

I. ARTYKUŁY

ANDRZEJ WERNIK

STAN POLSKICH FINANSÓW PUBLICZNYCH

I. KRYTERIA OCENY

Podstawę oceny finansów publicznych¹ stanowią dwa wskaźniki o charakterze syntetycznym, a mianowicie poziom deficytu oraz poziom długu publicznego, liczone w relacji do nominalnego produktu krajowego brutto. Deficyt finansów publicznych rozumiany jako kwota wydatków publicznych, która nie znajduje pokrycia w uzyskiwanych dochodach i finansowana jest z zaciąganych pożyczek², charakteryzuje bieżącą krótkoterminową sytuację finansów publicznych. Dług publiczny, zazwyczaj definiowany jako suma zobowiązań podmiotów zaliczonych do sektora finansów publicznych (po wyeliminowaniu zobowiązań wzajemnych), stanowi sumę deficytów z przeszłości³. Odzwierciedla przeto dotychczasową historię finansów publicznych, a jego dalsze kształtowanie zależy od wielkości deficytów w kolejnych latach. Dlatego też można uznać, że poziom długu charakteryzuje długookresowy stan finansów publicznych.

Obniżanie poziomu deficytu (czyli dostosowanie fiskalne) jest raczej łatwe, jeśli brać pod uwagę samą technikę finansową. Trudne jest natomiast ze względów polityczno-społecznych, gdyż każda zmiana w zakresie dochodów lub wydatków publicznych, prowadząca do zmniejszenia deficytu, narusza interesy jakichś grup społecznych czy sektorów gospodarki. Nie zawsze chodzi o rzeczywiste interesy materialne, lecz także o interesy urojone czy symboliczne (np. wyobrażenia, jaka powinna być skala finansowania określonych dziedzin życia społecznego ze środków publicznych). Jednakże rząd, jeśli posiada stosowną wolę polityczną, może przełamać wszelkie opory i zredukować deficyt. Natomiast obniżenie poziomu długu publicznego (w relacji do PKB, gdyż

¹ Przez „finanse publiczne” rozumiem tutaj operacje finansowe władz publicznych, centralnych i samorządowych, tzn. gromadzenie dochodów, dokonywanie wydatków, finansowanie deficytów oraz operacje związane z zarządzaniem długiem publicznym. W ujęciu podmiotowym finanse publiczne (sektor finansów publicznych) obejmują budżet państwa, budżety samorządowe, fundusze celowe, rządowe agencje wykonawcze oraz państwowe osoby prawne (państwowe szkoły wyższe, Polską Akademię Nauk, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, instytucje kultury itp.).

² Przeważnie w formie emisji obligacji i bonów skarbowych. Deficyt jest także finansowany w pewnym, niezbyt wielkim stopniu z przychodów z prywatyzacji.

³ Występują wprawdzie inne jeszcze poza deficytem czynniki powodujące wzrost długu publicznego (np. pożyczki udzielane ze środków budżetowych podmiotom krajowym spoza sektora finansów publicznych bądź rządowi zagranicznemu), ale znaczenie ich jest niewielkie. Znaczący wpływ mogą niekiedy wywierać zmiany kursu walutowego w związku z przeliczeniem długu zagranicznego nominowanego w walutach obcych na walutę krajową.

w wielkości absolutnej w grę w ogóle nie wchodzi) nie jest możliwe, ponieważ wymagałoby nie tylko zredukowania deficytu, lecz także uzyskania znaczących nadwyżek w operacjach budżetowych, to znaczy uzyskiwania dochodów dużo wyższych od ponoszonych wydatków. Ponieważ dochody to w przeważającym stopniu wpływy z podatków i paropodatków, wymagałoby to bardzo wysokiego poziomu obciążeń fiskalnych, co byłoby szkodliwe dla wzrostu gospodarczego.

Praktycznie możliwe jest tylko „wyrastanie z długu”, to znaczy utrzymywanie deficytu na niskim poziomie, tak aby przyrosty długu w relacji do PKB były niższe od tempa wzrostu nominalnego PKB. Wówczas relacja długu do PKB będzie się stopniowo obniżać. Dobrym przykładem prowadzenia takiej polityki fiskalnej jest Belgia. W 1993 r. dług publiczny w Belgii stanowił 140,7% PKB i był najwyższy w Europie, a deficyt finansów publicznych – 7,5% PKB. W następnych latach nastąpiła stopniowa redukcja deficytu do 1,0% PKB, równocześnie obniżył się poziom długu do 128,0% PKB w 1997 r. Lata następne aż do 2007 r. cechował niski poziom deficytu, który tylko raz (w 2005 r.) nieznacznie przekroczył 1,0% PKB. W rezultacie dług na koniec 2007 r. wynosił już tylko 88,0% PKB. Oczywiście był to nadal bardzo wysoki poziom długu, ale skala redukcji wyniosła aż 52 punkty procentowe⁴. Przykład Belgii pokazuje, jak dzięki utrzymywaniu deficytu na niskim poziomie można uzyskać znaczne obniżenie relatywnego poziomu długu publicznego.

Każdorazowa ocena poziomu deficytu czy długu jest sprawą nader złożoną. Przyjęte w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej wielkości referencyjne 3% PKB dla deficytu i 60% PKB, określone wcześniej w Traktacie z Maastricht (7 lutego 1992 r.), miały stanowić kryteria warunkujące – obok innych jeszcze kryteriów – wejście państwa członkowskiego UE do trzeciego etapu Unii Gospodarczej i Walutowej, czyli przyjęcia euro jako wspólnej waluty. Sprawą od początku dyskusyjną była trafność doboru wielkości numerycznej kryteriów. Już w momencie startu euro jako wspólnej waluty (1 stycznia 1999 r.) okazało się, że prawie wszystkie państwa, które miały utworzyć strefę euro, mają dług przekraczający 60% PKB, a więc strefa euro właściwie nie powinna powstać.

Ponieważ ze względów politycznych nie było to możliwe, kryterium dopuszczalnego długu zlekceważono i nie uwzględniano przy przyjmowaniu kolejnych państw do strefy euro. Kryterium dopuszczalnego deficytu 3% PKB utrzymało się i rozszerzeniu uległ zakres jego stosowania: stało się podstawą oceny, czy państwo członkowskie spełnia wynikający z art. 126 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁵ obowiązek unikania nadmiernego deficytu, a w sytuacji, gdy deficyt przekroczył ten poziom – wdrażania procedury nadmiernego deficytu.

Równocześnie jednak wpływowe koła Unii Europejskiej uznały, że deficyt na poziomie bliskim 3% PKB jest zbyt wysoki. Wyrazem tego był Pakt Stabilności i Wzrostu zawarty 14 grudnia 1996 r. w Dublinie⁶, który między innymi zalecał,

⁴ Obliczenia na podstawie danych z „OECD Economic Outlook” 2010, nr 89, December.

⁵ Do 1 stycznia 2009 r. był to art. 104 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

⁶ Podstawowe dokumenty Paktu zostały przyjęte przez Radę Unii 16 czerwca 1997 r. w Amsterdamie.

by celem średniookresowym polityki fiskalnej była pozycja budżetowa bliska zbilansowania lub z nadwyżką. Zalecenie to nie wykluczało, że w warunkach znaczącego pogorszenia koniunktury deficyt może być wyższy⁷. Takie ujęcie sprawy deficytu okazało się jednak zbyt restrykcyjne i 14 marca 2005 r. Rada Unii przyjęła „Poprawkę wdrożenia Paktu Stabilności i Wzrostu”, w której – obok pewnych zmian w zasadach liczenia deficytu⁸ – skorygowano określenie celu średniookresowego. Dopuszczalne jest mianowicie przyjmowanie celu średniookresowego zakładającego deficyt nieprzekraczający 1% PKB w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, czyli z możliwością wyższego deficytu w warunkach recesji.

Wydaje się, że takie określenie dopuszczalnego deficytu finansów publicznych jest trafne, gdyż deficyt nieprzekraczający 1% PKB nie powoduje wzrostu relacji do PKB; przeciwnie – zapewnia jej stopniowe, choć niezbyt wielkie obniżenie. Jeśli chodzi o określenie dopuszczalnego poziomu długu publicznego na 60% PKB, to w świetle doświadczeń lat, które minęły od przyjęcia Traktatu z Maastricht, trzeba uznać je za nadmiernie restrykcyjne. Dług przekraczający ten próg nie powodował negatywnych skutków w państwach europejskich, najnowsze badania zaś sugerują, że krytyczny próg zadłużenia wynosi ok. 90%, choć w obecnym środowisku gospodarczym, charakteryzującym się znaczną niepewnością, hamujące wzrost konsekwencje zadłużenia mogą występować już na niższych poziomach⁹.

Określenie krytycznego progu zadłużenia nie oznacza, że dopiero jego osiągnięcie stwarza zagrożenie dla finansów publicznych. Biorąc pod uwagę, że proces wzrostu zadłużenia ma charakter kumulatywny i jest trudny do odwrócenia (prawie nieodwracalny, gdyż przytoczony przypadek Belgii jest wyjątkowy), niepokojące jest każde zwiększenie poziomu długu w relacji do PKB¹⁰, ponieważ oznacza zbliżenie się do progu krytycznego. Miarą długookresowego zagrożenia jest dystans oddzielający aktualny poziom długu od progu krytycznego i tempo, w jakim ten dystans maleje. Gdy finanse publiczne znajdują się w fazie wysokich deficytów i tym samym szybkiego wzrostu poziomu długu, korzystne jest jak najszybsze zahamowanie tego procesu przez redukcję deficytu, bo tym większa pozostaje rezerwa długookresowa w postaci dystansu do progu krytycznego. Ponowny wzrost deficytu może zawsze nastąpić z przyczyn niezależnych, na przykład załamania koniunktury.

W wypadku Polski, jeśli nawet próg krytyczny zadłużenia z punktu widzenia wpływu na wzrost gospodarczy wynosi ok. 90%, to faktycznie znajduje się znacznie niżej ze względu na niefortunne regulacje prawne. W połowie lat dziewięćdziesiątych, w toku prac nad aktualną Konstytucją, na fali entuzjazmu

⁷ Z tym jednak, że kryterium znaczącego pogorszenia koniunktury określono w sposób skrajnie restrykcyjny, mianowicie jako roczny spadek realnego PKB o co najmniej 2%.

⁸ Między innymi wprowadzono możliwość odliczania w ciągu 5 lat części kosztów reform emerytalnych wprowadzających obowiązkowy filar kapitałowy, jednakże obwarowaną takimi restrykcyjnymi warunkami, że Polska nie mogła ani razu skorzystać z niej w latach 2006-2009, a więc w okresie, w którym możliwość ta formalnie przysługiwała.

⁹ „Europejski Bank Centralny”, czerwiec 2010 r.

¹⁰ W kwotach absolutnych dług, m.in. ze względu na procesy inflacyjne, właściwie zawsze wzrasta (dotyczy to także Belgii w omawianym okresie).

wprowadzono zapis, iż „nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy $\frac{3}{5}$ wartości rocznego produktu krajowego brutto” (art. 216 ust. 5). Dodatkowo w ustawie o finansach publicznych wprowadzono szereg drastycznych ograniczeń dla rządu w przypadku, gdy dług publiczny przekroczy drugi próg ostrożnościowy ustalony na poziomie 55% PKB (m.in. obowiązek przedłożenia Sejmowi projektu ustawy budżetowej na rok następny, która zapewniłaby obniżenie relacji długu do PKB, zamrożenie wynagrodzeń w państwowej strefie budżetowej itd.)¹¹. Dostosowanie się do tych ograniczeń byłoby niezwykle trudne, więc dla każdego rządu sprawa utrzymania długu poniżej 55% PKB ma ogromne znaczenie. Wprawdzie ustawę o finansach publicznych teoretycznie można łatwo zmienić, ale istnieją uzasadnione obawy, że mogłoby to obniżyć ocenę Polski na światowym rynku finansowym.

Przedstawiona analiza stanu polskich finansów oparta jest na danych publikowanych przez Eurostat – urząd statystyczny Unii Europejskiej. Przedstawiają one stan finansów publicznych w sposób bardziej prawidłowy niż dane publikowane w Polsce przez GUS i Ministerstwo Finansów. Między danymi Eurostatu a danymi krajowymi zachodzi szereg istotnych różnic.

Dane Eurostatu dotyczą operacji finansowych rejestrowanych w ujęciu memoriałowym, a nie kasowym, jak to się czyni w publikowanych w Polsce dokumentach oficjalnych. Ujęcie kasowe polega na rejestrowaniu operacji w momencie faktycznego przepływu środków pieniężnych. Natomiast ujęcie memoriałowe zakłada rejestrowanie operacji w momencie ich powstania, zmiany, ustania lub wygaśnięcia, niezależnie od przepływu środków pieniężnych, najczęściej wyprzedzająco w stosunku do ich faktycznego przepływu.

Druga istotna różnica dotyczy podmiotowego zakresu sektora finansów publicznych. Dane Eurostatu – formalnie rzecz biorąc – odnoszą się do sektora *general government* (w publikacjach GUS nazwa ta jest tłumaczona jako „sektor instytucji rządowych i samorządowych”), który funkcjonalnie odpowiada sektorowi finansów publicznych w rozumieniu prawa polskiego (ustawy o finansach publicznych), jednakże różni się nieco pod względem zakresu. Do sektora finansów publicznych zaliczane były jednostki badawczo-rozwojowe¹², Polska Agencja Żeglugi Powietrznej i Polski Klub Wyścigów Konnych, które w interpretacji Eurostatu jako jednostki o charakterze komercyjnym nie należą do sektora *general government*. Z drugiej strony ustawa o finansach publicznych nie zalicza do sektora finansów publicznych administrowanych przez BGK funduszy: Krajowego Funduszu Drogowego i Funduszu Kolejowego, które Eurostat zalicza do sektora *general government*. Różnice te do niedawna nie miały znaczenia, jednakże przesunięcie w 2009 r. finansowania inwestycji drogowych z budżetu państwa do KFD spowodowało, że urosły do kwot wielomiliardowych (na koniec 2010 r. 32,8 mld zł).

Trzecią różnicę powoduje odmienna kwalifikacja niektórych operacji finansowych. Szczególnie istotne znaczenie ma sprawa refundacji dla FUS

¹¹ Art. 86 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240). Poprzednie ustawy o finansach publicznych zawierały podobne postanowienia.

¹² Obowiązująca od 1 stycznia 2010 r. ustawa z 27 sierpnia 2009 r. wyłączyła z zakresu sektora jednostki badawczo-rozwojowe.

ubytku składek odprowadzanych do otwartych funduszy emerytalnych (w ostatnich latach ponad 20 mld zł). Zarówno w publikacjach Ministerstwa Finansów, jak i GUS-u traktowane są one – wbrew logice – jako dochód FUS spoza sektora finansów publicznych, choć praktycznie głównym źródłem ich finansowania są wpływy z emisji obligacji skarbowych, a w niewielkim stopniu przychody z prywatyzacji. Różnic tego rodzaju jest więcej, choć dotyczą pozycji o mniejszym wymiarze finansowym¹³.

W ostatecznym rozrachunku omówione różnice powodują, że deficyt finansów publicznych, a także (choć w mniejszym stopniu) dług publiczny są w ujęciu krajowym niższe niż liczone zgodnie z ESA 95¹⁴. Nie są więc zgodne z rzeczywistym stanem rzeczy.

II. STAN FINANSÓW PUBLICZNYCH – DEFICYT I DŁUG PUBLICZNY

Ostatnie lata przyniosły gwałtowny wzrost deficytu finansów publicznych, a w konsekwencji i długu publicznego w Polsce (tabela 1).

Tabela 1

Deficyt finansów publicznych i dług publiczny w latach 2005-2010

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Deficyt:						
– mld zł	40,0	38,5	22,1	46,8	98,7	111,2
– % PKB	4,1	3,6	1,9	3,7	7,3	7,9
Dług publiczny:						
– mld zł	462,7	505,1	529,3	600,8	684,1	778,2
– % PKB	47,1	47,6	45,0	47,2	50,9	55,0

Źródło: Eurostat.

Poziom deficytu osiągnięty w 2010 r. był rekordowy w historii polskich finansów publicznych po 1989 r. Wcześniej – jeśli pominiemy 2009 r. – najwyższy poziom deficytu wystąpił w 2003 r. i wynosił 6,2% PKB. Na pytanie, czy był to rzeczywiście szokujący deficyt, trudno w jednoznaczny sposób odpowiedzieć. W skali porównawczej polski deficyt przewyższał średni poziom deficytu w państwach Unii Europejskiej (w 2010 r. 6,0% PKB), ale był dużo niższy w porównaniu z deficytem w Irlandii (32,4% PKB), Grecji (10,5% PKB), Wielkiej Brytanii (10,4%), Hiszpanii (9,2% PKB) i kilku innych krajów. Z drugiej strony

¹³ Wskazówki co do identyfikacji tych różnic można znaleźć w publikacji GUS, *Statystyka sektora instytucji rządowych i samorządowych*, Warszawa 2010.

¹⁴ Europejski System Rachunków Narodowych i Regionalnych ESA 95, GUS, Warszawa, sierpień 2000 r. (dalej: ESA 95).

był wyraźnie wyższy niż w tradycyjnie uważanych za posiadające „miękkie” finanse publiczne Włosech (4,6% PKB)¹⁵.

Porównania tego rodzaju, jakkolwiek dość prawidłowo odzwierciedlają krótkookresową sytuację fiskalną danych państw, są jednak powierzchowne, oderwane od szerszego kontekstu sytuacji ekonomicznej. W Polsce wzrost deficytu nastąpił w warunkach wzrostu nominalnego PKB o 5,3% w 2009 r. i także o 5,3% w 2010 r.¹⁶, natomiast w całej Unii Europejskiej nominalny PKB zmniejszył się o 4,9% w 2009 r., a w 2010 r. wzrósł tylko o 4,5%. Nie należy jednak wyciągać z tego wniosku o jakiejś szczególnej nieudolności polskiej polityki fiskalnej. Wręcz przeciwnie: wiele przemawia za tym, że zastosowanie instrumentów tradycyjnej fiskalnej polityki stabilizacyjnej uchroniło Polskę przed stagnacją i zapewniło jej – jako jedynej w Unii Europejskiej – przyrost realnego PKB, wiadomo zaś, iż fiskalna polityka stabilizacyjna przekłada się na wzrost deficytu¹⁷. Więcej światła rzuci na tę sprawę – choć nie do końca, gdyż jednoznaczne wyjaśnienie nie jest tutaj możliwe – szczegółowa analiza przyczyn wzrostu deficytu, która zostanie dalej przedstawiona.

Jeśli chodzi o poziom długu publicznego, to przy próbie oceny znajdujemy się w sytuacji osobliwej ambiwalentności. W skali porównawczej dług na poziomie 55,0% PKB trzeba uznać za raczej umiarkowany, jeśli nie wręcz niski. Średni poziom długu publicznego wynosił na koniec 2010 r. w państwach Unii Europejskiej 80,0% PKB (w państwach strefy euro 85,1%)¹⁸, w Stanach Zjednoczonych 84,4%, w Kanadzie 83,4%, nie mówiąc już o Japonii z jej rekordowym na świecie długiem 192,8%. Jednakże w świetle polskich regulacji krytyczny próg jest już bardzo bliski. Dla jasności trzeba podać, że poziom długu 55,0% PKB na koniec 2010 r. jest liczony zgodnie z ESA 95, czyli łącznie z zadłużeniem Krajowego Funduszu Drogowego (32,8 mld zł), natomiast dług publiczny liczony zgodnie z prawem polskim wynosił 748,5 mld zł, czyli 52,8% PKB, a więc kształtował się nieco poniżej progu 55% PKB.

Wyłączenie w 2009 r. z budżetu państwa wydatków na budowę dróg i autostrad i przesunięcie ich do Krajowego Funduszu Drogowego, a równocześnie niezaliczenie tego funduszu do sektora finansów publicznych – wbrew zaleceniom Komisji Europejskiej – w uchwalonej 27 sierpnia 2009 r. nowej ustawie o finansach publicznych, było zręcznym posunięciem oddalającym restrykcyjne skutki przekroczenia progu 55% PKB. Notabene restrykcje te zostały nie tylko powtórzone, lecz nawet zaostrzone w tej samej ustawie. W zaistniałej sytuacji dość dziwnie wyglądają zabiegi rządu polskiego, by zmienić sposób liczenia w Unii Europejskiej długu publicznego, wyłączając dług powstały w związku z kosztem finansowania reformy emerytalnej (w Polsce około 156 mld zł, czyli 20,1% PKB – stan długu publicznego na koniec 2010 r.).

¹⁵ Dane z wiosennej notyfikacji Eurostat opublikowane 26 kwietnia 2011 r., „News Release” 60/2011, 26 April 2011.

¹⁶ W ujęciu realnym PKB wzrósł w 2009 r. o 1,7%, zaś w 2010 r. o 3,8%. Zazwyczaj te wskaźniki przytacza się przy omawianiu sytuacji ekonomicznej Polski, ale dla celów analizy finansów publicznych właściwy jest wzrost nominalnego PKB.

¹⁷ Por. A. Wernik, *Finanse publiczne – cele, struktury, uwarunkowania*, PWE, Warszawa 2011, s. 142 i n.

¹⁸ Eurostat, „News Release” 60/2011.

W polskim ustawodawstwie takie wyłączenie nie jest przewidziane, a więc skoro i tak prawo polskie w odniesieniu do zasad liczenia długu różni się od prawa europejskiego, to w pierwszej kolejności należałoby odpowiednio zmienić prawo polskie. Można to zrobić, wprowadzając odpowiedni zapis do art. 72 ustawy o finansach publicznych, a nawet w drodze pozaustawowej, wykorzystując delegację dla Ministra Finansów zawartą w ust. 2 tego artykułu. Eurostat i tak policzy dług w sposób prawidłowy, to znaczy zgodny z ESA 95¹⁹ i poda do wiadomości publicznej, nie oglądając się na polski próg ostrożnościowy 55% PKB, co i tak już uczynił publikując dane za 2009 r.

Istotnym zagadnieniem jest powstrzymanie dalszego szybkiego wzrostu długu. Choć dług publiczny w Polsce wciąż utrzymuje się na poziomie raczej umiarkowanym, to jego szybki wzrost oznacza skracanie dystansu do poziomu naprawdę niebezpiecznego. Ponadto problem długu publicznego to nie tylko sprawy (można je określić jako wskaźnikowe), którymi zajmowaliśmy się do tej pory, lecz także istotne obciążenia dla finansów publicznych, wynikające ze wzrostu długu: 1) rosnące koszty obsługi długu, czyli płatności odsetkowe, 2) rosnąca skala refinansowania długu.

Dług publiczny to zobowiązanie oprocentowane, a więc pociągające za sobą płatności odsetkowe na rzecz wierzycieli. Polska do niedawna znajdowała się w sytuacji szczególnej, gdyż mimo wzrostu kwoty długu stosunkowo nieznaczny był wzrost płatności odsetkowych. O ile dług publiczny był na koniec 2009 r. wyższy od stanu na koniec 2000 r. o 149,8%, to płatności odsetkowe w tym samym czasie wzrosły tylko o 52,2%. Relacja płatności odsetkowych do PKB zmalała z 3,0% w 2000 r. do 2,2% w 2008 r. i dopiero od 2009 r. zaczęła ponownie wzrastać. Przyczyną takiego stanu rzeczy było szczególne zjawisko, które można określić jako renta deflacyjna.

Oprocentowanie składających się na dług publiczny papierów skarbowych składa się (choć nie jest to ujawniane) zawsze z dwóch części: właściwego oprocentowania i części rekompensującej wierzycielom skutki deprecjacji pożyczonego kapitału pod wpływem inflacji. Gdy inflacja maleje, rekompensująca część oprocentowania może być coraz niższa, co z pewnym opóźnieniem przekłada się na obniżenie średniego oprocentowania długu, a w konsekwencji na płatności odsetkowe. W Polsce inflacja mierzona wskaźnikiem cen produkcji globalnej obniżyła się z 9,2% w 2000 r. do 3,3% w latach 2008 i 2009, co przełożyło się na obniżenie średniego wynikowego oprocentowania długu krajowego z 10,3% do 5,0% w 2008 r. W 2009 r., ale już z innych względów, średnie oprocentowanie wzrosło do 5,9%, a płatności odsetkowe o 22,2%²⁰. Skończył się czas renty deflacyjnej i o dynamice płatności odsetkowych decydować będzie dynamika długu.

Wprawdzie spłata długu publicznego, rozumiana jako stopniowe zmniejszanie jego nominalnej wielkości, nie jest praktycznie możliwa, to wszystkie

¹⁹ Nie ulega wątpliwości, że wyłączenie z długu publicznego zadłużenia Krajowego Funduszu Drogowego nie można uznać za prawidłowe.

²⁰ *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2011-2014*, Ministerstwo Finansów, Warszawa, wrzesień 2010 r., s. 8.

składające się na dług zobowiązania muszą być zgodnie z terminem zapadalności spłacone, papiery skarbowe wykonywane. Sankcją za zaniedbania w tym zakresie jest utrata zdolności kredytowej, a bez dopływu świeżych pożyczek współczesne finanse publiczne nie mogą funkcjonować. Środki na spłatę starych zobowiązań w sytuacji, gdy nie ma nadwyżek budżetowych, muszą pochodzić ze zobowiązań nowo zaciąganych. Na tym polega refinansowanie (zwane także rolowaniem) długu publicznego.

Tabela 2

Potrzeby pożyczkowe Skarbu Państwa w latach 2005-2010 (mld zł)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Potrzeby pożyczkowe brutto	130,5	129,4	107,0	122,5	164,3	179,8
w tym:						
– deficyt budżetu państwa ^a	28,4	25,1	16,0	24,3	23,8	55,1
– transfer do OFE	12,6	14,9	16,2	19,9	21,1	22,3
– wpływy z prywatyzacji ^b	-2,8	-0,4	-1,4	-2,4	-0,5	-9,0
– pozostałe bieżące ^c	3,2	4,1	2,1	-0,5	13,4	2,8
– refinansowanie ^d	89,2	85,8	74,1	79,8	106,5	116,4
Potrzeby pożyczkowe brutto w % PKB	13,3	12,2	9,1	9,6	12,3	12,7

^a w 2010 r. łącznie z deficytem budżetu środków europejskich

^b netto, tzn. po potrąceniu odpisów na Fundusze: Rezerwy Demograficznej, Reprywatyzacji, Restrukturyzacji Przedsiębiorców, Skarbu Państwa, Nauki i Technologii Polskiej

^c saldo pożyczek udzielonych i ich spłat, rozliczenia związane z prefinansowaniem zadań z udziałem środków z Unii Europejskiej

^d spłata pożyczek i wykup skarbowych papierów wartościowych

Źródło: *Dług publiczny – raport roczny 2010*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2011.

Konieczność refinansowania długu, której nie zapobiegłoby zrównoważenie finansów publicznych i likwidacja deficytu, a nawet uzyskanie pewnej nadwyżki powoduje, że finansowanie publiczne jest w gruncie rzeczy piramidą finansową, dla której brak dopływu nowych środków pożyczonych oznacza katastrofę. Taka była istotna przyczyna kryzysu finansowego w Argentynie w 2001 r. i przed taką ewentualnością stanęła Grecja w 2009 r. Różnica w stosunku do prywatnych piramid finansowych w rodzaju klasycznego schematu Ponziego, czy bliższej nam czasowo piramidy Madoffa, sprowadza się do tego, że rządy jako dysponenci finansów publicznych mają przywilej nakładania na prywatne sektory gospodarki i gospodarstwa domowe obowiązkowych płatności podatkowych. Ten właśnie przywilej w poważnym stopniu wzmacnia wiarygodność dla rynku rządów jako dłużników w porównaniu z podmiotami komercyjnymi. Jednakże ma to miejsce dopóty, dopóki dług publiczny i skala jego refinansowania utrzymują się na poziomie do przyjęcia z punktu widzenia rynku finansowego.

Skala refinansowania długu publicznego w Polsce po przejściowym zmniejszeniu w latach 2006-2008 gwałtownie rośnie, co pokazuje tabela 2. Zawarte w niej dane odnoszą się tylko do długu Skarbu Państwa, ale stanowi on 93-95% całego długu publicznego. Dane te oznaczają także, że refinansowanie generuje blisko dwie trzecie (w 2009 r. 64,8%, w 2010 r. 64,7%) potrzeb pożyczkowych, z jakimi Skarb Państwa występuje na rynku.

Prócz długu publicznego, rozumianego jako suma sformalizowanych zobowiązań, często mówi się o długu potencjalnym czy ukrytym. Chodzi tu o zobowiązania, które obecnie formalnie jeszcze nie istnieją, ale wystąpią w przyszłości. Praktycznie chodzi to o dwie grupy zobowiązań. Pierwsza to zobowiązania, które mogą powstać w związku z udzielonymi przez Skarb Państwa oraz samorządy poręczeniami i gwarancjami. Poręczenia i gwarancje udzielane podmiotom gospodarczym w związku z zaciąganiem przez nie kredytów bankowych i innych zobowiązań stanowią ważną formę wspierania przedsiębiorczości. Ze względu na ograniczoną skalę udzielanych poręczeń i gwarancji (na koniec 2009 r. było to 48,9 mld zł) i dużą ostrożność w ich udzielaniu, nie stwarzają one zagrożenia dla stabilności finansów publicznych; wydatki budżetu państwa związane z udzielanymi pożyczkami i gwarancjami wynosiły w 2009 r. 0,1 mld zł, przy czym częściowo podlegają one zwrotowi w wyniku działań windykacyjnych.

Jako dług potencjalny są często traktowane tzw. ukryte zobowiązania systemu emerytalnego, czyli „dług emerytalny”. Jest to w gruncie rzeczy projekcja przyszłych wydatków emerytalnych przy przyjęciu określonego horyzontu czasowego. Jednakże wątpliwe jest, czy taką projekcję można określać jako dług potencjalny czy ukryty. Projekcje tego rodzaju można opracować dla innych pozycji wydatkowych, na przykład dla wydatków na oświatę, wymiar sprawiedliwości, obronę narodową itd., ale czy w związku z tym celowe jest mówienie o „długu szkolnym”, „długu sądowym” czy „długu wojskowym”? Oczywiście jak najbardziej celowe jest opracowywanie długo-okresowych projekcji wydatków sektora finansów publicznych, ale wówczas – zgodnie ze standardowym trybem postępowania stosowanym w finansach publicznych – trzeba opracować projekcje dochodów publicznych i dostosować wzajemnie obie projekcje tak, aby określić dopuszczalny poziom deficytu i długu publicznego. Wyłączenie spraw emerytalnych z szerszego kontekstu finansów publicznych może tylko zaciemniać obraz ich rzeczywistego stanu.

III. PRZYCZYNY WZROSTU DEFICYTU

Deficyt sektora finansów publicznych osiągnął najniższy poziom (1,9% PKB) w 2007 r., a później w ciągu kolejnych trzech lat wzrósł do 7,9% PKB, to znaczy o 6 punktów procentowych. Przyczyny tego leżą zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków, z tym że w nieco wyższym stopniu dotyczy to zmian po stronie dochodów (tabela 3).

Tabela 3

Przyczyny wzrostu deficytu finansów publicznych w latach 2007-2010 (% PKB)

	2007	2008	2009	2010
Deficyt	1,9	3,7	7,3	7,9
Dochody publiczne,	40,3	39,5	37,2	37,8
w tym:				
– podatki	22,7	22,8	20,3	20,5
– składki ubezpieczeniowe	12,0	11,3	11,3	11,1
Wydatki publiczne,	42,2	43,2	44,5	45,7
w tym:				
– płatności odsetkowe	2,3	2,2	2,6	2,7
– wydatki socjalne	16,2	16,1	16,9	17,0
– wydatki inwestycyjne	4,6	4,6	5,2	5,6

Źródło: Eurostat.

Poziom dochodów w relacji do PKB obniżył się z 40,3% w 2007 r. do 37,8% w 2010 r., to znaczy o 2,5 punktu procentowego. Spowodowane to było w pewnej mierze załamaniem się koniunktury na przełomie lat 2008-2009, ale główną przyczyną były zmiany systemowe w zakresie podatków i składek na ubezpieczenia społeczne, a więc czynniki decyzyjne.

Analiza oparta na relacjach poszczególnych pozycji dochodowych do PKB eliminuje w bardzo poważnym stopniu wpływ koniunktury na dochody publiczne, gdyż właśnie to kształtowanie się PKB wyraża zmiany koniunktury. Eliminacja wpływu koniunktury nie jest jednak całkowita, gdyż poszczególne źródła dochodów w różnym stopniu reagują na spowolnienie tempa wzrostu PKB, dotyczy to zwłaszcza podatków. Szczególnie wrażliwy jest podatek dochodowy od osób prawnych, co stanowi konsekwencję wrażliwości na dekonunkturę zysków przedsiębiorstw i banków, które stanowią dominującą część opodatkowanych dochodów. Zyski w warunkach dekonunktury obniżają się dość poważnie, co powoduje (choć z pewnym opóźnieniem) spadek wpływów podatkowych. Co więcej – dopuszczalność potrącania strat z lat poprzednich powoduje, że obniżony poziom wpływów utrzymuje się przez pewien czas po poprawie koniunktury. Z drugiej strony podatki majątkowe prawie nie reagują na zmiany koniunktury. Jednakże w zakresie większości źródeł dochodów dynamika nieznacznie odchyła się od dynamiki nominalnego PKB, choć oczywiście zdarzają się wyprzedzenia i opóźnienia.

Rok 2008 przyniósł załamanie koniunktury w skali światowej, ale w Polsce jego przejawy wystąpiły dopiero pod koniec 2008 r. Realny PKB wzrósł o 5,1%, co trzeba uznać za wynik zupełnie dobry. Nie można przeto uznać, że to dekonunktura spowodowała spadek poziomu dochodów publicznych. Przyczyny leżą po stronie polityki fiskalnej w zakresie podatków i paropodatków (tzn. składek ubezpieczeniowych), z tym, że – co jest właściwie regułą w sprawach podatkowych – chodzi o decyzje podjęte wcześniej (przed 2008 r.).

Poziom dochodów obniżył się o 0,8 punktu procentowego, co spowodowane było dwoma decyzjami:

a) wprowadzeniem ulg rodzinnych w podatku dochodowym od osób fizycznych; formalnie obowiązywały one od początku 2007 r., ale faktycznie zostały zrealizowane w ramach ostatecznego rozliczenia tego podatku za 2007 r., a więc obciążły dochody 2008 r. (ulgi te wyniosły 5,4 mld zł);

b) obniżeniem (faktycznie już od lipca 2007 r.) składki w ubezpieczeniu rentowym z 13% do 6%; gdyby w 2008 r. obowiązywała stawka 13%, to wpływy wynosiłyby nie 21,3 mld zł, lecz 46,1 mld zł. Jednakże trzeba uwzględnić, że budżet „odzyskał” 19% ubytku przychodów, gdyż ubytek składek oznaczał wzrost dochodów obciążonych podatkami dochodowymi. W sumie strata dla finansów publicznych wynosiła 20,5 mld zł.

Łącznie w wyniku obu decyzji sektor finansów publicznych utracił prawie 26 mld zł, to znaczy ponad 2% PKB. To znacznie więcej niż przytoczone powyżej obniżenie relacji dochodów do PKB o 0,8 punktu procentowego, jednakże wynika to z okoliczności, że gdyby nie obniżenie składki rentowej, to w 2008 r. wpływy ze składek na ubezpieczenie społeczne wzrosłyby w stosunku do 2007 r. nie o 2,8%, lecz o około 15%. Wynagrodzenia za pracę (ich łączna suma) stanowiąca podstawę wymiaru składek, zwiększyłyby się o 15,2% przy wzroście nominalnego PKB o 8,4%, co oznaczałoby, że relacja składek do PKB wynosiłaby co najmniej 12,7%²¹.

Dochody podatkowe w 2008 r. wyraźnie wzrosły (o 8,8%), a ich relacja do PKB nawet nieznacznie zwiększyła się (o 0,1 punktu procentowego). Szczególnie wysoka była – mimo ulgi rodzinnej – dynamika przychodów z podatku dochodowego od osób fizycznych, które wzrosły o 10,2%. Wpływ na to wywarł wspomniany już wysoki wzrost wynagrodzeń za pracę, które stanowią blisko 60% dochodów obłożonych tym podatkiem.

Znaczne obniżenie dochodów publicznych nastąpiło w 2009 r. W relacji do PKB zmniejszyły się z 39,5% w 2008 r. do 37,2%, a więc o 2,3 punktu procentowego. Spadek dotyczył wyłącznie dochodów podatkowych: ich relacja do PKB zmniejszyła się z 22,8% do 22,3%, a więc o 2,5 punktu procentowego, natomiast składki ubezpieczeniowe utrzymały się na poziomie z 2008 r., a inne dochody nawet lekko wzrosły.

Niewątpliwie pewien wpływ wywarła tutaj głęboka dekonjunktura. Realny PKB wzrósł zaledwie o 1,7% i gospodarka polska znalazła się na krawędzi recesji. Ostatecznie do recesji nie doszło, wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych zmniejszyły się jednak o 11,5%. Zasadniczy wpływ na spadek dochodów wywarły zmiany systemowe w zakresie podatków. Od 1 stycznia 2009 r. podatek dochodowy od osób fizycznych stał się praktycznie podatkiem liniowym. Jedynie 1,6% podatników płaci podatek od nadwyżki swych dochodów ponad 85,5 tys. zł rocznie według wyższej stawki 32%, pozostali – osiągający dochód do 85,5 tys. zł – opodatkowani są według stawki podstawowej. Stawka podstawowa została obniżona z 19 na 18%, stawka wyższa z 40 na 32%, stawka średnia (30%) uległa likwidacji, a opodatkowane

²¹ Trzeba pamiętać, że składka rentowa została częściowo obniżona już od 1 lipca 2007 r., a więc poziom składek w tym roku był już nieco obniżony w porównaniu z 2006 r. (o ok. 0,2 punktu procentowego).

dotychczas zgodnie z nią dochody w granicach 45,5-85,5 tys. zł obciążone zostały według stawki podstawowej. Kosztowało to łącznie około 14,5 mld zł²².

Druga istotna zmiana dotyczy podatku od towarów i usług (potocznie VAT). Skrócony został mianowicie czas zwrotu ze 180 do 60 dni, a także wprowadzono nowe zwolnienia przedmiotowe. Zmiany te, korzystne dla podatników, spowodowały jednak spadek wpływów – na szczęście jednorazowy – o co najmniej 5 mld zł. W sumie wpływy z podatku od towarów i usług były o 2,3% niższe niż w 2008 r., mimo iż na przykład sprzedaż detaliczna wzrosła o 3,6%.

W 2010 r. nie zanotowano poprawy w zakresie dochodów publicznych. Wprawdzie nie było już spadku w ujęciu kwotowym, ale wzrost był niewielki (tylko o 4,6%), a więc niższy niż nominalnego PKB (5,1%). Dotyczy to w szczególności dochodów podatkowych, które wzrosły tylko o 2,8%, co spowodowało, że ich relacja do PKB obniżyła się do 19,9%. Wprawdzie wpływy z podatku od towarów i usług wzrosły aż o 7,5%, ale było to tylko „odrabianie” wspomnianego jednorazowego ubytku w roku poprzednim. Podatek dochodowy od osób prawnych wykazał dalszy spadek wpływów (o 9,4%), co wiązać trzeba z rozliczeniem strat z lat ubiegłych, bo zyski przedsiębiorstw zaczęły już wyraźnie wzrastać; w 2010 r. zyski brutto przedsiębiorstw niefinansowych były o 5,7% wyższe niż przed rokiem. Wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych były nieznacznie niższe niż w 2009 r. (0,8%), co trudno wytłumaczyć w sytuacji, gdy wynagrodzenia wzrosły o 4,5%, a emerytury i renty o 5,5% (te dwie kategorie dochodów stanowiły według danych za 2009 r. 90,0% dochodów podlegających opodatkowaniu).

Z dokonanego przeglądu czynników wpływających na obniżenie poziomu dochodów publicznych w okresie 2007-2010 wynika, że decydującą rolę odegrały zmiany systemowe, a w szczególności dwie z nich: obniżka składki na ubezpieczenie rentowe oraz obniżka stawek w podatku dochodowym od osób fizycznych. Można przeto stwierdzić, że odpowiedzialność obciąża prowadzoną politykę fiskalną. Dla uniknięcia nieporozumień trzeba podkreślić, iż decyzje w odniesieniu do obu podstawowych zmian systemowych zostały podjęte w 2006 r. i obciążają ówczesny rząd i ówczesnego ministra finansów.

Ocena owej polityki fiskalnej jest bardzo trudna, gdyż mamy do czynienia ze szczególnego rodzaju ambiwalencją. Polityka fiskalna – w szczególności obie przedstawione zmiany – spowodowała wzrost deficytu nie tylko w stosunku do poziomu z 2007 r., lecz – co ważniejsze – w skali powodującej przekroczenie obowiązującego poziomu referencyjnego 3% PKB i wprowadzenie wobec Polski już od 7 lipca 2009 r. procedury nadmiernego deficytu. Jednakże z drugiej strony, wobec gwałtownego załamania koniunktury pod koniec 2008 r., te właśnie zmiany odegrały rolę typowych instrumentów tradycyjnej fiskalnej polityki stabilizacyjnej, nastawionej na podtrzymywanie słabnącego popytu. Taka polityka ze swej istoty oznacza zmianę dotychczasowej proporcji podziału powstających w procesie gospodarczym dochodów pomiędzy sektor finansów publicznych i sektory prywatne, co musi się przełożyć na wzrost deficytu²³. Czy

²² Szacunek własny na podstawie danych zawartych w publikacjach Ministerstwa Finansów: „Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2008 r.” oraz „Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2009 r.”.

²³ Szerzej na ten temat A. Wernik, op. cit., s. 136.

w Polsce tak właśnie było? Pomijając rok 2008, w którym dekonjunktura wystąpiła pod koniec roku, w 2009 r. spożycie gospodarstw domowych wzrosło realnie o 2,1% przy wzroście realnego PKB o 1,7%. W cenach bieżących oznaczało to wzrost o 35,6 mld zł. Deficyt sektora finansów publicznych wzrósł w 2009 r. o 50,4 mld zł i choć można dyskutować o relacji kosztów (tzn. wzrostu deficytu) i efektów, to według wszelkiego prawdopodobieństwa bez takiego wzrostu deficytu nie byłoby możliwe osiągnięcie nawet tak skromnego wzrostu PKB i uniknięcia tym samym recesji.

Ani obniżka składki rentowej, ani zmiany stawek w podatku dochodowym nie były pomyślane jako działania stabilizacyjne. Gdy podejmowane były decyzje (na przełomie 2006 i 2007 r.) nikt nie spodziewał się załamania koniunktury, przeciwnie – oczekiwano, iż nadal będzie wysoka (w 2006 r. PKB realnie wzrósł o 6,2%). Ówczesna minister finansów Zyta Gilowska²⁴ obniżkę składki rentowej uzasadniała dążeniem do zmniejszenia tzw. klina podatkowego. Jednakże niezależnie od intencji obydwie decyzje obniżające dochody publiczne obiektywnie spełniły rolę działań stabilizacyjnych, to znaczy w pewnej mierze powstrzymały słabnięcie popytu. Co więcej, skuteczność ich była większa, bo zostały wprowadzone w życie wcześniej w stosunku do procesu słabnięcia koniunktury, przeważnie bowiem działania stabilizacyjne – prócz tak zwanych automatycznych stabilizatorów koniunktury – dochodzą do skutku z opóźnieniem ze względu na odroczenia w procesie decyzyjnym.

Jednakże jeśli potraktować obydwie obniżki jako działania stabilizacyjne, to trzeba w momencie, gdy proces ożywienia gospodarki wejdzie w fazę dojrzałą, wycofać się z nich. Taka zasada obowiązuje, czy też powinna obowiązywać, w polityce stabilizacyjnej²⁵.

Jeśli chodzi o wydatki publiczne, to ich poziom w relacji do PKB wzrósł w okresie 2007-2010 r. o 2,7 punktu procentowego. Zadecydowały o tym dwie pozycje wydatkowe: płatności odsetkowe związane z długiem publicznym oraz wydatki inwestycyjne. O czynnikach wpływających na kształtowanie się płatności odsetkowych była już mowa wcześniej; ich poziom w relacji do PKB wzrósł w omawianym okresie o 0,4 punktu procentowego i trzeba liczyć się z tym, że będzie dalej wzrastał. O tempie dalszego wzrostu decydować będzie tempo narastania długu publicznego, choć oczywiście można i należy stosować różne techniczne metody hamowania tego wzrostu.

Wzrost wydatków inwestycyjnych ma szczególny charakter, gdyż wiąże się z szybko rosnącym napływem środków z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej, w większości przeznaczonych na finansowanie projektów o charakterze inwestycyjnym. W zasadzie środki przeznaczone na finansowanie określonych wydatków powinny się bilansować, jednakże ze względu na zasadę współfinansowania wywołują zapotrzebowanie na środki finansowe ze źródeł krajowych. Im więcej napływa środków unijnych, tym większe muszą być zaangażowane środki z budżetu państwa i budżetów samorządowych. W rezultacie rosną zarówno wydatki inwestycyjne, jak i nieinwestycyjne. Dodatkowym czynnikiem pobudzającym wydatki są przygotowania do mistrzostw Europy w piłce nożnej Euro 2012, zwłaszcza budowa stadionów (które później trzeba będzie utrzymać).

²⁴ W okresie od stycznia do czerwca 2006 r. i od września 2006 r. do października 2007 r.

²⁵ Por. A. Wernik, op. cit., s. 142.

W gruncie rzeczy rząd znalazł się w sytuacji przymusowej, gdyż rezygnacja z grantów z Unii Europejskiej byłaby z jednej strony nieracjonalna w sensie ekonomicznym (ostatecznie inwestycje te realizuje się za połowę ceny!), a z drugiej nie znalazłaby społecznej aprobaty. Sytuacja taka jeszcze przez pewien czas będzie trwała, ale po 2013 r., gdy wejdą w życie nowe wieloletnie ramy finansowe, nawet jeśli uda się utrzymać obecny poziom wpłat do budżetu Unii, napływ środków unijnych do Polski znacznie się zmniejszy. Trzeba będzie bowiem znaleźć środki dla Rumunii i Bułgarii, które są biedniejsze niż Polska (w 2009 r. PKB na 1 mieszkańca był o 38% niższy niż w Polsce²⁶).

Do wzrostu poziomu wydatków publicznych przyczynił się także wzrost wydatków socjalnych, jednakże nie jest to sprawa jednoznaczna. Wydatki socjalne zwiększyły się z 16,2% PKB w 2007 r. do 16,9% PKB w 2009 r. i do 17,0% PKB w 2010 r., jednakże nie osiągnęły poziomu z 2006 r. wynoszącego 17,3%. Zasadniczy wpływ na kształtowanie wydatków socjalnych wywierały świadczenia emerytalne i rentowe, na które przypada średnio 71% tych wydatków. Pokazuje to tabela 4.

Tabela 4

Wydatki socjalne w latach 2006-2010

	2006	2007	2008	2009	2010
Wydatki socjalne ogółem ^a					
– mld zł	183,90	190,60	205,60	227,10	241,20
– % PKB,	17,35	16,20	16,12	16,93	17,04
w tym:					
emerytury i renty					
– mld zł	129,70	134,30	147,60	161,90	170,90
– % PKB,	12,24	11,41	11,57	12,05	12,07
zasiłki dla bezrobotnych					
– mld zł	2,10	1,70	1,50	2,30	2,60
– % PKB,	0,90	0,14	0,11	0,17	0,19
świadczenia rodzinne ^b					
– mld zł	7,30	8,00	7,30	7,10	·
– % PKB,	0,70	0,68	0,57	0,52	·
wydatki NFZ ^c					
– mld zł	16,30	15,90	19,50	22,40	·
– % PKB	1,54	1,35	1,59	1,67	·

^a w ujęciu ESA 95 wg Eurostatu

^b wraz z dodatkami

^c w tym refundacja leków

Źródło: Eurostat, „Roczniki Statystyczne GUS” 2007-2010, „Biuletyn Statystyczny” 2011, nr 3.

Wydatki socjalne w przeważającej mierze należą do wydatków prawnie zdeterminowanych („sztywnych”), to znaczy takich, których wielkość określają obowiązujące ustawy i nie pozostawiają w zasadzie pola do dyskrecjonalnych

²⁶ Obliczony na podstawie danych zawartych w „Roczniku Statystycznym GUS”, Warszawa 2010, s. 951.

decyzji na szczeblu rządu, a nawet Sejmu. Oczywiście ustawy Sejm może zmienić, jednakże w niektórych przypadkach prawne ograniczenia wynikają z Konstytucji RP. Dotyczy to w szczególności świadczeń emerytalnych i rentowych, które korzystają z konstytucyjnej ochrony praw słusznie nabytych (łącznie z obowiązkiem waloryzacji jako instrumentu ochrony realnej wartości świadczeń²⁷).

Klasyczne czynniki powodujące wzrost świadczeń socjalnych w czasie dekonjunktury – wzrost zasiłków dla bezrobotnych oraz wzrost liczby rodzin spełniających kryteria dochodowe upoważniające do pobierania świadczeń rodzinnych – w Polsce działają bardzo słabo ze względu na wysoce restrykcyjne zasady obowiązujące w tym zakresie. Wyплаcone zasiłki dla bezrobotnych stanowią ułamek procenta PKB, a prawo do ich pobierania ma zaledwie około 14 do 18% zarejestrowanych bezrobotnych. Niska jest też wysokość zasiłków; w 2009 r. było to średnio 569 zł, czyli 18,9% średniego wynagrodzenia brutto. Nawet gwałtowny wzrost bezrobocia w 2009 r. (liczba bezrobotnych według stanu na koniec roku wzrosła o 28,4%, a kwota wypłacanych zasiłków o 55,6%) miał tylko marginesowe znaczenie dla finansów publicznych. Jeśli chodzi o świadczenia rodzinne, to kwota wypłat maleje, prawdopodobnie ze względu na sztywność kryteriów dochodowych, które nie były waloryzowane od 2003 r. Liczba wypłacanych świadczeń w 2009 r. zmalała o 12,0% w stosunku do 2004 r.

W przedstawionej sytuacji można przyjąć stanowisko, że wydatki socjalne, choć stanowią bardzo dużą część wydatków publicznych (w 2010 r. 37,3%), nie są przyczyną gwałtownego pogorszenia się sytuacji polskich finansów publicznych po 2007 r., ani też nie stanowią pola dla krótkookresowych działań oszczędnościowych.

Jeśli chodzi o pozostałe wydatki, to istotnej roli – oprócz 2008 r. – we wzroście deficytu nie odegrały. W 2008 r. wykazały bardzo duży wzrost (aż o 13,3%) i ich relacja do PKB wzrosła z 19,4% w 2007 r. do 20,3%, głównie ze względu na wzrost wynagrodzeń za pracę (z 9,6% PKB w 2007 r. do 10,0% PKB w 2008 r.). Trzeba jednak uwzględnić, że poprzednio (w latach 2006-2007) dynamika wynagrodzeń była słaba i ich poziom zmniejszał się w stosunku do 2005 r., gdy wynosił 10,0%. W warunkach ciągle jeszcze dobrej koniunktury trudno było uniknąć pewnego odreagowania i uniknąć wzrostu wynagrodzeń. Trzeba brać pod uwagę, że racjonalna polityka płacowa w sektorze finansów publicznych nie powinna dopuszczać do narastania rozpiętości w stosunku do wynagrodzeń w sektorach prywatnych²⁸, a te rosły szybko.

W 2009 r. wzrost wydatków pozostałych był już niewielki, zaledwie o 2,0%, a więc poniżej tempa wzrostu cen²⁹, co oznaczało, iż w ujęciu realnym

²⁷ Wynika to z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, jednakże formuła waloryzacji prócz wzrostu cen uwzględnia także 20% wzrostu płac realnych, a to wykracza poza zakres konstytucyjnej ochrony praw słusznie nabytych.

²⁸ Dotyczy to wynagrodzenia przy równych kwalifikacjach. GUS podaje wprawdzie (np. „Rocznik Statystyczny GUS”, Warszawa 2010, s. 288), że średnie wynagrodzenia w „sferze budżetowej” są nieco wyższe niż w całej gospodarce, ale nasycenie „sfery budżetowej” pracownikami o wysokich kwalifikacjach jest znacznie wyższe niż w całej gospodarce.

²⁹ Ceny produktu globalnego wzrosły o 3,3%, a ceny popytu krajowego o 2,3%, „Rocznik Statystyczny GUS”, Warszawa 2010, op. cit., s. 744 i 766.

zmniejszyły się. W relacji do PKB poziom tych wydatków obniżył się z 20,3% w 2008 r. do 19,6%. Spadek dotyczył przede wszystkim wydatków na zakup towarów i usług; ich poziom obniżył się z 6,2% PKB w 2008 r. do 5,6% PKB. W ten sposób, o ile w 2008 r. wydatki pozostałe przyczyniły się do wzrostu deficytu, o tyle w 2009 r. zaszyły zmiany, które to skompensowały i ich poziom w 2009 r. w relacji do PKB był taki jak w 2007 r.

Dokonany przegląd czynników, które spowodowały tak ogromny wzrost deficytu finansów publicznych wykazuje, że w ostatecznym rachunku sprawdzają się one do wpływu dekonunktury. Oczywiście określoną rolę odegrała także prowadzona polityka fiskalna, ale nie można przeciwstawiać skutków prowadzonej polityki fiskalnej wpływowi dekonunktury jako czynnika obiektywnego, zewnętrznego z punktu widzenia normalnego biegu procesów gospodarczych. Z jednej strony polityka fiskalna prowadzona była – przynajmniej od końca 2008 r. – w świadomości zagrożenia recesyjnego (przypuszczalnie dlatego nie wycofano się z decyzji dotyczących podatków i składek, choć formalnie było to możliwe), z drugiej zaś dekonunktura jest zjawiskiem normalnym w gospodarce rynkowej rozwijającej się cyklicznie i zawsze trzeba przewidywać jej wystąpienie. Politycy i ekonomiści dla nich pracujący nie bardzo są do tego skłonni i chętnie zakładają niezakłóconą dobrą koniunkturę w nadchodzących latach. Można to zaobserwować w okresie od 1999 do 2001 r. i tak było ponownie w latach 2006-2007.

Tak się jednak szczęśliwie złożyło, że decyzje obniżające podatki i składki ubezpieczeniowe podejmowane bez obawy, że wystąpić może dekonunktura, przyczyniły się do uchronienia Polski – jako jedynej kraju w Europie – przed wystąpieniem otwartej recesji. Negatywne skutki dekonunktury zostały złagodzone. Ceną był jednak ogromny wzrost deficytu, a w konsekwencji – długu publicznego. Można oczywiście dyskutować, czy cena ta była współmierna w stosunku do korzyści uzyskanych z takiego obrotu rzeczy. Trzeba też pamiętać, że do uniknięcia recesji przyczyniły się inne jeszcze, prócz polityki fiskalnej, czynniki natury zarówno strukturalnej, jak i decyzyjnej. Niemniej stawianie zarzutów, że polityka rządu doprowadziła do nadmiernego zadłużenia, jest wyrazem słabej orientacji w ekonomicznych uwarunkowaniach tej polityki. Tak samo jest z opowiadaniem o „rozpasanych wydatkach”, jako przyczynie wzrostu zadłużenia. Rzeczywistym wyzwaniem dla polityki rządowej jest znalezienie właściwych dróg obniżenia deficytu i tym samym zahamowania wzrostu długu.

IV. PERSPEKTYWY POLSKICH FINANSÓW PUBLICZNYCH

Zasadniczym wyzwaniem stojącym przed polskimi finansami publicznymi – i rządem jako ich dysponentem – jest ograniczenie deficytu do poziomu bezpiecznego z punktu widzenia ich stabilności. Równocześnie zapewni to zahamowanie wzrostu długu publicznego, co stanowi podstawowy warunek tej stabilności. Oczywiście o zmniejszeniu długu w kwocie absolutnej mowy być nie może, wymagałoby to nie ograniczenia deficytu, lecz osiągnięcia znacznej nadwyżki. Także obniżenie relacji długu do PKB jest sprawą dość odległą, ale

nastąpi to tym szybciej, im szybciej zostanie zredukowany deficyt i im większa będzie skala redukcji. W polskich warunkach poziom deficytu pozwalającego na ustabilizowanie relacji długu publicznego do PKB wynosi mniej więcej 1,5% PKB i do tego trzeba dostosować skalę redukcji deficytu³⁰.

Szybkie ograniczenie deficytu jest istotne nie tylko ze względu na decyzje Ecofinu, który ustalił rok 2012 jako termin, ale przede wszystkim dlatego, że ustabilizowanie długu publicznego to warunek normalizacji gospodarki krajowej i jej dalszego rozwoju. Dlatego też im wcześniej zostanie zredukowany deficyt tym lepiej. Ponadto trzeba pamiętać o tym, że gospodarka rynkowa rozwija się cyklicznie i wcześniej czy później (ale w niezbyt odległej przyszłości) przyjdzie kolejny okres dekonunktury i zanim to nastąpi trzeba „uprzątnąć” gospodarkę. Inaczej nowa dekonunktura może przybrać skalę głębokiego kryzysu.

Ograniczenie deficytu może nastąpić zarówno przez zwiększenie dochodów, jak i przez ograniczenie wydatków. Jednakże istota jest taka sama: powinna nastąpić zmiana zasad podziału powstających w gospodarce dochodów pomiędzy sektor finansów publicznych i sektory prywatne (przedsiębiorstwa niefinansowe, instytucje finansowe oraz gospodarstwa domowe), na niekorzyść tych ostatnich. Tak być musi, ponieważ deficyt powstał na skutek zmiany tych zasad na korzyść sektorów prywatnych, a więc niezbędne jest odwrócenie sytuacji. Dlatego też twierdzenie – co często czynią politycy – że redukcja deficytu powinna być bezbolesna dla społeczeństwa i gospodarki, jest czystą hipokryzją. Z drugiej strony przesunięcie 60 czy 70 mld zł z sektorów prywatnych, posiadających do dyspozycji łączne dochody rzędu 1122 mld zł³¹, do sektora finansów publicznych nie powinno być zabiegiem tak bardzo bolesnym. Należy jednak uwzględnić jedno zastrzeżenie: redukcja deficytu nie powinna nastąpić w zbyt wczesnej fazie ożywienia gospodarki. Gospodarka wychodząca z dość głębokiej zapaści, jaką stanowiła w Polsce dekonunktura, mimo iż nie doszło do otwartej recesji, jest wrażliwa i łatwo byłoby jej wzrost zahamować. Dlatego też słuszne było niepodejmowanie w 2010 r. energicznych działań ograniczających deficyt. Okresem do tego sposobnym jest rok bieżący, ale przede wszystkim rok 2012.

Zmniejszenia deficytu nie zapewni jakaś mityczna reforma finansów publicznych, rozumiana jako jednorazowy, spektakularny akt, po którym wszystko zmieni się na dobre. Taka reforma jest po prostu niemożliwa. Redukcja deficytu może nastąpić w wyniku bardzo wielu działań zapewniających zwiększenie dochodów i zmniejszenie wydatków. Tylko niewielka część tych działań oznacza zmianę instytucji występujących w sferze finansów publicznych; w większości instytucje są dobre i niezbędna jest tylko zmiana parametrów, zgodnie z którymi funkcjonują: stawek, kryteriów, limitów, kwot progowych itp. Tak więc trzeba mówić nie o reformach finansów publicznych,

³⁰ Zalecenia Eurofinu postulują redukcję deficytu poniżej 3% PKB, co jest zgodne z Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, ale jest to zbyt mało dla ustabilizowania długu. Zmodyfikowany Pakt Stabilności i Wzrostu zaleca jako pożądany poziom deficytu poniżej 1% PKB, co może być wobec Polski nieco przesadne, ale powinno być traktowane jako poziom docelowy.

³¹ Dane GUS dla 2010 r., niefinansowane rachunki kwartalne według sektorów instytucjonalnych, www.stat.gov.pl.

lecz o dostosowaniu fiskalnym. Oczywiście nie oznacza to unikania reform odcinkowych tam, gdzie są potrzebne, jak również stałego doskonalenia instytucji. Notabene doskonalenie takie stale następuje, choć nie zawsze jest dostrzegane przez opinię publiczną³².

Pewien pakiet działań zmierzających do obniżenia deficytu wprowadzono w ustawie budżetowej na 2011 r. i można oczekiwać, że zapewni on obniżenie deficytu w stosunku do PKB o około 1,3 punktu procentowego. Należy tu wymienić przede wszystkim: zastosowanie tzw. reguły wydatkowej, tzn. zasady, iż wydatki budżetu państwa niezaliczone do kategorii wydatków prawnie zdeterminowanych rosą najwyżej o prognozowany wskaźnik inflacji plus 1 punkt procentowy, podwyżkę stawek podatków od towarów i usług (VAT), podwyżkę niektórych stawek akcyzy, likwidację pewnych ulg podatkowych itp. Do tego dojdą skutki obniżenia części składki emerytalnej odprowadzanej do otwartych funduszy emerytalnych, które – uwzględniając, iż nastąpi to od 1 maja br. – wyniosą około 11 mld zł, to znaczy 0,7% PKB.

Rządowy oficjalny program obniżenia deficytu został przedstawiony w uchwalonym 26 kwietnia 2011 r. przez Radę Ministrów i przekazany Komisji Europejskiej dokumencie: „Program konwergencji – aktualizacja 2011”. Program ten zakłada obniżenie deficytu finansów publicznych w 2012 r. do 2,9% PKB, z tym że już w roku bieżącym deficyt ma zostać obniżony do 5,6% PKB, a więc o 2,3 punktu procentowego w stosunku do 2010 r. Zapewnić to mają działania ujęte w ustawie budżetowej oraz zmiany w otwartych funduszach emerytalnych, a także funduszach celowych, które są jednak, prócz obniżenia zasiłku pogrzebowego, dość enigmatyczne. W sumie wydaje się, że obniżenie deficytu o ponad 2 punkty procentowe jest jednak realne.

Gorzej rzecz się przedstawia z zapowiedzianym na 2012 r. obniżeniem deficytu o następne 2,7 punktu procentowego. Realne pozycje to kolejne efekty reguły wydatkowej zastosowanej w budżecie państwa, szacowane na 0,60% PKB, oraz dalsze skutki obniżenia składki odprowadzanej do otwartych funduszy emerytalnych – 0,53% PKB³³; razem to niewiele ponad 1% PKB. Pozostałe pozycje w programie są to przedsięwzięcia raczej wątpliwe. Dotyczy to w szczególności wprowadzenia reguły wydatkowej w budżetach samorządowych, co miałyby przynieść około 6,5 mld zł (0,40% PKB) oszczędności. Niezależnie od sprawy ekonomicznej racjonalności (miałyby się to odbić na absorpcji grantów unijnych) wydaje się, że byłoby to sprzeczne z Konstytucją RP, zaś ostateczna decyzja, zgodnie z art. 165 Konstytucji, musiałaby należeć do Trybunału Konstytucyjnego. Wątpliwości budzić mogą także szacowane na 0,39% PKB – raczej zbyt wysoko – efekty ograniczenia przywilejów wcześniejszego przejścia na emeryturę (na skutek wprowadzenia emerytur postumowych).

W omawianym programie nie pojawiają się propozycje dotyczące podatków i paropodatków (składek ubezpieczeniowych) prócz zrealizowanej już podwyżki stawek w podatku od towarów i usług oraz nieco humorystycznych zapowiedzi

³² Niezauważone przez media, a tym samym przez szerszą opinię publiczną, były na przykład korzystne dla podatników kolejne podwyżki pułapu fakultatywnych zwolnień podmiotowych w podatku od towarów i usług.

³³ W 2011 r. obniżenie odprowadzanej składki dotyczy 8 miesięcy, w 2012 r. już całego roku.

zamrożenia skali w podatku dochodowym od osób fizycznych, która zamrożona jest już od 2008 r. Tymczasem do rozważenia jest powrót do starej (obowiązującej do końca czerwca 2007 r.) stawki składki na ubezpieczenie rentowe. W ekonomicznym sensie nie byłaby to podwyżka, tylko wycofanie obniżki związanej z fiskalną polityką stabilizacyjną, zaś w warunkach 2012 r. mogłaby przynieść ponad 25 mld zł, to znaczy 1,6% PKB³⁴. Razem ze wspomnianymi poprzednio realnymi czynnikami obniżenia deficytu (regułą wydatkową i obniżką składki dla OFE) byłoby to co najmniej 2,7% PKB, a zatem deficyt finansów publicznych w 2012 r. wyniósłby 2,9% PKB, umożliwiając tym samym anulowanie procedury nadmiernego deficytu wobec Polski. Tym samym stworzyłoby to możliwość wejścia Polski do strefy euro już od początku 2014 r., choć oczywiście decyzja zależałaby od oceny, czy będzie to dla Polski w ówczesnych warunkach korzystne.

Przy powrocie do starego poziomu składki rentowej nie byłyby już potrzebne inne podwyżki w zakresie podatków. Alternatywne rozwiązanie, jakim mogłyby być zmiany w podatku dochodowym od osób fizycznych, jest trudniejsze z punktu widzenia techniki podatkowej i bardziej drażliwe pod względem społeczno-politycznym. Dla uzyskania odpowiedniego efektu fiskalnego nie wystarczyłoby bowiem zwiększenie obciążenia dochodów wysokich, lecz konieczne byłoby podwyższenie stawki podstawowej, a więc opodatkowania także dochodów niskich. Tymczasem perspektywą, choć raczej odległą, zmian w podatku od osób fizycznych powinno być podwyższenie minimum wolnego od podatku, co zapewniłoby obniżenie obciążenia podatkowego dochodów niskich. Podatek dochodowy od osób prawnych ze względu na jego wpływ na konkurencyjność polskich firm w skali międzynarodowej nie powinien być w żadnym przypadku podwyższony.

Zredukowanie deficytu nieco poniżej 3% PKB nie oznacza osiągnięcia przez polskie finanse publiczne stanu optymalnego. Nie zapewnia to bowiem ustabilizowania długu publicznego w relacji do PKB. Stabilizacja taka może nastąpić – była o tym mowa – przy deficycie co najwyżej 1,5 % PKB, ale uwzględniając zalecenia Paktu Stabilności i Wzrostu lepiej jest zmniejszyć deficyt poniżej 1% PKB. Nie jest to jednak sprawa tak nagląca, jak redukcja deficytu poniżej 3% PKB. W tym celu corocznie deficyt musi zmniejszać się o mniej więcej o 2,5 punktu procentowego, natomiast dalsze ograniczenie deficytu zgodnie z Paktem powinno następować w tempie 0,5 punktu procentowego rocznie³⁵. Pomocne byłyby tutaj odpowiednie zmiany w systemie zabezpieczenia społecznego jak ograniczenie przywilejów emerytalnych, wydłużenie wieku emerytalnego, reforma świadczeń ubezpieczeniowych rolników itd., które przynieść mogą efekty nie w krótkim, lecz dopiero średnim okresie czasu. Niemniej sprawa dalszego ograniczania deficytu będzie ciągle aktualna i nie może przestać być pierwszoplanowym problemem dla rządu. Zwłaszcza że trzeba liczyć się z wystąpieniem następnej dekonunktury i naturalnego w jej warunkach wystąpienia czynników działających w kierunku wzrostu deficytu.

³⁴ Uwzględniając pewien ubytek wpływów z podatku dochodowego, który musiałby nastąpić.

³⁵ Przewiduje to „Program konwergencji – aktualizacja 2011” zakładający, iż deficyt w 2013 r. obniżony zostanie do 2,5% PKB, a w 2014 r. do 2,0% PKB.

Ostatecznym celem jest zapewnienie stabilności finansów publicznych, który nie jest – jak to się niekiedy przedstawia – jakimś wyodrębnionym interesem rządu, lecz wspólnym dobrem obywateli*.

dr Andrzej Wernik

Profesor Akademii Finansów w Warszawie

THE STATE OF POLISH PUBLIC FINANCE

Summary

Public finance in Poland is currently at a turning point. Although the Polish finance today is not in a really bad state, if the deficit continues to remain at such a high level as it is now, this situation is potentially dangerous because a substantial increase in public debt may jeopardise the economic and financial stability of the country. Therefore, even if nothing irreversible has yet happened, the reduction of the current deficit seems rather urgent. When in July 2009 the European Union commenced excess deficit proceedings against Poland, it set the year 2012 as a date by which Poland was to have brought down its deficit to below 3% of the GDP. That deadline must be met not just because such is the recommendation of the EU, but because a lower deficit is in Poland's best interests. The 'Convergence Programme – Update 2011' adopted by the Polish government in April 2011 provides for fiscal adjustments to ensure the necessary reduction of the deficit. Yet, there are doubts voiced whether the planned measures will be fully effective. As it seems now, only an increase in certain fiscal burdens – at least a return to the former level of state pension contributions – may ascertain the deficit reduction plans.

* Rada Unii Europejskiej 12 lipca 2011 r. uznała przedstawiony przez Polskę zaktualizowany program konwergencji na lata 2011-2014 za wiarygodny, choć w odniesieniu do 2012 r. uznała, że dla tego „okresu opiera się na nieco zbyt optymistycznych założeniach dotyczących wzrostu gospodarczego”. W związku z tym dochody z podatków bezpośrednich i składek na ubezpieczenia społeczne mogą się okazać niższe, niż prognozowano, co może „spowodować przekroczenie ścieżki konsolidacji”. Dlatego też „może zachodzić konieczność wdrożenia dodatkowych środków [...], aby dotrzymać terminów korekty nadmiernego deficytu przypadającego na 2012 r. Dalsze redukcje wydatków pobudzających wzrost wiązałyby się jednak z ryzykiem negatywnego oddziaływania na potencjał wzrostu w przyszłości”. Można to interpretować jako sugestię, iż „dodatkowe środki” powinny pochodzić ze strony dochodowej. Opinia Rady została opublikowana w „Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej” z 23 lipca 2011 r., nr C 217.