

## Z dała od równowagi - ewolucja finansów publicznych w Polsce w latach 2004-2014

Przygotowany przez IBS raport na temat ewolucji finansów publicznych w Polsce jest trzecim opracowaniem o polityce fiskalnej w Polsce w ramach prowadzonego projektu badawczego pt. „Jak wydawane są moje podatki?” (poprzednie raporty oraz działania dostępne pod linkiem: <http://ibs.org.pl/research/wydawane-sa-podatki/>). Analizujemy w nim zmiany, jakie zachodziły w polskich finansach publicznych w czterech kluczowych obszarach: dochodów, wydatków, deficytu i długu publicznego. W kolejnym raporcie, planowanym na początek kwietnia, dokonamy charakterystyki finansów publicznych w Polsce na tle innych państw świata.

Ewolucję finansów publicznych w Polsce w latach 2004-2014 można podzielić na trzy okresy. Pierwszy to lata dobrej koniunktury gospodarczej (2004-2008), których nie wykorzystano jednak na przeprowadzenie niezbędnych reform polskich finansów publicznych. Wręcz przeciwnie, ponadprzeciętna dynamika wpływów budżetowych zachęciła polityków do zwiększenia wydatków publicznych oraz obniżania obciążeń podatkowych. W drugim okresie (2009 i 2010 rok) spowolnienie wzrostu PKB w następstwie światowego kryzysu finansowego spowodowało, że brak przeczności z poprzednich lat poskutkowało rekordowym wzrostem deficytu i nałożeniem na Polskę procedury nadmiernego deficytu przez Radę Unii Europejskiej. Od 2011 roku w polskich finansach publicznych nastąpiło stopniowe zmniejszanie skali nierównowagi. Odbyło się to jednak głównie za sprawą zmian w OFE oraz zmniejszania od 2012 roku wydatków na inwestycje w infrastrukturę transportową.

W obszarze dochodów publicznych, obniżenie klina podatkowego w okresie dobrej koniunktury gospodarczej (obniżenie stawek podatku od osób fizycznych oraz składki rentowej), przy braku reform wydatkowych, było działaniem pochopnym, które znacznie zwiększyło nierównowagę finansów publicznych w czasie kryzysu. Z kolei wraz z rozpoczęciem kryzysu pojawił się w polskich finansach publicznych problem spadającej ściągальności CIT oraz VAT, i to mimo podniesienia stawek w przypadku tego drugiego podatku. Stabilizować sytuację finansów publicznych miały zmiany dotyczące funkcjonowania części kapitałowej systemu emerytalnego, dzięki którym ponownie do sektora finansów publicznych skierowano część wpływów składkowych oraz zmniejszono wysokość długu publicznego wraz z przejściem aktywów z OFE. Reformy OFE, choć miały pozytywny wpływ na finanse publiczne w krótkim okresie, to jednak w długim okresie spowodują wyraźny wzrost wydatków publicznych z tytułu przejętych zobowiązań emerytalnych.

Główną przyczyną zmian wysokości wydatków publicznych w Polsce w latach 2004-2014 były rosnące wydatki na inwestycje, w tym przede wszystkim na infrastrukturę transportową. Udział inwestycji w wydatkach sektora *general government* zwiększył się z 7% w 2004 roku do 13% w 2011 roku, kiedy poziom inwestycji publicznych osiągnął szczyt, oraz 11% w 2014 roku. Poza tym w badanym okresie w polskich finansach publicznych nie przeprowadzono żadnych znaczących reform po stronie wydatkowej. W niewielkim stopniu zmniejszono jedynie wydatki socjalne.

Polskie finanse publiczne charakteryzują się permanentnym deficytem. Spośród 11 analizowanych lat tylko raz odnotowano nadwyżkę. Szczególnie wysokie ujemne saldo finansów publicznych występowało w latach 2009-2011. Należy przy tym zauważyć, że narastanie problemów, które doprowadziły do eksplozji deficytu w tym okresie było procesem długotrwałym, a nie jedynie skutkiem chwilowego załamania koniunktury w związku z kryzysem. Cechą charakterystyczną ewolucji finansów publicznych w Polsce jest również stopniowe wypychanie deficytu poza budżet państwa (do podsektora samorządowego i podsektora ubezpieczeń społecznych), co nasiliło się szczególnie po 2009 roku.

Istotnym problemem polskich finansów publicznych jest szybko rosnący dług publiczny. W latach 2004-2013 jego wartość nominalna wzrosła dwukrotnie – z 431,4 mld zł w 2004 roku do 882,3 mld zł na koniec 2013 roku. Ryzyko przekroczenia konstytucyjnego progu 60% PKB zostało zażegnane przez przejście i umorzenie obligacji OFE, co jednak nie rozwiązało problemów polskich finansów publicznych. Dług publiczny w Polsce charakteryzuje się rosnącym udziałem zagranicy w jego finansowaniu, co wiąże się z jednej strony ze spadkiem jego rentowności i wydłużeniem terminów zapadalności, ale z drugiej strony zwiększa podatność polskiej gospodarki na kryzys zadłużeniowy, ze względu na większy udział walut obcych w długu publicznym i mniejszą stabilność źródeł finansowania.

Konkludując, cechą działań władzy publicznej w obszarze polityki fiskalnej w badanym okresie była krótkowzroczność. Brak długofalowego myślenia o finansach publicznych powoduje, że polityka fiskalna nie jest skoordynowana ze zmianami koniunktury gospodarczej. Polityka stabilizująca cykl koniunkturalny powinna być restrykcyjna (ograniczanie wydatków / zwiększanie opodatkowania) w okresach ponadprzeciętnego tempa wzrostu, a ekspansywna (zwiększanie wydatków / cięcia podatkowe) w okresach głębokiego spowolnienia lub recesji. Tymczasem w latach 2004-2014 w polskiej polityce fiskalnej obserwowano działania nieprzemysłane i chaotyczne, prowadzące do niebezpiecznych wahań deficytu sektora finansów publicznych i szybkiego wzrostu długu publicznego.

Pełna wersja artykułu:

Baran, J., Sawulski, J. (2016), Z dala od równowagi - ewolucja finansów publicznych w Polsce w latach 2004-2014, IBS Policy Paper 03/2016.

<http://ibs.org.pl/publications/z-dala-od-rownowagi-ewolucja-finansow-publicznych-w-polsce-w-latach-2004-2014/>