

Iwona Wojciechowska-Toruńska*

**BENCHMARKING KONSOLIDACJI FISKALNEJ W POLSCE
– PERSPEKTYWA 2013–2016**

1. WSTĘP

Od 2008 r. Polska jest postrzegana w świecie jako kraj, który konsekwentnie kontynuuje reformatorskie działania w zakresie wdrażania nowoczesnych metod zarządzania w tym budżetu zadaniowego i wieloletniego planowania wydatków. Planowanie i zarządzanie strategiczne jest dziedziną zarządzania publicznego, które cieszy się szczególnym zainteresowaniem polskich samorządów lokalnych [Zawicki 2011: 128]. Jednostki samorządu terytorialnego wykorzystują metody badań stosowane w analizie strategicznej organizacji celem sformułowania strategii rozwoju. Najpopularniejszą metodą szeroko stosowaną w zakresie planowania i zarządzania zmianami w obszarze publicznym jest analiza SWOT. Inną metodą badawczą w analizie strategicznej jest metoda *benchmarking*. Jest ona stosowana w Polsce głównie przez Departament Audytu Sektora Finansów Publicznych w postaci corocznych raportów *benchmarkingowych*. Raporty te należy traktować jako początek procesu *benchmarkingu*, którego kontynuacją powinno być przeprowadzenie przez audytorów wewnętrznych indywidualnych porównań własnych komórek audytu wewnętrznego na tle podobnych jednostek w celu podnoszenia własnej efektywności [Ministerstwo Finansów 2012: 3].

Polska pomimo reformowania systemu finansów publicznych wciąż ma zalecenia Komisji Europejskiej do korekty nadmiernego deficytu do 2014 r., pobudzenia wzrostu gospodarczego oraz kontynuowanie działań na rzecz korekty strukturalnej, która umożliwi Polsce osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego do 2016 r. [Komisja Europejska 2013: 6]. Oznacza to dla Polski kolejne konsolidacje fiskalne. Jakie są możliwości wystąpienia epizodów konsolidacji fiskalnej w Polsce można zbadać przy pomocy metody *benchmarkingu*. *Bench-*

* Dr, Instytut Nauk Społecznych i Zarządzania Technologiami, Zakład Ekonomii, Wydział Organizacji i Zarządzania, Politechnika Łódzka.

marki i *benchmarking* to pomiary służące do porównywania wyników, wzorców. *Benchmarki* inaczej wskaźniki odpowiadają na pytanie o ile poprawić? Z kolei *benchmarking* jest procesem w którym formułujemy pytanie jak poprawić? *Benchmarki* (miary, wskaźniki) konsolidacji fiskalnej są stosowane na świecie od ponad 30 lat.

Celem artykułu jest przedstawienie *benchmarkingu* jako metody zarządzania strategicznego w sektorze publicznym oraz wykorzystanie tzw. *benchmarków* konsolidacji fiskalnej do ustalenia możliwych epizodów konsolidacji fiskalnej w Polsce w latach 2013–2016. W związku z celem opracowania postawiono następującą hipotezę: „W Polsce w latach 2013–2016 powinien wystąpić co najmniej jeden epizod konsolidacji fiskalnej o skali co najmniej 1 p.p. PKB”. Do badań posłużą dane z programu konwergencji w wersji zaktualizowanej z kwietnia 2013. W analizie danych zostaną wykorzystane wybrane wskaźniki/*benchmarki* konsolidacji fiskalnej.

2. POJĘCIE KONSOLIDACJI FISKALNEJ I JEJ DEFINICJE

Ambitne reformy finansów publicznych powinny uwzględniać relacje między redukcją deficytu aktualnego a redukcją deficytu w przyszłości [Mierau i in. 2007: 1]. Konsolidacja fiskalna jest dostosowaniem fiskalnym. Jednak nie każde dostosowanie fiskalne jest konsolidacją fiskalną. Generalnie konsolidacje fiskalne są definiowane według stopnia w jakim na przestrzeni lat poprawia się równowaga budżetowa mierzona udziałem w PKB. Do identyfikacji okresów konsolidacji fiskalnej najczęściej stosuje się miarę deficytu strukturalnego (CAB) oraz deficytu strukturalnego pierwotnego (CAPBB)¹. Deficyt strukturalny, uwzględnia wpływ bieżącej sytuacji gospodarczej na dochody i wydatki budżetowe. Wyróżnia się dwie cechy dostosowania fiskalnego:

– skalę (rozmiar) – zwykle mierzoną w latach i definiowaną jako intensywność wysiłków (zmiany np. w CAPBB, CAB, wydatkach czy dochodach publicznych można wyrażać w punktach procentowych PKB) oraz

– kompozycję (rodzaj) – mierzoną jako proporcja dostosowania fiskalnego otrzymana z redukcji wydatków publicznych porównana do proporcji dostosowania fiskalnego spowodowanego wzrostem dochodów publicznych [European Commission 2003: 26–32].

¹ Deficyt strukturalny pierwotny (*cyclically adjusted primary budget balance* – w skrócie CAPBB) pomaga w odpowiedzi na pytanie: jak duża część deficytu wynika z bieżącej polityki, a jak duża część jest skutkiem zaszczości, czyli skali zadłużenia? Aby na to pytanie odpowiedzieć, z rachunku deficytu strukturalnego eliminuje się płatności odsetek od zadłużenia, uzyskując w ten sposób deficyt pierwotny (ile wyniósłby deficyt, gdyby nie było długu publicznego) – Orłowski [2004: 72].

Dostosowanie fiskalne o dużej skali redukcji (co najmniej 1 p.p. PKB) deficytu i wydatków publicznych nazywa się konsolidacją fiskalną inaczej konsolidacją budżetową. Konsolidacja fiskalna ekspansywna jest związana z efektami konsolidacji fiskalnej. Jeżeli dostosowania fiskalne wywołują dodatni, trwały efekt dla wzrostu gospodarczego to taka konsolidację nazywa się konsolidacją ekspansywną [Orłowski 2004: 72]. Konsolidacja fiskalna tzw. udana czyli taka która polega na redukcjach w długi publicznym często poprzedza wystąpienie pozytywnych efektów dla wzrostu gospodarczego dlatego może ona być utożsamiana z konsolidacją fiskalną ekspansywną. Alesina klasyfikuje przypadki konsolidacji fiskalnej jako ekspansywne gdy „średni realny wzrost PKB w każdym roku trwania i dwa lata później jest większy niż średni realny wzrost PKB w dwóch poprzednich latach”². Sformułowano wiele różnych definicji konsolidacji fiskalnych przeprowadzonych w większości krajów OECD³. Poniżej zostaną wykorzystane wybrane wskaźniki tzw. *benchmarki* zarówno międzynarodowe, jak i polskie, wyróżnione ze względu na cechy dostosowania fiskalnego czyli skalę i kompozycję.

3. DEFICYT STRUKTURALNY PIERWOTNY JAKO *BENCHMARK* KONSOLIDACJI FISKALNEJ

Pierwszym wskaźnikiem zastosowanym do ustalenia skali konsolidacji fiskalnej w Polsce będzie deficyt strukturalny pierwotny (CAPBB). Tabela 1 przedstawia wielkość deficytu strukturalnego pierwotnego w latach 2012–2016.

Tabela 1

Deficyt strukturalny pierwotny w Polsce w latach 2012–2016 (% PKB)

Rok	Deficyt strukturalny pierwotny
2012	-0,6
2013	0,3
2014	0,4
2015	0,6
2016	1,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Programu Konwergencji dla Polski* z lat 2012–2013.

² Powyższe kryterium jest inne np. u Alesina i Ardagna [1998], którzy określają, że średni realny wzrost PKB (różny od średniej G7) w czasie konsolidacji i 2 następujących lat musi być większy od średniej wielkości zmiennej dla wszystkich przypadków. Pojęcie konsolidacji u Alesina [2002] wyróżnia okresy, w których następuje przyspieszenie wzrostu, u Alesina i Ardagna [1998] wyróżnia się przypadki, gdy wzrost jest większy niż średnio w okresie konsolidacji.

³ Wyróżnia się co najmniej dziesięć miar/wskaźników konsolidacji fiskalnej European Commission [2003: 26–32].

Ustalając okres konsolidacji fiskalnej uwzględniono definicję restrykcyjnej polityki fiskalnej Alesina i Perotti [1997: 220] oraz McDermott i Wescott [1996]. Zgodnie z Alesina i Perotti „okres restrykcyjnej polityki fiskalnej to rok w którym CAPBB jest obniżony o więcej niż 1,5% PKB lub okres w którym CAPBB spada przynajmniej o 1,25% PKB w każdym roku” (I definicja). McDermott i Wescott prezentują trzy różne definicje restrykcyjnej polityki fiskalnej:

– miara CAPBB w relacji do PKB polepsza się przynajmniej o 1,5% PKB w ciągu dwóch kolejnych lat i nie zmniejsza się w żadnym z tych dwóch lat (II definicja),

– miara CAPBB zmniejsza się przynajmniej o 1,5% PKB w roku. Ta reguła może nie uwzględniać odwróconej sytuacji w następnym roku oraz pomijać małe ale regularne polepszenia w okresie dłuższym niż rok (III definicja),

– miara CAPBB zmniejsza się przynajmniej o 2% PKB w ciągu 3 lat i nie zwiększa się w żadnym z tych trzech lat (IV definicja).

Zaobserwowano, że nastąpi zmniejszenie CAPBB w 2013 r. w porównaniu do 2012 r. o 0,9 p.p. PKB. W okresie 2013–2014 nastąpi poprawa CAPBB o 0,1 p.p. PKB a w latach 2014–2016 poprawa wyniesie 0,9 p.p. PKB. Zmiany w deficycie pierwotnym strukturalnym (% PKB) w okresie 2012–2016 oraz przyporządkowanie ich poszczególnych definicjom konsolidacji fiskalnej przedstawiono w tab. 2.

Tabela 2

Definicje konsolidacji fiskalnej a zmiany w CAPBB w latach 2013–2016 w Polsce (% PKB)

Lata	Zmiana w CAPBB	I definicja	II definicja	III definicja	IV definicja
2012–2013	0,9	–	–	–	–
2013–2014	0,1	–	–	–	–
2014–2015	0,2	–	–	–	–
2015–2016	0,7	–	–	–	–

U w a g a: I definicja za: Alesina i Perotti, II–IV definicja za: McDermott i Wescott.

* wypełnianie definicji „+”; niewypełnianie definicji „–”.

Źródło: opracowanie własne.

Uwzględniono cztery *benchmarki*/wskaźniki konsolidacji fiskalnej⁴ przedstawione powyżej. Spośród wyodrębnionych definicji konsolidacji fiskalnej Polska nie spełni żadnej. Chociaż nie można ustalić epizodu konsolidacji fiskalnej w latach 2013–2016, który wyróżnia się poprawą w CAPBB co najmniej o 1,5 p.p. PKB w relacji do roku poprzedniego to jednak w całym badanym

⁴ Pierwsza definicja za: Alesina i Perotti [1997] oraz trzy kolejne definicje za: McDermott i Wescott [1996].

okresie od roku 2013 deficyt strukturalny pierwotny przyjmie wartości dodatnie co oznacza nadwyżkę strukturalną pierwotną w sytuacji braku zadłużenia z przeszłości. Wskaźniki /*benchmarki* odnoszą się do deficytu strukturalnego pierwotnego (CAPBB) a nie do nadwyżki strukturalnej pierwotnej. Poprawa nie jest konieczna ponieważ będzie nadwyżka strukturalna pierwotna a nie deficyt.

Definicja konsolidacji fiskalnej stosowana przez OECD [2009] jest mniej restrykcyjna niż powyższe. Zgodnie z nią epizod konsolidacji fiskalnej:

– *zaczyna się*, gdy CAPBB poprawia się przynajmniej o 1 p.p. PKB w ciągu roku lub dwóch kolejnych lat. Jednak w pierwszym roku z dwóch lat poprawa powinna być co najmniej o 0,5 p.p. PKB;

– *trwa* tak długo jak ma miejsce poprawa w CAPBB. Dopuszczalne jest pogorszenie o ile nie jest większe niż 0,3 p.p. PKB i nie przechodzi na następny rok (poprawa wynosi co najmniej 0,5 p.p. PKB);

– *kończy się*, gdy CAPBB przestaje poprawiać się lub poprawa jest mniejsza niż 0,2 p.p. PKB w ciągu roku a potem pogarsza się.

Eksperti OECD uważają, że tylko duże zmiany w CAPBB tzn. poprawa o skali co najmniej 1 p.p. PKB w ciągu roku lub dwóch kolejnych lat kwalifikują się do stosowania słowa „konsolidacja”. Biorąc to pod uwagę w Polsce wystąpią dwa epizody konsolidacji fiskalnej. Pierwszy dwuletni w latach 2013–2014 (poprawa CAPBB o 1 p.p. PKB) i drugi rozpocznie się w 2016 r. (poprawa w CAPBB o 0,7 p.p. PKB czyli zgodnie z powyższą miarą więcej niż 0,5 p.p. PKB w pierwszym roku).

4. WYDATKI PUBLICZNE I DEFICYT STRUKTURALNY – JAKO WSKAŹNIKI KONSOLIDACJI FISKALNEJ

Dla dalszej identyfikacji konsolidacji fiskalnej w Polsce w latach 2014–2016 wykorzystano jeszcze dwie inne miary – *benchmarki*. Pierwsza to wydatki sektora publicznego to jest roczny wydatek państwa jako udział w PKB. Druga to miara rocznego deficytu sektora publicznego przy pomocy deficytu strukturalnego (aby wyeliminować wpływ cyklu koniunkturalnego). W wielu opracowaniach podaje się, że aby ograniczenia fiskalne były trwałe i nie odwróciły się w późniejszych okresach to fiskalna konsolidacja musi „polegać w większości na ograniczeniach po stronie wydatków (...) krótkookresowe dostosowania polegają w większości na wzroście dochodów sektora finansów publicznych.” [Alesina i in. 1998: 200]. Aby się dowiedzieć, czy dostosowania fiskalne w Polsce były trwałe zastosowano kombinację wskaźników: deficytu strukturalnego oraz wydatków publicznych. Pierwsza definicja mówi, że tylko te przypadki (okresy) w których państwo redukuje swój deficyt strukturalny lub wydatki sektora publicznego (utrzymując inne zmienne *constant*) przez przynajmniej 5 lat z rządu liczy się jako okresy rzeczywistego fiskalnego ograniczenia [Alesina i in.

1998: 200]. Stosując tą definicję dla Polski w okresie 2012–2016 rezultaty zestawiono w tab. 3. Kolumna druga pokazuje zmiany w deficycie strukturalnym (CAB), a kolumna trzecia zmiany wielkości redukcji wydatków sektora publicznego.

Tabela 3

Okres fiskalnego ograniczenia w Polsce w latach 2012–2016 (% PKB)

Lata	Zmiana w CAB (% PKB)	Zmiana w wydatkach publicznych (% PKB)
2012–2013	1,0	1,0
2013–2014	0,4	0,8
2014–2015	0,4	1,6
2015–2016	0,8	1,7
Zmiany 2012–2016	2,6	5,1

Źródło: jak do tab. 1.

W Polsce opierając się na danych zawartych w programie konwergencji⁵ redukcja w deficycie strukturalnym w latach 2013–2016 wyniesie 2,6 p.p. PKB a wydatki sektora finansów publicznych w tym samym czasie zmniejszą się o 5,1 p.p. PKB (tab. 3 i 4). Ponieważ poprawa salda strukturalnego będzie niższa niż redukcje w wydatkach to różnica między tymi wielkościami (2,5 p.p. PKB) pokazuje zmniejszenie dochodów sektora publicznego. W badanym okresie w Polsce dostosowania fiskalne opierać się będą głównie o redukcje wydatków publicznych i deficytu strukturalnego.

Tabela 4

Dochody i wydatki sektora publicznego w Polsce (2012–2016 w % PKB)

Lata	Dochody	Wydatki
2012	38,4	42,3
2013	37,8	41,3
2014	37,2	40,5
2015	36,2	38,9
2016	35,6	37,2
Zmiana 2016–2012	-2,8	-5,1
Zmiana 2014–2013	-0,6	-0,8
Zmiana 2016–2015	-0,6	-1,7

Uwaga: pogrubiona czcionka odpowiada okresowi konsolidacji fiskalnej.

Źródło: jak do tab. 2.

⁵ Uwzględniając aktualizacje programu konwergencji z kwietnia 2013 r.

Redukcja w wydatkach publicznych będzie miała miejsce w całym badanym okresie 2013–2016, największe zmniejszenie wydatków publicznych aż o 1,7 p.p. PKB jest prognozowane na lata 2015–2016 przy zmniejszających się dochodach publicznych. Redukcja deficytu strukturalnego wystąpi również w całym okresie 2013–2016. Największa redukcja CAB ma być w latach 2015–2016 (0,8 p.p. PKB). Można mówić o rzeczywistym fiskalnym ograniczeniu ze względu na powyższą definicję w latach 2012–2016. Aby skontrolować powyższe wyniki przyjęto drugą definicję za: Alesina i Ardagna [1998: 469], która mówi, że fiskalne dostosowanie następuje, gdy dany kraj redukuje deficyt strukturalny przynajmniej o 2% PKB w roku lub przynajmniej 1,5% PKB w ciągu dwóch kolejnych lat. Rezultaty zastosowania tej definicji są pokazane w tab. 5 i 3.

Tabela 5

Możliwe epizody konsolidacji fiskalnej w Polsce (2013–2014; 2015–2016)

Lata	Zmiany w deficycie strukturalnym (% PKB)	Zmiany w wydatkach publicznych (% PKB)
2014–2013	0,4	0,8
2016–2015	0,8	1,7

U w a g a: Definicja za: Alesina i Ardagna.

Ź r ó d ł o: jak do tab. 2.

W Polsce w latach 2012–2016 nie wystąpi rok w którym redukcja deficytu strukturalnego wyniesie przynajmniej 2% PKB. Nie można wyróżnić okresów dwuletnich w których nastąpiła poprawa salda strukturalnego o przynajmniej 1,5% PKB. W latach konsolidacji fiskalnej 2013–14 i 2015–16 (według poprzedniej definicji) redukcje też będą mniejsze niż 2 p.p. PKB (tab. 3 i 5).

5. WSKAŹNIK TZW. UDANEJ KONSOLIDACJI FISKALNEJ

Dopełnieniem powyższych wskaźników konsolidacji fiskalnej w latach 2013–2016 jest wykorzystanie definicji tzw. udanej konsolidacji fiskalnej. Zwykle udana konsolidacja budżetowa ma miejsce gdy relacja długu publicznego do PKB zaczyna się zmniejszać ze względu na zmiany w polityce fiskalnej i dalej zmniejsza się przez okres kilku lat⁶. Tabela 6 zawiera wielkość długu publicznego w Polsce w latach 2012–2016.

⁶ Alesina i Perotti [1997] – definicje tych autorów dotyczące sukcesu konsolidacji nie tylko skupiają się na zadłużeniu państwa ale biorą pod uwagę jako kryteria udanej konsolidacji również redukcje deficytu budżetowego.

Tabela 6

Wielkość długu publicznego w Polsce w latach 2012–2016 (% PKB)

Lata	2012	2013	2014	2015	2016
Dług publiczny	55,6	55,8	55,7	55,6	54,6

Źródło: *Programy Konwergencji z lat 2012–2016.*

W całym okresie 2012–2016 dług publiczny w Polsce będzie systematycznie malał, z wyjątkiem lat 2012–2013 gdy nastąpił wzrost o 0,2 p.p. PKB. Redukcja do 2016 r. wyniesie 1 p.p. PKB. Największe zmniejszenie długu publicznego w relacji do PKB nastąpi w roku 2016 o 1,0 p.p. PKB. Jest to epizod konsolidacji fiskalnej ze względu na miarę CAPBB i CAB. Od 2013 r. przewiduje się tendencję spadkową. Dostosowanie fiskalne w latach 2015–2016 można nazwać udaną konsolidacją gdyż relacja długu publicznego do PKB zmniejszać się będzie systematycznie w całym okresie 2013–2016.

6. MIARA WYSIŁKU STABILIZACYJNEGO I EFEKTU WZROSTU

Dostosowanie fiskalne można też zmierzyć przy pomocy takich miar jak [Orłowski 2004: 89–95]:

- pierwotny wysiłek stabilizacyjny (zmniejszanie relacji różnego rodzaju wydatków lub wzrostu relacji dochodów do PKB),
- wtórny wysiłek stabilizacyjny (kształtowanie kosztów obsługi długu publicznego),
- dostosowanie fiskalne, które jest sumą poprzednich efektów oraz efektów wzrostu PKB.

Tabela 7

Wzrost PKB, koszt obsługi długu publicznego i wielkość deficytu sektora publicznego w Polsce w latach 2012–2016 (%PKB)

Lata	2012	2013	2014	2015	2016
Realny wzrost PKB	1,9	1,5	2,5	3,8	4,3
Saldo sektora finansów publicznych	-3,9	-3,5	-3,3	-2,7	-1,6
Odsetki	2,8	2,7	2,4	2,2	2,1
Saldo strukturalne	-3,4	-2,4	-2,0	-1,6	-0,8

Źródło: *Program Konwergencji 2013.*

Uważa się, że redukcje w wydatkach rządu powyżej 2 p.p. PKB to wysiłek stabilizacyjny powodujący spadek deficytu sektora publicznego poniżej 3% PKB [Orłowski 2004: 107]. Ponieważ redukcja wydatków publicznych w latach 2012–2016 wyniesie aż 5,1 p.p. PKB można mówić o pierwotnym wysiłku stabilizacyjnym, który spowoduje redukcję deficytu sektora publicznego do poziomu oscylującego wokół wartości referencyjnej UE w całym okresie (tab. 7). Redukcja salda deficytu sektora finansów publicznych to 2,3 p.p. PKB. Efekt wzrostu PKB w latach 2012–2016 ma być dodatni i wyniesie 2,3 p.p. PKB. Z kolei spadek kosztów długu publicznego w tym samym okresie to tylko 0,7 p.p. PKB. Dostosowanie fiskalne wyniesie razem 8,1% PKB (5,1 p.p. PKB spadek wydatków publicznych plus efekt wzrostu PKB 2,3 p.p. PKB plus redukcja odsetek 0,7 p.p. PKB). W latach możliwej konsolidacji fiskalnej 2013–2014 i 2015–2016 wysiłek stabilizacyjny i efekt wzrostu PKB wyniesie odpowiednio –1,8 p.p. PKB i 2,2 p.p. PKB a redukcja salda sektora publicznego odpowiednio 0,2 p.p. PKB i 1,1 p.p. PKB. Z kolei saldo strukturalne w latach konsolidacji fiskalnej zostanie zmniejszone odpowiednio o 0,4 p.p. PKB i 0,8 p.p. PKB. Można uznać, że zastosowana tutaj miara wyróżnia rok 2016, który charakteryzuje się większą skalą zmian niż skala zmian w 2013–2014.

7. PODSUMOWANIE

Zarządzanie publiczne oparte na *benchmarkingu* pozwala na zdiagnozowanie sytuacji budżetowej danego państwa w relacji do państw, które dokonały pozytywnych zmian w sektorze finansów publicznych. Nawiązuje do nowego paradygmatu zarządzania w sektorze publicznym opracowanego przez Davida Osborne'a i Teda Gaeblera, który sprowadza się m. in. do koncentracji na wynikach, a nie na przebiegu prac [Osborne i Gaebler 1992: 43; por. Zalewski 2007: 29].

Po przeprowadzeniu analizy w oparciu o większość wybranych wskaźników konsolidacji fiskalnej można stwierdzić, że konsolidacja fiskalna w Polsce rozpocznie się w 2016 r. i będzie to tzw. konsolidacja udana gdyż zmniejszy się dług publiczny na skutek zmian w polityce fiskalnej. Wysiłek stabilizacyjny rządu w okresie 2013–2016 wyniesie aż 8,1 p.p. PKB co spowoduje systematyczne obniżanie deficytu rzeczywistego w sektorze finansów publicznych. Saldo *general government* będzie oscylowało wokół 3% PKB. W latach możliwej konsolidacji fiskalnej 2015–2016 wysiłek stabilizacyjny i efekt wzrostu PKB wyniesie 2,2 p.p. PKB, a redukcja salda sektora publicznego 1,1 p.p. PKB. Z kolei saldo strukturalne w latach konsolidacji fiskalnej zostanie zmniejszone o 0,8 p.p. PKB. Deficyt strukturalny będzie obniżał się jednak w zbyt małej skali (w latach 2015–2016 tylko 0,8% PKB). Wyniki *benchmarkingu* zalecają poprawę przynajmniej 2% PKB w roku lub 1,5% PKB w ciągu dwóch lat. Konsolida-

cja fiskalna w Polsce będzie się opierać głównie na redukcji w wydatkach publicznych. Zgodnie z założeniami rządu przedstawionymi w zaktualizowanym programie konwergencji 2013 konsolidacja finansów publicznych doprowadzi do likwidacji pierwotnego deficytu strukturalnego i powstania nadwyżki. Prognozy rządowe dotyczące sytuacji finansów publicznych w Polsce w latach 2013–2016 nie są kwestionowane w raporcie MFW [2012: 93] oraz w najnowszej prognozie Komisji Europejskiej *European Economic Forecast Winter 2013* [European Commission 2013: 130]. Według tej prognozy nadwyżka strukturalna pierwotna wyniesie w Polsce w 2013 r. 0,7% PKB, zaś według prognozy MFW 0,1% PKB. Do 2016 r. będzie się systematycznie zwiększała. Można sądzić, że Polska będzie jednym z liderów konsolidacji fiskalnej w Europie⁷. W opracowaniu nie wykorzystano *benchmarków* związanych z efektami konsolidacji fiskalnej tzw. konsolidacji ekspansywnej. Mogą one być przedmiotem dalszej analizy.

Zastosowana metoda *benchmarkingu* pozwoliła na ustalenie epizodu konsolidacji fiskalnej w 2016 r. o skali co najmniej 1 p.p. PKB, opartej na redukcji wydatków publicznych. Ponadto metoda *benchmarkingu* wskazała na poprawę salda deficytu strukturalnego w kolejnym roku konsolidacji fiskalnej 2017 o co najmniej 0,7 p.p. PKB.

Benchmarking może być ważnym narzędziem zarządzania sektorem publicznym, może przyczynić się do utrwalenia procesu stałej poprawy kondycji finansów publicznych w Polsce, poprzez twórcze adoptowanie doświadczenia innych krajów, a nie kopiowanie gotowych rozwiązań.

BIBLIOGRAFIA

- Alesina A. (red.), 2002, *Fiscal policy, profits, and investment*, „American Economic Review”, no. 92.
- Alesina A., Ardagna S., 1998, *Tales of fiscal adjustment*, „Economic Policy”, no. 27.
- Alesina A., Perotti R., 1997, *Fiscal Adjustment in OECD Countries Composition and Macroeconomic Effects*, „IMF Staff Papers”, vol. 44, no. 2, Washington DC.
- Alesina A., Perotti R., Tavares J., 1998, *Tales of fiscal adjustment*, „Economic Policy”, no. 27.
- European Commission, 2003, *European Economy*, Economic Papers No. 195, Brussels.
- European Commission, 2013, *European Economic Forecast*, European Economy No. 1, Brussels.
- Komisja Europejska, 2013, *Zalecenie Rady w sprawie krajowego programu reform Polski z 2013 r.*, COM(2013) 371 final, Bruksela.
- McDermott J., Wescott R., 1996, *An Empirical Analysis of Fiscal Adjustment*, IMF Working Papers 96/59, Washington DC.
- Mierau J. O., Jong-A-Pin R., de Haan J., 2007, *Do political variables influence fiscal adjustment decisions? New Empirical Evidence*, „Public Choice”, vol. 133.
- Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW), 2012, *A Progress Report on Fiscal Adjustment*, Fiscal Monitor, Washington DC.

⁷ Zgodnie z raportem MFW Polska w latach 2009–2013 obniżyła pierwotny deficyt strukturalny o 4,4 p.p. PKB, przy czym 2/3 dostosowań fiskalnych dotyczyło wydatków publicznych [MFW 2012: 19].

- Ministerstwo Finansów, 2012, *Benchmarking audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych*, Raport na podstawie danych za 2011 rok, Departament Audytu Sektora Finansów Publicznych, Warszawa.
- OECD, 2009, *Economic Outlook Volume 2008*, Issue 2, www.oecd.org [data dostępu: 10.04.2009].
- Orłowski W. M., 2004, *Optymalna ścieżka do euro*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Osborne D., Gaebler T., 1992, *Rządzić inaczej*, Media Rodzina, Poznań.
- Program Konwergencji dla Polski z lat 2012–2016*, www.mf.gov.pl.
- von Hagen J., Hughes H., Strauch R., 2001, *Budgetary consolidation in EMU*, European Commission, Economic Papers No. 148, Brussels.
- Zalewski A. (red.), 2007, *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, SGH, Warszawa.
- Zawicki M., 2011, *Nowe zarządzanie publiczne*, PWE, Warszawa.

Iwona Wojciechowska-Toruńska

BENCHMARKING KONSOLIDACJI FISKALNEJ W POLSCE – PERSPEKTYWA 2013–2016

Celem artykułu było przedstawienie benchmarkingu jako metody zarządzania strategicznego w sektorze publicznym oraz wykorzystanie tzw. benchmarków konsolidacji fiskalnej do ustalenia możliwych epizodów konsolidacji fiskalnej w Polsce w latach 2013–2016. Hipoteza: W Polsce w latach 2013–2016 powinien wystąpić co najmniej jeden epizod konsolidacji fiskalnej o skali co najmniej 1 p.p. PKB została zweryfikowana pozytywnie. W Polsce wystąpi udana konsolidacja fiskalnej o skali co najmniej 1 p.p. PKB. Wszystkie zastosowane benchmarki dały pozytywny efekt z wyjątkiem miary opartej na deficycie strukturalnym (CAB). Zgodnie z metodą benchmarkingu zalecana jest poprawa CAB o co najmniej 0,7 p.p. PKB w ciągu roku. Polska może być liderem konsolidacji fiskalnej w Europie.

BENCHMARKING OF FISCAL CONSOLIDATION IN POLAND – PERSPECTIVE 2013–2016

The aim of this paper was to present the benchmarking method as a tool of strategic management in public finances in Poland and the application of benchmarks of fiscal consolidation to identify possible periods of fiscal consolidation in the years 2013–2016. The hypotheses: In Poland in 2013–2016 should be at least one period of fiscal consolidation and its scale should be at least 1% GDP was verified positively. There will be in Poland a successful fiscal consolidation in 2016 and its scale will be at least 1% GDP. All the benchmarks used have given a positive result with the exception of measures based on the structural deficit (CAB). According to benchmarking method it is recommended to improve the CAB of at least 0,7% GDP per year. Poland can be a leader of fiscal consolidation in Europe.