

IBS POLICY PAPER 03/2016
MARZEC 2016

**Z DALA OD RÓWNOWAGI -
- EWOLUCJA FINANSÓW PUBLICZNYCH
W POLSCE W LATACH 2004-2014**

Jan Baran
Jakub Sawulski



Z DAŁA OD RÓWNOWAGI - - EWOLUCJA FINANSÓW PUBLICZNYCH W POLSCE W LATACH 2004-2014

Jan Baran, Jakub Sawulski

Abstrakt

Cechą polityki fiskalnej w Polsce w latach 2004-2014 była krótkowzroczność. Okres dobrej koniunktury gospodarczej lat 2005-2008 nie został wykorzystany na przeprowadzenie potrzebnych reform finansów publicznych, zmniejszających strukturalną nierównowagę między wydatkami a dochodami. Przeciwnie, wyjątkowo wysoka dynamika wpływów budżetowych zachęciła polityków do zwiększenia wydatków publicznych oraz obniżenia obciążeń podatkowych. Spowolnienie dynamiki PKB w latach 2009-2010 spowodowało, że brak przeczności z poprzednich lat poskutkowało rekordowym wzrostem deficytu i nałożeniem na Polskę procedury nadmiernego deficytu. Od 2011 w polskich finansach publicznych nastąpiło stopniowe zmniejszanie skali nierównowagi. Odbyło się to jednak m.in. za sprawą zmian w OFE, które w krótkim okresie poprawiają sytuację budżetu, ale w dłuższej perspektywie spowodują wzrost wydatków publicznych.

Słowa kluczowe: finanse publiczne, dochody podatkowe, wydatki publiczne, deficyt budżetowy, dług publiczny

JEL: H20, H50, H60, H63

Projekt realizowany w ramach programu Obywatele dla Demokracji, finansowanego z Funduszy EOG.



Wprowadzenie

W opracowaniu opisujemy stan finansów publicznych w Polsce w okresie od 2004 do 2014 roku i identyfikujemy przyczyny stojące za zmianą kondycji sektora finansów publicznych. Sektor ten stanowi istotną część polskiej gospodarki. W 2014 roku wydatki całego sektora finansów publicznych, po skonsolidowaniu przepływów wewnątrz sektora, wyniosły 717 mld zł. Dochody wyniosły 677 mld zł. Stanowiło to odpowiednio 41,7% i 39,4% polskiego produktu krajowego brutto.

Analizę przeprowadzamy, omawiając kolejno cztery kluczowe elementy sprawozdawczości finansów publicznych: dochody, wydatki, deficyt i dług publiczny. Wszystkie kategorie są ściśle ze sobą powiązane - różnica między wydatkami i dochodami oznacza deficyt budżetowy, ten zaś jest głównym czynnikiem wpływającym na zmiany wysokości długu publicznego. Zależności te nie ograniczają się do matematycznych kalkulacji dla danego roku, ale rzutują również na fundamenty sytuacji finansów publicznych poprzez wpływanie na kierunki polityki publicznej. Przykładowo, dwukrotny wzrost deficytu w 2009 roku w stosunku do 2008 roku wywołał realną groźbę przekroczenia w ciągu kilku lat 60-procentowego progu ostrożnościowego dla wysokości długu publicznego w relacji do PKB. Wymusiło to na ówczesnym rządzie szereg działań zwiększających dochody publiczne w kolejnych latach.

Lata 2004-2014 w polskich finansach publicznych można podzielić na trzy podokresy. Od 2004 do 2008 roku, dzięki szybkiemu wzrostowi gospodarczemu, wpływy budżetowe notowały ponadprzeciętną dynamikę. Pozwoliło to politykom na wprowadzenie szeregu posunięć, które z jednej strony zmniejszały wpływy, a z drugiej zwiększały wydatki. Trwale uszczuplono wpływy poprzez wprowadzenie nowych stawek podatkowych w podatku od osób fizycznych oraz obniżenie składki rentowej. Rozpoczęto też proces istotnego wzrostu wydatków na inwestycje infrastrukturalne. Lata 2009 i 2010 to okres wysokiej nierównowagi finansów publicznych, spowodowanej zarówno zmianami wprowadzonymi wcześniej, jak i globalnym kryzysem finansowym. W efekcie Polska została objęta przez Radę Unii Europejskiej procedurą nadmiernego deficytu. W latach 2011-2014 podejmowano z kolei działania mające na celu zmniejszenie skali nierównowagi finansów publicznych, wśród których jednak wyróżniają się zmiany związane z przejmowaniem aktywów OFE, a nie realne reformy polityki fiskalnej.

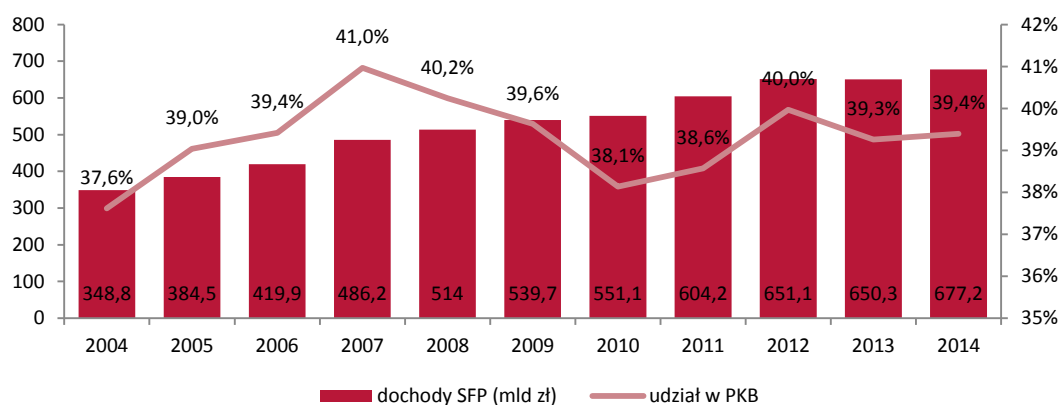
Opracowanie zostało podzielone na cztery rozdziały. W rozdziale 1 omawiamy zmiany dochodów sektora publicznego. W rozdziale 2 przechodzimy do analizy wydatków. W rozdziale 3 poświęcamy uwagę zmianom deficytu sektora finansów publicznych, a w rozdziale 4 ewolucji długu publicznego. Zamykające raport podsumowanie zawiera najważniejsze wnioski z poszczególnych rozdziałów.

1. Dochody sektora finansów publicznych

Głównymi źródłami dochodów sektora finansów publicznych są podatki pośrednie i składki

W 2014 roku dochody całego sektora finansów publicznych wyniosły 677 mld zł, co stanowiło 39,4% produktu krajowego brutto. Od 2004 do 2014 roku dochody rosły nominalnie w tempie 6,9% rocznie, a realnie 4,3% rocznie. Początkowo, w latach 2004-2007 wzrost był bardzo dynamiczny, szybszy niż tempo wzrostu gospodarczego, co wywindowało wpływy w relacji do PKB do poziomu 41,0% w 2007 roku. W kolejnych latach, ze względu na zmniejszenie stawek podatku od osób fizycznych, obniżenie składki rentowej oraz generalne zmniejszenie wpływów na skutek kryzysu gospodarczego, nastąpił spadek dochodów do 38,1% w relacji do PKB w 2010 roku.

Wykres 1.1. Dochody sektora finansów publicznych 2004-2014



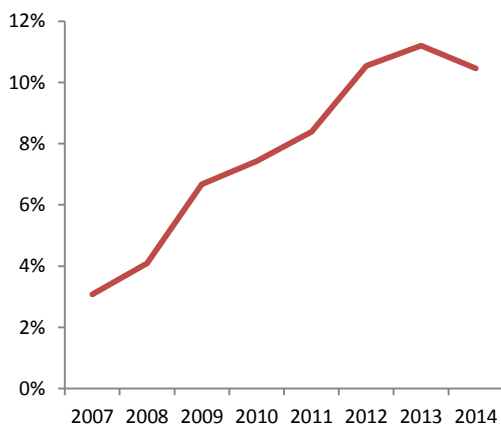
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Prawie połowę dochodów sektora finansów publicznych stanowią dochody podatkowe. W 2014 roku wyniosły one 319 mld zł. Wśród nich największą kategorię stanowią wpływy z tytułu podatków pośrednich, które w 2014 roku osiągnęły wartość 187 mld zł, co stanowiło 27,6% wszystkich wpływów sektora finansów publicznych. Z tej kwoty większość pochodziła z tytułu podatku od towarów i usług - 124,3 mld zł (18,4% wpływów sektora finansów publicznych). Podatek akcyzowy dał 61,6 mld zł (9,1%), czyli o połowę mniej niż VAT, a podatek od gier 1,2 mld zł (0,2%).

Przychody z podatków bezpośrednich odpowiadają jedynie za 16% wszystkich dochodów sektora finansów publicznych, przy czym znaczenie podatku PIT jest dwuipółkrotnie większe niż podatku CIT. Podatek od osób fizycznych przyniósł w 2014 roku 78,1 mld zł wpływów, a podatek od osób prawnych - 29,6 mld zł. Spadek znaczenia podatku CIT obserwuje się od dłuższego czasu. Po 2008 roku nastąpiło obniżenie wpływów z tytułu podatku od osób prawnych, zarówno jeśli chodzi o ich udział w łącznej strukturze dochodów (odpowiednio 6,7% w 2008 roku i 4,4% w 2014 roku), jak i nawet wartości w kategoriach nominalnych (34,5 mld w 2008 roku wobec 29,6 mld w 2014 roku). W tym samym czasie wpływy z tytułu PIT, podobnie jak wpływy z podatków pośrednich, fluktuowały zależnie od koniunktury gospodarczej. Dynamika wpływów z tytułu podatku od osób fizycznych została przejściowo spowolniona w okresie kryzysu finansowego - w 2009 roku przychody z podatku PIT obniżyły

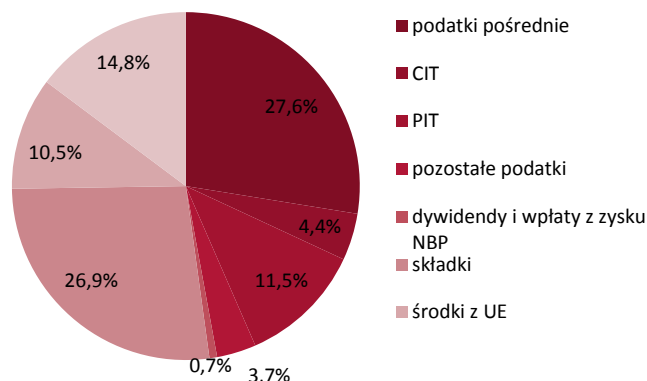
się w stosunku do roku poprzedniego o 4,5 mld, co oznaczało spadek o 13%. Później wpływy z tytułu PIT zaczęły odbudowywać się, osiągając ponad 5-procentowe tempo wzrostu między 2010 a 2014 rokiem.

Wykres 1.2. Udział bezzwrotnej pomocy z UE w dochodach SFP w latach 2007-2014



Źródło: Opracowanie na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Wykres 1.3. Struktura przychodów SFP w 2014 roku



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Drugą (za podatkami pośrednimi) kluczową pozycją dla finansów publicznych są wpływy z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne – łącznie po skonsolidowaniu, czyli wyeliminowaniu przepływów od innych podmiotów SFP – to 182 mld złotych, czyli 26,9% wszystkich dochodów sektora finansów publicznych. Bez konsolidacji, wpływy składowe Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wyniosły w 2014 roku 186,6 mld zł, wpływy składowe Narodowego Funduszu Zdrowia 64,7 mld zł, wpływy składowe Funduszu Pracy - 9,6 mld zł, a wpłaty pracodawców na PFRON - 3,7 mld zł. Przychody własne Funduszu Emerytalno-Rentowego rolników wyniosły zaś jedynie 1,5 mld zł. W tym kontekście warto wspomnieć, że w podsektorze ubezpieczeń społecznych poziom samofinansowania jest silnie zróżnicowany – od prawie całkowitej niezależności od środków zewnętrznych, jaką wykazuje Narodowy Fundusz Zdrowia, po Fundusz Emerytalno-Rentowy, w którym udział środków własnych wynosi zaledwie 9% dochodów.

Kolejną znaczącą pozycję w finansach sektora publicznego stanowią przychody w ramach środków europejskich – w 2014 roku było to 71 mld zł (10,5% dochodów). Następuje wzrost znaczenia środków europejskich dla sytuacji finansów publicznych. W 2007 roku dochody ujęte pod pozycją bezzwrotna pomoc z Unii Europejskiej wyniosły 14,9 mld zł, gdy w 2014 roku było to już 70,8 mld zł. Przekładało się to na wzrost w strukturze dochodów z 3,1% w 2007 roku do 10,5% w 2014 roku. Należy zauważyć, że w 2014 roku bez środków z UE deficyt całego sektora finansów publicznych potencjalnie zwiększyłby się do 110 mld zł, czyli byłby 2,8-krotnie wyższy niż faktycznie.

Uszczuplenie dochodów SFP wynikało z decyzji polityków

Kluczową przyczyną zmian wysokości dochodów sektora finansów publicznych w badanym okresie były bieżąca sytuacja gospodarcza oraz zmiany stawek podatku dochodowego od osób fizycznych, podatku od towarów i usług oraz wysokości składek na ubezpieczenie społeczne.

Znaczenie wpływów z tytułu podatku od osób prawnych systematycznie malało. Najpierw było to spowodowane obniżaniem stawek podatkowych – w latach 1992-1996 stawka podatku od osób prawnych wynosiła 40%, a następnie była stopniowo zmniejszana do 27% w 2003 roku. W 2004 roku wprowadzono obowiązującą obecnie 19-procentową stawkę podatku. Mimo konsekwentnego wzrostu gospodarczego wpływy z podatku od osób prawnych malały (w ujęciu nominalnym). W 2008 roku wyniosły one łącznie 34,5 mld zł (1,7% PKB), zaś w 2014 roku już 29,6 mld zł (2,7% PKB). Znaczny spadek wpływów z podatku CIT w relacji do PKB może świadczyć o upowszechnieniu się zjawiska unikania opodatkowania oraz transferowania zysków za granicę przez przedsiębiorstwa. Na problemy te zwracają uwagę zarówno opracowania krajowe jak i międzynarodowe (Piekarczyk i Miarkowski 2015; Toro i in. 2015).

Do 2009 roku obowiązywały trzy stawki podatku dochodowego od osób fizycznych: 19%, 30% oraz 40%. W 2009 roku weszły w życie przepisy wprowadzające obecnie obowiązujące dwie stawki: 18% i 32%. Według szacunków ex ante przeprowadzonych wówczas przez ministerstwo finansów zmiany te miały spowodować uszczuplenie wpływów budżetowych o 8,6 mld zł w 2009 roku, z czego 1,5 mld złotych wynikało z likwidacji najwyższego progu dochodowego (Chojna-Duch 2008). Spodziewano się, że zmniejszenie wpływów z powodu obniżenia podatku PIT w równym stopniu dotknie przychody budżetu państwa - 4,4 mld zł - oraz przychody jednostek samorządu terytorialnego - 4,2 mld zł, z tego: 3,2 mld zł dla gmin, 0,9 mld zł dla powiatów oraz 0,1 mld zł dla województw (Suchocka-Roguska 2008). Podobne skutki dla budżetu wywoływała wprowadzona w 2007 roku ulga podatkowa dla osób wychowujących dzieci, zmniejszając w 2008 roku wpływy budżetowe o 7,1 mld zł (Suchocka-Roguska 2008).

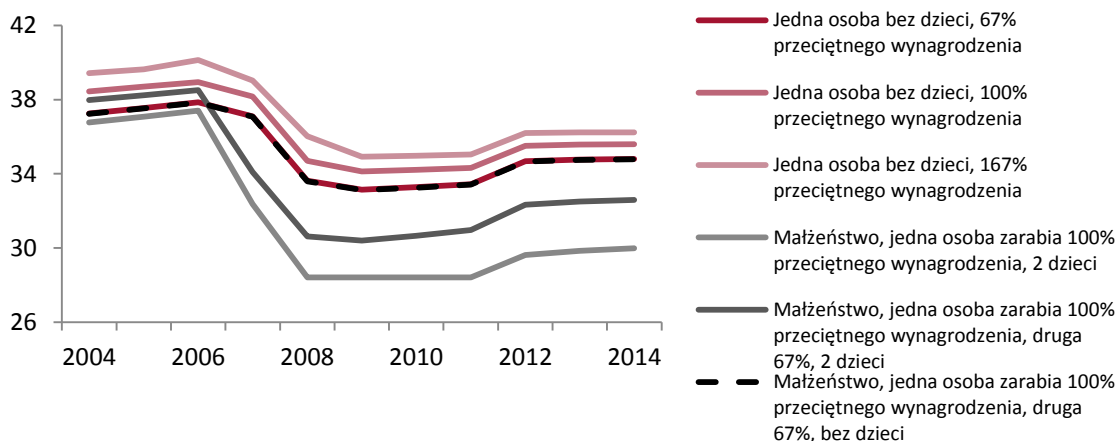
Do końca czerwca 2007 roku wysokość składki rentowej płaconej przez pracownika i pracodawcę wynosiła łącznie 13% podstawy wymiaru składki. Obciążenia z tego tytułu były symetrycznie rozłożone między pracownika i pracodawcę (po 6,5%). W połowie 2007 roku zainicjowano stopniowe obniżanie składki rentowej. Od 1 lipca 2007 roku składkę rentową zmniejszono o 3 p.p., w całości po stronie pracownika. 1 stycznia 2008 roku zaczęło obowiązywać kolejne obniżenie, tym razem o 4 p.p., przy czym po połowie skorzystali na nim pracownicy jak i pracodawcy. W efekcie zmian składka rentowa zmniejszyła się łącznie z 13% do 6% (1,5% płacone przez pracownika oraz 4,5% płacone przez pracodawcę). Według oceny ex ante przedstawionej przez projektodawcę, zmiany te miały spowodować obniżenie wpływów sektora finansów publicznych o 2,9 mld w 2007 roku oraz o 17,5 mld zł w 2008 roku, przy czym skutki dla samego FUS miały być o 3,2 mld wyższe (OSR do projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw). Tak więc w ciągu pierwszego półtora roku zmiany powodowały ubytek w FUS o 23,6 mld zł, a prognoza na lata 2009-2010 sugerowała kolejne 41,5 mld zł utraconych wpływów do FUS. Zmiany te zostały częściowo wycofane wraz podwyższeniem stawki składki rentowej o 2 p.p. płacone po stronie pracodawcy. Wyższa, 8-procentowa, składka obowiązuje od 1 lutego 2012 roku. Szacowano, iż dzięki niej sektor finansów publicznych zyska ponownie 4 mld zł w 2012 roku oraz 5,1 mld zł w 2013 roku (Dominik 2012).

Krajewska i Krajewski (2011) szacują, że poszczególne zmiany w systemie podatkowym przyniosły następujące uszczuplenie przychodów sektora finansów publicznych: obniżenie CIT z 27% do 19% to koszt 8-10 mld zł rocznie, obniżenie składki rentowej z 13% do 6% - 23-24 mld zł rocznie, ulga z tytułu wychowywania dzieci – 5,5-6 mld zł, wprowadzenie dwóch stawek podatku PIT: 16-17 mld zł rocznie. Według ich wyliczeń skumulowane skutki dla finansów publicznych wyniosły ok. 38 mld zł w 2008 roku oraz 55 mld zł 2009 roku. Bez tego uszczuplenia sektor finansów publicznych osiągnąłby w okresie 2008-2009 nadwyżkę budżetową (por. tabela 3.1 w rozdziale 3).

Obciążenia podatkowe a wysokość klina podatkowego

Zmiany wysokości składki rentowej oraz wprowadzenie ulgi na dzieci miały odzwierciedlenie w zmniejszeniu się klina podatkowego po 2006 roku (por. wykres 1.4). Niemniej charakterystyczną cechą polskiego systemu podatkowego jest jego niewielka progresywność. Stosunek obciążeń podatkowych do dochodów osób fizycznych zmienia się w niewielkim stopniu wraz z przesuwaniem się w górę rozkładu wynagrodzeń. Przykładowo, klin podatkowy w przypadku osoby zarabiającej 67% przeciętnego wynagrodzenia pracującej w oparciu o umowę pracę i nie mającej dzieci w 2014 roku wyniósł 34,8%. Dla osoby w analogicznej sytuacji życiowej, lecz zarabiającej 167% przeciętnego wynagrodzenia, wyniósł 36,2%. Oznacza to, że proporcjonalny wzrost obciążeń podatkowych wraz z dochodem jest niewielki. Ponadto po przekroczeniu pewnego poziomu dochodu – w 2015 roku było to ok. 9900 zł dochodu brutto miesięcznie – wysokość klina podatkowego zaczyna maleć, co wynika z górnego ograniczenia składek na ubezpieczenie społeczne. Wysokość klina podatkowego znacznie silniej jest różnicowana przez posiadanie dzieci. Małżeństwo posiadające dwoje dzieci ma klin podatkowy niższy o 3,4 p.p. od małżeństwa w podobnej sytuacji dochodowej, lecz nie posiadającego dzieci. Utrzymanie od 2009 roku progów podatkowych na niezmienionym poziomie, kwoty wolnej od podatku oraz kosztów uzyskania przychodu powoduje jednakże ponownie powolne narastanie klina podatkowego.

Wykres. 1.4 Klin podatkowy według typu gospodarstw domowych, 2004-2014



Źródło: OECD.

Udział podatku VAT w PKB malał w latach 2011-2013 i to mimo podwyższenia stawek tego podatku w 2011 roku (7,8% w 2011 wobec 6,8% w 2013 roku). Od 2011 roku podstawowa stawka podatku VAT wynosi 23%, a obniżone stawki podatku VAT odpowiednio: 8%, 5% i 0%. Do 2011 roku stawka podstawowa podatku wynosiła 22% a stawki obniżone: 7%, 3% oraz 0%. Podwyższenie stawek podatku VAT w 2011 roku spowodowało znaczny wzrost wpływów podatkowych z tego tytułu, do poziomu 43,5% dochodów budżetu centralnego, najwyższego po 2004 roku (Jarczok-Guzy 2014). W kolejnych latach wpływy z tytułu podatku VAT obniżyły się jednak zarówno w kategoriach relatywnych jak i absolutnych. Tak więc, choć podstawowa stawka VAT została trwale podwyższona, wzrost wpływów podatkowych miał charakter jednorazowy. Istotnym problemem stała się tzw. luka podatkowa w VAT – różnica między potencjalnymi wpływami z podatku, a jego faktyczną realizacją. Według szacunków przeprowadzonych przez Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych na zlecenie Komisji Europejskiej luka podatku VAT kształtowała się w Polsce w 2012 roku na poziomie 25% potencjalnych wpływów z tego tytułu,

co przekładało się na 39 mld złotych nieściągniętych podatków (TAXUD 2012). Polska plasuje się z 8. najwyższą luką wśród krajów Unii Europejskiej. Analizy CASE wskazują również na znaczny wzrost luki podatku VAT. Zwiększyła się ona między 2010 a 2012 rokiem o 15 mld złotych. Wzrost luki świadczy o nasileniu się praktyk unikania i uchylania się od opodatkowania. Wśród działań zwiększających lukę należy wskazać nielegalną praktykę fikcyjnego eksportu. Zważywszy na dużą skalę unikania podatku, zwiększenie ściągальności podatku VAT mogłoby znacząco polepszyć sytuację finansów publicznych – zejście do poziomu luki takiej jak w Niemczech (10%) dałoby co najmniej 20 mld złotych dodatkowych dochodów.

Dwukrotnie źródło zwiększania wpływów budżetowych stanowiła część kapitałowa systemu emerytalnego. Pierwszym razem, w maju 2011 roku, obniżono składkę przekazywaną do OFE z 7,3% do 2,3%. Pozostała część składki – 5% – została przekazana na nowoutworzone subkonto w ZUS. Rozwiązanie to miało mieć charakter częściowo przejściowy - od 2013 roku zakładano ponowny, stopniowy wzrost składki przekazywanej do OFE tak, aby do 2017 roku osiągnęła ona poziom 3,5%. Dzięki temu zabiegowi tylko do końca 2012 roku na subkontach znalazło się 26,9 mld zł (Informacja Rady Ministrów dla Sejmu RP o skutkach obowiązywania ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych).

Druga zmiana, która weszła w życie w 2014 roku miała zdecydowanie poważniejsze skutki dla finansów publicznych. Głównymi jej elementami było przeniesienie z OFE do ZUS i natychmiastowe umorzenie obligacji o wartości nominalnej 130,2 mld zł oraz wprowadzenie dobrowolności pozostania w OFE. Pierwsza zmiana skutkowałą spadkiem długu o 9,4% PKB, a w dłuższej perspektywie spowodowała obniżenie wydatków z tytułu obsługi publicznego. Spodziewano się, że pozwoli to obniżyć koszty obsługi długu publicznego o ok. 0,6% PKB w latach 2014-2015 (Lewandowski i in., 2014). Wprowadzenie dobrowolności spowodowało przekierowanie większej części składek z OFE do ZUS. Efekt trwałego zwiększenia dochodów sektora finansów publicznych dało również wprowadzenie mechanizmu tzw. suwaka przy przekazaniu środków z OFE do ZUS przed przejściem ubezpieczonego na emeryturę oraz pozostawienie składki przekazywanej do OFE na obniżonym poziomie 2,92%. Według szacunków ex ante zmiany w systemie miały poprawić saldo sektora finansów publicznych o 0,74% w 2014 oraz o kolejne 0,63% PKB w 2015 roku (Komisja Europejska 2013). Wpływ reformy na dochody i wydatki sektora finansów publicznych charakteryzuje się niezgodnością w czasie: dochody wzrosły natychmiastowo, zaś szybkie narastanie wydatków na świadczenia emerytalne z racji przejętych przez ZUS zobowiązań emerytalnych ujawni się po 2035 roku. W perspektywie krótko- i średniookresowej efekt netto jest jednak pozytywny: Lewandowski i in. (2014) oszacowali, że zwiększone dochody ponad wydatkami będą kształtować się na poziomie ok 0,7% PKB rocznie w ciągu najbliższych około 15 lat, potem zaczną maleć.

Samorządy bez niezależności finansowej

Finanse jednostek samorządu terytorialnego silnie zależą od środków otrzymywanych z budżetu centralnego. Dochody własne stanowią przeciętnie mniej niż połowę dochodów samorządów: najgorzej pod tym względem wypadają powiaty (31,3%) a najlepiej miasta na prawach powiatu (59,8%). W dochodach własnych jednostek samorządu terytorialnego największą pozycję stanowią: udział w podatku PIT oraz wpływy z podatku od nieruchomości. Udziały w podatku PIT maleją wraz z kolejnymi poziomami samorządu terytorialnego: są najwyższe w gminach a najniższe w województwach. Odwrotna sytuacja tyczy się udziałów w podatku od osób prawnych. Wysoki poziom dochodów własnych jest ważny z punktu widzenia zapewnienia samodzielności samorządu. Jednocześnie, samorządy mają bardzo ograniczone władztwo podatkowe, które sprowadza się do

ustalania stawek podatków: od nieruchomości, od środków transportowych, podatku rolnego i podatku leśnego. Możliwość ta dotyczy jedynie samorządów gminnych – samorzady powiatowe i wojewódzkie nie mogą zmieniać stawek podatków na własnym terenie.

Finanse jednostek samorządu terytorialnego są wrażliwe na zmiany koniunktury ze względu na stosunkowo wysoki udział dochodów z podatku od osób fizycznych. Z tego samego powodu każde zmiany w ustawie o podatku PIT wprowadzone przez władzę centralną również rzutują na gospodarkę finansową samorządów. W ciągu ostatnich lat, w dochodach jednostek samorządu terytorialnego największy wzrost zanotowały dotacje.¹ Wzrost dotacji wynikał m.in. ze wzrostu transferów do samorządów związanych z realizacją programów finansowanych ze środków europejskich. Z drugiej strony pogłębiało to uzależnienie finansowe samorządów od budżetu centralnego.

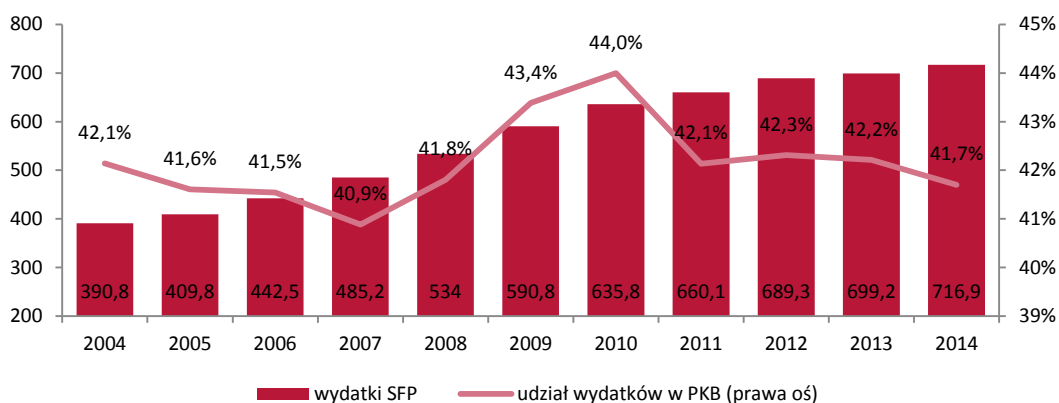
¹ Wzrost z 15,6 mld zł w 2005 roku do 45,7 mld zł w 2014 roku (NIK 2015).

2. Wydatki sektora finansów publicznych

Do 2010 roku obserwowano szybki wzrost wydatków

Wydatki sektora finansów publicznych w Polsce rosły nominalnie każdego roku w okresie 2004-2014 (por. wykres 2.1), średnio o 32,6 mld zł rocznie. Jednak wzrost wydatków z roku na rok charakteryzował się dużą zmiennością i wynosił od 9,9 mld zł w 2013 roku do 56,8 mld zł w 2009 roku. Także w ujęciu realnym (po uwzględnieniu inflacji) wydatki publiczne rosły. Jedynie w 2011 roku spadły, o 0,5% w porównaniu do 2010 roku, co było efektem zarówno stosunkowo niewielkiego wzrostu wydatków (o 24,3 mld zł), jak i relatywnie wysokiej inflacji (4,3%). W pozostałych latach tempo wzrostu wydatków publicznych było wyższe niż tempo wzrostu cen, więc realna wartość wydatków publicznych w Polsce stopniowo rosła. Wyraźnie szybszy realny wzrost wydatków publicznych miał miejsce w latach 2006-2010 (od 4,9% do 7,0% rocznie) niż w latach 2011-2014 (od -0,5% do 2,5% rocznie).

Wykres 2.1. Podział wydatków SFP na podsektory w latach 2004-2014



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa.

Wielkość sektora publicznego danego kraju mierzy się najczęściej udziałem wydatków publicznych w PKB, określanym także jako stopa fiskalizmu. Analizując ewolucję tego wskaźnika w polskiej gospodarce po 2004 roku, można wyróżnić trzy okresy (wykres 2.1):

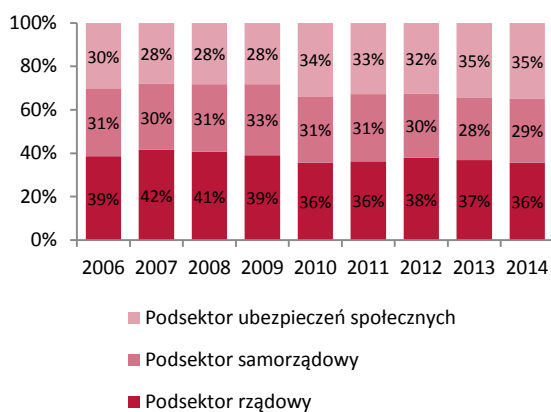
- W latach 2005-2007 następował spadek udziału wydatków publicznych w PKB. Tylko w 2005 roku był on efektem oszczędnej polityki wydatkowej. W 2006 i 2007 roku wydatki publiczne rosły stosunkowo szybko, kolejno o 32,7 mld zł i 42,7 mld zł, co stanowiło największy realny wzrost wydatków publicznych w całym badanym okresie (odpowiednio o 6,9% i 7,0%). Wzrostowi wydatków publicznych towarzyszyła jednak dobra koniunktura gospodarcza i wysoki wzrost PKB, a w konsekwencji stopa fiskalizmu malała.
- W latach 2008-2010 nastąpiło odwrócenie tego trendu. Wydatki publiczne wzrosły o 48,8 mld zł w 2008 roku, 56,8 mld zł w 2009 roku i 45,0 mld zł w 2010 roku (były to najwyższe nominalne wzrosty w latach 2004-2014), co przy niższym tempie wzrostu PKB spowodowało zwiększenie relacji wydatków publicznych do PKB z poziomu 40,9% w 2007 roku do 44,0% w 2010 roku.
- W latach 2011-2014 stopa fiskalizmu ustabilizowała się na poziomie około 42%. W każdym z tych lat wydatki publiczne w stosunku do roku poprzedniego zwiększyły się o nie więcej niż 30 mld zł. Jest to zauważalna

zmiana w porównaniu do lat wcześniejszych – w latach 2006-2010 średnioroczny wzrost wydatków publicznych wyniósł 45,2 mld zł. Niskie tempo wzrostu PKB w 2012 i 2013 roku (odpowiednio 1,6% i 1,3%) spowodowało jednak, że ograniczenie ekspansji fiskalnej nie miało odzwierciedlenia w znaczącej zmianie udziału wydatków publicznych w PKB. Było to szczególnie widoczne w 2013 roku, kiedy wydatki publiczne wzrosły o 9,9 mld zł (najniższy nominalny wzrost w badanym okresie), ale stopa fiskalizmu spadła tylko o 0,1p.p.

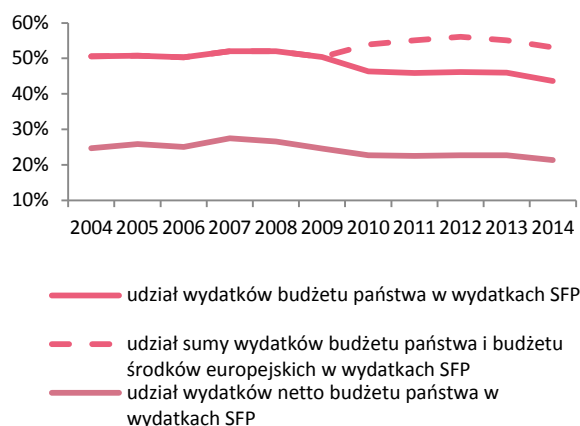
Podsumowując, lata 2006-2010 należy ocenić jako okres ekspansywnej polityki wydatkowej w polskich finansach publicznych, przy czym w latach 2006-2007 odbywało się to przy stosunkowo wysokim poziomie wzrostu gospodarczego, a w latach 2008-2010 wzrostowi wydatków towarzyszyło pogorszenie koniunktury gospodarczej. Lata 2011-2014 to okres relatywnie mniejszego przyrostu wydatków publicznych i ustabilizowania się stopy fiskalizmu na poziomie około 42% PKB.

Udziały poszczególnych podsektorów w wydatkach publicznych były w okresie 2004-2014 stabilne (por. wykres 2.2). Jedyną wyraźną zmianą nastąpiła pomiędzy 2009 i 2010 rokiem, kiedy wyraźnie wzrosło znaczenie podsektora ubezpieczeń społecznych. Zmiana ta była jednak efektem modyfikacji definicji podsektorów – od 2010 roku do podsektora ubezpieczeń społecznych zalicza się Narodowy Fundusz Zdrowia i Fundusz Pracy, które wcześniej klasyfikowano do podsektora rządowego. Podział wydatków publicznych pomiędzy podsektor rządowy, samorządowy i podsektor ubezpieczeń społecznych był mniej więcej równy – na każdy z podsektorów przypada około 1/3 wydatków.

Wykres 2.2. Podział wydatków SFP na podsektory w latach 2004-2014



Wykres 2.3. Udział wydatków budżetu państwa w wydatkach SFP w latach 2004-2014



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa.

Zupełnie inaczej podział ten przedstawia się w kwestii gromadzenia dochodów publicznych. W 2014 roku 54% dochodów spoza sektora finansów publicznych uzyskał podsektor rządowy, tylko 16% podsektor samorządowy i 30% podsektor ubezpieczeń społecznych. Ta dysproporcja wynika ze szczególnej roli budżetu państwa w finansach publicznych, która polega na gromadzeniu znacznej części dochodów, a następnie rozdysponowywaniu ich pomiędzy inne jednostki wewnątrz sektora. Taka funkcja budżetu państwa obniża jednak samodzielność finansową innych podmiotów SFP, w tym w szczególności samorządów. Przedstawiony na wykresie 2.3 stosunek wydatków brutto budżetu państwa (łącznie z transferami wewnątrz sektora) do wydatków

całego sektora finansów publicznych można traktować jako miarę centralizacji finansów publicznych w Polsce. Od 2010 roku relacja ta malała, jednak jest to efekt wydzielenia w 2010 roku z budżetu państwa budżetu środków europejskich, a nie faktycznej decentralizacji sektora. Po uwzględnieniu budżetu środków europejskich centralizacja finansów publicznych rosła. W przypadku samego budżetu państwa we wszystkich latach badanego okresu około połowy jego wydatków stanowiły transfery do innych jednostek sektora finansów publicznych i wartość ta nie ulegała znaczącym wahaniom. Wydatki netto budżetu państwa (poza SFP) stanowiły z kolei tylko 20-30% wydatków całego sektora².

Polska sprawozdawczość w obszarze finansów publicznych pozwala na analizę kierunków wydatkowania środków publicznych jedynie na poziomie pojedynczych budżetów (budżet państwa, budżety samorządów, budżet FUS, itd.), natomiast informacja o kierunkach wydatkowania środków publicznych w całym sektorze finansów publicznych jest znikoma (Sawulski 2015, s. 12-14). Jedynym dostępnym podziałem wydatków całego SFP jest podział na dotacje i subwencje, świadczenia na rzecz osób fizycznych, inne wydatki bieżące, wydatki majątkowe, obsługę długu publicznego oraz środki własne UE. Klasyfikacja ta zmieniała się jednak kilkakrotnie w badanym okresie, a jej wartość informacyjna jest niska. Stąd przy analizie kierunków wydatkowania środków w polskich finansach publicznych należy polegać na danych Eurostatu o wydatkach sektora instytucji rządowych i samorządowych, skategoryzowanych według Europejskiego Systemu Rachunków Narodowych (ESA 2010) oraz tzw. klasyfikacji COFOG.³

Wydatki socjalne trzymane w ryzach

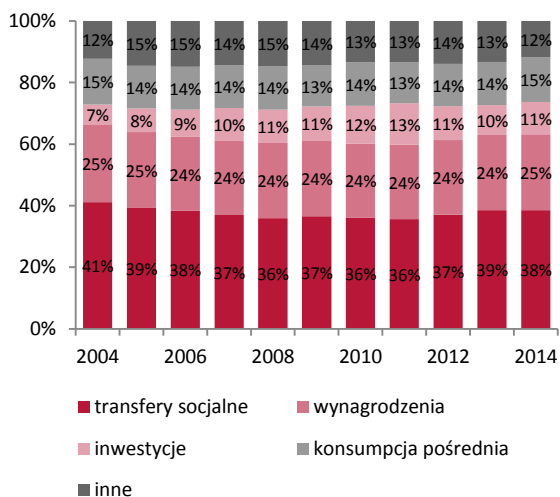
Największą kategorią wydatków w polskich finansach publicznych są wydatki socjalne, które wzrosły pomiędzy 2004 a 2014 rokiem ze 166,8 mld zł do 278,8 mld zł (zgodnie z klasyfikacją ESA 2010). W tym okresie stanowiły one od 35,7% do 41,1% wszystkich wydatków sektora *general government*, co było równe 15,5-18,0% PKB. Zauważalny jest spadek znaczenia transferów socjalnych w całkowitych wydatkach publicznych oraz w PKB w latach 2004-2007. Relacja transferów socjalnych do PKB spadła w tym okresie z 18,0% do 15,9% (wykres 2.4 i 2.5). Od 2007 roku wskaźnik ten ustabilizował się na poziomie około 16%. W wydatkach na socjalnych dominują wydatki na świadczenia związane ze starzeniem się (przede wszystkim emerytury). Stanowiły one ponad połowę wydatków socjalnych w latach 2004-2013, a ich udział w PKB wahał się w przedziale 8,9-11,0%. Drugą w kolejności kategorią wydatków socjalnych były świadczenia związane z chorobą lub niepełnosprawnością (od 2,3 do 2,7% PKB), do których zalicza się przede wszystkim renty z tytułu niezdolności do pracy oraz zasiłki chorobowe. Łącznie świadczenia związane ze starzeniem się, chorobą i niepełnosprawnością wyniosły w 2013 roku 197,8 mld zł, a więc 74% wydatków na ochronę socjalną i 28% całkowitych wydatków publicznych. W dalszej kolejności do wydatków na ochronę socjalną zalicza się świadczenia dla rodziny osoby zmarłej (renty rodzinne i zasiłki pogrzebowe: 1,6-1,9% PKB), świadczenia na rzecz rodzin i dzieci (zasiłki macierzyńskie, rodzinne

² W wydanym w październiku 2015 roku raporcie o przejrzystości finansów publicznych w Polsce zwracaliśmy uwagę, że w debacie publicznej o finansach państwa poświęca się zbyt dużo uwagi budżetowi państwa, a informacja o finansach podsektora samorządowego i ubezpieczeń społecznych jest w zasadzie pomijana. Zobacz: Sawulski, J., 2015, *Audyty (nie)przejrzystości finansów publicznych*, IBS, Warszawa.

³ Classification of the Functions of Government – klasyfikacja wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych według funkcji. Klasyfikacja ta obejmuje 10 kategorii głównych i 69 podkategorii. Dane w tej klasyfikacji obejmują lata 2004-2013.

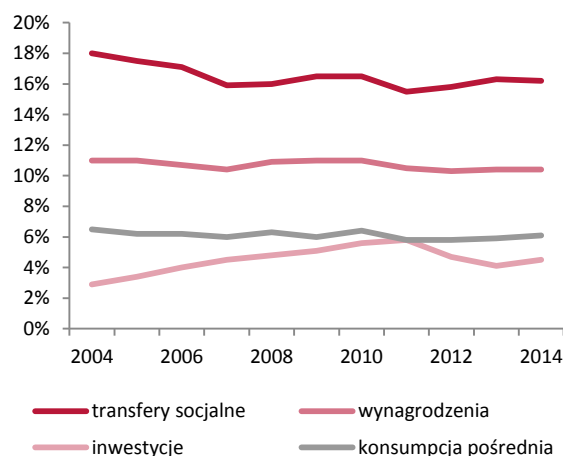
i becikowe: 0,9-1,3% PKB), świadczenia z tytułu bezrobocia (0,6-1,2% PKB) oraz pozostałe świadczenia socjalne (0,4-0,5% PKB).

Wykres 2.4 Podział wydatków sektora *general government* w latach 2004-2014 według klasyfikacji ESA 2010



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Wykres 2.5. Wybrane kategorie wydatków sektora *general government* jako % PKB w latach 2004-2014 według klasyfikacji ESA 2010



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

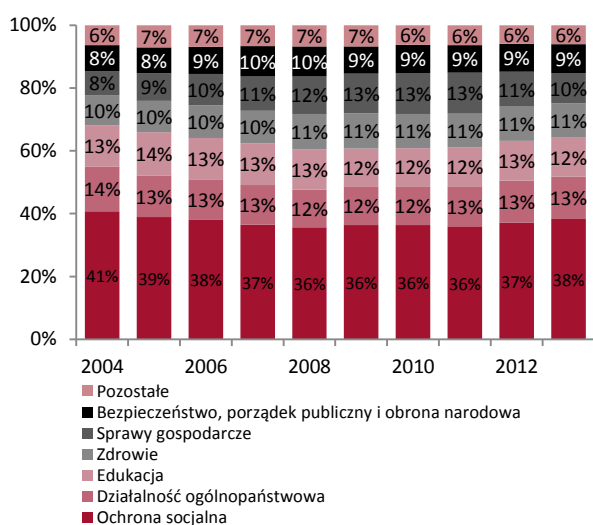
Najistotniejszy wpływ na wysokość wydatków socjalnych mają wydatki na emerytury i renty, a te z kolei są konsekwencją liczby osób pobierających świadczenia emerytalno-rentowe oraz wysokości tych świadczeń. Liczba świadczeniobiorców emerytur i rent w latach 2004-2014 była stabilna, a nawet malała. Jest to o tyle interesujące spostrzeżenie, że jednocześnie wzrastała liczba osób w wieku 65 lat i więcej. W międzyczasie przeprowadzono jednak reformy, które przeciwdziałały skutkom zmian demograficznych. Ważnymi zmianami w tym zakresie były likwidacja wcześniejszych emerytur i wydłużenie wieku emerytalnego. Znacznie zmniejszyła się także liczba rencistów (z 5,0 mln osób w 2004 roku do 2,7 mln osób w 2013 roku), co jest konsekwencją zarówno zmiany przepisów, zgodnie z którymi rencista osiągnący wiek emerytalny staje się emerytem, jak i bardziej restrykcyjnej polityki przyznawania rent z tytułu niezdolności do pracy. Przy stałej liczbie osób pobierających emerytury i renty oraz braku reform wyraźnie zwiększających transfery socjalne, udało się w latach 2004-2014 zapobiec wzrostowi relacji wydatków socjalnych do PKB. Spadająca relacja przeciętnego świadczenia emerytalnego do wartości przeciętnego wynagrodzenia i stosunkowo szybki wzrost gospodarczy pozwoliły nawet na obniżenie udziału wydatków socjalnych w PKB pomiędzy 2004 a 2007 rokiem (ich wartość nominalnie wzrastała, jednak wolniej niż PKB). Należy także wspomnieć o częściowo wdrażanym w latach 2004-2007 „Programie uporządkowania i ograniczania wydatków publicznych” przygotowanym przez byłego ministra gospodarki i pracy J. Hausnera, którego jednym z elementów był „Plan ograniczenia wydatków społecznych”. Plan ten został zrealizowany jedynie w niektórych aspektach, a głównym jego efektem fiskalnym był brak waloryzacji emerytur i rent w 2005 i 2007 roku. Warto również zwrócić uwagę, że w Polsce nie odnotowano istotnego wzrostu wydatków na ochronę socjalną w okresie kryzysu finansowego. Wzrosły jedynie świadczenia z tytułu bezrobocia – z 0,8% PKB w 2008 roku do 1,2% PKB w 2009 roku, co miało związek z pogorszeniem się sytuacji na rynku pracy. Relacja tych świadczeń do PKB już w 2010 roku powróciła jednak do poziomu z 2008 roku, a w latach

2011-2013 ustabilizowała się na stosunkowo niskim poziomie – 0,6% PKB. Należy mieć na uwadze, że w kolejnym dziesięcioleciu Polska będzie musiała zmierzyć się z narastającymi problemami w utrzymaniu obecnej wysokości wydatków socjalnych w stosunku do PKB, co będzie związane z pogarszającą się strukturą demograficzną: wzrostem liczby osób w wieku emerytalnym oraz kurczeniem się zasoby siły roboczej.

Inwestycje infrastrukturalne – główne źródło wzrostu wydatków

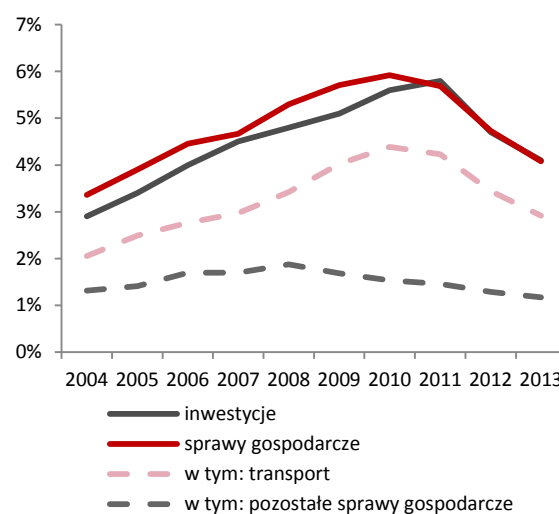
Charakterystyczną cechą polskich finansów publicznych w latach 2004-2014 był wzrost wydatków na inwestycje. Udział inwestycji w wydatkach sektora *general government* zwiększył się z 7% w 2004 roku do 13% w 2011 roku, kiedy poziom inwestycji publicznych osiągnął szczyt, oraz 11% w 2014 roku. Między 2004 a 2011 rokiem wartość nominalna inwestycji publicznych zwiększyła się ponad trzykrotnie – z 26,8 mld zł do 91,6 mld zł. Średnioroczny wzrost wyniósł więc prawie 10 mld zł rocznie. Udział wydatków na inwestycje w PKB wynosił w 2004 roku 2,9%, po czym w każdym roku wzrastał o 0,2-0,6 p.p. i w 2011 roku osiągnął poziom 5,8%. Znaczne obniżenie tych wydatków nastąpiło w 2012 roku, kiedy w stosunku do 2011 roku spadły o 14,8 mld zł, a relacja inwestycji publicznych do PKB obniżyła się o 1,1 p.p. Wciąż jednak wydatki publiczne na inwestycje utrzymywały się w latach 2012-2014 na poziomie powyżej 4% PKB.

Wykres 2.6. Podział wydatków sektora *general government* w latach 2004-2013 według klasyfikacji COFOG



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Wykres 2.7. Wydatki na inwestycje (według klasyfikacji ESA 2010) a wydatki na sprawy gospodarcze (wg klasyfikacji COFOG) jako % PKB w latach 2004-2013



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Wzrost inwestycji sektora publicznego miał miejsce przede wszystkim w kategorii spraw gospodarczych (por. wykres 2.7). W latach 2004-2013 korelacja pomiędzy wydatkami na inwestycje a wydatkami na sprawy gospodarcze wyniosła 98,7%. Do działu sprawy gospodarcze zalicza się przede wszystkim wydatki na transport (od 61% do 74% wydatków na ten dział w latach 2004-2013), w tym głównie wydatki na infrastrukturę drogową i kolejową. W wydatkach na sprawy gospodarcze klasyfikuje się także wydatki na rolnictwo, wydatki na wspieranie przedsiębiorczości (np. na Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości) oraz znaczną część wydatków publicznych na badania i rozwój. Wzrost wydatków na sprawy gospodarcze w badanym okresie był jednak związany przede wszystkim ze znaczącym wzrostem wydatków na infrastrukturę transportową.

Wartość wydatków na transport wzrosła z 19,0 mld zł (2,0% PKB) w 2004 roku do 66,2 mld zł (4,2% PKB) w 2011 roku i 48,2 mld zł (2,9% PKB) w 2013 roku. Szczególnie intensywne inwestycje w tym obszarze miały miejsce pomiędzy 2009 a 2012 rokiem. W każdym z tych lat wydatki na transport przekroczyły 50 mld zł (średnio 60,1 mld zł). Znaczący był tu wpływ dwóch czynników – chęć podjęcia i zakończenia wielu inwestycji infrastrukturalnych przed EURO 2012 oraz napływ środków z Unii Europejskiej, który ułatwił realizację tych planów. Na koniec 2007 roku w Polsce było 330 km dróg ekspresowych i 663 km autostrad. Na koniec 2012 roku liczby te wynosiły odpowiednio 1097 km i 1366 km. Oznacza to, że suma dróg ekspresowych i autostrad zwiększyła się w tym okresie prawie 2,5-krotnie. Rekordowy w tym aspekcie był 2012 rok, kiedy do użytku oddano 655 km dróg ekspresowych i autostrad. Wskaźnik gęstości sieci drogowej⁴ zwiększył się z 0,32 w 2007 roku do 0,79 w 2012 roku (PwC 2014, s. 10-17). Od 2012 roku nastąpiło wyraźne wyhamowanie wydatków na transport. W 2012 roku ich wartość spadła o 10,1 mld zł w stosunku do roku poprzedniego, a w 2013 roku o kolejne 7,9 mld zł. W latach 2004-2013 w żadnej innej kategorii wydatków wyróżnianej w klasyfikacji COFOG nie odnotowano tak dużych rocznych spadków.

Znaczące inwestycje publiczne w infrastrukturę drogową (nie tylko na poziomie krajowym, ale także lokalnym) oraz inną infrastrukturę transportową (np. kolej) były niewątpliwie jednym z kluczowych czynników stymulujących rozwój polskiej gospodarki w badanym okresie. Aktywność inwestycyjna państwa pozwoliła na utrzymanie relatywnie szybkiego tempa wzrostu gospodarczego (m.in. brak recesji w kryzysowym 2009 roku oraz 5,0% wzrostu PKB w 2011 roku). Z kolei spadek aktywności inwestycyjnej sektora publicznego w obszarze transportu w 2012 i 2013 roku prawdopodobnie przyczynił się do spowolnienia tempa wzrostu PKB do odpowiednio 1,6% i 1,3%. Wydatki na infrastrukturę transportową były również ważną determinantą stanu sektora finansów publicznych. Wzrost wydatków w tej kategorii należy traktować jako jedną z głównych przyczyn wzrostu relacji wydatków publicznych do PKB w 2009 i 2010 roku oraz wysokiej nierównowagi sektora finansów publicznych w latach 2009-2011 (o czym szerzej w kolejnym podrozdziale).

Znaczna część inwestycji publicznych była w badanym okresie współfinansowana z funduszy Unii Europejskiej, w tym w szczególności po 2007 roku. Koszt projektów realizowanych przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad w ramach perspektywy finansowej UE na lata 2007-2013 wynosił ponad 74 mld zł, w tym 46 mld zł wkładu ze środków unijnych (GDDKiA 2013, s. 8). Równie znacząca była skala dofinansowywania inwestycji infrastrukturalnych na poziomie lokalnym (nie tylko w dziedzinie transportu). Suma transferów otrzymanych przez Polskę z UE w latach 2004-2014 wyniosła 109,5 mld euro. Z tej kwoty 68,8 mld pochodziło z funduszy strukturalnych i funduszu spójności, 14,3 mld z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, 8,3 mld z innych programów, a 18,1 mld stanowiły dopłaty bezpośrednie dla rolników. Saldo rozliczeń z Unią Europejską w badanym okresie (transfery po pomniejszeniu o składkę członkowską i zwroty do budżetu UE) wyniosło 74,3 mld euro, co przy założeniu kursu wymiany 4 zł/euro daje w przybliżeniu kwotę 300 mld zł (Ministerstwo Finansów 2015d). Fundusze z Unii Europejskiej stanowiły więc istotny zastrzyk środków dla polskiego sektora finansów publicznych i pozwoliły zrealizować liczne inwestycje infrastrukturalne, w tym między innymi w zakresie dróg ekspresowych i autostrad. W polityce gospodarczej należy jednak pamiętać o pewnych zagrożeniach związanych z długoterminowym opieraniem inwestycji i rozwoju o pomoc zagraniczną. Po pierwsze, może to prowadzić do uzależnienia gospodarki od pomocy zewnętrznej, które objawia się w momencie, gdy dodatkowa

⁴ Liczba kilometrów autostrad i dróg ekspresowych na 100 km² powierzchni kraju.

pula środków zaczyna się wyczerpywać, a gospodarka nie jest w stanie wykreować własnych bodźców rozwoju. Po drugie, pomoc zagraniczna prowadzi do nieefektywności części wydatków publicznych, co wielokrotnie było wskazywane w odniesieniu do różnych projektów współfinansowanych ze środków unijnych w Polsce.⁵ Po trzecie, realizacja projektów finansowanych ze źródeł zewnętrznych wymaga zazwyczaj udziału własnego, a ten najczęściej jest finansowany emisją obligacji, co w długim terminie przyczynia się do wzrostu zadłużenia publicznego i może być przyczyną niestabilności w finansach publicznych. Misiąg i in. (2013, s. 50) wskazują także, że w perspektywie finansowej na lata 2007-2013 nastąpiła zbyt duża koncentracja działań na problemach infrastruktury, a zaniedbanie innych czynników spowodowało, że lepsze warunki infrastrukturalne nie przełożyły się na przyspieszenie wzrostu gospodarczego.

Polityka fiskalna – brak pomysłu na oszczędności

Poza spadkiem wydatków na ochronę socjalną w latach 2004-2007 oraz istotnymi wahaniami wydatków na inwestycje w infrastrukturę transportową, nie odnotowano w latach 2004-2014 znaczących zmian wysokości wydatków w poszczególnych kategoriach (w obu analizowanych klasyfikacjach). Świadczy to także o tym, że w badanym okresie nie podejmowano istotnych reform strony wydatkowej w polskich finansach publicznych. Według klasyfikacji ESA 2010 wynagrodzenia stanowiły niezmiennie 24-25% wydatków publicznych, czyli od 10% do 11% PKB. Zamrożenie płac w sferze budżetowej od 2010 roku (związane z pogarszającym się stanem finansów publicznych) nie przyniosło rezultatu. Po pierwsze zostało skompensowane przez wzrost liczby urzędników (zatrudnienie w administracji publicznej wzrosło z 393 tys. na koniec 2008 roku do 444 tys. na koniec 2014 roku), po drugie nie dotyczyło wszystkich pracowników sfery budżetowej, a po trzecie było omijane przy pomocy systemu awansów. Podobnie stabilne były wydatki sektora publicznego na konsumpcję pośrednią, które stanowiły 13-15% wydatków publicznych i 6-7% PKB. Ocena tego rodzaju wydatków nie jest jednoznaczna, gdyż może się w nich zawierać zarówno część wydatków, które pośrednio służą inwestycjom publicznym, jak i część wydatków na zaspokojenie wewnętrznych potrzeb administracji publicznej. Brak wahań w tym obszarze sugeruje, że prawdopodobnie znaczną część konsumpcji pośredniej stanowi ten drugi rodzaj wydatków.

Spośród 69 podkategorii klasyfikacji COFOG znacząca (przekraczająca 0,5 p.p.) zmiana udziału wydatków w PKB pomiędzy 2004 a 2013 rokiem nastąpiła tylko w trzech: świadczeniach związanych ze starzeniem się (spadek o 1,7 p.p.), transporcie (wzrost o 0,9 p.p.) oraz świadczeniach związanych z bezrobociem (spadek o 0,5 p.p.). Zważywszy na fakt, że sektor finansów publicznych w Polsce cechuje się permanentnym deficytem, szczególnie pożądane wydają się być działania nakierowane na ograniczenie wydatków publicznych. Tymczasem, analizując roczne zmiany wydatków w poszczególnych podkategoriach, trudno znaleźć taką, w której w stosunku do roku poprzedniego nastąpiłby spadek wydatków o kwotę przekraczającą 3 mld zł (w latach 2004-2014 taka sytuacja miała miejsce dokładnie 4-krotnie, w tym 2-krotnie dotyczyła wydatków na transport). Od 2011 roku polityka fiskalna wydaje się być nieco bardziej oszczędna, jednak jest to zasługa głównie zmniejszenia inwestycji infrastrukturalnych i niewielkich oszczędności w innych obszarach. Tymczasem zrównoważenie finansów publicznych wymagałoby podjęcia długofalowych działań na znacznie większą skalę, gdyż tylko na 2016 rok

⁵ Np. remonty dworców, przez które nie kursują pociągi oraz baseny termalne, w których trzeba podgrzewać wodę. Warto pamiętać, że tego typu inwestycje generują następnie koszty związane z utrzymaniem obiektów. Zob. raport Centrum im. Władysława Grabskiego pt. „Polska niegospodarna”.

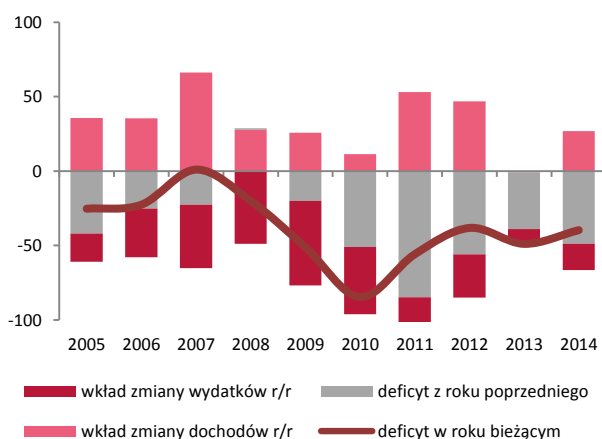
planowany deficyt SFP wynosi 69,9 mld zł⁶. W polskich finansach publicznych brakuje jednak rozwiązań systemowych, które skutkowałyby trwałym ograniczeniem wydatków w określonych dziedzinach. Wydaje się, że główną determinantą zmian wydatków publicznych w latach 2004-2014 była bieżąca sytuacja gospodarcza (indeksowanie wydatków publicznych przez wzrost PKB i inflację), a nie konkretne reformy.

⁶ Według projektu budżetu państwa na 2016 rok zatwierdzonego przez Radę Ministrów 21 grudnia 2015 roku.

3. Deficyt sektora finansów publicznych w Polsce

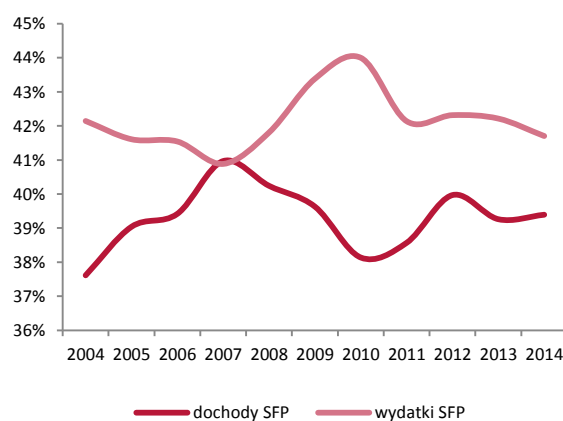
Deficyt sektora finansów publicznych stanowi różnicę między jego wydatkami a dochodami. Od 2004 roku deficyt znacznie fluktuował, co było skutkiem wahań koniunktury gospodarczej, a szczególnie globalnego kryzysu finansowego, jak i dyskrecjonalnych zmian w polityce fiskalnej, zarówno po stronie dochodowej jak i wydatkowej. Najgorszą sytuację zanotowano w czasie kryzysu finansowego w 2010 roku, wtedy wydatki sektora finansów publicznych przewyższyły wpływy o 84,7 mld zł (5,9% PKB). Jedynym rokiem, gdy cały sektor finansów publicznych osiągnął zbilansowanie wydatków i dochodów, był rok 2007. Okresy najwyższego i najniższego deficytu pokrywały się więc z momentami odpowiednio najwolniejszego i najszybszego tempa wzrostu gospodarczego.

Wykres. 3.1. Saldo sektora finansów publicznych i jego dekompozycja w latach 2005-2014, mld zł



Źródło: Opracowanie na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Wykres. 3.2. Dochody i wydatki sektora finansów publicznych w latach 2004-2014, % PKB



Źródło: Opracowanie na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Deficyt sektora finansów publicznych zmienia się zależnie od fazy cyklu koniunkturalnego. Jest to skutek działania automatycznych stabilizatorów, zwłaszcza systemu podatkowego oraz systemu transferów socjalnych. Z jednej strony, w okresie spowolnienia gospodarczego przedsiębiorstwa odnotowują mniejsze zyski oraz redukują zatrudnienie, przez co obniżeniu ulegają wpływy podatkowe. Z drugiej strony, rosnące bezrobocie pociąga za sobą wzrost wydatków na zasiłki dla bezrobotnych, aktywne instrumenty rynku pracy oraz zasiłki socjalne. W Polsce obserwuje się dodatnią, lecz niezbyt wysoką korelację między cyklem koniunkturalnym a deficytem sektora finansów publicznych. W latach 2004-2014 współczynnik korelacji między deficytem w relacji do PKB a tempem wzrostu PKB wyniósł 0,32; między deficytem a stopą bezrobocia rejestrowanego 0,34. Generalnie, większa progresywność systemu podatkowego, podobnie jak większa hojność zasiłków dla bezrobotnych i innych transferów, implikuje silniejszy wpływ automatycznych stabilizatorów. Polska, z niezbyt progresywnym systemem opodatkowania pracy oraz z zasiłkami przysługującymi jedynie niewielkiej części bezrobotnych, charakteryzuje się słabszą siłą automatycznych stabilizatorów niż kraje Europy Zachodniej (Dolls, Fuest, Piechl 2012).

Dobra koniunktura gospodarcza w latach 2004-2007 doprowadziła do zrównoważenia polskich finansów publicznych (wykres 3.1 i 3.2). Szybki przyrost dochodów publicznych (zarówno w wartości nominalnej, jak i w relacji do PKB) oraz stopniowe obniżanie się udziału wydatków publicznych w PKB sprawiło, że w 2007 roku saldo sektora finansów publicznych wyniosło +1mld zł. W kolejnych latach nastąpiła jednak zmiana trendów kształtowania się dochodów i wydatków publicznych. Z jednej strony nastąpił spadek relacji dochodów do PKB, co jak wskazano w poprzednich podrozdziałach, było spowodowane zarówno celowym obniżeniem podatków jak i globalnym kryzysem finansowym. Z drugiej strony zwiększył się udział wydatków publicznych w PKB, co w znacznym stopniu było związane ze wzrostem skali inwestycji infrastrukturalnych. W konsekwencji, deficyt SFP w 2010 roku osiągnął rekordową wysokość – 84,7 mld zł, czyli równowartość 5,9% PKB. Deficyt liczony według metodologii unijnej (patrz tabela 3.1 oraz ramka na stronie 21) był jeszcze wyższy – wyniósł 108,8 mld zł, co odpowiadało 7,5% PKB. Wcześniej, w 2009 roku, Polska została objęta przez Radę Unii Europejskiej procedurą nadmiernego deficytu. Od 2011 roku następuje powolny powrót do równowagi finansów publicznych. W 2014 roku deficyt SFP wyniósł 2,3% PKB, a w połowie 2015 roku Rada UE zniósła procedurę nadmiernego deficytu wobec Polski.

Wciąż jednak nie udało się powrócić do stanu równowagi z 2007 roku. Jest to efekt zarówno niższej relacji dochodów publicznych do PKB (o 1,6 p.p. w stosunku do 2007 roku), jak i wyższych wydatków publicznych (o 0,8 p.p.). Niepokoi zwłaszcza wyraźna różnica w udziale dochodów publicznych w PKB między 2007 a 2014 rokiem. Od 2010 roku podejmowano bowiem wskazane w poprzednich podrozdziałach działania mające na celu odbudowanie dochodów publicznych (m.in.: podniesienie stawek podatku VAT, wzrost składki rentowej, zmiany w systemie emerytalnym). Działania te okazały się jednak częściowo nieskuteczne, a jedną z głównych przyczyn jest upowszechnienie się zjawisk unikania i uchylania się od opodatkowania. Wydaje się, że jednym z podstawowych warunków powrotu do równowagi w finansach publicznych jest poprawa skuteczności organów państwa w egzekwowaniu dochodów publicznych.

Tabela. 3.1. Deficyt sektora finansów publicznych i dekompozycja 2006-2014, mld zł

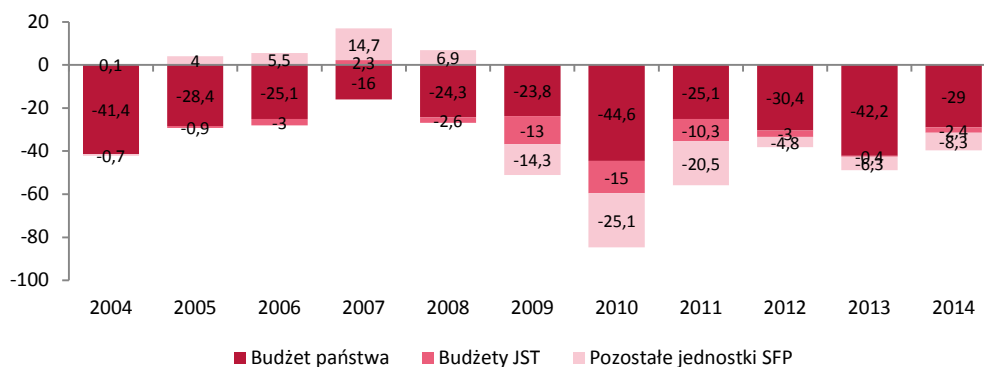
		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
mld zł	wg MF	-42,0	-25,3	-22,6	1,0	-20,0	-51,1	-84,7	-57,4	-38,2	-48,9	-39,7
	wg NIK				-15,2	-39,9	-72,2	-107,0	-72,8	-46,3	-59,6	-48,0
	wg Eurostat	-47,8	-39,3	-38,2	-22,0	-46,4	-99,7	-108,8	-76,0	-60,1	-66,6	-56,8
% PKB	wg MF	-4,5	-2,6	-2,1	0,1	-1,6	-3,8	-5,9	-3,7	-2,4	-2,9	-2,3
	wg NIK				-1,3	-3,1	-5,3	-7,4	-4,7	-2,9	-3,6	-2,8
	wg Eurostat	-5,2	-4,0	-3,6	-1,9	-3,6	-7,3	-7,5	-4,9	-3,7	-4,0	-3,3

Źródło: Opracowanie na podstawie danych Ministerstwa Finansów, Najwyższej Izby Kontroli i Eurostatu.

Na deficyt sektora finansów publicznych w większości składa się deficyt budżetu centralnego. Sektor rządowy odpowiadał za 89,5% skumulowanego deficytu sektora finansów publicznych za lata 2004-2014. Sektor samorządowy odpowiadał za 9,1%, a sektor ubezpieczeń społecznych za 1,5%. (por. wykres 3.3). Od 2009 roku następuje jednak wypychanie deficytu poza budżet państwa. Przed 2009 rokiem negatywny wynik całego sektora finansów publicznych zależał prawie w całości od wyniku budżetu centralnego. Od 2009 roku znaczna część deficytu sektora finansów publicznych zaczęła być generowana przez podmioty poza budżetem państwa. Jest to skutek celowych zabiegów władzy publicznej. W polskiej debacie publicznej deficyt budżetu państwa jest bowiem

częściej stosowaną miarą jakości prowadzonej polityki fiskalnej, niż deficyt SFP. Władza publiczna stosowała więc różne zabiegi, których celem było zaniżenie deficytu budżetu państwa. Przykładem jest udzielanie z budżetu państwa pożyczek Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych. Choć pożyczka spełnia tę samą funkcję co dotacja, może ona, w przeciwieństwie do dotacji, nie być wykazywana jako wydatek budżetowy, tym samym zaniża wielkość deficytu budżetu państwa. W latach 2009-2014 udzielono 15 takich pożyczek, a łączne zobowiązania FUS z tego tytułu na koniec 2014 roku wyniosły 39,8 mld zł (Sawulski 2015).

Wykres. 3.3. Składowe deficytu sektora finansów publicznych 2003-2014, mld zł



Źródło: Opracowanie na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Najwyższa Izba Kontroli w swoich raportach wskazuje, że deficyt sektora finansów publicznych podawany przez Ministerstwo Finansów jest systematycznie zaniżany przez nieodpowiednie ujmowanie rekompensaty do OFE. Zabieg ten co prawda jest zgodny z prawem, ale faktycznie powoduje przedstawianie sytuacji finansów publicznym w korzystniejszym świetle niż faktyczne. Według NIK w ten sposób zaniżono deficyt o 8,3 mld zł w 2014 roku, a łączne zaniżenie deficytu sektora finansów publicznych w latach 2004-2014 wyniosło 152,3 mld zł (NIK 2015). Największa jednorazowa różnica w deficycie podawanym przez Ministerstwo Finansów a Najwyższą Izbę Kontroli wystąpiła w 2010 roku, kiedy to deficyt obliczony przez NIK był o 22 mld złotych wyższy niż deficyt podany przez Ministerstwo Finansów. Deficyt podawany przez Najwyższą Izbę Kontroli był bliższy wartościom podawanym przez Eurostat oraz tym brany przez Komisję Europejską w ramach procedury nadmiernego deficytu. Innym zabiegiem mającym poprawić w sposób księgowy wynik SFP jest finansowanie inwestycji drogowych z Krajowego Funduszu Drogowego. Fundusz, powołany w 2004 roku w ramach Banku Gospodarstwa Krajowego, ma możliwość zaciągania zobowiązań na cele związane z infrastrukturą drogową. Jednak zgodnie ze stosowaną w Polsce definicją, Krajowy Fundusz Drogowy nie wchodzi w skład sektora finansów publicznych, dlatego generowany przezeń deficyt nie wlicza się do wyniku sektora finansów publicznych.

Sektor finansów publicznych a sektor *general government*

Dane statystyczne przygotowywane przez Ministerstwo Finansów dla sektora finansów publicznych (SFP) różnią się od danych Komisji Europejskiej, liczonych dla sektora *general government* (sektor instytucji rządowych i samorządowych). Istnieją trzy zasadnicze płaszczyzny tych różnic:

Zakres podmiotowy sektora

Sektor finansów publicznych obejmuje Polską Agencję Żeglugi Powietrznej oraz Polski Klub Wyścigów Konnych (niezaliczane do sektora *general government*), natomiast nie obejmuje funduszy Banku Gospodarstwa Krajowego oraz Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych S.A. (zaliczanych do sektora *general government*). Do 2009 roku SFP obejmował także jednostki badawczo-rozwojowe, które następnie wyłączono z zakresu sektora (tak jak w metodologii unijnej).

Klasyfikacja niektórych transakcji

Główna różnica w klasyfikowaniu operacji dotyczy refundacji dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych ubytku składek odprowadzanych do Otwartych Funduszy Emerytalnych. W ramach polskiej metodologii transfery te klasyfikowane są jako rozchód budżetu państwa z jednej strony i dochód FUS z drugiej strony, w związku z czym nie powiększają deficytu. W metodologii unijnej transfery te wpływają niekorzystnie na saldo sektora *general government*. W obu metodologiach inaczej klasyfikuje się także część wpłaty z zysku NBP oraz umorzenia podatków i składek na ubezpieczenia społeczne.

Sposób ewidencji rachunkowej

Ostatnia płaszczyzna różnic wynika z odmiennych zasad ewidencji transakcji. W Polsce, w sektorze finansów publicznych stosuje się zasadę kasową, co oznacza, że operacje ujmowane są w momencie faktycznego przepływu pieniądza. Zgodnie z metodologią unijną ewidencja ma charakter memoriałowy, to znaczy operacje są ujmowane w momencie ich powstania, zmiany, ustania lub wygaśnięcia.

Wskazane różnice w ujęciu sektora finansów publicznych skutkują niezgodnością podstawowych informacji o sytuacji sektora finansów publicznych w Polsce, tj. informacji o dochodach, wydatkach i deficycie sektora finansów publicznych oraz długu publicznym. Różnice te są istotne – przykładowo w 2009 roku deficyt sektora *general government* był prawie dwukrotnie wyższy niż deficyt SFP. Największe kontrowersje budzą dwie kwestie. Po pierwsze niezaliczanie do SFP Krajowego Funduszu Drogowego (jeden z funduszy Banku Gospodarstwa Krajowego), gdyż fundusz ten zaciąga zobowiązania finansowe w znacznej wysokości, które nie są ujmowane w statystyce dotyczącej długu publicznego liczonego według metodologii polskiej. Po drugie, przyjęty sposób klasyfikowania refundacji składek przekazywanych do OFE sprawia, że według NIK dochody sektora finansów publicznych zostały w latach 2004-2014 istotnie zawyżone (w sumie o 152,3 mld zł). Głównie z tych względów w całym okresie objętym badaniem deficyt liczony metodą krajową był niższy od deficytu liczonego zgodnie z metodologią stosowaną przez Unię Europejską. W literaturze wielokrotnie wskazywano, że sposób liczenia dochodów i wydatków sektora finansów publicznych w Polsce jest błędny i należy dostosować go do metodologii unijnej. Taka rekomendacja była również ujmowana w raportach Najwyższej Izby Kontroli.

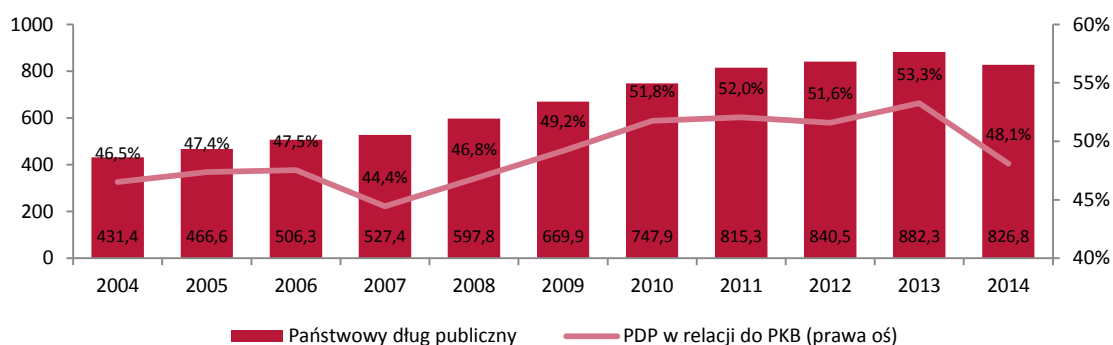
Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa oraz: (NIK 2015, s. 229-235; Wernik 2010, s. 123 i 124; Banaszewska 2015, s. 24-29)

4. Dług publiczny Polski w latach 2004-2014

Szybki wzrost, zahamowany umorzeniem obligacji w posiadaniu OFE

W latach 2004-2013 wielkość długu publicznego w Polsce systematycznie wzrastała, średnio o 50,1 mld zł rocznie (wykres 4.1). W efekcie, wartość długu podwoiła się nominalnie (w cenach bieżących): z 431,4 mld zł w 2004 roku do 882,3 mld zł na koniec 2013 roku. Szczególnie szybki przyrost długu publicznego nastąpił w latach 2008-2011, kiedy średni roczny wzrost przekroczył 70 mld zł. Relacja państwowego długu publicznego (PDP) do PKB w latach 2004-2006 była raczej stabilna, wahając się w przedziale 46-48%. W 2007 roku wskaźnik ten spadł do 44,4% PKB, po czym w latach 2008-2010 rósł o 2,4-2,6 p.p. każdego roku. Od 2010 do 2013 roku poziom długu publicznego w Polsce wahał się pomiędzy pierwszym (50% PKB) a drugim progiem ostrożnościowym (55% PKB). W 2013 roku ze względu na słabszy od prognozowanego wzrost gospodarczy sejm zawiesił obowiązywanie pierwszego progu, co umożliwiło nowelizację budżetu państwa zwiększającą deficyt sektora finansów publicznych.

Wykres 4.1. Państwowy dług publiczny Polski (mld zł w cenach bieżących oraz % PKB) w latach 2004-2014



Źródło: opracowanie własne na podstawie: (Ministerstwo Finansów 2015c).

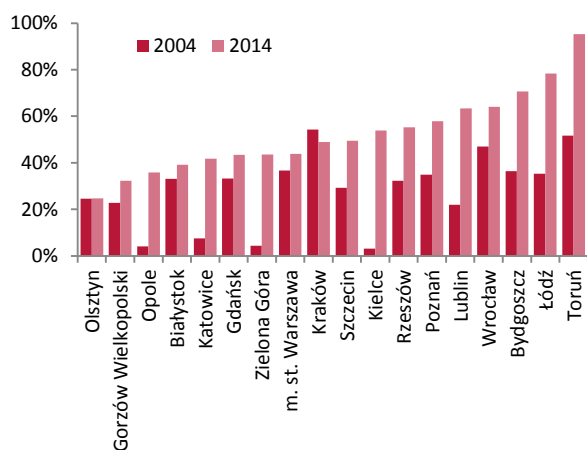
Niezdolność rządu do obniżenia relacji PDP/PKB ponownie poniżej progu 50% oraz ryzyko przekroczenia drugiego progu ostrożnościowego spowodowało, że w 2013 roku uchwalono drugą w okresie rządów Platformy Obywatelskiej znaczącą reformę systemu emerytalnego. Jednym z jej elementów był transfer aktywów z OFE do ZUS i umorzenie papierów skarbowych. 51,5% jednostek rozrachunkowych zapisanych na rachunku każdego członka OFE zostało umorzonych, a aktywa im odpowiadające, wśród których dominowały skarbowe papiery wartościowe (SPW) zostały przekazane do ZUS. Następnie SPW zostały wykupione przez Skarb Państwa i umorzone. W konsekwencji w lutym 2014 roku dług Skarbu Państwa zmniejszył się o 130,2 mld zł, ok. 7,7% PKB (Ministerstwo Finansów 2014, s. 6). Relacja państwowego długu publicznego do PKB wyniosła na koniec 2014 roku 48,1% PKB, a wartość nominalna spadła w porównaniu do 2013 roku o 55,5 mld zł. Gdyby jednak wyłączyć efekt umorzenia obligacji OFE, PDP wzrosłaby o 74,6 mld zł (Ministerstwo Finansów 2015b). Byłby to drugi najwyższy roczny przyrost długu publicznego w badanym okresie (wyższy miał miejsce tylko w 2010 roku, kiedy dług publiczny wzrósł o 78,0 mld zł), a relacja PDP do PKB wyniosłaby 55,7%. Tym samym przekroczony zostałby drugi próg ostrożnościowy, co skutkowałoby poważnymi ograniczeniami polityki fiskalnej w kolejnych latach.

Przyrost długu publicznego nie jest dokładnie równy wysokością deficytów sektora finansów publicznych w poszczególnych latach. Na kształtowanie się długu publicznego mają wpływ także inne czynniki, związane przede wszystkim z procesem zarządzania długiem i płynnością SFP. Ważną determinantą kształtowania się długu publicznego są różnice kursowe. Znaczące zmiany wysokości długu publicznego wskutek zmian kursu złotego nastąpiły w 2004 roku, kiedy aprecjacja złotego przełożyła się na spadek relacji długu Skarbu Państwa do PKB o 2,2 p.p., oraz w 2008 roku, kiedy deprecjacja złotego doprowadziła do wzrostu tego wskaźnika o 2,0 p.p.

Rosnące znaczenie zagranicy w finansowaniu polskiego długu

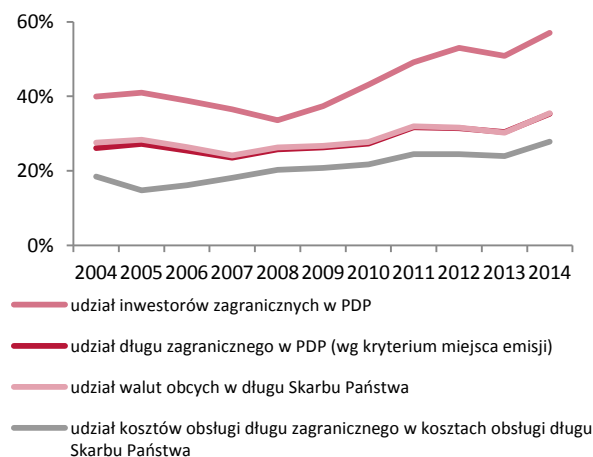
W strukturze państwowego długu publicznego dominuje dług Skarbu Państwa, który w 2014 roku stanowił 91,1% państwowego długu publicznego. Jest to niewielki spadek w stosunku do 2004 roku (o 1,9 p.p.). Istotny wzrost udziału w zadłużeniu publicznym odnotowały natomiast samorządy – z 4,3% w 2004 roku do 8,7% w 2014 roku (Ministerstwo Finansów 2015a, s. 50). Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego (JST) zwiększyło się w latach 2004-2014 prawie czterokrotnie (w cenach bieżących) – z 19,1 mld zł w 2004 roku do 72,4 mld zł w 2014 roku (Ministerstwo Finansów 2015c, s. 14). Wzrost ten nastąpił przede wszystkim w okresie realizowania znaczących inwestycji infrastrukturalnych w latach 2009-2011. Znaczne pogorszenie sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego jest wyraźnie widoczne na przykładzie miast wojewódzkich. Wykres 4.2 unaocznia, że tylko w jednym mieście wojewódzkim (Kraków) relacja zobowiązań do dochodów obniżyła się pomiędzy 2004 a 2014 rokiem, a w jednym (Olsztyn) relacja ta pozostała praktycznie bez zmian. W pozostałych 16 miastach wojewódzkich relacja ta istotnie wzrosła, w 6 miastach ponad dwukrotnie.

Wykres 4.2. Relacja zobowiązań do wykonanych dochodów w miastach wojewódzkich w 2004 i 2014 roku



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdania z wykonania budżetów JST.

Wykres 4.3. Udział zagranicy w finansowaniu państwowego długu publicznego w latach 2004-2014



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: (Ministerstwo Finansów 2015a; Ministerstwo Finansów 2015b).

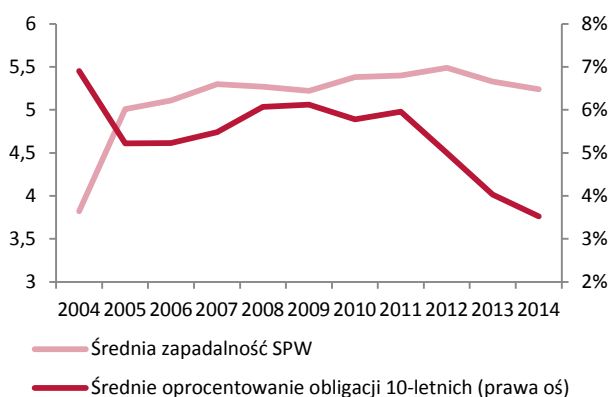
Coraz większe znaczenie w finansowaniu polskiego długu publicznego ma zagranica (wykres 4.3). Pomiedzy 2004 a 2014 rokiem wzrósł zarówno udział inwestorów zagranicznych w strukturze podmiotowej państwowego długu publicznego, jak i udział długu zagranicznego według kryterium miejsca emisji oraz udział walut obcych w długu Skarbu Państwa. W konsekwencji wzrósł także udział kosztów obsługi długu zagranicznego, choć wciąż jest on niższy, niż wynikałoby to z udziału długu zagranicznego w strukturze PDP (koszty obsługi długu zagranicznego są

niższe niż długu krajowego). Szczególnie wyraźny wzrost znaczenia zagranicy w finansowaniu długu publicznego w Polsce miał miejsce w latach 2008-2012. Wartość nominalna polskiego długu publicznego będącego w posiadaniu inwestorów zagranicznych zwiększyła się z 200,7 mld zł na koniec 2008 roku do 445,5 na koniec 2012 roku, a więc prawie 2,5-krotnie w ciągu zaledwie 4 lat. Wzrost zaangażowania inwestorów zagranicznych w tym okresie o 244,8 mld zł był niemal równy wzrostowi całego długu publicznego (wzrost o 242,7 mld zł). W tym samym czasie podmioty krajowe (zarówno sektor bankowy, jak i pozabankowy) praktycznie nie zmieniły zaangażowania w polski dług publiczny (w wartości nominalnej). Zwiększenie udziału zagranicy w polskim długu publicznym nastąpiło także w 2014 roku, co było jednak w dużym stopniu pochodną umorzenia obligacji OFE. Udział krajowego sektora pozabankowego (do którego zalicza się OFE) w strukturze podmiotowej państwowego długu publicznego spadł z 29% na koniec 2013 roku do 16% na koniec 2014 roku. W rezultacie nastąpił wzrost udziału krajowego sektora bankowego (z 20% do 27%) oraz inwestorów zagranicznych (z 51% do 57%).

Wzrost udziału długu zagranicznego i roli inwestorów zagranicznych w finansowaniu polskiego długu jest jedną z zasadniczych przyczyn obniżenia średniego oprocentowania polskich obligacji w latach 2004-2014 (wykres 4.4). Dług zagraniczny charakteryzuje się także dłuższym terminem zapadalności niż dług krajowy – w 2014 roku średnia zapadalność długu zagranicznego wyniosła 7,1 lat, a długu krajowego 4,2 lat. W konsekwencji wzrost znaczenia długu zagranicznego ma odzwierciedlenie w powolnym wydłużaniu się przeciętnego terminu zapadalności skarbowych papierów wartościowych. Widoczny na wykresie 4.4 skokowy spadek oprocentowania i wzrost średniej zapadalności w 2005 roku jest skutkiem przedterminowej spłaty części zobowiązań wobec Klubu Paryskiego, która została refinansowana emisjami obligacji o znacznie dłuższej zapadalności i niższym oprocentowaniu (Ministerstwo Finansów 2015c).

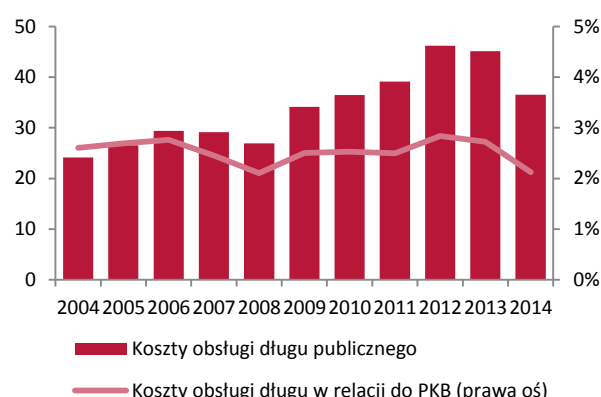
Zmiany w poziomie kosztów obsługi długu publicznego są wypadkową zmian poziomu długu oraz stóp procentowych i kursów walutowych. Jednocześnie prowadzone działania w zakresie zarządzania długiem publicznym miały na celu równomierne rozłożenie ich w czasie (Ministerstwo Finansów 2015c, s. 9). Jak wynika z danych przedstawionych na wykresie 4.5, koszty obsługi długu publicznego w relacji do PKB były w analizowanym okresie stabilne. Spadek do poziomu 2,1% PKB nastąpił w 2008 roku, na co wpływ miały transakcje na instrumentach pochodnych przeprowadzone w 2007 roku, oraz w 2014 roku, co wynikało między innymi z umorzenia obligacji OFE. Poza tymi dwoma latami koszty obsługi długu wahały się w przedziale od 2,5% do 2,8% PKB. Na podstawie doświadczeń lat z 2004-2014 można więc wnioskować, że utrzymanie deficytu sektora finansów publicznych poniżej poziomu 3% PKB (zgodnie z kryteriami konwergencji UE), wymaga niemal całkowitego ograniczenia deficytu pierwotnego finansów publicznych (deficytu po wyłączeniu kosztów obsługi długu). Strategia zarządzania długiem publicznym na lata 2016-2019 sugeruje jednak nieco większą przestrzeń w kształtowaniu polityki fiskalnej, gdyż zakłada się w niej, że rozpoczęty w 2014 roku proces obniżania kosztów obsługi długu będzie kontynuowany i doprowadzi do ich spadku z 2,0% PKB w 2014 roku do 1,5% PKB w 2019 roku (prognoza dotyczy długu Skarbu Państwa) (Ministerstwo Finansów 2015c, s. 39).

Wykres 4.4. Średnie oprocentowanie i zapadalność polskiego długu publicznego (w latach), 2004-2014



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu oraz: (Ministerstwo Finansów 2015a).

Wykres 4.5. Nominalna wysokość kosztów obsługi długu publicznego (w mld zł) oraz udział kosztów obsługi w PKB w latach 2004-2014



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa.

Należy mieć na uwadze, że poza wskazanymi korzyściami wynikającymi ze wzrostu znaczenia zagranicy w finansowaniu polskiego długu, zjawisko to wiąże się również z określonymi zagrożeniami. Po pierwsze, prowadzi ono do wzrostu udziału walut obcych w długu publicznym, co naraża finanse publiczne na ryzyko kursowe. Udział walut obcych w długu Skarbu Państwa wzrósł w Polsce z 24,1% w 2007 roku do 35,5% w 2014 roku. Po drugie, inwestorzy zagraniczni uchodzą za mniej stabilne źródło finansowania niż inwestorzy krajowi. W sytuacjach kryzysowych dużo szybciej wycofują oni kapitał z danego kraju, pogłębiając tym samym jego problemy (Sawulski 2016). Ryzyka związane z zagranicznym finansowaniem długu są także szeroko opisywane w literaturze. Eichengreen i in. (2003, s. 3) niemożność zadłużania się przez państwa rozwijające się na zagranicznych rynkach we własnej walucie określają mianem „grzechu pierwородnego”. Analiza empiryczna Bordo i in. (2009, s. 29 i 30), wykazała, że państwa cechujące się wysokim udziałem walut obcych w długu są bardziej podatne na kryzysy finansowe. Panizza (2008, s. 10) i Rajan (2012, s. 128-130) opisują z kolei skutki odmowy refinansowania długu przez zagraniczne rynki w sytuacjach kryzysowych. Gray i Woo (2000, s. 21) wskazują, że należy wyjątkowo ostrożnie podchodzić do sytuacji, w której rząd, emitując dług, zaczyna w coraz większym stopniu polegać na zagranicznych rynkach, kierując się wyłącznie niższymi kosztami finansowania.

Podsumowanie

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 przezorności 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, przy braku reform wydatkowych, było działaniem pochoptnym, 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. 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 przejęcie 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 obserwowaliśmy działania nieprzemysłane i chaotyczne, prowadzące do niebezpiecznych wahań deficytu sektora finansów publicznych i szybkiego wzrostu długu publicznego.

Bibliografia

- Banaszewska, M. (2015), *Potrzeby pożyczkowe budżetu państwa i źródła ich pokrycia w Polsce*, Difin, Poznań.
- Bilewicz, E. (2014), *Zagraniczny dług publiczny krajów rozwijających się*, Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania, nr 37, Szczecin, s. 125-135.
- Bordo, M., Meissner, Ch., Stuckler, D. (2009), *Foreign currency debt, financial crises and economic growth: a long run view*, NBER Working Paper, No. 15534, Cambridge.
- Chojna-Duch, E. (2008), „Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów - z upoważnienia ministra - na zapytanie nr 1383 w sprawie skutków budżetowych obniżenia stawki podatku dochodowego od osób fizycznych z 40% do 32%”, URL: <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/342AA666>, dostęp: 18-11-2015.
- Dolls, M., Fuest C., Peichl A. (2012), *Automatic stabilizers and economic crisis: US vs. Europe*. Journal of Public Economics, Volume 96, Issues 3–4, April 2012, Pages 279–294
- Dominik, J. (2012), Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów - z upoważnienia prezesa Rady Ministrów - na interpelację nr 644 w sprawie skutków podwyższenia składki rentowej”, URL: <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=43CBA453>, dostęp: 18-11-2015.
- Eichengreen, B., Hausmann, R., Panizza, U. (2003), *Currency mismatches, debt intolerance and original sin: why they are not the same and why it matters*, NBER Working Paper, No. 10036, Cambridge.
- Fundacja Centrum im. Władysława Grabskiego (2015), *Polska niegospodarna*, Kraków.
- GDDKiA (2013), *Informacja prasowa na temat projektów infrastrukturalnych realizowanych w ramach perspektywy finansowej 2007-2013*, Warszawa.
- Gray, S., Woo, D. (2000), *Reconsidering External Financing of Domestic Budgets Deficits: Debunking Some Received Wisdom*, IMF Policy Discussion Paper, Washington.
- Informacja Rady Ministrów dla Sejmu RP o skutkach obowiązywania ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych
- Jarczok-Guzy M. (2014), *Zmiany stawek podatku od towarów i usług a realizacja funkcji fiskalnej*. *Finanse i Prawo Finansowe*, I(4): 83-94.
- Komisja Europejska (2013), *Analysis of the budgetary situation in Poland following the adoption of the Council recommendation to Poland of 21 June 2013 with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit*. Bruksela 15.11.2013.
- Komisja Europejska (2015), *The 2015 Ageing Report. Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060)*, European Economy 3/2015, Bruksela.
- Krajewska A., Krajewski P. (2011), „Rozkład obciążeń podatkowych w Polsce”, *Acta Universitatis Lodzianis, Folia Oeconomica* 248.
- Lewandowski, P., Baran, J., Pogorzelski, K. (2014), *Ocena wpływu na finanse publiczne ustawy z 6 grudnia 2013 o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych*. Ekspertyza przygotowana przez Instytut Badań Strukturalnych.

- Ministerstwo Finansów (2005-2015), *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa (lata 2004-2014)*, Warszawa.
- Ministerstwo Finansów (2014), *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2015-2018*, Warszawa.
- Ministerstwo Finansów (2015a), *Dług publiczny. Raport roczny 2014*, Warszawa.
- Ministerstwo Finansów (2015b), *Zadłużenie Sektora Finansów Publicznych IV kw/2014*, Biuletyn kwartalny, Warszawa.
- Ministerstwo Finansów (2015c), *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2016-2019*, Warszawa.
- Ministerstwo Finansów (2015e), *Errata do „Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2016-2019”, przyjętej przez Radę Ministrów 29 września 2015 r.*, Warszawa.
- Ministerstwo Finansów (2015d), *Transfery finansowe Polska - Unia Europejska*, <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/unia-europejska/transfery-finansowe-polska-ue>; dostęp: 09.12.2015.
- Misiąg, J., Misiąg, W., Tomalak, M. (2013), *Ocena efektywności wykorzystania pomocy finansowej Unii Europejskiej jako instrumentu polityki spójności społeczno-gospodarczej oraz poprawy warunków życia*, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie, Rzeszów.
- Najwyższa Izba Kontroli (2015), *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2014 roku. OSR do projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw*, URL: http://orka.sejm.gov.pl/proc5.nsf/projekty/1725_p.htm
- Panizza, U. (2008), *Domestic and external public debt in developing countries*, UNCTAD Discussion Papers, No. 188, Geneva.
- Piekarz, R., Miarkowski, A. (2015), *Znikające miliardy. Jak transfer dochodów za granicę drenuje polski budżet*, Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego, Kraków.
- PwC (2014), *Budowa dróg w Polsce. Fakty i mity, doświadczenia i perspektywy*, Warszawa.
- Rajan, R. (2012), *Linie uskoku. Ukryte rysy, które wciąż zagrażają światowej gospodarce*, Kurhaus Publishing, Warszawa.
- Sawulski, J. (2015), *Audyty (nie)przejrzystości finansów publicznych w Polsce*, IBS Policy Paper 2/2015.
- Sawulski, J. (2016), *Ulotne finansowanie zagraniczne*, Obserwator Finansowy, URL: <http://www.obserwatorfinansowy.pl/forma/rotator/ulotne-finansowanie-zagraniczne/>, dostęp: 18-02-2016.
- Suchocka-Roguska, E. (2008), „Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Finansów - z upoważnienia prezesa Rady Ministrów - na interpelację nr 5717 w sprawie możliwości rekompensaty dla jednostek samorządu terytorialnego skutków finansowych podwyższenia kwoty ulgi podatkowej na dzieci, obniżenia skali podatkowej oraz ograniczenia katalogu czynności podlegających podatkom kapitałowemu”, URL: <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/564149B9>, dostęp: 18-11-2015.

TAXUD (2014), *Update Report to the Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU-27 Member States*. URL: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/vat_gap2012.pdf

Toro, J., Jensen, A., Thackray, M., Kidd, M., Russel, B. (2015), *Republic of Poland. Tax Administration. Modernization Challenges and Strategic Priorities*, International Monetary Fund, Washington.

Wernik, A. (2010), *Finanse publiczne – perspektywa 2020*, w: Płowiec, U. (red.), *Innowacyjna Polska w Europie 2020. Szanse i zagrożenia trwałego rozwoju*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa, s. 123-147.



www.ibs.org.pl