, które sprawiły, że prawo Habakkuka w polskiej debacie i działaniach władz zostało zignorowane i mimo wiedzy o tym, że zwiększanie podaży niewykwalifikowanych imigrantów musi prowadzić do obniżania dochodów obywateli i obniżania tempa wzrostu technologicznego, powyższe działania są cały czas prowadzone. Szerzej o powodach eksplozji innowacji spowodowanych brakiem pracowników, prowadzących do ustanowienia wysokich wynagrodzeń w XIX-wiecznej Ameryce w badaniach Johna Habakkuk'a. J.H. Habakkuk: *American and British Technology in the Nineteenth Century: Search for Labor Saving Inventions*, Cambridge University Press, Cambridge 1962.

⁵⁰ F. Ramsey: *A Mathematical Theory of Saving*, "Economic Journal", 38, 1928, s. 543-559.

⁵¹ D. Cass: *Optimum Growth in an Aggregate Model of Capital Accumulation*, "Review of Economic Studies", 32, 1965, s. 233-240. T.C. Koopmans: *On the Concept of Optimal Economic Growth*, "The Econometric Approach to Development Planning", North Holland, Amsterdam 1965.

⁵² P. A. Samuelson: *An Exact Consumption-Loan Model of Interest with or without the Social Contrivance of Money*, "Journal of Political Economy", Dec. 1958, 66, s. 467-82.

⁵³ P. A. Diamond: *National Debt in a Neoclassical Growth Model*, "The American Economic Review", Vol. 55, No. 5, Dec. 1965, s. 1126-1150.

Omówione dotąd modele koncentrowały się głównie na akumulacji kapitału trwałego i ludzkiego, gdzie wzrost gospodarczy był efektem egzogenicznego wzrostu demograficznego i postępu technologicznego⁵⁴. O ile tego typu modele są użyteczne w badaniach nad wzrostem, w sytuacji dostępu do tej samej kombinacji technologii, to rozwój badań modelowych poszedł w kierunku uznania postępu technologicznego jako czynnika endogenicznego. W modelach endogenicznego wzrostu kluczowe stały się inwestycje w kapitał trwały i ludzki. Jest to o tyle istotne, że w tych modelach wydatki państwa, jak i struktura podatków zaczynają odgrywać należną im rolę.

Model endogenicznego wzrostu został teoretycznie zainicjowany przez Paula Romera, którego celem była akumulacja wiedzy jako efektu ubocznego akumulacji kapitału⁵⁵. Ponadto przy założeniu, że technologiczna zmiana staje się „neutralna”, mimo że w rzeczywistości taka nie jest,

gdyż uprzywilejowuje zarówno niektóre czynniki produkcji, jak i niektórych „agentów” w gospodarce. Po pionierskich pracach R. J. Barro, R. Kinga i S. Rebelo⁵⁶ oraz R. Lucasa⁵⁷ wielu badaczy rozszerzyło analizy dotyczące wzrostu na wydatki publiczne i podatki. Zostały zaprezentowane warunki, w których zmienne finansowe mogą wpływać na długoterminowe przyspieszenie tempa wzrostu gospodarczego w modelach Jones’a, Stokey-Rebelo, Mendoza. W przeciwieństwie do poprzednich, w endogenicznych modelach wzrostu to polityka fiskalna decyduje o poziomie produkcji i tempie wzrostu gospodarczego. W modelach wzrostu Barro⁵⁸, Barro-Sala-i-Martin⁵⁹, Mendoza⁶⁰ to polityka fiskalna ma wpływ zarówno na poziom produkcji, jak i tempo wzrostu gospodarczego.

Poza teoretycznymi modelami następowало empiryczne testowanie wpływu polityki fiskalnej na zagregowany budżet oraz poszczególne jego części. Tego typu testy były podnoszone zarówno w pracach

⁵⁴ W tym kontekście kluczowe jest wyjaśnienie działań zwalniających procesy konwergencji płacowej i technologicznej w Polsce gdy Prawo Habakkuka w podręcznikach ekonomii jest podawane w zadaniach dla studentów: *Exercise 15.20. As a potential application of the models of directed technological change, consider the famous Habakkuk hypothesis, which claims that technology adoption in the U.S. economy during the 19th century was faster than in Britain because of relative labor scarcity in the former (which increased wages and encouraged technology adoption)*. D. Acemoglu: *Introduction to Modern Economic Growth*, <<https://www.theigc.org/wp-content/uploads/2016/06/acemoglu-2007.pdf>>, 2007, s. 701.

⁵⁵ Rozwijany od P. M. Romer: *Increasing Returns and Long-Run Growth*, „Journal of Political Economy”, 94, 1986, s. 1002-1037. P. M. Romer: *Growth Based on Increasing Returns Due to Specialization*, „American Economic Review”, 77, 1987, s. 56-62. P. M. Romer: *Endogenous Technological Change*, „Journal of Political Economy”, 98 (part I), 1990, s. S71-S102. P. M. Romer: *Idea Gaps and Object Gaps in Economic Development*, „Journal of Monetary Economics”, 32, 1993, s. 543-573.

⁵⁶ R. King, S. Rebelo: *Public policy and economic growth: Developing neoclassical implications*, „Journal of Political Economy” 98 (1), 1990, s. 126-151.

⁵⁷ R. Lucas: *Supply-side economics: an analytical review*, Oxford Economic Papers 42 (2), 1990, s. 293-316.

⁵⁸ R. J. Barro: *Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth*, „Journal of Political Economy”, 98(II), 1990, s. 103-125.

⁵⁹ R. J. Barro, X. Sala-i-Martin: *Convergence*, „Journal of Political Economy”, 100, 1992, s. 223-251.

⁶⁰ P. Asea, E. Mendoza, G. Milesi-Ferretti: *On the effectiveness of tax policy in altering long-run growth: Harberger’s superneutrality conjecture*, „Journal of Public Economics” 66 (1), 1997, s. 99-126.

L. Helmsa⁶¹, Mofidi-Stone⁶², jak i Miller-Russek⁶³. Kneller-Bleaney-Gemmell⁶⁴ w swoim endogenicznym modelu wzrostu przetestowali go w zależności od struktury zarówno wydatków budżetowych, jak i podatków, podczas gdy S. Devarajan⁶⁵ skoncentrował się na wpływie struktury wydatków na poziom wzrostu gospodarczego. Wyniki testów są bardzo zadowalające gdy chodzi o interes publiczny, gdyż o ile Stokey-Rebello⁶⁶ ukazali, że reforma podatków może zwiększyć wzrost o 8 pkt.%, model Kneller-Bleaney-Gemmell oszacował, że ulepszenie struktury wydatków lub podatków ma przełożenie na 10-20% przyspieszenia wzrostu względem skali zmian. Z tego punktu widzenia kluczowe stały się badania nad wpływem poszczególnych wydatków budżetowych na wzrost w ujęciu produktywne-vegetatywne (nieproduktywne), jak i oddziaływaniu poszczególnych grup podatków na zniekształcenie decyzji inwestycyjnych „agentów” w gospodarce.

Teza o pozytywnym wpływie inwestycji państwowych na transport i komunikację znalazła pozytywne odzwierciedlenie

w przyspieszeniu wzrostu, a w modelu Romero-Avila-Strauch⁶⁷ inwestycje mają pozytywny wpływ na wzrost. W modelu Gemmell⁶⁸ również wydatki produktywne dały pozytywne przyspieszenie wzrostu, a w badaniach Barbiero-Cournède ukazano, że na PKB najsilniej wpływa wzrost wydatków na edukację, ochronę zdrowia i infrastrukturę transportową. Przy przyjęciu stopy dyskontowej w wysokości 5% realokacja 1% PKB wydatków publicznych w kierunku edukacji daje zdyskontowany wzrost PKB w wysokości 20%, a w wypadku transportu i komunikacji 56% pierwotnego PKB⁶⁹. Z punktu widzenia proponowanej metodologii wyliczania NPV wzrostu podatków wynika, że nawet przyjęcie wysokiej stopy dyskontowej może skutkować znaczącymi przyrostami bazy podatkowej i w efekcie nawet kilkudziesięcioprocentowymi wzrostami dochodów publicznych w wypadku trafnego powiększenia wydatków budżetowych. Niemniej dalsza dezagregacja jest o tyle istotna, że o ile wyniki Kneller-Bleaney-Gemmell⁷⁰ wskazywały,

⁶¹ L. Helms: *The effect of state and local taxes on economic growth: a time series-cross section approach*, "The Review of Economics and Statistics" 67 (3), 1985, s. 574-582.

⁶² A. Mofidi, J. Stone: *Do state and local taxes affect economic growth?*, "Review of Economics and Statistics" 72 (4), 1990, s. 686-691.

⁶³ S. Miller, F. Russek: *Fiscal structures and economic growth: international evidence*, Mimeo, University of Connecticut, 1993.

⁶⁴ R. Kneller, M. F. Bleaney, N. Gemmell: *Fiscal policy and growth: evidence from OECD Countries*, "Journal of Public Economics" 74, 1999, s. 171-190.

⁶⁵ S. Devarajan, V. Swaroop, H. Zou: *The composition of public expenditure and economic growth*, "Journal of Monetary Economics" 37 (3), 1996, s. 313-344.

⁶⁶ N. Stokey, S. Rebelo: *Growth effects of flat-rate taxes*, "Journal of Political Economy" 103 (3), 1995, s. 510-550.

⁶⁷ D. Romero-Avila, R. Strauch: *Public finances and long-term growth in Europe: Evidence from a panel data analysis*, "European Journal of Political Economy", 2008, vol. 24, issue 1, s. 172-191.

⁶⁸ N. Gemmell, R. Kneller, I. Sanz: *The timing and persistence of fiscal policy impacts on growth: evidence from OECD countries*, "Economic Journal", 2011, vol. 121, 2011, s. F33-F58.

⁶⁹ O. Barbiero, op.cit., s. 9.

⁷⁰ R. Kneller, op.cit., s. 150-151.

że o ile zagregowany wzrost wydatków produktywnych o 1 pkt% GDP zwiększał wzrost o 0,27 pkt.%, to „inne wydatki”, zagregowane razem po wydzieleniu jeszcze tych sklasyfikowanych jako nieproduktywne, okazywały się produktywnymi, mając nawet wyższy wpływ na wzrost, bo w wysokości 0,29 pkt.%. Jeszcze wyższy, bo o 0,41 pkt.%, był wpływ osiągnięcia nadwyżki budżetowej, co przez autorów było tłumaczone jako oczekiwanie, że dokonane oszczędności pozwolą na sfinansowanie przyszłych produktywnych inwestycji, przez to mając wpływ na obecnie oczekiwany wzrost gospodarczy.

Dyskusja w literaturze jest szeroka jeśli chodzi o wydatki społeczne, gdyż zarówno we wcześniej omawianych modelach demograficznych uznawano ich negatywny wpływ na wzrost z powodu redukcji aktualnego poziomu oszczędności oraz za nieproduktywne uznawano je w modelach Barro-Sala-i-Martin, Devarajan i Knel-ler-Bleaney-Gemmell. Europejski Bank Centralny określa je jako produktywnie, gdyż ograniczają potrzebę oszczędzania na „czarną godzinę” i w ten sposób sprzyjają podejmowaniu opłacalnego ryzyka przez instytucje gospodarcze⁷¹. W badaniach polskich to Anna Moździerz, analizując wydatki rozwojowe w naszym kraju, powiązała istotne ograniczenie wydatków

na infrastrukturę transportową w latach 2011–2013 ze zmniejszeniem potencjalnego PKB o 1,2 pkt.%⁷². Z punktu widzenia tezy badawczej, postawionej w tym opracowaniu, kluczowa jest jednak podsumowująca konkluzja Barbero-Cournède, że wpływ wydatków publicznych na wzrost nie zależy od skali wydatków, ale od efektywności finansowanych usług⁷³.

Model oceny

Obserwując sytuację Polski, mamy podstawy sądzić, że rozwiązania dotyczące teorii gospodarczych nie są do końca właściwe i że powinny zostać zmodyfikowane. Widać to na przykładzie starzenia się polskiego społeczeństwa, co silnie oddziałuje na finanse publiczne. Podobnie rachunkowość europejska, zwłaszcza ta dotycząca deficytów budżetowych, może silnie oddziaływać na potencjał rozwojowy naszego kraju. Analizując „utajniony” olbrzymi dług ZUS, tylko na kontaktach emerytalnych⁷⁴, w wysokości 3169 mld zł, zauważamy, że jest on całkiem odmiennie liczony niż dług budżetu państwa. Zobowiązania powyższe dotyczą jedynie osób nadal odprowadzających składki w nowym systemie emerytalnym, którym przeliczono zobowiązania emerytalne. Roczny ich przyrost w postaci odsetek stanowi ogromną kwotę 243 mld zł. To, co charakterystyczne, tych przyrostów

⁷¹ EBC *Znaczenie reform wydatków publicznych dla wzrostu gospodarczego i stabilności*, Biuletyn miesięczny Europejskiego Banku Centralnego, 04/2016, za A. Moździerz, op.cit., s. 36.

⁷² A. Moździerz, op.cit., s. 50.

⁷³ “[T]he impact of each public spending category on growth does not depend solely on its amount but also very importantly from the degree of efficiency with which the government provides its services”. O. Barbero, B. Cournède: *New Econometric Estimates of Long-Term Growth Effects of Different Areas of Public Spending*, OECD Economics Department Working Papers No. 1100, 2013, <<https://dx.doi.org/10.1787/5k3txn15b59t-en>>, s.51.

⁷⁴ Wyliczenia własne na podstawie danych ZUS.

nie włączamy do wydatków państwa, mimo że narastają one w systemie finansów publicznych, podczas gdy co roku ok. 30 mld zł odsetek od długu budżetowego umieszczamy w wydatkach i oczywiście uważamy, że należy je spłacać. Długi i koszty obsługi są elementem wydatkowym finansów publicznych. Miliardy zł, które trafiały i trafiają do OFE, powiększają dług państwa redukując przyszłe zobowiązania emerytalne, a setki miliardów zapisywane na kontach w ZUS są ignorowaną informacją, chociaż stanowią prawa nabyte i realne zobowiązania. O ile uwaga opinii publicznej koncentruje się na zagrożeniu związanym z przekroczeniem przepisów konstytucyjnych dotyczących poziomu długu względem rynku kapitałowego, to jednocześnie nie zauważamy znacznie większego, bo kilkusetprocentowego długu ZUS i NFZ, który nie jest ewidencjonowany.

Z tego powodu istnieje również konieczność odmiennego spojrzenia na paradygmat finansów publicznych, a w szczególności na podejście do deficytu budżetowego. Należałoby przeanalizować, na co są przeznaczane wydatki państwowe. Nie jest właściwe przekonanie, że obciążają one wynik budżetu państwa, gdy w segmentach dotyczących ZUS i NFZ traktuje się te instytucje odmiennie, jako z założenia zdolne do pokrywania wydatków z przyszłych składek, skorelowanych z liczbą pracowników i poziomem wynagrodzenia. Jeżeli nie chcemy doprowadzić do drastycznego obniżenia świadczeń emerytalno-rentowych w przyszłości, to zobowiązania ZUS powinniśmy traktować tak samo jak te związane z rynkiem kapitałowym. Jednocześnie, gdy chodzi o pozostałe

wydatki, to właśnie one powinny być konfrontowane z przyszłymi korzyściami, a decydenci posiadać rozeznanie czy mają zdolność do ich sfinansowania.

W dążeniu do zrjonalizowania budżetu należałoby przyrzeć się strukturze wydatków i ich podziale na wegetatywne oraz rozwojowe. Gdy inwestycje infrastrukturalne, inwestycje w wiedzę pracowników, są trafione, to przyczyniają się do zwiększenia bazy podatkowej w przyszłości. Inwestycje infrastrukturalne powiększają możliwość obniżenia kosztów funkcjonowania gospodarki, mogą przyciągnąć inne inwestycje, jak też pracowników o wysokich kwalifikacjach. Nakłady na poszerzenie kompetencji pracowników przez ich szkolenie są tymi, które prowadzą do wyższej wydajności pracy. Podniesienie efektywności administracji przyciąga inwestycje oraz dodatkowo zwiększa bazę podatkową, natomiast nieracjonalne oszczędzanie na administracji prowadzi do powstania patologii hamujących zaangażowania gospodarcze. Służba zdrowia również nie ma charakteru wegetatywnego. Nakłady na nią przedłużają okres aktywności zawodowej, a więc i płaconia podatków, jak też są usługą przynoszącą zwiększenie dobrostanu społeczeństwa.

Wydaje się, że wiedza dotycząca zależności ekonomicznych w usługach społecznych doszła do takiego poziomu, że potrzebne jest zupełnie nowe spojrzenie oraz nieco inny paradygmat dotyczący racjonalizacji wydatków służb publicznych. Empiryczne modele mają już potencjał mierzenia efektów podatkowych dokonywanych wydatków budżetowych. Elementem tworzonego budżetu zadaniowego powinna stać się optymalizacja

wydatków publicznych powiększających bazę podatkową, a nie dążenie do ich redukcji. Przeważać powinno podejście bardzo podobne do obecnego w finansach przedsiębiorstw, gdzie dokonywane inwestycje nie są kosztami korporacji, ale przedsięwzięciami, które przedsiębiorstwa starają się tak przeprowadzić, aby przyszłe zyski pokryły obecne wydatki i umożliwiły ich spłacenie.

Na tym tle wydaje się, że w przeszłości nieświadomie możliwe były właściwe decyzje budżetowe, przy jednoczesnej niewiedzy o ich trafności. Podczas gdy polityczny charakter Unii Europejskiej sprawia, że bogate państwa wiodące, nie chcąc dzielić się z innymi dobrobytem, jak i ryzykiem spłaty długu biedniejszych państw, przed tym ryzykiem się zabezpieczają. Jednak brak koniecznych nakładów prowadzi do zmniejszenia bazy podatkowej powodując, że olbrzymie zobowiązania pozabudżetowe oraz cały system finansów publicznych stają się odwróconą piramidą finansową. Narastają bardzo szybko zobowiązania, które nie są rejestrowane, za którymi nie idzie poszerzenie bazy podatkowej. W przeszłości, patrząc mniej rygorystycznie na budżet, wydatkowano na rodziny i zostawiano im również środki, dzięki czemu mogły się rozwijać. Dzieci nie traktowano jako elementu wydatkowego – szkolono nowych podatników, którzy w przyszłości będą finansowali zaciągnięte na nich zobowiązania. Dzięki wydatkom

na inwestycje obniżano koszty funkcjonowania gospodarki i przyciągano inwestorów. Zwiększone nakłady na szkolnictwo przyczyniały się do wzrostu wydajności pracy powiększając bazę podatkową, która rosła znacznie szybciej niż skumulowane zobowiązania. Wydatki na zdrowie przedłużały aktywność zawodową i redukowały okresy chorobowe. Możliwe, że tymi wszystkimi działaniami rządził przypadek lub jak u Kennetha Galbraith'a⁷⁵ przekonanie, że społeczna korzyść konsumpcji marginalnego dolara w sferze publicznej jest znacznie wyższa niż w sferze prywatnej. Uważał on, że należy zwiększać wydatki na szkolnictwo, służbę zdrowia, transport i komunikację, mieszkalnictwo i walkę z zanieczyszczeniami środowiska, gdyż tego typu nakłady przewyższą korzyści dodatkowej konsumpcji, jaką by przyniosła⁷⁶ obniżka podatków. Stąd eksplozja *welfare state* po II wojnie światowej powiązana z racjonalnym wzrostem opodatkowania. Wyższe podatki w pełni rekompensowały korzyści społeczne w postaci lepszego standardu życia, tam, gdzie usługi publiczne są na znacznie wyższym poziomie. Z tego właśnie powodu zaproponowany model uwzględnia społeczne korzyści z dokonanych inwestycji, które mogą być spłacalne dzięki możliwości podwyższenia opodatkowania.

Niestety, obecnie przeważająca większość ekonomistów w Polsce stale narzeka na zbyt wysoki deficyt budżetowy⁷⁷,

⁷⁵ K. Galbraith: *The Affluent Society*, Houghton Mifflin Company, Boston 1960.

⁷⁶ T. F. Dernburg, D. M. McDougall: *Macroeconomics*, McGraw-Hill, Tokyo 1968.

⁷⁷ Szerzej C. Mech: *Niemcy porzucają euro ostatni*, „KULISY KRYZYSU”, Wydawnictwo Słowa i Myśli, Lublin 2013, s. 65-89.

mimo że obecnie z góry można powiedzieć, że deficyt ograniczony do poziomu 1% PKB jest za niski, podczas gdy generowane zobowiązania społeczne na poziomie kilkunastu procent PKB są bardzo nieodpowiedzialne. Dla zapewnienia szybszego rozwoju gospodarczego potrzebne są inwestycje i to na znacznie wyższym poziomie. Aby nasza gospodarka dogoniła rozwinięte i zamożne gospodarki zachodnie, powinniśmy przeznaczyć dodatkowo ok. 6 bln zł na inwestycje w środki trwałe. Należy je sfinansować, jednak trudno sobie wyobrazić dalszy znaczący wzrost opodatkowania. Na arbitraż podatkowy nie możemy sobie pozwolić będąc członkiem Unii Europejskiej. Otwarte granice sprawiają bowiem, że każdy znaczący wzrost opodatkowania, a co za tym idzie spadek dochodów dyspozycyjnych, będzie oznaczał dalszą ucieczkę pracowników. Rządzący powinni więc zadbać o to, aby płace rosły szybciej i ludzie powstrzymywali się przed ucieczką z kraju, odczuwając występowanie realnej konwergencji. Jeżeli większy deficyt oznaczałby wzrost trafionych inwestycji, to nie należałoby się nim niepokoić, bo to oznaczałoby przyspieszenie możliwości życia na wyższym poziomie. Wysokość deficytów nie może spłoszyć potencjalnych inwestorów, dlatego należy się skupić na niedoskonałościach systemowych i wypracować wiarygodny systemem oceny efektywności wydatków. Trzeba wspierać te, które dają największy zwrot, czyli powiększenie bazy podatkowej. Taki system rachunkowości pozwoliłby określić, na jakie dziedziny warto wydawać więcej, nawet jeśli się to wiąże ze wzrostem zadłużenia, bo stopa zwrotu jest wyższa niż koszty zaciągniętego długu. Należałoby

również wprowadzić rachunkowość zobowiązań państwa, zarówno względem rynku kapitałowego, jak i w ZUS oraz NFZ, na równi ze zwiększeniem efektywności zarządzania publicznymi środkami trwałymi. W wypadku wykrycia aktywów, które nie dają pozytywnej stopy zwrotu, potrzebne by było zwiększenie efektywności, a w ostateczności rozważenie wycofania się państwa z danej sfery.

Z punktu widzenia prezentowanego modelu traktowanie 500+ czy też obniżenia wieku emerytalnego jako kosztów wegetatywnych oznacza nieporozumienie rachunkowe. Zgodnie z proponowanym modelem powyższe pozycje nie są wydatkami. 500+ to redukcja, a i tak tylko częściowa, tych podatków i składek, które płacą wychowujący dziecko rodzice. Występuje to bezpośrednio, np. w postaci podatku VAT przy zakupach, czy też pośrednio przez wcześniejsze oskładkowanie i opodatkowanie pieniędzy wydawanych na wychowanie dziecka. Te składki i podatki to przeciętnie tysiąc złotych miesięcznie, zatem świadczenie 500 zł jest tylko częściową rekompensatą. Mówimy więc o uldze podatkowej. Zgodnie z opisem modelu jest to celowa ulga podatkowa, gdyż z zasady nie powinno się opodatkowywać inwestycji. Wychowanie dzieci to inwestycja w przyszłość, bo dzieci gdy dorosną, będą wypracowywały wzrost gospodarczy, płaciły podatki, składki emerytalne, o ile polityka państwa zatrzyma je w kraju. Podobnie obniżenie wieku emerytalnego nie jest dodatkowym wydatkiem. Poza nielicznymi grupami, przechodzący na emeryturę korzystają ze zgromadzonych na swoich kontaktach składek. Wcześniejsze przejście na emeryturę wiąże się

z niższym świadczeniem, co wynika z krótszego okresu składkowego i jednocześnie dłuższego okresu pobierania świadczeń, dlatego jest neutralne finansowo. Prowadzenie rachunkowości menadżerskiej w tym segmencie wyjaśniłoby wiele potwarzanych nieporozumień.

Natomiast dzisiejsze świadome działania antyrodzinne powodują, że społeczeństwo starzeje się i jest coraz mniej tych, którzy mogliby w przyszłości płacić podatki, które chcemy uwzględnić w modelu. Ponadto oszczędności na inwestycjach będą powodowały odstraszenie inwestorów. Brak odpowiednich nakładów na szkolenictwo negatywnie odbije się na wydajności i innowacyjności pracy, co przyczyni się do tego, że baza podatkowa zmaleje nie tylko w ujęciu ilościowym, ale i jakościowym. Oszczędności na zdrowiu mogą doprowadzić do tego, że okres aktywnego działania będzie znacznie krótszy. Gdy patrzymy na Polskę, widzimy duże niebezpieczeństwo, że to właśnie u nas zogniskują się błędy panującego paradygmatu. Dążenie do obniżki deficytu bez sprawdzania, ile na tym tracimy, może doprowadzić do tego, że Polska będzie nie tylko starzejącym się społeczeństwem, szybko tracącym bazę podatkową, ale też słabiej rozwijającym się krajem, odrzucającym tę część gospodarki, która jest oparta na wiedzy. Brak odpowiednich nakładów i nieefektywna administracja doprowadzi do tego, że młode pokolenie będzie wypychane do tych państw, w których istnieją racjonalne instytucje, tam, gdzie są generowane

miejsca pracy. Przyczyni się to do pogorszenia sytuacji panującej w naszym kraju. Wydaje się więc, że w tej debacie dotyczącej paradygmatów gospodarczych spójnienie na kwestie finansów publicznych oraz na wydatki publiczne powinno być priorytetem, a stanowisko nieracjonalnego fiskalizmu należałoby zarzucić.

Proponowany model budżetu zadaniowego⁷⁸ powinien kategoryzować zarówno wydatki budżetowe, jak i podatki, ze względu na ich wpływ na wzrost bazy podatkowej w przyszłości. Wydatki budżetowe oprócz kosztów obsługi długu powinny być traktowane jako produktywne, to znaczy takie, które przynoszą efekt podatkowy w przyszłości. Przy czym różne projekty nawet z tej samej dziedziny mają różny efekt podatkowy i to w różnym czasie. Również podatki i ich zmniejszenie oddziałują na podejmowanie lub zaniechanie decyzji inwestycyjnych, odnoszących się do środków trwałych, obrotowych, a nawet kapitału ludzkiego mającego wpływ na skalę przyszłych dochodów podatkowych państwa.

Wydatki na poszczególne zadania, na równi z uszczerbkiem dochodów podatkowych, powinny być konfrontowane w modelu z przyszłym zakładanym wzrostem dochodów podatkowych, który przewidywał proponowane zadania budżetowe. Dane inwestycje powinny też spowodować powiększenie bazy podatkowej. Byłoby to obniżenie kosztów transakcyjnych aktywności gospodarczej oraz zwiększenie komfortu życia obywateli,

⁷⁸ Zaprezentowany w uwagach podczas spotkania członków Zespołu budżetowego powołanych przez min. Teresę Lubiąską w 2007 r., jak i przekazany prezesowi NBP Markowi Belce w 2010 r. podczas spotkania z autorem.

co może umożliwić podwyższenie podatków; mimo to komfort życia obywateli będzie wzrastał⁷⁹.

Gdy chodzi o koszt kapitału dyskontującego przyszłe przepływy podatkowe, to składa się on z dwóch komponentów. Tak jak w wypadku projektów biznesowych jest to stopa procentowa Polski R_p , wymagana przez inwestorów, w tym zagranicznych, przy danym poziomie zadłużenia. Dochodzi częściowo dywersyfikowalna premia za ryzyko danego typu projektu. Zmienia się ona w zależności od ogólnych potrzeb i skali zapotrzebowania kredytowego kraju, na równi z oceną ze strony światowego rynku kapitałowego efektywności i wiarygodności polskiego modelu. Niedywersyfikowalna premia sektorowa jest uzależniona od ryzyka danego typu zadania budżetowego i zakładanych w danym segmencie przyrostów podatkowych.

Z natury projektów wynika, że powinny być podejmowane nakłady mające zdolność zwrotu ze zdyskontowania przyszłych dochodów podatkowych. Państwu powinno zależeć na wyborze jak największej liczby projektów oraz na takim ich przygotowaniu, aby ryzyko niezrealizowania było jak najniższe, a wówczas ryzyko projektu nie podnosi stopy dyskontowej⁸⁰. Jednocześnie należy się liczyć, że duża liczba projektów może podnosić koszt kapitału i ryzyko Polski w postaci wzrostu R_f zwrótnie redukując liczbę opłacalnych projektów. Polsce

powinno zależeć, aby ocena efektywności modelu była jak najwyższa, gdyż obniży to koszty i ryzyko dla inwestujących w polskie ryzyko. Najgorsza sytuacja występuje, jeśli brak zdolności organizacyjnych sprawia, że mimo obfitości kapitału proces konwergencji będzie hamowany. Przypadek Chile jest ostrzeżeniem, że mimo olbrzymich oszczędności emerytalnych nastąpiło wyhamowanie procesu konwergencji, a wewnętrzne oszczędności są inwestowane za granicę na masową skalę.

W tym kontekście ważne jest podejście do przyrostu zobowiązań pozabudżetowych, takich jak ZUS, które nie znajdują pokrycia w przyroście wpływów składkowych. Zgodnie z modelem oznacza to wzrost wydatków nieprodukcyjnych, które w praktyce prowadzą do podwyższenia opodatkowania i są traktowane jako obniżające adekwatne wpływy podatkowe w przyszłości.

Analogicznie należy traktować aktualne opodatkowanie przyszłych dochodów podatkowych, skutkujących jedynie jako źródło pokrycia aktualnie wyższego deficytu, generującego przyszłe niższe dochody podatkowe⁸¹.

NPV_{tax}

Biorąc pod uwagę znaczące zadłużenie się państwa w czasie koronakryzysu, alternatywą finansów publicznych będą oszczędności w celu obsługi długu lub też dążenie

⁷⁹ Projekt metra w Warszawie wyliczał oszczędności na korkach w stolicy. Biuro Polityki Finansowej (BPF), materiał wewnętrzny, Warszawa 2004.

⁸⁰ Projekt metra w Warszawie (odcinek centralny) był opłacalny przy społecznej stopie zwrotu w wysokości 4%, przy szacunku 6% wyliczonej przez BPF już nie. Biuro Polityki Finansowej, materiał wewnętrzny, Warszawa 2004.

⁸¹ Podatek od przekształcenia OFE w budżecie 2020 r.

do przyspieszenia konwergencji, tak aby obsługa długu w przyszłości nie okazała się zbyt bolesna. Pobudzenie wzrostu w sytuacji znaczącego zadłużenia będzie metodologicznym wyzwaniem, na które w tym opracowaniu starano się odpowiedzieć. Koniecznością staje się inwestowanie i wydatkowanie w te dziedziny, w których *NPV* daje pozytywną wartość wzrostu dochodów podatkowych, czy też takiego wzrostu użyteczności, który można dodatkowo opodatkować/oskładać.

Wydatki państwa są związane z jego funkcjami, które można podzielić na działania regulacyjne; powiązane z ich rolą egzekucyjną w postaci funkcjonowania administracji i sądów, ekonomiczno-stabilizacyjną; redystrybucyjną oraz świadczeniem „dóbr publicznych”⁸². Po stronie dochodów jest zróżnicowanie podatków i opłat, które finansują wydatki, a które powinny być powiązane z korzyściami obywateli ze świadczonych usług. Pojęcie „dóbr publicznych” jest kluczowe w prezentowanym artykule, gdyż uzasadnia znaczące zaangażowanie ekonomiczne sektora publicznego, w sytuacji nieefektywności sektora prywatnego w optymalnym świadczeniu usług. Są to usługi i produkty, które dostarczane do ograniczonej liczby konsumentów są oferowane również pozostałym obywatelom oraz takie, kiedy po dokonaniu nakładu dla jednego klienta koszt dla pozostałych jest marginalnie

niski. Dla zrozumienia logiki wyводу należy uznać, że efektywność usług publicznych jest wyższa również wtedy, jeśli rozszerzenie ich zasięgu na szerszą grupę obywateli daje takie poszerzenie sumy ich dobrostanu, że jego opodatkowanie zwraca nadzwyczajne koszty, które również mogą być marginalnie niskie ze względu na efekt skali. W tym kontekście okazuje się, że wyższe opodatkowanie obywateli, przy zaoferowaniu znacznie szerszego zakresu usług społecznych może być racjonalne, gdyż w efekcie obywatele są beneficjentami tej sytuacji⁸³.

Matematycznie model NPV_{tax} oparty jest na modelu teoretycznym wartości bieżącej netto *NPV*, stosowanej w finansach korporacji⁸⁴. Ta reguła decyzyjna w budżetowaniu kapitałowym ukazuje projekty opłacalne z punktu widzenia udziałowców. Należy do kategorii metod dynamicznych opartych na analizie zdyskontowanych przepływów pieniężnych, będących różnicą pomiędzy bieżącymi wpływami gotówki a ich bieżącymi wypływami, przy wyliczonej stopie dyskonta. Dzięki regule *NPV* można ocenić przepływy pieniężne związane z projektem, polegając na dyskontowaniu przyszłych strumieni pieniężnych do ich wartości obecnych.

NPV stanowi różnicę pomiędzy zdyskontowanymi przepływami pieniężnymi, a nakładami początkowymi i jest wyliczana według wzoru:

⁸² G.Bannock, R. E. Baxter, E.Davis: *The Penguin Dictionary of Economics*, Penguin Books; New York 1987, s. 335-336.

⁸³ Dogłębnie funkcje państwa opisuje E.G. Dolan: *Microeconomics: Understanding Prices and Markets*, "The Dryden Press", Hinsdale, Illinois 1977, zwłaszcza s. 59-74.

⁸⁴ Szeroko R.A. Brealey, S.C. Myers: *Principles of Corporate Finance*, McGraw Hill, Singapore 1988. W szczególności E.F. Brigham, L. C. Gapenski: *Financial Management – Theory and Practice*, "The Dryden Press", Fort Worth 1991.

$$NPV = C_0 + PV = C_0 + \sum \frac{C_t}{(1+r_t)^t} = \sum_{t=0}^{\infty} \frac{C_t}{(1+r_t)^t}$$

Gdzie:

NPV – wartość bieżąca netto;

C_t – przepływy gotówkowe netto w okresie t ;

R_t – stopa dyskonta w okresie t ;

C_0 – nakłady początkowe;

t – okres projektu.

Analogicznie jako wartość bieżąca netto przepływów budżetowych jest wyliczany według wzoru:

$$\begin{aligned} NPV_{tax} &= -W_B + PV_{tax} = \\ &= -W_B + \sum \frac{TAX_t}{(1+r_t)^t} = \sum_{t=0}^{\infty} \frac{(TAX-budżet)_t}{(1+r_t)^t} \end{aligned}$$

Gdzie:

NPV_{tax} – wartość bieżąca netto przepływów budżetowych;

W_B – początkowe nakłady budżetowe;

TAX_t – dodatkowe dochody podatkowe związane z projektem w okresie t ;

budżet – dodatkowe wydatki budżetowe związane z projektem w okresie t ;

R_t – stopa dyskontowa w okresie t ;

t – kolejne lata projektu.

Celem zoptymalizowanego budżetu jest maksymalizacja zdyskontowanej bazy podatkowej, działanie to można opisać jako funkcję:

$$\max_{-\infty} \sum NPV_{tax}$$

NPV_{tax} jest wyceną projektu wydatków publicznych, w którym przyszłe dochody są dyskontowane kosztem pieniądza

i konfrontowane z wielkością nakładu początkowego. Wszystkie te propozycje, które po zdyskontowaniu wygenerują dochody podatkowe wyższe od koniecznych nakładów początkowych powinny zostać przyjęte do realizacji. Każdy okres budżetowy ma swój unikalny pakiet opcji wydatkowo-inwestycyjnych, kosztów kapitału oraz postrzeganego ryzyka projektów, prowadząc do różnic między latami. Różnice odzwierciedlają też odmienne cele polityczne grup społecznych, zmieniające się otoczenie makroekonomiczne i bardziej odmienne priorytety kolejnych rządów. Niemniej dzięki NPV_{tax} decydent budżetu jest w stanie obiektywnie podjąć decyzję dotyczącą tego, które i ile wydatków publicznych podejmie w danym okresie. Wszystkie te, których zdyskontowane przychody podatkowe z przyszłości są wyższe od niezbędnych wydatków początkowych, powinny być podejmowane, zaś te, które wymagają większych nakładów początkowych powinny być redukowane. Nie ma tutaj znaczenia liczba projektów, których może być istotnie dużo lub ich nieznaczna grupa, gdy tylko nieliczne się zakwalifikują⁸⁵. Zarówno duża liczba projektów powinna być podjęta, jak i należy zaniechać tych inwestycji, które jedynie zwiększą obciążenia niespłacalnym długiem.

Konkluzje

Celem artykułu jest nie tylko krytyczne podejście do obecnej praktyki

⁸⁵ Wysokie zadłużenie może obiektywnie podwyższać koszty kapitału eliminując nadmiernie opłacalne projekty. Szerzej o konieczności redukcji zadłużenia kosztem wierzycieli J. Abel: *The Resolution of Sovereign Debt Crises*; Nomos Routledge; Baden-Baden 2019, s. 51, 60; *The debt overhang problem impedes the under-*

kształtowania i oceny budżetu państwa z punktu widzenia głównych parametrów, ale i zaproponowanie nowego paradygmatu w świetle teorii oraz wiedzy dotyczącej podejmowania decyzji finansowych w podmiotach prywatnych. Odwołując się do ogólnie przyjętej rachunkowości finansowej, postulowana jest implementacja rozwiązań opartych na modelach optymalizacyjnych proponowanych w programie gospodarczym PiS z 2005 r. W artykule dokonano krytycznego przeglądu stosowanej w Polsce rachunkowości i tej wymaganej przez standardy UE, a używanej w procesie budżetowania, w kontekście wnioskowanej przez autora modyfikacji na podstawie procedury *NPV*. W swojej warstwie implementacyjnej odwołano się do ogólnie przyjętej praktyki używanej w sektorze prywatnym. Przedstawiono historyczne podsumowanie braku postępu w okresie ostatnich 15 lat i na tej podstawie dokonywano krytycznej oceny decyzji w sprawie kumulacji zobowiązań emerytalno-zdrowotnych.

Autorzy programu gospodarczego PiS z 2005 r. uważali, że polityka rachunkowości ma wpływ na ukierunkowanie alokacji środków przez rząd i jego instytucje i ostatecznie na wyniki gospodarki jako całości. Uważali, że dobre wyniki gospodarcze i przyspieszenie procesu konwergencji zależy od właściwych wyborów inwestycji

społecznych i niezbędnego mechanizmu oceny dokonanych wyborów *post factum*. Uważali, że jeżeli proces budżetowania nie jest w stanie zapewnić optymalizacji wydatków i wybrane projekty nie są korzystne lub nie ma mechanizmu ich skutecznego wdrażania, to zdolność państwa do prawidłowego działania jest ograniczona. Proces konwergencji jest wtedy spowalniany i w najlepszym wypadku odsuwany w czasie.

Zarówno struktura wydatków budżetu państwa, ich skala, jakość dostępnych informacji, jak i mechanizmy implementacji podjętych decyzji są pochodną przyjętych modeli lub ich braku. Informacja o używanych modelach decyzyjnych oddziałuje przez wpływ opinii publicznej na motywację tych, którzy tworzą i wdrażają decyzje. Pomijając inne czynniki, wysoka jakość informacji o charakterze rachunkowości zarządczej umożliwia rządowi dokonywanie konsekwentnie lepszych wyborów politycznych. „Dla sprawnego funkcjonowania państwa niezbędne jest istnienie kompetentnego i niezależnego od władzy wykonawczej organu kontroli, stojącego na straży publicznych pieniędzy”⁸⁶, a wysoka jakość informacji jest istotnym elementem stanowiącym o prawidłowości w każdym mechanizmie rozliczalności instytucji i decydentów przez NIK.

taking of profitable projects and thereby thwarts growth thereby reducing the welfare of the citizens. Rasmussen, Vanderbilt University Law School, "Law and Economics", Working Paper 04-16; In absence of debt restructuring, the only possibility to solve the crisis is growth, which does not emerge however as lending is always associated with cuts in spending, thereby also avoiding necessary investments that might result in growth. Mody, Bruegel Working Paper 2013/05, 17.

⁸⁶ <<https://www.nik.gov.pl/o-nik/>>

Racjonalny mechanizm rozliczalności zarówno polityków w parlamencie, jak i ministrów w rządzie, powinien być zdeteminowany przez charakter i związek między stawianymi celami, a osiągniętymi efektami. Towarzyszyć temu powinno określenie właściwych uprawnień do podejmowania decyzji, mechanizm motywacji do wypełnienia zakreślonych celów oraz ocena wyników w porównaniu z przyjętymi założeniami. Istnienie właściwego modelu optymalizacyjnego i jego parametrów ma kluczowe znaczenie dla efektywnego raportowania wyników służącego ocenie przez opinię publiczną.

Decyzje budżetowe muszą wyznaczać optymalny poziom opodatkowania gospodarki, aby przeznaczać środki na takie funkcje państwa, które zwiększają dobrostan obywateli, jak też maksymalnie przyspieszają proces konwergencji. W celu przyspieszenia procesu konwergencji należy wdrożyć inwestycje w infrastrukturę społeczną (nakładów trwałych, wiedzy i organizacji), w zależności od społecznych możliwości organizacyjnych i kosztów kapitału, uzależnionego od skali zadłużenia społecznego i ryzyka podejmowanych projektów. Ograniczenie formalne, dotyczące zarówno poziomu zadłużenia, jak i deficytu, nie powinno dotyczyć projektów budżetowych mających dodatnie społeczne NPV , przejawiające się możliwością spłacania sfinansowanych nakładów przez poszerzenie bazy podatkowej w przyszłości.

W tym kontekście decyzje finansowe można scharakteryzować jako pochodzące od strony nabywcy – podatnika i konsumenta, gdzie decydujące stają się kwestie opłacalności, i z perspektywy właściciela

– dostawcy kapitału, kiedy decyzje dotyczą kupna i sprzedaży aktywów, ich finansowania i maksymalizacji zwrotu lub zmniejszenia ryzyka związanego z aktywami znajdującymi się w ich portfolio. W przypadku obu zestawów decyzji, rozliczenia w czasie oparte na informacjach zawartych w modelach optymalizacyjnych oraz ich trafności, są kluczowe w kontekście podejmowanych wydatków i wymaganych kosztów kapitału. Dostarczać je powinny zarówno sprawozdania finansowe i wewnętrzne informacje zarządcze, jak i zewnętrzne oceny, które muszą stanowić spójny system, na którym można oprzeć proces podejmowania decyzji. Jakość sprawozdań finansowych zależy od jakości stosowanych zasad rachunkowości i zapewnienia wiarygodności informacji. Pewność co do zasad rachunkowości można uzyskać na podstawie zbioru ogólnie przyjętych praktyk księgowych opracowanych przez niezależnych i kompetentnych twórców standardów. Zapewnienie wiarygodności informacji powinno być zadaniem niezależnych i profesjonalnych audytorów. Bez opracowania modelu, którego wyniki byłyby ocenione przez samodzielnych i doświadczonych twórców standardów oraz audytorów, reforma finansów publicznych okaże się jeszcze jednym zabiegiem biurokratycznym, służącym jedynie do usprawiedliwienia nieracjonalnych decyzji politycznych.

Z całą stanowczością należy podkreślić, że i tak, niezależnie od przyjęcia lub odrzucenia zaproponowanej metody, racjonalność dokonywanych przez państwo alokacji jest uzależniona od stopnia zbieżności podejmowanych decyzji z zaprezentowanym paradygmatem.

Zakończenie

Obecne zawirowania gospodarcze mogą stać się przyczynkiem do wielu rozważań dotyczących rozwoju gospodarki oraz nowego podejścia do wydatków budżetowych i deficytu⁸⁷. Niestety, tego tematu nie podejmują polskie media, rozpisując się jedynie o koronakryzysie i przesileniach politycznych, ale nie dokonując prognoz na przyszłość. Mimo tej sytuacji, niesprzyjającej rozważaniom na temat precyzyjnych rozwiązań modelowych, warto pokusić się o analizę sytuacji, która obecnie występuje w naukach ekonomicznych, a dotyczy teorii wzrostu wśród istniejących paradygmatów. Przy tej okazji trzeba zdiagnozować, czy w poprzednim okresie podejmowano właściwe decyzje dotyczące finansów publicznych, czy paradygmat dotyczący zrównoważenia deficytów budżetowych jest właściwy oraz w jaki sposób mógł on oddziaływać na potencjał rozwojowy Polski.

Budżet to kluczowy proces podejmowania decyzji finansowych przez państwo. Odzwierciedla decyzje co do wysokości dochodu obciążającego podatników, przydział środków na cele państwa, zakres nowych inwestycji i zbycia niepotrzebnych aktywów oraz strategię zarządzania zobowiązaniami państwa. Stąd też istotną rolę w przyspieszeniu procesu konwergencji

powinny odgrywać skwantyfikowane, na podstawie celu powiększenia bazy podatkowej, oceny wydatków budżetowych, motywujące zarówno decydentów, jak i opinię publiczną do właściwej oceny skutków zatwierdzanych budżetów. Ministrowie, posłowie i decydenci NIK powinni na tej podstawie mieć wolę wspierania działań państwa opartych na filarach przejrzystości, stabilności, odpowiedzialności i sprawiedliwości. Oparty na kryterium bazy podatkowej budżet zadaniowy może okazać się skutecznym narzędziem niwelującym negatywne efekty narzuconych przez UE instrumentów. Może prowadzić do przededefiniowania na nowo rozwiązań prawnych, sprawiając, że rządzący będą się posługiwać nowym paradygmatem z korzyścią dla nas wszystkich.

Opracowanie budżetu zadaniowego z zaprezentowanym modelem optymalizacyjnym stwarza możliwość budowy optymalnej płaszczyzny do podejmowania koniecznych decyzji w merytokracyjny sposób.

dr CEZARY MECH
doradca prezesa
Narodowego Banku Polskiego

⁸⁷ G. Davies: *The future of fiscal policy without traditional constraints*, "Financial Times", 1 November 2020.

Słowa kluczowe: NPV, budżet, budżet zadaniowy, wydatki, podatki, finanse publiczne, państwo, deficyt budżetowy, dług państwa, cele budżetowe, mierniki efektywności, klasyfikacja budżetowa

Bibliografia:

1. J. Abel: *The resolution of sovereign debt crises. Instruments, inefficiencies and options for the way forward*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2019.
2. D. Acemoglu: *Introduction to modern economic growth*, Department of Economics, Massachusetts Institute of Technology 2007.
3. M. Blyth: *Austerity. The history of a dangerous idea*, Oxford University Press 2013.
4. P. Khanna: *The future is Asian. Commerce, conflict, and culture in the 21st century*, Simon&Schuster, New York 2019.
5. E. Lotko, U. K. Zawadzka-Pąk: *Prawnofinansowe instrumenty ograniczania deficytu i długu publicznego w Polsce na tle doświadczeń europejskich*, Temida2, Białystok 2018.
6. T. Lubińska: *Budżet a finanse publiczne*, Difin, Warszawa 2010.
7. T. Lubińska (red.): *Kierunki modernizacji zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2011.
8. K. Marchewka-Bartkowiak (red.), Z. Szpringer (red.): *Budżet zadaniowy*, Studia BAS Nr 1(33) 2013.
9. A. Możdziej: *Paradygmat deficytów bliźniaczych a doświadczenia krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, PWE, Warszawa 2018.

ABSTRACT

Performance Budget Versus NPV tax – New Approach to Taxes

The Supreme Audit Office is a guardian of public funds. It examines whether public finance spending is compliant with the law, economical, reliable and in accordance with its objectives. NIK does not only indicate irregularities, but it also formulates potential solutions to remedy faulty mechanisms – it shows in which areas the state's operations are appropriate, and where improvements are necessary. In order to do it in a reliable manner, NIK needs objective tools that are constantly improved. The article describes the basic concept of the optimal budgeting as compared with the practise to date leading to non-optimal solutions. For the author of the article, an optimal solution consists in such shaping of the budget in which, considering all available options, all budget spending is executed that ensures a growth in the risk-discounted tax base. Such spending should not be limited with the debt volume nor the deficit level. The concept is opposite to the ruling paradigm that assumes reduction of the debt volume as for the capital market up to 60 percent of the GDP, and as for the deficit – to 3 percent of the GDP. In fact, the national and EU limitations are yet stricter, both with regard to the debt volume and the deficit volume, and simultaneously disregarding the increasing responsibilities towards the citizens.

Cezary Mech, PhD, Advisor to the President of the National Bank of Poland

Key words: NPV, budget, performance budgeting, expenditure, taxes, public finance, state